



Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

# ХҮНИЙ ЭРХ

ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

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

[16 дахь жилдээ]

2017/01

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

# ХҮНИЙ ЭРХ

---

Онол, арга зүйн сэтгүүл

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

---

(16 дахь жилдээ)

2017/01

ДАА 346  
ННА-67.400.7  
Х-282

ХҮНИЙ ЭРХ сэтгүүл  
2017/01 (49)  
Улсын бүртгэлийн дугаар 244  
16 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 Комиссын Хүний эрхийн боловсрол, судалгааны хэлтсийн дарга)*

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

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

ISBN: 978-99978-1-175-2

## АГУУЛГА

## НИЙТЛЭЛ, ӨГҮҮЛЛЭГ

*П.Оюунчимэг*

Дэлхийн улс орнуудын эрүүгийн процессын хуулиуд дахь  
хүний эрхийн хамгаалалт . . . . . 5

*О.Мөнхсайхан*

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт . . . . . 17

*Ч.Алтангэрэл, Д.Мягмарсүрэн*

Боловсролын салбар дахь тэгш боломж: Бодлогыг бодит байдалд . . . . . 29

*Б.Болорсайхан*

Олон хэлний боловсролын зарим асуудал . . . . . 38

*Г.Галтайхүү*

Баян-Өлгий аймгийн уугуул Тувачуудын эрх улам бүдгэрсээр . . . . . 50

*С.Ганцэцэг*

Иргэдийн оролцоо ба эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөө . . . . . 53

*З.Өнөржаргал*

Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн зарим асуудал . . . . . 60

*Г.Нямхүү*

Сургуулийн орчин дахь хүүхдийн эрхийн асуудал. . . . . 75

## ХУУЛЬ САХИУЛАХ БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ

*М.Алтан-Очир*

Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Байгууллага дахь  
хүний эрхийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал . . . . . 83

## МОНГОЛ ХЭЛЭЭР ЗӨВХӨН МАНАЙ ХУУДАСНАА

*Рудт Листер*

Харамслыг биш чадавхыг: Ядуурал ба хүний эрх . . . . . 88

## ЗОЧНЫ ЯРИА

*Аббас Нояан*

Хазарачууд өөрсдийн эрхийг эдлэхийн төлөө энхийн замаар тэмцэж байгаа . . . . . 104

**UIH.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН

## НИЙТЛЭЛ, ӨГҮҮЛЛЭГ

## ДЭЛХИЙН УЛС ОРНУУДЫН ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕССЫН ХУУЛИУД ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ



Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн,  
Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор

### П.ОЮУНЧИМЭГ

Аливаа нэг улс орнуудын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенц нь тухайн улсын дотоодын эрх зүйтэй зэрэгцэн оршиж, хуулийн хэрэглээнд эн тэнцүү орохыг шаарддаг өвөрмөц онцлогтой систем юм.

Олон улсын гэрээ нь дотоодын хууль тогтоомжоос давамгайлах хүчинтэй байдаг. Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн<sup>1</sup> конвенцийн 27 дугаар зүйлд зааснаар гэрээнд оролцогч улс гүрэн “гэрээ биелүүлээгүй явдлаа дотоодын хууль тогтоомжийн заалтаар зөвтгөж үл болно” гэжээ. Энэхүү зарчмын дагуу үндэсний

хууль тогтоомж нь олон улсын гэрээний заалттай нийцсэн байх ёстой. Гэхдээ тэдгээрийн хооронд зөрүү гарвал олон улсын гэрээг дагаж мөрддөг ба олон улсын харилцаанд олон улсын гэрээг үндэсний хууль тогтоомжид хэрхэн нийцүүлэх, хэрхэн хэрэглэх талаар гурван төрлийн онол буюу үзэл баримтлал оршоор иржээ.

**Нэгдүгээрт:-** үндэсний эрх зүй, хууль тогтоомжоо олон улсын эрх зүй, түүний хэм хэмжээнээс дээгүүр тавих. Энэ онолыг Германы философич Гегель<sup>2</sup> өнгөрсөн 19 дүгээр зуунд дэвшүүлэн тавьсан байдаг.

**Хоёрдугаарт:-** дуализмийн (хосолмол) онол<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Олон улсын хамтын нийгэмлэгийн зүгээс заримдаа дотоодын (орон нутгийн шинжтэй) зэвсэгт мөргөлдөөний үед зарим бүлэг этгээдийн статусыг хамгаалах, хохирогчид туслах, хүний амь насны хохирол, эвдрэл сүйрлийг багасгах үүднээс дайн хийх зарим арга хэрэгслийг хязгаарладаг олон улсын эрх зүйн хэсэг. Үндсэн эрх зүйн эх сурвалж нь олон улсын заншлын эрх зүй, гэрээний эрх зүй, эрх зүйн зарим үндсэн зарчмууд болно. Латинаар *Jus in Bello* гэдэг. Энэ нь 1949 оны Женевийн дөрвөн конвенц, 1977 оны хоёр нэмэлт протоколоос бүрдэнэ. Академич С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, УБ., 2008 он, 536 дахь тал **Олон улсын гэрээний эрх зүйн Венийн Конвенц** нь улс хооронд байгуулсан гэрээний эрх зүйн байдлын асуудлаарх баримт бичиг бөгөөд уг Конвенцийн төслийг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Олон Улсын Эрх зүйн Комисс 1949 оноос эхлэн боловсруулж, 1969 оны 5-р сарын 23-ны өдөр гарын үсэг зурсан бөгөөд 1980 оны 1-р сарын 27-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон ажээ. 2010 оны байдлаар Венийн Конвенцийг 111 улс соёрхон баталсан байв.

<sup>2</sup> **Георг Вилгельм Фридрих Гегель** нь 1770 оны 8-р сарын 17-ны өдөр Германы Штутгарт хотод төрсөн бөгөөд Германы Идеалист философийн үндэслэгчдийн нэг хэмээн зүй ёсоор тооцогддог. Түүний түүхийн ба идеалист диалектикийн үзэл баримтлал нь Европын философийн урсгал чиглэлд хувьсгал авчирсан бөгөөд Эх газрын философийн болон Марксизмын чухал урьдач нөхцөл болсон гэж үздэг

<sup>3</sup> ОУЭЗ болон дотоодын эрх зүйн хоорондох харилцааны чухал хэсэг бол монист, дуалист болон плюралист үзэл бодлын тухай асуудал юм. Монист үзлээр бол дэлхийд зөвхөн нэг л хууль зүйн тогтолцоо байх болно. Тэр тогтолцоо нь бусдаасаа дээд зэргийн байх ба харин ОУЭЗ болон дотоодын эрх зүй нь зөвхөн хэсэг нь байх болно. Дуалист үзлээр ОУЭЗ болон дотоодын эрх зүй нь ялгаатай хууль зүйн тогтолцоонууд ба магадгүй зарим талаараа нийлдэг гэж үздэг.

**Гуравдугаарт:-** Австрийн хуульч Г.Кельзений<sup>4</sup> онол буюу дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээнээс олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ давуу байх онол байдаг.

Өнөөдөр дэлхий нийтийн практикаас үзэхэд Кельзений онол буюу энэхүү үзэд баримтлалыг хүлээн зөвшөөрөн мөрдөж байна. Кельзений энэхүү онолыг заримдаа **монизм** буюу **инкорпорац**и (нэгтгэх нийлүүлэх) хандлага хэмээн нэрлэдэг бөгөөд энэ нь олон улсын эрх зүйг дотоодын эрх зүйн салшгүй хэсэг хэмээн үзэж олон улсын нэгдэн орсон эрх зүйн актууд нь шууд тухайн улсын дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил хэрэглэгддэг бөгөөд тэдгээрийг хүчин төгөлдөр болгон дотоодын хууль тогтоомждоо нийцүүлэх ямар нэгэн үндсэн хуулийн болон бусад механизм шаардлагагүй байдаг.

