



Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

ХҮНИЙ ЭРХ

ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,
цаг ямагт, хүн бүрт”
[18 дахь жилдээ]

2019/01

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

ХҮНИЙ ЭРХ

Онол, арга зүйн сэтгүүл

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,
цаг ямагт, хүн бүрт”

[18 дахь жилдээ]

2019/01

ХҮНИЙ ЭРХ сэтгүүл
2019/01 (53)
Улсын бүртгэлийн дугаар 244
18 дахь жилдээ

П.Оюунчимэг *Ерөнхий редактор (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний
Комиссын гишүүн, Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор)*

Ц.Адъяахишиг *Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга (Монгол Улсын
Хүний эрхийн Үндэсний Комисс Ахлах референт)*

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

**© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээл нь Хүний эрхийн
Үндэсний Комиссын бодлогыг илэрхийлэхгүй,
зөвхөн зохиогчийн үзэл бодол болно.**

ISSN: 2617-9288

АГУУЛГА

Ш.Сүхбаатар

Хэвлэл мэдээлэлийн өөрийн зохицуулалтын онцлог, мөн чанар 5

Г.Уянга, И.Лхам

Иргэдийн оролцох эрх ба Орон нутгийн хөгжлийн сан. 12

Б.Жавзанхүү

Хүүхэд асран хүмүүжүүлэх эцэг эхийн мэдлэг, чадварыг дэмжих болон тэдэнд туслах арга хэлбэрийн тухайд. 26

Д.Мягмарсүрэн

Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгаалал: Бага насанд нь хөрөнгө оруулахыг дэмжих бодлогын үндэслэл 37

Б.Туяа

Гэмт хэргийн хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх талаарх төрийн бодлогын өнөөгийн байдал 50

А.Түвшинтөгс

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч болох сэжигтний эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох хууль зүйн асуудал ба үндсэн эрхийн зөрчил. 63

Б.Дэлгэрмаа, Д.Хулан

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал батлагдсан түүхээс. 73

МОНГОЛ ХЭЛЭЭР ЗӨВХӨН МАНАЙ ХУУДАСНАА

Харви М.Жэйкобс

Хувийн өмч ба хүний эрх: 21 дүгээр зуун дахь үл зохицол уу? 84

ЗОЧНЫ ЯРИА

НҮБ-ын Хүний эрхийн хамгаалагчдын нөхцөл байдлын

Тусгай илтгэгч ноён Мишель Форсттэй хийсэн ярилцлага

“Монгол Улсад хууль дээдлэх зарчимд ухралт гарч, иргэний нийгмийн орон зай хумигдах хандлагатай байгаа нь харамсалтай” 109



CONTENT

<i>Sukhbaatar Sh.</i> The nature and characteristic of media self-regulation	5
<i>Uyanga G., Lkham I.</i> Public participation rights and Local Development Fund.	12
<i>Javzankhuu B.</i> Supporting a parenting knowledge of child development and ways to help parents	26
<i>Myagmarsuren D.</i> Child-friendly social protection: The justification for supporting investments in early childhood.	37
<i>Tuya B.</i> Victim support services and its legal environment	50
<i>Tuvshintugs A.</i> The legal issues pertaining to the clarification of legal status of suspects in criminal proceedings and violation of the fundamental right	63
<i>Delgermaa B., Khulan D.</i> History of the Universal Declaration of Human Rights	73

ONLY IN MONGOLIAN

<i>Harvey M Jacobs</i> Private property and human rights: A mismatch in the 21st century?	84
--	----

GUEST INTERVIEW

<i>Interview with Mr. Michel Forst, United Nations Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders "Mongolia: UN expert warns against setbacks in rule of law and shrinking space for civil society"</i>	109
--	-----





Ш.СҮХБААТАР

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн
Ёс зүйн хорооны дарга

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЭЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНЦЛОГ, МӨН ЧАНАР

THE NATURE AND CHARACTERISTIC OF MEDIA SELF-REGULATION

Хураангуй: Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс хэрэгжүүлж байгаа хэвлэл мэдээллийн сайн дурын өөрийн зохицуулалт нь ардчилсан засаглалтай Швед, Швейцар, Герман зэрэг дэлхийн жараад орнуудад хагас зуу илүү жил хүлээн зөвшөөрөгдөж, олон улсын хэмжээнд туршигдан үр дүнгээ өгсөн бодит үйл ажиллагаа юм. Энэхүү сайн дурын өөрийн зохицуулалт ардчиллын замыг тууштай сонгоод гучин жилийн нүүр үзэж буй Монгол Улсад хэрхэн үүсэн хөгжиж байгаа, уг асуудлын мөн чанар юу болохыг энэхүү өгүүллээр авч үзэх болно.

Түлхүүр үгс: Мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх. Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим.

Summary: The voluntary self-regulation of media practiced by the Mongolian Media Council is an internationally recognized model, accepted by over 60 nations including Sweden, Switzerland and Germany for over half a century. This article will explore the essence of the issue of how this voluntary self-regulation has developed in Mongolia in the past 30 years.

Key words: The right to seek and receive information. The principles of media ethics.

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл үүсэх хөрс суурь

“Баталгаатай, бодит байдалд нийцсэн алдаа мадаггүй мэдээлэл авах эрх¹ иргэн бүрт бий. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт “Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар **мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй**” хэмээн заасан нь дээрх эрхийн хууль зүйн үндсэн эх сурвалж юм.

Энэ эрхийг хангахын тулд хэвлэл мэдээллээр баталгаатай, нягт нямбай шалгаж, боловсруулсан мэдээллийг бэлтгэж түгээхдээ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор 1948 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр зүйлд заасан “Хүн бүр...мэдээллийг улсын хилийн заагаар үл хязгаарлан аливаа арга замаар эрж сурвалжлах, хүлээж авах, түгээн дэлгэрүүлэх эрх чөлөө²”-г тунхагласан билээ.

“Хүний эрхийн наад захын хэм хэмжээ, хүнлэг ёсонд тулгуурлан тодорхойлсон мэргэжлийн ёс зүйг тогтоож, түгээн дэлгэрүүлэх, энэхүү ёс зүйн зарчмыг иргэдийн оролцоотойгоор сахин мөрдүүлэх механизмыг Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт”³ гэдэг.

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал хэвлэл мэдээллийн хяналтад байх ёстой юм бол эдгээр нь хэвлэлийн ёс зүйн зохицуулагч байж таарахгүй. Тэгвэл хэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд ёс зүйн хил хязгаарыг хэрхэн тогтоож өөрийн зохицуулалт хийх вэ? гэсэн асуулт амьдралаас урган гардаг.

Энэ механизмыг хэрэгжүүлэхийн тулд 2015 оны эхээр Монголын хэвлэл мэдээллийн салбарын эзэд, ажил олгогчид, сэтгүүлчид, иргэний нийгмийн байгууллагуудын болон орон нутгийн төлөөлөл тэгш эрхтэйгээр оролцон сайн дураараа дундын, бие даасан өөрийн зохицуулалтын үндэсний хэмжээний байгууллага буюу Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг 45 гишүүнээс бүрдүүлэн сонгуулийн журмаар байгуулсан юм. Уг байгууллагын 45 гишүүн нь сонин, сэтгүүл, сайт, радио, телевиз гээд хэвлэл мэдээллийн бүх салбараас ижил квотоор сонгогдсон бөгөөд энэ квот цаашид ч тогтвортой хангагдахаар дүрэмдээ заасан.

Товчхондоо Монгол Улсад анх удаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэд, сэтгүүлчид, иргэд сайн дураараа нэгдэн хариуцлагатай сэтгүүл зүйд хамтын ёс зүйн зарчмыг тогтоох, өөрөөр хэлбэл бүгд “ижил тоглоомын дүрэм”-тэй Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл гэдэг өөрийн зохицуулалтын шинэ соёлыг бий болгоод тав дахь жилийнхээ нүүрийг үзэж байна.

1 Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. http://legalinfo.mn/law_details. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.

2 “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем”. http://legalinfo.mn/law_details. Хүний эрхийн түгээмэл 19 дүгээр зүйл

3 Глоб интэрншл ТББ-аас эрхлэн гаргасан “Хэвлэл мэдээлэл өөрийгөө зохицуулах нь”. Гарын авлага. УБ 2017 он. 13 дахь талд

Ингэснээр хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалж, чөлөөт, хариуцлагатай сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх зорилготой сэтгүүлчийн ёс зүй, мэргэжлийн хэм хэмжээг сахиулдаг байгууллага Монгол Улсад анх удаагаа бий болсон билээ.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн сайн дурын “шүүх”

Манай оронд Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжиж байгаа энэхүү өөрийн зохицуулалт нь ёс зүйн хороодоороо дамжуулан ёс зүйн алдаа, зөрчлийг шүүн хэлэлцээд мэргэжлийн дүгнэлт шийдвэр гаргаж байгаа нэг төрлийн сайн дурын “шүүх” юм. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн сайн дурын “шүүх”-д өнгөрсөн 2015-2018 оныг дуусталх хугацаанд нийт 226 гомдол буюу “нэхэмжлэл” гаргасны 68 хувь нь иргэд, 32 хувь нь байгууллага, үүн дотроо 10 хувь нь төрийн байгууллага гомдол гаргажээ.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын механизмыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл нь сэтгүүлчдийн хэвлэл мэдээллээр хэвлэн нийтэлж, түгээсэн сэтгүүл зүйн бүтээлтэй холбоотой иргэдийн гомдлыг хүлээн авч мэргэжлийн ёс зүйн хүрээнд авч үзэж, үнэлэлт дүгнэлт гаргах, гаргасан дүгнэлтийнхээ дагуу редакцид алдаагаа хүлээн зөвшөөрч залруулга хийхэд нөлөөлөл үзүүлэх, хэвлэл мэдээлэлд уншигч, сонсогч, үзэгчдээсээ уучлал гуйх соёлыг төлөвшүүлэхэд оршдог.

Энэхүү шинэ соёлын хүрээнд иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага хэн ч аливаа нэгэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл дээр хэвлэгдэн гарсан нийтлэл нэвтрүүлгийн эсрэг “нэхэмжлэл” болох гомдлыг Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд гаргах эрхтэй. Уг эрхийнхээ дагуу Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд 2015 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдрөөс 2018 оныг дуусталх 3 жил 8 сарын хугацаанд иргэд 128 редакцид хаягласан 226 гомдол гаргасан байна. Эдгээр гомдлыг сонин, сэтгүүл, сайтын Ёс зүйн хороо, Радио, телевизийн Ёс зүйн хороодын хурлаар хэлэлцэн 121 гомдолд нь Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг алдаа гаргаж ёс зүйн зарчим зөрчсөн гэж дүгнэжээ.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь Монгол Улсын иргэдийн хэвлэл мэдээллийн буруутай үйлдэлд хариу өгөх эрхийг хүндэтгэж байгаагаараа иргэдийн ашиг сонирхлыг хамгаалдаг, хүний эрхийг дээдэлдэг шинэ механизм болсоор байна. Хэвлэл мэдээлэл өөрөө өөрсдийгөө зохицуулснаар мэргэжлийн ёс зүйтэй, чанартай үйлчилгээг олон нийтэд хүргэхийн баталгаа тавигдаж эхэлсэн гэж үзэж болно.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын мөн чанар, онцлог нь сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд өөрсдөө хамтдаа дундын хэм хэмжээгээ тогтоож байна гэсэн үг юм. Энэ ч утгаар Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь 2015 оны 4 дүгээр сарын 14-нд “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим”,⁴ “Гомдол санал хүлээж авах журам”-аа батлан иргэд, байгууллагаас сэтгүүл

зүйн бүтээлийн ёс зүйтэй холбоотой гомдлыг бичгийн хэлбэрээр хүлээн авч шийдвэрлэсээр ирэв.

Хэдийгээр Хэвлэл мэдээллийнхэн өөрийн зохицуулалтын байгууллага сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэж байгуулсан ч энэ нь хэвлэл мэдээлэлд болон иргэдийн аль алинд тэгш, шударга хандах үндсэн зарчмаас гажаагүйг өнгөрсөн цаг хугацаанд ирсэн гомдлын шийдвэрлэлт харуулсаар байна.

Өөрийн зохицуулалт иргэдэд ээлтэй механизм

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын ажиллагаа нь иргэдийн гомдол дээр үндэслэн явагддаг тул иргэний оролцоогүйгээр өөрийн зохицуулалтын байгууллага оршин тогтнохгүй. Тиймээс иргэд, байгууллага нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр нийтлэж нэвтрүүлсэн сэтгүүл зүйн бүтээлд гомдол гаргаснаараа чөлөөт, олон ургальч, хариуцлагатай, мэргэжлийн сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх үйлсэд үнэтэй хувь нэмрээ оруулж буй юм. Энд цохон дурдагдсан сэтгүүл зүйн бүтээл гэдэг нь сэтгүүлч хүн ямар нэгэн мэдээ, мэдээллийг нягтлан шалгаж, баримтад тулгуурлан эх сурвалжаар баталгаажуулж хэвлэн нийтлэх мэргэжлийн үйл ажиллагааг хэлнэ.

Өөрийн зохицуулалтын байгууллага нь ийнхүү сэтгүүл зүйн салбарын мэргэжлийн хэм хэмжээг түгээн дэлгэрүүлснээрээ олон нийтийн бодитой мэдээлэл авах эрхийг хангахаас гадна хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдэж нэвтрүүлэгдэж байгаа мэдээлэл буюу сэтгүүл зүйн бүтээлд иргэдийн эрх зөрчигдөхөөс хамгаалдаг иргэний эрхийг хамгаалах байгууллага гэж үзэж болно.

Судалгаанаас үзэхэд сэтгүүлчийн эсрэг шүүхэд нэхэмжлэл гаргагчдын дийлэнх нь улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд байдаг. Гэтэл энгийн иргэд ёс зүйгүй, хариуцлагагүй хэвлэл мэдээллийн золиос болсныхоо төлөө тэр бүр шүүхэд хандаж чаддаггүй, тэгвэл өөрийн зохицуулалт нь иргэдийн гомдлыг ямар нэгэн үнэ төлбөргүйгээр, харьцангуй богино хугацаанд шийдвэрлэдэг тул иргэдэд ээлтэй механизм гэж үзэж болно.

Өөрийн зохицуулалтын байгууллагын өвөрмөц "шийтгэл"

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага ёс зүйн алдаа гаргасан бол түүнийгээ засах, уучлал гуйх, залруулах боломжийг өөрийн зохицуулалт нь тэдэнд олгодог. Гомдол гаргасан иргэн ч гомдлоо тайлан шүүх, цагдаад хандан цаг хугацаа алдан явдал чирэгдэл бололгүйгээр асуудлаа хөрөнгө мөнгөний зардалгүйгээр, шуурхай шийдүүлдэг. Хэрэв хэвлэл мэдээллийн байгууллага уучлал гуйхгүй байвал алдаа гаргасныг нь олон нийтэд зарлачихаар алдаагаа ухаараад засчихаж чаддаггүй, хариуцлагагүй хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэж нийгэмд үнэлэгдэнэ. Ингэснээрээ тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад итгэх иргэдийн итгэл алдагдаж, уншигч, үзэгчээ алдана гэсэн үг юм.

Түүгээр ч зогсохгүй мэргэжлийн алдаа гаргадаг гэж үзэг нэгтнүүд дундаа төдийгүй олон нийт дунд нэрлүүлэхэд хүрнэ. Энэ нь тийм ч таатай зүйл биш. Тиймээс хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлч аль болох алдаа гаргахгүйг хичээхээс өөр зам үгүй. Ийм байдлаар алдаанаасаа суралцах үйл явц нь сэтгүүлчдэд мэргэжлийн түвшин, ур чадвараа сайжруулах нөхцөл боломжийг бий болгодог.

Нөгөө талаас сэтгүүлчийн бэлтгэсэн мэдээ, мэдээлэлд гаргасан гомдлыг мэргэжлийн түвшинд шүүн тунгаагаад сэтгүүлч алдаа гаргаагүй бол түүний нь баталж өгснөөр хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчээ ч хамгаалж буй давхар ач холбогдолтой.

Сэтгүүлчийн эрхийн давхар хамгаалалт

Сэтгүүлч сонирхолтой мөртлөө их эрсдэл дагуулдаг аюултай ажил. Тэд үнэнд ойр мэдээлэл иргэддээ өгөхийн төлөө цаг мөчтэй уралдан гэмт хэрэг, муу муухайн үүр уурхайг илчилж ажиллацгаадаг. Ингэж ажиллах явцдаа алдаа гаргах явдал ч мэр сэр тохиолддог.

Сэтгүүлч сэтгүүл зүйн бүтээлдээ ёс зүйн алдаа гаргасан бол түүнийг шууд буруутгах бус редакцийнх нь эсрэг гомдлыг Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл хүлээн авч шүүх шатнаас өмнө хэлэлцэн шийдвэрлэдэг. Энэ нь сэтгүүлч нийгмийн шударга ёсны төлөө үүрэгт ажлаа хийхэд нь зориг өгөхийн тулд өөрийн зохицуулалтын байгууллага эрх ашгийг нь хамгаалж байна гэсэн үг. Олон нийтэд гэм буруутайг нь зарлахдаа ч байгууллагын нэрээр л зарладаг. Үүгээрээ сэтгүүлчийн эрхийг ч давхар хамгаалж байна гэж үзэж болно.

Сэтгүүлчээ мэргэжлийн алдаа гаргуулахгүйн тулд тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц хариуцлагатай ажиллаж, сэтгүүлчийнхээ бичсэн зүйлийг хянадаг, сэтгүүлчээ мэргэшүүлэх үүрэгтэй гэдэг утгаараа редакцитай хариуцлага тооцдог. Тиймээс редакц сэтгүүлчдээ алдаа гаргуулахгүйн тулд хэрхэн яаж ажиллахаа илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Ийм байдлаар өөрийн зохицуулалтын мөн чанар нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын редакцийн хариуцлага, сэтгүүлчдийн ур чадварыг сайжруулах, мэргэжлийн үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх нөлөөллийг үзүүлдэг.

Энэ ч утгаараа хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оршин тогтноход хор хохирол үзүүлсэн, дарамт шахалт болсон арга хэмжээний оронд алдаагаа засах, олон нийтийн өмнө уучлал гуйх хэлбэрээр илэрхийлэгддэг. Бусдын нэр төр, алдар хүндэд ноцтой халдсан бол энэхүү үйлдлээ олон нийтийн өмнө өөрөө мэдэгдэж, тухайн хэвлэл мэдээлэл хариуцлагаа хүлээж буйгаа харуулах ёстой.

Өөрийн зохицуулалт нь товчхондоо хэвлэл мэдээллийг төрийн хяналтаас иргэд, олон нийтийн хяналтанд шилжүүлэх үйл ажиллагаа юм. Үүнийг хэвлэлийн эрх чөлөөг эрхэмлэгч ард иргэд маань ойлгон дэмжиж сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эсрэг гаргах гомдлоо эхлээд өөртөө гаргахыг Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс 2018 онд уриалсан⁵ нь үүний нэг тод илрэл юм.

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл ямар гомдол авах вэ?

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь “Гомдол санал хүлээж авах журам”-ынхаа дагуу иргэд, байгууллагаас сэтгүүл зүйн бүтээлийн ёс зүйтэй холбоотой “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим” зөрчсөн доорх гомдлыг өргөдөл бичгийн хэлбэрээр хүлээн авдаг. Үүнд:

- Мэдээллийг нягтлах нь сэтгүүл зүйн нягт, нямбай үйл ажиллагааны үндсэн зарчим бөгөөд мэдээллийг нягталж үзээгүйгээр нийтлэсэн нэвтрүүлсэн,
- Мэдээллийг шударга бус аргаар олж авсан,
- Хэн нэгнийг арьс өнгө, яс үндэс, гарал угсаа, хүйсийн байдал, нас, хөгжлийн бэрхшээл, эрүүл мэнд, бэлгийн чиг баримжаа, шашин шүтлэг, гэр бүлийн байдлаар нь ялгаварлан гадуурхалтын золиос болгосон,
- Аливаа мэдээллийг зохисгүй хэлбэрээр дуулиантайгаар түгээсэн,
- Мэдээллийг мушгин гуйвуулах, бусдыг санаатайгаар гүтгэх, доромжлох, мэргэжлийн давуу байдлаа ашиглан мэдээллийг хувийн зорилгод ашиглах, мэдээлэх, эс мэдээлэхийн тулд аливаа хэлбэрийн авлига авсан,
- Хувийн нууцад хүндэтгэлгүй хандсан буюу бусдын уй гашуу, зовлон шаналалд хүндэтгэлгүй хандсан гэж үзвэл,
- Мэдээллийн нууц эх сурвалжаа чандлан хамгаалаагүй,
- Төлбөрт нийтлэл, нэвтрүүлгийг тусгай тэмдэг, тэмдэглэгээгээр ялгаагүй гэж үзэж байгаа бол тухайн нийтлэл, нэвтрүүлгийг нийтэлж, нэвтрүүлсэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад нь хаяглан гомдол гаргаж болохоор заасан юм.

Харин хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагаа, зар сурталчилгаатай холбоотой, түүнчлэн сэтгүүлчийн мэдлэг боловсрол, биеэ авч явах байдал зэрэг хувь хүний шинжтэй, ерөнхий агуулгатай, тодорхой бус, буцах эзэн, хаяггүй гомдлыг хүлээж авдаггүй болно.

Иргэн таны гомдлыг зөвлөлийн ёс зүйн хороод хурлаараа авч хэлэлцээд ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргана. Харин уг дүгнэлтийг гаргахын өмнө гомдолд холбогдсон хэвлэл мэдээллийн байгууллагад энэ талаар урьдчилан мэдэгдэж, хариу тайлбар хийх боломжоор хангадаг.

Дүгнэлт:

Хэвлэл мэдээлэл өөрөө өөрийнхөө алдааг засаж, хариуцлагаа хүлээж чаддагаа олон нийтийн өмнө харуулж чадвал иргэдийн хэвлэл мэдээлэлд итгэх итгэл ч сэргэнэ.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын механизм байсаар атал эрх мэдэлтнүүд шүүх, хууль, хяналтын байгууллагад хандсаар байвал төрийн дарамт гэж олон нийт хардахад хүрнэ. Энэ утгаараа өөрийн зохицуулалт нь төрийн нөлөөллийг багасгах, хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлж, хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалах, ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Ном зүй:

Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. <http://legalinfo.mn/> law details. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17.

Глоб интэрншнл ТББ-аас эрхлэн гаргасан “Хэвлэл мэдээлэл өөрийгөө зохицуулах нь”. Гарын авлага. УБ 2017 он. 13 дахь талд

Эрх зүйн мэдээлэлийн нэгдсэн систем. <http://legalinfo.mn/> law details. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал 19 дүгээр зүйл

“Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим” гарын авлага УБ 2017 он





Г.УЯНГА

ХААИС-ийн ЭЗБС-ийн
багш, доктор



И.ЛХАМ

ХААИС-ийн ЭЗБС-ийн
багш, доктор, профессор

ИРГЭНИЙ ОРОЛЦОХ ЭРХ БА ОРОН НУТГИЙН ХӨГЖЛИЙН САН

CITIZEN'S RIGHT TO PARTICIPATION AND LOCAL DEVELOPMENT FUND

Хураангуй: Монгол Улс нь Үндсэн хууль болон бусад хуульдаа иргэний оролцох эрхийг баталгаажуулсан ардчилсан улс бөгөөд энэ хүрээнд хууль, эрх зүйн зохих шинэчлэлүүдийг хийсэн. Тэдгээр шинэчлэлийн ажлаас энэхүү өгүүлэлд орон нутгийн хөгжлийн санг онцолж, дараах хоёр дүгнэлтийг тайлбарлахыг зорив. Нэгдүгээрт, орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС)-ийн үйл ажиллагаа нь иргэдийн оролцох эрхийг хангах нэг чухал хэрэгсэл мөн болохыг, хоёрдугаарт иргэд орон нутагтаа тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох, төлөвлөх явцдаа ардчилал, хүний эрхийн боловсролд суралцаж байгаа талаар өгүүлнэ. Өгүүлэлд таван аймгийн сум болон багийн Засаг дарга нар, Засаг даргын Тамгын газрын мэргэжилтнүүдийг оролцуулсан асуулга, фокус ярилцлага, ажиглалтын судалгааны материалыг ашигласан болно.

Түлхүүр үг: Иргэдийн оролцоо, хөгжлийн бодлого, орон нутаг, ОНХС-ийн үйл ажиллагааны журам, хүний эрхийн боловсрол.

Abstract: Mongolia is a democratic country which has secured citizen's participation in the Constitution as well as in other laws and within this framework necessary reforms were done. For example, Local Development Fund. This paper explores two topics for Local Development Fund. First of all, an activity of the Local Development Fund /LDF/ is one of the methods of enabling citizen's participation and secondly, it also gives an opportunity to the citizens to learn a democracy and human rights education with their participation in LDF planning and prioritization. We will emphasize these facts in this article. For preparing our paper we have used discussions and interviews with governors and chairmen of Citizen's Representative Hural and officers of the Governor's office well as citizens of 6 aimags and also some survey's materials.

Key words: citizen's participation, development policy, local, Regulation 228 of the Local Development Fund activities, human rights education.

“Монгол Улсын Үндсэн хууль”-д хүний эрх, эрх чөлөөг хуульчилж баталгаажуулсан бөгөөд тэдгээр нь хамгаалуулах эрх, үйлчлүүлэх эрх, оролцооны эрхээр илэрдэг. **Эдгээрээс энэхүү өгүүлэлд “... үндсэн эрхийн дагуу хувь хүн төрийн үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээнд оролцох эрх”-тэй (Банзрагч.Г, 2013, хууд.7) болохыг онцлон тайлбарлахыг хичээх юм.**

Иргэний оролцох эрх нь хөгжих эрхийн суурь үндэс бөгөөд бусад эрхтэйг нягт холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, иргэн хүссэн үйл ажиллагаандаа оролцох замаар хөгжих боломжтой бөгөөд ингэж оролцох нь ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, албадлагын бус байх, тэгш хүртээмжтэй байх зэрэг бусад эрхийн хэрэгжилтийг шаарддаг. Иргэний оролцох эрхийг дараах байдлаар ангилж үзэж болох юм. Үүнд:

- Нийгэм-улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх
- Боловсрол-соёлын үйл ажиллагаанд оролцох эрх
- Эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх
- Шүүх-хяналтын үйл ажиллагаанд оролцох эрх (шүүхийн иргэний төлөөлөл)¹

Бид иргэний оролцох эрхэд хамаарах дээрх төрлүүдээс энэхүү өгүүлэлд зөвхөн нийгэм - Улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийн тухай асуудлыг авч үзэх болно. Үүний тулд нэгдүгээрт, иргэний оролцох эрхийг хангах зохицуулалт Монгол улсад хэрхэн хийгдсэн, хоёрдугаарт иргэд оролцох эрхээ эдлэх мэдлэг, чадварын түвшин ямар байгааг, гуравдугаарт, иргэний оролцох эрхийг хангахад ОНХС-ийн үр нөлөөг бодитой үнэлэх зэрэг асуудлыг тодруулан авч үзэх болно.

¹ “Шүүх дэх иргэдийн төлөөлөгч” судалгааны нэгдсэн тайлангаас илүү дэлгэрэнгүй үзэх боломжтой.
<http://www.judcouncil.mn/main/print:page,1,2334- -.html>

Иргэдийн оролцоог хангах эрх зүйн зохицуулалт: 1948 онд батлагдсан “Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал”-д “ Хүн бүр улсаа удирдахад шууд буюу чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох эрхтэй² хэмээн тунхагласан байдаг. Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульдаа иргэний оролцох эрхийн дээрх агуулгыг “Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ”³ хэмээн баталгаажуулсан. Үүнээс гадна өнгөрсөн хугацаанд хууль, эрх зүйн зохих шинэчлэлүүдийг хийсэн бөгөөд өнөө ч хийсээр буй. Сүүлийн арав орчим жилд “Төсвийн тухай хууль”-ийн шинэчлэл, “Иргэний танхим”-ын үйл ажиллагаа, орон нутгийн төсвийн ил тод байдлын жишиг стандарт болон зар мэдээ түгээх журам, аймаг, сумын болон орон нутгийн хурлын дүрэм, орон нутгийн хөгжлийн сан, иргэдийн оролцоотой худалдан авалт, шууд ардчилал-иргэдийн оролцоог дэмжих үндэсний хөтөлбөр зэргийг шинээр санаачлан хэрэгжүүлж байна.

Иргэний нийгэм - улс төрийн ажиллагаанд оролцох эрхийн гол агуулга нь дараах эрх зүйн зохицуулалтад тусгаад байна. Үүнд:

- Мэдээллийн ил тод байдал болон мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль (2011)
- Сонгуулийн тухай хууль (2015)
- Төсвийн тухай хууль (2011)
- Шилэн дансны тухай хууль (2014)
- Захиргааны ерөнхий хууль (2015)
- Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2015)
- Нийтийн сонсголын тухай хууль (2015)
- Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль (2016)
- Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль (2017) зэрэг баримт бичгүүдийг дурдаж болно.

Дээрх хууль эрх зүйн баримт бичгүүдээс харахад иргэний нийгэм-улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг сонгох, сонгогдох, нам улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах, жагсаал цуглаан хийх зэргээр хязгаарлан ойлгож болохгүй нь харагддаг. Өөрөөр хэлбэл, иргэний оролцох эрхийг хэрэгжүүлнэ гэдэг нь бодлого боловсруулах болон төлөвлөх үйл явцад иргэнийг оролцуулах, иргэний хяналтыг бий болгох, тендер худалдан авах ажиллагаа, удирдах зөвлөл, холбогдох салбарын ажлын хэсэг зэрэгт иргэний төлөөллийг багтаах зэргээр иргэний оролцоог хангах төрөл бүрийн арга замуудаар хэрэгждэг юм. Тэдгээрийг дараах байдлаар илэрхийлбэл (*Оюунтуяа, 2012, хууд. 21*):

- Сонгуульд оролцож санал өгөх, сонгуулийн үйл ажиллагааг хянах, үнэлэх
- Бодлого (төсөв) боловсруулахад оролцох
- Бодлого (төсөв) хэрэгжүүлэхэд оролцох
- Үйл ажиллагаанд хяналт тавих буюу удирдах зөвлөл, ажлын хэсэгт ажиллах
- Үнэлгээ өгөх хариуцлага тооцох зэрэгт иргэн оролцох эрхтэй.

² Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал. 21 дэх заалтын 1. <https://www.legalinfo.mn>

³ Монгол Улсын үндсэн хууль. 1992 он. Гуравдугаар зүйл. <https://www.legalinfo.mn>

Мөн иргэдийн нийгэм-улс төрийн оролцоог сонгуулийн үеийн, сонгуулийн бүс үеийн гэж цаг хугацаагаар ангилж үзэж болох юм. Бид энэхүү өгүүллээрээ сонгуулийн бус үед иргэд өөрсдийн оролцох эрхээ хэрхэн үр ашигтай эдлэх вэ? гэдэг асуудалд анхаарал хандуулж байна.

Иргэний оролцох эрх ба эрх зүйн боловсрол: Онолын хувьд эрх зүйн мэдлэг чадварын ялгаанаас үл хамааран иргэн оролцох эрхээ эдлэх боломжтой хэдий ч бодит байдалд тэрхүү эрхээ эдэлж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй. Бидний үзэж байгаагаар эрх зүйн болон хүний эрхийн боловсрол мэдлэг хангалтгүйгээсээ болж “оролцох эрх”-ийнхээ мөн чанар, ач холбогдлыг өөрсдөө үнэлэхгүй, улмаар энэхүү эрхээ эдлэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэд эрх зүйн зохицуулалтаар хамгаалагдсан оролцох эрхээ эдлэхгүй, эдэлж чадахгүй байна. Учир нь оролцох эрхээ эдлэх нь тухайн хүний боловсрол, мэдлэг, чадвараас гадна тухайн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллээс ихээхэн хамаарч байна. Иргэдийн хуулийн болон хүний эрхийн мэдлэг чадвар ялгаатай ч гэлээ тодорхой үйл ажиллагаанд оролцох боломжтой гэдэг мэдээллийг хүргэж, оролцуулахын төлөө төрийн болон төрийн бус байгууллагын мэргэжилтнүүд уйгагүй ажиллах хэрэгтэй байна. Яаруу сандруу, товч, ойлгомжгүй зар байдлаар мэдээллийг хүргэх нь иргэдийн оролцох идэвхид сөргөөр нөлөөлж байна. Ийм байдлыг овжин ашигласан зарим төрийн албан хаагчдын хувьд иргэнийг оролцох эрхээр нь хангасан мэтээр “хуурамч” нүд хуурсан ажил, хэлэлцүүлэг, уулзалт, зөвлөгөөнийг зохион байгуулсаар байна. Иргэн тухайн үйл ажиллагаанд оролцохын тулд бүрэн мэдээллийг авах, бодитой мэдээллээр хангагдах шаардлагатай. Мэдээлэл хангалттай авсан бол оролцоо нь мөн адил үр ашигтай, бүтээлч байдаг. Ажиглах оролцоо нь мэдээлэл авахад голчлон чиглэдэг бөгөөд иргэдийн оролцооны эхний алхам юм. Иргэд энэ шатанд зөв мэдээлэл авч, оновчтой чиглэл байр суурийг олж авснаар цаашид эерэгээр оролцох боломжтой.

Иргэний оролцоо нь нийцтэй болон нийцгүй хэлбэрээр ч илэрч болно. Нийцтэй оролцоо гэдэг нь тухайн бодлого, үйл ажиллагаа, системийг дэмжсэн шинжтэй байдаг бол нийцгүй оролцоо нь үүний эсрэг юм. Иргэний оролцоо нь анхлан ажиглах оролцоогоос эхлэх бөгөөд улмаар мэдээлэл солилцох, зөвлөх, биечлэн хийх зэргээр идэвхждэг. Зөвлөх болон биечлэн оролцох явдлыг илүү бүтээлч оролцоо гэж үздэг. Мөн төрийн болон орон нутгийн бодлого, шийдвэр батлагдан гарахаас өмнө иргэд өөрсдийн үзэл бодлоо тусгуулах, шийдвэрт нөлөөлөхийг оролдох нь үр ашигтай оролцоо юм. Гэвч дээр дурдсанчлан иргэдийн оролцоо хангалтгүй хэвээр байна. Үүнийг “Төр нь иргэдээс гарсан санал, санаачлагуудыг бодлого, шийдвэртээ тусгаснаар иргэдийн оролцоо хангагддаг” (Оюунтуяа.С, 2014, хууд. 7) хэмээх дүгнэлтээс жишээ татан хэлж байгаа хэрэг. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн оролцох эрх нь нээлттэй хэдий ч оролцоо нь хангагдаагүй байна. Төрийн бодлого шийдвэрт нөлөөлөх иргэдийн мэдлэг, чадвар дутмаг байна. Иргэдийг чадваржуулах ажил үгүйлэгдэж байна.

Иргэний оролцох эрх ба Төсвийн тухай хууль: Ардчилал нь иргэдэд хувь заяагаа өөрсдөө шийдэх боломжийг олгодог. Өөрсдөө хувь заяагаа шийдэх энэхүү боломжийг хуулийн зохицуулалт илүү бодитой болгодог. 2011 онд батлагдсан “Төсвийн тухай хууль”-ийн заалтууд нь орон нутгийнхаа асуудлыг шийдвэрлэхэд иргэдийн эрх ашиг, сонирхлыг баталгаажуулж өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой шийдвэр юм. Үүний үр дүнд иргэд аль болох өөрийн орон нутгийн хэрэгцээнд тулгамдаж буй асуудлаа өөрсдөө тодорхойлж, өөрсдөө хэрэгжүүлдэг, өөрсдөө хянадаг тогтолцоо буй болсон. Өөрөөр хэлбэл, “Төсвийг төлөвлөх, бүрдүүлэх, хуваарилах, тайлагнах үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах, баг, хорооны Засаг дарга Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх дараалал, арга замын талаар баг, хороодод олон нийтийн нээлттэй санал асуулга явуулж, тэдний оролцоог хангахаар заасан нь Монгол Улсад иргэдийн шууд оролцоог хангахад чухал алхам болсон заалт болоод байна” (*Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. Судалгааны тайлан., 2013, хууд. 19*).

Тус хуулийн 63 дугаар зүйлд “Орон нутгийн төсөвт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах”, 6.5.2-д Төсвийг төлөвлөх, бүрдүүлэх, хуваарилах, тайлагнах үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах”, үүний тулд 63.1-д “Баг, хорооны Засаг дарга Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх дараалал, арга замын талаар баг, хороодод олон нийтийн нээлттэй санал асуулга явуулна”, 63.2-д “Энэ хуулийн 63.1-д заасан санал болон баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал дээр гарсан саналыг иргэдийн Нийтийн Хурал хэлэлцэн, тэргүүлэх ач холбогдол бүхий төсөл, арга хэмжээг эрэмбэлэн сонгоно” гэсэн юм. Мөн тус хуулийн 63.3-т “энэ хуулийн 63.2-т заасны дагуу баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас ирүүлсэн саналыг сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар ач холбогдол, тухайн орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан эрэмбэлж, төсвийн төсөлд тусган сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд өргөн мэдүүлнэ”, 63.4-д “Сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь энэ хуулийн 63.3-т заасан саналыг хэлэлцэж, төсвийн төсөлд тусган, батална” хэмээн тодорхойлж, улмаар энэхүү заалтын хэрэгжилтийг хангах нэг чухал хүчин зүйл болсон ОНХС-г байгуулсан юм.

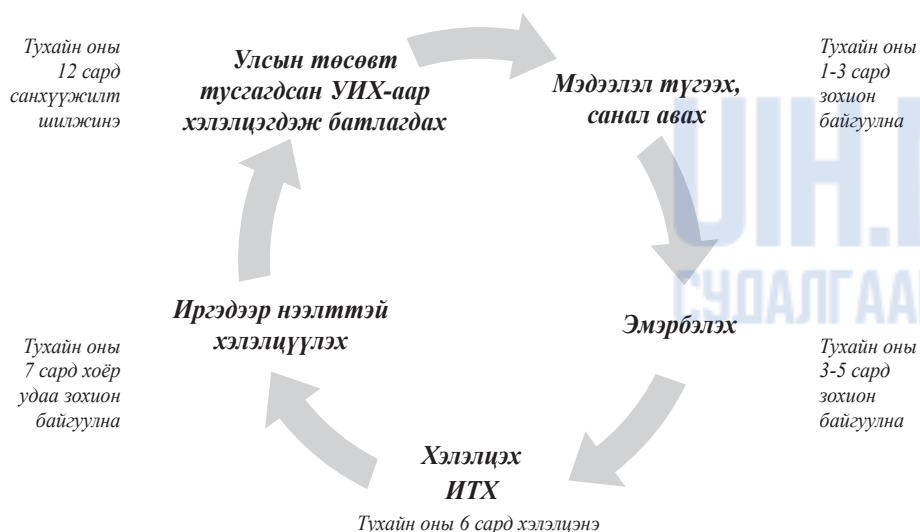
ОНХС нь санхүүжилтын эх үүсвэрийн хувьд НӨАТ, газрын тосны нөөц ашигласны төлбөрийн орлого, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, хайгуул хийх, олборлолт хийх тусгай зөвшөөрлийн орлого зэрэг төсвийн орлогын тодорхой хувиар тооцож бүрдүүлдэг. Энэ нь улс орны жинхэнэ эзэн болсон иргэд нь байгалийн баялгаас олж буй орлогоос тодорхой хувийг өөрийн амьдарч буй газар нутгийнхаа тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд зарцуулах, үүний тулд хамтран ажиллах, эвсэн нэгдэх, шүүн хэлэлцэх бүтээлч оролцоог шаарддаг.

Төрийн бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх, хянах зэрэг бүхий л үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо яагаад чухал вэ?

- Иргэд бол өөрсдийн орон нутгийнхаа хөгжлийг хамтдаа тодорхойлох, өөрсөддөө хамааралтай асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцох эрх бүхий хүмүүс юм.
- Иргэд төрж өссөн болон амьдарч буй орон нутгийнхаа онцлог, үүссэн нөхцөл байдал, нийтлэг ашиг сонирхол, хэрэгцээ, шийдвэрлэх шаардлагатай тулгамдсан асуудлуудыг хамгийн сайн мэддэг.
- Иргэд орон нутгийнхаа хөгжлийн тулгамдсан асуудал, тэргүүлэх чиглэл, бодлого, хөтөлбөрийг тодорхойлох, түүнийг хэрхэн хангах тухай оновчтой арга замыг томъёолж чаддаг.

ОНХС нь иргэдэд “Оролцоо нь хүлээж суух бус, аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд дуу хоолой өөрийн санал, бодлоо нэмэрлэх, хийж бүтээх, идэвхтэй хяналт тавих үйл ажиллагаа юм” (Оюунтуяа.С, 2014, хууд. 7) гэдгийг ойлгоход чухал нөлөө үзүүлж байна. Иргэд нэг орон нутагт оршин суугаа амьдралын ижил сонирхол, хэрэгцээгээ тодорхойлон шийдвэрлэхийн тулд нэгдэн хамтарч ажиллах боломжийг бүрдүүлж байна.

ОНХС нь иргэдэд тулгамдсан асуудлаа хамтран тодорхойлж, улмаар ИНХ, ИТХ-ын хурлаар хэлэлцүүлж улсын төсөвт суулгах замаар орон нутгийнхаа хөгжилд хувь нэмрээ оруулах боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, иргэд оролцох эрхээ эдлэснийхээ дүнд өөрийн тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлэх, улмаар орон нутгийн хөгжлийг бий болгох, нутаг орондоо тогтвортой амьдрах боломжоо нэмэгдүүлдэг юм. 2013 оноос эхлэн ОНХС-ийн үйл ажиллагаа эхэлсэн бөгөөд



Зураг №1 ОНХС-ийн үйл ажиллагааны мөчлөг
Эх сурвалж: ОНХС-ийн үйл ажиллагааны 228 дугаар журам

энэ хугацаанд нэлээдгүй хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг орон нутгийн бүтээн байгуулалт, хөгжилд зарцуулаад байна. Цаашид ч орон нутгийн хөгжлийн сангийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхэд Засгийн газраас анхаарч ажиллаж байна.

2012, 2014 онуудад ОНХС-ийн үйл ажиллагааг зохион явуулах асуудлыг зохицуулсан холбогдох “журам”⁵-ыг батлан хэрэгжүүлж байсан бөгөөд түүнийг дахин шинэчлэн сайжруулж (2018 оны 9 дүгээр сараас Сангийн сайдын тушаалаар) ОНХС-ийн үйл ажиллагааны 228 журам батлагдсан. Өмнөх журмыг шинэчлэхдээ шат шатны албан хаагчид болон иргэдээр хэлэлцүүлж, гарсан саналуудыг тусгасан байна. Одоо хэрэгжиж буй энэхүү 228 дугаар дугаар журмын хэрэгжилт нь иргэд, олон нийт, тухайн шатны төрийн байгууллагууд, түүний ажилтнууд болон ИТХ-ын төлөөлөгчид гээд олон оролцогч талуудын хамтын ажиллагаагааг шаардаж байна.

Мөн ОНХС-ийн үйл ажиллагаа нь цаг хугацааны хувьд жилийн турш үргэлжилнэ. Өөрөөр хэлбэл, 1-5 дугаар сард иргэд өөрсдийн нутаг орны тулгамдсан асуудлыг тодорхойлж, ИНХ-аараа хэлэлцэж, улмаар уг саналаа сум, дүүргийн ЗДТГ-т хүргүүлнэ. 6 дугаар сард Засаг даргын захирамжаар байгуулагдсан “Ажлын хэсэг” баг, хороодоос ирсэн саналыг тэргүүлэх чиглэл, ач холбогдлоор нь эрэмбэлж, ИТХ-аар хэлэлцүүлнэ. 7 дугаар сард аймаг, нийслэлд санал нэгтгэгдэж, иргэдийн нээлттэй хэлэлцүүлгээр 2 удаа хэлэлцэгдэнэ. Ийнхүү шат, шатны хэлэлцүүлгийн дүнд төсвийн төсөөлөлд сууж, 11 дүгээр сард төсөвт тусгагдан батлагддаг. Ийнхүү төсөв батлагдснаас хойш буюу 12 дугаар сардаа багтаан тухайн Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн санд санхүүжилт шилжин орно. Үүний дараа сард буюу шинэ оны 1-5 дугаар сард мөн л өөрсдийн тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох замаар ОНХС-ийн төлөвлөлт дахин үргэлжлэн явагддаг.

Хүснэгт 1: ОНХС-ийн төлөвлөлтийн үе шатанд иргэд оролцох боломж

Иргэдийн оролцоо						
№	Оролцооны хэлбэр/ ОНХС-гийн үе шат	Саналаа өгөх	Эрэмбэлэхэд оролцох	Мэдээлэл авах	Хянах, үнэлэх	Биечлэн оролцох
1	Төлөвлөлт	✓	✓	✓		✓
2	Төслийн эрэмбэлэлт		✓	✓		
3	Худалдан авах ажиллагаа			✓	✓	✓
4	Хяналт шинжилгээ үнэлгээ			✓	✓	
5	Хөрөнгийн удирдлага			✓	✓	✓

Эх сурвалж: 2019 онд “Тогтвортой амьжиргаа-3” төслөөс зохион байгуулсан “Орон нутгийн хөгжлийн санг төлөвлөх болон төсөл, арга хэмжээг эрэмбэлэх” сэдэвт сургалтын материал

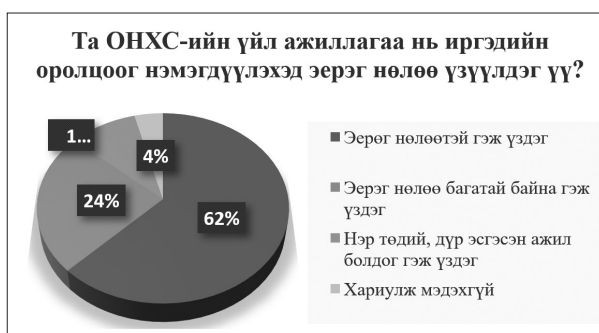
5 Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам #244/2012
ОНХС-ийн Заавар #43/2014 (дээрх журмуудыг нэгтгэж 228 дугаар журмыг шинэчлэн боловсруулсан)

Дээрх хүснэгтэд үзүүлсэнчлэн санал өгөх, мэдээлэл авах, эрэмбэлэх, хянах зэргээр оролцох боломж иргэдэд байгаа хэдий ч иргэдийн оролцоо, идэвх санаачлага хангалтгүй байдал хаа сайгүй байна. Үүний шалтгааныг олон зүйлээр тайлбарлаж болно. Тухайлбал, малчин иргэд яагаад энэхүү оролцох эрхээ эдэлж чадахгүй байгааг дараах дүгнэлтүүдээс харж болно. *(Бэлчээрийн менежментэд орон нутгийн хөгжлийн санг ашиглаж буй төлөв байдлын үнэлгээний тайлан., 2018, хууд. 5):*

- ❖ ОНХС-гаар хэрэгжүүлэх төслийн талаар малчдын зүгээс үр дүнтэй санал гаргаж чадахгүй байна. Учир нь:
 - Малчин өрхүүд тархай бутархай байршилтай, зарим нь баг, сумын төвөөс алс хол оршдог тул мэдээлэл хүргэх, эргэх холбоо тогтооход хүндрэлтэй тул ОНХС-д санал өгөхөд бүрэн хамрагддаггүй.
 - Санал өгдөг малчид нь өөрсдийн нийтлэг тулгамдсан асуудлыг биш, гол төлөв нэг, хоёр өрхөд хамаатай явцуу хүрээний хувийн шинжтэй асуудлаар санал өгдөг. Жишээ нь, өвөлжөөндөө ойр худаг гаргуулах гэх мэт.
 - Багийн нийтийн хуралд оролцож гаргасан саналаа хамгаалах талаар малчид хойрго ханддаг, багийн хуралд бүрэн оролцдоггүй.
 - Малчдын зүгээс голдуу нэг загварын саналууд гардаг, тэр нь сумын түвшинд ИТХ-аар хэлэлцэх үед ихэнх тохиолдолд дэмжлэг авдаггүй. Нэгэнт санал нь дэмжлэг авахгүй болохоор санал өгөх идэвх нь ч буурсан байна.
 - ОНХС-гийн талаарх малчдын ойлголт, ялангуяа, хууль эрх зүйн талаарх мэдлэг ихээхэн дутмаг байна.
- ❖ Багийн нийтийн хурлаар хэлэлцэгдэн эрэмбэлэгдсэн малчдын санал сумын ИТХ-аар өөрчлөгддөг. Шалтгаан нь:
 - Сумын төвийн сургууль, цэцэрлэгийн багш, эмнэлгийн эмч нарын тоо, оролцоо ихтэй байдаг тул тэдний санал давамгайлдаг.
 - Сумын ИТХ-ын төлөөлөгчид өөрсдийн сонгогдсон тойрогтоо хуваарилдаг.
- ❖ Харин хотын болон аймаг, сумын төвийн иргэд оролцох эрхээ эдлэхгүй байгаа нь дараах шалтгаанууд байна. Үүнд:
 - ИНХ нь ажлын цагтай нь давхацдаг.
 - ОНХС-ийн талаарх мэдлэг мэдээлэлгүй, эрх зүйн мэдлэг боловсрол тааруу.
 - ИНХ-ын ач холбогдлыг үнэлдэггүй, хурлаар хэлэлцэх асуудалд өөрт нь хамаатай гэж үздэггүй.
 - Өөрсдийн нийтлэг тулгамдсан асуудлыг биш, гол төлөв нэг, хоёр өрхөд хамаатай явцуу хүрээний хувийн шинжтэй асуудлаар санал гаргаж энэ нь дэмжигдээгүй тул оролцох идэвх нь сулардаг.
 - Найз нөхөд, таньдаг хүмүүс нь энэ хуралд очдоггүй тул очихоос цааргалдаг.
 - Шууд үр дүн нь харагддаггүй, өөрт нь хурдан хугацаанд үр ашиг нь мэдрэгддэггүй зэрэг болно.

Төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилт ба ОНХС: Бид энэ хэсэгт ОНХС нь иргэдийн оролцоог хангах хэрэгсэл болж чадаж байна уу? гэдэгт хариулт эрэлхийлэх болно. Үүний тулд ОНХС-ийн үйл ажиллагааны талаар Дундговь, Өмнөговь, Дорноговь, Говьсүмбэр, Архангай гэсэн 5 аймгийн багийн Засаг дарга нар, Засаг даргын тамгын газрын мэргэжилтнүүд нийт 200 оролцогчоос асуулгын аргаар судалгаа, бүлгийн ярилцлага хийж үр дүнг нь нэгтгэж, энэхүү өгүүлэлдээ ашиглав⁶.

ОНХС-ийн үйл ажиллагаа нь төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд ойртуулж байна гэж судалгаанд оролцсон хүмүүсийн 87% нь үзсэн. Судалгааны ажлаар эдгээр аймгуудад ажиллах явцдаа энэхүү үр дүнг баталгаажуулан дурдах зүйл олныг олж харсан юм. Тухайлбал, ОНХС-ийн үйл ажиллагааны мэдээллийг түгээх ажлыг орон нутагт багийн засаг дарга нар гардан хийдэг бөгөөд энэ үеэр явуулын үйлчилгээ үзүүлэх (нийгмийн халамж, эрүүл мэнд, цагдаа, хөдөлмөр эрхлэлт, даатгал г.м олон үйлчилгээ), санал хүсэлтийг сонсож шийдвэрлэх (сумын Засаг дарга болон холбогдох хүмүүс иргэддээ уулзалт хийдэг) ажлууд хийгддэг байна. Мөн ИНХ-ыг зохион байгуулахад ИТХ-ын гишүүдийг урьж оролцуулах, санаа бодлоо нээлттэй ярилцах зэрэг ажлууд хийжээ.



ОНХС-ийн үйл ажиллагаа нь Монгол Улсын төрөөс баримтлаж буй Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих бодлогын нэг хэсэг мөн. Тэгвэл судалгаанд оролцогчдын үзэж байгаагаар энэхүү бодлого хэрэгжиж эхэлснээс хойш иргэдийн нийгмийн

идэвх, оролцоо 2 дахин нэмэгдсэн байна. Мөн судалгаанд оролцогчдын 62% нь ОНХС нь орон нутагт иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлж байна гэж үзжээ. Харин эерэг нөлөө багатай байна гэж үзсэн 24% нь ихэвчлэн аймаг, сумаас алслагдсан багийн төлөөлөгчид байсан юм. Энэ нь магадгүй өнгөрсөн хугацаанд ОНХС-ийн төлөвлөлт нь хүн ам төвлөрөн суурьшсан газруудад (санал өгсөн иргэдийн тоогоор эрэмбэлдэг байсан тул) илүү их хийгдэж байсантай холбоотой байж болох юм. Оролцогчдын 10% нь нэр төдий, дүр эсгэсэн ажил хэмээн үзсэн нь ОНХС-аар хийгдсэн ажлууд чанаргүй, ашиглалт хамгаалалтыг хариуцан ажиллах тал дээр дутагдал байгаатай холбоотой үүссэн дүгнэлт болов уу хэмээн таамаглаж байна.

ОНХС-ийн төлөвлөлтийг анхан шатанд хийх ажлыг багийн ИНХ-ын дарга, тэргүүлэгчид, багийн Засаг дарга нар зохион байгуулах үүрэг хүлээдэг. Энэ үүргийнхээ хүрээнд иргэдэд ОНХС-ийн талаар, урьд өмнө тухайн сангийн

⁶ Дорноговь, Говьсүмбэр гэсэн хоёр аймаг нь ОНХС-ийн төлөвлөлтөөрөө улсад 2 ба 4-т шалгарч байсан туршлагатай бөгөөд Дундговь, Өмнөговь, Архангай аймгуудад ч өөр өөрийн гэсэн сайн туршлагуудтай.

хөрөнгөөр хийгдэж байсан бүтээн байгуулалтын тухай, тухайн онд хийгдэхээр төлөвлөгдсөн ажлуудын талаар мэдээлэл хүргэхээс тэдний ажил эхэлнэ. Хэдийгээр иргэдийн мэдлэг, боловсрол, нийгмийн идэвх, оролцоо ялгаатай хэдий ч тэднийг ОНХС-ийн төлөвлөлтөд оролцуулах шаардлагатай болдог. Судалгаанд оролцсон засаг дарга, ИНХ-ын дарга нарын 43,2% нь иргэдээ аль болох оролцуулахыг эрмэлзэж, олон янзын арга хэлбэрийг ашигладаг хэмээн хариулжээ. Үүнд: ОНХС-ийн талаарх мэдээлэл өгөх зурагт хуудас тараах, өдөрлөг, сургалт, хэлэлцүүлэг, уулзалт, санал асуулга авах, ИНХ-аа хийх зэргийг дурьдаж болно. Гэвч иргэдийн ирц хангалтгүй байх нь олонтаа бөгөөд дээрх арга хэмжээний үеэр сугалаа зохион байгуулах, ямар нэгэн зүйл үнэгүй тараах гэх мэт зүйл давхар хийгдвэл олуулаа цуглах магадлалтай байдаг. Ямар нэгэн зүйл өгөх үед иргэд олноороо цуглаж байгаа нь үндсэндээ иргэдийн мэдлэг боловсрол хангалтгүй байгаатай холбоотой. Өөрийн оролцох эрхийг эдлэх, санаа бодлоо илэрхийлэх нь хамгийн чухал гэдгийг үнэлэхгүй, ойлгохгүй харин тараах зүйлийг авах нь чухал гэж үзэж байгаа нь харамсалтай.

Ийнхүү иргэдийн мэдлэг, боловсрол, оролцох сэдэв ялгаатай ч ОНХС-ийн төлөвлөлтөд оролцсон иргэдийн 87% нь санаа бодлоо илэрхийлж чаддаг байна⁷. Өөрөөр хэлбэл, 13% нь л ОНХС-ийн төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд оролцохдоо санал бодлоо илэрхийлж чаддаггүй гэж үзсэн байна. Санал бодлоо илэрхийлж чадахгүй байгаа гол шалтгаан нь боловсрол мэдлэггүй байдлаас гадна өөрийгөө илэрхийлэх болон харилцах чадвар дутмаг, буруу зүйл хэлчих вий гэхээс эмээх, хүйсийн болон насны ялгаатай байдал зэрэг юм.

ОНХС-ийн үйл ажиллагааны 228 дугаар журамд ОНХС-ийн төлөвлөлтөд санал асуулгын хуудас, бүлгийн ярилцлага, цахим хэлбэрээр иргэдээс санал авахыг зааж өгсөн. ОНХС-аас санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, арга хэмжээг тодорхойлохдоо



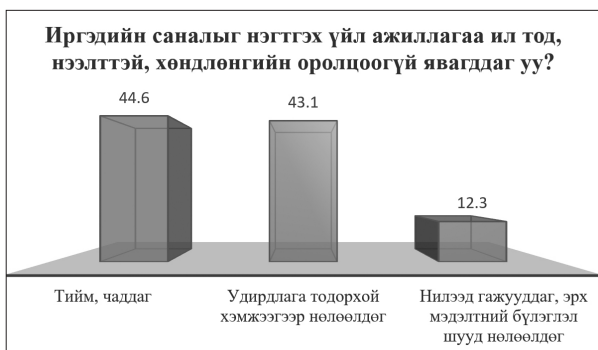
санал асуулгын хуудсаар авах нь илүү оновчтой гэж 49,5% нь үзжээ. Учир нь уг арга хэрэглэхэд хялбар, чирэгдэл багатай бөгөөд тухайн ажлын гол материал, баримт болж үлддэг байна. Судалгаанд оролцогсдын 16,5% нь бүлгийн ярилцлагаар, 8,5% нь цахимаар, 24,5% нь гурван хэлбэрийг хослуулан хэрэглэх оновчтой гэж үзжээ. Харин бүлгийн ярилцлагаар санал авах хэлбэрийг хүн амын төвлөрөл бүхий газруудад хэрэглэх нь илүү боломжтой юм. Одоогийн байдлаар дээрх 5 аймагт цахим хэлбэрээр иргэдийн саналыг авах ажил хэрэгжээгүй байгаа нь дэд бүтэц, санхүүжилт, техник, технологи зэрэгтэй холбоотой байна.

7 Гэхдээ энэхүү тоо нь багийн хуралдаа ирж оролцсон иргэдийн 87 хувь нь санаа бодлоо илэрхийлэн оролцож чаддаг гэсэн утгатай бөгөөд нийт сонгуулийн насны иргэдийн 87 хувь гэсэн утга агуулаагүй болно.

ОНХС-гийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх ажлыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд иргэдийн санал тусгагдаж чаддаг уу? гэсэн асуултад 32,3% нь тусгагддаг, 13,4% нь иргэдийн санал тусгагддаггүй, 52,6% нь тэр бүр тусгагддаггүй, 1,7% нь иргэдийн санал нөлөөгүй гэж хариулсан байна. Асуулгын судалгаагаар гарсан энэхүү үр дүнг фокус ярилцлагын явцад нягтлан тодруулсан юм. Тухайлбал, энэ үеэр иргэдийн санал дараах гурван шалтгааны улмаас ОНХС-ийн хөрөнгөөр хийгдэх ажлын төлөвлөгөөнд багтдаггүй болох нь ажиглагдлаа. Үүнд:

1. Иргэдийн санал оновчтой бус, явцуу хүрээний шинжтэй буюу цөөн хэдэн өрхөд үр ашиг хүртэх ажлыг санаачилдаг. Тухайлбал, яг гэрийнхээ хажууд худаг г.м
2. Төсөвт хөрөнгө оруулалтын дүнгээс хэтэрсэн үнийн дүнтэй ажил, үйлчилгээг санаачилдаг. Тухайлбал, арьс ширний томоохон үйлдвэр сумандаа барих г.м
3. Иргэдийн санал тухайн орон нутгийн хөгжлийн бодлого, тэргүүлэх чиглэлд хамаарахгүй бол ажлын хэсэг дээр саналыг нэгтгэн эрэмбэлэх жагсаалтад багтаадаггүй байна.

Эндээс иргэдийн саналыг хэрхэн оновчтой нэгтгэх вэ? гэдэг асуудал нь иргэдийн оролцоог баталгаажуулах бас нэгэн алхам болох нь харагдаж байна. Иргэдийн саналыг хэрхэн нэгтгэж, эрэмбэлэх нь сум болон аймгийн Засаг даргын тамгын газарт байгуулагдсан ажлын хэсгээс хамаардаг болох нь судалгаанаас ажиглагдав. Өөрөөр хэлбэл, ажлын хэсэг баг бүрээс ирсэн саналыг бодитойгоор, үнэн зөв эрэмбэлж санхүүжүүлэх жагсаалтыг бий болгож чадахгүй бол иргэний оролцоо эрх хэрэгжиж, бодит ажил хэрэг болох боломжгүй байдаг.



Судалгаанд оролцогсдын 44,6% нь иргэдийн саналыг нэгтгэх үйл ажиллагаа нь ил тод, нээлттэй явагддаг гэсэн бол 55,4% нь ил тод бус, хөндлөнгийн оролцоотой явагддаг гэж үзсэнийг анхаарууштай юм. Иргэдийн саналыг нэгтгэх үйл ажиллагаа нь нилээд

гажууддаг, удирдлага болон эрх мэдэлтний бүлэглэл шууд нөлөөлдөг болох нь судалгаанаас харагдаж байна. Судалгаанд оролцогчидтой ярилцаж байхад иргэдийн саналыг хэрхэн нэгтгэж, эрэмбэлэхэд ялсан намын нөлөө, улстөржилт их байдгийг дурдаж байсан. Энэ бүхэн иргэдийн оролцоонд сөргөөр нөлөөлж, тэдний идэвх, санаачлагыг буурахад нөлөөлж байна.

Бид асуулгын судалгаа хийх үеэр мөн багийн дарга нар, ЗДТГ-ын холбогдох мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийсний үр дүнд дараах хоёр гол дүгнэлтийг хийсэн юм. Үүнд: нэгдүгээрт, иргэд ОНХС-ийн үйл ажиллагаанд оролцохдоо ардчилал, хүний эрхийн боловсролд суралцдаг. Хоёрдугаарт, иргэний оролцох эрхийг баталгаажуулсан хууль эрх зүйн олон заалтаас хамгийн их амьдралд хэрэгжиж байгаа нь Төсвийн тухай хууль, түүнд заагдсан ОНХС-ийн журам юм. Эдгээр дүгнэлтээ орон нутгийн хөгжлийн санг төлөвлөж хэрэгжүүлэхэд иргэний оролцоог ханган ажиллаж буй дараах жишээгээр баталгаажуулж байна. Үүнд:

- 2013 оноос хойш жил бүр ОНХС-ийн хөрөнгөөр ямар бүтээн байгуулалт хийгдэх талаар иргэдийн санал асуулга, хурал уулзалтууд болж байна.
- Сонгуулийн насны хүн бүрт саналын хуудас тарааж, санал авч байна.
- Саналыг санал асуулгын цаасаар, цахимаар, бүлгийн ярилцлагаар гэх мэт олон төрлийн аргуудаар авч байна.
- Алслагдсан баг, сумын иргэд ч саналаа өгч байна. Тэдний саналд тулгуурлан аймаг, сумдад бүтээн байгуулалт хийгдсэн байна. Өнгөрсөн хугацаанд ОНХС-ийн хөрөнгөөр бүтээн байгуулалт хийгдээгүй аймаг, сум гэж байхгүй.
- Иргэд багийн хурал дээрээ ирж өөрсдийн тулгамдсан асуудлаа шүүн хэлэлцэж, хамгийн их тулгамдснаа тодруулан эрэмбэлж байна.
- Хамгийн их тулгамдсан асуудал нь олонхийн саналаар дэмжигдэн баталгаажиж байна.
- Иргэд өөрсдөө “бүлэг” байгуулан ажиллаж тулгамдсан асуудлаа шийдэж байна. Иргэдийн бүлэг нь 10 сая хүртлэх үнийн дүнтэй ажлыг хийж гүйцэтгэдэг.
- Иргэдийн саналаар дэмжигдээгүй ажлыг ОНХС-ийн хөрөнгөөр санхүүжүүлдэггүй.
- Иргэд төслөө санаачлах, төслийн танилцуулгаа бичих гэх мэтээр хамтран ажиллаж сурч байна.
- Иргэд төслийн саналаа гаргах, боловсруулахдаа өөрсдийн орон нутгийн тэргүүлэх чиглэл, хөгжүүлэх хөтөлбөрийг судлаж байна.
- Иргэд өөрийн санаачилсан төсөл яагаад санхүүжигдээгүй шалтгааныг ЗДТГ-ын ажлын хэсгээс асууж, мэдээлэл авах эрхтэй, мөн ажлын хэсэг иргэдэд мэдээлэх үүрэгтэй болсон.
- ОНХС-аар хийгдсэн ажлыг хүлээж авах ажлын хэсэгт иргэд ажиллаж байна.

Дүгнэлт

Төрийн зүгээс иргэний оролцох эрхийг дэмжсэнээр тогтвортой хамтын ажиллагааг бий болгох боломжтой. Иргэдийн оролцоог сайжруулснаар төр, орон нутгийн захиргаа, иргэдийн холбоо бэхжиж, харилцан ойлголцох, аливаа шийдвэрт нутаг дэвсгэрийн онцлог, иргэдийн санаа бодол тусгагдах боломж бүрдэхээс гадна гарч буй шийдвэрт иргэдээс тавих хяналт дээшлэх ач холбогдолтой.

Иргэнийхээ оролцох эрхийг дэмжих явдал бол ардчиллыг хөгжүүлэх, сайн засаглалыг бий болгох гол арга зам мөн. Иргэний оролцох эрхийг дэмжинэ гэдэг нь олон нийтийн өөрсдийнх нь үнэт зүйлд тулгуурлан тэдэнтэй хамтран ажиллах, сайн сайхан байдлыг баталгаажуулах үйл явц юм. Иргэний оролцох эрхийг хангах нь нэг удаагийн арга хэмжээ бус, харин тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц юм. Энэ нь иргэнийг оролцох эрхээ эдлэх боломжуудыг бий болгох, тэрхүү арга замын талаар иргэдэд тайлбарлан таниулах үйл явц юм. Энэхүү үйл явц нь нийгэм-улс төрийн олон талт харилцаагаар хэрэгжиж, идэвх санаачлагатай, хариуцлагатай иргэдийг бий болгох нэг хүчин зүйл болдог.

Сонгуулийн бус үеэр иргэд төрийн үйл хэрэгт хэрхэн оролцох өөрийн эрх, үүргийн талаар төдийлөн мэдэхгүй байгаа нь иргэдийн улс төрийн боловсрол, ардчилал, хүний эрхийн боловсрол хангалтгүй байгаатай холбоотой. Мөн зарим тохиолдолд оролцох боломжийн талаар хууль тогтоомжийг тайлбарлан таниулсаар атал асуудалд хойрго хандах, гутранги байх, аливааг үгүйсгэх зэрэг сөрөг оролцоо түгээмэл байна. Тиймээс цаашид төрийн зүгээс иргэддээ ардчиллын болон хүний эрхийн боловсрол олгох асуудалд онцгойлон анхаарах шаардлагатай байна.

ОНХС-ийн төлөвлөлт нь иргэдийн оролцоог хангах хамгийн чухал арга зам болж байна. ОНХС-ийн үйл ажиллагаа нь орон нутгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд иргэдийн дуу хоолой, санал бодлыг сонсох, идэвх санаачлагыг дэмжих үйл явц юм. Гагцхүү энэ нь гэнэтийн санамсаргүй бус, харин байнгын, тасралтгүй явагдах нь чухал. Иргэд ОНХС-ийн үйл ажиллагаанд оролцож байгаа нь эрхээ эдэлж буй нэг хэлбэр ч нөгөө талаас төсвийг хянах, төрийн бодлого, шийдвэрийг нягтлах хяналтын үйл ажиллагаа болж байна. Гэвч иргэдийн мэдлэг, боловсролын байдлаас болж иргэдийн оролцоо бүтээлч бус байна. Цаашид иргэдийн боловсрол, мэдлэг дээшилснээр асуудлаа зөв цэгцтэй тодорхойлж, хамтаараа асуудлаа хэлэлцдэг, ярилцдаг, зөв шийдэлд хүрдэг болоход ахиц гарна. Иргэд оролцоогоо илүү бүтээлч болгосноор шийдвэр гаргах түвшинд нөлөөлөх төдийгүй төсвийг ойлгож, хянаж сурна.

Иргэний оролцоог дэмжихдээ бүхий л насныханд жигд хүртээмжтэй хүрэхийг зорьж ажиллах шаардлагатай байна. Иргэдэд, ялангуяа хөдөөгийн алслагдсан багийн иргэдэд хүний эрхийн болон тогтвортой хөгжлийн боловсролын талаар мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байгаа бөгөөд энэ чиглэлээр сургалт, сурталчилгааны

ажил зохиох шаардлагатай байгаа нь ажиглагдав. Иргэдийг идэвхижүүлэхийн тулд иргэдийн оролцоотойгоор орон нутагт тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох судалгааны аргуудыг тэдэнд танилцуулж, эзэмшүүлэх нь чухал байна. Мөн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд энгийн, ойлгомжтой хэлбэрээр тайлбарлаж бичсэн гарын авлагууд гаргах хэрэгтэй байна.

Ном зүй

Улс төрийн боловсролын академи. (2013). Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. Судалгааны тайлан. УБ.

Банзрагч.Г, нар (2013). Хууль тогтоомжийн хэрэглээ. . УБ.

Оюунтуяа, С. Мөнхнаран, А. (2012). Иргэдээ сонсож, иргэдтэйгээ зөвлөлдөж, хөгжлийн хамтдаа бүтээхүй. УБ.

Оюунтуяа.С, Мөнхнаран, А. (2014). Иргэний танхим – Иргэдийн оролцоо. УБ.

ХААИС-ийн иновацийн төв. (2018). Бэлчээрийн менежментэд орон нутгийн хөгжлийн санг ашиглаж буй төлөв байдлын үнэлгээний тайлан. УБ.

МУЗГ. (2011). Төсвийн тухай хууль

Сангийн сайд. (2018). ОНХС-ийн үйл ажиллагааны 228 дугаар журам.





Б.ЖАВЗАНХҮҮ

“Хүүхдийн эрхийн сургалт
судалгааны хүрээлэн” ТББ-ын захирал

ХҮҮХЭД АСРАН ХҮМҮҮЖҮҮЛЭХ ЭЦЭГ ЭХИЙН МЭДЛЭГ, ЧАДВАРЫГ ДЭМЖИХ БОЛОН ТЭДЭНД ТУСЛАХ АРГА ХЭЛБЭРИЙН ТУХАЙД

SUPPORTING A PARENTING KNOWLEDGE OF CHILD DEVELOPMENT AND WAYS TO HELP PARENTS

Хураангуй: Монголын төр, засаг олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн дагуу хүүхэд хамгааллын үндэсний тогтолцоог бэхжүүлэхийг зорьж байна. Энэ хүрээнд хүүхдийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн шинэчлэл хийх зорилт, үйл ажиллагааг дэс дараатай хэрэгжүүлж, 2016 оноос хүүхэд хамгааллын тухай бие даасан хууль, холбогдох хэд хэдэн хууль тогтоомж баталснаар хүүхэд хамгааллын талаарх төрийн бодлого, зарчим, үзэл санааны томоохон өөрчлөлт шинэчлэл өрнөж эхлэв. Эдгээр хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй олон сорилтууд тулгарч байна.

Ялангуяа гэр бүлийн орчинд хүүхэд аюулгүй амьдрах, хүчирхийллээс хамгаалагдах эрх нь зөрчигдөж байна. Эцэг эх, асран хамгаалагч, гэр бүлийн гишүүдийн зүгээс хүүхдээ хүчирхийллийн ямар нэгэн хэлбэрт өртүүлэх, тэдэнд зүй бус хандах байдал газар авч байгаад олон нийт сэтгэл зовж байна. Жишээ нь 2019 оны эхний 2 сард бэлгийн хүчирхийлэлд 69 хүүхэд өртжээ.¹ Хүүхдэд

1

ЦЕГ-ын Мэдээлэл дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны мэдээлэл, 2019 оны 1,2 дугаар сар

зүй бус хандах байдал нэмэгдэж байгаад олон нийт эмзэглэж байна.

Энэ зөрчлийн шалтгаан нь эцэг эхийн дунд хүүхдийн эрх, хамгаалал, хөгжлийн онцлог, хүүхэдтэй харилцах, хүмүүжүүлэх арга барил, мэдлэг, мэдээлэл дутмаг, ажиллах цаг боломж хомс байдагтай холбоотой болох нь судалгааны үр дүнгээр тодорхойлогдсон байдаг. Эцэг эхийн хараа хяналт сул орчинд хүүхдэд үүсэх сөрөг нөлөө, элдэв асуудал хүүхдийг “тойрдоггүй”.

Энэ нь хүүхэд хамгааллын тухай ойлголт, мэдлэгийг иргэд олон нийт, эцэг эхэд тайлбарлах, нийгмийн бүх орчинд хүүхэд бүрийг дарамт хүчирхийлэл, үл хайхрах байдлаас хамгаалах, хүүхдийн эрхийг хүндэтгэх шинэ соёл, хэм хэмжээг түгээх шаардлага өсч байгааг харуулна. Эс бөгөөс иргэд, насанд хүрэгчдийн дунд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг хүүхдийн байгууллага, хүмүүжил төлөвшлийг сургууль, багш нар хариуцах ёстой гэх уламжлалт сөрөг хандлага оршсоор л байна.

Энэ байдалд үндэслэн Монгол Улсын Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл 2018 оны сүүлээр байгууллага, аж ахуйн нэгжид дагаж мөрдөх Хүүхэд хамгааллын жишиг бодлого хэмээх баримт бичиг баталж, байгууллага бүр эцэг эхийн зөвлөл байгуулж ажиллах зөвлөмж гаргалаа. Эдүгээ хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх зорилт, үйл ажиллагааны тусгай хэрэглэгдэхүүн болгон “Хүүхэд хамгааллын бодлого” хэмээх баримт бичгийг олон оронд ашигладаг. Энэ нь хүүхдийн эрхийн талаарх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны арга хэрэгсэл юм.

Харин уг бодлогын баримт бичгийг байгууллага бүр дагаж мөрдөн, хамт олны эцэг эхийн зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжилтийг хянах хэлбэр нь монгол орны нийгэм, эдийн засаг, соёлын, хөгжлийн түвшинтэй холбоотой өвөрмөц зохицуулалт төдийгүй нийгмийн үйлчилгээний харьцангуй шинэ систем болж магад.

Энэ санаачлага, зөвлөмжийг бүх талуудад хүргэх, нийгэм даяар хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны төв байгууллагуудын манлайлал чухал. Яамд нь тэргүүлсэн шинэ хандлага, эрмэлзэл төрийн байгууллага, бизнесийн хамт олон, орон нутаг, олон нийтэд үлгэр загвар байх боломжтой.

Шинэ зорилт, санаачилгыг дагаж байгууллага бүр яагаад хүүхэд хамгааллын бодлоготой, эцэг эхийн зөвлөлтэй байх тэр нь сургуулийн эцэг эхийн зөвлөлөөс юугаараа ялгарах, түүнийг хэрхэн байгуулах, зөвлөлийн анхаарах үндсэн асуудал юу байх, хүүхэд асран хүмүүжүүлэх эцэг эхийн үүрэгт бодит дэмжлэг болж чадах уу зэрэг олон тайлбарлах, зөвшилцөх асуудал үүснэ.

Эдгээрийг иргэний аюулгүй амьдрах, ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх төрийн үүрэг, хариуцлагатай шууд холбон, төр ажлын байраараа дамжуулан ажилтан бүрийн хөдөлмөрлөх эрх, сахилга бат, ёс зүйтэй нь холбож хүүхдийг

хүндэтгэхийн зэрэгцээ тэдний үр хүүхэд, гэр бүлийн тогтвортой хөгжлийг анхаарах зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэн хандах ёстой.

Түлхүүр үг: Эцэг эхийн үүрэг, төрийн болон бизнесийн байгууллагын үүрэг, хариуцлага, ёс зүй, нийгмийн бүх орчин, хүүхдийн хамгаалагдах эрх, хүүхэд хамгааллын бодлого, эцэг эхийн зөвлөл.

Abstract: Today in Mongolia, children are becoming victims of violence and facing various challenges to exercise their basic rights to education, health, and protection. Since 2017, Government of Mongolia has taken substantial actions to ensure the rights of the children, however, there is question mark over the outcome of those actions. Thus, the article will examine Child Protection Policy as one of the tools to strengthen responsibility of the caregivers and stakeholders toward protecting right of the children. The researcher piloted Child Protection Policy in various organization including government agencies to private entities and shared findings within this article alongside recommendations for future adoption.

Key words: responsibility of the caregivers, responsibility of government agencies to private entities, responsibility, ethics, all social environment, right to protection of children, Child Protection Policy, parent council.

Удиртгал

Дэлхий нийтийн шинэ мянганы тогтвортой хөгжлийн үзэл санаа нь зөв сэтгэлгээ, үзэл санаагаар зохистой аж төрөх, хүний оюуны хөгжлийг бүрэн хангах, хүн гэгээрч боловсрох бололцоог хэрэгжүүлэх, ёс суртахууны эрхэм чанарыг хадгалан, зөв үнэт зүйл, үнэлэмжийг төлөвшүүлэхэд чиглэж байна. Монголын хүн амын гуравны нэгийг эзлэх 18 хүртэл насны хүүхдүүд төр, нийгэм, гэр бүл, эцэг эхээс байнгын анхаарал халамж, дэмжлэг шаарддаг эмзэг ертөнц. Монгол хүний амьдралын утга үр хүүхэдтэйгээ салшгүй холбоотой. Айл болж үр хүүхдээ өсгөх, ажил хийж өрх, бүлээ тэжээх, мэдлэг чадвараа бусдын сайн сайхны төлөө зориулж урт удаан амьдрах нь хүн бүхний хүсэл. Гэвч сүүлийн хорь гаруй жилд монгол хүний ухамсарт хүн байх мэдлэгийн үнэ цэнэ, үнэлэмж суларч, хүнлэг байх үнэт зүйл доошилсон.

Үр хүүхэддээ анхаарах завгүй эцэг эх олон. Эцэг эхийн хараа халамж сул хүүхдүүдийн орон зайг хэн нэгэн өөртөө ашигтай байлгахыг ил далд бүх хэлбэрээр санаархаж, ямар ч насны хүүхдийг илүү харахаас эхлээд ичгүүргүй үйлдлийн золиос болгодог хүчирхийллийн хэлбэр, хандлага их байна.

Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэгч этгээд нас, хүйс, ажил, мэргэжил, гэр бүл, нийгмийн байдлаараа бус хүүхдийг ашиглах, доромжлох, уруу татах сэтгэц, зан үйл, үзэл хандлагаараа ялгардаг. Тэд эцэг эхийн анхаарал дутмаг хүүхдийг ашиглах, хохироох аргаа амархан олж, нүднээс далд, нууц хэрэгжүүлж эхэлдэг. Ийм зан үйл бүхий хүн цөөн ч тэдний ихэнх ямар нэг байгууллага, хамт олны

дунд байгаа. Энэ нөхцөл байдлын шалтгааныг нийт байгууллага, хамт олонд мэдээлж сурталчилж чадвал хүүхэд бүрийн аюулгүй байдлыг хангахад нийгэм, олон нийт өөрийн үүрэгтээ ухамсартай хандна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын нийтлэг зарчмын дагуу байгууллагын удирдлага нь ажилтан, алба хаагч бүртээ ёс суртахуунтай байх, хүүхэд, гэр бүлийнхээ аюулгүй байдлыг хангадаг байх үүрэг хариуцлагыг шаардаж, тусалж нөлөө үзүүлж болно. Энэ нийтлэг зарчмыг байгууллагын хамт олны оролцоог хангасан эцэг эхийн зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжүүлэх боломжтой.

Хүүхэд, гэр бүлээ дэмжих өөрчлөлтийг эхлүүлж, өргөжүүлэхэд төрийн байгууллага ялангуяа төрийн захиргааны байгууллага, тэдний удирдлага, хамт олны гишүүн бүр нөлөөтэй.

Төрийн язгуур үүргийн дагуу хүүхдийн эрхийг дээдлэх соёл, үнэлэмжийг нийгэмд хэвшүүлэхийн төлөө бизнесийн байгууллагуудад нөлөөлөх үүрэг бас тэдэнд бий².

Төрийн болон бизнесийн бүх байгууллага хүүхэд хамгааллын бодлоготой болж, эцэг эхийн зөвлөл байгуулж ажиллах боломжтой юм. Гагцхүү нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад оновчтой хариу үзүүлж, үүргээ биелүүлэх нь өнөө ирээдүй цагийг хөгжилд аль алинд нь амин чухал болно.

Үндсэн хэсэг

Монгол Улсын нийт хүн амын гуравны нэг нь 18 хүртэл насны хүүхэд байна. Өмнөх зууны ерээд оноос эхлэн энэ улсад хүүхэд бүр эрх эдлэгч байх³ыг Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, үндэсний хууль тогтоомжоор баталгаажуулсаар байна. Монгол Улс Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц (1990) д нэгдэж, шинэ Үндсэн хууль (1992) иар хүн бүр эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй бөгөөд гэр бүл, хүүхдийн ашиг, сонирхлыг төр хамгаалахаар⁴ баталсан. Өнөөдөр Хүүхдийн эрхийн тухай, Хүүхэд хамгааллын тухай бие даасан хуулийн зэрэгцээ салбарын олон хууль хүүхэдтэй холбоотой харилцааг зохицуулж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон хууль тогтоомжоор хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, эрх хэмжээдийн дотор шинээр ойлгож хандвал зохих хүүхдийн хамгаалагдах эрхийн асуудал тодорхой байр эзэлдэг. Учир

2 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.5, 1.2.2, 3.3.1.5, 3.4, 3.4.1; Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг дэмжих хөтөлбөр, түүнийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө, 2017-2021, 3.4.4, Хүүхдийн аюулгүй байдлыг хангах тухай Засгийн газрын 2018 оны 01 тоот албан даалгавар, "2019-2020 оны Хүүхэд хамгааллын жил болгон зарлах тухай" Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2019 оны 60 дугаар зарлиг

3 Үндсэн хуулийн 14.2

4 Монгол Улсын Үндсэн хууль: 16.2, 16.11

нь төрсөн цагаас эхлэн 18 хүртэл насны хүнийг хүүхэд хэмээсэн үндэсний⁵ болон олон улсын⁶ эрх зүйн ойлголтын хүрээнд хүүхэд бүр нийгмийн бүх орчинд хүчирхийлэл, дарамт, мөлжлөг, үл хайхрах байдлаас ангид байж хамгаалуулах⁷ эрхтэйг баталгаажуулсан юм. Хүүхдийн хамгаалагдах эрхийг хамгийн энгийнээр хүүхэд хувийн орон зай, халдашгүй байдлаа хангаж, зүй бус хандлага, хүчирхийллийн ямар нэг хэлбэрт өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах, нөхөн сэргээх нь эцэг эх, гэр бүл, иргэд, нийгэм, төрийн үүрэг гэж хандвал зохино.

Үүнийг өргөн утгаар нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоо гэж ханддаг. Энэ нийлмэл зорилгыг тодорхойлон төрийн бодлого болгон боловсруулсан бол түүнийг сурталчлах, хэрэгжүүлэх, үнэлж дүгнэх хэлбэрийг тогтоох нь зайлшгүй.

Хүний хөгжлийг судлаачид хүүхдийн хөгжлийн онцлогийг насаар үндсэн 5 үед хувааж үе тус бүрд нь өвөрмөц маягийн зөрчил үүсэхэд түүнийг хэрхэн шийдвэрлэх нь эцсийн үр дүндээ тухай хүний хөгжилд нөлөөлдөг гэж үздэг. Энэ онолыг нийгмийн ажилд түгээмэл хэрэглэдэг⁸ бөгөөд ялангуяа сэтгэл зүйч Эриксоны хувь хүний биологийн хөгжил нийгмийн орчинд дасан зохицох үйл явцтай хосолдог тухай “Би-эго” хэмээх сэтгэц, нийгмийн онол загвараар үзвэл тухайн хүүхдэд эргэн тойрны эерэг хандлага анхаарлын дүнд хүүхэд 0-1 насанд өөртөө итгэлтэй, 1-3 насанд биеэ даасан, 3-5 насанд санаачлагатай, 5-12 насанд бүтээх, хөдөлмөрлөх дадалтай, 12-20 насанд өөрийгөө ойлгох мэдрэмжтэй болдгийг нотолсон. Онолын энэ дүгнэлтээр эцэг эх, иргэд ямар ч насны хүүхдэд зүй ёсоор хандаж сурах, ингэж суралцахад нь төрөөс эцэг эхийг дэмжих үүрэгтэй⁹. Судлаач Д.Сүрэнчимэг боловсролын үйлчилгээнд хамрагдаж байгаа 02-18 насны буюу энэ насны нийт хүүхдийн 60,9 хувь болох 800.0 хүүхдийг хамруулж тооцсон судалгаанаас үзвэл эцэг эх өдөрт 02-6 насны хүүхдэд хоёр, 06-14 насны хүүхдэд долоо, 15-17 насны хүүхдэд найм, 18 насны хүүхдэд 9 хүртэл цагийн хугацаанд хүүхдэд анхаарал тавьж зөвлөмж, хянаж, туслах хэрэгцээтэй болохыг тогтоосон байна¹⁰. Хүүхэдтэйгээ ажиллах, тэдэнд анхаарах цагийн боломж эцэг эхэд хэр байгааг хөдөлмөр эрхлэлтийн статистикаас үзвэл 192,4 хүн төрийн албанд¹¹, 200,0 гаруй мян.хүн хувийн хэвшил, бизнесийн салбарт, 288,7¹² хүн малчин буюу хөдөө аж ахуйд тус

5 Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 3.1(2016)

6 Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц, 1-р зүйл

7 Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц 2,3,6,12, 32,34,35,36,37,38,40; Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 7-р зүйл, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 2.6; мөн хуулийн 5,6,7,8,9 дүгээр зүйл

8 Эрик Эриксон “Хүүхэд нас ба нийгэм”, 1963 он

9 Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц 5 дугаар зүйл

10 Хүүхдийн хөгжил хамгаалал зөвлөлгөөнд тавьсан илтгэл, Д.Сүрэнчимэг, 2018 он, УБ

11 Төрийн албаны зөвлөлийн <http://www.csc.gov.mn/s/47/377>

12 ҮСГ, 2018, статистик мэдээлэл 12-12

тус ажиллаж, 388.0¹³ хүн насны тэтгэвэрт байна.¹⁴ Амьжиргааны эх үүсвэрээ бүрдүүлэх асуудал эцэг эхийн анхаардаг гол зүйл бөгөөд хөдөлмөрийн хуулийн дагуу долоо хоногт 40 цаг ажиллаж зохих хэмжээний цалин хөлс авах нийтлэг зарчмаар ажилладаг. Гэвч төрийн байгууллага, бизнесийн удирдлага аль аль нь ажилтнаа илүү цаг ажиллуулах нь түгээмэл. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч иргэд ч эдийн засаг, ашиг орлогын төлөө цаггүй зүтгэнэ. Ийм завгүй эцэг эх хүүхдээ сургууль, цэцэрлэгт хүргэж авахаас хэтрэхгүй. Тэдний дунд хүүхэдтэйгээ ажиллах цаг завьг гаргаж чаддаг нь тун цөөн. Олон эцэг эх хүүхдийн хүмүүжил, төлөвшлийг сургууль, боловсрол, хүүхдийн байгууллагад найдаад сургуулийн ажилд оролцох үүрэг, зорилгоо ойлгоогүй байдаг. Түүнчлэн хүүхдээ асарч хүмүүжүүлэхдээ тэдэнд тулгарах эрсдэлийг үнэлэх, сэргийлэх мэдлэг ойлголт сул, хүүхдэд зүй бус хандах дутагдал нийтлэг байна.

Эцэг эх хүүхдээ хүмүүжүүлэхдээ 26.5 хувьд нь биемахбодид хүрч зодох өвтгөх; 38 хувьд нь сэтгэл зүйн дарамт үзүүлэх, 47 хувьд нь хүчирхийллийн хэлбэрийг ашиглах, 40 хувьд нь дуртай зүйлийг хязгаарлах, гэрт хорих зэрэг аргаар хандсан байна¹⁵. Мөн 01-14 насны хоёр хүүхдийн нэг (46,9 хувь) нь өнгөрсөн нэг сарын хугацаанд биемахбод, сэтгэл зүйн шийтгэл хүлээсэн байна¹⁶.

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын 2016 оны судалгаагаар гэр бүлийн орчиндоо 10 хүүхдийн 8 ямар нэг байдлаар хүчирхийллийн хэлбэрт өртдөг, тэдний 2 хүүхдийн нэг нь биемахбодын, 4 хүүхдийн нэг нь үл хайхрах, 5 хүүхдийн 3 нь сэтгэл санааны, 8 хүүхдийн нэг нь бэлгийн шинжтэй дарамт, хүчирхийлэлд өртсөн гэж судалгаанд оролцогч хүүхдүүд хариулжээ.

Хүүхдийн эрх зөрчигдөж байгаа шалтгааныг эцэг эхийн 52,9 хувь хүүхэд хүмүүжүүлэх аргаа олохгүй, 49,6 хувь хүүхдийн эрхийн талаар; 40,2 хувь хүүхдийн нас, сэтгэхүй, хувийн онцлогийн талаар мэдэхгүй; 41,7 хувь уур бухимдлаа барьж дийлдэггүйгээс болсон гэжээ¹⁷.

Нийгэм оршин тогтнох үндэс нь хүн, хүмүүсийн харилцаа, ойлголцол юм. Нийгмийн системийг бүрдүүлэгч гэр бүл, иргэн, хуулийн этгээд, төр бүгд өөр өөрийн үүрэг, механизмаар бие биедээ харилцан нөлөөлнө. Хүмүүс хоорондоо зохистой харилцах, хүүхдийг хүндэтгэх хандлага, зан үйл, ухамсрын стереотипүүдийн өсөлт нь хамт оршин аж төрөх, аюулгүй тусгаар байх зарчмуудтай салшгүй холбоотой. Жишээ нь ажил үйлчилгээ, бизнес бүхэн хүүхдийн эрхэд эерэг болон сөрөг нөлөөтэй. Төр хүний эрхийн төлөө, бизнес ашгийн төлөө зорилготой ч нэр хүндтэй, тогтвортой өсөлттэй байхад

13 ҮСГ, 2018 оны тайлан 12-12

14 Хүүхдэд ээлтэй бизнес судалгааны тайлан, ГБХЗХГ, МХАҮТ, НҮБХС, 2018, хуудас 4

15 Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгааны тайлан, ҮСГ, 2014 он

16 Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгааны тайлан, ҮСГ, 2014 он

17 ХЭҮК, "Сайн хөрш" олон улсын байгууллагын хамтарсан "Хүүхдийн эрх ба хамгаалал" сэдэвт хүүхдийн эрхийн мэдлэг, хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгааны тайлан, 2017 он, хуудас 39, 55

гол нөлөөлөгч нь орчин үед хүүхдийн эрхийг хүндэтгэх, мэдлэг, ёс зүйн зарчим болж эхэллээ. Хүүхэд, хүүхдийн эрх ашигтай холбоотой шийдвэр, үйл ажиллагаандаа субъект бүхэн хариуцлагаа хүлээж, ялангуяа хүүхдэд үзүүлэх сөрөг нөлөөг багасгах, таслан зогсоох, хохирлыг барагдуулахад төрийн хянах зохицуулах үүрэг хариуцлага нэмэгдэж байна.

Нийгэмд эерэг өөрчлөлтийг дэмжих, хувь хүн, бүлэг, гэр бүл, нийгмийн системд бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх, хүний эрх чөлөө, боломжийг өргөжүүлэх, хүмүүсийг чадваржуулахад туслах мэргэжлийн үйлчилгээг нийгмийн ажил гэж үздэг. Түүний гол үндэс нь нийгмийн системийн онолууд тэдгээрт тулгуурласан философи, социологи, сэтгэл судлал, сурган, хүн судлал зэрэг олон шинжлэх ухааны онол, үзэл баримтлал юм. Нийгмийн системийн онолын үзэл санаа нь хүмүүсийн зан байдал, харилцан шүтэлцээт хамаарлын нэгдлийг илэрхийлдэг гэж үздэг. Нийгмийн ажилд системийн үзэл баримтлалаар хандахад хүмүүст албан, албан бус, нийгмийн гэсэн 3 төрлийн систем нөлөөлдгийг онцолдог. Эдгээрийн албан систем болох төрийн хувьд язгуур үүрэг нь хүүхдийн эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах¹⁸ явдал бол албан бус систем нь нийгэм дэх хүмүүс хоорондын харилцан итгэлд үндэслэх, нийгмийн системийн хувьд байгууллага, хуулийн этгээд, хүмүүс хамтран эвлэлдэх, эрх ашгаа хамгаалах, өөрсдийгөө хөгжүүлэхэд чиглэдэг байна.

Аль ч хэлбэрийн системийн нөлөө нийгэм, олон түмэнд шинжлэх ухааны шинэ үзэл хандлагыг таниулж, хүмүүний ухамсарт нөлөөлөх боломжтой ч төрийн байгууллага, албан системийг дагаж шинэчлэлийг өрнүүлэх нь зөв гольдирол, зохих үр дүнгийн эхлэлд давуу нөлөөлнө.

Нөгөө талаар Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний нэг Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцийн 5 дугаар зүйлд эцэг эхийн сурган хүмүүжүүлэх арга болон хүүхдийн өсөн нэмэгдэх хэрэгцээ чадвар, энэ хэрэгцээнд нийцүүлэн эцэг эх, гэр бүлийн гишүүдийн сурган хүмүүжүүлэх эрх, үүргийг төр хүндэтгэн дэмжнэ. Ингэхдээ хүүхдийн дээд эрх ашгийг анхаарч, тэдний хүмүүжил, төлөвшилд эцэг эх хамгийн гол бөгөөд хамтын, тэгш хариуцлага хүлээхийг; хүүхдээ хүмүүжүүлэх үүргээ биелүүлэхэд нь эцэг эхэд шаардлагатай тусламж үзүүлэхийг, хүүхдийн байгууллагыг хөгжүүлэхийг; эцэг эх нь ажил эрхэлдэг хүүхдүүд өөрсдөд нь зориулсан асрах үйлчилгээнд өсч бойжих эрхээ эдлэх бүх арга хэмжээ авахыг Засгийн газарт тус тус үүрэг болгожээ.

Эндээс үзвэл байгууллага бүхэн ажилтан-эцэг эхэд тусалж, хүүхдийг хүндэтгэх, хүмүүжүүлэх мэдлэг мэдээллийг тогтмол түгээж эцэг эхийг дэмжих механизм

18 “Хүндэтгэх” гэдэг нь хүлээн зөвшөөрөх, бизнесийн хууль тогтоомж нээлттэй байх, нөлөөг харгалзах, хүндэтгэх амлалт өгөх

“Хамгаалах” гэдэг нь хүний эрхийг зөрчсөн үйл ажиллагааг зогсоох, хяналт тавих нөхцөл бүрдүүлэх, үүргээ биелүүлээгүй гэж үзэх,

“Хангах” гэдэг нь тогтолцоог бий болгох, оновчтой байр суурьтай байх, хүмүүст мэдлэг олгох алхам хийх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн гомдлыг барагдуулах гэж Хүүхдийн эрх ба бизнесийн үйл ажиллагааны удирдамжийн талаар Хүүхдийн эрхийн хорооны ерөнхий зөвлөмж 16,(2013)

шаардлагатай. Үүнийг зөвхөн төр, төрийн байгууллага, удирдах ажилтан хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэж үзэхийн зэрэгцээ эцэг эх- ажилтан өөрсдөө үр хүүхэд, гэр бүлийн төлөө санаачилгатай хандаж, оролцох хэрэгцээ боломж аль аль нь байна. Жишээ нь төрийн захиргааны төв байгууллагуудад хүүхэд хамгааллын нэг цагийн сургалт мэдээлэл явуулахыг санал болгоход яамд сургалт мэдээллийн цагийн хуваарьт оруулан алба хаагчдаа хамруулж, лекц үзүүлэн, бусад мэдээллийг дотоод сүлжээгээр ажилтан бүрт хүргэж цахим хуудаснаа тавьж сурталчилж байна. Ажилтнууд ч мэдээллийг дуртай хүлээн авч, хүүхэд, гэр бүлийн асуудлаар мэргэжлийн байгууллага, талуудтай хамтран ажиллах хэрэгцээтэй гэж талархаж байна. Сургалт мэдээлэлд оролцогчдоос авсан асуумжаас үзвэл тэдний 90 хувь нь өдөр тутам хүүхэд асран хүмүүжүүлэх үүрэгтэй түүний 45 хувь нь 0-5, 23 хувь нь 6-10, үлдсэн нь 11-18 насны хүүхэд асардаг тул хүүхэд, гэр бүлийн асуудлаар мэдээлэл авах хүсэлтэй гэжээ. Харин байгууллагын удирдах ажилтнуудад хүний ялангуяа хүүхдийн эрхийг хамгаалах шинэ зарчмууд, бодлогын талаар тусгайлан танилцуулахыг санал болгож байна. Учир нь удирдлагын түвшинд ажил, бүтээмж бүтээгдэхүүн, цаг хугацааг хэт үнэлдэгээс ажилтны ар гэр, эрүүл мэнд, нийгмийн олон асуудал зөвхөн өөрт “нуруун дээр” нь үлддэг байна. Иймд байгууллага бүр үйл ажиллагааны зарчим үнэт зүйлээ, ажилтны хөгжил, нийгмийн асуудалтай нь уялдуулан хууль тогтоомжийн хүрээнд ажиллах нь шударга ёсонд нийцэх тул удирдах ажилтан бүр ажилтны гэр бүл, хүүхдийн хөгжлийг хүндэтгэх зарчим, хэрэгцээг ухамсарлавал зохино. Гэр бүл, нийгэм дэх сайн сайхан байдлыг дэмжих нь ажилтны сэтгэл зүйд нөлөөлөх төдийгүй үүрэг, хариуцлага ёс зүйн хэм хэмжээг ажил, амьдралтай нь уялдуулсан нөлөө болно.