Ром Германы эрх зүйн тогтолцоотой зарим улс орнуудын хувьд жишээ нь Германы Үндсэн хуульд<sup>5</sup> “олон улсын

**Дуалистууд** дотоодын эрх зүй нь улс доторх хууль болон заншлаас үүссэн бол ОУЭЗ нь улсуудын хоорондох гэрээ болон заншлаас үүсдэг гэж нотолдог. Түүнчлэн дотоодын эрх зүйн агуулга нь хувь хүмүүс байдаг бол ОУЭЗ-нх улсууд байдаг. Эрх зүйн агуулга нь тухайн тогтолцоонууд ялгарах гол үндэс нь болдог. Дотоодын эрх зүйд иргэд илүү эрх мэдэлтэй байдаг бол ОУЭЗ-д ижил тэнцүү байдал зонхилно

<sup>4</sup> **Ганс Кельзен**-Австрийн хуульч, эрх зүйн философич, 1881 оны 10-р сарын 11-ний өдөр Чехийн Прага хотод төрсөн. Вений Их сургуульд сурч 1906 онд докторын зэрэг хамгаалсан. Анхны томоохон бүтээл нь Нийтийн эрх зүйн Онол дахь Гол асуудлууд зохиол юм. Тэрээр Эрх зүйн цэвэр онол хэмээх бүтээлдээ өөрийн гол үзэл онолыг гаргаж ирсэн байдаг. Уг бүтээлд заавал биелүүлэх хэм хэмжээг тодорхойлсон боловч тэдгээр хэм хэмжээнүүдийг үнэлж дүгнэхээс татгалзсан байдаг.

<sup>5</sup> **Герман Улсын Үндсэн Хууль** нь 1949 оны 5-р сарын 8-ны өдөр албан ёсоор батлагдаж, мөн оныхоо 5-р сарын 12-ны өдөр Холбоотон гүрнүүд гарын үсэг зурж баталгаажуулсан бөгөөд 5-р сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болжээ. Анхандаа зөвхөн Холбоогы Бүгд Найрамдах Герман Улсын бүрэлдхүүнд орсон Баруун Германы улсуудын Үндсэн Хууль болж байгаад дараа нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын бүрэлдхүүнд АНУ, Их Британи, Франц Улсын цэргийн захиргааны мэдэлд байсан нутгууд орсноор нийт Баруун Германы Үндсэн Хууль болсон байна. 1990 онд Баруун болон Зүүн Герман эргэн нэгдсэн. Шинэ Үндсэн хууль боловсруулан батлах сунжирсан үйл явцыг сонгохын оронд шинэ нутаг дэвсгэр нь тухайн нутгийн иргэдийн энгийн олонхийн саналаар нэгдэн орж болно гэсэн Баруун Германы Үндсэн Хуулийн 23-р зүйлийн заалтыг ашиглахыг хоёр Герман дэмжжээ. Уг үйл явцын хүрээнд 1952 оноос хойш нэгдмэл улсын бүтэцтэй явж ирсэн Зүүн Германы хэсэг эргээд

түгээмэл эрх зүйн үндсэн дүрмүүд нь холбооны хууль тогтоомжийн нэгэн салшгүй хэсэг бөгөөд тэдгээр нь холбооны нутаг дэвсгэр дээр оршин суугчдад үүрэг хариуцлага шууд үүсгэж, хууль тогтоомжоос илүү давамгай байна” хэмээн заасан нь олон улсын эрх зүйн зарчмууд нь дотоодын хууль тогтоомжийг хүчингүй болгох эрхтэй эсэх, эсхүл Үндсэн хуулийг нь хүртэл хөндөж болох эсэх асуудлаар санал зөрөлдөөн үүсгэж байсан байна. Гэхдээ олон улсын гэрээг дотоодын хууль тогтоомжтой нийцүүлэх асуудлаар Германы үндсэн хуулийн 59 дүгээр заалтад тодорхой тусгаж өгсөн байна.

Франц<sup>6</sup> улсын хувьд олон улсын гэрээг соёрхон батлалгүйгээр зөвхөн тодорхой хууль гарган үндэснийхээ хууль тогтоомжийн нэгэн адил хэрэглэдэг бөгөөд Үндсэн хуулийнхаа 56 дугаар зүйлд зарим нэгэн олон улсын гэрээний тодорхой заалтууд нь дотоодын хууль тогтоомжоос давуу эрхтэй байж болно гэж заасан байдаг байна.

ОХУ-ын 1993 онд батлан гаргасан шинэ Үндсэн хуулиндаа /86 дугаар зүйл/ ..Ерөнхийлөгч олон улсын гэрээг хэлэлцэх, түүнд гарын үсэг зурах, соёрхон батлах баримт бичигт гарын үсэг зурах эрхтэй бөгөөд 106 дугаар зүйлийн дагуу Холбооны Зөвлөл нь Думын баталсан соёрхон батлах, эсхүл цуцлах ёстой олон улсын гэрээг заавал хянан үзэх шаардлагатай байдаг.

өмнөх үеийн өөрөө захиран удирдах 5 улсад хуваагдаж, Зүүн ба Баруун Берлин нэгдэж Бремен, Гамбург нарын нэг адил шинэ хот улс болсон байна. 1990 онд Үндсэн Хуулинд зарим өөрчлөлт оруулсан бөгөөд тэдгээр нь ихэнхдээ эргэн нэгдэхтэй холбоотой байв. Өөр бусад томоохон өөрчлөлтүүдийг 1994, 2002, 2006 онуудад оруулсан байна.

<sup>6</sup> **Франц Улсын одоогийн Үндсэн Хуулийг** 1958 оны 10-р сарын 4-ний өдөр баталжээ. Уг Үндсэн хуулийг 5-р Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн Хууль гэдэг. Шинэ Үндсэн хуулийг баталж, 5-р Бүгд Найрамдах Улсыг тунхаглахад Шарль Де Голь голлох үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд уг Үндсэн Хуулийн төслийг Мишель Дебре боловсруулжээ. Одоогийн байдлаар уг Үндсэн Хуульд нийт 18 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орсон бөгөөд хамгийн сүүлд 2008 онд засвар оруулсан байна.

Үндсэн хуулийн шүүх нь мөн хүчин төгөлдөр болоогүй олон улсын гэрээг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах, хэрэв Үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэж үзвэл хүчин төгөлдөр болоход нь хориг тавих эрхтэй байдаг байна.

**ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлийн 4-т зааснаар** ...олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчмууд ба хэм хэмжээ болон ОХУ-ын олон улсын гэрээг түүний эрх зүйн системийн нэгэн хэсэг хэмээн үзнэ. Хэрэв ОХУ-ын олон улсын гэрээ нь хууль тогтоомжид зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээг хэрэглэнэ гэж заасан байна.

Зарим нэг улс орнуудын хувьд нэгдэн орсон олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар тухайн улсын Дээд шүүх болон холбогдох байгууллагуудаас удирдамж гаргасан байдаг. Жишээлбэл **ОХУ-ын Дээд шүүхийн 2003 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн тогтоолоор**.... “Нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ, ОХУ-ын олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх тухай” батлан гаргасан байна. Үүнд:-ОХУ-ын олон улсын гэрээний тухай Холбооны хуульд албан ёсоор хэвлэгдсэн ОХУ-ын олон улсын гэрээг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой дотоодын хэм хэмжээг батлан гаргах шаардлагагүй бол ОХУ-д шууд үйлчилнэ.... гээд ОХУ-ын олон улсын гэрээг хэрэглэх боломжгүй нөхцөл байдал бий болсон гэрээнд оролцогч улсууд өөрсдийн дотоодын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах үүрэг хүлээдэг... гэсэн байна.