Хүүхэд хамгааллын тулгамдсан асуудалд үндэслэн эцэг эхэд туслах, хүүхдэд эерэг нөлөөлөх тасралтгүй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл нь байгууллага бүрийг хүүхэд хамгааллын бодлогыг дагаж мөрдөх түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих эцэг эхийн зөвлөл байгуулж ажиллахыг дэмжих хэлбэр байж болно.

Хүүхэд хамгаалал хэмээх ойлголт, ухагдахууныг иргэд олон нийт, эцэг эхэд тайлбарлах, хэрэгжүүлэх, дагаж мөрдөх нөхцөлийг бий болгох үйл ажиллагаандаа хүүхэд хамгааллын бодлого (Child Protection Policy paper) хэмээх тусгай хэрэглэгдэхүүнийг ашигладаг улс орнууд бий. Хүүхэд хамгааллын бодлого (Child Protection Policy paper) хэмээх баримт бичиг нь тухайн хамт олон өөрсдийн үйл ажиллагаандаа хүүхдийг хүндэтгэхэд баримтлах дэг ёсыг нарийвчлан тодорхойлж, хамран ажиллагч бүрээ түүнийг дагаж мөрдөхийг шаарддаг зарчмуудын цогц юм. Анх Монгол Улсад энэ баримт бичгийн төслийг 2013 онд тэр үеийн Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Хүүхдийн төлөө үндэсний газраас хэд хэдэн хувилбараар гаргаж байсан. Хүүхэд хамгааллын бодлого хэмээх баримт бичгийг хүүхэд хамгаалалтай холбоотой төрийн бодлого, бодлогын баримт бичгүүдтэй нэр томъёоны хувьд хольж хандах бэрхшээл бий. Баримт бичиг нь агуулгын хувьд үндэслэл, зорилго,

хамрах хүрээ, зарчмууд, нэр томъёоны тайлбар, ажилтан ажилд шинээр шалгаруулах зарчим, ёс зүйн дүрэм түүнчлэн үйл ажиллагааны журмуудыг хавсаргаж нэгэн цул болдог. Уг баримт бичгийн үзэл санаа, зарчмыг байгууллага, орон нутаг өөрийн онцлогтоо тохируулан баталж, мөрдөхийг шаардсанаар хүүхэд хамгаалалд хандах хүрээг ойлгож эхэлнэ. Улмаар ажилтан, алба хаагчид өөрсдийн ажлын байрандаа, бүтээгдэхүүн, зар сурталчилгаа буюу зах зээлд болон нийгэм ахуйн бусад орчинд байхдаа хүүхдийг эрхийг нь хүндэтгэх, хамгаалах мэдлэг, хандлагаа нэмэгдүүлсээр байж чадна.

Уг бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг хянах, дэвшилтэт арга хэлбэр нь байгууллага, хамт олныг түшиглэсэн эцэг эхийн зөвлөл байх боломжтой юм. Эцэг эхийн зөвлөл хэмээх нэршил монголчуудад харьцангуй танил ч хүүхэд хамгаалалд анхаарал төвлөрүүлэх шинэлэг зарчим, үйл ажиллагаатай байна. Эцэг эхийн зөвлөлийг төрийн болон бизнесийн бүх байгууллага нийт ажилтнуудаа хамруулан аравтын зарчимд тулгуурлан дунджаар 10-15 хүн хамарсан бүлгээс нэг төлөөллийг тэргүүлэгч гишүүнд сонгох замаар зохион байгуулах нь зүйтэй.

Эцэг эхийн зөвлөл гэж байгууллагын нийт алба хаагчид хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийг хамгаалах эрх ашгаа нэгтгэн байгууллагын захиргаа, удирдлагатай зөвшилцөн хамтран ажиллах санаачилгын хэлбэр гэж тодорхойлж болмоор санагдана. Байгууллага түшиж ажиллах эцэг эхийн зөвлөл эцэг эхэд хэрэгтэй сургалт зөвлөгөө түгээх, үйлчилгээнд холбон зуучлах зэрэг байгууллагын захиргаатай хамтран хүүхдийн эрх, хамгааллын сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж болно. Хөтөлбөрийн агуулга нь

1. Ажил бизнес нь хүүхдийн эрхэд сөрөг нөлөөтэй байж болзошгүй тул урьдчилан тооцох, магадлан бууруулах, зөрчсөн тохиолдлыг зогсоох, арилгах, хор хохирлыг барагдуулан хүүхдийн эрхтэй холбоотой үйл ажиллагаандаа хариуцлага хүлээх үүрэгтэй¹⁹.
2. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь хүүхдийн эрхэд бизнесийн үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг магадлах, үүссэн хохирлыг барагдуулахад хяналт тавих, зохицуулах үүрэгтэй²⁰.
3. Эцэг эх, иргэд ажилтнуудад өөрийн ажлын байрны үүргийн хүрээнд бүтээгдэхүүн үйлчилгээндээ, зах зээлд зар сурталчилгааны зохистой байдлыг хянаж, нийгэм ахуйн бусад орчинд хүүхдийн эрхийг хүндэтгэж, зөрчлийг мэдээлэх үүрэгтэй²¹ танин мэдүүлэхэд чиглэвэл нийгэм дэх хэрэгцээтэй цогц уялдах болно.

¹⁹ Хүүхдийн эрх ба бизнес: үүрэг хариуцлага, үйл ажиллагаа, НҮБХС, 2014

²⁰ Хүүхдийн эрх ба бизнесийн хоорондын уялдааг тайлбарлахуй НҮБХС, 2014, ХЭХ –ны 16-р зөвлөмж

²¹ Хүүхдийн эрх ба бизнесийн зарчмууд, НҮБХС, ХИС, удирдамж, 2013

Дүгнэлт, санал

Байгууллагын хүүхэд хамгааллын бодлогын хэрэгжилтийг хянах үүрэг бүхий эцэг эхийн зөвлөл хэмээх механизм нь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг бууруулах дэлхийн шинэ стратегийн үзэл санааг өөртөө багтаасан монгол загвар болно.

Учир нь хүүхэд хамгааллын бодлогын баримт бичигт иргэн, хуулийн субъект бүр хүүхэд хамгаалалтай холбоотой хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хүүхдийн эрхийг дээдлэх үнэт зүйл, нормыг сахих, хүүхдэд аюулгүй орчин бүрдүүлэх, эцэг эхийн асрах чадварыг дэмжих, ёс зүй, эдийн засгийн нөхцөлтэй нь холбох, хэрэгцээнд тохирсон хариу үйлчилгээ, зөвлөгөөг түгээх, хүүхдийн боловсрол, амьдрах чадварыг дэмжих үндсэн агуулга багтах төдийгүй тэдгээрийг улам хөгжүүлэх боломжтой.

Хүүхэд хамгааллын үндэсний жишиг бодлогыг үндэслэн улмаар байгууллага хамт олон бүр дагаж мөрдөхүйц байгууллагын хүүхэд хамгааллын бодлогыг бий болгох²², сурталчлахдаа түүний хэрэгжилтийг хянах эцэг эхийн зөвлөлөө байгууллага, хамт олон бүр өөрийн онцлог, нөхцөлдөө тохируулан байгуулж²³ ажиллавал олон нийтийн оролцоотой хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх, энэ чиглэлд институц хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулна.

Энэ үйл ажиллагааны бодит үр дүнгийн төлөө мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө үзүүлж ажиллахад зохих талууд гэрээний ямар ч хэлбэрийг ашиглах боломж бий.

Хүүхдийн эрхийг хангахад Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан ёсоор иргэн, хуулийн этгээдэд “хүүхдийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчлийг мэдээлэх (18.1.1), төрийн болон иргэдийн үүсгэл, санаачилгыг дэмжих” (18.1.5) зэрэг үүрэг байгаа ч байгууллага, хуулийн этгээд нь хүүхэд хамгааллын бодлоготой ажиллах, хүүхэд, хүүхдийн эрх ашигтай холбоотой шийдвэр, үйл ажиллагаандаа хариуцлага хүлээх тухай үүрэг зарчим тусгаагүй байна. Энэ санааг хуульчлах нь аливаа бизнес, үйлчилгээнд хүүхдийн эрх ашгийг хүндэтгэх норм хэм хэмжээ сайжрах нөхцөл болно.

Уг зөвлөлийг захиргааны зүгээс удирдлага, санхүүгийн дэмжлэг хэрэгтэй. Эцэг эхийн зөвлөл бий болох, зорилгоо биелүүлэх эсэх нь байгууллагын удирдлагын хандлагаас шууд хамаарна. Иймд байгууллагын удирдлага, шийдвэр гаргах түвшний алба хаагчид хандсан зөвлөмж мэдээлэл энэхүү бодлогын хэрэгжилтийг хувь заяанд нөлөөлөх болоод байна.

22 Хүүхдийн хөгжил хамгааллын үндэсний хөтөлбөрийн зорилт 3.4.1.1

23 Хүүхдийн хөгжил хамгааллын үндэсний хөтөлбөрийн зорилт 3.2.1

Ном зүй:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14.2, 1992 он

Я.Бямбасүрэн, П.Доржсүрэн Төрийн бодлого, УБ, 2006. 4

Монгол Улсын Үндсэн хууль: 16.2, 16.11

Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 3.1(2016)

Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц, 1,5,13 -р зүйл

Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц 2,3,6,12, 32,34,35,36,37,38,40;

Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 7-р зүйл, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 2.6; мөн хуулийн 5,6,7,8,9 дүгээр зүйл

Эрик Эриксон “Хүүхэд нас ба нийгэм”, 1963 он

O.Flodmark, *Imaging in battered children*, *Rivasta di Neuroradiologia*, vol 17. (2004) pp.344-436

Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгааны тайлан, ҮСГ, 2014 он

Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгааны тайлан, ҮСГ, 2014 он

ХЭҮК, “Сайн хөрш” олон улсын байгууллагатай хамтран хийсэн “Хүүхдийн эрх ба хамгаалал” сэдэвт хүүхдийн эрхийн мэдлэг, хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгааны тайлан, 2017 он, хуудас 39, 55

Төрийн албаны зөвлөлийн мэдээ <http://www.csc.gov.mn/s/47/377>

Хүүхдэд ээлтэй бизнес судалгааны тайлан, ГБХЗХГ, МХАҮТ, НҮБХС, 2018, хуудас 4

Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн хэрэгжилтийн талаарх Засгийн газрын Ү тайланг хэлэлцээд Монгол Улсад ирүүлсэн Хүүхдийн эрхийн хорооны 2017 оны дүгнэлт, зөвлөмж 13, 14 дэх зүйл.

Засгийн газрын 2017 оны 270 дугаар тогтоолоор баталсан Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын хөтөлбөр (2017-2021) ийн зорилт 4. Үйл ажиллагаа 4.1.1 Хүүхдийг аливаа эрсдэлд өртөх, эрх нь зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн бүх хэлбэрийг үл тэвчих нийгмийн хандлагыг төлөвшүүлэхийн тулд “Хүүхэд хамгааллын жишиг баримт бичиг”-ийг баталж, мөрдүүлэх. 4.1.2.Эцэг эх, асран хамгаалагч...д хүүхэдтэй ажиллах эв дүй, хүмүүжлийн эерэг арга, хандлагыг төлөвшүүлэх сургалт, сурталчилгааг тогтмол зохион байгуулах

“Хүүхдэд ээлтэй бизнес” нэрлэсэн судалгааны тайлан, 2018, 83-84 дүгээр тал

“Хүүхдэд ээлтэй бизнес: өнөөгийн байдал ба эрх зүйн орчин” судалгааны тайлан ГБХЗХГ, МХАҮТ,НҮБХС,

Хүүхдийн эрх ба бизнес: үүрэг хариуцлага, үйл ажиллагаа, НҮБХС, 2014

Хүүхдийн эрх ба бизнесийн хоорондын уялдааг тайлбарлахуй НҮБХС, 2014, ХЭХ-ны 16-р зөвлөмж

Хүүхдийн эрх ба бизнесийн зарчмууд, НҮБХС, ХИС, удирдамж, 2013

Хүүхдийн хөгжил хамгааллын үндэсний хөтөлбөр зорилт 3.2.1

Хүүхдийн хөгжил хамгааллын үндэсний хөтөлбөр зорилт 3.4.1.1



Д.МЯГМАРСҮРЭН

Олон улсын Улаанбаатарын их сургууль
Хүүхэд, нийгмийн халамжийн тэнхимийн багш

ХҮҮХДЭД ЭЭЛТЭЙ НИЙГЭМ ХАМГААЛАЛ: БАГА НАСАНД НЬ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАХЫГ ДЭМЖИХ БОДЛОГЫН ҮНДЭСЛЭЛ

CHILD-FRIENDLY SOCIAL PROTECTION: THE JUSTIFICATION FOR SUPPORTING INVESTMENTS IN EARLY CHILDHOOD

Хураангуй: Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгааллын тухай үзэл баримтлалыг судалгааны болон бодлогын шинжилгээний хүрээнд ихээхэн чухалчлан үзэж байна. Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгаалал нь нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлтийг нэгэн зэрэг бүрдүүлэх зорилго бүхий хөгжлийн шинэ парадигм болж байна. Хүүхдийн хөгжил, эрүүл мэнд, боловсролд аль болох ахиу хөрөнгө оруулснаар ирээдүйн ажиллах хүчний чадамжийг нэмэгдүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг хангахын зэрэгцээ хүн ам, нийгмийг нэгдмэл, тогтвортой болгон бэхжүүлж, урт хугацаанд илүү өндөр өгөөж өгч байгааг судлаачид олон талаас нь шинжлэн судлах болжээ. Судлаачийн хувьд энэ өгүүллийн хүрээнд нийгмийн хамгааллын тогтолцоо Хүүхдэд ээлтэй байх шаардлага тавигдаж байгаа тухай, түүнд нийцүүлэхийн тулд төрийн бодлогын хүрээнд ямар асуудалд голлон анхаарч, хэрхэн үнэлж буй тухай Монгол Улсын өнөөгийн боловсрол, эрүүл мэнд, хүүхэд хамгааллын талаарх зохих тоо баримт, дүн шинжилгээнд тулгуурлан хөндлөө.

Түлхүүр үг: Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгаалал, Тогтвортой хөгжлийн зорилт, Хүний хөгжил

Summary: Based on analysis of the existing evidence on the impact of child-focused social protection programmes in Mongolia, this article aims to assess what Mongolian government developed as concrete policies, programmes and measures on child-friendly social services. Mongolian national legislation includes generic laws on basic social services and social assistance and laws focusing on children's rights and child protection. The main challenges include some inconsistencies in national legislation and the effective protection of children, especially in vulnerable groups, because of low budget expenditure and social investments for this services. Investing in young children's development and social protection will not only benefit the children of today, but also will have a direct impact on the stability and prosperity of nations in the future.

Key words: child-friendly social services, Sustainable Development Goals, human development.

Үндэсний статистикийн хорооны тооцоолсноор 2019 оны 5 дугаар сарын 12-ны өдрийн байдлаар Монгол Улсад 3,238,479 иргэн амьдарч байна. Эдгээр иргэдийн 37,2 хувь нь 0-18 насны хүүхэд, өсвөр үеийнхэн тул тэдэнд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт хийх нь манай улсын тогтвортой хөгжлийн үндэс болно. Хүүхэд, өсвөр үеийнхний хөгжилд хөрөнгө оруулалт хийх нь эдийн засаг, нийгмийн хамгийн их өгөөжтэй¹ хөрөнгө оруулалт болохыг Лансетийн цуврал судалгаа нотолдог. Мөн НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн 73 дугаар чуулганаар Хязгаарлагдашгүй үе (Generation Unlimited) хэмээн хүүхэд, өсвөр үеийнхнийг онцлон, тэдний хөгжил, боловсрол, нийгмийн хамгаалалд хөрөнгө оруулалт хийх нь дэлхий нийтийн тогтвортой хөгжлийн үндэс болохыг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга тэмдэглэсэн байдаг.

Монгол Улс нь хүүхэд, өсвөр үеийнхний хөгжлийн гол үзүүлэлтүүд болох тав хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдэл (1000 амьд төрөлтөд 16,7)², хоол тэжээл (тав хүртэлх насны хүн амын дундах тураалын тархалт 6 хувь)³, хөгжил (бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс 76 хувь)⁴, дархлаажуулалтын хамрагдалт (99.6 хувь)⁵, боловсрол (суурь боловсролын хамран сургалт 99 хувь)⁶, нийгмийн

1 Sheehan et al, The Lancet, 19 April 2017

2 <http://www.chd.mohs.mn/2018/sariin%20medee/Eruul%20mendiin%20uzuulelt-2017%20on-2018.06,25.pdf>

3 https://www.unicef.org/mongolia/NNS_V_undsen_tailan_eng.pdf

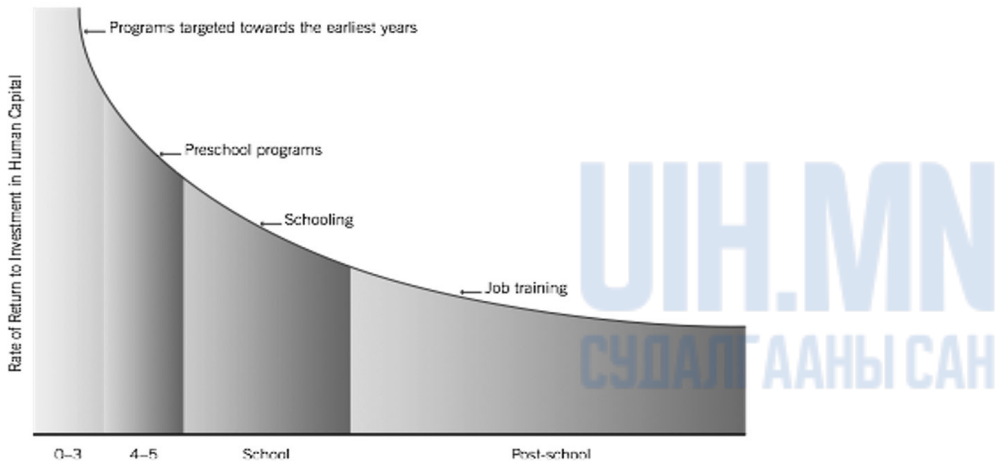
4 NSO, UNICEF & UNFPA. Social Indicator Sample Survey (MICS5) 2013. Ulaanbaatar, 2015

5 <http://www.chd.mohs.mn/2018/sariin%20medee/Eruul%20mendiin%20uzuulelt-2017%20on-2018.06,25.pdf>

6 <https://www.mecss.gov.mn/media/uploads/4667d4ae-37e0-443c-9cd3-02ab323da156.pdf>

халамжийн үйлчилгээний хүртээмж өндөр (2017 онд Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрт 1,034,000 хүүхэд хамрагдсан)⁷ зэрэг олон төрлийн статистик мэдээллээр нилээд ахиц дэвшил бүхий улс орны тоонд орж байна. Гэвч шинэ тутам үүсэж буй асуудлууд болох төлөвлөлтгүй хотжилт, орчны бохирдол, гэр бүлийн, цахим орчны болон бусад хэлбэрийн хүчирхийллүүд хүүхдүүдэд сөргөөр нөлөөлж, цаашид насан туршид нь сөрөг үр дагавар учруулж болзошгүй байна. Ялангуяа 10-14 насны өсвөр насны 4 хүүхэд тутмын нэг нь, 15-19 насны таван хүүхэд тутмын нэг нь амиа хорлох оролдлого хийсэн нь Монгол Улсын төр болон эцэг эх зэрэг бүх оролцогчдын зайлшгүй анхаарах тулгамдсан асуудал болоод байна.⁸

Сүүлийн үед дэлхий нийтээр Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгааллын тухай үзэл баримтлалыг ихээхэн хэлэлцэх боллоо. Судлаачдын үзэж байгаагаар Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгаалал нь аливаа улсын хөгжлийн парадигмыг өөрчлөхийн хамт нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлтийг нэгэн зэрэг авчрах хөгжлийн стратеги хэмээн үзэж байна. Хүүхдийн хөгжил, эрүүл мэнд, боловсролд хөрөнгө оруулах нь ирээдүйн ажиллах хүчний чадамжийг нэмэгдүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг хангахын зэрэгцээ хүн ам, нийгмийг нэгдмэл, тогтвортой болгон бэхжүүлдэг гэж үзэж байна. Тиймээс зорилтот бүлгээ зөв тодорхойлсон, нотолгоонд суурилсан сайн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлснээр хүүхэд, өсвөр үеийнхэн олон талын ашиг хүртэж, улмаар нийгэмд урт хугацааны өгөөж гарна гэх нь Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгааллын тухай гол үзэл баримтлал юм.⁹ Хүний хөгжилд хөрөнгө оруулснаар нийгэмд бий болох үр өгөөжийн хэмжээг хэрхэн тооцоолж болохыг дараах зургаар харуулъя.



Зураг 1: Хүний хөгжилд хөрөнгө оруулснаар бий болох үр өгөөжийн хувь хэмжээ

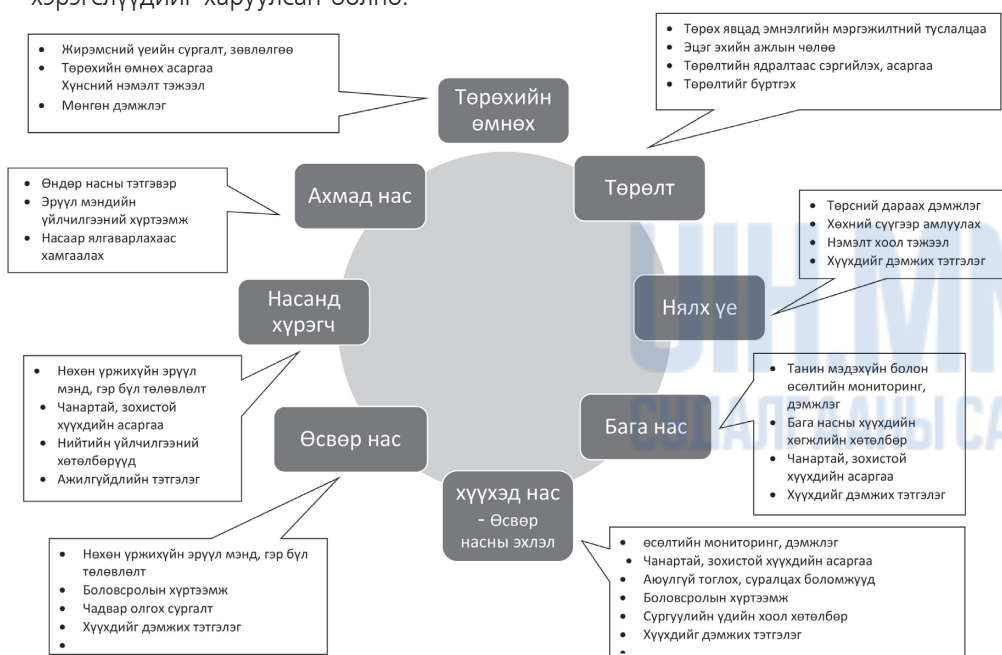
7 MOLSW. Labour and Social Protection Indicators Yearbook 2017. Ulaanbaatar, 2018

8 <http://www.chd.mohs.mn/2018/sariin%20medee/Eruul%20mendiin%20uzuulelt-2017%20on-2018.06,25.pdf>

9 Буутфи Н. Болон бусад (2012).

Хөрөнгө оруулалтаас хүртэх өгөөжийн хэмжээ нь бага насны хүүхдэд илүү өндөр байгааг Зураг 1-д харуулж байна. Бага насны хүүхдэд чиглэсэн нийгмийн халамжийн бодлого нь эхийн сүүгээр хооллох, хүүхдийн өсөлтийг дэмжигч бичил тэжээлийн найрлагаар баяжуулсан хүнсээр хангах, эцэг эхийн хайр, гэр бүлийн асаргаа бүхий орчинг бүрдүүлэх зэргээр хэрэгжих бөгөөд хүүхдийн биеийн өсөлт, танин мэдэхүйн, сэтгэл хөдлөлийн болон нийгмийн чадамжийн хооронд шууд хамаарал үүсгэдэг байна.

Нийгмийн хамгаалал нь ядуурал, эмзэг байдал, нийгмээс тусгаарлагдах, тэгш бус байдлыг даван туулах бодлогын арга хэрэгслүүдийн цогц билээ. Эдгээр арга хэрэгсэл нь мөнгөн болон мөнгөн бус хэлбэрээр дэмжлэг үзүүлэх, даатгалд хамруулах, нийгмийн суурь үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, хувь хүний, өрхийн болон зорилтот бүлгийн амьжиргааг дэмжих, төрийн болон үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх, тогтолцооны үр өгөөжийг сайжруулах зэрэг өргөн хүрээний зорилго бүхий олон тооны хөтөлбөр, арга хэмжээг өөртөө агуулдаг. Эдгээрийн үр өгөөж нь хувь хүн, айл өрх бүрт болон нийт улс орон даяар хүрдэг. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн хамгааллын бодлого, арга хэмжээ нь хүний амьдралын бүхий л мөчлөгийн хүрээнд эмзэг байдлыг бууруулж, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, ядуурал, тэгш бус байдал, үл хайхрах явдлыг таслан зогсоох зорилгоор хэрэгждэг. Иймд нийгмийн хамгаалал нь тэгш бус байдлыг багасгаж, нийгмийн нэгдмэл, зохист харилцааг хөхиүлэн дэмждэг гэж үздэг. Зураг 2-т хүний амьдралын мөчлөгийн хүрээнд холбогдох нийгмийн хамгааллын арга хэрэгслүүдийг харуулсан болно.¹⁰



Зураг 2: Амьдралын мөчлөг дэх нийгмийн хамгааллын арга хэрэгслүүд

10

Амьдралын мөчлөг дэх нийгмийн хамгааллын арга хэрэгслүүд

Хүүхэд бүрт хүрэх боловсрол, эрүүл мэнд, хоол тэжээлээс эхлээд охид эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн эрүүл мэнд, нийгмийн болон бусад эрсдлийн даатгал, өндөр насны тэтгэвэр зэрэг нь бүгд нийгмийн хамгааллын арга хэрэгслүүд юм. Гэвч энэ нь ихээхэн өргөн хүрээний агуулга болох тул миний бие энэ өгүүллийн хүрээнд нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь Хүүхдэд ээлтэй байх шаардлага тавигдаж байгаа, түүнд нийцүүлэхийн тулд төрийн бодлогын түвшинд ямар асуудалд голлон анхаарах тухай хөндөж буй болно.

Аливаа улс орнууд нийгэм-эдийн засаг, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын зэрэг хүний амьдрал, аж байдлын олон талт асуудлыг зохистой шийдвэрлэхийн тулд үндэсний онцлог, түүх, соёл уламжлал болон хүний хөгжлийн бодит чадавхад тулгуурласан амьдралын мөчлөгийг тодорхойлж, түүндээ улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бодлогоо нийцүүлэн гаргадаг байна. ДЭМБ-ын Номхон далайн баруун эргийн бүсийн байгууллагаас хүний амьдралын мөчлөгийг үндсэн 3 үе болгон хувааж үзжээ. Үүнд хүүхэд, өсвөр залуу насанд – амьдралд бэлтгэх; идэр насанд – амьдралыг нь хамгаалах; өтөл насанд – амьдралын чанарыг нь хангахад анхаарсан нийгмийн хамгааллын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхийг гишүүн орнууддаа зөвлөмж болгосон байдаг.¹¹

Нийгмийн хамгааллын бодлого, арга хэмжээ нь хүүхдийн боловсрол, хоол тэжээл, эрүүл мэнд, хүүхэд хамгаалалд эерэг нөлөө үзүүлэн илүү эрүүл, үр бүтээлтэй иргэн болон өсөх боломж олгодог.¹² Хүүхэд төрснөөр эхний 1000 өдрийн амьдрал нь эрүүл мэнд, хоол тэжээл болон зан үйлийн төлөвшилтийн эмзэг цонх үе байдаг ба энэ үед хүүхдийн биеийн болон сэтгэцийн өсөлт маш хурдан явагддаг байна. Тав хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдлийн гуравны нэг орчим нь хоол тэжээлээс шалтгаалсан байна. Хоол тэжээлийн хомсдол нь зөвхөн биеийн болон оюуны хөгжлийн хоцрогдол үүсгээд зогсохгүй бага насны хүүхэд өвчлөмтгий болсноор ирээдүйд биеийн болон оюуны хөгжилд муугаар нөлөөлөх боломжтой талаар олон төрлийн нотолгоо, судалгааны дүгнэлтүүд гарах болжээ.

Нийгмийн хамгаалал нь боловсролын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд чухал байр эзэлдэг. Бэлэн мөнгөний тэтгэмжийн хөтөлбөр нь дэлхий даяар хүүхдийн сургуульд хамрагдалтыг нэмэгдүүлсэн¹³ тухай судалгааны баримтууд олон байна. Өөрөөр хэлбэл, боловсролын үйлчилгээ нь эрүүл мэндийн байдалтай шууд шалтгаант хамааралтай, харилцан бие биенээ нөхцөлдүүлж байгааг дээрх Амьдралын мөчлөгөөс харагдана. Тухайлбал, хүүхдийн бие махбодын хөгжлийн эмзэг, чухал цаг үед зохих шаардлага хангасан хоол тэжээлээр

11 Б.Оргил, Монгол хүний амьдралын мөчлөгийг үе шат болгон ангилах нь, (Тойм өгүүлэл) Инноваци - Шинэ Санаа, Шинэ Нээлт, 2008, 3(5-3) <http://mongolmed.mn/article/884>

12 НҮБХС (2014) Нийгмийн хамгааллын цогц систем – Хүүхдийн төлөө тэгш байдлыг хангах нь. НҮБХС Нийгмийн хамгааллын Стратегийн хүрээ, хуудас 20-ийг үзэх [http://www.НҮБХС.org/socialprotection/framework/files/НҮБХСSPSFramework_whole_doc\(1\).pdf](http://www.НҮБХС.org/socialprotection/framework/files/НҮБХСSPSFramework_whole_doc(1).pdf)

13 Adato (2008) Болзолт мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөрийг үнэлэх хамтарсан судалгаа ба угсаатны зүйн аргууд:18

хангаснаар хүүхэд сурлагадаа сайжирч илүү сайн сурч чаддагийг нарийвчилсан судалгааны дүгнэлтүүд баталж байна. Нөгөө талаас боловсролын үр нөлөө нэмэгдэхийн хирээр төрийн зүгээс боловсролд зарцуулсан хөрөнгөө хэд дахин өсгөн олдог болохыг судлаачид нотлох болжээ. Эрүүл мэнд, суралцахуйн чадвар урт хугацаанд сайжирснаар ажилчид илүү бүтээмжтэй болж, ажлын байр нэмэгдүүлснээр эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлнө.

Хүүхэд бага насандаа хайр халамж, гэр бүлийн орчноор дутагдсан, байнгын хүчирхийлэл, үл хайхрах байдал дунд өссөн бол тэдний тархины болон биеийн өсөлт хөгжилд ихээхэн саатал учирдаг. Үүний улмаас хүүхдүүд оюуны чадвар муу, зан авирын доголдолтой, сэтгэл гутралтай, нийгэмд биеэ авч явах чадвар муутай, өөртөө итгэлгүй зэрэг хэв шинжийг өөртөө агуулан өсдөг. Хэрэв хүүхэд эрүүл, хамгаалагдсан орчинд өсөөгүй бол бие махбод, сэтгэл санааны гэмтэл авах, өвчлөх, биеийн болон сэтгэцийн хөгжил, төлөвшил нь хоцрогдох, сургууль завсардах, өсвөр насандаа жирэмслэх, гадуур гудамжинд амьдрах, хөдөлмөр эрхлэх, хууль зөрчих, гэмт хэрэгт холбогдох, мансууруулах бодист донтох, амиа хорлох зэрэг нийгмийн сөрөг үзэгдэлд өртөх магадлал нэмэгддэг.

Бага насны хүүхдийн хөгжилд хангалттай хөрөнгө оруулахгүй бол ядуурал, боломжийн хомсдол бүхий мөчлөгт дахин сая сая хүүхэд төрөх болно.	Хүүхдийн хөгжил бол хамгийн чухал хүний капитал юм. Хүүхэд бол тогтвортой хөгжилд хүргэх хамгийн чухал нөөц юм.	Ирэх 15 жилд бидний хийхийг хүсэж буй өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхэд бага насны хүүхдийн хөгжлийг дэмжих нь чухал болохыг Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд хүлээн зөвшөөрдөг.
Дуучин Шакира	Луй Яндон	Бан Ги Мүүн

Одоогоос арван жилийн өмнө олон улсын хөгжлийн байгууллагууд, төрийн бус байгууллагууд хамтран “Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллыг хөгжүүлэх хамтарсан мэдэгдэл¹⁴” гаргаж, хүүхдэд чиглэсэн нийгэм хамгааллын зарчмуудыг онцолсон байдаг. Үүнд:

1. Хүүхдэд эрсдэл учирсан тохиолдолд аль болох эрт оролцон хохирол, сөрөг үр дагавар учрахаас сэргийлэх;
2. Нас, хүйсийн онцлогийн улмаас учрах эрсдэл болон хүүхдийн эмзэг цаг үед анхаарал хандуулах;
3. Гэр бүл дэх гэнэтийн зүйлсийн нөлөөлөл, ялгаварлан гадуурхалт, ядуурлыг бууруулах, тэдэнд тэгш боломж олгох дэмжлэг үзүүлэх;

¹⁴ Эх сурвалж: Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллыг хөгжүүлэх нь. DFID, HelpAge International, Hope & Homes for Children, Institute of Development Studies, International Labor Organization, Overseas Development Institute, Save the Children UK, UNDP, UNICEF, the World Bank, World Vision байгууллагуудын Хамтарсан мэдэгдэл, 2009 оны 8 дугаар сар, Баримт бичигтэй бүхэлд нь танилцахыг хүсвэл http://www.unicef.org/socialpolicy/files/CSSP_joint_statement_9.13.10.pdf

4. Эмзэг бүлгийн, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүчирхийлэл, ялгаварлалд өртсөн зэрэг хүүхдүүдэд хүрч ажиллах тусгайлсан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх;
5. Гэр бүлийн доторх өөрчлөлт, эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал хүүхдэд хэрхэн нөлөөлж буйд анхаарал хандуулах;
6. Хүүхэд, залуучууд тэдний асран хамгаалагчдын дуу хоолой, үзэл бодлыг анхааран сонсож, нийгмийн хамгааллын бодлого, хөтөлбөрт тусгах зэрэг болно.

Үндэсний болон олон улсын хөгжлийн түншүүд дээр дурдсан зарчмуудад тулгуурлан хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллыг хөгжүүлэхийн тулд дараах алхмуудыг хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн байна. Үүнд:

- **Одоогийн хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллын бодлого, хөтөлбөрийг бэхжүүлэх:** Одоо хэрэгжиж байгаа нийгэм хамгааллын бодлого, хөтөлбөрийн үр дүн, биелэлтийг эргэн харж хүүхдэд ээлтэй эсэхийг нягтлан хүүхэд, залуучууд, тэдний эцэг эхийн үзэл бодлыг тусгасан эсэхийг нягтлах;
- **Дэс дараатай хэрэгжүүлэх:** Нийгэм хамгааллын үйлчилгээг хүүхдийн хэрэгцээнд тохирсон, хүүхдэд ээлтэй байхуйцаар дэс дараатай хэрэгжүүлэх бодлого боловсруулах, гүйцэтгэх дараалал, уялдаа холбоог хангах;
- **Боломжит эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх:** Засгийн газар, хөгжлийн байгууллагууд нь хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллын хөтөлбөрт зарцуулах санхүүгийн эх үүсвэрийг эрэлхийлэх, төсөвт эзлэх хувийг нэмэгдүүлэх арга замыг хайх;
- **Түвшин бүрийн чадавх, хамтын ажиллагааг дээшлүүлэх:** Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллын загварыг тодорхойлж, гүйцэтгэл, үнэлгээг хийхэд олон төрлийн хүмүүс оролцдог. Энэ нь улс төрийн дэмжлэг авах, салбар хоорондын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх зэргээр өргөн хүрээний дэмжлэг шаарддаг;
- **Нийгмийн халамж, үйлчилгээний хоорондын зохистой тэнцвэрийг хангах:** Нийгмийн халамж болон үйлчилгээний хоорондын хөрөнгө оруулалт, зардал зохистой байх нь нийгмийн хамгааллын үр нөлөө, гарц, хамрах хүрээг нэмэгдүүлдэг;
- **Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллыг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх:** Одоо хийгдэж буй судалгаа, мэдээллийн сан болон хяналт үнэлгээ нь хүүхдэд илүү сайнаар нөлөөлөх үр дүнтэй хөтөлбөрийг тодорхойлоход чиглэнэ.

Монгол Улс 2016 онд Хүүхдийн эрхийн тухай, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг баталж, хүүхэд хамгааллын харилцаанд төр, аж ахуйн нэгж, байгууллага, аливаа хувь хүний үйл ажиллагаа нь хүүхдийн дээд ашиг сонирхолд нийцсэн байх, хүүхдийн нас, бие, сэтгэхүйн хөгжлийн онцлогийг

үндэслэн, түүний санал, хүсэлтийг харгалзан үзэх зарчмыг баримтлахыг баталгаажуулсан байдаг. Мөн гэр бүл, нийгмийн хүрээний хүүхэд хамгааллын зохицуулалтууд энэ хуульд туссан билээ. Энэ хуулиар хүүхэд хамгааллын зарчим, төрийн чиг үүргийг тодорхойлж, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ, хүүхдийг үл хайхрах, зүй бусаар харьцах, мөлжлөгийн аливаа хэлбэрээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалахтай холбогдон үүсэх харилцааны зохицуулалтыг тусгажээ. Энэ нь хүүхдийн хөгжил, хамгааллын болон холбогдох хууль тогтоомжийг өөрчилж, Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын бодлого, эрх зүйн орчинд ахиц дэвшил авчирсан томоохон дэвшил болсон билээ.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2016 онд баталсан Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 хөтөлбөрт “2030 онд Монгол Улс нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрч, тогтвортой өсч байгаа эдийн засгийн олон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж, чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалсан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно” хэмээн үндэсний хөгжлийн зорилтоо тодорхойлжээ. Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд нийгмийн хамгаалалд холбогдох дараах зорилтуудыг 2030 он гэхэд хэрэгжүүлсэн байхаар тодорхойлжээ. Үүнд:¹⁵

1. Нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого 17500 америк долларт хүрч, нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрнэ.
2. Ядуурлын бүх төрлийг эцэс болгоно.
3. Орлогын тэгш бус байдлыг багасгаж, нийт хүн амын 80 хувь нь дундаж болон чинээлэг дундаж давхаргын ангилалд багтсан байна.
4. Суурь болон мэргэжлийн боловсролд хамрагдалтын түвшинг 100 хувьд хүргэж, насан туршийн боловсролын тогтолцоог бүрдүүлнэ.
5. Монгол хүний эрүүл, урт удаан амьдрах нөхцөлийг хангаж, дундаж наслалтыг 78-д хүргэнэ.
6. Хүний хөгжлийн өндөр үзүүлэлт бүхий эхний 70 орны нэг болно.

Улмаар энэ хөтөлбөрийн хүрээнд нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангахын тулд нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ нь баталгаатай, хүртээмжтэй, зорилтот бүлэгт чиглэсэн байх; нийгмийн үйлчилгээнд зарцуулж буй улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлыг хүн амын тоотой уялдуулж төлөвлөх; нийгмийн хөгжил дэвшилд жендэрийн эрх тэгш оролцоог хангах, нийгмийн баялгийн үр шимээс адил тэгш хүртэх таатай орчинг бүрдүүлэх; хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хөдөлмөр эрхлэх, нийгмийн үйлчилгээнд эрх тэгш оролцох боломжийг бүрдүүлэх гэсэн зарчмуудыг баримтлан ажиллахыг чиглэл болгосон байна¹⁶.

¹⁵ Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоол, Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7105?lawid=11725>

¹⁶ Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоол, Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7105?lawid=11725>

Манай улсад хүн ам зүйн тодорхой бодлого баримталж, хүн амаа өсгөх, нийгмийн хамгаалал, сурч боловсрох эрхийг хангах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх зэрэг олон талт арга хэмжээг хэрэгжүүлж, монгол хүний хөгжлийг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулсаар байгаа боловч энэ бүгд тавьсан зорилтоо бүрэн хангаж, үр дүнд хүрсэн гэж дүгнэх боломжгүй байна. Хүүхдэд чиглэсэн нийгэм хамгааллын хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд улс орнуудад олон тооны бэрхшээл тулгардаг. Хүүхдэд чиглэсэн нийгэм хамгааллын тогтолцооны загвар болон гүйцэтгэлийн талаар үндэсний зорилгоо тодорхойлох нь чухал юм. Хүүхдийн эрх, хамгааллын асуудлаарх хууль, эрх зүйн орчин сайжирч, боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар хүртээмж нэмэгдэж, тодорхой үр дүн гарч байгаа хэдий ч тулгамдаж байгаа шийдвэрлэх асуудал байсаар байна.

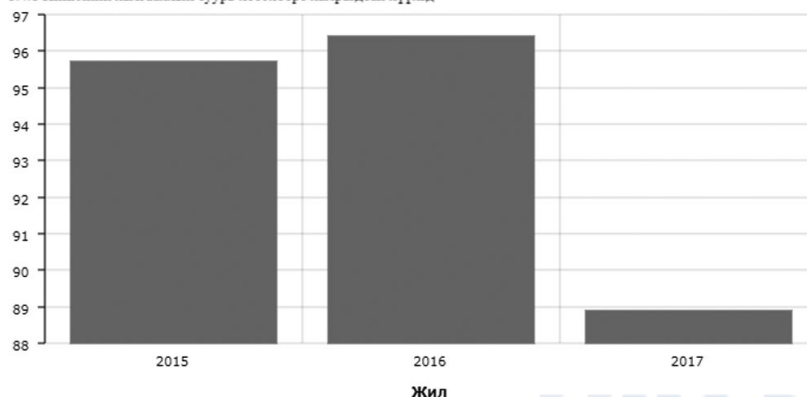
Хотжилт болон хот орчмын бүс нутаг өсөн нэмэгдэж байгаатай холбогдох гол хандлага бол хязгаарлагдмал дэд бүтэц бүхий орчинд хүн амын ачаалал эрс нэмэгдэж буй явдал юм. Хотжилтын түвшин 63 гаруй хувь болсноор үр дүнд нь төлөвлөгдөөгүй суурьшлын бүсүүд нэмэгдэж, агаар, ус, хөрсний бохирдол нэмэгдсэн байна. Хот суурин газрын хүн амын бараг 60 хувь нь Улаанбаатар хотын есөн дүүргийн гэр хороололд амьдарч байна. Цөөн хүн амд үйлчлэх тооцоо бүхий бүтэц, төсвийн хуваарилалтын улмаас хот, суурингийн төвүүдийн сургууль, цэцэрлэгийн сурагчдын тоо ихээр хэтэрч, мөн бусад нийгмийн үйлчилгээнд ч ихээхэн дарамт ирэх болжээ. Улаанбаатар хот, зарим аймгийн төвд хүн амын төвлөрөл ихсэж, тэдгээрийн дийлэнх нь гэр хороололд амьдарч байгаагийн улмаас хүүхэд агаарын бохирдлоос үүдэлтэй амьсгалын замын өвчинд өртөх нь ихсэж байна. Улаанбаатар хотын хүүхдүүд агаарын бохирдол багатай хот, суурингийн хүүхдүүдтэй харьцуулахад амьсгалын эрхтний өвчнөөр 7-8 дахин илүү өвчилж байна. Гэмтэл, согог судлалын үндэсний төвийн 2016 оны тоон мэдээгээр 5 хүртэлх насны хүүхдийн осол гэмтлийн шалтгаант нас баралт хүүхдийн нийт нас баралтын 14.4 хувийг эзэлж байгаа бөгөөд түүний 76.5 хувь нь түлэгдэлтийн улмаас нас барсан байна. Түлэгдсэн шалтгаанаар нас барсан хүүхдүүдийн 77 хувь нь халуун хоол, цайнд, 23 хувь нь халуун усанд түлэгдсэн байгаагаас үзэхэд эцэг, эх, асран хамгаалагчаас хүүхдэд тавих анхаарал, халамж хангалтгүй байгааг харуулж байна.¹⁷

Бага насны хүүхдэд үзүүлэх хөгжлийн үйлчилгээний хүртээмж бага байна. Улсын хэмжээнд сургуулийн өмнөх боловсролын үйлчилгээнд 3-5 хүртэл насны хүүхдүүдийн ердөө 68 хувь нь, хөдөө орон нутагт 57 хувь хамрагдаж байна. Бага боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин жендэрийн ялгаагүйгээр бараг 100 хувьд хүрсэн хэдий ч хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэсний цөөнхийн хүүхдийн сургуульд хамрагдалт бага, тэгш хамруулан сургах арга зүй, хандлага сул байна. Сургууль, цэцэрлэг, хүүхэд хөгжүүлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага, төвийн материаллаг бааз, сургалтын хэрэглэгдэхүүн дутагдалтай, орчин хангалтгүй байсаар байна.

Үндэсний статистикийн хорооноос хийсэн “Хүүхдийн олон хэмжээст, давхацсан гачигдлын шинжилгээ”-ний дүнгээс харахад 0-23 сартай дөрвөн хүүхэд тутмын нэг нь (25.9 хувь) нэгэн зэрэг гурван төрлийн гачигдалд өртөж байна. Энэ насны хүүхдийн 13.7 хувь нь хоол тэжээл, усан хангамж, ариун цэврийн байгууламжийн гачигдалд нэгэн зэрэг, харин 24 хувь нь хоол тэжээл, ариун цэврийн байгууламжийн гачигдалд тус тус өртөж байна.

Түүнчлэн Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгааны дүнгээс үзэхэд хүүхдүүд орлогын ядууралд өртсөөр байна. Нийт хүүхдийн 28.9 хувь нь ядуу өрхөд амьдарч байгаа бөгөөд эдгээр хүүхэд нь ядуурлын шугамаас доогуур амьдарч байгаа хүмүүсийн 46 хувийг бүрдүүлж байна. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо олон жилийн туршлагатай ч түүнийг гэр бүл, хүүхдэд ээлтэй, үр нөлөөтэй, тогтвортой байдлыг хангах шаардлагатай байна. Тогтворгүй байдалтай улс орны эдийн засгийн жилийн өсөлт нь 2%-иар буурдаг.¹⁸ Үүнтэй адил Монгол Улсад “Хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн ба 2005 оноос хойш 18 нас хүрээгүй хүүхдүүдэд нийтэд нь олгохоор уг тэтгэмжийн зорилго, нөхцөлийг баталсан байдаг.¹⁹

1.4.1 Нийгмийн хамгааллын суурь хөтөлбөрт хамрагдсан хүүхэд



Боловсрол, хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хөгжлийг дэмжих хөтөлбөрөөс бусад салбарын хувьд (эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, онцгой байдлын үйлчилгээ) хүүхдэд зориулах төсвийн тоо хэмжээг нарийвчлан тодорхойлох бололцоогүй хэвээр байна. Иймээс Сангийн яам, Эдийн засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, НҮБ-ын Хүүхдийн сан хамтран 2013-2014 онд Нийгмийн салбарын төсвийн судалгааг улсын болон орон нутгийн түвшинд хийсэн байна. Судалгаагаар хүүхдэд зориулсан нийт зарлага ДНБ-ий 6 орчим хувьтай тэнцэж байгаа бөгөөд сүүлийн хэдэн жилд энэ дүн бараг тогтвортой

18 Азийн хөгжлийн банк, Өсөлтийн үр нөлөөг тооцох нь

19 Лхагвасүрэн Мөнхзул (Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яамны Нийгмийн хамгааллын газрын дарга) 2015 “Хөгжиж буй орнуудаас Монгол Улс анх удаагаа бүх хүүхдэд зориулсан үндэсний тэтгэмж өгөх болсон бэ? webinar of the Child Allowance Webinar Series on October 27, organized by the IPC-IG and available at www.socialprotection.org.

байна гэж гарчээ²⁰. Төсвийн зарлагын тухайд 2008-2011 онд Монгол Улс нийт төсвийн зарлагын 16-19 хувийг хүүхдэд зориулан зарцуулсан, харин 2012-2013 онд дээрх үзүүлэлт 14 хувь болж буурсан тооцоолол гарсан байна.

Хүснэгт 1. Хүүхдэд зориулсан нийт хөрөнгө оруулалт, ДНБ-д эзлэх хувь ба төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувиар (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Хүүхдэд зориулсан хөрөнгө оруулалт (ДНБ-д эзлэх хувиар)	5.56%	5.00%	6.08%	6.88%	6.30%	5.99%
Хүүхдэд зориулсан хөрөнгө оруулалт (төсвийн зарлага эзлэх хувиар)	18.99%	16.32%	19.74%	18.82%	14.93%	14.19%
Хүүхдэд зориулсан хөрөнгө оруулалт (сая ам. доллар)	287.52	228.55	406.9	533.26	662.01	621.34
Нэг хүүхдэд ногдох нийт зарлага (ам. Доллар)	272.53	220.38	398.09	539.37	657.48	617.03

Эх сурвалж: Нийгмийн салбарын төсвийн шинжилгээ: Хүүхдэд зориулдаг хөрөнгө оруулалт, судалгааны багийн тооцоолол, 2014 оны байдлаар

Ийм төрлийн шинжилгээ хийдэг бусад оронтой харьцуулахад Монгол Улсын хүүхдэд зориулсан хөрөнгө оруулалт ДНБ-д эзлэх хувиар 5.99 хувь байгаа нь дундаж үзүүлэлт болох 5 хувиас бага зэрэг өндөр боловч төсвийн зарлагын 14.19 хувь байгаа нь бусад орнуудын дундаж болох 16 хувиас доогуур байна.

Нийгмийн хамгааллын чиглэлээр Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт жилээс жилд нэмэгдсээр байгаа бөгөөд 2018 онд нийгмийн халамжийн зориулалтаар нийтдээ 648 тэрбум төгрөг хуваарилсан байна. Үүний 375.0 тэрбум нь халамжийн нэгдсэн санд хамаарах ажээ. Энэ зардлаас 684000 хүүхэд буюу Монгол Улсын нийт хүүхдийн 60 хувьд нь сар тутамд 20000 төгрөг олгож байна. Монгол Улсын Ерөнхий сайдын тэргүүлдэг Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл нь Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд заасны дагуу хүүхдийн эрхийг хангах, эрх нь зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, хүүхэд хамгаалал, хөгжлийн талаарх төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн нөөц баялгийг дайчлах, салбар дундын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, холбогдох төрийн байгууллагад чиглэл, хуулийн этгээдэд зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй ажилладаг. Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл 2019 оны 5 дугаар сарын 21-ний өдөр хуралдаж, хүүхдийн мөнгийг авах хүсэлт гаргасан 1 сая гаруй хүүхэд буюу манай улсын нийт хүүхдийн 85 хувьд олгож байх санал гаргаж холбогдох төрийн байгууллагад хүргүүлэх болжээ²¹. Мөн Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын

²⁰ Энэ талаарх мэдээллийг www.unicef.mn болон nas.gov.mn хаягаас үзнэ үү

²¹ Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөлийн хурлын мэдээлэл <http://mlsp.gov.mn/nnews/517>

тухай хууль, Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг дэмжих үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд зориулан 2018 онд 9.3 тэрбум төгрөгийн төсвийг хуваарилжээ²². Эдгээрийг нэгтгэн тооцоолсноор Монгол хүүхэд бүрт ерөнхий боловсролын үйлчилгээний төсвөөс 1.1 сая, цэцэрлэгт буй хүүхдэд 1.2 сая төгрөг, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд 10000 төгрөг, зорилтот бүлгийн хүүхдийн мөнгө 240.000 төгрөг тус тус зарцуулагдаж байгаа ажээ²³. Түүнчлэн хүүхдийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хувийн хэвшил, иргэдийн дэмжлэг, оролцоо улам бүр нэмэгдэж байх тул цаашид хүүхэд бүрт хүрч буй төсвийн болон бусад хөрөнгө оруулалтын зардал, түүний өгөөжийн талаарх мэдээллийг нэгтгэх, хяналт тавих шаардлага урган гарч байна.

Хүүхдэд ээлтэй нийгэм хамгааллын аливаа санаачлага амжилттай хэрэгжих нэгэн үндэс нь гэр бүл, олон нийтэд чиглэсэн бодлогын уян хатан хувилбарыг дэмжих явдал юм. Үүнд хүүхэд төвтэй төрийн үйлчилгээ, Тэгш хүртээмжтэй сургуулийн хөгжил, орон нутгийн дэмжлэг зэрэг нь хүүхдэд нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх эхний цэгүүд билээ.²⁴ Иймд гэр бүлд дэмжлэг үзүүлэх хөтөлбөр, олон нийтэд суурилсан хувилбаруудыг бий болгох замаар эцэг, эх, хамт олон, олон нийтийн идэвхтэй оролцоог хангаж, зорилгодоо хүрч чадна.

Гэвч одоогийн байдлаар хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллагуудын тогтолцоо нь хүртээмжтэй, үр өгөөжтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлж чадахгүй байна. Хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагаан дахь шүүхийн оролцоо сул, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тавих төрийн, мэргэшсэн хяналтын механизм бүрдээгүй байна. Цөөн тооны төрийн болон төрийн бус байгууллага өөрсдийн хязгаарлагдмал нөөцөөр төв суурин газруудад хүүхэд, гэр бүлд нийгмийн ажлын үйлчилгээ үзүүлж байгаа ч хүртээмж нь хангалтгүй, хөдөө орон нутагт хүүхэд хамгааллын асуудал орхигдсон хэвээр байна. Хүүхдийн амьдарч буй орчинд сум, хороо, сургууль, эрүүл мэндийн, цагдаагийн байгууллагын болон хөгжлийн бусад байгууллагын ажилтнууд ажиллаж байгаа боловч хүүхдийн эрх, хамгааллын чиглэлээр мэргэшсэн ажилтны хувь тодорхой бус, дагнасан ажилтангүй зэрэг төрийн байгууллага, тогтолцооны үйлчилгээ үзүүлэх чадавх, хүүхдэд ээлтэй орчинг бүрдүүлэхэд тулгамдсан асуудал ужгирсан хэвээр байна. Хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын ажилтныг бэлтгэх, мэргэшүүлэх, арга зүйн хувьд тогтмол удирдлагаар хангах талаарх харилцаа эрх зүйн хувьд зохицуулалтгүй байна. Хүүхэдтэй ажилладаг хүмүүсийн ёс зүй ч эмзэг асуудлын нэг болоод байна. Хүүхдийн нэр төр, эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэж, тэднийг ялгаварлан гадуурхах, сэтгэл санаа, бие махбодын шийтгэл оногдуулах, аливаа хэлбэрийн дарамтаас хамгаалах эрх зүйн орчин бүрэн бүрдээгүй байна.

22 Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөлийн 2018 оны төлөвлөгөөний биелэлтийн тайлан, хуудас 2,

23 Нээлтэй нийгэм форум, Улсын төсөв-2018, Дүн шинжилгээний баримтат хуудас, 2018 он

24 Жонс, Hazel, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эрх

Эцэст нь дүгнэхэд Монгол Улсад байгалийн арвин нөөц баялаг, эрч хүчтэй хувийн хэвшил, залуу хүн ам зэрэг олон давуу тал, боломж бүрдээд байна. Энэ боломжийг дээд зэргээр ашиглахын тулд хүүхдийг эн тэргүүнд тавьсан, алсын хараатай, зөв шийдвэрийг төр гаргах хэрэгтэй. Үүний тулд хүүхэд төвтэй, хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгааллын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх нь чухал билээ. Үүний үр дүнд хүүхдийг хандив тусламж хүртэгч субъектээс нийгмийн хөрөнгө оруулалтын салбарын оролцогч болгон өөрөөр харах, хамтран ажиллах нь чухал билээ. Үзэл баримтлалын уг өөрчлөлт нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжил дэвшлийн тэргүүлэх чиглэл болж, бүх хүүхэд чанартай, тэгш боломж бүхий нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг хангах билээ.

Хүүхэд хамгаалалд хөрөнгө оруулалт хийх нь улс орны хүний хөгжил, эдийн засгийн өсөлтөд шууд, эерэг нөлөө үзүүлэх бөгөөд хүчирхийллийн удаан хугацааны үр дагавраас үүдэлтэй төр, байгууллага, иргэдийн нуруун дээр ирэх ачаалал, дарамтыг багасгах болно. Хүүхдэд ээлтэй нийгмийн хамгааллын бодлого, тогтолцоо нь шинэ үеийнхэнд сайхан амьдралын эхлэл бий болгоод зогсохгүй тогтвортой, хүнд ээлтэй нийгмийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН



Б.ТУЯА

“Хүйсийн тэгш эрхийн төв” ТББ
судлаач, хуульч

ГЭМТ ХЭРГИЙН ХОХИРОГЧДОД ТУСЛАЛЦАА, ҮЙЛЧИЛГЭЭ ҮЗҮҮЛЭХ ТАЛААРХ ТӨРИЙН БОДЛОГЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

VICTIM SUPPORT SERVICES AND ITS LEGAL ENVIRONMENT

Хураангуй: Гэмт хэргийн улмаас эрх нь зөрчигдсөн иргэний эрхийг сэргээх асуудал нь хүний эрхийн тухай ойлголтын салшгүй нэг хэсэг юм. Ихэнх хүмүүс зөрчигдсөн эрхийг сэргээхийг тэдэнд нөхөн олговор олгоно гэсэн хязгаарлагдмал утгаар л ойлгодог байна. Бодит байдал дээр тухайн хохирогчид гэмтхэргийн улмаас бие махбодийн болон сэтгэл зүйн хувьд хохирсон байдаг тул тэдэнд сэтгэл зүйн нөхөн сэргээх эмчилгээ хийлгэх, улмаар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад нь хууль зүйн мэдлэг, мэдээлэл өгөх, тэднийг дахин гэмт хэргийн хохирогч болохоос нь урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой хугацаанд байрлах орон байраар хангах, хамгаалах, улмаар цаашид бие даан амьдрах нөхцөл, бололцоог нь бий болгох зэрэг олон төрлийн туслалцаа, үйлчилгээг үзүүлдэг жишиг олон улсад бий болж улам бүр хөгжсөөр байна.

Хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ, хамгаалалт үзүүлэх энэхүү асуудал өнөөдөр манай улсад ямар түвшинд байгаа талаар холбогдох хууль, эрх зүйн актууд дээр үндэслэн дүн шинжилгээ хийж үзэхэд юуны өмнө шүүхийн шийдвэр,

тогтоолоор “хохилогч” хэмээн тооцогдсон хохирогчид л туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой, хохирогчдод үзүүлдэг хамгаалалт, туслалцаа, үйлчилгээний талаар нэгдсэн ойлголт, тодорхойлолт байхгүй, түүнчлэн тухайн туслалцаа, үйлчилгээг үзүүлэх төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, уялдаа, холбооны талаар ямар нэгэн зохицуулалт хийгдээгүй зэрэг байдлыг энэхүү өгүүлэгээрээ хөндөж зарим саналыг дэвшүүлэн тавьж байна.

Түлхүүр үгс: Хохирогч хамгаалал, хамгаалах байр, хохирогчид үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээ, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хохирогчид нөхөн төлбөр олгох.

Abstract: Victim support service is one of the ways to protect human rights and liberty. In Mongolia, most people think that victim support services equal with crime victim compensation program. However, in fact, victim support services consist of four main actions, including repatriation, rehabilitation, shelter and back to socialization.

While reviewing the existing national legislative and regulatory framework for the victim support services in Mongolia, I found that according to the current laws and regulations, trafficking victims cannot receive the protective services until prosecutors will open criminal cases against traffickers; there are no comprehensive understandings regarding the victim support services and protective services; and there is a lack of collaborative actions between the government and non-governmental organizations in the victim service program. The article will overview all these situations and will give some conclusions and recommendations.

Key words: victim protective service, shelter, victim support service, remedy for human rights, victim compensation.

Сүүлийн үед Монгол орон даяар хүүхдийн хүчирхийллийн эсрэг дуу хоолой хүчтэй цуурайтах болсон боловч шийдвэр гаргагчдын зүгээс тус гэмт хэрэгтэй тэмцэх явдлыг зөвхөн гэмт этгээдэд хэрхэн хүнд ял шийтгэл ногдуулах, тэднийг цаазлах нь зөв эсэх асуудлуудаар хязгаарлаж, харин уг гэмт хэргийн жинхэнэ хохирогч болох хүүхдүүдэд хэрхэн туслалцаа үзүүлэх вэ гэдэг асуудлыг орхигдуулаад байгаа юм. Манай Улсад аливаа гэмт хэрэгтэй тэмцэнэ гэдгийг “гэмт этгээдэд ял шийтгэл ногдуулах явдал” гэсэн явцуу утгаар ойлгодог болохыг Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт хууль тогтоомжоос харж болох бөгөөд харин уг гэмт хэргийн хохирогчдын хөндөгдсөн эрх ашгийг хэрхэн сэргээж болох талаар тэдэнд туслалцаа, дэмжлэг үзүүлдэг мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн байгууллага л хөндөн ярих төдийхнөөр л асуудал шийдэгдэж байгаа нь нууц биш.

Энэхүү өгүүлэгээр миний бие гэмт хэргийн хохирогч болсон хүмүүст хүрч буй туслалцаа, дэмжлэгийн асуудлыг зохицуулж байгаа нийт хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх замаар хохирогч хамгааллын эрх зүйн орчныг тодорхойлохыг

зорьсон бөгөөд харин түүнийг хэрхэн боловсронгуй болгох асуудлыг дараагийн судалгааны сэдэв болгон орхисон болно.

Монгол Улсын төр гэмт хэргийн хохирогчдын эрх ашгийг хамгаалах талаар тодорхой арга хэмжээнүүдийг шат дараалан авч ирсэн. Тухайлбал, гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах, тэднийг мэдээллээр хангах, дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх зорилгоор Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай¹ хуулийг 2013 онд; Эрх бүхий албан тушаалтнаар хохирогчоор тооцогдсон эсэхээс нь үл хамааран хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх асуудлыг тусгасан Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай² хуулийг 2012 онд; мөн гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчд, түүний гэр бүлийн бусад гишүүний амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалах, үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулдаг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай³ хуулийг 2016 онд тус тус баталсан нь одоогийн байдлаар Монгол Улсад мөрдөгдөж буй хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх талаарх асуудлыг зохицуулж байгаа гол гол хуулиуд юм.

Эдгээр хуулиудын хэрэгжилтийг бодитой болгох зорилгоор Монгол Улсын Их Хурал “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” УИХ-ын 2003 оны 41 дүгээр тогтоол⁴; Монгол Улсын Засгийн газраас “Хүн худалдаалахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” 2017 оны 48; “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр” 2015 оны 346; “Төлбөрийн чадваргүй иргэнд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр” 2006 оны 263 дугаар тогтоолуудыг тус тус баталсан.

Түүнчлэн “Хохирогчийг ажлын байраар хангах, мэргэжлийн сургалтад хамруулах үйлчилгээ үзүүлэх журам /Хөдөлмөрийн сайдын 2015 оны А/135 тоот тушаал/; Гэрч, хохирогчид эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журам / Эрүүл мэндийн сайд, Хууль зүйн сайдын хамтарсан 2014 оны А/356, А/182 дугаар тушаал/; Гэрч, хохирогчийг аюулгүй газарт түр байрлуулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/114 дүгээр тушаал/; Гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/112 дугаар тушаал/; Гэрч, хохирогчийг тусгай техник хэрэгслийн жагсаалт, хэрэгслээр хангах, хэрэглэх журам /Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/113 дугаар тушаал/; Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид үйлчилгээ үзүүлэх журам /Гадаад харилцааны сайдын 2013 оны А/91 дүгээр тушаал/-уудыг салбар хариуцсан сайд нар тус тус батлан мөрдүүлээд байгаа билээ.

1 ТМ 2013 № 30

2 ТМ 2012-02-17 №07

3 ХТЭ 2017.02.01 №05

4 ТМ-03 №42

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн⁵ 19.1 дэх хэсэгт: “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж заасан байгаагаас харвал хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх үүргийг Монгол Улсын төр хүлээдэг байна. Дээр дурдсан хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдээс харахад төр энэхүү үүргээ хангалттай сайн биелүүлж байгаа мэт харагдаж байж болох юм. Гэтэл бодит амьдрал дээр гэмт хэргийн ихэнх хохирогч төрөөс үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээг хүртэж чаддаггүй төдийгүй тэдний дийлэнх нь дээрх хууль, эрх зүйн актуудын оновчгүй зохицуулалт, давхардал, хийдлээс шалтгаалан хохирогчдыг дэмжих талаарх төрийн бодлогын гадна үлдсээр байгаа нь хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод шууд туслалцаа үзүүлдэг чиг үүрэг бүхий Хүйсийн тэгш эрх төвийн үйл ажиллагаан дээрээс тодорхой харагдаж байна.

Хохирогчид төрийн туслалцаа, үйлчилгээний гадна үлдэж байгаа нөхцөл байдлын талаар авч үзэхийн өмнө бид эхлээд Монгол Улсын хууль тогтоомжид “хохирогч” гэдгийг хэрхэн томъёолсон болохыг авч үзэх шаардлагатай. Учир нь “хохирогч”-ийн статусыг хэрхэн тодорхойлсноос шалтгаалан тэдэнд хүрэх ёстой төрийн үйлчилгээ хоёрдмол шинж чанартай болж байна. Тухайлбал,

Олон улсын хэм хэмжээнд “хохирогч” гэдэг ойлголтыг “Олон улсын хүний эрхийн болон Олон улсын хүмүүнлэгийн тухай хуулинд заасан хүний үндсэн эрхэнд халдсан үйлдлийн улмаас биеийн болон сэтгэлзүйн гэмтэл авсан, сэтгэл зүйн шаналалд өртсөн, эдийн засгийн хувьд хохирсон болон нэр, төр алдар хүндээ алдсан этгээдийг хэлнэ”⁶ хэмээн тодорхойлоод хүний эрхийн талаар гаргасан олон улсын эрх зүйн баримт бичгийн агуулгыг дагаж мөрдөх үүргийг хүний эрхтэй холбоотой олон улсын гэрээ хэлэлцээрт нэгдэн орох, олон улсын заншлын хэм хэмжээг дагаж мөрдөх, улс орнууд өөрийн орны дотоодын хууль тогтоомжоор баталгаажуулах замаар биелүүлэхийг тус тус даалгасан⁷ байдаг.

Манай орны хувьд хүний эрхтэй холбоотой олон улсын гол гэрээ хэлэлцээрүүдэд нэгдэн орсон ба эдгээр гэрээ хэлэлцээрт заагдсан хүний эрхийг хангах асуудлыг Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжуудаар баталгаажуулан хэрэгжүүлж ирсэн. Гэвч Монгол Улсад мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжоос харвал “хохирогч” гэдэг ойлголтыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай⁸ хуулийн 8.1 дэх хэсэгт: “Гэмт хэргийн улмаас амь нас, эрүүл мэнд, бусад эрх, эрх чөлөө, эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус хохирол хүлээсэн хүн, хуулийн этгээдийг хохирогч гэнэ.” хэмээн олон улсын эрх зүйн

5 ТМ-92 №1

6 Олон улсын хүний эрхийн хууль, олон улсын хүмүүнлэгийн тухай хуулийг ноцтой зөрчсөний төлөө хохирогчийн эрхийг сэргээх үндсэн зарчим, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн шийдвэр 60/147, 2005, V-8.

7 Олон улсын хүний эрхийн хууль, олон улсын хүмүүнлэгийн тухай хуулийг ноцтой зөрчсөний төлөө хохирогчийн эрхийг сэргээх үндсэн зарчим, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн шийдвэр 60/147, 2005, I-1.

8 ТМ 2017.06.20 №23

актын утга санаатай дүйцэхүйц байдлаар томъёолсон байгаа боловч тус хуулийн 8.1-ийн 2 дахь хэсэгт: “Шүүх, прокурор, мөрдөгч хохирогчоор тогтоох тухай шийдвэр гаргана” хэмээн зааснаараа аливаа гэмт хэргийн хохирогч болсон иргэдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх талаарх төрийн бодлогыг:

/1/ “төрийн үйлчилгээг авах эрх бүхий хохирогч”;

/2/ “төрийн үйлчилгээг авах эрх үүсээгүй хохирогч” гэсэн хоёр төрөлд ангилах нөхцөл байдлыг бий болгожээ.

Улмаар энэ агуулга цаашид хохирогчдод төрийн үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулахад баримтлах гол хууль болох Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд тусгалаа олж агуулгын хувьд “төрийн энэхүү үйлчилгээг зөвхөн гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад”, “төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаар албан ёсоор “хохирогч”-оор тооцогдсон этгээдэд”, “төрийн үйлчилгээг хүргэх” гэсэн явцуу утгатай болон хэрэгжиж эхэлсэн байна.

Харин олон улсын гэрээ, конвенцид заасан агуулгыг тусгасан ганц хууль бол Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль⁹ (2012) бөгөөд түүний 3.1.2 дахь заалтад: “Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч гэж Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу **эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн, хохирогчоор тогтоосон эсэхээс үл шалтгаалан** хүн худалдаалахын улмаас эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн хүнийг хэлнэ” хэмээн заагаад цаашид энэ хуультай холбогдуулан гаргасан хохирогчийг ажлын байраар хангах, тэднийг гадаадаас эх оронд нь авчрахтай холбоотой эрх зүйн актуудад тухайн этгээдийг заавал эрх бүхий албан тушаалтнаар албан ёсоор “хохирогч”-оор тооцогдсон байхыг шаарддаггүй зэрэг зохицуулалтыг хийж өгсөн байдаг.

Харамсалтай нь хохирогчийг ажлын байраар хангах, тэднийг гадаадаас эх оронд нь авчрах үйлчилгээг зөвхөн хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид л эдлэх эрхтэй болохоос бусад гэмт хэргийн хохирогч ийм үйлчилгээ авах хууль эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Нөгөө талаар хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид эдгээр үйлчилгээг хүртэх давуу эрхтэй мэт харагдаж байгаа боловч энэ үйл ажиллагааг зохицуулсан эрх зүйн актууд батлагдсан гарснаас хойш төрийн энэхүү үйлчилгээг хүртсэн хохирогчдын талаарх мэдээ баримт байхгүй байгаа нь эдгээр эрх зүйн актуудын зохицуулах чадамж хангалтгүй байгааг харуулж байгаагийн зэрэгцээ хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээтэй холбоотой бусад эрх зүйн актад дурдсан төрийн үйлчилгээг албан ёсоор “хохирогч” хэмээн тооцогдоогүй гэсэн нөгөө л нэг шалтгааны улмаас хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч хүртэх эрхгүй байгаа нь амьдрал дээр хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч төрийн ямар ч үйлчилгээ авдаггүй болохыг харуулж байна.

Энэхүү орхигдсон нөхцөл байдлыг нөхөж хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод шаардлагатай туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагааг Хүйсийн тэгш эрх төв (ХТЭТ) ТББ дангаараа гүйцэтгэж ирсэн ба тухайлбал, 2016 оны тоон мэдээнээс харвал ХТЭТ ТББ нь 2016 онд нийт 44 хохирогч, 2017 онд 29 хохирогчдод¹⁰ шаардлагатай дэмжлэг туслалцааг үзүүлсэн бөгөөд эдгээрт шаардлагатай санхүүжилтийн эх үүсвэрийг олон улсын байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлдэг төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд шийдвэрлэдэг байна. Монгол Улсын хэмжээнд хохирогчдод тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг цөөнгүй ТББ-ууд байгаа боловч тэд бүгд үйл ажиллагааныхаа санхүүжилтийг ХТЭТ-ийн нэгэн адил төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх замаар олж авдаг ба тэдний үйл ажиллагааг төрийн зүгээс ямар нэг байдлаар дэмждэггүй болох нь хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой ямар нэг зардлыг улсын болон орон нутгийн төсөвт нэг ч удаа тусгаж байгаагүйгээс харж болно.

Энэ байдалтай нь холбогдуулан АНУ-ын Төрийн Департаментаас хүн наймаалах асуудлын төлөв байдлын тухай 2018 оны тайлантай холбогдуулан өгсөн зөвлөмжид¹¹ “Хүний наймааны гэмт хэрэгт буруутгагдаж буй этгээдийн эсрэг албан ёсоор эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс өмнө хохирогчдод хамгаалах үйлчилгээ үзүүлэхийг хориглодог хуулийн зүйл заалтыг өөрчлөх” нь зүйтэй талаар дурдсан байдаг бөгөөд энэ нь зөвхөн хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч төдийгүй бусад гэмт хэргийн хохирогчдод нэгэн адил хамаатай зөвлөмж юм.

Харин Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн¹² 8.1.4 дэх заалтад: “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдаж байгаа эсэхээс үл хамааран хохирогч, хүчирхийллийн болзошгүй эрсдэлд байгаа хүнд энэ хуульд заасан үйлчилгээ үзүүлэх” гэж заасан байгаагаас харвал гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчдод үзүүлэх үйлчилгээ нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай¹³ хууль болон түүнтэй холбогдуулан гаргасан үйлчилгээ, туслалцаа үзүүлэхтэй холбоотой бусад эрх зүйн актаас өөр, зөвхөн гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчдод хүрэх үйлчилгээ байхаар харагдаж байна. Харамсалтай нь зөвхөн гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийн хохирогчдод цогц туслалцаа үйлчилгээ үзүүлэх талаар заасан энэхүү хуулийн хийдэл нь бусад гэмт хэргийн хохирогч, гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийн хохирогчдын нэгэн адил төрийн цогц үйлчилгээг авах боломжийг бий болгоогүй байна.

Үүний нэгэн адил дээрх хууль тогтоомжуудад буй хийдэл, давхцлын байдлыг авч үзвэл дараах байдал харагдаж байна. Үүнд:

А. Хохирогчид хэн хамгаалалт, туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй вэ?

¹⁰ <https://mn.usembassy.gov/mn/our-relationship-mn/official-reports-mn/2018-trafficking-persons-report-mn/>

¹¹ <https://mn.usembassy.gov/mn/our-relationship-mn/official-reports-mn/2018-trafficking-persons-report-mn/>

¹² ХТЭ 2017.02.01 №05

¹³ ТМ 2013 № 30

Холбогдох хууль тогтоомжоос харахад хохирогчид үзүүлэх хамгаалалт, туслалцааг үзүүлэх этгээдийг дараах байдалтай тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Зөвхөн төрийн байгууллага хэрэгжүүлэх. (Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль);
- Төрийн бус байгууллага хууль тогтоомжид заасан зарим тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх. (Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль);
- Төрийн бус байгууллага төрийн байгууллагын нэгэн адил бүх төрлийн туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх. (Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль).

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн¹⁴ 4.1.3-т зааснаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад тэднийг хамгаалалтад авах, туслалцаа үйлчилгээ үзүүлэх, цуцлах эсэх асуудлыг шүүгч, прокурор, мөрдөгч шийдвэрлэж, мөн хуулийн 23 дугаар зүйлд зааснаар төрийн тодорхой байгууллагуудын хамгаалалтын тусгай нэгж хамгаалалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, хуульд заасан хамгаалалтын арга хэмжээнүүд болон гэрч, хохирогчдод үзүүлэх туслалцаануудыг зөвхөн эрх бүхий албан тушаалтнаар албан ёсоор “хохирогч” хэмээн тооцогдсон этгээд л хүртэхээр, хамгаалалтын арга хэмжээнүүдийг болон гэрч, хохирогчдод үзүүлэх туслалцааг зөвхөн төрийн байгууллага л гардан гүйцэтгэхээр хуулийн зохицуулалтыг хийсэн байна. Харин уг арга хэмжээнүүдийг бүгдийг нь, эсвэл заримыг нь төрийн бус байгууллага хэрэгжүүлж болох эсэх талаар хуулинд ямар нэг заалт байхгүй.

Гэтэл, гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах, гэмт хэргийн улмаас зөрчигдсөн эрхийг нь нөхөн сэргээх, учирсан хохирлыг нь арилгах, тэдэнд төрөөс нийгмийн халамж, туслалцаа үзүүлэх зорилго бүхий Засгийн газраас баталсан Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн 5.2.1-д гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж болохоор; 5.2.4-т хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх боломжтой иргэд, байгууллагатай гэрээ байгуулан ажиллах талаар тус тус дурдсан байгаа нь гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн үзэл баримтлал, заалтаас давсан заалт болжээ.

Харин Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн¹⁵ 5 дугаар зүйлээс харахад энэ гэмт хэргийн хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх үндсэн үүрэг нь төрийн үүрэг бөгөөд Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулиас ялгаатай нь энэ үйл ажиллагаанд зөвхөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцдог байгууллагууд төдийгүй төрийн захиргааны бусад байгууллагууд, орон нутгийн

14 ТМ 2013 № 30

15 ТМ 2012-02-17№07

байгууллагууд, түүнчлэн төрийн бус байгууллагууд оролцох эрх, үүрэгтэйг дурдсанаараа дэвшилттэй болсон байна.

Түүнчлэн тус хуулийн 5.4.2-т: “хохирогчийг хамгаалах, халамж, үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих, туслалцаа үзүүлэх” гэж заасан байгаагаас харвал төрийн бус байгууллагын тодорхой үүргийг дэмжих, туслалцаа үзүүлэх замаар холбогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хуулийн боломжыг бий болгосон боловч энэ тухай гол хууль болох Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд төрийн бус байгууллагын оролцооны талаар дурдаагүйгээс дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэхээр ажиллах төрийн бус байгууллага нь зөвхөн хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод л үйлчилж байхаар хуулийн “цоорхой” үүсчээ.

Засгийн газраас баталсан Хүн худалдаалахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн 3.2 дахь хэсгээс харвал хуулийн дээрх заалтад дурдсан, гэрээгээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлж болох дэмжлэг туслалцаа гэдэгт хохирогчдод хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх, гадаад улсад хохирогч болсон Монгол Улсын иргэнд туслалцаа үзүүлэх, эргүүлэн авчрах, Монгол Улсад хохирогч болсон гадаадын иргэнийг эх оронд нь буцахад туслалцаа үзүүлэх, хүн худалдаалах гэмт хэргийн талаар зөвлөгөө, мэдээлэл өгөх болон энэ төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид үзүүлэх зарим үйлчилгээ орохоор зохицуулсан байна.

2016 онд батлагдсан Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн шинэлэг тал нь тус хуулинд заасан үйлчилгээг төрийн бус байгууллага хэрэгжүүлж болохоор заасан байгаагаас гадна улмаар үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаанд төрийн зохих байгууллагуудаас гадна, төр ба төрийн бус байгууллагуудын хамтарсан баг оролцох талаарх заалтыг оруулж өгсөн байна. Тухайлбал, тус хуулийн 22 дугаар зүйлд заасныг харвал магадлан итгэмжлэгдсэн төрийн бус байгууллага хохирогчийг түр хамгаалах байраар хангахаас гадна тус хуульд заасан бусад үйлчилгээг үзүүлэх эрхтэй байна гэжээ.

Энэ бүхнээс үзэхэд хохирогчдод үйлчилгээ үзүүлж буй төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа зөвхөн гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн иргэдээр хязгаарлагдаж бусад гэмт хэргийн хохирогчид ийм үйлчилгээг авах талаар зохицуулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.

Б. Хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээ, хамгаалалт

Хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээ, хамгаалалтын асуудал нь нэр томъёоны болон агуулгын хувьд хууль бүрд өөр өөрөөр туссан байна. Тухайлбал, хохирогчдод туслалцаа үзүүлэхтэй холбоотой тулгуур хууль болох Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 2 дугаар бүлгээс харвал гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ гэдгийг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ (7-р зүйл), сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээ (17р зүйл), гэрч, хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа (18-р зүйл) гэсэн 3 төрөлтэй байхаар заажээ.

Аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээнддараах үйл ажиллагаануудыг оруулсан байна. Үүнд:

- урьдчилан сануулах;
- тодорхой үйлдлийг хязгаарлах;
- биечилсэн хамгаалалт;
- мэдээллийн нууцлалыг хангах;
- нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл, харилцаа холбооны хэрэгслээр хангах;
- аюулгүй газарт түр байрлуулах;
- нүүлгэн шилжүүлэх;
- баримт бичгийг солих;
- гадаад төрхийг өөрчлөх;

Тэгвэл сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээнддараах үйл ажиллагаануудыг оруулсан байна. Үүнд:

- гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авсан үеэс эхлэн шаардлагатай тохиолдолд сэтгэл зүйчийг байлцуулах;
- гэрч, хохирогчийн оролцоотой явагдах мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад үүсэх сэтгэл зүйн таагүй нөхцөл байдлын талаар урьдчилан мэдээлэх;
- шүүх хуралдааны хугацаа, дараалал, явц болон нөхцөл байдлын талаар урьдчилан мэдээлэх;
- шүүх хуралдааны танхимд гэрч, хохирогчтой сэтгэл зүйчийг хамт байлцуулах;
- шаардлагатай бусад арга хэмжээнүүд.

Харин гэрч, хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа гэдэгтдараах үйл ажиллагаануудыг оруулсан байна. Үүнд:

- хууль зүйн туслалцаа;
- сэтгэл зүйн туслалцаа;
- эрүүл мэндийн туслалцаа

Дээрх туслалцаа гэдэгт юуг оруулах талаар дэлгэрэнгүй заагаагүй байна.

Харин хамгаалах байрны тухай асуудлыг дээрх хуулинд авч үзээгүй боловч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн 5.4.2-5.4.5-т өндөр эрсдэлтэй гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авах тусгай хамгаалалт бүхий байр болон гэрч, хохирогчийг хамгаалах байр, хамгаалах төвүүд гэсэн 3 ойлголтыг тусгасан байгаа ба тусгай хамгаалалт бүхий байр цагдаагийн байгууллагын дэргэд үйл ажиллагаагаа явуулахаар; гэрч, хохирогчийг хамгаалах байрны санхүүжилтийг тухайн орон нутгийн Иргэдийн хурал шийдвэрлэж байхаар; хамгаалах төвүүдийг бие даалгаж болон төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын дэргэд байгуулж болохоор тус тус заасан

боловч тэдгээр байрнуудад ямар үйл ажиллагаа явуулах, нэг бүрийн онцлог, ялгаатай шинж байдлын талаар дурдаагүй байна.

Түүнчлэн хөтөлбөрийн 5.5-д заасан гэрч, хохирогчийг мэдээллээр хангах үйл ажиллагаа нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээнд хамаарч байгаа боловч мэргэжлийн сургалт, нийгмийн үйлчилгээнд хамруулах үйл ажиллагаа нь ямар төрлийн хамгаалалтын арга хэмжээнд орж байгаа, эсвэл аль төрлийн туслалцаанд орох талаар тодорхой заасан зүйл байхгүй байна.

Хөтөлбөрийн 5.5.3-т: “төлбөрийн чадваргүй хохирогчид хууль зүйн (өмгөөллийн) туслалцаа үзүүлэх” гэж заасан байгаагаас харвал Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18.1.1-д заасан хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцаа нь төлбөрийн чадваргүйд нь л хамаатай гэмээр дүгнэлт гарч байна. /Төлбөрийн чадваргүй хохирогчдод хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагааг 2006 онд Засгийн газраас баталсан 263 дугаар тогтоолоор зохицуулж байгаа/

Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн дэвшилтэт тал нь хохирогчийг хамгаалах, халамж, үйлчилгээ үзүүлэх төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрч (5.4.2 дахь заалт), хамгаалах байр (9-р зүйл), ажлын байраар хангах, мэргэжлийн сургалтад хамруулах (12.1.3 дахь заалт), гадаад улсад Монгол Улсыг төлөөлөн суугаа дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газраас хохирогчийг түр хугацаагаар орон байр, хоол хүнсээр хангах, гадаад паспорт, түүнтэй адилтгах баримт бичиг олгох, эх оронд нь буцаан авчрах(12.1.5 дахь заалт) зэрэг үйлчилгээний шинэ хэлбэрүүдийг зааж өгсөн байна. Гэхдээ дээрх 2 хуулиар ижил төрлийн үйл ажиллагаа болох хууль зүй, сэтгэл зүй, эрүүл мэндийн туслалцаануудыг “туслалцаа” (Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль), “халамж, үйлчилгээ” (Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль) хэмээн томъёолсон байгаа нь нэр томъёоны хувьд, улмаар ойлголтын хувьд зөрүүтэй байдлыг бий болгоод байна.

Түүнчлэн Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан “сэтгэл зүйн туслалцаа” (18.1.2)-г Хүн худалдаалах гэмт хэргийн 12.1.2-т “сэтгэцийн нөхөн сэргээх эмчилгээ” гэж; Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18.1.3-т заасан “Эрүүл мэндийн туслалцаа”-г Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн 12.1.1-д “Эрүүл мэндийн нөхөн сэргээх эмчилгээ” гэж тус тус өөрөөр тайлбарласан байна. Харьцуулж үзвэл Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуульд хэрэглэсэн нэр томъёо нь агуулгаа бүрэн илэрхийлсэн томъёолол болсон байна.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар бүлэгт Хохирогчид үзүүлэх үйлчилгээ гэдгийг дараах төрөлтэй байхаар заажээ. Үүнд:

- аюулгүй байдлын хамгаалалт:
- түр хамгаалан байрлуулах – төрийн, төрийн бус байгууллагын харьяанд

байгуулна. Хохирогчийн амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор түүнд түр хамгаалан байрлуулах үйлчилгээг үзүүлнэ;

- нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлэх- энэ хуульд заасан бүх үйлчилгээг энэ цэгээс үзүүлнэ;
- Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан хамгаалалтын арга хэмжээнд хамруулах.
- эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ – эмнэлгийн анхан шатны туслалцаа, үйлчилгээг үзүүлнэ;
- сэтгэл зүйн үйлчилгээ – сэтгэл зүйн зөвлөгөө, заслын үйлчилгээ үзүүлнэ;
- нийгмийн халамжийн үйлчилгээ – олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ;
- хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ – хүүхэд хамгааллын тухай хуульд заасан үйлчилгээ;
- эрх зүйн туслалцаа – эрх зүйн зөвлөгөө, өмгөөллийн үйлчилгээ;
- холбон зуучлах үйлчилгээ – нийгмийн ажилтнууд хохирогчийг шаардлагатай үйлчилгээнд холбон зуучилна;

Энэ бүхнээс үзвэл хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулдаг гол хууль болох Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд заасан “аюулгүй байдлын хамгаалалт” гэсэн ойлголт Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулинд заасан ижил төрлийн ойлголттой нэр томъёоны хувьд адил боловч агуулгын хувьд өөр болох нь харагдаж байна.

Гэхдээ энэ хуулийн бусад хуулиудаас дараах давуу тал нь:

1. Хохирогчдыг албан ёсны ба албан бус гэж ялгаварлаагүй;
2. Хохирогчдод хүргэх үйлчилгээ гэдэг ойлголтыг илүү үндэслэлтэй илүү өргөн хүрээнд авч үзсэн;
3. Хохирогчдод үйлчилгээ хүргэж буй байгууллагуудын эрх үүргийн байдлын илүү нарийвчлалтай тогтоосон.

Гэхдээ энэ хуулийн 22.1.3-т зааснаас харвал төрийн бус байгууллага нь хохирогчдод хүргэх бүх үйлчилгээг үзүүлэх боломжтой байхаар тусгасан нь учир дутагдалтай байна. Учир нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд заасан гэрч, хохирогчийн гадаад байдлыг өөрчлөх, баримт бичгийг өөрчлөх гэх зэрэг аюулгүй байдлыг хамгаалахтай холбоотой арга хэмжээнүүдийг зөвхөн төрийн байгууллага авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуульд заасан үйлчилгээг зөвхөн энэ гэмт хэргийн хохирогч болсон хүмүүсээр зогсохгүй мөн бусад гэмт хэргийн хохирогч болсон, төрийн зүгээс тэдэнд зориулсан дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай байгаа бүх хүмүүс хүртэх эрхтэй гэдгийг санах нь зүйтэй.

В.Хохирлыг нөхөн төлүүлэх

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн¹⁶ 8.2-р зүйлд зааснаар аливаа гэмт хэргийн хохирогч гэмт хэргийн улмаас өөрт учирсан хохирол, хор уршгийг нөхөн төлүүлэх талаар иргэний нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байдаг.

Нөхөн төлбөртэй холбоотой асуудлыг зохицуулах зорилгоор Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулинд 2010 онд гэмт хэргийн хохирогчдод нөхөн төлбөр олгох санг шинээр бий болгосон боловч тус хуулийн 21³-т зааснаар зөвхөн тодорхой төрлийн гэмт хэргийн хохирогч болсон бол эмчилгээний зардал, оршуулгын зардал, хөдөлмөрийн чадвараа алдсанаас дутуу авсан цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын нөхөн төлбөрийг төрөөс авах бололцоотой, харин энэхүү нөхөн төлбөрийг энэ хуулийн 21³.2-т зааснаас бусад гэмт хэргийн хохирогч болсон этгээдүүд авах бололцоогүй байхаар тусгажээ.

Мөн энэ хуулийн 21³.6-д зааснаар Засгийн газар уг сангаас гэмт хэргийн хохирогчид нөхөн төлбөр олгох журмыг батлах үүрэг хүлээсэн байгаа боловч энэхүү журам одоо болтол батлагдаагүйн дээр хохирогчийн сэтгэл санааны хохирлыг барагдуулах асуудал одоогийн байдлаар аль ч хууль эрх зүйн актад дурдагдаагүй байна.

ТӨРИЙН ЗАРИМ ЧИГ ҮҮРГИЙГ ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА ГҮЙЦЭТГЭХ БОЛОМЖ, ЗАЙЛШГҮЙ БАЙДАЛ, ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА

Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод туслалцаа үзүүлэх талаар голлон ажилладаг Хүйсийн тэгш эрх төвөөс хийсэн судалгаа¹⁷-наас харахад тус төвөөр үйлчилүүлж байгаа нийт хохирогчдын 2 хүн тутмын зөвхөн 1 нь л тухайн гэмт хэргийн талаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгддэг бөгөөд үлдсэн нь ийнхүү мэдэгдэлгүйгээр тус төвөөс холбогдох туслалцаа, үйлчилгээг авдаг байдал харагдаж байна. Цагдаагийн байгууллагад хандаж буй хандалтын тоо ийнхүү цөөн байгаа нь хэрэг бүртгэлт удаашралтай байдаг, өөрийнхөө энэ байдлын тухай бусдад мэдэгдэхийг хүсдэггүй, үүнээсээ санаа зовдог, ичдэг гэх мэт олон шалтгаануудтай байдаг. Үүнээс үүсч буй хамгийн гол үр дагавар бол одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжоор тухайн гэмт хэргийн талаар мэдээлээгүй, мэдээлж амжаагүй байгаа хохирогч төрийн зохих үйлчилгээг хүртэх боломжгүй болж байгаа явдал юм. Ийм нөхцөл байдалд төрийн бус байгууллагуудаас хохирогчийг заавал албан ёсоор хохирогч хэмээн тооцогдсон эсэхээс нь үл хамааран тэдэнд хэрэгцээтэй байгаа туслалцаа, дэмжлэгийг үзүүлэх бодит эрэлт шаардлага байгаа нь харагдаж байна. Энэ тохиолдолд төрийн зүгээс хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн бус байгууллагуудад тодорхой хэмжээний санхүүжилт, дэмжлэг үзүүлснээр

16 ТМ 2017.06.20 №23

17 ХТЭТ “Хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцэх хохирогч төвтэй аргачлалыг хэрэглэхтэй холбоотой МУ-ын хууль тогтоомж болон сургалтын гарын авлагыг харьцуулах, албан хаагчдын чадавхийг үнэлэх судалгааны тайлан”, 2017

албан ёсоор хохирогчоор тооцогдоогүй боловч аливаа гэмт хэргийн хохирогч болсон хүмүүст төрийн бодлого хүрч үйлчилж байна хэмээн үзэх бололцоотой болно. Энэ байдал олон улсад өргөн дэлгэрсэн байдаг бөгөөд тухайлбал, АНУ-ын хувьд Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдод туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн бус байгууллагуудад зориулсан төсвийг муж улсын болон холбооны улсын төсөвт суулгаж өгдөг хуультай байна.¹⁸

Манай улсад ч гэсэн ийм зохицуулалтын эхлэлийг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулинд тусгасан байна гэж үзэж болохоор байна. Уг хуульд зааснаар магадлан итгэмжлэгдсэн төрийн бус байгууллагууд хохирогчдод үзүүлэх туслалцаа, үйлчилгээг гардан хэрэгжүүлж, төр тэдэнд зохих санхүүжилтийг олгох үүрэгтэй байдаг.

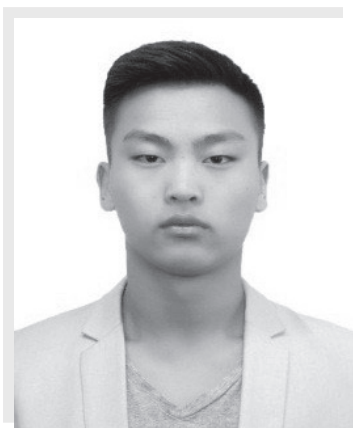
ДҮГНЭЛТ

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх талаарх төрийн бодлогыг илүү оновчтой болгож, хохирогч нэг бүрт төрийн энэ чиглэлийн үйлчилгээг хүргэхийн тулд дараах ажлуудыг нэн тэргүүнд хийх шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Хохирогчдод үзүүлэх хамгаалалт, туслалцаа, халамж, үйлчилгээний талаарх ойлголтыг нэг мөр болгох; Тухайлбал, хамгаалалт, туслалцаа, үйлчилгээг тус бүрд нь оновчтой тодорхойлох;
2. Төрийн ба төрийн бус байгууллага нь хамгаалалт, туслалцаа, үйлчилгээний ямар үйл ажиллагааг дангаараа болон хамтран хариуцан хэрэгжүүлэх боломжтойг нарийн зааглан тодорхойлох. Жишээлбэл, төр мөрдөн шалгах болон шүүх шатны үйл ажиллагаанд хохирогчийг хамгаалах, түүний эрх, хэрэгцээ шаардлагыг хангах үүргийнхээ дагуу¹⁹ албан ёсоор гэрч, хохирогчид тооцогдсон этгээдэд зохих туслалцаа үйлчилгээг өөрийн байгууллагаар дамжуулан хүргэх, аюулгүй байдлын хамгаалалтын үйл ажиллагааг зөвхөн төр хэрэгжүүлэг чиг үүрэгтэй байх. Төрийн бус байгууллага нь хамгаалах байр ажиллуулах, хууль зүйн болон сэтгэл зүйн туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх, нөхөн сэргээх, эргэн нийгэмшүүлэх үйл ажиллагааг явуулдаг байх гм.
3. Хохирогчдод үзүүлж буй туслалцаа, үйлчилгээний стандартыг бий болгох. Тусгай хамгаалалтын байр, хамгаалах байр, хамгаалалтын төвүүдийн үйл ажиллагааны ялгаа заагийг тодорхойлох,
4. Албан ёсоор “хохирогч” этгээдээр тооцогдсон эсэхээс үл хамааран аливаа гэмт хэргийн хохирогч болсон хүмүүст шаардлагатай байгаа туслалцаа, үйлчилгээг хүргэж буй, төрийн чиг үүргийн зарим хэсгийг хэрэгжүүлж буй төрийн бус байгууллагуудтай гэрээ байгуулан, санхүүжүүлэх замаар хохирогчдод хүргэх төрийн бодлого, түүний хэрэгжилтийг бодитой болгох шаардлагатай байна.

¹⁸ <https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf> хуудас 416-418

¹⁹ “Хүчиндүүлэхээс ангид байх эрх”, Эмнэсти Интернэшнл, 2018, хуудас 31.



А.ТҮВШИНТӨГС

“Жунсон констракшн” ХХК-ийн Хуульч

СЭЖИГТНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫГ ТОДОРХОЙ БОЛГОХ ХУУЛЬ ЗҮЙН АСУУДАЛ БА ҮНДСЭН ЭРХИЙН ЗӨРЧИЛ

THE LEGAL ISSUES PERTAINING TO THE CLARIFICATION OF LEGAL STATUS OF SUSPECTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS AND VIOLATION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT

Хураангуй: Энэхүү өгүүллээр Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар тодорхойлсон сэжигтний эрх зүйн байдал, эрх үүргийн тодорхой бус байдал нь эрх зүйн ямар үр дагавар үүсгэж байгаа, сэжигтний үндсэн эрхийг зөрчиж байгаа эсэхийг хөндөж, дүгнэлт өгөх, асуудлыг шийдвэрлэх гарцыг тодорхойлохыг зорьсон болно.

Түлхүүр үг: Баривчлагдсан сэжигтэн, сэжигтэн, гэрч, халдашгүй байх эрх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрх, мэдүүлэг авах, үндсэн эрхийн зөрчил, хэм хэмжээний тодорхой бус байдал, сэжигтнээр тооцох, сэжигтний эрх, үүрэг.

Abstract: *This article aims to identify the legal implications of the uncertainty of suspect's legal status and rights and obligations defined by the Criminal procedure code raise the issue on whether the law violates the fundamental rights of the accused, to give conclusions, and to determine the resolution of issue.*

Key words: *suspect under arrest, suspect, witness, right to privacy, right against self-incrimination, right to testify, violation of fundamental rights, uncertainty of legal status, suspect charge, suspect's rights and responsibilities.*

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬД ТОДОРХОЙЛСОН "ХЭРГИЙН ОРОЛЦОГЧ БУЮУ СЭЖИГТНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ"

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хэргийн оролцогч болох "Сэжигтэн"-ийг "Энэ хуульд заасны дагуу баривчлагдсан эсхүл яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулахаар дуудагдсан хүнийг хэлнэ" гэж тодорхойлсон байна. Дээрх хуулийн үзэл баримтлалаас үзэхэд нэгдүгээрт эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан үндэслэлээр баривчлагдсан хүн, хоёрдугаарт яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулахаар дуудагдсан хүн сэжигтэн болох хоёр нөхцөлийг тусгасан байна. Хуулийн системчлэлийн хувьд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.4.1-т сэжигтнийг баривчлах хууль зүйн үндэслэлийг, 31 дүгээр зүйлийн 31.3-т яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулж сэжигтнээр татах үндэслэлийг зохицуулжээ.