Аливаа улс орны эрүүгийн процессын хууль нь бүхэлдээ олон улсын гэрээний өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх хүний эрхийг хязгаарлах процесс нь хуулийн байгууллагын ажилтнуудад олгосон эрхийг хуулийн дагуу явуулах харилцааг зохицуулсан байдгаараа бусад хуулиудаас

онцлогтой байдаг. Төр өөрийн эрх мэдлийг хуулийн дагуу үүрэг хүлээсэн албан тушаалтнуудаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг ба тухайн эрх мэдэл нь зөвхөн хуулийн хүрээнд үйлчлэх ёстой бөгөөд хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй бүх харилцаа гэмт хэрэг болох аюултай. Хүний эрхийг эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад хамгаалах чиглэлээр гарсан олон улсын гэрээ конвенцүүдээс Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенц гол байр суурь эзэлдэг.

Тиймээс би энэхүү өгүүлэлт дэлхийн улс орнууд эрүүгийн процесс ажиллагаандаа олон улсын гэрээний заалтыг хэрхэн тусгасан болон хүний эрхийг хязгаарлах хуулийн заалтуудын хуулийн зохицуулалтуудыг эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсууд ба нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын Үндсэн хууль болон эрүүгийн процессын хуулиудыг харьцуулан танилцуулж байна.

1984 оны НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн эсрэг конвенцид нэгдэн орсон улс орнуудын хуулийн зохицуулалтаас харвал:-

#### *Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсууд (Civil Law Countries)*

**БНХАУ<sup>7</sup>-ын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт** “иргэд төрийн байгууллага, албан хаагчийн зүгээс иргэний эрхэд халдсан бол учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхтэй”, **Эрүүгийн хуулийн 131 дүгээр зүйлд** “Тухайн хүний эрх, ардчилсан эрх, иргэдийн бусад эрхэд ямарваа нэгэн этгээд хууль бусаар халдахаас хамгаална. Хууль бусаар халдсан нь ноцтой тохиолдолд тухайн этгээд эрүүгийн санкцийн дагуу хариуцлага

<sup>7</sup> БНХАУ (зарим судлаачид иргэний эрх зүйн болон социалист эрх зүйн холимог хэлбэртэй гэж үздэг)



тооцно”, **136 дугаар зүйлд** <sup>8</sup>“Эрүүдэн шүүж мэдүүлэг авахыг чанд хориглоно. Ямарваа нэгэн төрийн албан хаагч эрүүдэн шүүж мэдүүлэг авсан бол гурав хүртэл жил хорино. Бие махбодын шийтгэлийн улмаас тухайн этгээд гэмтсэн, эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон бол бусдад гэмтэл учруулах гэмт хэрэгт тооцож, илүү хүндээр шийтгэнэ”, **Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 32 дугаар зүйлд** “Шүүх, прокурор, мөрдөн байцаах бие бүрэлдэхүүн хуульд заасан журмын дагуу тухайн гэмт хэрэгт холбоотой цагаатгах, яллах төрлийн нотлох баримтыг цуглуулна. Эрүүдэн шүүж мэдүүлэг авах, заналхийлэх, хуурах, зальдах гэх мэт хууль бус арга хэрэглэхийг хатуу хориглоно” гэж заажээ. **Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 2, 67 дугаар зүйлд** иргэн, хуулийн этгээд, бусад байгууллагын хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь ямар нэгэн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны захиргааны актын улмаас зөрчигдсөн бол ардын шүүхэд гомдол гаргах, хуульд заасны дагуу нөхөн төлбөр шаардах эрхийг баталгаажуулжээ. **Ардын Цагдаагийн хуулийн 50 дугаар зүйлд** “Ардын цагдаа үүрэг гүйцэтгэхдээ иргэн эсвэл байгууллагын хууль ёсны эрх, ашиг сонирхолд халдсан бол Төрийн нөхөн төлбөрийн тухай хууль болон бусад холбогдох хууль, журмын дагуу нөхөн төлбөр төлнө” гэжээ. **Төрийн нөхөн төлбөрийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд** захиргааны шинжтэй нөхөн төлбөрийн асуудлыг тодорхойлохдоо ямарваа нэгэн захиргааны байгууллага эсвэл түүний бүрэлдэхүүн өөрийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дор дурдсан байдлаар тухайн этгээд халдсан бол хохирогч нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй. Үүнд:

<sup>8</sup> БНХАУ Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц 1988.10.04 нэгдэн орсон

(а) Иргэнийг хууль бусаар саатуулсан, эсвэл бие махбодын эрх чөлөөг хязгаарлахаар захиргааны албадан арга хэмжээг хууль бусаар авсан;

(б) Иргэнийг хууль бусаар хорьсон эсвэл бие махбодын эрх чөлөөг хязгаарласан;

(с) Зодох зэргээр тухайн иргэний бие махбодыг гэмтээх, эсвэл амь насыг хорооход хүргэсэн хэрцгий үйлдэл хийсэн, эсвэл бусдаар хийлгэсэн;

(д) Иргэний бие махбодыг гэмтээх, эсвэл амь насыг хороохын тулд хууль бусаар галт зэвсэг эсвэл цагдаагийн хэрэгсэл ашигласан;

(е) Иргэний бие махбодыг гэмтээсэн эсвэл амь насыг хороосон хууль бус бусад үйлдлийг хийсэн. Уг хуулийн **6 дугаар зүйлд** “Хохирсон иргэн, хуулийн этгээд, бусад байгууллага нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй” гэжээ.

**Төрийн нөхөн төлбөрийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд** эрүүгийн шинжтэй нөхөн төлбөрийн асуудлыг тодорхойлохдоо мөрдөн байцаах, хянан шалгах, шүүх, шоронгийн удирдлагад багтах ямарваа нэгэн байгууллага эсвэл түүний бүрэлдэхүүн өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дор дурдсан байдлаар тухайн этгээдийн бие махбодын эрхэд халдсан бол хохирогч нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй. Үүнд:

(а) Ямар нэгэн гэмт хэрэг хийсэн талаар нотолгоогүй эсвэл сэжиглэхүйц нотлох баримтгүйгээр тухайн хүнийг алдаа гаргаж саатуулсан;

(б) Ямар нэгэн гэмт хэрэг хийсэн талаар нотолгоогүй тухайн хүнийг баривчилсан;

(с) Ял ногдуулж эдлүүлсэн хойно гэм буруугүйд тооцохын оронд шүүхээр дахин хяналт тавих шийдвэр гарсан;

(d) Зодох зэргээр тухайн иргэний бие махбодыг гэмтээх, эсвэл амь насыг хорооход хүргэсэн байдлаар эрүүдэн шүүж мэдүүлэг авсан, хэрцгий үйлдэл хийсэн, эсвэл бусдаар хийлгэсэн;

(e) Иргэний бие махбодыг гэмтээх, эсвэл амь насыг хороохын тулд хууль бусаар галт зэвсэг эсвэл цагдаагийн хэрэгсэл ашигласан.

Тус хуулийн 16 дугаар зүйлд мөрдөн байцаах, хянан шалгах, шүүх, шоронгийн удирдлагад багтах ямарваа нэгэн байгууллага эсвэл түүний бүрэлдэхүүн өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дор дурдсан байдлаар тухайн этгээдийн өмчлөх эрхэд халдсан бол хохирогч нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй. Үүнд:

(a) Хууль бусаар өмчийг лацдах, саатуулах, хөлдөөх, албадан хураах арга хэмжээ авсан;

(b) Торгох, албадан хураах ял ногдуулж эдлүүлсэн хойно гэм буруугүйд тооцохын оронд шүүхээр дахин хяналт тавих шийдвэр гарсан.

Амьд явах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрхээ зөрчүүлсэн үйлдэлд нөхөн төлбөр тооцох стандартыг сайжруулахын тулд дээрх хуулийн 34 дүгээр зүйлд дараах байдлаар үнэлэхээр заасан байдаг. Үүнд:

(a) Бие махбод гэмтсэн тохиолдолд эмнэлгийн зардал, хөлсөөр үнэлдэг ажлын цагт нь уялдуулан орлогыг нь нөхөн төлнө;

(b) Хөдөлмөрийн чадвараа хэсэгчлэн эсвэл бүрэн алдсан тохиолдолд хөгжлийн бэрхшээлийн улмаас өссөн зайлшгүй зардал, эмчилгээний болон сувилгааны зардал зэрэг эмнэлгийн тасралтгүй үйлчилгээний өртөг, хөгжлийн бэрхшээлтэй амьдрах зардал, нөхөн сэргээх эмчилгээний төлбөр, хөгжлийн бэрхшээлтэй болгосон нөхөн төлбөр төлнө. Хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан тохиолдолд тухайн хөгжлийн

бэрхшээлтэй хүний өмнө нь туслан дэмжиж байсан, ажил эрхэлж чаддаггүй хүмүүст нь амьдрах зардал төлнө;

(c) Нас барсан тохиолдолд нас барсанд нөхөн төлбөр, оршуулгын зардал төлөхийн зэрэгцээ нас барсан хүн өмнө нь туслан дэмжиж байсан, ажил эрхэлж чаддаггүй хүмүүст нь амьдрах зардал төлнө.

Уг хуулийн 35 дугаар зүйлд сэтгэцэд нөлөөлсөн тохиолдолд зөрчлийн сөрөг үр нөлөөнөөс хамаарч хохирогчид учирсан сөрөг байдал арилж, хохирогчийн ажлын нэр хүнд сэргэж, албан ёсоор уучлал гуйсан байна. Хэрэв ноцтой үр дагавар гарсан бол сэтгэл санааны хохиролдоо тохирсон төлбөр төлүүлнэ.

2011 оны 1 дүгээр сард БНХАУ-ын Төрийн нөхөн төлбөрийн хуулийг ашиглахтай холбоотой цөөнгүй зүйлд хамаарах тайлбарыг Ардын дээд шүүхээс гаргаж, Төрийн нөхөн төлбөртэй холбоотой хэргийг шүүхээр хянан шийдвэрлэх журмыг стандартчилахыг зорьсон ба Төрийн нөхөн төлбөрийн хууль, түүний нэмэлт өөрчлөлтийг ашиглахтай холбоотой асуудлыг тодруулж, Ардын шүүхүүдийн нөхөн төлбөрийн хорооны Төрийн нөхөн төлбөрийн хэргийг шүүхээр шийдвэрлэх журам боловсруулжээ. 2012 оны 1 дүгээр сард Ардын дээд шүүхээс Төрийн нөхөн төлбөрийн хэргийг хүлээн авах журам баталж, ардын шүүхүүд хуулийн дагуу төрийн нөхөн төлбөрийн хэргийг хүлээн авч шийдвэрлэх нарийн зохицуулалттай болсон байна. Ардын дээд шүүхээс жил бүр иргэний эрх, эрх чөлөөнд халдсан зөрчлийн улмаас төрийн нөхөн төлбөрийг тооцох стандартыг зааварлан, тогтоодог ба Үндэстний статистикийн товчоо зэрэг төрийн байгууллагуудын тоо баримтад тулгуурладаг. Жишээлбэл, 2012 онд Төрийн нөхөн төлбөр тооцоолж шийдвэр гаргах

үндэслэлийн тухай Ардын дээд шүүхийн мэдэгдэлд иргэдийн хувийн эрх чөлөөнд халдсан бол зөрчил гарсан өдрөөс хойш нэг өдрийн 162.65 юань нөхөн төлбөрт олгохоор нарийвчлан заажээ. Улсын аюулаас хамгаалах яамнаас 2010 оны 9 дүгээр сард гарсан Төрийн нөхөн төлбөрийн хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой асуудлын талаарх мэдэгдэлд аюулаас хамгаалах байгууллагуудын бүх түвшинд хэрэг маргааныг хуулийн дагуу шийдвэрлэх, эрүүдэн шүүх, зодох, зүй бус үйлдлээр мэдүүлэг авахыг чанд хориглох, хувийн эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүн эсвэл түр саатуулсан, баривчилсан хүнийг зодох, зүй бус харьцах, эсвэл бусдаар энэ үйлдлийг гүйцэтгүүлэх, шударгаар Төрийн нөхөн төлбөрийн хэргийг шийдвэрлэх талаар үүрэг болгожээ. Энэ зохицуулалтуудаас харахад БНХАУ нь “Эрүү шүүлтийн эсрэг конвенцийн зүйл заалтуудыг нэг хуулинд багтаан томёололгүйгээр тус тусад нь хууль гарган зохицуулсан байна.

**БНСУ-ын хувьд Эрүү шүүлтийн эсрэг конвенцийн<sup>9</sup> дагуу Эрүүгийн хуульдаа “эрүү шүүлт”-ийн талаар тусгайлан зохицуулсан зохицуулалт сайтар тусгаж өгөөгүй. Хууль зүйн яамны дэргэдэх зөвлөх шинжтэй Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тусгай дэд хорооны зүгээс Эрүүгийн хуулийн 125 дугаар зүйлд заасан төрийн албан хаагчийн хэрцгий үйлдлийг шалгах тухай заалтыг Конвенцийн агуулгад нийцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхээр ажиллаж байна.**

Хууль зүйн яамны дэргэдэх Хүний эрхийн зөрчлийг илтгэх төв, Үндэстний бодлогын агентлагийн Хүний эрхийг хамгаалах захирлын газар, Авлигын эсрэг болон иргэний эрхийн комисс нь эрүүгийн

<sup>9</sup> БНСУ Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцийг 1995.01.09-нд соёрхон баталсан.

гэмт хэргийг мөрдөн байцаах, зөрчлийг хянан шийдвэрлэхтэй зэрэгцэн эрүүдэн шүүсэн, зүй бус харьцсан хууль сахиулах төрийн албан хаагчдыг хянан шалгадаг.

**БНСУ-ын Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын хуулийн 19 дүгээр зүйлд** хүний эрхийн зөрчлийг хянан шалгах, хохирсон эрхийг сэргээж ажиллахаар заасан. Уг хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Засгийн газар, орон нутгийн захиргаа, хорих эсвэл хамгаалах байгууллагын бие бүрэлдэхүүн өөрийн үүргээ гүйцэтгэхдээ хүний эрх зөрчсөн бол тухайн эрхээ зөрчүүлсэн хүн эсвэл зөрчлийг мэдсэн этгээд, байгууллага нь Хүний эрхийн Үндэсний Комисст гомдол гаргаж болно.

Үүний дараа Хүний эрхийн Үндэсний Комисс хэрцгий, хүнлэг бус, нэр төрийг нь доромжилж харьцаж шийтгэх зэрэг аливаа хүний эрхийн зөрчлийг шалгаж зөвлөмж хүргүүлэх хуулийн зохицуулалттай байна.

**Японы<sup>10</sup> Эрүүгийн хуульд** (193-196, 220, 222, 223 дугаар зүйл) төрийн албан хаагч эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, тусгай албан хаагч дайрах, хэрцгий авирлах, хууль бусаар баривчлах, торгох, гэмтэл учруулах, амь насыг бүрэлгэх, заналхийлэх, албадах зэрэг гэмт хэргийг заасан ч эрүү шүүлтийг тусгайлан тодорхойлж, нарийвчилсан заалт байхгүй.

Төрийн албан хаагч Төрийн эсвэл төрийн байгууллагын нэрийн өмнөөс эрх мэдэл хэрэгжүүлж, үүрэг гүйцэтгэж байхдаа эрүүдэн шүүсэн<sup>11</sup>, зүй бус харьцсан бол хохирогч **Төрийн эрх сэргээх хуулийн 1 дүгээр зүйлийн** дагуу Төр эсвэл тухайн төрийн байгууллагаас хохирлоо шаардаж болно.