1.1 Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтний эрх, үүргийг нарийвчилсан тодорхой байдлаар тусгаагүй талаар:

Сэжигтэн нь түр зуурын шинжтэй Эрүүгийн процесс ажиллагааны оролцогч¹ тул Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд баривчлагдсан сэжигтэн болон яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулахаар дуудагдсан хүн буюу сэжигтэн гэж хоёр хуваан тодорхойлсон. Харин тус хуулиар баривчлагдсан сэжигтний эрхийг тодорхойлсон атал баривчлагдсан сэжигтэний үүрэг, яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулахаар дуудагдсан хүн буюу сэжигтэний эрх, үүргийг тодорхойлоогүй байна. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.8-д "Баривчлагдсан сэжигтэн дараах эрхтэй: Баривчилсан үндэслэлтэй танилцах, шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилснаас бусад тохиолдолд баривчлах тухай шүүхийн зөвшөөрөлтэй хуульд заасан хугацаанд танилцах, хуулбарыг авах, өөрийгөө өмгөөлөх, өмгөөлүүлэх, өмгөөлөгч, гэр бүлийн гишүүнтэй холбогдох боломжоор хангагдах, баривчлах шийдвэр, ажиллагааны талаар шүүхэд гомдол гаргах, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, эмнэлгийн тусламж авах, хууль бусаар баривчилсны улмаас учирсан хохирлоо арилгуулахаар

¹ Бямбаа, Ж., Эрхэсхулан, Ж. (2018) Эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн асуудал. Улаанбаатар хот., 2018 он. 116 дах тал

гомдол гаргах, хууль зөрчсөн эрх бүхий албан тушаалтан, мөрдөгч, прокурорын үйл ажиллагаанд гомдол гаргах” гэж зохицуулсан.

Харин яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцуулахаар дуудагдсан хүн буюу сэжигтэн гэдэгт ямар этгээд хамаарах, сэжигтнээр хэрхэн тооцох, ямар эрх үүрэгтэй эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эсэх нь хуульд тусгагдаагүй байна.

1.2 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд сэжигтнээр тооцох зохицуулалт тусгагдаагүй талаар:

2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1-т “Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч энэ хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмын дагуу эрүүгийн хэрэг үүсгэж, *дор дурдсан этгээдийг сэжигтнээр тооцож, үндэслэл бүхий тогтоол гаргана.*”

- уг этгээдийг гэмт хэрэг үйлдэж байх үед буюу үйлдсэн дор нь барьсан;
- гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг хохирогч буюу харсан хүн шууд заасан;
- уг этгээдийн бие, хувцас, эд зүйл, орон байранд гэмт хэргийн ул мөр тодорхой илэрч олдсон;
- уг этгээд хэргээ илчлэн ирсэн;
- гэмт хэрэгт сэрдэгдэх үндэслэл бүхий бусад баримт байгаа бол гэж сэжигтнээр тооцох нөхцөлийг тодорхой зохицуулж байсан.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтнээр тооцох нөхцөлийг тодорхой байдлаар зохицуулж өгөөгүй. Харин Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.5.1-т Мөрдөгч дараах тохиолдолд сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилж болно;

- гэмт хэрэг үйлдэж байх үед, эсхүл үйлдсэн дор нь барьсан;
- энэ хуульд заасан хойшлуулшгүй тохиолдолд;
- гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан;
- тухайн хүний хувцас, бие, орон байр, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд гэмт хэргийн ул мөр илэрсэн гэж зохицуулсан.

Дээрх зохицуулалт нь сэжигтнээр тооцох зохицуулалт биш бөгөөд харин сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлах үндэслэл, нөхцөлүүд юм. Гэхдээ 2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд тусгагдсан байсан сэжигтнээр тооцох үндэслэл, нөхцөлүүдтэй зарим талаар төсөөтэй байна гэж судлаачийн зүгээс үзсэн болно. Мөрдөгч дээрх үндэслэл нөхцөлийг зөвхөн “сэжигтнийг шүүгчийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлахдаа” хэрэглэх хуулийн зохицуулалт болохоос сэжигтнээр тооцохдоо үндэслэх зохицуулалт биш юм. Хууль тогтоогч сэжигтнийг тодорхойлох гэж оролдсон ч ямар тохиолдолд ямар үндэслэлээр сэжигтнээр татах, мөрдөгч сэжигтнээр татах тогтоолд үндэслэлээ хэрхэн бичих талаар зааж өгөөгүй тодорхой бус байдлыг бий болгосон байна.

1.3 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд сэжигтнээс мэдүүлэг авах зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар:

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.11.1-т “Мөрдөгч баривчлагдсан сэжигтнээс мэдүүлэг авахын өмнө түүнд ямар хэрэгт холбогдуулан мэдүүлэг авч байгаа талаар танилцуулж, дараах эрхийг тайлбарлана” гэж заасан. Дээрх зохицуулалтад баривчлагдсан сэжигтний эрхийг тодорхой зааж өгсөн. Баривчлагдсан сэжигтэн мэдүүлэг өгөхдөө дараах эрхийг эдэлнэ. Үүнд:

- өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх;
- өөрийгөө өмгөөлөх, өмгөөлөгч сонгон авах;
- өмгөөлөгчтэй ганцаарчлан уулзах, өмгөөлөгч байлцуулан мэдүүлэг өгөх;
- эх хэлээрээ, эсхүл өөрийн сайн мэдэх хэлээр мэдүүлэг өгөх;
- орчуулагч, хэлмэрчийн туслалцааг авах;
- мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах;
- мөрдөгч, прокурор, орчуулагч, хэлмэрчээс татгалзах;
- энэ хуулийн долдугаар бүлэгт заасан бусад эрх.

Мөн түүнчлэн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 25 дугаар бүлэгт гэрч хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, шинжээч сэжигтэн, яллагдагчаас мэдүүлэг авах нийтлэг журмыг зохицуулсан. Тухайлбал: Мөрдөгч мэдүүлгийн эхэнд тухайн хүний хувийн бичиг баримтыг шалгаж, түүнд ямар зорилгоор мэдүүлэг авахаар хэзээ, хэн гэдэг прокурорын шийдвэрээр дуудан ирүүлсэн, түүнчлэн энэ хуульд заасан эрх, үүргийг нь танилцуулсан тухай тэмдэглэлд тусгана. Тухайн хүн мэдүүлэг өгөхдөө эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар мэдэх зүйлээ ярина. Ярьж дууссаны дараа ярьсан зүйлтэй нь холбогдуулан түүнд тодруулах асуулт тавьж болно. Мэдүүлэг авах үед хөтөлж, эсхүл тулгаж асуулт тавихыг хориглоно. Мэдүүлэг өгч байгаа хүн хүсвэл түүнд мэдүүлгээ өөрөө бичих бололцоо олгож, энэ тухай тэмдэглэлд тусгана.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд баривчлагдсан сэжигтний эрхийг тодорхой тусгаж өгсөн бол баривчлагдаагүй сэжигтний эрхийг тодорхой зохицуулж өгөөгүй байна. Харин сэжигтнээс мэдүүлэг авах нийтлэг зохицуулалтыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийтлэг журмын дагуу зохицуулжээ. Гэхдээ баривчлагдаагүй сэжигтнээс мэдүүлэг авахын эхэнд тухайн хүний хувийн бичиг баримтыг шалгаж, түүнд ямар зорилгоор мэдүүлэг авахаар хэзээ, хэн гэдэг прокурорын шийдвэрээр дуудан ирүүлсэн, түүнчлэн энэ хуульд заасан эрх, үүргийг нь танилцуулсан тухай тэмдэглэлд тусгах ёстой. Гэтэл баривчлагдаагүй сэжигтний эрх хуульд тодорхой тусгагдаагүй тул практик дээр баривчлагдсан сэжигтний эрхийг танилцуулах зэрэг ойлгомжгүй байдал үүссээр байна.

Хэсгийн товч дүгнэлт:

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас харахад хууль тогтоогч баривчлагдсан сэжигтний эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон атал баривчлагдаагүй сэжигтний эрх зүйн байдлыг тодорхой тусгаж өгөөгүй байгаа нь сэжигтний эрх зүйн байдлыг дордуулах, эрх нь зөрчигдөх нөхцөл байдлыг бий болгосоор байна. Дараагийн хэсэгт Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтний эрх, үүрэг, эрх зүйн байдлыг тодорхой тусгаж өгөөгүйгээс сэжигтний эрх хэрхэн зөрчигдөж байгааг хөндөх болно.

СЭЖИГТНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ БА ТУЛГАМДАЖ БҮЙ АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арванзургаадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг 16.14 дэх хэсэгт хүний халдашгүй байдал болон өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх үндсэн эрхийг баталгаажуулсан байдаг. Гэтэл өнөөдрийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтнээр тооцох, сэжигтнээс мэдүүлэг авах ажиллагаа зохицуулагдаагүй бөгөөд хэрэгт сэрдэгдэж буй хүнээс гэрчийн мэдүүлэг авах нь түүний үндсэн эрхийг ноцтой зөрчиж буй үйлдэл болж байна².

2.1 Хуулийн тодорхой бус байдал, түүний үр дагавар:

Хуулийн тодорхой бус байдал ямар асуудлыг үүсгэдэг вэ?

Эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалтын гол чиг үүрэг нь нийгэмд тодорхой байдал, эсхүл уян хатан байдал бий болгох гэсэн хоёр ялгаатай үзэл баримтлалд тулгуурладаг. Эрх зүйн тодорхой байдлын үзэл баримтлал буюу *certainly of law* нь иргэнлэг эрх зүйн уламжлалд илүү үр нөлөөтэй бөгөөд үүний гол илрэл нь эрх зүйн хэм хэмжээ буюу хуулийн заалт тодорхой байх түүнийг аливаа этгээд урьдчилан мэдэж, түүнд өөрийн зан байдал, үйлдлээ тохируулах явдал юм³. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хэргийн үндсэн оролцогч болох сэжигтэн (баривчлагдаагүй сэжигтэн)-ий эрх үүрэг болон сэжигтнээр хэрхэн тооцох, мэдүүлэг авахын өмнө ямар эрхийг тайлбарлаж өгөх талаар зохицуулаагүй нь сэжигтний хувьд хэм хэмжээний тодорхой бус байдлыг үүсгэж байгааг судлаачид хөндсөөр байна. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчдын эдлэх эрх, хүлээх үүргийг хуулиар зохицуулдаг бөгөөд тодорхой бус нөхцөл байдал нь хуулийн хийдэл үүсгэх цаашлаад хүний эрх зөрчигдөх нөхцөл үүсгэдэг⁴. Тодорхой бус байдал

2 Өнөрмаа, Б. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны “оролцогч биш” оролцогч буюу “Сэжигтэн”-ий талаарх зохицуулалтыг ХБНГУ-ын ЭХХШТХ-ийн /STPO/ зохицуулалттай харьцуулах нь. <https://www.mglbar.mn/>

3 Оюунтунгалаг, Ж. (2018) Харьцуулсан иргэний эрх зүй. Улаанбаатар хот., 47 дах тал

4 Өнөрмаа, Б. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны “оролцогч биш” оролцогч буюу “Сэжигтэн”-ий талаарх зохицуулалтыг ХБНГУ-ын ЭХХШТХ-ийн /STPO/ зохицуулалттай харьцуулах нь. <https://www.mglbar.mn/>

нь сэжигтний эрх зүйн байдлыг дордуулах үндэс суурь бөгөөд сэжигтэн нь гэрчийн эрх, үүргийг эдэлж хэрэгт анхлан оролцож, улмаар хэрэг үүсгэж, сэжигтнээр тооцсоны дараа сэжигтний статустай Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байна.

Үндсэн эрхийг зөрчиж буй асуудлыг схем зургаар харуулбал:

Схем зураг: 1



Схем зураг: 2



2.2 Сэжигтний халдашгүй байх эрх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрх ба тулгамдаж буй асуудал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн⁵ Арванзургаадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт “Халдашгүй чөлөөтэй байх эрхтэй. **Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно...**”, мөн хуулийн Арванзургаадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, **өөрийн болон гэр бүлийн**

5

Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992/01/13., Төрийн мэдээлэл эмхтгэл №1

гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах... эрхтэй. Өөрөө өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах, мэдүүлэг гаргуулахаар шахалт үзүүлэх, хүч хэрэглэхийг хориглоно..." гэж хүний эрхийг баталгаажуулсан байна.

Нарийвчилсан хууль тогтоомж болох Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн⁶ 1.8.1-д **"Энэ хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур** хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлах, өмчлөх эрхэд нь халдах, **эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах,** гэм буруутайд тооцох, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхийг хориглоно" гэж заасан байна.

Аливаа улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны суурь зарчим болон өөрийн орны эрх зүйн соёл, уламжлал, онцлогт суурилан бүрэлдэн тогтсон байдаг⁷. Хүнийг дээдэлж, түүний эрх, эрх чөлөөт байдлыг хүлээн зөвшөөрч эрхэмлэсэн нь Үндсэн хуулийн язгуур үзэл баримтлалын нэг юм⁸. Хуулиар тодорхойлсон хүний эрхийг дээдэлж, хамгаалах механизмыг салбар хуулиудад нарийвчлан тусгаж хэрэгжүүлэх механизмыг сайжруулдаг харин Монгол улсын ЭХХШтХ-д сэжигтний эрх зүйн байдлыг тодорхой тусгаж өгөөгүйгээс Үндсэн хуульд заасан халдашгүй байх эрх болон өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг зөрчиж байна.

Халдашгүй байх эрх болон өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийн зөрчлийн тухай:

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд гэрчийг **"Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг мэдэж байгаа хүнийг хэлнэ"** гэж тодорхойлсон. Дээрх гэрчийг тодорхойлсон тодорхойлолтыг Хуучин Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд тодорхойлсон гэрчийн тодорхойлолттой харьцуулан үзэхэд **"Тухайн хэрэгт холбогдолгүй"** гэсэн үгийг хассан байна. **"Тухайн хэрэгт холбогдолгүй"** гэсэн үгийг хассан үндэслэл нь гэрч хэрэгт холбогдолтой сэжигтэн байх боломжтой гэж үзсэнтэй холбоотой. Энэ үүднээс мөрдөгч, прокурор гэрчийг дуудан ирүүлэх, гэрчийг сэжигтнээр тооцох боломж нээлттэй болсон гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

ЭХХШтХ-ийн 9.6 дугаар зүйлийн агуулгаас үзэхэд гэрчээр хэнийг ч асууж болно⁹. Сэжигтэн, яллагдагч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, хариуцагчийг хүртэл гэрчээр асууж мэдүүлэг авсан тохиолдолд тэр тухайн процесс ажиллагааны оролцогчийн эрх үүргээ эдэлж, биелүүлэхэд хүрнэ¹⁰.

6 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2017/05/18., Төрийн мэдээлэл эмхтгэл №23

7 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. (2017) Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл. Улаанбаатар хот., 696 дах тал

8 Чимид, Б. (2017) Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Улаанбаатар хот., 56 дах тал

9 Ж.Бямбаа, Ж., Эрхэсхулан, Ж. (2018) Эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн асуудал. Улаанбаатар хот., 123 дахь тал

10 Бямбаа, Ж., Эрхэсхулан, Ж. (2018) Эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн асуудал. Улаанбаатар хот., 123 дахь тал

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.6.4-т Гэрч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулсан, **мэдүүлэг өгөхөөс санаатайгаар зайлсхийсэн, эсхүл худал мэдүүлэг өгсөн бол түүнд Эрүүгийн хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ** гэж тус тус зохицуулжээ.

Гэрч нь эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг мэдэж байгаа хүн бөгөөд энэхүү ач холбогдол бүхий мэдээллийг үнэн зөв мэдүүлэх үүргийг хүлээж байдаг. Санаатайгаар мэдүүлэг өгөхгүй байх, мэдүүлэг худал өгсөн тохиолдолд Эрүүгийн хуульд заасан хариуцлагыг хүлээдэг. *Хууль тогтоогчийн үзэл санаа нь гэрчийн мэдүүлгийг өндрөөр үнэлж, хэргийн үнэн зөв, ээдрээ төвөг учралыг тайлах ач холбогдол бүхий нотлох баримт нь гэрчийн мэдүүлэг байна гэж үзсэний үндсэн дээр мэдүүлгийг заавал өгөхийг гэрчид үүрэг болгосон байхаас гадна худал мэдүүлэг өгч хүнийг гүтгэх, хэлмэгдүүлэх боломжтой тул гэрчийг худал мэдүүлэг өгөхгүй байх үүргийг хуульчилжээ.* Дээр хуулийн зохицуулалтаас харахад гэрч өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх **бусад тохиолдолд** заавал үнэн зөв мэдүүлэг өгөх үүрэгтэй.

Практикт мөрдөгч, прокурор хэргийн оролцогчийг гэрчээр байцаасны дараа мэдүүлгийг харгалзан үзэж гэрчийг сэжигтнээр тооцож, өмнө нь өгсөн өөрийнх нь мэдүүлгийг өөрийнх нь эсрэг ашиглаж, сэжигтэнг гарцаагүй байдалд оруулж байна. Энэ үйлдэл нь мөрдөгч, прокурорын хэрэг илрүүлэх тактикийн асуудал байх бөгөөд мөрдөгч, прокурор тулган шаардаагүй боловч хэргийн оролцогчийг гэрчээр асууж, өөрийг нь төөрөгдүүлдэг аргыг хэрэглэж байгаа нь сэжигтний эрхийг ноцтой зөрчиж буй үйлдэл болно. Нөгөө талаар мөрдөгч нь гэрч биш гэмт хэрэгт сэжиглэгдэх, яллагдагчаар татаж болох этгээд гэдгийг мэдсэн атлаа гэрчээс мэдүүлэг авах, үргэлжлүүлэх нь эсрэгээрээ сэжигтэн, яллагдагчийн эрхийн зөрчил (*өөрийн болон гэр бүлийн гишүүдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй, гэм буруутайг болон хэргийн байдлыг нотлох үүрэггүй гэх мэт*)-д хүргэх улмаар хэргийн нотолгооны чадвар, хүчинтэй байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөр байна¹¹. Түүнчлэн анхнаасаа хэргийн оролцогчийг гэрчээр бус сэжигтнээр тооцож, мэдүүлэг авах тохиолдолд сэжигтэн өөрийн эрхийг хамгаалах боломж илүү байдаг. Учир нь гэрчийн мэдүүлэг нь сэжигтний мэдүүлэгтэй харьцуулахад нотолгооны ач холбогдлын хувьд өндөр байдагтай холбоотой юм.

Сэжигтэн мэдүүлэг өгөхдөө заавал үнэн зөв мэдүүлэг өгөх үүргийг хүлээдэггүй. Тус зохицуулалтын агуулга нь сэжигтэн өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөх, гэмт хэрэгт холбогдолгүйгээ болон хэргийн бусад байдлыг нотлох үүрэг хүлээхгүй бөгөөд гэм буруугүй болохыг өөрөөр нь нотлуулахаар шаардахыг хориглох юм. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.7.4-т “Шүүх, прокурор мөрдөгч нь **сэжигтэн**, яллагдагч, шүүгдэгчээс гэм буруугүй болохыг өөрөөр нь нотлуулахаар шаардахыг хориглоно” гэж заасан. Харин гэрчийн мэдүүлэг өндөр ач холбогдолтой тул заавал үнэн зөв мэдүүлэг өгөхийг шаарддаг. Гэрч зарим тохиолдолд мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж болно. Гэрч

өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхтэй. Иймээс хэргийн оролцогчийг гэрчээр дуудан, мэдүүлэг авч байгаа тохиолдолд гэрчийн эрх үүргийг эдлэх, хүлээх тул заавал үнэн зөв мэдүүлэг өгөх үүрэгтэй байна. Энэ нь сэжигтний эрх зүйн байдлыг дордуулж байгаагаас гадна халдашгүй байх эрх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг нь ноцтой зөрчиж байгаа факт болж байна.

2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд сайн дурын байдалд үндэслэсэн мөрдөн байцаах ажиллагаа буюу цагдан хорихгүйгээр мөрдөн байцаах зарчмыг баримталж байснаас гадна түүнтэй хослуулан мөрдөн байцаах ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг хангах зорилгоор тодорхой хуулийн үндэслэлээр зарим албадлагын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байсан. Харин шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтнийг баривчлагдсан сэжигтэн гэж тодорхойлсон нь албадлагын мөрдөн шалгах арга механизмыг хуульд нарийвчлан зааж тодорхойлсон харагдаж байна. Хууль тогтоогчид эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож буй сэжигтнийг сэжиг үндэслэлгүйгээр сэжигтнээр татдаг тохиолдол их гарч байгаа тул сэжигтнийг баривчлах үндэслэлийг нарийн тодорхой зааж өгөхийг оролдсон байна. Гэхдээ дээрх үндэслэл нь эсрэгээрээ зөвхөн баривчлагдсан сэжигтэн хэргийн процессийн ажиллагаанд оролцох мэт зохицуулалтуудыг тусгасан нь хуулийн системчлэлийг алдагдуулахад хүргэж байна.

2.3 Мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрх ба Мирандагийн анхааруулга (Miranda warning):

Мирандагийн хэргийг АНУ-ын Дээд шүүхээс 1963 онд шийдвэрлэсэн байдаг. Тус хэргийг шийдвэрлэсний үр дүнд Мирандагийн анхааруулга хэмээх ойлголт хууль сахиулах байгууллагын үйл ажиллагаанд хожим тавигдах стандарт болж төлөвшсөн юм. *Аливаа этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэж сэрдэн мэдүүлэг авахад өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, дуугүй байх, өмгөөлөгч авах эрхийг нь заавал урьдчилан танилцуулахын зэрэгцээ байцаалтын явцад эдгээр эрхийг нь хангаж мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд байцаалтыг нэн даруй зогсоодог болсон байна*¹².

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.6.6-д “Гэрч өөрийнх нь эсрэг, түүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай байдлаар мэдүүлэг авч байна гэж үзвэл энэ тухай тэмдэглэлд тусгуулан, мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж, өмгөөлөгчтэй мэдүүлэг өгөх эрхтэй” гэж заасан.

Дээрх зохицуулалт нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгагдсан шинэлэг зохицуулалт юм. Зохицуулалтын зорилго нь практикт гарч байсан зөрчил болох гэрчийн мэдүүлгийг өөрийнх нь эсрэг ашиглах, буруутгах нөхцөл үүсч байсан тул гэрчийн эрхийг хамгаалах, мөрдөгч, прокурорын буруутай зүй

12

Орчуулсан: Галбаатар, Л. (2015) Эрх зүйн хөгжилд үнэтэй хувь нэмэр оруулсан шүүхийн шийдвэр: *Miranda v. Arizona*. Улаанбаатар хот., (Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс эрхлэн гаргадаг Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. 2015/01 дугаар)

бус ажиллагааг зогсоох үүднээс тусгаж өгсөн. Гэрчийг мөрдөгч прокурор гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай байдлаар мэдүүлэг авах тохиолдолд гэрч нь энэ тухай тэмдэглэлд тусгуулан, мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй юм. Энэхүү эрхийг мэдүүлэг авахын өмнө мөрдөгч гэрчид тайлбарлах үүрэгтэй. Хэрвээ энэхүү эрхийг тайлбарлахгүйгээр мэдүүлэг авсан тохиолдолд хууль бус байна.

Мирандагийн анхааруулга, зарчмын дагуу гэрчийн эрхийг хамгаалж, хуульд гэрч өөрийнх нь эсрэг, түүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай байдлаар мэдүүлэг авч байна гэж үзвэл энэ тухай тэмдэглэлд тусгуулан, мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж, өмгөөлөгчтэй мэдүүлэг өгөх эрхийг олгосон нь практикийн хувьд өндөр ач холбогдолтой юм. Энэхүү өгүүлэлд хөндсөн тулгамдсан асуудал болох хэргийн оролцогчийг гэрчээр асууж, хэргийн бодит нөхцөл байдлыг бүрэн мэдсэний дараа, гэрчийг сэжигтнээр тооцож өөрийнх нь мэдүүлгийг өөрийнх нь эсрэг ашиглаж байгаа асуудлыг дээрх заалт, журмын дагуу засч залруулах боломжтой ч асуудлыг шийвэрлэх гарц биш юм. Учир нь сэжигтний эрх зүйн байдал тодорхой бус байгаагаас эрх нь зөрчигдөж байгаа тул үүнийг хуулийн нэг заалтаар шийдэх боломжгүй.

Дүгнэлт

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний эрх зөрчигдөх тохиолдол их гардаг. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх баталгаа болгох үүднээс эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтыг тодорхой, хийдэлгүй, хүний эрхийн суурь зарчмыг үндэслэн хууль тогтоогчид боловсруулж баталдаг. Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд баривчлагдсанаас бусад тохиолдолд гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж буй хүний эрх зүйн байдлыг тодорхойлоогүй, эрх үүргийг, мэдүүлэг авах журмыг тодорхой тусгаагүйн үүднээс тус сэжигтэн гэрчийн мэдүүлэг өгч явсаар шууд яллагдагчаар татагдах нөхцөл үүссэн. Улмаар гэрчийн эрх, үүргийг эдэлж явсан этгээд хэргийн нөхцөл байдлыг үнэн бодитой мэдүүлсний дараа сэжигтнээр тооцож, өмнө нь өгсөн гэрчийн мэдүүлгийг өөрийнх нь эсрэг ашиглаж, сэжигтний халдашгүй байх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг зөрчиж байгаа үндсэн эрхийн зөрчил гарч байна. Түүнчлэн дээрх байдлаар мэдүүлэг авч байгаа нь хэргийн бодит байдлыг тогтоох зарчмыг алдагдуулж, хэргийн нотолгооны чадвар болон хүчинтэй байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Илтгэлийн дүгнэлтэд үндэслэн доорх саналыг судлаачийн зүгээс гаргаж байна. Үүнд:

- Хэргийн гол оролцогч сэжигтний эрх, үүргийг нийтлэг байдлаар хуульд тодорхой томъёолж тусгаж өгөх;
- Баривчлагдсан сэжигтнийг зөвхөн томъёолох бус сэжигтэн, баривчлагдсан сэжигтнийг тусад нь томъёолох;
- Сэжигтээр тооцох үндэслэл, сэжигтнийг баривчлах үндэслэл нь тусдаа ойлголт тул сэжигтнээр тооцох үндэслэлийг хуульд тодорхой байдлаар тусгаж өгөх;



Б.ДЭЛГЭРМАА

СЭЗИС-ийн Эрх зүйн
тэнхимийн багш



Ж.ХУЛАН

СЭЗИС-ийн Эрх зүйн
тэнхимийн багш

ХҮНИЙ ЭРХИЙН ТҮГЭЭМЭЛ ТУНХАГЛАЛЫГ БОЛОВСРУУЛСАН ТҮҮХ БА МОНГОЛ УЛС

HISTORY OF THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS

Хураангуй: Дэлхийн хоёрдугаар дайн хүн төрөлхтний түүхэнд балрашгүй хар мөрийг үлдээсэн төдийгүй хүн төрөлхтөн капитализм, социализм хэмээх эсрэг, тэсрэг хоёр системд хуваагдаж, сөргөлдөх замд оржээ. Нацистын Германы хүн төрөлхтний эсрэг үйлдсэн гэмт хэрэг нь НҮБ-ын дүрэмд хүний эрхийн талаар хангалттай сайн зохицуулалтыг тусгаагүйтэй холбоотой хэмээн үзэж олон улсын хэмжээнд бүгдээр дагаж мөрдөх олон улсын гэрээ байх шаардлагатай гэж үзсэн юм. Иймээс Хүний эрхийн Комисс 1947 оны 1 дүгээр сараас эхлэн “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”-ын 2 хувилбарыг хэд хэдэн удаа хуралдан хэлэлцүүлсэн байдаг. Улмаар 1948 оны 12 дугаар сарын 10-нд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейгаас “Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал”-ыг баталснаар НҮБ-ын Дүрэмд заасан “хүний эрх, үндсэн эрх чөлөө” гэсэн товч заалтыг тодорхой, албан ёсны болгосон юм. Түүнчлэн Монгол Улс 1961 онд НҮБ-ын гишүүн болж тус тунхаглалыг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн билээ.

Түлхүүр үг: Дэлхийн хоёрдугаар дайн, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, түүх, тунхаглалын хувилбар.

Summary: *The World War II not only left indelible black trace in the human history, but also it opened the way for human beings to be divided into two opposing sides as capitalism and communism. The crime committed by the Nazi Germany against human beings is considered to be related to the fact that the UN regulations did not contain adequate regulations regarding human rights; thus, it was agreed to create international treaty for all. Starting in January, 1947, the UN Human Rights Commission held several discussions and reviews on the two versions of the Universal Declaration of Human Rights. Furthermore, in December 12th, 1948, the Universal Declaration was adopted by the UN General Assembly. Thus, the brief provision on “Human rights and fundamental freedom” from the UN Charter became official document. In 1961, Mongolia gained a fully-pledged UN membership and officially accepted the Human Rights Declaration.*

Key words: *The World War II, The United Nations, The Universal Declaration of Human Rights, history, version of the Declaration.*

Дэлхий дахинаа XVII–XVIII зууны үед хаант засаг, хамжлагын эздийн эсрэг чиглэсэн хөрөнгөтний ардчилсан хувьсгал ялсан нь уг чанартаа хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилал, шударга ёс, тэгш эрх, хүнлэг иргэнлэг нийгмийн төлөөх тэмцэл байсан билээ. Сэргэн мандалтын үеэс буюу жам ёсны эрхийн онол яригдаж эхэлснээс үүдэлтэй Англи¹, АНУ-д “Хүний эрхийн тухай конвенц”², Францад “Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал”³ зэрэг баримт бичгүүд батлагдсан түүхтэй. Тухайн үед улс, үндэстэн бүр тус тусдаа хүний эрхийн баримт бичгүүдийг боловсруулж, баталж эхэлсэн хэдий ч нэгдсэн олон улсын хүний эрхийн баримт бичиг боловсруулагдаагүй байв. Харин Дэлхийн хоёрдугаар дайны сөрөг үр дагавар дэлхийн улс орнуудад бүгдэд нь хамааралтай, хүний эрхийн олон улсын гэрээ шаардлагатай болохыг харуулсан юм. Энэхүү дайны үеэр зэрлэг аллага хядлага явагдаж, хүн төрөлхтний энх тайван, шударга ёсыг тогтоох явдал чухлаар шаардагдаж, төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас хувь хүнийг хамгаалах, амьжиргааны түвшинг сайжруулахын тулд хамтран ажиллах, олон улсын хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх арга зам хайхад хүргэсэн байна. Түүхийн үүднээс үзвэл АНУ-ын ерөнхийлөгч Франклин Рузвельт 1941 онд, өөрийн орны нөхцөл байдлын талаарх илтгэлдээ дөрвөн эрхийг онцлон дурдсан байдаг. Эдгээр нь үг хэлэх эрх чөлөө, сэтгэл санааны эрх чөлөө, гачигдахгүй байх эрх чөлөө, айдасгүй амьдрах эрх чөлөө юм. Эдгээр эрхүүд нь хүний суурь, анхдагч эрх юм.

1 *Bill of Rights - "An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown" 1689.*

2 *Bill of Rights – Төрийн зүтгэлтэн, улс төрч, АНУ-ын 4 дэх Ерөнхийлөгч Джеймс Мэдисоны санаачлагаар АНУ-ын Үндсэн хуульд “Bill of Rights” –ыг 1789-09-25-ны өдөр Конгрессийн хуралдаанд оруулж батлуулсан ба 1791-12-15-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр болсон.*

3 *“Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen” 1789. Декларация прав человека и гражданина во Франции.*

Тодорхой үндсэн зорилго болон зарчмуудад үндэслэн Олон улсын эрх зүйн шинэ журмын суурийг 1945 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдөр Сан Франциско хотод баталсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Дүрэмд зааж оруулсан байна. Дүрмийн Оршил хэсэгт “хүний үндсэн эрх, нэр төр, хүний үнэт чанар, эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс, том, жижиг үндэстэн эрх тэгш байхыг” анх удаа баталсан байна. Хоёрдугаарт, “нийгмийн хөгжил дэвшил болон амьдралын түвшинг илүү эрх чөлөөтэй нөхцөлд дээшлүүлэх” тухай Оршил хэсэгт мөн заасан байна. Гуравдугаарт, Дүрмийн 1 дүгээр зүйлийн 3-т заасанчлан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын 4 зорилгын нэг нь: “2. Эдийн засаг, нийгэм, соёл, хүмүүнлэгийн шинжтэй олон улсын асуудлыг шийдвэрлэх, арьс үндэс, хэл, шашин шүтлэгийн ялгааг үл харгалзан бүх хүний хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хүндэтгэн, хамгаалахад олон улсын хамтын ажиллагааг бий болгох ” хэмээн заажээ.

НҮБ-ын Дүрмийн 13 дугаар зүйлийн 1. (b), 55 дугаар зүйлийн (c), 62 дугаар зүйлийн 2, 68 дугаар зүйл, 76 дугаар зүйлийн (c) бол хүний эрхийн асуудалтай холбоотой зүйл заалтууд юм. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын гишүүн улсууд “арьс үндэс, хүйс, хэл, шашин шүтлэгийн ялгааг үл харгалзан хүн бүрийн хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг бүх нийтээр дээдлэн сахидаг болгохын тулд НҮБ-тай хамтран ажиллах хамтын болон дангаараа арга хэмжээ авах” эрх зүйн үүрэгтэй байна гэж заасан 56 болон 55 дугаар зүйлийн (c) заалтыг онцлон заах нь чухал ач холбогдолтой. Энэхүү чухал эрх зүйн үүргийг биелүүлэхэд гишүүн улсууд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хүний эрхийн хөтөлбөрт оролцох шаардлагатай болно. (Хүний эрхийн дээд Комиссарын алба. Олон улсын барын холбоо. (2003) Шүүн таслах ажиллагаанд хүний эрхийг хангах нь. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага. НҮБ.Нью-Йорк, Женев.)

Харин Монгол Улсын хувьд юун түрүүн бага буурай улсын хувьд тусгаар тогтнолоо олон улсаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, НҮБ-ын гишүүн улс болох нь нэн чухал, амаргүй, нарийн түвэгтэй үйл явц байв.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа хүн төрөлхтөн капитализм, социализм хэмээх эсрэг, тэсрэг хоёр системд хуваагдаж, сөргөлдөх замд оржээ. Дайны дараа Дорнод Европт, Албани, Болгар, Зүүн Герман, Унгар, Польш, Румын, Чехословак, Югослав улс капиталист системээс тасран салав. Эдгээр оронд коммунист, ажилчин намуудын удирдлага дор хувьсгалт өөрчлөлт хийж эхэлжээ. Ийм нөхцөл байдлыг харгалзан БНМАУ идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулах болсон байна. БНМАУ-ын Засгийн газар 1946 оны 6 дугаар сард Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагад гишүүнээр элсэх хүсэлтээ гаргажээ. Ерөнхий сайд Х.Чойбалсангаас НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга ноён Трюгве Лид явуулсан бичигтээ: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард түмэн нь өөрийн их хөрш Зөвлөлт Холбоот Улсад эд материалын тус нэмрийг үзүүлэн Нэгдсэн Үндэстний талд орж, Фашист улсуудын эсрэг тэмцэлд оролцсныг Аюулгүйн зөвлөл ба түүнчлэн Ерөнхий Их Хурлын анхааралд толилуулах нь зүйтэй гэж тус улсын Засгийн Газраас үзнэ ” гэж дурдахын хамт Японы эсрэг дайнд БНМАУ оролцсныг цохон тэмдэглээд, НҮБ-ын дүрмийг БНМАУ

зөвшөөрч, биелүүлэхээ илэрхийлжээ. Гэвч дэлхийн социалист, капиталист хоёр системийн улс төр, үзэл суртлын тэмцлийн улмаас тухайн үед тус улс НҮБ-д харахан элсэж чадсангүй ээ. *Болдбаатар, Ж.(2017). ХХ зууны Монгол Улс. Шилдэг үзмэрийн дээжис. 1921-1952. Улаанбаатар, Монгол.*

Нацистын Германы хүн төрөлхтний эсрэг үйлдсэн гэмт хэрэг нь НҮБ-ын дүрэмд хүний эрхийн талаар хангалттай сайн зохицуулалт тусгагдаагүй тул олон улсын хэмжээнд бүгдээр дагаж мөрдөх олон улсын гэрээ байх шаардлагатай гэж үзжээ.

Хүний эрхийн Комиссын хамгийн анхны хуралдаан 1947 оны 1 дүгээр сарын 27-ноос, 2 дугаар сарын 10-ны хооронд Лейк-Саксес (Lake Success) хотод болж, Комиссын даргаар Элеонора Рузвельт (1884-1962) сонгогдсон байна. Комиссын бүрэлдэхүүнд Австри, Бельги, Англи, Хятад, Куба, Египет, Энэтхэг, Иран, Ливан, Панама, ЗХУ, АНУ, Уругвай, Филиппин, Франц, Чили, Югослав зэрэг улс орнууд багтсан байна. Эдгээр орнууд анхны нэршлээр бол Олон улсын эрхийн тухай тунхаглал⁴ гэх баримт бичгийг бэлдэх ёстой байв. Комиссын ажилд мөн НҮБ-ын Ажлын албаны Хүний эрхийн хэлтсийг төлөөлж Жон Хамфри (John Peters Humphrey) (1905-1995) оролцжээ. Жон Хамфри нь НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын урилгаар 1946 онд “Хүний эрхийн хэлтэс”-ийн даргаар уригдан ажилласан ба олон улсын эрх зүйгээр мэргэшсэн Канад Улсын иргэн юм.

Комисс нь өөр өөр үзэл бодол, шашин шүтлэгтэй 18 орны төлөөлөгчдөөс бүрдэж байсан нь тунхаглалын анхны баримт бичгийг боловсруулахад хүндрэлтэй байжээ. Иймд анхны текст буюу баримт бичгийг 3 төлөөлөгч боловсруулж, Хүний эрхийн Комиссын 2 дахь хуралдаан дээр хэлэлцүүлэхээр болсон байна. Энэ дэд комисст Элеонора Рузвельт, Хятад улсын төлөөлөгч Чжан Пэнчунь (1892-1957), Ливан улсын дипломат, философич Шарль Малик (1906-1987) нар байлаа. Дэд комисс нь туршлагатай, мэргэжлийн хуульч, мөн өөрийн гэсэн мэргэжлийн баг, туслахуудтай Хамфри-д тунхаглалын анхны хувилбарыг боловсруулахыг даалгасан байна. Ингээд ноён Хамфри 48 зүйлээс бүрдсэн тунхаглалын анхны хувилбарыг бэлэн болгожээ. Мөн энэ үеэр дэд комиссын бүрэлдэхүүнд нэмж Европ болон ЗХУ-ын төлөөллийг оруулсан билээ. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (2019-01-23)

1947 оны 6 дугаар сарын 9-ны өдрөөс эхэлж дээрх бүрэлдэхүүнтэйгээр дэд комисс хуралдаж эхлэв. Үүнд Элеонора Рузвельт, Чжан Пэнчунь, Малик, Хамфри нараас гадна Францыг төлөөлж Рене Кассен (1887-1976), Австралийг төлөөлж Уильям Ходжсон (1892-1958), ЗХУ-аас Владимир Корецкий (1890-1984), Англи улсыг төлөөлж Жеффри Уилсон, Чили улсаас Эрнан Санта Крус нар байлаа. Дэд комиссын гишүүдэд урьд өмнө дэлхийн улс төрийн түүхэнд байгаагүй баримт бичгийг боловсруулах хүнд даалгавар тулгарсан байна. Шарль Маликийн дурссанаар “энэ даалгаврыг хэрхэн гүйцэтгэх талаар бидэнд ямар ч төсөөлөл байгаагүй” гэжээ. (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (2019-01-23)

4 *Международный билл о правах*

Ийнхүү Маликийн санаа зовнил нь хүний эрхийн суурь ойлголтууд болох “хоол хүнс, орон байраар хангагдах”, “ажиллах эрхтэй” байх зэргээс гадна бусад эрхүүд болох өөрийн гэсэн үзэл бодолтой байх, улс төрийн үзэл бодлоо хамгаалах зэрэг олон эрхүүд тус бүрийг тусгах шаардлагатай байлаа. Францын төлөөлөгч Рене Кассен нь еврей үндэстэн ба дэлхийн 1, 2 дугаар дайны уршигт ихээхэн хохирч, 30 орчим төрөл төрөгсдөө энэхүү дайнуудад алдсан нэгэн байв. Тэрээр тунхаглалыг боловсруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм.

Хамфрийн танилцуулсан анхны тунхаглалын хувилбар нь хэмжээний хувьд 400 хуудас байсан ба энэхүү хувилбарыг боловсруулахад Хамфригийн баг олон улсын хүний эрхийн баримт бичгүүд, улс орнуудын Үндсэн хууль, мөн эрдэмтэн судлаач, улс төрчдийн хүний эрхийн талаар дэвшүүлсэн санаа бодлыг тус тус нэг бүрчлэн судалж, тусгахыг хичээсэн байна. Анхны хувилбарыг боловсруулахад Англи улсын Эрх чөлөөний Харти⁵, АНУ-ын Тусгаар тогтнолын тухай тунхаглал⁶ болон Хүний эрхийн конвенц, мөн Франц Улсын “Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал” зэрэг баримт бичгүүдийг судалснаар хүний эрхийг нийгмийн, эдийн засгийн, соёлын зэрэг өргөн хүрээтэй авч үзсэн бөгөөд тус тунхаглалын анхны хувилбарт Америкийн эрх зүйн институт болон Америкийн хуулийн хорооноос⁷ тус тус санал болгосон нэлээд олон зүйл заалтуудаас авч тусгасан байдаг.

Хамфрийн боловсруулсан төслийг хэлэлцүүлсний дараа ажлыг түргэсгэхийн тулд, тунхаглалыг боловсруулах бүрэлдэхүүнийг арай цомхон болгохоор шийджээ. Энэ удаад тус бүрэлдэхүүнд Кассен, Малик, Рузвельт, Уилсон нар багтжээ. Тэд тунхаглалыг хоёр дахь хэлэлцүүлэгт бэлдэх ажлын хэсгийг даргалахыг мэргэжлийн хуульч, сайн зохиолч Рене Кассенд даалгасан байна. Мөн энэ ажилтай зэрэгцэн Кассен францын эрх зүйн систем, тогтолцоог дайны дараа сэргээх ажлыг удирдан, Францын дээд зөвлөлийг даргалж байв.

Кассен 1947 оны 7 дугаар сард хоёр өдөр хуралдаж ажлаа дууссан ба Кассены гавъяа бол Хамфрийн жагсаалтаас илүү тодорхой, логик холбоо бүхий баримт бичгийг гаргасан явдал юм. Кассенаар боловсруулсан энэхүү бүтцийн зохион байгуулалтын зорилгын үүднээс өмнөтгөл оршлыг бичсэн байна. Түүнд 6 өмнөтгөл зүйл, 8 бүлэг бүхий 32 зүйл, түүнчлэн хэрхэн хэрэглэх тухай төгсгөлийн хоёр үндэслэл нэмэгдсэн төдийгүй Кассен суурь болон шаталсан мөр, хэсэг бүхий Грекийн сүм хийдийн өргөмжлөл бүхий тунхаглалыг харьцуулжээ.

1 ба 2 дугаар зүйлд давуу байдал, эрх чөлөө, тэгш байдал, ах дүүлэг ёсны зарчмыг тэмдэглэсэн суурь асуудлыг тодорхойлсон байна. Оршлын 7 мөр үе шаттайгаар тунхаглалыг гаргасан шалтгааныг тунхаглажээ. “Тунхаглал”-ын үндсэн текст дөрвөн мөртэй. Эхний мөрүүдэд (1-11 зүйл) боолчлолоос ангид амьдрах эрх бүхий хувь хүний эрхийг тунхагласан юм.

5 *Magna Carta, Magna Charta Libertatum lat.*, 1215.

6 *United States Declaration of Independence*, 1776.

7 *Inter-American Juridical Committee*

Хоёр дахь мөрүүдэд (12-17-р зүйл) иргэний болон улс төрийн амьдрал дахь хувь хүний эрхийг тунхагласан. Гурав дахь мөр (18-21-р зүйл) оюун санаа, нийгэм, улс төрийн эрх чөлөө, тухайлбал, шүтэн бишрэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг тунхагласан. 4 дэх мөр (22-27-р зүйл) нийгэм, эдийн засаг, соёлын эрхийг тодорхойлсон байна.

Кассены загвараар тунхаглалын сүүлийн гурван зүйл нь нэг зорилгод зангидагдсан бүтцийг бий болгожээ. Эдгээр зүйлүүд нийгмийн өмнө хувь хүний үүргийг тодорхойлоход чиглэгдсэн. Тухайлбал, НҮБ-ын суурь эрхийг хортойгоор ашиглахыг хориглосон заалт бий. (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (2019-01-23))

Олон жилийн туршид Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг боловсруулсан хүнээр Кассенийг үзэж байсан ба хожим 20 дугаар зууны сүүл үеэс судлаачид Хамфригийн боловсруулсан гараар бичсэн анхны хувилбарын ноорог баримтыг олсон байдаг. Хамфри өөрийгөө тунхаглалыг бүтээсэн хүн гэж үздэггүй ба тэрээр энэхүү баримт бичгийг боловсруулахад олон зуун хүн оролцсон гэж хэлдэг байв. Хэдийгээр тунхаглалын текст нь цаашид илүү боловсронгуй болж өөрчлөлт орж ирсэн боловч түүний үндсийг Хамфри, Кассен нар хийсэн гэж судлаачид үздэг билээ.

Ингээд Кассены хувилбарыг 1947 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдөр дэд комисс дээр хэлэлцээд 1947 оны 12 дугаар сард НҮБ –ын Хүний эрхийн комиссын Женев хотод болсон хуралдаан дээр танилцуулжээ. Энэ хуралдаанд олон байгууллагууд оролцсон, тухайлбал, Америкийн хөдөлмөрийн холбоо⁸, Парламент хоорондын холбоо⁹, Улаан загалмайн нийгэмлэг, Олон Улсын эмэгтэйчүүдийн зөвлөл¹⁰, Олон Улсын еврейчүүдийн конгресс¹¹ зэрэг байлаа. НҮБ-ын нэгдсэн чуулганд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг хэлэлцүүлж батлуулах явц хүлээгдэж байлаа. Элеонора Рузвельт ажлын хэсгийг шаргуу ажиллах хуваарь гаргаж зарим өдөр шөнө дөл болтол ажилладаг байв.

Энэхүү баримт бичигт тусгах нэг гол асуудал нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа төдийгүй хэрхэн, яаж хяналт тавих байсан юм. Энэ талаар Энэтхэгийн төлөөлөгч Ханса Мехта (Hansa Jivraj Mehta) (1897-1995), Австралийн төлөөлөгч Уильям Ходжсон нар хариуцлагын талаар заалт оруулахгүй бол энэ тунхаглал нь ямар ч чадамжгүй байна гэсэн саналаа илэрхийлжээ. Мөн тэд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг дагаж мөрдөөгүй бол хариуцлага тооцох тухай зүйл заалт оруулах, хүний эрх зөрчсөн асуудал үүсэхэд шийдвэр гаргадаг олон улсын шүүх байгуулах саналтай байжээ.

8 *American Federation of Labor*

9 *Inter-Parliamentary Union*

10 *International Council of Women*

11 *World Jewish Congress, WJC*

Мөн тунхаглалыг хэлэлцэх явцад шинэ тутам байгуулагдсан, колони байж байгаад тусгаар тогтнолоо олсон улс орнууд хүний эрхийг дээдэлсэн шинэ нийгэм байгуулахад Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал нь жишиг болох баримт бичиг гэж хүлээж авч байсан юм. Харин том гүрнүүд хэт чөлөөт байдал нь улс гүрний бүрэн бүтэн байдлыг алдагдуулах аюултай гэж харж байлаа.

Ийнхүү ширүүн хэлэлцүүлгийн үр дүнд Тунхаглалын хоёр дахь хувилбар бэлэн болж түүнийг “Женевийн хувилбар”¹² хэмээн нэрлэжээ.

Ингээд комиссын дараагийн хэлэлцүүлэг 1948 оны 5 дугаар сард Нью-Йорк хотноо болсон. Энэ хуралдаанаар Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг эцсийн байдлаар боловсруулж дараагийн шатанд танилцуулах үүрэгтэй байв. Комисс ажлаа 6 дугаар сарын 18-нд дууссан ба тунхаглалыг нийт оролцогчдын 12 нь зөвшөөрч, эсэргүүцсэн буюу зөвшөөрөөгүй оролцогч байгаагүй, харин ЗСБНХУ-ын нэгтгэл болох Орос, Украин, Белорус нь түдгэлзсэн байдлаар баталжээ.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын эцсийн хэлэлцүүлгээр гишүүн 58 орноос 48 нь дэмжиж НҮБ-ын Ерөнхий чуулганы 183-р хуралдаан дээр 1948 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр баталсан юм. Энэ хуралдаан дээр ЗСБНХУ-ын нэгтгэл болох Орос, Украин, Белорус, Чехословак, Польш, Югослав, ЮАС-Өмнөд Африкийн Холбоо, Саудын Араб зэрэг орнууд түдгэлзсэн, харин Гондурас, Йемен орнууд хуралдаанд оролцоогүй байна. Канад тунхаглалын анхны хувилбарыг зөвшөөрөөгүй боловч эцсийн хуралдаан дээр зөвшөөрч баталсан юм.