<sup>10</sup> Мейжигийн үед Европын, ялангуяа Герман, Францын туршлагаар шүүхийн, эрх зүйн тогтолцоогоо байгуулсан ч Америкийн нөлөөн дор Үндсэн хууль, эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, хөдөлмөрийн хууль, компанийн хууль зэргээ өөрчилсөн холимог шинж агуулсан тогтолцоотой улс

<sup>11</sup> Япон Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцийг 1999.06.29-нд соёрхон баталсан.

Хэрэв хувь хүн эрүүдэн шүүсэн, эсвэл зүй бус харьцсан бол **Иргэний хуулийн 709 дүгээр зүйлийн** дагуу хохирогч тухайн этгээдээс хохирлоо шаардаж болно. Иргэний гаргасан нэхэмжлэлийн хувьд 2007 онд 246 хэргийн 16, 2008 онд 320 хэргийн 11, 2009 онд 219 хэргийн 14 нэхэмжлэлд Төрөөс нөхөн төлбөр гаргуулахаар шийдвэрлэсэн байна. Гэхдээ төрөөс төлсөн нөхөн төлбөрийн хэдэн хувь эрүүдэн шүүхтэй холбоотой талаар нэгдсэн тоо баримт байхгүй ажээ..

**ОХУ-ын Эрүүгийн хуульд** нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай 2003 оны 162 дугаар холбооны актын дагуу **Эрүүгийн хуулийн 117 дугаар** зүйлд дараах тайлбарыг нэмсэн. Эрүүгийн хуулийн уг зүйл болон бусад зүйлд заасан “эрүү шүүлт” гэдэгт шийтгэх эсвэл өөр ямар нэгэн зорилгоор хохирогчоос мэдүүлэг авах эсвэл түүний хүслээс гадуур ямар нэгэн үйлдэл албадан хийлгэж, бие махбодын эсвэл сэтгэл санааны зовлон шанал учруулахыг ойлгоно. **Эрүүгийн хуулийн 302 дугаар зүйлд** сэжигтэн, яллагдагч, хохирогч, гэрч мэдүүлэг өгөхийг албадах, эсвэл шинжээч, мэргэжилтнээр тодорхой дүгнэлт, мэдэгдэл гаргуулахдаа заналхийлэх, дарамтлах, хууль бус үйлдэл хийсэн мөрдөн байцаагч эсвэл мөрдөн байцаагчийн санаа бодол, хүсэл зоригийг гүйцэлдүүлсэн хүнд эрүүгийн хариуцлага тооцохоор заажээ.

Хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах Европын конвенцийн 3 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж баривчлах байрны нөхцөл байдалтай холбоотой 34 гомдол гаргаснаар Хүний эрхийн Европын шүүхээс материаллаг нөхөн төлбөр олгох шийдвэр гаргасан байна.

Саатуулагдсан, баривчлагдсан этгээд байрны нөхцөл байдалтай холбогдуулан дотоодын хүний эрхийг хамгаалах

механизмд гомдлоо гаргаж, эрхээ сэргээлгэх, учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэх боломжтой байна.

Хуулийн дагуу хянан шийдвэрлүүлэх эрхийг зөрчсөн, үндэслэл бүхий хугацаанд шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгээгүй тохиолдолд нөхөн төлбөр олгох тухай 2010 оны 68 дугаар Холбооны актын дагуу ОХУ-ын иргэд, гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүн, ОХУ-ын, гадаадын, олон улсын байгууллагуудын эрхийг зөрчсөн тохиолдолд шударгаар нөхөн төлбөр олгох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Энэ хуулийн дагуу дээр дурдсан эрхээ зөрчүүлсэн бол хуулийн дагуу нөхөн төлбөр шаардах ба хуулийн дагуу үндэслэл бүхий хугацаанд хянан шийдвэрлүүлэх гэдэгт эрүүгийн хэргийг шүүхийн өмнөх шатанд мөрдөн шалгах хугацаа, шүүхээр хянан шийдвэрлэх хугацааг ойлгоно. Дээрх хугацааг зөрчсөн, албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлээгүйн улмаас ноцтой хохирол учирсан бол нөхөн төлбөр шаардах эрхтэйг онцолсон байна. Үндэслэл бүхий хугацаанд шүүхээр хянан шийдвэрлээгүйн улмаас зөрчил гарсан тухай шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болмогц холбооны төсвөөс нөхөн төлбөрийг төлөх ба шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх хугацаанд ажиллаагүй бол холбооны төсөв, ОХУ-ын холбогдох байгууллагын төсөв, эсвэл орон нутгийн төсвөөс төлнө.

**Үндсэн хуулийн 53 дугаар зүйлд** Төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас учирсан хохирлоо Төрөөс нөхөн төлүүлэх эрхийг заасан байна. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 133, 138 дугаар зүйлд болон Иргэний хуулийн 1070 дугаар зүйлд мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч зэрэг албан тушлаалтны хууль бус эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны

улмаас учирсан хохиролд Төрөөс нөхөн төлбөр төлөхөөр заасан. Нөхөн төлбөрийг холбооны төсвөөс олгох ба хуульд өөрөөр заасан бол ОХУ-ын холбогдох төрийн байгууллага, эсвэл орон нутгийн төсвөөс гаргахаар зохицуулжээ. Хүний эрхийн Европын шүүхээс гаргасан 11 шүүхийн шийдвэрт 283,000 евро (12,755,376 рубль) нөхөн төлбөрт гаргах шийдвэр гарсан байна.

**Террорист ажиллагааны эсрэг хуулийн 18 дугаар зүйлийн дагуу** террорист ажиллагааг зогсоохын тулд төрийн албан хаагчийн хууль ёсны үйл ажиллагааны улмаас хувь хүн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлоо Төрийн зүгээс холбооны төсвөөс төлнө. Террорист ажиллагааны улмаас учирсан ёс суртахууны шинжтэй хохирол нь тухайн үйлдлийг хийсэн этгээдтэй шууд хамаарч хариуцна.<sup>12</sup>

**ХБНГУ Үндсэн хуулийн шинжтэй Ерөнхий хуулийн 1, 2, 3, 19, 104 дүгээр зүйлд** хувь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх, төрийн оролцооноос ангид хувийн нууцтай байх (Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтоосон жишгээр бие махбодын халдашгүй байдалд оюун санааны эрүү шүүлт<sup>13</sup>, сэтгэл хөдлөлийн хувьд хэрцгий хандах зэрэг үйлдлийг багтааж ойлгохоор шийдсэн.), саатуулагдсан, баривчлагдсан хүмүүстэй зүй бус харьцахгүй байх, эрүүдэн шүүсэн тохиолдолд үр нөлөөтэй эрхийг сэргээх, хохирлоо барагдуулах эрхийг баталгаажуулсан.

**Эрүүгийн ерөнхий хуулийн** “Олон улсын эрх зүйн гэмт хэрэг” хэсгийн хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэгт эрүүдэн шүүх зэрэг асуудлыг тусгасан. Ялангуяа дайны гэмт хэрэгт “хэрцгий, хүнлэг бус”-аар хүнтэй харьцаж, бие махбодын, сэтгэл

санааны зовлон шаналал учруулж, “эрүүдэн шүүж, зэрэмдэглэсэн” бол гэмт хэрэгт тооцож, шийтгэхээр зохицуулсан ажээ.

Удаан хугацааны мэтгэлцээний дүнд **Холбооны Засгийн газар** 2006 онд эрүү шүүлтийн бүх үйлдлийг хориглох байр суурийг илэрхийлсэн ба онц байдлын үед ч зөвтгөхгүй байхаар шийдвэрлэсэн. Тодруулбал тодорхой нөхцөл үүссэн тохиолдолд эрүү шүүлтийг хүлээн зөвшөөрөхөөр зохицуулсан хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг хэлэлцэхгүй, буцаасан байна. Эрүүдэн шүүх, түүнтэй адилтгах дорд үзсэн, зүй бус үйлдлийг таслан зогсоох, шийтгэхгүй байхаас гадна харьцахыг хориглох болсноо Хууль зүйн сайд мэдэгдэж байжээ.

**Цэргийн эрүүгийн хуулийн** 30, 31 дүгээр зүйлд доогуур цолтой албан хаагчидтай зүй бус харилцсан бол гэмт хэрэгт тооцож, шийтгэх зохицуулалт оруулжээ. Мөн **Цэргийн бие бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн** 22 дугаар зүйл, Цэргийн сахилгын дүрмийн 126 дугаар зүйлд эрүү шүүлтийг тусгасан байна. Хохирлыг тооцох талаар нарийвчилсан зохицуулалт, журам батлаагүй байна.

**Нийтийн эрх зүйн (Common Law Countries) тогтолцоотой Канад** Терроризмын эсрэг хууль, Цагаачлал, дүрвэгсдийг хамгаалах хууль батлахдаа эрүү шүүлт үүсэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж ажиллахыг зорьсон ба Эрүүгийн хуулийн 269.1(4) зүйлийн дагуу эрүү шүүлтийг нэг мөр хориглосон. Уг зүйлийн дагуу Гэмт хэргийн хохирогчдын талаарх журам, Хохирогчийн нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрөө шинэчлэн хэрэгжүүлдэг. Тодруулбал:

(а) гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш 1-2 жилийн дараа нөхөн төлбөр шаардах боломжтой болсон;

<sup>12</sup> Социалист загварын өөрчлөлт 1900-аад онд, Европын эх газрын шинжтэй өөрчлөлтийг 1990-ээд оноос оруулсан гэж үздэг

<sup>13</sup> ХБНГУ Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийгдоромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцид 1990.10.01-нд нэгдэн орсон.

(b) бусдыг алах гэмт хэргийн хохирогч гэр бүлийн гишүүдэд нэн даруй зөвлөх үйлчилгээний зардлыг олгодог болсон;

(c) онцгой тохиолдолд 1000-2000 долларын зөвлөх үйлчилгээний хөлс олгох хэмжээг ихэсгэсэн;

(d) “зөвлөх үйлчилгээ” гэдэгт уламжлалт Аборигинал эмчилгээний аргыг багтаасан;

(e) Хохирогчийн нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрийн өргөдөл гаргах журмыг илүү хялбаршуулсан.

Мөн Канадын эзэн хааны морьт цагдаагийн бодлогыг тус эрүүгийн хуульд нийцүүлэн өөрчилсөн. Үндэсний аюулгүй байдал, эрүүгийн гэмт хэрэг хянан шалгах газрын зааварчилгаанд “эрүү шүүлт, хүний эрхэд халдсан зүй бус үйлдлийг дэмжсэн ямарваа нэгэн үйлдлийг зөвшөөрөхгүй болно” гэж тусгасан байна.

Канадын Засгийн газар Хохирогчдын сангаар дамжуулан, эрүүгийн шүүхийн тогтолцоон дахь гэмт хэргийн хохирогчдын туршлагыг сайжруулахыг зорьдог. Төрийн зүгээс 2007 онд өргөжүүлсэн энэ санд хохирогч хандаж, хилийн чанадад байхдаа хохирсон, хохирогч болсны улмаас ямар ч төлбөрийн чадваргүй болсон тохиолдолд нэн даруй санхүүгийн дэмжлэг авахдаа дараах аль нэгэн гэмт хэргийн хохирогч гэдгээ тодорхойлно. Үүнд:

- хүн амь насыг бүрэлгэх
- бэлгийн халдлага
- онц хүнд хэмжээний халдлага
- хувь хүнд чиглэсэн хүчирхийлэл

бүхий халдлага (мөн хүүхдийн эсрэг). Дээрх гэмт хэргийн аль нэгний улмаас эрүү шүүлтэд<sup>14</sup> өртсөн Канад Улсын иргэн санхүүгийн туслалцаа авахаар тус санд хандаж болно.

<sup>14</sup> Канад Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцид 1987.01.24-нд нэгдэн орсон.

**Америкийн Нэгдсэн Улс** Конвенцийг соёрхон батлахаас өмнө АНУ эрүүдэн шүүх талаарх эрүүгийн статут (18 U.S.C. 2340A et seq.) баталж, АНУ-ын харьяат эрүүдэн шүүсэн бүх хэргийг гэмт хэрэгт тооцохоор заасан байна. Мөн сэтгэл санааны байдлаар эрүүдэн шүүх<sup>15</sup> үйлдлийг дээр дурдсан хуулиас гадна **Эрүү шүүлтийн хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд** (Torture Victim Protection Act, 28 U.S.C. 1350 note.) тусгайлан заажээ.

АНУ-ын хуулийн дагуу төрийн байгууллагын бүх шатны албан хаагчид ямагт бүхий л газарт эрүүдэн шүүхийг хориглосон байна. **Саатуулагдсан этгээдтэй харьцах хуулийн** дагуу (the Detainee Treatment Act of 2005 (DTA), Pub. L. No. 109-163, 42 U.S.C. 2000dd) (“АНУ-ын Засгийн газрын хяналтан дор саатуулагдсан эсвэл бие махбодын хувьд хараат байгаа этгээдийг иргэний харьяалал, оршин суугаа газраас үл хамааран хэрцгий, хүнлэг бус, нэр төрийг нь доромжилж харьцаж шийтгэхийг хориглоно”), АНУ-ын албан хаагч бүр хэн байхаас үл хамааран хэрцгий, хүнлэг бус, нэр төрийг нь доромжилж харьцаж шийтгэсэн шинжтэй үйлдэл хийхийг хориглодог. Тус хязгаарлалт нь АНУ-ын Засгийн газрын бүх түвшинд үйлчилдэг онцлогтой.

Хууль зүйн яамны Гэмт хэргийн хохирогчдын асуудал хариуцсан газар (DOJ/OVC) **Гэмт хэргийн хохирогчийн тухай хуулийн** дагуу (Victims of Crime Act (VOCA), 42 U.S.C. 10602) хохирогчдын нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрийг муж бүрт дэмжихээр санхүүжүүлж ажилладаг. Эдгээр хөтөлбөр нь хохирогчид, гэр бүлийн хүчирхийлэл зэрэг эрүүгийн гэмт хэргийн улмаас хохирсон хохирогч, хүчирхийллийг

<sup>15</sup> АНУ Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцид 1994.10.21-нд нэгдэн орсон.

даван туулсан хүмүүст нөхөн төлбөр олгох зорилготой. Нөхөн төлбөрийн хөтөлбөр эмнэлгийн зардал, сэтгэцийн эрүүл мэндийн зөвлөгөө, алдсан ашиг орлого, оршуулгын зардлыг нөхөн олгодог. Муж бүр жил бүр Гэмт хэргийн хохирогчийн тухай хуульд заасан нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн тухай гүйцэтгэлээ тайлагнадаг. Тайлангийн тоон мэдээллийн хэсэгт гэмт хэргийн ангиллаар төлбөр төлсөн гомдол, бусдын бие махбодод халдах, амь насанд халдах, бэлгийн халдлага, хүүхэдтэй зүй бус харьцах, согтуугаар жолоодох зэрэг зам тээврийн гэмт хэрэг, мөшгих, дээрэмдэх, терроризм, барьцаалах зэрэг гэмт хэргийн улмаас нийт төлсөн мөнгөн дүн гэх мэт тоо баримт багтана.

### Германы иргэний эрх зүйн тогтолцооны улсууд (German Civil Law Countries)

БНХАУ<sup>16</sup>-ын 2013 оны 1 сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу цагдаагийн албан хаагчийн эрх хэмжээг дараах байдлаар тогтоожээ.