ЗХУ-ын нөлөөнд байсан социалист орнууд тунхаглалын чөлөөтэй цагаачлах эрхийг, ЮАС буюу Өмнөд Африкийн холбоо¹³ арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах талаас нь, Саудын Араб шашин шүтэх эрх чөлөө, чөлөөтэй гэрлэх эрх чөлөөтэй холбоотой заалтуудаас болж татгалзсан санал өгчээ.

1948 оны 12 дугаар сарын 10-нд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблей Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалыг баталснаар НҮБ-ын Дүрэмд заасан “хүний эрх, үндсэн эрх чөлөө” гэсэн товч заалтыг тодорхой, албан ёсны болгосон юм. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалд иргэн, соёл, эдийн засаг, улс төр, нийгмийн эрхүүдийг баталгаажуулсан бөгөөд энэхүү Тунхаглалыг Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан тул эрх зүйн баримт бичиг болж чадахгүй боловч түүнд заасан зарчмууд нь олон улсын эрх зүйн жишиг хууль, хуулийн нийтлэг зарчим, хүн төрөлхтний үндсэн зарчим гэдгээрээ өнөөдөр гишүүн улс орнуудад заавал мөрдөж биелүүлэх зарчмууд гэж тооцогдож байна. Тегеранд хүн барьцаалсан хэрэг, ялангуяа эрх чөлөөг сөргөөр хаасан, хүнд хэцүү нөхцөлд хүчээр барьж байсан хэргийг Олон улсын шүүх хэлэлцэж Тунхаглалын үндсэн зарчмуудыг иш татаж Иран Улс заавал мөрдөж биелүүлэх ёстой гэсэн санал илэрхийлжээ. *(Хүний эрхийн дээд Комиссарын алба. Олон улсын барын*

12 Geneva draft

13 Union of South Africa

холбоо. (2003) Шүүн таслах ажиллагаанд хүний эрхийг хангах нь. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага. НҮБ.Нью-Йорк, Женев.)

1955 оны 12 дугаар сард НҮБ-д гишүүн улсаар элсэхээр өргөдөл өгсөн бүх улсыг (энэ үед тийм улс 18 болоод байв) нэгэн зэрэг элсүүлэх тухай Швед зэрэг 28 орны саналыг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей дэмжсэн юм. Гэтэл түүний зөвлөмжийг Аюулгүйн зөвлөлөөр хэлэлцэхэд Чан Кайшигийн төлөөлөгчид БНМАУ-д хориг тавьж, Зөвлөлтийн төлөөлөгч Японд зөвлөмж өгөхөөс татгалзсан учир бусад 16 улсыг НҮБ-д гишүүнээр баталжээ. 1960 он гартал Монголыг НҮБ-д авах талаар Аюулгүйн Зөвлөл дахин хэлэлцэж байсан боловч аанай л Чан Кайшигийн болон түүнийг ивээн дэмжигч өрнөдийн зарим улсын төлөөлөгчид саатуулсаар байв. БНМАУ-ыг ялгаварлан гадуурхаж, түүний хууль ёсны эрхийг хөсөрдүүлэгчдийн явууллагад дургүйцэх явдал дэлхийн олон оронд өрнөжээ. Мөн НҮБ-ын үр бүтээлт үйл ажиллагааг саатуулж байсан Чан Кайшийнхныг тус байгууллагаас хөөх, БНХАУ-ыг хууль ёсных нь байр суурийг эзлүүлэх шаардлага тавьж байлаа. 1961 оны X сарын 25-нд Аюулгүйн Зөвлөлөөр Монгол, Мавритани хоёр улсыг НҮБ-д нэгэн зэрэг авах тухай хэлэлцэхэд БНМАУ-ыг элсүүлэхийг зөвлөмж болгосон тогтоолын төслийг ЗХУ, Англи, Франц, Цейлон, Чили, Нэгдсэн Араб, Эквадор, Либерти, Турк улс дэмжиж, АНУ түдгэлзсэн бөгөөд Чан Кайшийн этгээд танхимаас гарч санал хураалтад оролцсонгүй. Үүнд, НҮБ-д шинэ гишүүн элсүүлэхэд хориг саад тавихыг эсэргүүцсэн, тухайлбал Чан Кайшийнхэн тийм арга хэрэглэвэл НҮБ-аас хөөхөөр дарамт үзүүлсэн Ази, Африкийн шинэ улсууд, түүний дотор урьд Францын колони байсан Зааны ясан эрэг, Дээд Вольт, Габон, Дагумеи зэрэг 11 улс (Бразилийн 11)-ын үйл ажиллагаа зохих нөлөө үзүүлсэн болно. Социалист 11 улс, мөн Афганистан, Бирм, Гана, Гвиней, Энэтхэг, Индонез, Ирак, Камбож, Мали, Балба, Египет, Цейлон зэрэг бүгд 23 орны төлөөлөгчдийн хамтран оруулсан тогтоолын төслийг Ерөнхий Ассамблейн XXVI чуулган хэлэлцэн 1961 оны X сарын 27-нд БНМАУ-ыг НҮБ-ын гишүүнээр баталсан байна. (МУШУАТХ. (2004) Монгол улсын түүх. (тавдугаар боть). Улаанбаатар, Монгол.)

Ийнхүү Монгол Улс 1961 онд НҮБ-ын гишүүн болж хүний үндсэн эрхүүдийг тунхагласан “Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал”-ыг хүлээн зөвшөөрсөн билээ.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал нь зөвлөмжийн шинж чанартай бөгөөд тунхаглалын үндсэн дээр Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын олон улсын пакт зэрэг баримт бичгүүдийн баталсан байна.

1924 оны Анхдугаар Үндсэн хууль нь “Оршил”, “Монголын жинхэнэ ардын эрх чөлөөг илтгэн тунхаглах нь”, “Улсын дээд эрхийг барих газрын тухай”, “Нутгийн захиргааны тухай”, “Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай”, “Улсын орлого зарлагын тухай” ба “Улсын тамга ба сүлд тэмдэг, туг далбаа гурвын тухай” хэмээх 6 бүлэг 50 зүйлээс бүрдэж байна. Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн таваас арван гуравдугаар заалтуудаар иргэдийн эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой зохицуулалтыг хийж өгчээ. Үүнд: “Тус улсын харьяат ард түмэнд

угсаа, шашин, эрэгтэй, эмэгтэй гэдэг ялгаваргүй нэгэн адил эрх эдлүүлбэл зохино” хэмээн заасан нь олон улсын жишигт нийцэх хүний эрхийн суурь хэм хэмжээний эхлэлийг тавьжээ хэмээн үзэж болохоор юм. Харамсалтай нь тус заалтыг дөрөвдүгээр бүлгийн “Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай” 34, 35 дугаар заалтуудаар Монгол Улсын харьяат иргэдийн заримынх нь улс төрийн эрхийг хассан байдаг. Тухайлбал: Нэг. Ямагт ашгийг эрмэлзэж бусдыг зарж мөлжин амьдрагчид, Хоёр. Ямагт бусдыг хөлслөн зарах ба хөрөнгө орлого зэргийн үржлээр амьдрагч жинхэнэ худалдааны ба мөнгө хүүлэгчид, Гурав. Урьдын ван, гүн ба хутагт хувилгаад, жич орон хийдэд үргэлж суух санваартан лам нар, Дөрөв. Солиорсон ба ухаан эвдэрсэн бөгөөд зохих газраас шинжлэн батлагдсагд, Тав. Эд хичээх зэргээр нэрийг гутаах явдал үйлдэж, зарга шүүх газраас ял шийтгэгсэд болно гэжээ. Судлаач миний ажигласнаар бол эдгээр таван заалт Бодоо, Ж.Цэвээн нарын боловсруулсан төсөлд огт байгаагүй юм. Дээр дурдсан заалтын гурав дахь нь илт угсаа, гарвалаар ялгаварлан гадуурхсан заалт төдийгүй нэг, хоёрдугаар заалтуудад ямар хүнийг хамруулах эсэх нь тодорхой бус байна. Дөрөвдүгээр заалтын хувьд хүлээн зөвшөөрч болох юм. Учир нь хүний эрхийн зарчмын үүднээс хүний эрхүүд хоорондоо зөрчилдсөн нөхцөлд л хязгаарлаж болохыг зөвшөөрсөн байдаг. Тавдугаар заалтын хувьд өнөөдөр ч хүний эрхийн маргаантай асуудлуудын нэг болсоор байгаа билээ. Монгол Улсад өнөөдрийн байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хуулиудад тус тус хуульчилжээ. (Дэлгэрмаа, Б. (2015). Монгол Улсын Анхдугаар Үндсэн хууль Азийн орнуудын анхны Үндсэн хуулийн нэг болох нь. Орчин үеийн төв ба өвөр азийн орнуудын түүхэнд гарсан өөрчлөлт, хувьсал. ОУЭШХ. Улаанбаатар их сургууль болон монголын бусад байгууллагын эрдэмтэн судлаачдын илтгэлүүд. 45-57.)

Монгол Улсын VIII дугаар их хурлаар 1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр БНМАУ-ын хоёрдугаар Үндсэн хуулийг баталсан юм. Уг Үндсэн хууль нь 12 бүлэг, 95 зүйлтэйгээр батлагдсан билээ. Үүний 10 дугаар бүлэгт, Ард иргэдийн үндсэн эрх ба үүргүүдийг хуульчилсан. Энд эрхүүдийг хуульчлахын зэрэгцээ тэдгээрийг хэрэгжүүлэх баталгааны асуудлыг тухай бүрд нь хамт заажээ. Иргэдийн амрах, сурах, биеийн хүчин үнэлэгчид улсаас эдийн тусламж олох, тэгш байх, шүтэх ба шашны эсрэг суртал нэвтрүүлэх, эвлэлдэн нэгдэх, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гомдол мэдүүлэх, чөлөөтэй шилжин явах, оршин суух газраа сонгох, чөлөөтэй үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хурал ба индрийн хурлыг чөлөөтэй явуулах, гудамжаар жагсах, амь бие халдашгүй байх, орон сууц, захидал харилцаа нь халдашгүй байх, улс төрийн орогнол эрэх эрхүүдийг тус тус хуульчилсан байна. Харин ашиг олох зорилгоор мөнгө хүүлэгчид, урьдын хутагт, хувилгаад, бусад феодалууд, албат, хамжлагатай байсан нь ба тэднийгээ дарлаж байсан тайж нар, нөлөө бүхий бөө, удган, цагааны цэрэг, эсэргүү бослогод идэвхтэй оролцогчид, ухаан эвдрэгсэд, шүүхийн сонгуулийн эрхээ хасуулсан этгээдүүдийн сонгуулийн эрхийг нь хязгаарлажээ. Ийнхүү иргэдийнхээ нэг хэсэгт дээрх нэр хаягийг зүүж, улс төрийн эрх, эрх чөлөөг нь хязгаарласан байна.

“БНМАУ-ын Бага хурлын тэргүүлэгчдийн 1944 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдөр хуралдсан 74 дүгээр хурлын тогтоолоор БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйлийн ёсоор сонгуулийн эрхийг хасагдагсдад сонгуулийн эрхийг олгосон байна. Үүнд: “Ухаан мэдрэл солиу буюу шүүх таслах газраас сонгуулийнхаа эрх хасагдагсдаас бусад БНМАУ-ын харьяат 18 насанд хүрэгсэд эрэгтэй, эмэгтэй, үндэс угсаа, шашин шүтлэг, боловсрол, нүүдэл суурьшлын байдал болон хөрөнгө чинээний байдлаар ялгаварлагдахгүй цөм сонгох эрхтэй болно”(Болдбаатар, Ж. Лүндээжанцан, Д. 2011. х.357) хэмээн зааж бүх хүнд сонгуулийн эрхийг өгсөн байдаг.

Ийнхүү 1924 болон 1940 онуудын Үндсэн хуульд иргэд яс угсаа, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгийн хэмжээгээр ялгаварлагддаг байсан бол 1960 оны Үндсэн хууль тэдгээрийг арилгахаар хуульчилсэн юм. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн “Иргэдийн Үндсэн эрх ба түүнийг хангах баталгаа” бүлэг дэх “БНМАУ-ын иргэд эрэгтэй, эмэгтэй, арьс үндэс, шашин шүтлэг, нийгмийн гарал байдлаар ялгаваргүй тэгш байна... БНМАУ-ын иргэн нь шууд болон төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан улс ба нийгэм, аж ахуйг удирдах хэрэгт чөлөөтэй оролцох эрхтэй... Ардын Хурлын депутатуудын сонгууль бүх нийтийн байна. БНМАУ-ын 18 насанд хүрсэн бүх иргэн эмэгтэй эрэгтэй, арьс өнгө, үндэстэн, шашин шүтлэг, эрдэм боловсрол, нүүдэл суурьшил, эд хөрөнгийн байдал, эрхэлсэн ажил төрөл, нийгмийн гарлыг ялгалгүйгээр сонгох, сонгогдох эрхтэй. БНМАУ-ын иргэд яс үндэс ялгаваргүй улс орныхоо төр, аж ахуй, нийгэмлэг, нийгэм-улс төр, соёлын бүх ажилд тэгш эрхтэй оролцоно... БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр дээр оршин сууж байгаа бүх үндэстэнд үндэсний соёлыг хөгжүүлэн төрөлх хэлээрээ суралцах, ажил хэргээ явуулах бололцоог улсаас олгоно. БНМАУ-ын ард иргэд шүтэх бишрэх, шашны эсрэг суртал нэвтрүүлэг хийх эрх чөлөөтэй” зэрэг олон заалт 1948 оны 12-р сарын 10-нд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей баталсан Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын утга агуулгыг зарим хэмжээгээр тусгаснаараа өмнөх Үндсэн хуулиудаас шинэлэг байв. Тухайн цаг үед Үндсэн хуулийн эдгээр заалтууд бүрэн утгаараа хэрэгжих боломжгүй байсан билээ. 1948 онд НҮБ уг тунхаглалынхаа үзэл санаа, заалтуудыг гишүүн улсууд нь заавал дагаж мөрдөх үүрэгтэй олон улсын гэрээ, конвенцууд болгож өргөжүүлсэн боловч БНМАУ тэр бүгдийг хэрэгжүүлэхгүй, нэмэлт протоколуудад нь нэгдэж орохгүй явсаар 1990 оны Ардчилсан хувьсгалтай золгосон юм. Тухайлбал, НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн 1966 оны XII сард баталж гишүүн улсууддаа заавал дагаж мөрдөхийг үүрэг болгосон Иргэний ба улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын тухай олон улсын пактад 1968 оны I сарын 5-нд гарын үсэг зурж, 1974 оны XI сарын 18-нд соёрхон баталсан ч амьдрал дээр дагаж мөрдөхгүй, ард түмэндээ мэдээлэхгүй нуун дарагдуулсан байв. Батсайхан, О. Лонжид, З. (2018) *Монголын түүх.1911-2017*. Улаанбаатар, Монгол.

Энэ нь хүн төрөлхтөн капитализм, социализм хэмээх эсрэг, тэсрэг хоёр системд хуваагдсантай холбоотой бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөөг хааж боогдуулах, зөрчих явдал ердийн үзэгдэл байсан юм.

1992 оны I сарын 13-нд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар “Хүний эрх, эрх чөлөө” гэсэн нэртэй II бүлэгт НҮБ-ын Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал болон бусад гэрээ, конвенцуудад тодорхойлон заасан хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, түүнээс салаалсан бусад бүх эрхийг Монгол Улсын иргэд эдлэх эрхтэйг хуульчилж өгсөн юм.

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн нэг ололт бол Хүний эрхийг хамгаалах хүрэн дэх олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, хэм хэмжээнүүд болон Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаг (1948 он), Иргэний болон улс төрийн эрхийн, нийгэм, эдийн засаг, соёлын эрхийн тухай пакт (1966 он)-уудад заасан хүний эрх, эрх чөлөө, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх баталгаа, механизмыг үндсэнд нь заан бэхжүүлж чадсанд оршино.

Ном зүй:

Батсайхан, О. Лонжид, З. (2018). Монголын түүх.1911-2017. Улаанбаатар, Монгол: Соёмбо Принтинг ХХК.

Болдбаатар, Ж. Лүндээжанцан, Д. (2011). Монгол улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал. Улаанбаатар, Монгол: Соёмбо Принтинг ХХК.

Болдбаатар, Ж. (2017). XX зууны Монгол улс. Шилдэг үзмэрийн дээжис. 1921-1952. Улаанбаатар, Монгол: Мөнхийн Үсэг ХХК.

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1924.11.26)

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1940.06.30)

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1960)

Дэлгэрмаа, Б. (2015). Монгол Улсын Анхдугаар Үндсэн хууль Азийн орнуудын анхны Үндсэн хуулийн нэг болох нь. Орчин үеийн төв ба өвөр азийн орнуудын түүхэнд гарсан өөрчлөлт, хувьсал. ОУЭШХ. Улаанбаатар их сургууль болон монголын бусад байгууллагын эрдэмтэн судлаачдын илтгэлүүд: Соёмбо Принтинг ХХК.

МУШУАТХ. (2004) Монгол улсын түүх. (тавдугаар боть). Улаанбаатар, Монгол: Адмон ХХК.

Хүний эрхийн дээд Комиссарын алба. Олон улсын барын холбоо. (2003) Шүүн таслах ажиллагаанд хүний эрхийг хангах нь. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага. НҮБ.Нью-Йорк, Женев.

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

<https://ru.wikipedia.org/wiki/>

<https://www.un.org/ru/sections/universal-declaration/history-document/index.html>

Всеобщая декларация прав человека: Великая хартия человечества. <http://www.cdep.ru/mps/02-01-01.htm>

Всеобщая декларация прав человека: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/14224>



ХУВИЙН ӨМЧ БА ХҮНИЙ ЭРХ: 21 ДҮГЭЭР ЗУУН ДАХЬ ҮЛ ЗОХИЦОЛ УУ?

PRIVATE PROPERTY AND HUMAN RIGHTS: A MISMATCH IN THE 21ST CENTURY?

ХАРВИ М.ЖЭЙКОБС *

АНУ-ын Висконсин муж, Висконсин-Мэдисоны их сургууль
Нидерлан Улсын Неймеген хот, Радбудын их сургуулийн
Удирдлагын судалгааны хүрээлэн

Энэ өгүүлэлд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын (НҮБ) хүний эрхийн хүрээний агуулга дахь газар дахь хүний эрхийн ирээдүйн чиг хандлагын асуудлыг авч үзэв. Миний бие түүхэн болон одоо цагийн маргаан хэлэлцүүлгийг шүүж, нийгэм, улс төрийн философийн төвд байж ирсэн асуудлын талаар тодорхойлох дүгнэлтэд хүрэхэд бэрх байдгийг харуулах болно. Энэ шинжилгээний хүрээг тодохойлох асуултууд нь ядуус улам бүр аварга хотууд дахь албан бус суурьшлын оршин суугчид болж буй 21 дүгээр зуунд холбогдох 18 дугаар зууны үеийн өмчтэй холбоотой хүний эрхийн үзэл баримтлалын хамаарал юм.

Би Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 17 дугаар зүйлийн эхийг боловсруулж баталсан байдалд шүүмжлэлт шинжилгээ хийлээ. Цаашилбал хувийн өмчийн гүйцэтгэх үүргийн талаар оршдог эндүүрлийг гаргаж ирэхийн тулд НҮБ-ын албан ёсны үйл ажиллагааг авч үзнэ. Мөн хувийн өмч бол хүний эрх боловч энэ нь Өрнөдийн нийгэмд биелсэн хэлбэрийг олно гэсэн үг биш гэж үзэж байна.

Түлхүүр үгс: хувийн өмч, хүний эрх, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, дэлхий нийтийн хотжилт

* АНУ, Висконсин 53706, Мэдисон хот, Висконсин-Мэдисоны их сургууль, Баском Молл 925/Хуучин Хөгжмийн Танхим, Хот байгуулалт, бүс нутаг төлөвлөлтийн тэнхим, Харви М.Жэйкобс,
Имэйл: hmjacobs@wisc.edu
Нийтлэхийг эрх олгосон огноо: 2013 оны 3 дугаар сарын 24

Оршил

Одоо бол хувийн өмчийг (тэр дундаа газар, орон сууцын өмчлөл, хяналт) нийгмийн болон эрх зүйн институт болохынх нь хувьд дэлхийн түвшинд яриа хэлэлцээ ихээхэн хэмжээнд өрнөж түүхэн үе юм. Энэхүү яриа хэлэлцээ нь хөгжиж буй, шилжилтийн болон хөгжингүй орнуудад өрнөж буйгаараа аргагүй дэлхийн шинжтэй болж байгаа билээ. Энэхүү ярианы зарим нь хувиран өөрчлөгдөж байсан 20 дугаар зууны сүүл үеийн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн үйл явдлаас үүдэн гарч, зарим нь голчлон хөгжиж буй улс орнууд дахь аварга хотуудын хөгжлийн тэсрэлт болон тэдгээр хотын явууст ядуурлаас ангижрахад дөхөм зам мөрөөс гарч, мөн зарим нь Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах хэлэлцүүлгүүдэд үндсээ олж, хүний суурь эрх, эрх чөлөө томъёологдож, биелэлээ олж буй өнөө үе хүртэл үргэлжилж байна.

Энэ өгүүлэл газар дахь хувийн өмчид хамаарах эрх болон хүний суурь эрх болохын хувьд ойлговол зохих (мөн ойлгож болох) цар хүрээг нь өгүүлэх юм. Энэ асуудалд хариу өгөхийн тулд би Америкийн болон Францын хувьсгалыг 18 дугаар зууны сүүл үеийн оюун сэтгэлгээний урсгалууд дахь хүний эрхийн улс төрийн болон эдийн засгийн үзэл баримтлалын аль алинд газрын өмчлөл, хяналт хэрхэн үндсэн чухал шинжтэй гэж ойлгогдож байсныг авч үзнэ. Эндээс 1948 оны Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд анхаарал хандуулах юм. Түүнд болон түүнээс үүдэн гарсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Пактуудыг шинжилснээр би хүний эрхийн хүрээн дэх хувийн өмчийн эзлэх байр суурийн талаарх будилаантай ойлгомжгүй мэт байдлыг тайлбарлахыг зорив. Дараа нь хувийн өмчийн талаарх дэлхий нийтийн өдгөө маргаж байгаа зүйлсийг авч үзнэ. Үүнд би ялангуяа хөгжиж буй ертөнцөд улам бүр тэлж байгаа аварга хотууд дахь ядуурлыг арилгахад хувийн өмч нь нэгэн арга хэрэгсэл болох юм гэсэн үзэл санаа болон энэ үзэл санаа нь хотын ядууст ядуурлыг даван туулахад юу тус болж болох, тэд өөрсдөө юу хүсч байгаа талаар үндсэнд нь буруу ойлгож байна гэсэн шүүмжлэлд тухайлан анхаарах болно. Би энэхүү өгүүллийн хүрээг тодорхойлж байгаа асуултад хариулт хайж өндөрлөх юм. Энэ нь хувийн өмч гэдэг нь 21 дүгээр зууны хүний эрхийн талаарх үзэл баримтлалтай зохицож байна уу, үгүй юу?

Энэ бүхэнд миний арга зүй салбар хоорондын бөгөөд (холимог) хэв шинжтэй байх юм. Би газар дахь хувийн өмчийн талаарх түүхэн болон өдгөөгийн маргаантай асуудлыг тодорхой болгох уялдаа холбоо бүхий дүрслэл хүүрнэлийг бий болгохын тулд нийгмийн шинжлэх ухааны олон салбараас иш татан дүгнэнэ. Ингэхдээ би хүний эрхийн тухай өдгөөгийн дэлхий нийтийн бодол ойлголт хөгжиж байгаа нөхцөлд хувийн өмчийг ирээдүйд юу гэж үздэг (эсвэл үгүй) болох тухайд өөрийн таамаглалыг баримт мэдээлэлд тулгуурлан илэрхийлэх болно. Эцэст нь энэ өгүүлэл хөндөж байгаа асуудалдаа зарим талаар хариу өгөх ч болно, зарим талаар хариулахгүй орхино. Тэр нь хувийн өмч бол хүний эрх мөн бөгөөд хүний эрхийн талаарх дэлхий нийтийн маргаан хувиран хөгжиж байгаа зэргээс цаашид тийнхүү ойлгогдох юм гэдгээр нь

би дүгнэж байгаа юм. Гэхдээ би бусдын нэгэн адилаар ярвигтай түүхээс нь шалтгаалан, мөн байнга хувирах нийгмийн болон эрх зүйн институц болохын учир хувийн өмч гэдэг нь яг юу вэ, эсхүл юу байх ёстой вэ гэдэг нь маргаантай юм гэж бас дүгнэж байна.

Дэлхий нийтийн нэгэн хам хүрээ

Хувийн өмч бол олон соёл, эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд урт хугацааны түүхтэй нийгмийн болон эрх зүйн нэг институц юм (Шлаттер, 1951 он). Энэ нь дэлхий нийтийн улс төрийн эдийн засгийн өөрчлөгдөн хувирах шинж чанараас болж өдгөөгийн анхаарал татсан зүйл болоод байна.

Берлиний хана 1980-аад онд унаж, Зөвлөлт Холбоот Улс 1990-ээд онд задарсан нь хувийн өмчид хандсан дэлхий нийтийн шинэ тутам сонирхолд илт хувь нэмэр оруулсан хүчин зүйл байв. Хана нурж, Зөвлөлт Холбоот Улс задрахад зарим нэртэй тайлбарлагч 20 дугаар зууны нийгмийн их гэгдсэн маргаанд цэг тавьлаа гэж байв (жишээ нь, Фукуяма, 1989 он). Энэ бодлын мөрөнд туссанаар ойлговол 20 дугаар зууны нийгэм, улс төр, эдийн засгийн маргаанууд нь зөрчилдөөнт макро улс төрийн эдийн засгийн харьцангуй ач тусад тулгуурласан Өрнө-Дорнын бүтэцтэй (капитализмын эсрэг социализм, ардчилалын эсрэг коммунизм) байлаа. 1990-ээд оны эхэн үе бол шинэ эрин үе (Берлинийн хана нурсны дараа, Зөвлөлт Холбоот Улс задарсны дараа) нь зөвхөн нэг цогц номлол зонхилож байна. Энэ бол капитализм, ардчилал.¹

Төв болон зүүн Европ, хуучин Зөвлөлт Холбоо Улсын харьяанд байсан шинэ тутам бий болсон улсууд, мөн өөрийн онцлогтой улс төрийн өөрчлөлтийг туулж буй орнууд (Өмнөд Африк гэх мэт) өөрсдөөсөө болон бусдаас дэлхий нийтийн хамтын нийгэмлэгт хэрхэн илүү нягтарч болох вэ гэж асууж эхлэв. Улс орон өндөр хөгжилтэй орнуудынх шиг эдийн засгийн сууринд хэрхэн хүрэх вэ? Улс орон өндөр хөгжилтэй орнууд шиг улс төрийн хувьд хэрхэн хүлээн зөвшөөрөгдөх вэ? Улс орон капитализм, ардчиллын ололтыг хэрхэн олж авдаг вэ? Эдгээр нь 20 дугаар зууны сүүл үеийн хамгийн чухал асуулт болжээ.

Хожим илүү гүнзгий авч үзэх шалтгаануудын хувьд хариулт нь газар дахь хувийн өмчийн нийгмийн болон эрх зүйн институцэд төвлөрч байна. Хувийн өмчийг зах зээлд суурилсан эдийн засаг болон ардчилсан улс төрийн зохион байгуулалтад хүрэх нэг ёсны түлхүүр гэж үздэг байлаа.

Сүүлийн хэдэн арван жилд дэлхий даяарх хөгжиж байгаа болон шилжилтийн үеийн орнууд олон талт болон хоёр талт олон улсын тусламжийн байгууллагуудын зөвлөснөөр хувийн өмчийн нийгмийн болон эрх зүйн институцийг нэвтрүүлэхээр эрчимтэй зүтгэв (Дэйнингер, 2003 он). Энэ хандлагад хувийн өмчийг бий болгох нь хөгжиж буй орнуудад ядуурлыг бууруулахад гол хүчин зүйл гэсэн үзэл улам бүр хүч нэмж ирсэн байна. (де

¹ Huntington's (1997) notion of a "clash of civilizations" is an alternate concept to the one advanced by Fukuyama (1989).

Сото, 2000 он). Яг энэ үед Америкийн Нэгдсэн Улсад хувийн өмчийн талаарх нийгэм, эрх зүйн маргаан дахин гарч ирээд үргэлжлэв (Жэйкобс, 1998, 1999, 2010 он), Баруун Европт хувийн өмчийн асуудлаарх хувь хүний төртэй холбогдох харилцаа холбооны бүтцийг олон арван жил тодорхойлж ирсэн институцийн зохицуулалтууд мэдэгдэхүйц өөрчлөгдөв (жишээ нь, Аллен, 2010 он; Жэйкобс, 2008, 2012 он; Плөгер болон Грөтилэрс, 2007 он).

Сүүлийн хэдэн жилд энэ хандлагын цар хүрээ, мөн чанар нь тодорхой болов. Дэлхий дээр хувийн өмч төрийн бодлого, нийгмийн маргааны сэдэв болдоггүй улс цөөхөн бий. Жишээ нь, дэлхий дээр цөөхөн үлдсэн коммунист дэглэмтэй улсын хоёр нь хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрөх зүгт алхам хийгээд байна. 2007 оны хавар Хятад улс орон сууцны салбарт хувийн өмчийн өмчлөлийн нөхцөлийг тогтоосон үндэсний хууль тогтоомж гаргаснаар олон улсад мэдэгдсэн бөгөөд 2008 оны хавраас эхлэн 2011 оноос эрчимтэйгээр Куба улс орон сууцны хувийн өмчлөлийг зөвшөөрсөн хууль тогтоомж гаргах болов (Нэргүй мэдээлэл, 2008 он; Кэйв, 2011 он; Жан, 2008 он).²

Бүгд л энэ нь хувийн өмч болон өмчийн эрхийн талаарх дэлхий нийтийн хэлэлцүүлэг улам бүр эрчээ авахад нөлөөллөө гэцгээж байв. Эрх зүйн тэргүүлэх судлаачид үндсэн хууль өмчлөлийн талаарх дэлхий нийтийн шинжтэй маргаан болж байгааг тэмдэглэж байна (Александр, 2006 он). Бусад нь хувийн өмчийн эрхийн хамгааллын хэр хэмжээ нь эдийн засгийн хүчин чадал болон улс төрийн эрх чөлөөний аль алиных нь найдвартай илтгүүр гэж үзсэнээр хувийн өмчийн эрхийн баталгаажилтын дэлхийн нийтийн зэрэглэлийг тогтоох болжээ (Бетел, 1998 он; Жексон, 2011 он).

Сонгодог онол, томъёолол дахь хувийн өмч

Ардчилал, зах зээлийн эдийн засаг нь мянган жилийн өмнөөс оршсон үзэл санаа боловч ардчилал нь засаглалын хэлбэр, зах зээлийн эдийн засаг нь капитализм болохын хувьд үзэл санаанаас нийгмийн бодит байдал болж хувирсан нь 17,18 дугаар зууны үед юм. Үүнд хүргэсэн шалтгааны талаарх нэг онолд мөнөөх их нээлтийн эрин үеийг хамаатуулж үздэг байна. Өрнөдийнхөн Америк тив болон Ази тив хүрсэн далайн замыг нээхээс өмнө Европын аж төрөлд байгалийн хязгаарлагдмал нөөц баялаг бүхий хүн ам зонхилж байв. Ийм нөхцөлд засаглал, хуваарилалтын илүү төвлөрсөн, захиргаадлын хэлбэр утга, учир холбогдолтой байжээ. Нөөц нь хязгаарлагдмал, хүн ам нь тогтношсон, эсхүл өсөн нэмэгдэж байгаа бол бага нөөцийг бүгдэд хүртээхийн тулд түүнийг үргүй зарцуулахгүй байх нь амин чухал байлаа. Их нээлт, эрэл хайгуулын эрин үе энэ бүхнийг өөрчилсөн юм. Нөөцийн олдоц, тэр дундаа алт, мөнгө, үнэт үслэг ангийн арьс, мод, газар гэх мэт нөөц баялгийн олдоц хэрэг дээрээ тэсрэх мэт болсон нь Европын эдийн засаг, нийгмийн байдлыг

2

China's efforts to create private property made it the front cover illustration of The Economist on March 10, 2007. The illustration showed a happy Chinese peasant atop a tractor, 6 la Maoist-era realist art posters, holding up a little red book (an allusion to Mao's little red book). The words on the book – "property deed."

эрс хувиргав. Аж төрөл гачигдлаар биш харин гэнэтийн, төлөвлөгөөгүй элбэг дэлбэг байдлаар дүүрэн байх болов. Эд материалын энэхүү шинэ орчинд засаглал, зах зээлийн талаар шинэ санаанууд гарч ирсэн юм.³

Жон Локкийн бүтээл тэр дундаа тун нөлөөтэй байв (Локк, 1988/1689). Локк газар өмчлөл болон иргэний харьяалал, газар өмчлөл болон ардчиллын хооронд холбоо байна гэж үзжээ. Локкийнхоо бол хувь хүн өмч хөрөнгөтэй байх жам ёсны эрхтэй бөгөөд хүн түүнийг ашиглаж өмч хөрөнгө эзэмшдэг ажээ.⁴ Локкийн үзсэнээр чөлөөт байгууллын төр нь (ардчилсан гэх мэт) хувь хүний эрх чөлөө, тэр дундаа өмч хөрөнгө эзэмших, захиран зарцуулах эрх чөлөөг хамгаалахын тулд оршдог гэжээ.

Локкийн үзэл санаа нь Жан Жак Руссогийн үзэл санаанд нилээд их нөлөө үзүүлсэн байна (1994/1754 он; 1997/1762 он; Бромлэй, 1998 он). Локк, Руссо хоёр хамтдаа Америк болон Францын хувьсгалд хүргэсэн тухайн үеийн сэтгэлгээнд хүчтэй нөлөө үзүүлсэн юм. Элбэг үлдсэн баримт сурвалжаас үзвэл Америкийн хувьсгалын утга учир нь илүү нийтлэг үг хэлэх, шүтэх эс шүтэх, хэвлэн нийтлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө зэргийн хамтаар өмч хөрөнгө олж авах, захиран зарцуулахтай холбоотой гомдол дургүйцлээс үүдэлтэй байжээ (Эли, 1992 он). Хүний эрхийн талаарх үзэл санаа болон иргэн байна гэж чухам юу болох нь шинэ тутам боловсорч байсан бөгөөд (хувийн) өмчийн талаарх үзэл санаатай шууд хамааралтай байлаа.

Дөнгөж бүрэлдсэн АНУ-ын хувьд үндэслэн байгуулагчид нь төр байгуулахын нэг гол чиг үүрэг бол өмчийг хамгаалахад оршино гэсэн баримтлал Жон Локкийн үзэл санаанд тулгуурлажээ. АНУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг соёрхон батлах асуудлаарх маргааны үеэр Жэймс Мэдисон (хожим нь АНУ-ын дөрөв дэх ерөнхийлөгч болсон) “төр засгийг байгуулахын зорилго нь хувь хүнийг гэхээсээ илүү өмчийг нь дор хаяж хамгаалахад оршино” гэж бичиж байв (Хамилтон, Мэдисон, мөн Жэй, 1961/1788 он, 339 дэх тал). Тухайн үеийн голлох бусад зүтгэлтнүүд ч санал нэг байв. Жон Адамс (1851/1790 он, 280 дахь тал) (Хожим нь АНУ-ын хоёр дахь ерөнхийлөгч болсон) noted that “Өмчийг баталгаажуулахгүйгээр эрх чөлөө оршин тогтнохгүй. Өмч нь Бурханы сургааль мэт нандин зүйл биш гэсэн үзэл санаа нийгэмд тогтож, өмчийг хамгаалах хуулийн хүч, төрийн цааз байхгүй болвол эмх замбараагүй байдал, бурангуй ёс ноёлно” гэж тэмдэглэжээ. Томас Жефферсон (Тусгаар тогтнолын тунхагийн эхийг зохиогч, АНУ-ын гурав дахь ерөнхийлөгч) өмч хөрөнгө өмчлөх, захиран зарцуулах хувь хүний эрхийг ардчиллын оршин тогтнол, тэсэн гарах чадалтай

3 *This characterization about the emergence of democracy and markets draws strongly from the exposition by Ophuls (1977).*

4 *It was this argument that provided the justification for taking land from native inhabitants in the Americas and Africa, who were not understood to be using it in the European sense of active agricultural and forest management. This argument also justified proposals for the breaking apart of large, landed estates by the wealthy and redistributing land toward the laboring and newly emerging middle classes.*

Cronon (1983) is commonly cited as a pioneering study documenting the attitudes of Puritans toward the Native Americans' use of their land in the American colonial settlement period.

холбож үзсэн юм. Жефферсоны үзсэнээр бол тариачны газар өмчлөл нь ардчилал орших чухам нөхцөлийг бий болгож байжээ (Бассани, 2004 он). Хэрэв тариачин өөрийн гэсэн тариалан, аж ахуйтай бол өөртөө болон гэр бүлдээ хүнс, түлш, байшингийнхаа эд материалыг үйлдвэрлэж чаддаг байжээ. Ингэхдээ хэн нэгний өмнө үүрэг хүлээгээгүй бөгөөд ардчилагч болохын хувьд хэрэг дээрээ улс төрийн үзэл бодлоо чөлөөтэй хэрэгжүүлдэг байлаа.

Гэхдээ өмчийг ардчилалтай холбосон үзэл, өмчид бүх ач холбогдлыг төвлөрүүлж байгаагийн эсрэг үзэл нотолгоонууд байгаагүй гэж болохгүй юм. Мөн л Локкоос санаа авч бусад нь хувийн хөрөнгө өмчлөл нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад бууж өгөх шаардлага гарч болохыг олж харжээ. Америкийг үндэслэгчдийн дунд эдгээр санааг хамгийн тод түлхүү тавьсан хүн нь Бенжамин Франклин (Хувьсгалын үеийн колонийн мужуудаас Франц болон Нидерланд Улсад суусан элчин сайд) юм. Жишээ нь, Пенсильван мужийн (өөрийнх нь төрсөн муж) Үндсэн хуулийг батлах талаарх хэлэлцүүлгийн үед Франклин (1907/1789 он, 59 дэх тал), “хувийн өмч бол нийгмийн бүтээл бөгөөд шаардлага нь гарах бүрт бүр эцсийн задгай мөнгөндөө хүртэл нийгмийн дуудлагад зарцуулагдах учиртай” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл Франклин өмчийг бүтээх, өөрчлөн бүтээх, буцааж авах, зохицуулах нийтийн эрх нь хууль ёсных болохын хувьд өмч нь нийтийн зорилгод үйлчлэх ёстой гэж үзжээ.⁵

Хувийн өмч нь тиймээс Америкийг үндэслэгчдийн хувьд ээдрээтэй асуудал байжээ. Эдгээр таарамжгүй байр сууриудыг хэрхэн шийдэрлэсэн бэ? Хоёрдмол утгаар. 1776 онд АНУ-ын Тусгаар тогтнолын тунхаглалд (Томас Жефферсон эхийг нь зохиосон) Америк хүн бүрт (эрх чөлөөт, цагаан арьст, эрэгтэй) “амьдрал, эрх чөлөө, аз жаргалын замнал”-ыг амлажээ. Энэ хэлцийг хэлж буйн учир нь Жефферсон үүнийг Локкоос шууд зээлдэн авсан боловч Локкийн хэлсэн үг нь амьдрал, эрх чөлөө, өмч хөрөнгө гэж байсан юм. Энэ л Жефферсон Тунхаглалаа хэлэх гэсэн боловч түүний (бас Локкийн) үзэл санаа хэлэлцүүлгийн эцсийн шат, баримт бичгийг батлах явцад энд зохилон гарч чадаагүй байна. Арван нэгэн жилийн дараа 1787 онд АНУ-ын Үндсэн хуулийг батлав. Үүнд газарт суурилсан хувийн өмчийн талаар юу гэсэн байдаг вэ? Юу ч байхгүй. Эрхийн Биллийг баталсан 1791 онд л “хураан авах” (албадан авах) заалт гэгдсэн хэсэгт “. . . шударга нөхөн олговоргүйгээр хувийн өмчийг нийтийн хэрэгцээнд авч болохгүй.”⁶ гэж Үндсэн хуулийн Тав дахь нэмэлтийн төгсгөл болж оржээ.

5 *These sentiments by Franklin were not isolated. As noted by Brands (2000, p. 623): “Franklin took a striking socialistic view of property.” Brands (2000, p. 623) provides these other examples of Franklin’s opinions: “All property . . . seems to me to be the creature of public convention.” “All the property that is necessary to a man for the conservation of the individual and propagation of the species is his natural right, . . . but all property superfluous to such purposes is the property of the public, who by their laws, have created it, and who may therefore by other laws dispose of it whenever the welfare of the public shall demand such disposition.”*

6 *The US Constitution does speak to private property, just not land-based private property. What the Constitution recognized was the ownership of slaves as property under Section 2 of Article IV, where it establishes the right of owners to have escaped slaves returned to them. Also under Section 2 of Article III, the Constitution establishes a procedure for how conflicting claims to state-based land grants by individuals would be resolved. It is also worth noting that in the Fifth Amendment the phrase preceding the takings clause states “No person shall . . . be deprived of life, liberty, or property, without due process of law,” making explicit the Locke-inspired link between liberty and property.*

Энэ хэлцийг баталснаар Үндсэн хуульд дөрвөн үзэл баримтлалыг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн юм. Эдгээр нь: хувийн өмч оршин байгааг хүлээн зөвшөөрөх, хууль заасан арга хэмжээ байх, нийтийн хэрэглээнд хамаарах үйл ажиллагааны хүрээ, мөн шударга нөхөн олговор гэдэгт хамаарах төлбөрийн хэлбэр. Эдгээр үзэл баримтлалын хоорондын холбоо нь хувийн өмч байгаа газар түүнийг хурааж авч болох (төрөөс газар өмчлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр авах гэх мэт) боловч энэ нь зөвхөн батлагдсан нийтийн хэрэглээний зориулалтаар шударга нөхөн олговор өгсөн тохиолдолд болно гэсэн санаа юм. Эдгээрийн төгсгөлийн хоёр нөхцөлийн аль нэгийг нь хангаагүй байвал өмчийг хурааж авч болохгүй юм.

АНУ-ын Эрхийн Билл батлагдсанаар ямар нэг зүйл – өмчийн талаар, эсхүл иргэний харьяалал болон өмчийн талаар – шийдвэрлэгдсэн үү? Тийм басгүй. Дөнгөж байгуулагдсан АНУ-д сонгуулийн эрх буюу санал өгөх эрх нь зөвхөн газрын өмчлөл бүхий иргэдээр хязгаарлагдаж, 1791 онд батлагдсан Эрхийн Билл туссан эрх зүйн хамгаалалт нь хүн өмчтэй бол, тэр өмч нь төрийн дур зоргын үйл ажиллагаанаас хамгаалагддаг байсан зэргээр илэрч байв. Гэвч Локк, Руссо нарын цэцэн ухаанаас үл хамааран өмчтэй байх бүх нийтийн боломжийг баталгаажуулаагүй (Жефферсон дэмжиж байсан ч) байсан бөгөөд иргэний харьяалал нь хөрөнгө өмчлөхтэй шууд холбоотойгоор тодорхойлогджээ.

Францын Хувьсгал Америкийн Хувьсгалаас арван гуравхан жилийн дараа (1789 он) өмч дэх эрхийг эдлэх, хамгаалах нь гол сэдвийн нэг мэт байлаа. Хувьсгалчид шинэ Франц улсын иргэдийн нийгмийн болон улс төрийн эрхийн талаарх үзэл санаагаа томъёолохоор суух үед гарч ирсэн эрхүүдийн нэг нь АНУ-ын Эрхийн Биллийн Тавдугаар нэмэлтийн хувийн өмчийг төр авах тухай заалттай шууд зэрэгцээ байсан юм. 1789 он батлагдсан Хүний болон Иргэний эрхийн тунхаглалд 17 эрхийн сүүлчийнхэд нь: “Өмч бол халдашгүй дархан, ариун нандин эрх болох учраас хуулиар тогтоосон нийгмийн илт шаардлага, шударга ба урьдчилсан нөхөн олговор олгох нөхцөлөөс өөр тохиолдолд хэний ч өмчид халдаж болохгүй. Өмч бол халдашгүй дархан, ариун нандин эрх болох учраас хуулиар тогтоосон нийгмийн илт шаардлага, шударга ба урьдчилсан нөхөн олговор олгох нөхцөлөөс өөр тохиолдолд хэний ч өмчид халдаж болохгүй...”⁷ гэж заажээ.

Өмнө өгүүлсэн АНУ-ын Үндсэн хуулийн Тавдугаар нэмэлт дэх хураан авах талаарх заалтын бүтцийн бүхий л элемент 17 дахь эрхэд бий. Хувийн өмчтэй байх эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн байна. Тэр өмчийг татаж авах төрийн эрхийг ч мөн хүлээн зөвшөөрчээ. Гэхдээ иргэнийхээ эрхийн эсрэг сөргүүлэх “халдашгүй, дархан” гэж тэмдэглэсэн төрийн энэ эрхийг гагцхүү “зайлшгүй гэдэг нь илт болсон” “нийтийн хэрэгцээ” байгаа, мөн тийм алхам хийхийг “хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн” нөхцөлд хэрэгжүүлдэг байна. Эдгээр шаардлагыг хангасан нөхцөлд иргэн “урьдаас шударга нөхөн олговор” авах эрхтэй.

Эрх зүйн хүрээ нь үнэн хэрэгтээ ижил мэт мэт боловч улс төрийн байдал өөр байв. Францын хувьсгалын үеийн франц язгууртнуудын ард олонтойгоо харилцах харилцааны бүтцийн нөхцлийг авч үзвэл иргэнийн статус болон өмчийн талаарх Хувьсгалын үзэл санаа нь АНУ-д томъёолсонтой харьцуулбал огт өөр ч, ижил төстэй ч зүйлс байв. Ядаж л онолын хувьд (хэдий бодит байдалд биш ч) Хувьсгал бүх нийтийн сонгуулийн эрхийг олгосноороо санал өгөх эрх газар өмчлөлтэй холбосонтой адилгүй байлаа. Гэхдээ л АНУ-тай адилаар Хувьсгалаар иргэн бүр өмчтэй болох боломж олгосонгүй. Оронд нь иргэн өмчтэй байвал түүнийг нь төр дур зоргын үйлдлээс хамгаалах болов.

Эдгээр хоёр үйл явдлын эцсийн үр дүнд (Америкийн болон Францын хувьсгал) томъёолол бий болов. Иргэний эрх, тэр дундаа сонгууль өгөх эрх нь нэг бол өмч хөрөнгөтэй уялдаатай нэг бол уялдаагүй байх болж, харин төр иргэндээ өмч хөрөнгөтэй байх эрхийг нь баталгаажуулж өгсөнгүй. Өмч хөрөнгө амлахын оронд төр хувь хүн өөрөө тийм өмчтэй болсон бол түүнийг нь төрийн дур зоргын үйл ажиллагаанаас хамгаалах амлалт өгөх болсон ч энэ амлалтаас үл хамааран төрийн хийх үйлдлийн дайран өнгөрөх хүрээ нь өргөн цартай бөгөөд харьцангуй хязгаарлах боломжгүй байв.

Мөн энэ үед эдгээр улс төрийн дүгнэлтүүд Америкийн болон Францын хувьсгалын гол бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хувьд боловсорч, хөгжиж байх зуур, тэдэнтэй зэрэгцэн эдийн засгийн дүгнэлтүүд мөн л боловсорч байлаа. Үндэсний Баялаг бүтээлдээ Адам Смит Adam Smith (1937/1776 он) зах зээлийн эдийн засгийн үндэс болсон дүгнэлтийг дэвшүүлэхдээ төрөлжсөн хөдөлмөр, бараа үйлчилгээний чөлөөт зах зээлийн арилжаанд суурилсан эдийн засгийн бүтцийг дэвшүүлэн гаргажээ.

Хувийн өмч нь зах зээлийн эдийн засгийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Хүн газар өмчилж байгаа бол эргээд үнэ цэнэ өгөх бололцоотой ямар нэг зүйл түүнд байдаг. Өмчийн эзэнд газраа арчлах, түүндээ хөрөнгө оруулах (бүтээмж, өгөөжийг нь өсгөхийн тулд гэх мэт) олон шалтгаан байна. Хувь хүний үйлдэлд өмчийн эзэнд шууд өгөөж өгөх болоцоо бий. Түүнчлэн хөрөнгийн хувь хүний өмчлөл нь орчин үеийн банк санхүүгийн тогтолцоонд чухал үүрэгтэй болдог. Өмчлөл нь өмчийн эзэнд хөрөнгө оруулах, барьцаанд тавьж зээл авж болох үнэ цэнэтэй ямар нэг зүйл өгдөг. Эцэст нь Симт өмчийн нийгмийн институт нь иргэний, төрийн оршин тогтнолд хамгийн бат бэх үндэслэлүүдийн нэг болдог гэжээ.