Эрүүгийн хэрэгт цагдан хорихдоо прокурорын зөвшөөрлөөр цагдан хорих ба баривчлахын өмнөх шатанд тооцогдоно. Гэр бүлийн гишүүдэд нь барьсан талаар 24 цагийн дотор мэдэгдэнэ. Прокурор 3 хүртэл хоног цагдан хорих ба “онцгой нөхцөл байдал” үүссэн гэж үзвэл 7 хүртэл хоног цагдан хорих зөвшөөрөл өгч болно. “Гол сэжигтэн”-г 30 хүртэл хоног цагдан хорьж болно.

Прокурорын ялласан баримтад тулгуурлан баривчилж, шүүхэд шилжүүлнэ. Прокурор баривчлах хүсэлтийг зөвшөөрвөл цагдан хорих хугацаан дээр 2 сараар

үргэлжлүүлж болно. “Харилцан адилгүй нөхцөл байдал”-аас хамаарч 7 сар хүртэл хугацаа тогтоож болох ба прокурорын албан ёсны ялласан баримтад үндэслэнэ.

Цагдаагийн байгууллага нь хэн нэгний эрх чөлөөг хязгаарласан тохиолдолд хяналт тавьж болно. Үүнд:

Батлан даалт эсвэл барьцаагаар гарсан сэжигтэн 1 жилийн хугацаанд тухайн хот эсвэл нутгаас гарахгүй байхад хяналт тавина.

Гэрийн дотор болон ойр байрлах ёстой буюу гэрийн хорионд орсон сэжигтэн цагдаагийн зөвшөөрөлгүйгээр өөр хүнтэй уулзаж болохгүй бөгөөд тус шийтгэлийг 6 сар хүртэл ногдуулж болно.

“Улсын аюулгүй байдал, терроризм, онц ноцтой авлига”-ын хэрэгт холбогдсон бол гэрийн хориог эрх бүхий байгууллагын тогтоосон газарт гүйцэтгэж болно. Сэжигтэн “тогтоосон газар”-г очсон бол цагдаа гэр бүлийн гишүүдэд тухайн нөхцөлийн талаар мэдэгдэх ёстой. Гэхдээ байрлал эсвэл ялын талаар дурдахгүй.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заагаагүй ч захиргааны журмаар 15 хүртэл хоног захиргааны шинжтэй саатуулж болно. Анх 1957 онд баталж, 2005 онд өөрчлөлт оруулсан БНХАУ-ын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн дагуу мансууруулах бодис хэрэглэгчид, бие үнэлэгчдийг шүүх хуралдаангүйгээр 2 жил хүртэл хугацаагаар Хөдөлмөрөөр шинэчлэх ангиудад (албан ёсоор эдгээр ангиудыг 2013 онд хаасан) саатуулж болно.

БНСУ<sup>17</sup> Сэжигтэнг баривчлах үед ямар шалтгааны улмаас баривчилж байгаа талаар, хууль зүйн туслалцаа авах эрхтэйг мэдүүлнэ. Баривчлах тухай аливаа шийдвэрийг шүүгч олгоно. Шүүгчийн

<sup>16</sup> БНХАУ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1998.10.05-нд гарын үсэг зурсан.

<sup>17</sup> БНСУ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактыг 1990.04.10-нд соёрхон баталсан.

шийдвэргүй тохиолдолд прокурор **48 цагийн** дотор зөвшөөрөл хүсэх ба уг хугацаа дуусвал сэжигтэнг тэр даруй суллана. Шүүгчийн зөвшөөрлийн дагуу баривчлах, цагдан хорих, нэгжих, хураах ёстой. Шүүхийн өмнөх шатанд цагдан хорих бол **20 өдрөөс** хэтрэхгүй ба нэг удаа **10 өдрөөр** сунгаж болно. Цагдаа сэжигтэнг байцаахдаа **6 цагаас** хэтрэх ёсгүй.

**Япон**<sup>18</sup> Шүүх байгууллагын ажилтны өгсөн зөвшөөрлийн дагуу хувь хүнийг баривчилна. Ноцтой тохиолдолд зөвшөөрөлгүй баривчлах боломжтой ч зөвшөөрлөө даруй авсан байх шаардлагатай. Япон Улсын Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйл:...Хэнийг ч ямар хэрэгт ял тулгаж байгаа болон мэдээлэлгүйгээр тэр даруйд хууль зүйн туслалцаа авах боломжгүйгээр баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй бөгөөд зохих үндэслэлгүйгээр цагдан хорихыг хориглоно. Тухайн хүний шаардлагын дагуу тэрхүү үндэслэлийг өөрийг нь болон өмгөөлөгчийг нь байлцуулан нээлттэй шүүхэд нэн даруй танилцуулах ёстой. Шүүхийн өмнөх шатанд цагдан баривчлах хугацааг сунгахыг Үндсэн хуулиар хориглосон ба нээлттэй шүүхээр шийдвэрлэх ёстой.

Япон Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль 203 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг..

Цагдаагийн албан хаагч баривчлах захирамжийн дагуу сэжигтнийг баривчилсан буюу баривчлах захирамжийн дагуу баривчлагдсан этгээдийг хүлээн авсан даруйдаа сэжигтэн этгээдэд сэжиглэгдэн буруутгагдаж байгаа гэмт хэргийнх нь суурь мэдээллийг өгөх буюу сэжигтэн этгээд өмгөөлөгч авах эрхтэйг мэдээлж түүнд тайлбар өгөх боломж олгосны үндсэн дээр түүнийг цагдан хорих шаардлагагүй гэж

үзвэл суллах буюу түүнийг цагдан хорих үндэслэл байна гэж үзвэл таслан сэргийлэх арга хэмжээ авснаас хойш 48 цагийн дотор сэжигтэн этгээдийг холбогдох баримт бичиг, гэрч баримтын хамтаар прокурорт шилжүүлэх үүрэгтэй. прокурор **24 цагийн** дотор яллах эсэхээ шийдвэрлэнэ. Хэрэв яллах шийдвэр гарсан бол сэжигтэнг шууд шүүхэд шилжүүлнэ. гэжээ

**ОХУ**<sup>19</sup>-ын эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар сэжигтэн яллагдагчид цаашид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай шүүхийн шийдвэр гараагүй бол сэжигтэн яллагдагчийг 48 цагийн дотор суллана.

ОХУ-ын Эрүүгийн<sup>20</sup> байцаан шийтгэх хуулийн дагуу Цагдан хоригдох шийдвэрийг гэмт хэргийн сэжигтэн болон яллагдагчид шүүхээс тогтоодог ба мөрдөн байцаалтын шатанд 2 сараас илүү хорьж болохгүй, сунгах шаардлагатай бол шүүхийн шийдвэрээр 6 сар хүртэл сунгана. Үүнээс цааш зөвхөн хүнд болон ноцтой хүнд гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа этгээдийг холбогдох мөрдөн байцаах байгууллагын болон ОХУ-ын прокурорын зөвшөөрлөөр 12 сар хүртэл хугацаагаар хорих шийдвэрийг шүүх гаргана.

12 сараас дээш хугацаанд цагдан хорих тохиолдолд зөвхөн хуульд заасан шүүхийн шийдвэрээр, хүнд болон онц хүнд гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдэд мөрдөн байцаагчийн хүсэлтийг харгалзан гэмт хэргийн харьяаллын дагуу ОХУ-ын мөрдөн байцаах Хорооны даргын болон эсвэл Улсын гүйцэтгэх засаглалын харьяанд байх мөрдөн байцаах албаны даргын зөвшөөрлөөр 18 сар хүртэл хугацаагаар цагдан хорих шийдвэрийг шүүх гаргана. Үүнээс хойш дахин хугацаа сунгах боломжгүй гэсэн

<sup>18</sup> Япон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1979.06.21-нд нэгдэн орсон.

<sup>19</sup> ОХУ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1973.10.16-нд нэгдэн орсон.

<sup>20</sup> (в ред. Федеральных законов от 05.06.2007 N 87-ФЗ, от 03.12.2007 N 323-ФЗ)



зохицуулалт хийсэн байна.