Хувийн өмчийн ач холбогдлыг илтгэсэн хоёр багц дүгнэлт нь хоёулаа – улс төрийн (ардчилалд хамаарах) болон эдийн засгийн (зах зээлийн эдийн засагт хамаарах) – өнөө үед уламжлан иржээ. Улс төрийн шинжлэх ухааны эрдэмтэд болон эрх зүйн судлаачид Локк, Руссо нараас иш татан, Жефферсоны өгүүлсэнтэй (Фрейфогл, 2010 он; Пюрди, 2005 он гэх мэт) төстэй дүгнэлтүүдийг хийсээр байгаа бол эдийн засагчид Смитээс шууд иш татаж дүгнэсээр байна.⁸

8 See the section after "Private property in the contemporary global debate."

Иймд хувийн өмчийн үндэслэгээ нь улс төрийн ч, эдийн засгийн ч шинжтэй юм. Улс төрийн онолд тулгуурлавал өмчлөл нь төрийн дур зоргын эрхээс өмчлөгчийг хаацайлах бөгөөд өмчийн эзэнд ардчилсан нийгмийн иргэн болохын хувьд эрхээ эдлэх материаллаг нөхцөлийг олгодог гэж тайлбарладаг байна. Тэр нь юу вэ гэвэл Жефферсоны тайлбарласнаар (Локк, Руссо нарт тулгуурлан), (газар тариалангийн) газар өмчлөл нь өмчлөгч өөртөө болон гэр бүлдээ хүнс, түлш, барилгын хийц материал олж авах боломж бий болгодог түүнд улс төрийн шийдлээ дарамт шахалтгүйгээр чөлөөтэй гаргах боломж олгодог. Эдийн засгийн онолд тулгуурлан тайлбарлавал хувийн өмч нь “гүйлгээний мөрөөр хянаж хүмүүсийг хариуцлагатай, хөрөнгийг хөрвөх чадамжтай болгох, түүгээрээ мөнгөний болон банк санхүүгийн тогтолцоо ажиллах, хөрөнгө оруулалт үр нөлөөтэй хэрэгжихэд шаардагдах бүхий л механизмыг ажиллуулах замаар тогтолцоог торниулдаг” байна (де Сото, 2000 он, 63 дахь тал).⁹ Харилцан уялдсанаар эдгээр хоёр тайлбар дүгнэлтээс хөгжингүй орнууд хөгжиж буй болон шилжилтийн үеийн орнуудад (овог аймгийн, хүй элгэний, бүлгийн болон төрийн өмчид орлох хэлбэр байдлаар) хувийн өмчийг хөгжүүлэхийг эрмэлзэж байх үед Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах газрын шинэтгэлийн хөтөлбөрүүд хэрэгжсэний үндэслэлийн нилээн хувь гарсан байна.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалыг 1948 оны 12 дугаар сард Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейгаас 48 гишүүн дэмжиж, татгалзсан санал байхгүй, 8 түдгэлзсэн саналтайгаар баталжээ. Түүнийг боловсруулж, баталсан нь Дэлхийн хоёрдугаар дайны үед гарсан харгислалын үр дагавар болон хүний эрхийн, тэр дундаа Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын 1945 оны Дүрэмд агуулагдсан хүний эрхийн төлөөх зорилго эрмэлзэлийг тодруулан, хүний эрхийн мөн чанарын талаарх илэрхий өгүүлэмжид чиглэсэн бүх нийтийн сонирхолын шууд тусгал байлаа. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас баталсан боловч Тунхаглал нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын албан ёсны гэрээний нэг биш бөгөөд тиймдээ ч олон улсын гэрээний адил хуулийн хүчин чадал агуулдаггүй байна. Гэхдээ энэ угаасаа ийм зорилготой байсан бөгөөд хагас албан ёсны эрх зүйн байдалтай байгаагаас үл хамааран Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын тогтоосноор дэлхий дээр хамгийн их орчуулагдсан баримт бичиг юм.

Тунхаглалын 17 дугаар зүйл (бүхэлдээ): “1. Хүн бүр эд хөрөнгийг ганцаараа буюу бусадтай хамтарч өмчлөх эрхтэй. 2. Хэний ч өмч хөрөнгийг дураар хураан авч болохгүй.” гэжээ.

17 дугаар зүйлийг боловсруулж, батлуулж, хэрэгжүүлэх болоход “дагалдсан зөрөлдөөнт асуудал гарч ирсэн байна.” (Альфредсон, 1992 он, 255 дахь тал;

⁹ While dominant, political, and economic arguments are not the only ones that are made for the focus upon private property and private property rights. Garber (2000) provide an insightful (and humorous) examination of the way property in American society becomes imbued with emotional power and comes to represent many aspects of the self in society.

мөн түүнийг боловсруулж, баталсан тухай асуудлыг Глендон, 2001 он, 182–183 дахь талаас үзнэ үү). Сөргөлдөөн нь юу байсан хийгээд цаашид байхыг тухайлан энэ өгүүлэлд авч үзэж байна. Батлагдснаас нь дөчин жилийн дараа Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын 1988 оны нэгэн тайланд 17 дугаар зүйлийн агуулгыг тодруулах гэж оролдсон юм. “Хувь хүний хөрөнгө өмчлөх эрхийг хэн ч үгүйсгээгүй бол өмч хөрөнгө, түүний үүрэг, роль, өмчлөх эрхэд тавьбал зохих хязгаарлалтуудын талаарх үзэл баримтлалтай холбоотой харилцан адилгүй нилээд олон үзэл бодол байна” гэж тэмдэглэжээ. (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1988 он, 7 дахь тал). Саяхны нэгэн хууль зүйн задлан шинжилгээгээрээ Голей, Сисмас нар (2010 он, 11 дэх тал), 17 дугаар зүйл болон хожим гарсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын гэрээнүүдийг авч үзээд мөн тийм дүгнэлтэд хүрэхдээ “. . . бид өмчлөх эрхийг ерөнхийд нь хүлээн зөвшөөрөх нь эргэлзээгүй гэж дүгнэж болно. Гэхдээ өмчлөх эрхийн тодорхойлолт нь эрх зүйн өөр өөр баримт бичигт, ялангуяа түүний хязгаарлалт, сонирхлын тэнцвэрийг хангах байдал, нийгмийн асуудлуудын талаарх заалтуудын тухайд харилцан адилгүй байна . . . Бүх нийтийн болон бүс нутгийн аль ч баримт бичигт энэ эрхийн объект буюу өмч хөрөнгийн талаар илэрхий тодорхойлолт байхгүй юм . . .” гэжээ.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал батлагдсны дараах Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын үйл ажиллагаа хэрхэн өрнөсөн түүхийг авч үзвэл яагаад вэ? гэдэг нь тодорхой болно.

Хувийн өмч Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын пакт, баримт бичгүүдэд туссан нь

1954 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Комисс Эдийн Засаг, Нийгэм, Соёлын эрхийн талаарх Пактын төсөл дээр ажиллахаар чуулжээ. 1954 оны хуралдаан нь 1951, 1952, 1953 оны хуралдаануудыг дагаж болсон юм. Эдгээр хуралдаанд хөрөнгийн талаар зүйл оруулах эсэхэд санал нэгдэж чадаагүй байдаг (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1954 он). 1954 онд хуралдах үед, “Комиссын аль ч гишүүн зарчмын хувьд эсэргүүцээгүй боловч Комисс нэгдсэн бичвэрт хүрч чадаагүй ажээ” (7 дахь тал). АНУ бичвэрийг Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалаас авч оруулахыг санал болгосон ч Чили, Египет, Энэтхэг, Ливан, Филиппин, Польш, Уругвай гэх мэт улс эсэргүүцсэн байна. Эдгээр эсэргүүцэлд тухайн орнуудын түүхийн болон улс төрийн эдийн засгийн ялгаатай байдал, тэдгээрийн эдийн засаг, нийгэм, соёлын хөгжлийн түвшин, мөн газар, хөрөнгөний талаарх үзэл ойлголт, хувийн болон төрийн өмчийн хоорондын харилцан үйлчлэл туссан юм. Хөрөнгө хураах тохиолдол хэзээ, хэрхэн гарч болох, төрийн хуульд нийцэх (дүрэм журам гэх мэт) эсэх, өмчлөх эрх нь “боломжийн хэмжээнд амьдрах наад захын шаардлагыг” хангуулах эрх гэсэн утгыг илэрхийлэх эсэх зэрэг сэдвүүд санал зөрөлдсөн асуудлуудын дунд байв (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1954 он, 8 дахь тал). Эцэстээ Пактын төсөлд 17 дугаар зүйлийг (эсхүл зарим хувилбарыг нь) оруулах талаарх Комиссын хэлэлцүүлгүүдийг тодорхойгүй хугацаагаар хойшлуулсан байна.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалаас Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хамгийн чухал хоёр гэрээ урган гарсан нь 1966 онд 160, 167 улсын саналаар тус тус батлагдаж (1976 онд хүчин төгөлдөр болсон) Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаарх олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн талаарх олон улсын пакт юм (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1966ab). Гэхдээ аль алинд нь “өмчлөх эрхийн талаар дуугүй” өнгөрснийг тэмдэглэж болно (Golay & Cismas, 2010 он, 3 дахь тал). Өмнө дурдсанаар, бүр 1950-иад оны эхэн үед л “удаан сунжирсан маргаануудын үед уг сэдвийн бараг л бүх талын асуудлаар, тэр дундаа уг эрхийг оруулах тухайд санал зөрөлдсөн билээ” (Alfredsson, 1992 он, 259 дэх тал).

1988 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн Засаг, Нийгмийн Зөвлөл 17 дугаар зүйлийн талаар “Хүн бүрийн дангаар болон бусадтай хамтран хөрөнгө өмчлөх эрхийг хүндэтгэх нь, түүний гишүүн орнуудын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд оруулах хувь нэмэр” хэмээх тайлан гаргажээ. Уг тайланд:

. . . Гишүүн улсуудад хувийн, хүй элгэний, нийгмийн, төрийн зэрэг тус бүртээ улс төр, эдийн засаг, нийгмийн шударга ёсны бат тогтвортой суурь байгуулж үр нөлөөтэй хөгжил, хүний нөөцийн зарцуулалтыг бататгахад хувь нэмэр болох учиртай хууль ёсны хөрөнгө өмчлөх хэлбэрүүд байгааг хүлээн зөвшөөрөв. Тэд мөн өмчлөх эрх нь хүний бусад эрх өргөн дэлгэр хэрэгжихэд чухал нөлөө бүхий үүрэг гүйцэтгэж, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн зорилгод хүрэхэд хувь нэмэр болох боломжтойг хүлээн зөвшөөрсөн болно (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1988 он, 4 дэх тал).

Тайланд мөн:

. . . өмчлөх эрхэд зөвхөн бусдын зүй ёсны эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх, баталгаатай хүндэтгэн сахиулах, ёс суртахуун, нийгмийн дэг журам, нийтийн сайн сайхны шударга шаардлагад нийцүүлэх зорилгоор хуулиар шийдвэрлэсэн хязгаарлалт л тавих ёстойг хүлээн зөвшөөрч байна. ... аль ч төр улс ... өмчлөх эрхийг ... хөсөрдүүлэхэд чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох, тийм зорилготой үйлдэл хийхээс татгалзах нь зүйтэй ... (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1988 он, 4–5 дахь тал).

Гэвч өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч, 17 дугаар зүйлийг шууд бус агуулгатайгаар оруулсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Тунхаглал, пактууд, өмчлөх эрхийг ямар нэг янзаар хөндсөн бүс нутгийн (Африк, Латин Америк, Европын гэх мэт) Харт, Конвенцуудыг жагсааж дурдсанаас өөр дээрх тайланд хүний эрх болохынх нь хувьд өмчийн, ялангуяа хувийн өмчийн талаарх маргаанд урагш хийсэн алхам байхгүй юм.

Арай сүүлд 2008 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр Ядуусыг Эрх зүйн хувь мэдэлжүүлэх асуудлаарх Комиссын тайланг гаргажээ. Ажлын хэсгийн тайлангийн 2 дугаар дэвтэрийн 2 дугаар бүлэг нь тухайлан

“өмчийн эрхээр ядуусыг мэдэлжүүлэх нь” сэдэвт анхаарчээ (Albright & de Soto, 2008 он, 2 дугаар бүлэг, 63–128 дахь тал). Өмнө иш татсан бусад бүтээлийн адилаар уг тайланд Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 17 дугаар зүйлийг тодруулж асуудлын хүрээг тодорхойлсон байна. Гэхдээ өмнөх яриа хэлэлцүүлгийг хувийн өмчтэй холбогдох тайлбар, нотолгооныхоо аль алинаар өргөжүүлжээ.¹⁰ Уг бүлгийн удиртгал хураангуй нь “Өмчийг хүний суурь эрх гэж ойлгох ёстой” бөгөөд “түүхэн турш хүний эрхийн тухай үзэл ойлголт хувийн өмчийн эрхийн тухай үзэл ойлголттой нягт холбоотой хөгжиж ирсэн” гэж эхэлж байна. (ач холбогдол нэмэв, Albright & de Soto, 2008 он, 64 дэх тал). Тайлан цааш “янз бүрийн бүлгийнхэнд өмчийн эрхээр хангагдах эрх зүйн боломж олгох нь ядуусыг мэдэлжүүлэх дэлхий нийтийн хүчин чармайлтын төвд байх учиртай илэрхий бүгдийг хамарсан, нийтлэг асуудал юм” үргэлжлүүлэн нотолжээ (Albright & de Soto, 2008 он, 66 дахь тал). Тайлангийн дийлэнх хэсэг өмч, жендэр, эмэгтэйчүүдийн өмчлөх эрх (эсхүл илүүтэйгээр тэдний дутмаг байдал), уламжлалт эрх мэдэл, нутгийн уугуул хүмүүсийн эрх, албан ёсны эрхийн баталгаан дахь өнгөрсөн үеэс үлдсэн сургамж, аварга хотууд дахь ядуусын хорооллын оршин суугч, жижиг бизнес эрхлэгчдийн өсөн нэмэгдэх хүн амын дундах өмчийн эрхийн боломжит үүрэг ролийн талаарх таамаглалын талаарх өнөө цагийн бүтээл турвилыг өргөн хүрээнд авч үзсэн байна.

20 дугаар зууны сүүлийн хагас дахь өмч болон иргэний статусын талаарх маргаан

20 дугаар зууны дунд үед Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа дэлхийн хамтын нийгэмлэг иргэний статус, өмч хөрөнгө, хүний эрхийн талаарх маргаантай асуудлаар идэвхтэй маргах болов. Энэ үйл ажиллагааны нэг хувилбар болгож боолчлолтой хамаатай (4 дүгээр зүйл), хуулийн өмнө эрх тэгш байх (6–8, 9, 10 дугаар зүйл), албадан гэрлэлт (16 дугаар зүйл), амьжиргааны баталгаажих түвшинд амьдрах (25 дугаар зүйл) зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хөндсөн Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалыг гаргажээ.

Энэ үед Т.Х.Маршалл (1950 он) “Иргэний статус ба нийгмийн анги” сэдвээр шинийг илэрхийлсэн эссегээ бичив. Энэ эссегээр шинжилсэн зүйлийн ач холбогдол нь газар болон газар өмчлөлийн иргэний статус, хүний эрхтэй холбогдох холбоотой бараг хамааралгүй шахуу юм. Маршалл бол газрын асуудал ач холбогдолгүй болсон буюу болж байгаа гэж боддог судлаач, идэвхтнүүдийн бүлгийн төлөөлөл болсон хүн байв. Улам бүр хотжиж байсан ертөнцөд (Маршалл 20 дугаар зууны дунд үеийн Английн тухай бичиж байжээ), мөн бүх нийтээр сонгуулийн эрхтэй эрин үед иргэний статус болон хүний эрх эдлэх боломжийг тодорхойлоход хувийн өмчлөлд байх хөрөнгийн гүйцэтгэх ёстой буюу гүйцэтгэж болох үүрэг ролийн талаар бодох, эсхүл тайлбар хэлэх шаардлагагүй мэт байжээ. Харин Маршаллын хувьд хийх дүгнэлт нь иргэний статусын талаарх ойлголт хэрхэн хувьссан хийгээд хувьсаж

10

Perhaps this extension occurs because the Commission is not reporting as an official UN body seeking consensus among nations.

байгааг илэрхийлэн харуулахад оршиж байсан бөгөөд иргэний статус болон нийгмийн эрхийн хоорондох холбоонд анхаарал хандуулах байлаа.

Энэ сэдвийг АНУ-д арав гаруй жилийн дараа Чарльз А.Рейхийн (1964 он) “Шинэ Хөрөнгө” нэртэй шинэлэг өгүүлэлд хөндөв. Маршаллаас ялгаатай нь Рейх өмч бол иргэний статус, хүний эрхэд мөн л ач холбогдолтой гэж үзжээ. Гэхдээ Рейхийн томъёололд, Маршаллынхад байсны адилаар, эрүү мэндийн үйлчилгээ, орон сууц, хөдөлмөр эрхлэлт (нийгэм хамгааллын эрхүүд) гэх мэтчилэн засгийн газрын хөтөлбөрүүдэд хүрэх иргэний боломжийн тухай юм. Эдгээр нь уг өгүүллийн гарчиггаар илэрхийлсэн шинэ хэлбэрийн хөрөнгө юм.

Гэтэл Англи болон АНУ-д Маршалл, Рейх хоёр иргэний статусыг өмчөөс салгаж байх зуур, хөгжиж буй улс орнуудад хэрэглэж буй бодлогын санаачлага нь бүгд өмч болон иргэний статусын тухайд байлаа. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах үед хөгжингүй орнууд “гурав дагч ертөнцийн” орнуудад газрын шинэтгэлийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд түлхэц үзүүлэн ажиллаж эхлэв. Тухайн үеийн задлан шинжилгээ газар өмчлөлийн төвлөрсөн хэлбэрүүд (үеэ өнгөрөөсөн гэж тодорхойлогдох болсон) эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хөгжлийн үйл явцад тээг болсон гэж дүгнэжээ. 20 дугаар зууны сүүлийн хагаст хөгжлийг дэмжихийн тулд наад зах нь байх шаардлагатай зүйл бол газар өмчлөлийн шинэ хэлбэрүүд байлаа. Латин Америк, Африк, Зүүн Өмнөд Ази, болон Өмнөд Азид АНУ, Европын зүгээс хүний (хувийн) өмчийн Өрнөдийн загвараас үүдэн гардаг гэх улс төр, эдийн засгийн давуу талаас шалтгаалан түүнийг яг хуулбарлах зорилготой газрын шинэтгэлийн төсөл, хөтөлбөрт зориулсан техникийн туслалцааг санал болгох болов.

Өмчийн тухайд (мөн хүний эрхийн талаар хальтхан) гарч ирсэн өөрчлөлт тухайн үед гарч ирж байсан хөдөлгөөнийн чиглэл хандлагыг тодорхойлоход тус дөхөм болсон юм. Гаррет Хардин хэмээх хүн амын биологч 1968 онд “Эгэлүүдийн эмгэнэл” сэдэвт шинэлэг санаа бүхий өгүүлэл нийтлүүлэв. Энэ өгүүллийнх нь зорилго нь хүн амын өсөлтийн менежментэд чиглэж ярих байсан боловч түүний тайлбар нь зохицуулаагүй байгалийн нөөцийн (далай тэнгис, агаар мандал зэрэг хэн нэгний биш, бүгдийн өмчлөлийн нөөц баялаг) хэрэглээг хөндөв. Түүний үзэл тайлбараас үүдсэн огт төлөвлөөгүй үр дагавар нь харин хувь хүн оновчтой шийдвэр гаргах нь нийгэмд бүхэлд нь оновчтой үр дүн байж чаддаггүй үед өмчлөлийн бус төдийгүй хувийн өмчлөлийн гэх мэт байгалийн нөөц баялагийн бүхий л хэлбэрт хамаатай байлаа (Sinden, 2007 он). Хардины задлан шинжилгээ өмчийн өргөн хүрээтэй хэлбэрүүдийн нийтийн менежментийн үндэслэгээг бэхжүүлж өгсөн бол Хардин өөрөө уг өгүүлэлдээ (дүрэм журам гэх мэт) “эмгэнэл”-ийн шийдэл нь хувийн өмчийн нийгэм, эрх зүйн институц мөн гэж дүгнэсэн байна. (Хардин, 1968 он, 1245, 1247 дахь тал).

Олон хүний хувьд Хардины дүн шинжилгээ нь гоёмсог яруу боловч бүхэлдээ зөв гэхэд хэцүү байв. Ялангуяа хоёр талын асуудлыг тэмдэглүүштэй нь эгэл хүмүүсийн өмчлөл нь байнга эмгэнэлд хүргэдэг эсэх, мөн эмгэнэлийг шийдэх

цорын ганц боломжит шийдэл (төгс биш ч) нь хувийн өмчийн нийгмийн болон эрх зүйн институц мөн эсэх гэдэг болно. Элиноор Остром (1990 онд) тэдгээрийн үүргээ гүйцэтгэх, орших байдлын асуудлаар тайлбарласан нийтлэг институцийн задлан шинжилгээг боловсруулжээ (Тэр бүтээлээрээ 2009 оны Эдийн засгийн салбар дахь Нобелийн шагнал хүртжээ). Тэр Хардины бүтээл нь эгэл хүмүүсийн маш онцлог төрлийн асуудалд анхаарсан (нээлттэй боломжийн эгэл хүмүүс) бөгөөд тиймээс дэлгэрүүлэх хэрэггүй, шаардлагагүй гэж онцолсон олон хүний нэг юм.

Тэгэхээр энэ үеэс үлдсэн өв бүрхэг. Нэг талаар хөгжингүй орнуудад өмч хөрөнгө, иргэний статусын хоорондох холбоо хотжилт, бүх нийтийн сонгуулийн эрх, иргэний статусын шинэ ойлголтод автан бүдгэрсэн мэт санагдах болов. Нөгөөтэйгүүр хүрээлэн буй орчны менежментийн талаарх өсөн нэмэгдэх асуудал өмч, ялангуяа тогтворжин дэмжих чадвар гэж ойлгох болсон зүйлстэй харьцуулбал хувийн өмчийн нийгмийн үүргийн талаарх хэлэлцүүлэг яриа дахин шинээр гарч ирлээ. Мөн түүний зэрэгцээ өмч, иргэний статусын талаарх яриа хөгжингүй улс оронд бүдгэрсээр байсан ч мөн эдгээр орон үүнийг дэлхий даяар хөгжиж буй улсуудад түгээн дэмжиж ирэв.

Өнөөгийн дэлхий нийтийн маргаан дахь хувийн өмч

Өмчийн тухай хэрэг явдал (түүнд хүрэх боломж, түүнийг өмчлөх, эзэмших эрх, түүнтэй холбоотой үүссэн нийгмийн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх механизм зэрэг) нь чухам орчин үеийн асуудал бөгөөд олон хэлбэртэй. Хөгжиж буй орнуудад эдгээрийн заримд хүнсний үйлдвэрлэлийн зориулалтаар “газар чөлөөлж авах” (их цартай газрын эдийн засгийн концесс) (De Schutter, 2011 он, *Тариаланч Судлалын Сэтгүүлийн* Тусгай Дугаарууд, 38(2), 2011 он, 206–298 дахь тал, *Даяаршил*, 10(1) дугаар, 2013 он, 1–209 дэх тал), газрын өмчлөл албажуулах хөтөлбөрийн явцад эмэгтэйчүүдийн сонгуулийн эрхийг хүчингүйд тооцсон (Lastarria-Cornhiel, 1997 он), аварга хотууд дахь ядуусын хорооллын өсөлт болон тэдгээрийн оршин суугчдын урт хугацааны статус (Gulyani & Bassett, 2007 он; Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Суурьшлын Хөтөлбөр, 2003 он) гэх ихээхэн яригдах болсон асуудал хамаарна. Хятадад газрын асуудлаарх эсэргүүцэл, тэмцэл нь “нийтийг хамарсан хэрэг явдал”-ын хамгийн энгийн хэлбэр бөгөөд нэгэн социологч 2010 онд 180,000 тийм тохиолдол (A. Jacobs, 2011 он) гарсан гэж тооцоо гаргасан байна. Эдгээрийн ихэнх нь эдийн засгийн бүтээн байгуулалтын зориулалтаар төрөөс газар чөлөөлсөн асуудлаар гарсан ажээ. Хятадад газрыг төв засгийн газар өмчилдөг боловч энэ нь хүчээр нүүлгэн шилжүүлэх аюул заналд өртсөн хотын зах орчмын тариачдын хувьд өмчлөлийн шинжтэй мэдрэмж, эсхүл мөн тийм нөхцөлд орсон захын хорооллын илүү хөрөнгөлөг оршин суугчдын орсон цохилтыг үгүй хийж чаддаггүй байна. (A. Jacobs, 2011 он). Хамтдаа бол энэ нь олон талтай (мөн хоёр талтай) тусламжийн байгууллагууд эдийн засгийн бүтээн байгуулалт дахь газрын гүйцэтгэх үүрэг рольд илүү нарийн өнгө аястай анхаарал тавихад хүргэсэн байна. (Deininger, 2003 он; Deininger, Augustinus, & Enemark, 2010 он; Нэгдсэн Үндэстний

Байгууллагын Хүний Суурьшлын Хөтөлбөр, 2008 он). Мөн хөгжингүй улс оронд ч бас өмчийн талаарх ялангуяа хувийн өмчлөл дэх газарт чиглэсэн төрийн үйлдлийн зохистой цар хүрээний талаар үлэмж эрчимтэй яриа хэлэлцүүлэг болдог (Jacobs, 2010 он, АНУ-ын тухайд, Allen, 2010 он, Европын Тухайд).

Ингэж анхаарсан нь бүхэлдээ Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 17 дугаар зүйл рүү хөтөлсөн зарим сонирхлыг онцолж өгч, өнөөгийн өмч – хүний эрхийн хоорондын холбооны талаарх яриа хэлэлцүүлгийг үргэлжлүүлэн амь оруулж байна. Гэхдээ өнөөгийн ялгаа нь *хувийн* өмчид өмчийн хэлбэр болохын хувьд илүүтэй анхаарах болжээ. Үүнийг заримыг нь сүүлийн хэдэн арван жилийн түүхэн шилжилттэй холбож болох авч (энэ өгүүллийн “Дэлхийн нийтийн нэгэн хам хүрээ” хэсгийг үзнэ үү), ихэнх бүтээл нь Дэлхийн Банкнд мэдэгдэхүйц нөлөөлсөн Перугийн иргэн Хернандо де Сотогийн үзүүлсэн нөлөөллийн үр дүн юм (de Soto, 2000 он). Де Сото 21 дүгээр зуунд Адам Смитийн тайлбар дүгнэлтүүдийн шинэчилсэн агуулгыг бий болгосон ч хөгжиж буй улсууд дахь хотын ядууралд анхаарал хандуулжээ. Тэр “Ядуус яагаад ядуу байна вэ?” гэж асуухдаа асуултынхаа хүрээг нь тодруулахын тулд дараах ажиглалтыг хийсэн байна. Энэ нь:

Ядууст эд юмс бий боловч өмчөө гэрчлэх, хөрөнгө болгох бололцоо дутмаг байдаг. Тэдэнд байшин байх боловч эрх байхгүй, ургац байгаа ч гэрчилгээ байдаггүй юм. Эдгээрт наад захын гэрч баталгаа байдаггүй нь Өрнөдийн бүхий л ололтод дадчихсан хүмүүс яагаад... дотоодын капитализмаа амжилтад хүргэх хөрөнгө үүсгэж чадахгүй байгааг тайлбарлана. Үүнд л капиталын нууц оршино (de Soto, 2000 он, 6–7 дахь тал).

Де Сотогийн хувьд шийдэл нь хувийн өмч бүтээхэд байсан нь:

Өмч нь зах зээлийн эдийн засгийг хөдөлгөхөд шаардагдах ихэнх зүйлсийг барьж, агуулж байдаг холбогч хэрэгсэл юм. Өмч нь гүйлгээний мөрөөр хянаж хүмүүсийг хариуцлагатай, хөрөнгийг хөрвөх чадамжтай болгох, түүгээрээ мөнгөний болон банк санхүүгийн тогтолцоо ажиллах, хөрөнгө оруулалт үр нөлөөтэй хэрэгжихэд шаардагдах бүхий л механизмыг ажиллуулах замаар тогтолцоог торниулдаг. Капитал болон орчин үеийн мөнгөний холбоо өмчөөр дамжиж хөдөлдөг (de Soto, 2000 он, 63 дахь тал).

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн Ядуусыг эрх зүйн хувьд мэдэлжүүлэх Комиссыг хамтран даргалж, хүний эрхийг хувийн өмчтэй холбох үзэл тайлбарын төлөө хүчтэй дуу хоолой болж байсан хүн бол де Сото юм (Albright & de Soto, 2008 он). Де Сотогийн хамтран зүтгэгч бөгөөд өмчийн эрхийн бүлгийн илтгэгч хаа нэгтээ “өмчийн эрхийг хүний эрх биш гэж хангахгүй байснаар боолчлол болон онц хүнд хэлбэрийн мөлжлөгийн хаалгыг нээж өгдөг” бөгөөд “хувийн өмчийн хамгаалж, баталгаажуулж, хүндэтгэн сахих нь хувь хүний болон нийгмийн сайн сайхныг дэмжихэд үндэс сууриар үр ашигтай” гэж бичжээ (Cheneval, 2006 он, 11, 16 дахь тал).

Де Сото дэлхий даяарх аварга хотуудын ядуусын хороололд (оршин суугаа хүмүүст нь хувийн өмчийн гэрчилгээ олгох) газар өмчлөл баталгаажуулах хөтөлбөрийг өргөн хэмжээнд түгээх нь тогтолцооны шинжтэй ядуурлыг бууруулахад гол ач холбогдолтой арга хэмжээ юм гэсэн үзэл санаатай хамгийн их холбогдсон хүн юм. Адам Смитийн логикоос шууд санаа авахад, хэрэв ядууст баталгаажсан эрх байвал тэдэнд орон сууцныхаа чанарыг сайжруулах, эсхүл бусад (бизнесийн) хөрөнгө оруулалтад баталгаа болгон ашиглахад барьцаалж болох зүйлстэй болж чадна.

Гэвч де Сотогийн “шийдэл” маш олон талын, өргөн хүрээтэй шүүмжлэлийн бай болдог. Түүний шийдэл нь хэт хялбарчилсан, бодит бус, магадгүй зориулаад байгаа хүмүүсийнхээ хувьд хүсүүштэй буй гэж үздэг байна. Ядууст газрын эрхийн гэрч баталгаа байгаа ч санхүүгийн байгууллага (банк) тэдэнд зээл өгөх эсэх нь тодорхойгүй юм. Илэрхий эрхийн гэрчилгээ зээл өгөх итгэл төрүүлэх нэг хүчин зүйл байж болох ч түүнээс гадна өсөн нэмэгдэх, байнгын орлоготойгоо нотлох шаардлага бас тавигддаг нь ядуусын хувьд барагтай л бол боломжгүй зүйл юм. Тэгтэл бас банк зээл найдваргүй шинжтэй болвол ядуусаас эргүүлэн авахыг хүсэх (эсхүл тэгж чадах) эсэх гэсэн нэг асуудал байна.

Гилберт (2002 он) бол газрын эрх баталгаажуулах нь шинэ өмчлөгчид зээлийн хангалт олж өгч чадахааргүй байгаа болон энэ нь орон сууцны зах зээл тэлэхэд мэдэгдэхүйц хувь нэмэр оруулах (албан бусаар бол одоо байгаагаас илүү гарах) эсэх нь тодорхойгүй болохыг ажигласан хүмүүсийн нэг юм (Payne, Durand-Lasserve, & Rakodi, 2009 он, эрхийн баталгаа олгохын нөлөөллийн өргөн хүрээтэй шүүмжлэл). Галиани, Шардковский хоёр (2010 он) эрхийн баталгаа олгох тухайд илүү өгөөмөр хандсан юм. Тэд эрхийн баталгаа олгох нь гарцаа байхгүй орон сууцны хөрөнгө оруулалт, түүний хавсарга нийгмийн үр ашигт (өрхийн хэмжээ багасч, айл өрхийн хүүхдэд боловсрол эзэмших боломж нэмэгдэнэ) хөтөлдөг гэсэн боловч мөн энэ нь зээл авах боломж сайжирсны үр дагавар биш юм гэж тэмдэглэжээ.

Ядуус хэрэг дээрээ эрхийн баталгааг хүсч байгаа эсэхэд эргэлзсэн олон судлаачдын дунд Гулиани, Бассет хоёр байв (2007 он). Эрхийн гэрчилгээтэй болсноор бодсоноос эсрэг хэд хэдэн үр дагавар гарч болно. Эрхийн гэрчилгээ нь урьдны албан бус суурьшилд бол газрыг ядуу бус хэсэгт (дунд давхаргад) хүсүүштэй болгож чадна. Тиймээс эрхийн гэрчилгээ нь ядуусын хувьд газраасаа хөөгдөн шилжихэд хүргэж болохоор байна. Тийм явдал “зүй ёсоор” тохиолдоход зөв зүйл (ядуус дунд давхаргынхад эрхийн гэрчилгээгээ худалдсанаар капитал болгох хөрөнгө гэж үзнэ) мэт харагдаж болно гэж зарим нь тайлбарлана. Гэвч тэр үед ч бас албан бус суурьшлын тоо багасдаггүй, харин байршил нь л өөрчлөгддөг хэрэг байж болно. Мөн эрхийн баталгаа нь уулаасаа гарч ирж байгаа биш харин шилмэл хэсэг эрхийн баталгаа олгохыг урьдаас мэдээд ядуусыг шахан зайлуулж ядуус эрхийн гэрчилгээ олгохоос үр ашиг ч хүртэхгүйгээр үл барам шилжин суурьшиж болдог тохиолдол бий. Түүнчлэн эрхийн баталгаа олгосноос үүдсэн шилжилт болоогүй байхад ч ядуус

эрхийн гэрчилгээний талаар ойлголт бүрхэг байж болно; эрхийг дагаж эцэст шилжин явахад хүргэж болох үүрэг ирдэг (жишээ нь орон нутгийн татвар төлөх).

Тэгэхээр ядуус юу хүсдэг вэ? Тэд тодорхой эрхээс авч болох ашиг тустай ердийн л холбоо бүхий олон зүйлийг хүсдэг. Жишээ нь орон сууцны баталгаатай байрлал, цэвэр усаар хангагдах, хүнээс үүдэлтэй болон хатуу бохир зайлуулах сүлжээ, сургууль, эрүүл мэндийн хангамж зэрэг нийгмийн болон төрийн үйлчилгээ авах боломж гэх мэт.

Товчхондоо, хувийн өмчийн талаарх заалт нь дэлхий нийтээр хэлэлцэж буй сэргэг сэдэв мөн боловч дэлхий даяар өсөн тэлж буй аварга хотууд дахь ядуусын нөхцөл байдлыг сайжруулахад үзүүлэх нөлөөлөлтэй харьцуулж авч үзвэл хоёрдмол талтай юм. Гэсэн ч ядуурлыг бууруулахад хувийн өмчийн хоёрдмол шинжтэй байдал нь де Сотогийн дэмжлэгт анхаарал хандуулах, эсхүл тийм дэмжлэгээс үүсч буй зөрөлдөөнийг багасгах байдал гаргахгүй байна (Гранер, 2005 он, болон Грэвуа, 2005 он, хоёр жишээг тус тус үзнэ үү).

Хувийн өмч хүний эрх болох нь?

(хувийн) өмч болон хүний эрхийн тухай хэдэн зүйлийг баталгаатай хэлж болно. Эдгээр нь:

- Хувийн өмч нь иргэний болон улс төрийн эрхэд чухал үүрэгтэй бөгөөд, тийнхүү ойлгож ирснээрээ хүний эрхийн талаарх хэлэлцүүлгийн нэг гол бүрэлдэхүүн хэсэг болж ирсэн;
- Өмчийн эрх нь (газар нутаг) хувь хүмүүст болон ард түмнүүдэд (мөн ихэнхдээ нийгмийн эрс ширүүн зөрчлийн (дайн) эх үүсвэр болдог;
- Өмчийн эрхгүйгээр хүний эрхийг хоосон томъёолол гэж тооцож ирсэн.

Гэвч бас дараах байдлаар хэлвэл ч мөн үнэн болно Эдгээр нь:

- Өмчийн эрх нь (хөрөнгө өмчлөх, захиран зарцуулах) эрх мэдэлжсэн, хөрөнгөлөг байхдаа хамааралтай;
- өмч хөрөнгийн эрхийн хэрэгжүүлэх хэлбэр хүний бусад эрх хэрэгжихэд саад болж болно;
- өмчийн эрхийн ач холбогдол нь хүний бусад илүү шууд хэрэгжих эрх, хэрэгцээтэй харьцуулбал сул байж болно. Ялангуяа маш ядуу хэсгийн хувьд (өлсгөлөн, ядуурал гэх мэт).

Дээр өгүүлсэн санаануудыг нэг үгээр илэрхийлэхдээ, Альфредссон (1992 он, 260 дахь тал) дараах байдлаар тэмдэглэжээ:

Өмчийн эрхийг хөгжил, дэвшлийн замд учирдаг тээг гэж шүүмжилж ирсэн. Өмчийн эрхийн ач холбогдлыг өлсгөлөн, ядуурал, зовлон зүдгүүр зэрэг

бусад асуудлын суурь нөхцөлтэй харьцуулбал доогуур гэж их төлөв үздэг. Баялгийн тэгш бус хуваарилалт нь хүйс, үндэс угсаа гэх зэргээр ялангуяа цөөнхийн нөхцөлд байгаа бүлгүүдэд нөлөөлж буй ялгааг дагах хандлагатай байдаг. Дэлхийн өмч хөрөнгөний ихэнх хэсэг харьцангуй цөөхөн хүний гарт нилэнхүйдээ төвлөрсөн байгаа нь өмчийн эрхийг хамгаалах ёстой ашиг сонирхлоос илүүтэй асуудлын нэг хэсэг мэт санагдуулна.

Энэ өгүүлэлд хөндөж байгаа асуултыг эргэцүүлж байгаагаар, хоёр зүйлийг бодолцох нь чухал юм. Нэгд өмч бол нийгэм (төр) юу болохыг нь, өөрөөр хэлбэл хувийн өмч, нийтийн өмч, эсхүл ер нь аливаа бусад хэлбэрийн өмч гэдэг юунаас бүтдэг болохыг шийддэг (тодорхойлдог) нийгмийн бүтээл юм. Нийгэм мөн хэзээ, хэрхэн өмчийг хамгаалахыг шийднэ. Тэр нь нийгэм өөртөө тавих хязгаарлалтаа өөрөө мэдэж шийднэ гэсэн үг. Хоёрт хүмүүс дэлхий даяар өмчтэй болох гэж мөрөөснө. Энэ эрмэлзэл нь явцуу буюу Өрнөдийн ухагдахуунаар “өмчлөл”-ийн талаар биш байж болох ч энэ нь бараг дандаа өмч, мөн Өрнөдөд ойлгодоогоор нь хувийн өмч уламжлал ёсоор илтгэдэг аюулгүй, тогтвортой байдлыг хүссэн гүнзгий хүслийг тусгадаг байна.

Өмч хөрөнгө нь хүний эрх мөн үү? Мөн! Түүхэн баримтын өгүүлэхээр бол бид орчин цагт хүний эрхийн тухай бодож эхэлсэн цагаас хойш (Америкийн болон Францын хувьсгалаас хойш) өмч нь хэдий байнга маргаантай байсан ч хүний эрхийн бодол ярианы салшгүй нэг хэсэг байж ирсэн юм. Хувийн өмч хүний эрх мөн үү? Мөн! Америкчуудын хувьд ч, Францчуудын хувьд ч тэдгээрийн тус тусынх нь үндэслэн байгуулсан баримт бичигт туссан “өмч” гэдэг нь үндсэндээ, хамгийн гол нь газар дахь хувийн өмч юм.

Гэвч энэ нь яг ямар утга илэрхийлдэг, эсхүл энэ үед ямар утга илэрхийлэх нь тодорхой биш байна. АНУ болон Франц улсад 250 жилийн өмнө тодорхойлсон томъёололоос төдийлөн урагш холдоогүй хувилбарыг Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалд 1948 онд оруулсан байна. 17 дугаар зүйлд хөрөнгө өмчлөх эрхийг хүлээн хүлээн зөвшөөрч хөрөнгө өмчлөлд байгаа үед түүнд төр хүндэтгэлтэй хандах ёстой бөгөөд ямарваа дур зоргын үйлдэлд өртөх ёсгүй гэж заажээ. Гэхдээ Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 17 дугаар зүйлд ч, АНУ-ын Эрхийн Биллийн Хөрөнгө хураан авах заалт, Хүний эрхийн болон Иргэний эрхийн Тунхаглалын алинд нь ч өмч хөрөнгө амлаагүй юм. Түүгээрээ эдгээр баримт бичгүүд дэх өмчлөх эрхийн явцуу тодорхойлолт нь хувь хүн өмч хөрөнгөтэй болсон бол үндэстний болон олон улсын байгууллагын хүлээсэн үүргээр хэрэгжих эрх гэж ойлгогдохоор байна. Төрөөс өмч хөрөнгөөр хангах ямарваа эерэг үүрэг байхгүй билээ. Байгаа нь гэвэл хууль ёсоор олж авсан өмч хөрөнгөд хандсан эерэг үүрэг юм.

Гэхдээ 17 дугаар зүйлийн нэг өөр тайлбар бий. Альфредсоны тэмдэглэснээр (1992 он, 257 дахь тал), “17 дугаар зүйлийг Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын хамтруулан унших нь зүйтэй юм.” Мөн ингэж уншвал 17 дугаар зүйл ямар утгатайг илэрхийлсэн өөр нэг бодол урган гарах юм. Голей, Сисмас хоёрын

хувьд (2010 он, 2 дахь тал), ердөө ганцхан жишээ татсан нь (гэхдээ уг асуудлыг бүр гүнд нь хүртэл шинжлэн шалгасан нэг жишээ), “өмчлөх эрх нь оршин тогтнох амьд гарах хэрэгсэл болохын хувьд амьд явах эрх болон хувь хүний бусад олон эрх хэрэгжихэд нягт холбоотой байна.” Үнэндээ тэд цаашлан “ужиг маргаан, зөрөлдөөнөөс үл хамааран, хүний эрхийн хамгаалалтын дунд өмчлөх эрхийг албан ёсоор багтаах нь . . . илэрхий баталгаажсан зүйл . . .” гэж нотолжээ (3 дахь тал). Ямар байдлаараа энэ үнэн болж байна вэ? Зарим талаар тэд Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 25 дугаар зүйл болон түүгээр хүнс хоол, орон байраар хангагдах эрх зэрэг амьжиргааны баталгаажих түвшинд амьдрах эрхийг баталгаажуулсантай холбоос хийдэг байна. Тэдний тэмдэглэсэн нь: “өмч болон орон байрны хоорондын холбоо нь яриа байхгүй илт тодорхой учраас үүнд жаахан л тайлбар шаардлагатай” (23 дахь тал). “Маргаангүй хөрөнгө, газар, хоол хүнсний хооронд бодит холбоо бий” (25 дахь тал) гэсэн бөгөөд “өмчлөх эрх нь орон байр, хүнс хоол, нийгмийн хамгааллаар хангагдах эрх зэрэг эдийн засаг, нийгмийн эрх хэрэгжихэд хувь нэмрээ оруулдагараа хүний амь нас, эрх эдлэгчийн эрхэм зэргийг хамгаалахад зайлшгүй чухал” гэж дүгнэжээ (28 дахь тал).¹¹

1948 оноос хойш, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын албан ёсны байгууллагууд 17 дугаар зүйлд илэрхийлсэн утгыг тодруулах гэж мэрийж иржээ. Тухай бүрт үр дүн нь төөрөгдөл, ойлгомжгүй байдлаар төгсөж ирэв. Үүнд гайхах ч зүйл алга. 17 дугаар зүйл эхнээсээ л үлэмж их зөрөлдөөний сэдэв байсан юм. Тиймдээ ч түүнийг Тунхаглалд оруулах талаар ихээхэн маргаан дагуулсан байдаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын судалгааны бүлгүүд олон жил ажиллаад Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 17 дугаар зүйлийн утгыг яв цав томъёолж чадахгүй байгаа шалтгаан нь уг асуудал ихээхэн түвэгтэй ээдрээтэй байгаад оршино. Өмч хөрөнгө гэж ер нь юу юм бэ гэдэг дээр хүртэл санал нэгдэх боломжгүй юм. Голей, Сисмас хоёр (2010 он, 11 дахь тал) дэлхий нийтийн болон бүс нутгийн пакт, конвенцуудыг шинжилж үзээд “бүх нийтийн болон бүс нутгийн баримт бичгүүдийн аль нь ч уг эрхийн тухай илэрхий тодорхойлолт өгөөгүй байна . . .” гэж тэмдэглэжээ.

НҮБ-д өнөөдөр хувийн өмчийн Өрнөдийн үзэл төслөөллийг 17 дугаар зүйлд тулгуурлан дэмждэг нөлөө бүхий баримтлагчид байхад мөн тэр хэмжээгээр эсэргүүцдэг шүүмжлэгч хэсэг бас бий. Энэ бол өмчийн хэлбэрийн олон хэв шинжийг хүлээн зөвшөөрөх нь хүний эрх болон иргэний харьяаллын талаарх орчин цагийн ойлголтын хамгийн зөв илэрхийлэл гэж дэмждэг хэсэг байгаа нь тэр юм.

Хувийн өмчийн нийгмийн болон эрх зүйн институц нь 21 дүгээр зуунд хүний эрх хэрэгжүүлэхэд зохицохгүй юу? Дэлхий 50-иас илүү хувиар хотжиж, цаашид энэ нь улам нэмэгдэж буй түүхэн үед хувийн өмч нь бидний ахуйн үр ашигтай, тэр бүү хэл эн тэргүүний бүрэлдэхүүн мөн үү? Хувийн өмч дэлхийн аварга

¹¹ However, Golay and Cismas are quick to acknowledge, as are all commentators, that any right to property is not one that is unlimited or unbounded. Instead, a right to property can be limited and shaped by the state for various reasons [e.g. in their words, “in order to resolve social injustices and advance the economic, social and cultural rights of specific disadvantaged individuals or groups” (p. 28)].

хотууд дахь ядуусын хорооллыг дүүргэж буй хоёр тэрбум орчим хүнд хамаатай юу? Эдгээр асуултын эхнийхэд нь би үгүй, хоёр дахид нь тийм, сүүлчийнхэд нь тийм гэж хариулна.

Дэви (2012 онд) хувийн өмч нь өөрөө учир утга, ойлголтын хувьд олон талын агуулгатай бөгөөд олон хэв шинж бүхий ойлголт, үзэл төсөөлөл, бодлогын шийдлийг шаарддаг онцлогтой гэжээ.¹² Түүний зөв. Түүхэн болон бодлогын үеүүд ийм түвшний нарийн өнгө аясаар өмч хөрөнгөд хандах чадварыг нарийн тодорхой болгосоор ирсэнд асуудал нь оршино. Хувийн өмчийн талаарх Өрнөдийн үзэл төсөөлөл дэлхий нийтийн зах зээлийн оролцогчдын сонирхолд улам бүр түлхэц болж байгаагаас шалтгаалан даяаршил нь хувийн өмчийн талаарх хэзээд явцуу тодорхойлолт л яв цав тохирохоор (тэр бүү хэл шаардахаар) институцийн орчныг бүрдүүлж байна. Түүний зэрэгцээ хувь хүн ядаж л онолын хувьд хувийн өмчөөр биелэлээ олох төрлийн баталгаатай өмчийн харилцааг идэвхтэй эрэлхийлдэг.

Хорин нэгдүгээр зууны хувийн өмч Өрнөдийн загварт суурилсан хувь хүний өмчлөлд байх уу? Магадгүй тийм биш байх. Түүний оронд овог аймгийн, хүй элгэний, нийгмийн гэх мэт өмчийн өөр (мөн удаан тогтсон) хэлбэрийг ашиглах (эсхүл түүнд суурилан бий болгох) юм уу? Тун ч магадгүй юм. Ирээдүйд хувийн өмч нь эдгээр хувилбарын өрөөсгөл хандлага (жишээ нь эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхдаг) болон дутагдалтай талыг хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ, өөрчлөн хувиргана гэвэл илүү тохирох болов уу. Энэ бол хуучин үзэл санааг шинэ үүсэх нөхцөл байдлын шаардлагад нийцүүлсэн өмчлөлийн шинэ хэлбэрийг бий болгох хэрэгцээ гарч ирнэ гэсэн үг юм.

Энэ нь үндэслэлтэй бөгөөд гүйцэлдүүлэх боломжтой сорилт байх учиртай. Өмч нь нийгмийн болон эрх зүйн нэгэн институц болохын хувьд байнга хувирч, өөрчлөгдөж байна. Өрнөдийн нийгэмд хүртэл 21 дүгээр зууны эхэн үеийн энэхэн хугацаанд хүн өмчилж болох зүйл эмэг эх, элэнц өвгийн өмчлөл гэж тооцож байсан тэр зүйлээс мэдэгдэхүйц ялгаатай байна.

Хорьдугаар зууны эхэнд Өрнөдөд газрын өмчийн эзэн өмчлөлөө “дээш тэнгэр хүртэл” тодорхойлж, шаардаж болдог байлаа. Гэтэл нисэх онгоцыг бүтээснээр үүнд цэг тавьсан байна. Тэгэхээр газрын эзэн агаарыг өмчлөх эрхтэй хэвээр байсан ч тэр эрх нь “дээш тэнгэр хүртэл” үргэлжлэхээ нэгэнт больжээ. Яг энэ үед эхнэр нь нөхрийнхөө, хүүхэд эцэг эхийнхээ өмч болдог байв. Эмэгтэйчүүдийн эрхийн хөдөлгөөн, хүүхдийн сайн сайхны төлөө хөдөлгөөн үүнд цэг тавьсан бүтэн зуунаар үргэлжилсэн үйл явцыг эхлүүлжээ. Мөн энэ үед гэрийн тэжээмэл амьтан эзнийхээ өмч байсан бол амьтны эрхийн хөдөлгөөний

12

Davy (2012) is one of many authors to stress the multitude of ways in which property may be “owned,” managed, and secured. As noted, Ostrom (1990) argued for the viability of commons management in counterpoint to Hardin (1968). And Payne (2004) provided a typology for “owners” and their land, which ranges from pavement dweller to free-holder; he is a lead author for the report by UN Habitat arguing the need for “secure land rights for all,” but where this does not have to mean private property in the Western sense (United Nations Habitat, 2008).

(амьтныг хэрцгийллээс хамгаалах холбоо, нийгэмлэг) эхний давалгаа үүнийг мөн л өөрчилж орхив.

Тэгэхээр энэ зууны эхэн үе гэхэд хөгжингүй улс оронд хүн эхнэрээ зодож, хүүхдээ уурхайд, эсхүл тээрэмд ажиллуулахаар хөөж, морьтойгоо “миний юм чинь яасан ч миний дур” гэж харьцах аргагүй болчихоод байна. Цагтаа өмч гэж тодорхойлж асан харилцаа шинэчлэгдсэнээр эмэгтэйчүүд, хүүхэд, мал, гэрийн тэжээмэл амьтад одоо бүгд “өмчлөл”-д хамаарахгүй эрхтэй болжээ. Эдгээрийн аль нь ч үлэмж хэмжээний нийгмийн зөрчилдөөнгүйгээр биелэлээ олсон хэрэг биш боловч энэ нийгэм юуг хувийн өмчийн эрх хэмээн хүлээн зөвшөөрч, хамгаалах хүсэл эрмэлзэлтэй байгаа нь технолог болон нийгмийн үнэт зүйлс хувирч, хөгжихийн хамт өөрчлөгдөж байгааг илтгэж байгаа юм.¹³

Иймд ирээдүйд хувийн өмч гэх зүйлс өнөөдрийнхөөс өөр байх нь бололтой. Өмнө нь би жишээ нь АНУ-д орон гэртэй их төлөв холбогддог орохыг хориглох эрх урьдчилан тааварлаж болох ирээдүйн (над ирээдүйн зуун жилийн дараа өмчийн хэлбэр ямар байх тухай таамаглал дэвшүүлэх үүрэг оногдсон юм) хувьд хэвээр үлдэнэ таамагласан ч эдгээр нь хувийн гишүүнчлэлтэй клуб, хувийн гишүүнчлэлтэй дээд боловсролын байгууллагын хувьд тийм биш байх бололтой. Миний таамаглалаар бол эдгээр нь одоогоор орон байртай адилхан байгаа бол тэр үед бизнестэй илүү төстэй байх болно. Тэр нь 1960-аад оны Америкийн иргэний эрхийн хөдөлгөөнүүдийн дараа худалдааны байгууламжууд хэрхсэнтэй адилаар орохыг хориглох эрхээ алдана гэсэн үг юм.¹⁴ Түүнчлэн өмчийн эрхийн багцад байх, одоо бол хувь хүний хүсэл зориг гэдэгт хамааруулж буй тодорхой зарим эрх, тэр дундаа мод огтлох, атар хөрс хагалах, газар зохион байгуулалтын зориулалтаар химийн бодис хэрэглэж, ингэснээр газрыг сүйтгэх зэрэг нь урьдын адил байж чадахгүй бөгөөд үүгээрээ миний газар дээрх зэрлэг байгаль илүү хүчирхэг тусгаар эрхтэй (гэрийн тэжээмэл амьтдад байгаа эрхтэй төстэй) байх юм.¹⁵

Тиймээс хувийн өмч болон хүний эрхийн асуудлын хүрээг тодорхойлох нэг арга зам нь хувийн өмч байх эсэх, эсхүл энэ нь түгэн дэлгэрэх, эсхүл бүр дэлхий даяарх үлэмж хотууд дахь ядуусийн хэрэгцээг шийдвэрлэнэ гэж хөхиүлэн дэмжих үү гэдгийг эргэцүүлэхгүй байхад оршино. Түүний оронд уг асуудал нь хувийн өмчийг олох яв цав хэлбэр болно. Хувийн өмч нь иргэний харьяалал болон хүний эрхийн аль алиных нь талаарх гол гол үзэл санаанд

13 *Ophuls (1977, p. 223) made a similar point when he reflected on the relationship between private ownership and sustainability: "... only over a century ago it was legal to treat human beings as property. Already, many people are finding our slavish treatment of nature stupid at best and morally repugnant at worst. Looking back on us as we look back on our slave-holding ancestors, our descendants will wonder why it took us so long to come to our senses."*

14 *Before the civil rights movement, owners of commercial establishments could exclude on the basis of race, ethnicity, and religion. As a result of the civil rights movement, these owners lost this right, and they lost it absent compensation. The very idea of what was private property in commercial establishments was socially redefined.*

15 *Goldstein (2004) is among a group of environmentally oriented scholars working to understand how to modify the concept of private property so that it can become compatible with ecological principles. In Goldstein's terminology (and the terminology of private property), he wants to insert, or create, "green wood in the bundle of sticks."*

үндэс суурь болох шинжтэй юм. 21 дүгээр зуунд тулгарч буй сорилт нь хувийн өмчийн ач тус түүний хэрэгцээ хамгийн их байгаа хүмүүст хүртэж болох хэлбэрийг дэмжих гэдэгт оршино.

Талархал

Эн тэргүүнд би хамтран зүтгэгч, найз Бенжамин Девид ЗиФ (Герман улсын Билэфильд дэх *Zentrum für interdisziplinäre Forschung*) Хамтын Ажиллагааны Бүлгийн 2011 оны хавраас намар хүртэл зохион байгуулагдсан “Дэлхийн олон нийтийн иргэний харьяалалд хүрэх зам? Дэлхийн олон нийтийн бодлогод чиглэсэн хүний эрхийн хандлага”-д оролцохыг урьж, энэхүү ажлын сэдлийг гаргахад хүргэсэнд нь талархалтай байна. Би мөн түүний хамтран зүтгэгчид, хамтран төсөл удирдагчид болох Улрике Деви, Луц Лэйсеринг нарт групптээ халуун дотно хүлээн авсанд нь талархаж байна. Түүнчлэн Армандо Барриентос, Хартли Дин, Сони Пелисери нарын зэрэг цөм бүлгийн бусад гишүүдийн мэргэжлийн, нөхөрсөг харилцаа над ихээхэн ач тус болсон юм. Мөн миний анд, хамтран зүтгэгч Норвегийн Амьдралын шинжлэх ухааны их сургуулийн эрдэмтэн Август Э. Роснер ЗиФ-д 2012 оны зун болсон семинарт бидэнтэй хамт оролцохдоо энэ өгүүлэлийн эхэн үеийн хувилбарыг тэрлэхэд оюуныг минь хурцалж маш их тус хүргэсэн болно. Эцэст нь би Висконсин-Медисоны их сургуулийн 2013 оны өвлийн улиралд бакалаврын дараах түвшний тусгай сэдвийн семинарт суусан шавь нартаа энэ өгүүллийн хөндсөн асуудлын талаарх ойлголтыг минь тодорхой болгоход хамтран ажилласанд талархлаа илэрхийлье.

Ном зүй

Adams, J. (1851/1790). *Discourses on Davila, a series of papers on political history*. In: C. F. Adams (Ed.), *The works of John Adams*, Vol. 6 (pp. 223–403). Boston, MA: Little Brown.

Albright, M. K. & de Soto, H. (Co-chairs) (2008). *Empowering the poor through property rights. Making the law work for everyone* (pp. 63–128). Vol II, Working Group Reports. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor and the United Nations Development Programme. New York: UNDP.

Alexander, G. S. (2006). *The global debate over constitutional property*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Alfredsson, G. (1992). Article 17. In: A. Eide, G. Alfredsson, G. Melander, L. A. Rehof, A. Rosas, with collaboration of T. Swinehart (Eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A commentary* (pp. 255–262). Oslo, Norway: Scandinavian University Press.

Allen, T. (2010). *Liberalism, social democracy and the value of property under the European Convention on Human Rights*. *International and Comparative Law Quarterly*, 59(4), 1055–1078.

Anonymous (2008, April 12). *Cuba to allow thousands to own homes*. *The New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2008/04/12/world/americas/12cuba.html?_r=0

Bassani, L. M. (2004). *Life, liberty, and . . . : Jefferson on property rights*. *Journal of Libertarian Studies*, 18(1), 31–87.

- Bethell, T. (1998). *The noblest triumph: Property and prosperity through the ages*. New York: St. Martin's Press.
- Brands, H. W. (2000). *The first American: The life and times of Benjamin Franklin*. New York: Anchor Books.
- Bromley, D. W. (1998). *Rousseau's revenge: The demise of the freehold estate*. In: H. M. Jacobs (Ed.), *Who owns America? Social conflict over property rights* (pp. 19–28). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Cave, D. (2011, November 04). *Cuba to allow buying and selling of property, with few restrictions*. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2011/11/04/world/americas/cubans-can-buy-and-sell-property-governmentsays.html>
- Cheneval, F. (2006). *Property rights as human rights*. In: H. de Soto, C. Cheneval (Eds.), *Realising property rights* (pp. 11–17). Zurich, Switzerland: B ffer & Rub.
- Cronon, W. (1983). *Changes in the land: Indians, colonists and the ecology of New England*. New York: Hill and Wang.
- Davy, B. (2012). *Land policy: Planning and the spatial consequences of property*. Surrey, UK: Ashgate.
- De Schutter, O. (2011). *The green rush: The global race for farmland and the rights of land users*. *Harvard International Law Journal*, 52(2), 503–559.
- de Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Deininger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank; New York, NY: Oxford University Press.
- Deininger, K., Augustinus, C., & Enemark, S., (Eds.). (2010). *Innovations in land rights recognition, administration, and governance*. Washington, DC: World Bank.
- Ely, J. W., Jr (1992). *The guardian of every other right: A constitutional history of property rights*. New York: Oxford University Press.
- Franklin, B. (1907/1789). *Queries and remarks respecting alterations in the constitution of Pennsylvania*. In: A. H. Smith (Ed.), *The Writings of Benjamin Franklin, Vol 10* (pp. 54–60). London: Macmillan and Co.
- Freyfogle, E.T. (2010). *Property and liberty*. *Harvard Environmental Law Review*, 34(1), 75–118.
- Fukuyama, F. (1989). *The end of history? The National Interest*, 16(Summer), 3–18.
- Galiani, S. & Schargrodsy, E. (2010). *Property rights for the poor: Effects of land titling*. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 700–729.
- Garber, M. B. (2000). *Sex and real estate: Why we love houses*. New York: Pantheon.
- Gilbert, A. (2002). *On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto*. *International Development Planning Review*, 24(1), 1–24.
- Glendon, M. (2001). *A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House.
- Golay, C. & Cismas, I. (2010). *Legal opinion: The right to property from a human rights perspective*. Geneva: International Center for Human Rights and Development and Geneva

Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.

Goldstein, R. J. (2004). *Ecology and environmental ethics: Green wood in the bundle of sticks*. Burlington, VT: Ashgate.

Graner, S. (2005). *Hernando de Soto and the mystification of capital*. *Ord&Bild*. Retrieved from <http://www.eurozine.com/articles/2007-01-19-graner-en.html>

Gravois, J. (2005). *The De Soto delusion*. *SLATE*. Retrieved from http://www.slate.com/articles/news_and_politics/hey_wait_a_minute/2005/01/the_de_soto_delusion.html

Gulyani, S. & Bassett, E. M. (2007). *Retrieving the baby from the bathwater: Slum upgrading in sub-Saharan Africa*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(4), 486–515.

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1961/1788). *The federalist papers*. New York: Mentor Books.

Hardin, G. (1968). *The tragedy of the commons*. *Science*, 162(December), 1243–1248.

Huntington, S. P. (1997). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Touchstone.

Jackson, K. A. (2011). *2011 report – International property rights index*. Washington, DC: Property Rights Alliance. Retrieved from <http://www.propertyrightsalliance.org/pr-releasesinternational-property-rights-index-a2960>

Jacobs, A. (2011, October 28). *Harassment and evictions bedevil even China's well-off*. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2011/10/28/world/asia/harassment-and-houseevictions-bedevel-even-chinas-well-off.html?pagewanted=all>

Jacobs, H. M. (1998). *The "wisdom" but uncertain future of the wise use movement*. In: H. M.

Jacobs (Ed.), *Who owns America? Social conflict over property rights* (pp. 29–44). Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Jacobs, H. M. (1999). *Fighting over land: America's legacy . . . America's future?* *Journal of the American Planning Association*, 65(2), 141–149.

Jacobs, H. M. (2008a). *L'engrenage de la croissance urbaine: La place de la propriété dans la planification urbaine*. *Études Foncières*, 133, 12–16.

Jacobs, H. M. (2008b). *The future of the regulatory taking issue in the U.S. and Europe: Divergence or convergence?* *Urban Lawyer*, 40(1), 51–72.

Jacobs, H. M. (2009). *Private property in the 22nd century*. *Planning*, 75(5), 24.

Jacobs, H. M. (2010). *Social conflict over property rights: The end, a new beginning or a continuing conversation?* *Housing Policy Debate*, 20(3), 329–349.

Jacobs, H. M. (2012). *Talking about property rights over tea: Discourse and policy in the U.S. and Europe*. In: T. Hartmann and B. Needham (Eds.), *Planning by law and property rights reconsidered* (pp. 71–96). Surrey, England & Burlington, VT: Ashgate.

Lastarria-Cornhiel, S. (1997). *Impact of privatization on gender and property rights in Africa*. *World Development*, 25(8), 1317–1333.

Locke, J. (1988/1689). *Second treatise of government*. New York: Cambridge University Press.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. In:

T. H. Marshall (Ed.), *Citizenship and social class and other essays* (pp. 1–85). Cambridge: Cambridge University Press.

Ophuls, W. (1977). *Ecology and the politics of scarcity: Prologue to a political theory of the steady state*. New York: W. H. Freeman & Co.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Payne, G. (2004). *Land tenure and property rights: An introduction*. *Habitat International*, 28(2), 167–179.

Payne, G., Durand-Lasserve, A., & Rakodi, C. (2009). *The limits of land titling and home ownership*. *Environment & Urbanization*, 21(2), 443–462.

Ploeger, H. D. & Groetelaers, D. A. (2007). *The importance of the fundamental right to property for the practice of planning: An introduction to the case law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1*. *European Planning Studies*, 15(10), 1423–1438.

Purdy, J. (2005). *A freedom-promoting approach to property: A renewed tradition for new debates*. *University of Chicago Law Review*, 72(4), 1237–1298.

Reich, C. A. (1964). *The new property*. *Yale Law Journal*, 73(5), 733–787.

Rousseau, J.-J. (1994/1754). *Discourse on the origin of inequality (translated by Franklin Philip; edited with an introduction by Patrick Coleman)*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Rousseau, J.-J. (1997/1762). *The social contract and other later political writings (edited and translated by V. Gourevitch)*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Schlatter, R. (1951). *Private property: The history of an idea*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Sinden, A. (2007). *The tragedy of the commons and the myth of a private property solution*. *University of Colorado Law Review*, 78(2), 533–612.

Smith, A. (1937/1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York: Random House.

United Nations (1954). *Commission on Human Rights. Report of the Tenth Session. Economic and Social Council Official Records: Eighteenth Session. Supplement No. 7, Do. E/2573, Annex 1*. New York: UN.

United Nations (1966a). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights entry into force January 1976*. Retrieved from http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

United Nations (1966b). *International Covenant on Civil and Political Rights, entry into force March 1976*. Retrieved from http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

United Nations (1988). *Report of the Economic and Social Council. Respect for the right of everyone to own property alone as well as in association with others and its contribution to the economic and social development of member states. Forty third session. A/43/739*. New York: UN.

United Nations Habitat (2003). *The challenge of slums: Global report on human settlement. Nairobi, Kenya: UN Habitat*.

United Nations Habitat (2008). *Secure land rights for all. Nairobi, Kenya: UN Habitat*.

Zhang, M. (2008). *From public to private: The newly enacted Chinese property law and the protection of property rights in China*. *Berkeley Business Law Journal*, 5(2), 317–363.



МИШЕЛЬ ФОРСТ
Mr. MICHEL FORST

НҮБ-ын Хүний эрхийн хамгаалагчдын
асуудлаарх Тусгай илтгэгч

UN Special Rapporteur on the situation of
Human Rights defenders

МОНГОЛ УЛСАД ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЗАРЧИМД УХРАЛТ
ГАРЧ, ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ОРОН ЗАЙ ХУМИГДАХ
ХАНДЛАГАТАЙ БАЙГАА НЬ ХАРАМСАЛТАЙ

MONGOLIA: UN EXPERT WARNS AGAINST
SETBACKS IN RULE OF LAW AND SHRINKING
SPACE FOR CIVIL SOCIETY

НҮБ-ын Хүний эрхийн хамгаалагчдын асуудлаарх Тусгай илтгэгч, ноён Мишель Форст нь Монгол Улсад 2019 оны 04 дүгээр сарын 30-наас 05 дугаар сарын 13-ныг хүртэлх өдрүүдэд айлчилж ажилласан билээ. Энэ үеэр түүнтэй уулзаж, “Хүний эрх” сэтгүүлийн зочноор урьж ярилцлаа.

Та Монголд хоёр дахь удаагаа ирж ажиллалаа. 4 жилийн өмнө ирж байснаас тань нөхцөл байдал өөрчлөгдөж үү? Энэ хугацаанд манай улсын хөгжил дэвшилд өөрчлөгдсөн зүйл байна уу?

Тийм ээ, би 2015 онд Монголд ирж байсан. Гэхдээ хүний эрхийн хамгаалагчдын асуудлаарх Тусгай илтгэгчийн хувиар биш. Ази, Номхон далайн хүний эрхийн үндэсний

байгууллагуудын дээд хэмжээний арга хэмжээнд зочноор оролцоод л буцсан. Тэр үед энэ удаагийнх шиг баримт мэдээлэл цуглуулах, ийм олон хүнтэй уулзах, олон хоногоор ажиллах боломжгүй байлаа.

Манай улсад ажилласан айлчлал, хүний эрхийн хамгаалагчдын нөхцөл байдлын талаар Та сая урьдчилсан байдлаар тайлагналаа. Их сонирхолтой, бас маш ноцтой мэдээллийг өгч байна. Таны ирсэн зорилго биелэв үү?

Юуны өмнө намайг урьж, албан ёсны айлчлалыг зохион байгуулсан Монгол Улсын Засгийн газарт талархал илэрхийлье. Би Монгол Улсад хагас сарын хугацаатай ажиллалаа. Миний айлчлалын гол зорилго нь Монгол Улс хүний эрхийн олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, стандарт, ялангуяа өнгөрсөн онд 20 жилийн ой нь тохиосон “НҮБ-ын Хүний Эрхийг Хамгаалагчдын Тунхаглал”-ын дагуу Хүний эрхийг хамгаалагчдад үйл ажиллагаа явуулахад нь аюулгүй, таатай орчинг бүрдүүлэх үндсэн суурийг бүрдүүлсэн эсэхэд үнэлгээ өгөх явдал юм. Үнэлгээг хамтын ажиллагаа, харилцан ярианд тулгуурлаж хийдэг. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү айлчлал хийснээр би Монголд хүний эрхийг хамгаалагчид айх аюулгүй, бүхий л талаар дэмжигдэж байна уу? гэсэн асуултад хариулт өгөхийг зорьсон юм. Уулзах хүмүүстэйгээ уулзаж, шаардлагатай мэдээллийг авч чадсан гэж бодож байна.

Албан томилолтын үеэр их ажил амжуулах боломжийг надад олгохын тулд багагүй хүчин чармайлт гаргаж, туйлын сайн хамтран ажилласанд Монгол Улсын Засгийн газарт талархал илэрхийлье. Би Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Гадаад хэргийн яамны сайд, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Ерөнхий Сайдын ахлах зөвлөх нартай уулзлаа. Мөн УИХ-ын дарга болон УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хорооны дарга, Улсын Ерөнхий Прокурорын газар болон Дээд шүүхийн төлөөлөлтэй уулзлаа. Үүнээс гадна танай Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Үндэсний дата төв, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Улаанбаатар хотын Хот байгуулалтын асуудал хариуцсан орлогч дарга, Дорноговь аймгийн Айраг сумын Засаг дарга болон Зүүнбаян тосгоны дарга нартай уулзав. Мөн НҮБ-ын агентлагууд, дипломат төлөөлөгчийн газруудын албан хаагчид болон Азийн Хөгжлийн Банкны суурин төлөөлөгчтэй тус тус уулзсан. Үүнээс гадна Ogo ээрэг хувийн хэвшлийн компаниудтай уулзсан ба тэдэнд ч мөн хамтран ажилласанд нь талархал илэрхийлье. Богино хугацаанд хангалттай мэдээ, баримтыг цуглууллаа.

Улаанбаатар хот болон Дорноговь аймагт ажиллахдаа нийт 100 гаруй Хүний эрхийг хамгаалагчидтай уулзсанаас дөрөвний гурав нь эмэгтэйчүүд байв. Мөн иргэний нийгмийн байгууллагууд, сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтнууд, байгаль хамгаалагчид, хуульчид, үйлдвэрчний эвлэлийнхэн, орон байртай байх эрхийг хамгаалагчид, идэвхтэн малчид, шүгэл үлээгчид, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалагчид, ЛГБТ хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг тэмцэгсэд зэрэг хүмүүстэй уулзлаа. Эдгээр эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүд, хүүхдүүд бол бүгд өөрсдийн болон бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалагчид юм. Тиймээс Монгол Улсад тун их эрх хүчтэй, идэвхтэй иргэний нийгэм байдгийг би ойлголоо.

Гэхдээ сая хэвлэлийн хурлын үеэр хэлсэн үгэндээ Та "Иргэний нийгмийн орон зай хумигдах хандлагатай байна" гэсэн?

Хүний эрхийн гэрээний дагуу аливаа улс орны төр иргэдийнхээ эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих үүрэг хүлээх ёстой. Үүнд хүн бүр, ганцаараа буюу бусадтай хамтарч, хүний эрхийг хамгаалах болон биелүүлэхийн төлөө зүтгэх эрхийг баталгаажуулах явдал орно. Өөрөөр хэлбэл, бидний хэнд ч, хүний бүх эрхийг хамгаалах эрх байдаг гэсэн үг юм. Үнэлгээ хийх явцдаа хүний эрхийг хамгаалагчдын хувьд аюулгүй, таатай орчин бүрдсэн үү? гэдэг асуултад гол анхаарлыг хандуулсан юм. Үүнд: хөхиүлэн дэмжсэн хууль эрх зүйн орчин болон институцийн бүтэц; шүүхэд хандах боломж; хараат бус бөгөөд хүчтэй хүний эрхийг хамгаалах үндэсний байгууллагууд; эрсдлийн бүлгүүдэд онцгой анхаарал хандуулсан, үр дүнтэй хамгаалалтын бодлого, механизм; жендерийн мэдрэмжтэй арга хандлага; Хүний эрхийг хамгаалагчдын ажлыг хүндэлж, дэмжлэг үзүүлдэг төрийн бус оролцогчид; эрч хүчтэй бөгөөд хүчирхэг Хүний эрхийг хамгаалагчид байгаа эсэхийг олж тогтоох явдал чухал байв.

Танай улсад сүүлийн үед батлагдсан хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүд нь хуулинд захирагдах зарчимд ухралт гаргаж, иргэний нийгмийн орон зайг хумих эрсдэл дагуулж байгаа нь миний анхаарлыг татав. Засгийн газар, иргэний нийгмийн байгууллагууд болон бусад талуудаас авсан мэдээллийг сайтар судалж үзээд, Монгол Улс нь хүний эрхийг хамгаалагчдын хувьд харьцангуй аюулгүй орон юм гэж би дүгнэж байна. Хүний эрхийг хамгаалагчдын эсрэг халдлага гарч, шахалт дарамт ирж байсан зарим тохиолдлууд бүртгэгдсэн байдаг ч Хүний эрхийг хамгаалагчдын эсрэг зохион байгуулалттай халдлага үйлдэх явдал Монголд байхгүй учраас харьцангуй тайван гэсэн үг.

Та Хүний эрхийн хамгаалагчид гэдэг ойлголтыг монголчууд мэддэггүй юм байна гэсэн дүгнэлтийг урьдчилсан тайландаа бичсэн байсан. Ямар үндэслэлээр ингэж дүгнэх болов? Энэ талаар ахиц гаргахын тулд Монгол Улс ямар алхам хийх шаардлагатай вэ?

Хүний эрхийг хамгаалагчийн тодорхойлолтыг НҮБ-ын 1998 оны 12 дугаар сард баталсан Хүний Эрхийг Хамгаалагчдын Тунхаглалаас харж болно. Ганцаар болон бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, үндэсний болон олон улсын түвшинд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, биелүүлэхийн төлөө тайван замаар ажиллаж байгаа хүмүүсийг Хүний эрхийг хамгаалагч гэнэ. Тэд бол авлига, шударга бус байдал, ялгаварлан гадуурхах явдал, байгаль сүйтгэн доройтуулах үйлдлийн эсрэг дуу хоолойгоо гаргадаг, мөн мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, чөлөөтэй зорчих болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, шударга ёс ба хүйсийн тэгш эрх болон бусад хүний эрхийн төлөө хүчин зүтгэдэг хүмүүс юм. Хүний эрхийг хамгаалагчид байхын тулд тэд заавал аль нэг бүртгэлтэй байгууллагад харьяалагдах албагүй. Тэд бол хүний эрхийн түгээмэл байдалд итгэдэг, хүний эрхийг хамгаалахын төлөө зүтгэдэг жирийн нэгэн эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүд, хүүхдүүд юм. Хүний эрхийн хамгаалагчид бол өөрчлөлт шинэчлэлийг авчирдаг, ардчиллыг эрхэмлэж түүнийг нээлттэй байхыг шаарддаг, олон ургальч үзэлтэй, идэвхтэй хүмүүс юм. Энэ тодорхойлолтыг Монголд тэр бүр сайн мэддэггүй, ойлгодоггүй бололтой. Төрийн албан хаагчид, хүний эрхийг хамгаалагчид өөрсдөө, олон нийт бүхэлдээ хүний эрхийг хамгаалагч гэж хэнийг хэлэх вэ гэдгийг сайн ойлгодоггүйг ажиглалаа. Засгийн газар болон Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь энэ ойлголтыг сурталчлан таниулах, НҮБ-ын Хүний Эрхийг Хамгаалагчдын Тунхаглалыг олон нийтэд түгээхэд анхааран ажиллахыг

зөвлөж байна. Мөн олон нийтийн кампанит ажил зохион байгуулах, сургалт хийх, мэдэгдэл гаргах замаар хүний эрхийг хамгаалагчдын ажлыг хууль ёсны бөгөөд чухал болохыг олон нийтийн өмнө хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй байна. Төр, нийгмийн зүтгэлтэн С.Зоригийн амь насыг хороосон хэрэгт холбогдсон хоёр хүнийг эрүүдэн шүүсэн тухай нууц бичлэгийг ил гаргасан явдлаас хойш 2 долоо хоногийн дараа би Монгол Улсад ирсэн юм билээ. Олон нийтийг цочроосон энэхүү үйл явдал нь хууль зөрчигдөж байгаа тухай зоригтойгоор ярьдаг хүмүүсийн нийгэмд гүйцэтгэж буй чухал үүргийг ойлгуулж, тэдгээр хүмүүсийг хамгаалах шаардлага байгааг харууллаа. Энэ явдлыг улс төрийн ашиг сонирхолд хэрэглэж хэрхэвч болохгүй. УИХ-ын даргатай уулзаж байхад тэрээр ойрын үед хүний эрхийн асуудлаар, ялангуяа хүүхдийн эрхийн асуудлаар нийтийн сонголт зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа талаар танилцуулахад их олзуурхан дэмжиж байлаа. Би бол НҮБ-ын ажилтан биш, миний бие зөвхөн сайн дурын үндсэн дээр ажиллаж, хийсэн ажлынхаа төлөө цалин хөлс авдаггүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Хараат бус шинжээчийн хувьд би зөвхөн мэргэжилтний болон хувь хүнийхээ хувьд дүгнэлт гаргаж, тайлангаа НҮБ-ын Хүний эрхийн Зөвлөлд болон Ерөнхий Ассамблейд шууд танилцуулдаг юм. Өнөөдөр би зарим асуудлаар өөрийн гаргасан урьдчилсан ажиглалт, зөвлөмжийг танилцуулах болно. Улмаар албан айлчлалын явцад цуглуулсан баримт, мэдээллийг бүрэн судалж нягтлан боловсруулсны эцэст дэлгэрэнгүй тайлангаа боловсруулах болно. Эцсийн тайлангаа би 2020 оны 3 дугаар сард Швейцарийн Женев хотноо болох НҮБ-ын Хүний эрхийн Зөвлөлийн ээлжит 43 дугаар чуулганд танилцуулах юм.

Монгол Улсад Хүний эрхийг хамгаалагчдын хувьд аюулгүй, таатай орчин хэр зэрэг бүрдсэн гэж үзэж байна?

Монголын Хүний эрхийг хамгаалагчид нь шударга ёс, жендэрийн тэгш байдал, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, байгаль хамгаалал, нийгэм, эдийн засгийн, соёлын эрх зэрэг олон салбарт идэвхтэй ажиллаж байна. Монголд хүний эрхийг хамгаалагчдын эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах заалтуудыг агуулсан олон сайн хуулиуд байна. Гэхдээ бодит амьдралд эдгээр хуулийн хэрэгжилт сул байдаг нь хүний эрхийг хамгаалагчдын ажлыг хүндрүүлж байна. Монголд харьцангуй аюулгүй орчинтой хэдий ч, хүний эрхийг хамгаалагчдын үйл ажиллагааг хөхиүлэн дэмждэг, тэдэнд боломж олгодог, бүрэн эрхийг нь эдлүүлдэг таатай орчин бүрдээгүй байна. Тэдний ажлыг гутаан доромжлох, шахалт дарамт үзүүлэх, гэмт хэрэгт гүтгэх, нийгмийн сүлжээгээр үзэн ядах үг хэллэгээр дайрч давшлах, хүний эрхийг хамгаалагч гэж хэн болох талаар ойлгохгүй байх, мэдээлэл авах болон шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох эрхийг нь хязгаарлах зэрэг явдал нь хүний эрхийг хамгаалагчдад хүндрэл учруулж байна. Үүнээс гадна, хэд хэдэн хуулинд оруулсан “аюултай” нэмэлт өөрчлөлт нь улс төрийн эрхийг цөөн хүний гарт төвлөрүүлэх чиг хандлага бий болгож байгаа нь ноцтой хэрэг юм. Энэ нь Хүний эрхийг хамгаалагчдын дунд айдас төрүүлж байгаа тул тэдний заримыг нь цаашид хүний эрхийг хамгаалах ажлаа хийхээс татгалзахад хүргэж байна. Эдгээр асуудлыг зөв зүйтэй шийдвэрлэхгүй бол урт хугацаандаа хүний эрхээ эдлэхэд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй юм. Танай улсад ажиллаж байх хугацаандаа хүний эрхийг хамгаалагчид, түүний дотор бэлгийн цөөнх, хүүхдийн эрхийг хамгаалдаг хүүхдүүд хүртэл ялгаварлан гадуурхалт, гутаан доромжлол, гүтгэлэг, шахалт дарамтад өртдөг талаар би олонтаа сонслоо. Байгаль хамгаалагчид, авлигын хэргүүдэд ажилладаг эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийг айлган сүрдүүлдэг, шахалт дарамт үзүүлдэг тухай ч сонслоо. Тэдгээр хүмүүсийн зарим нь амь насаа алдсан ч, үхлийн шалтгааныг нарийвчлан судалж эцэслэн тогтоогоогүй байна. Авлига, байгаль орчны доройтол зэрэг эмзэг асуудлыг хөндөж ярьсны төлөө

хүний эрхийг хамгаалагчдыг айлган сүрдүүлдэг, нэр төрийг нь гутаадаг, мөн тэдний гэр бүлийн гишүүдийг ч нийгмийн болон эдийн засгийн элдэв шахалт, дарамтад оруулдаг, жишээ нь ажилд орох, сургалтын тэтгэлэг авах, төсөлд хамрагдахад тэдэнд хүндрэлтэй байдаг тухай сонслоо. Монголын хүн ам цөөн, ялангуяа орон нутгийн хүмүүс биесээ сайн таньдаг учраас иймэрхүү дарамт шахалт нь сэрдэлт, айдсыг дагуулдаг тул болж бүтэхгүй байгаа зүйлийг ил гаргах хүсэлтэй Хүний эрхийг хамгаалагчдын зориг мохох эрсдэл байна.

Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй хүний эрхийн үндэсний байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагууд хамтран “Хүний эрхийн хамгаалагчдын эрх зүйн байдлын талаарх хууль”-ийн төслийг боловсруулан өргөн барьсан ч Засгийн газрын дэмжлэг аваагүйг та сонссон байх. Таны бодлоор ийм бие даасан хууль байх хэрэгцээ шаардлага байна уу?

Хүний эрхийн хамгаалагчийн тухай хуулийг батлах нь Хүний эрхийг хамгаалагчдын хийж буй чухал бөгөөд хууль ёсны ажлыг дэмжих, хүлээн зөвшөөрөх, мөн тэдний эсрэг халдлага үйлдэж буй этгээдүүдэд шийтгэл оноох чухал бөгөөд тодорхой алхам болно. Хүний эрхийг хамгаалагчид ажлаа чөлөөтэй, хараат бусаар хийдэг болохын тулд тэднийг дэмжих таатай орчинг бий болгох хэрэгтэй. Монгол Улсын Засгийн газар Хүний эрхийг хамгаалагчдын тухай хууль батлахаар ажиллаж байгааг сонсоход таатай байлаа. Харамсалтай нь Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас энэхүү хуулийн төслийг батлуулахаас цааргалж байгаа тухай надад бас дуулгасан юм. Одоогийн байдлаар Ази, Номхон далайн бүс нутагт ийм хууль баталсан улс орон хараахан алга. Харин Монгол Улсад Хүний эрхийг хамгаалагчдын тухай хууль батлагдвал бүс нутагтаа хүний эрхийг дээдлэгч, манлайлагч улс болох боломж бий. Ази, Номхон далайн бүсийн зарим орны Хүний эрхийг хамгаалагчдын өмнө тулгамддаг сорилт танайд байхгүй ч, хүний эрхийг хамгаалж, сурталчилдаг хүмүүсийнхээ эрхийг хамгаалах сайн хууль батлагдвал нийгэмд тэдний гүйцэтгэж буй чухал үүргийг хүлээн зөвшөөрүүлэх явдалд нэлээд ач холбогдолтой байх болно. Монгол Улс дахь хүний эрхийн хамгаалагчдын ажилд хамааралтай хууль тогтоомж нь олон улсын хэм хэмжээтэй сайтар нийцэж байна. Гэхдээ олон сайн хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлдэггүй учраас илүү хатуу хуультай болох шаардлагатайг надтай уулзсан зарим хүн онцолсон.

Монгол Улсад хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг илүү бэхжүүлэх шаардлагатай гэсэн байр суурийг та хэвлэлийн хурлын үеэр илэрхийллээ. Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын төсөв, бүтэц орон тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэсэн зөвлөмжийг өгсөн байна. Ингэж зөвлөснийг учир юу вэ?

Энэхүү томилолтын хугацаанд би Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга ноён Ж.Бямбадоржтой уулзсан бөгөөд тэрээр өөрийн байгууллагын хийж гүйцэтгэдэг ажлыг бүхэлд нь тайлбарлаж танилцуулсан. Уулзаж ярилцсан хүний эрхийн хамгаалагчид бүгдээрээ Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь улс оронд тулгамдаад буй асуудлуудыг сайтар мэддэг бөгөөд орон нутагт тогтмол ирж тэдэнтэй уулзаж, ажил байдалтай нь танилцдаг гэж хэлж байлаа. Гэхдээ Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын үйл ажиллагааны санхүүжилт, хөрөнгө нөөц хомс буюу хязгаарлагдмал, мөн нийслэл хотоос гадна ажиллаж буй ажилтнуудын хамгаалалтыг илүү сайжруулах шаардлага байна. Төрийн институцын бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсэг болохын хувьд хүний эрхийг хамгаалах үндэсний байгууллага нь зөрчил гарсан тохиолдол бүрт хүний эрхийн хамгаалагчдын

ажиллах аюулгүй, таатай орчинг бүрдүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэж ирснийг би санаж байна. Парисын Зарчмыг дагаж мөрддөг хүний эрхийн үндэсний байгууллага нь Засгийн газарт хүний эрхийг хамгаалах үүрэг хариуцлагын талаар заавар, зөвлөмж хүргүүлэх, дотоодын хууль тогтоомжид олон улсын зарчим, стандартуудыг зохих ёсоор тусган оруулж, түүнийгээ Хүний эрхийн хамгаалагчдын тухайд баримтлах бодлого зэрэг төрийн бодлогод нэгтгэх нөхцөлийг хангахад онцгой байр суурь эзэлдэг. Нотолгооноос харахад хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын бүрэн эрхэд хувь хүмүүсийн гомдлын мөрөөр судалж шалгах, гомдол гаргагчдыг үр дүнтэй хамгаалалтаар хангах чадамж, хангалттай хөрөнгийн эх үүсвэр ба түүнийг захиран зарцуулах эрх мэдэл багтсанаар тухайн улсын шүүхийн тогтолцоо нь хүний эрхийн хамгаалагчдын эсрэг үйлдэгдсэн зөрчлийн хэргийг шийдвэрлэх чадваргүй буюу шийдвэрлэхийг хүсэхгүй байх тохиолдолд тэдгээр байгууллагууд тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Тиймээс би дараах Зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд: нэгдүгээрт, Парисын Зарчмыг бүрэн дагаж мөрдөх нөхцөлийг хангахын тулд Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын эрх зүйн орчинг баталгаажуулах, хоёрдугаарт, хүн хүчний болон санхүүгийн нөөцийг нь сайжруулах замаар Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хараат бус, бие даасан байдал, чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай юм.

Та өөр юуг зөвлөж, уриалж байна вэ? Таны санааг зовниулсан ямар асуудал байв?

Монгол Улсын нэр хүнд олон улсад өндөр боловч одоо холимог дохио өгч байна. Дөрвөн асуудалд миний санаа илүүтэй зовж байна. Эхний асуудал нь хүний эрхийн төрийн бус байгууллага байгуулах, үйл ажиллагаа явуулах харилцааг зохицуулах хууль юм. 1997 оноос хойш Монгол Улс олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн хуультай болсон ч, Улсын Их Хурлын түвшинд мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх нэрийн дор энэхүү хуулийг шинэчлэх санаачлага явж байгаа нь гадаадын санхүүжилтийг хязгаарлах олон улсын чиг хандлагыг дагаж байна. Иргэний нийгмийн байгууллагууд энэхүү хуулиас үүдэж болох бүртгэл болоод гадаадын санхүүжилт авахтай холбоотой бэрхшээлүүд гарна хэмээн санаа зовниж байгаагаар илэрхийлсэн. Түүнчлэн төрийн албан хаагчдын зүгээс гадаадын санхүүжилттэй байгууллагууд үндэсний ашиг сонирхолд нийцэхгүй гэх санаа агуулсан хэд хэдэн үндсэрхэг мэдэгдлийг онцолсон. Засгийн газрын зүгээс иргэний нийгмийн байгууллага, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, олон улсын мэргэжилтэн болон стратегийн зөвлөгөө өгөх боломжтой бусад этгээдтэй цаашид хамтран ажиллаж, улмаар уг хуулийн эцсийн төслийг олон улсын хэм хэмжээтэй нийцүүлэхийг би уриалж байна. Үүгээр зогсохгүй миний зүгээс Засгийн газарт энэ талаар туслалцаа үзүүлэхэд бэлэн байна. Хоёр дахь асуудал нь шүүхийн хараат бус байдалтай холбоотой юм. Энэхүү томилгоот ажил болохоос хэдэн 7 хоногийн өмнө Улсын Их Хурлаас ээлжит бус чуулган зарлаж, нээлттэй сонголт, олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийлгүйгээр Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Прокурорын байгууллагын тухай хууль болон Авлигын эсрэг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Тэдгээр нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурор болон Авлигатай тэмцэх газрын дарга нарыг огцруулах зөвлөмж гаргах эрхтэй болсон. Хууль тогтоомжоо ийнхүү огцом өөрчилсөн нь эрх мэдлийн хуваарилалтыг эрс эвдэж, шүүхийн хараат бус байдлыг аюултайгаар бууруулж, харилцан хяналт тавих концепцийг алдагдуулахаас гадна авлига болон хуулийн хариуцлагаас мултрах явдалтай тэмцэх шүүхийн чадавхийг хязгаарлаж байгаа болно. Энэхүү шинэчлэл нь айдас хүйдэс бий болгож, авлига, ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг дуугарч, шударга ёсыг уриалан дуудаж буй хүмүүст тод анхааруулга өгч буйн зэрэгцээ хамгаалагчдын орон зай багасахад нөлөөлж байна. Энэ

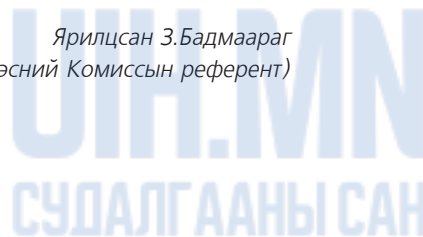
айлчлалын үеэр буюу 2019 оны 5 дугаар сарын 09-нд УИХ-аас Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Энэхүү шийдвэрийн дагуу захиргааны шүүх Засгийн газрын зүгээс УИХ-ын тогтоол, удирдамжид үндэслэн гаргасан аливаа шийдвэрийг хянах боломжгүй болж байгаа юм. Хүний эрхийн байгууллага олон нийтийн ашиг сонирхлын асуудлаар шүүхэд хандах боломжтойг сайшаан үнэлж байгаа боловч ийм шүүхийн маргаан эдгээр нэмэлт өөрчлөлтийг баталснаар бүх утгаа алдана гэж гүнээ санаа зовниж буй болно.

Сүүлийн хоёр асуудал нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө эдлэхтэй холбоотой юм. Юуны өмнө би Монгол Улс шинэ Эрүүгийн хуульдаа гүтгэлгийг гэмт хэргээс хассанд нь баяр хүргэж байна. Гэхдээ гэмт хэрэгт тооцохоор дахин өөрчилж болзошгүй гэж би сонссон. Түүнчлэн 2017 оны 7 дугаар сараас хойш хүний нэр төр эсхүл хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон гэх худал мэдээлэл тараавал Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21-ийн дагуу шийтгэхээр байгааг шүүмжлэлийн эсрэг ашиглах болсныг олж мэдлээ. Хүний эрхийн байгууллагуудын өгсөн мэдээллээр энэ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 230 сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн ажилтан болон нийгмийн сүлжээний хэрэглэгчид мөрдөн шалгагдаж, ихээхэн хэмжээний мөнгөн торгууль төлсөн байна. Хүний эрхийн хамгаалагчид болон сэтгүүлчид энэхүү зөрчлийн тодорхойлолт нь тодорхой бус, хэт өргөн хүрээнд томъёологдсон тул сэтгүүлчид, хүний эрхийг хамгаалагчдын эсрэг ашиглах эсхүл гол дуу хоолойг нь барихад (өөртөө цензур тавих) нөлөө үзүүлэх боломжтой хэмээн санаа зовниж буйгаа илэрхийлсэн. Нэн ялангуяа торгууль төлөх эрсдэл нь эдийн засгийн цензур болж буйг тодотгосон.

Түүнчлэн 2014 оноос хойш хэвлэл мэдээллийн цахим хуудаст сэтгэгдэл үлдээж буй хэрэглэгчдийн IP хаягийг сэтгэгдэлтэй нь хамт ил тавихыг шаардсан журам үйлчилж байгаад санаа зовниж байна. Мөн нийгмийн сүлжээ ашиглагчид регистрийн дугаараар баталгаажуулахыг шаардах хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж магадгүй талаар сонсоод бүр их санаа зовниж байна. Хэрэв батлагдвал, эдгээр шаардлага нь хэрэглэгчдийн хувь хүний нууц, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчиж, иргэний нийгмийн чөлөөт үйл ажиллагааг боомилоход хүргэнэ.

Цаг зав гаргаж ярилсан танд баярлалаа.

*Ярилцсан З.Бадмаараг
(Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын референт)*



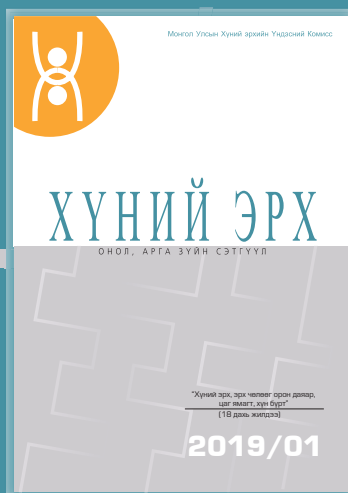
Мишель Форст (Франц) нь НҮБ-ын хүний эрхийг хамгаалагчийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгчээр 2014 оноос ажиллаж байгаа бөгөөд хүний эрхийн асуудал, ялангуяа хүний эрхийг хамгаалагчдын асуудлаар маш их туршлага хуримтлуулсан хүн юм. Ноён Форст нь Францын Эмнести Интернэшнл Байгууллагын Ерөнхий захирал, 1998 онд болсон Дэлхийн Хүний эрхийг хамгаалагчдын анхдугаар чуулганы Ерөнхий нарийн бичгийн даргын албыг тус тус хашиж байжээ. Тэрээр өмнө нь Гаити Улсын хүний эрхийг хамгаалагчдын асуудал хариуцсан НҮБ-ын Хараат бус илтгэгчээр ажиллаж байсан.

Тусгай илтгэгчид нь Хүний эрхийн зөвлөлийн Тусгай процедур хэмээх хэсэгт харьяалагддаг. Тусгай процедур нь НҮБ-ын Хүний Эрхийн тогтолцоон дахь хараат бус шинжээчдийн хамгийн том хэсэг бөгөөд Зөвлөлийн зүгээс тодорхой улс орны нөхцөл байдал болон тодорхой сэдвийн талаар дэлхийн аль ч хэсэгт хараат бусаар ажиллаж, баримт нотолгоо цуглуулах, тандалт судалгаа хийх, хяналтын үүрэг гүйцэтгэх механизмын ерөнхий нэр юм. Тусгай процедурын шинжээчид нь НҮБ-ын ажилтнууд биш бөгөөд сайн дурын үндсэн дээр ажилладаг бөгөөд, цалин хөлс авдаггүй. Тэд аливаа улсын засгийн газар, байгууллагад харьяалагддаггүй бөгөөд зөвхөн мэргэжилтнийхээ хувьд томилогдож албан үүргээ гүйцэтгэдэг.

Дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах бол доорх хүмүүстэй холбоо барина уу: Тибо Жилит (Thibaut Guillet, +41 22 917 9158/+976 9440 9619/ tguillet@ohchr.org) НҮБ-ын хараат бус шинжээчдийн талаарх мэдээлэл авахыг хүсвэл: Жэрэми Лаурэнс, (Jeremy Laurence, НҮБ-ын Хүний эрх – хэвлэл, мэдээллийн хэсэг, +41 22 917 9383/ jlaurance@ohchr.org) НҮБ-ын Хүний Эрхийн хараат бус шинжээчдийг Twitter дээр дарах бол @UN_SPExperts.

Өнөөгийн нийгэмд байгаа асуудлууд таны санааг зовоож байна уу? Тэгвэл Та өнөөдрөөс эхлэн хэн нэгний эрхийг хамгаалах ажлыг эхлүүл. #Standup4humanrights мөн манай цахим хуудсаар зочилно уу <http://www.standup4humanrights.org>

НҮБ-ын Хүний эрхийн хамгаалагчдын асуудлаарх Тусгай илтгэгч, ноён Мишель Форст Монгол Улсад ажилласан талаарх урьдчилсан тайлан мэдээллийг https://unmongolia.files.wordpress.com/2019/05/20190513-end-of-mission-statement-by-michel-forst-clean-final_mon-ta.pdf үзнэ үү.



UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
Тусгаар тогтнолын талбай, Засгийн газрын XI байр, Ү давхар
Утас: 266506, 262902, Факс: 976-11-320284
Цахим хаяг: www.mn-nhrc.org, Цахим шуудан: info@mn-nhrc.org
Иргэдээс гомдол хүлээн авах, хууль зүйн зөвлөгөө өгөх утас: 70000222
Хүний эрхийн цахим номын сан: <http://mn-nhrc.org/library/>

ISSN: 2617-9288