**ХБНГУ**<sup>21</sup> Шүүгч гагцхүү хорих хугацааг тогтооно. Шүүхийн шийдвэргүй хорьсон бол нэн даруй шүүгчээр хугацааг тогтоолгох ёстой. Иймээс цагдаа зөвшөөрөлгүйгээр **24 цаг хорьсон** бол сэжигтэнг суллах ёстой. ХБНГУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 98b зүйлийн 2 дахь хэсэгт Албадлагын арга хэмжээг хойшлуулшгүй тохиолдолд гагцхүү шүүгчийн шийдвэр, мөн нийтийн прокурорын газрын тушаалаар авах ба цагдан хорих шийдвэрийг шүүгч л гаргана. Тус хуулийн 122a хэсэгт заасны дагуу хуулийн 112a хэсэгт заасан баривчлах үндэслэл бүрдээгүй бол цагдан хорих хугацаа нь 1 жилээс хэтрэхгүй байна.

#### *Нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улсууд (Common Law Countries)*

**Канад**<sup>22</sup> Иргэд эсвэл цагдаа зөвшөөрөлтэй, эсвэл зөвшөөрөлгүй баривчилж болно. Ихэнх нь зөвшөөрөлгүй гүйцэтгэдэг. Канадын Эрүүгийн хуулийн 495.1 дэх зүйлийн дагуу цагдаагийн ажилтан ямар нэгэн этгээд гэмт хэрэг үйлдэх гэж байгаа эсвэл үйлдэж байвал зөвшөөрөлгүй баривчлах эрхтэй. Мөн Эрүүгийн хуульдаа иргэнд баривчлах эрхийг олгосон байна. Гэмт хэрэг үйлдсэн, эсвэл гэмт хэрэг үйлдээд баривчлуулахаас зугтаж байгаа бол гэсэн хоёр нөхцөл тусгайлан заажээ. Шүүхээс зарлан дуудсан тохиолдолд ирээгүй бол шүүхийн зөвшөрлөөр баривчлах боломжтой. Канадын эрх, эрх чөлөөний Хартийн 9 дүгээр зүйлд хүн бүр хууль бусаар баривчлуулах, хоригдохоос хамгаалуулах эрхтэй гэж заасан ба шүүхийн өмнө саатуулсан бол

ялаас хасч тооцно. Шүүгч шүүхийн өмнөх саатуулагдсан хугацааны 1 өдрийг 1.5 өдрөөр тооцож болно. Баривчилсаны дараа Канадын цагдаагийн газраас сэжигтэнг саатуулах үндэслэл, нотлох баримтгүй тэр даруй суллах ёстой. Баривчилсан хүний талаар тэр даруй буюу 24 цагийн дотор шүүгчид танилцуулна.

**АНУ**<sup>23</sup> Шүүхийн өмнөх шатанд өөрийн эрхийг хамгаалах талаар баталгаажуулсан баталгааг АНУ-ын Үндсэн хуулийн 4, 5, 8 дахь өөрчлөлтөөр оруулсан ажээ. Тус өөрчлөлтүүдийг задалж үзвэл 4 дүгээр өөрчлөлт:

Хувь хүн, түүний орон байр, бичиг баримт аюулгүй байх төдийгүй үндэслэлгүй нэгжих, хураан авахаас хамгаалуулах, үндэслэл бүхий зөвшөөрөлгүйгээр орон байр нэгжих, тухайн хувь хүн эсвэл эд зүйлийг хураан авах, саатуулахыг хориглоно. Баримт бичиг шалгах, зогсоох, саатуулах, баривчлах зэрэг цагдаагийн бүх үйлдэл нь үндэслэлтэй байхыг шаардах ба үгүй бол хариуцлага тооцох болно.

#### *5 дугаар өөрчлөлт:*

Ямарваа нэгэн этгээдийг хуулийн дагуу хянан шийдвэрлэхгүйгээр эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахгүй ба ял шийтгэл давхардуулан оноож болохгүй. Нөхөн төлбөргүйгээр хувийн өмчийг нийтийн зориулалтаар ашиглахыг хориглоно. Мөн Мирандагийн<sup>24</sup> сануулгыг байнга анхааруулж байх хэрэгтэй.

#### *8 дугаар өөрчлөлт:*

Хэн нэгнийг 6 сараас хэтрэхгүйгээр хорьж шүүхээр хянан шийдвэрлэнэ гэж тус тус зохицуулжээ.

<sup>23</sup> АНУ Канад Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1992.06.08-нд нэгдэн орсон.

<sup>24</sup> Мирандагийн сануулга (Miranda Warning) Миранда Аризона мужийн эсрэг хэргийг АНУ-ын Дээд шүүхээс 1966 онд хянан хэлэлцэж, 384 АНУ 436 тоот шийдвэр гаргасан нь цагдаагийн хяналтан дор байцаах, саатуулах үедээ өмгөөлөгчтэйгээ зөвлөлдөх эрхтэйг мэдэгдэх, ялангуяа байцаалтын өмнө, дараа биечлэн уулзаж зөвлөлдөх, өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг эдлэх баталгааг бүрдүүлсэн.

<sup>21</sup> ХБНГУ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1973.12.17-нд нэгдэн орсон.

<sup>22</sup> Канад Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад 1973.12.17-нд нэгдэн орсон.

## ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨ, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ



Монгол Улсын Их Сургуулийн  
Хууль зүйн сургуулийн багш,  
Хууль зүйн ухааны доктор,  
дэд профессор

### О.МӨНХСАЙХАН

#### Оршил

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20-р зүйлийн 1-д “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван цуглах эрхтэй,” Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИБУТЭТОУП)-ын 21-р зүйлд “Тайван цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө” гэж тус тус заасан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-д иргэн бүр “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” гэж мөн баталгаажуулсан. Тодорхой зорилгын төлөө түр хугацаагаар хэд хэдэн хүн цуглаархыг цуглаан<sup>1</sup> гэдэг. Цуглах эрх чөлөө нь зөвхөн тайван цуглааныг хамгаалдаг бөгөөд эмх замбараагүй байдал үүсгэсэн, хүчирхийлэлтэй цуглааныг хамгаалдаггүй. Цуглаан нь гадаа эсхүл дотор, нийтийн эсхүл хувийн өмч дээр хийгдэж болно. Мөн, цуглаан нь хөдөлгөөнтэй эсхүл хөдөлгөөнгүй байж болно. Хөдөлгөөнтэй цуглааныг жагсаал гэдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд цуглаан төдийгүй түүнийг нэг чухал хэлбэр болох жагсаал хийх

эрх чөлөөг баталгаажуулсан нь замын хөдөлгөөнийг зохицуулах зэргээр хөдөлгөөнтэй цуглаан хийх боломжоор хангах төрийн үүргийг тодотгосон хэрэг.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө (цаашид “цуглах эрх чөлөө” гэх) бол аливаа улсын нийгэм, улс төрийн амьдралын маш чухал хэсэг. Яагаад гэвэл, иргэн ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлбэл тийм ч олон хүнд хүрэхгүй байж магадгүй. Хүмүүс хамтаараа цуглаад үзэл бодлоо илэрхийлбэл илүү олон хүнд хүрэх талтай. Мөн, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхийн төлөө тэмцэх боломжийг цуглах эрх чөлөө иргэдэд олгодог. Утааг бууруулах, ядуурлыг багасгах, авилгатай тэмцэх гэх мэт шаардлагыг төрд тавьдаг. Цуглааны үеэр дуу хоолойгоо маш хүчтэй илэрхийлдэг, хүмүүсийн анхаарлыг хандуулдаг, хэвлэл, мэдээллийнхнийг ч гэсэн татаж хэлэлцүүлэг өрнүүлдэг, цаашлаад шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлдэг. Түүнчлэн, цуглаан бол улс төрийн намын гол үйл ажиллагааны нэг бөгөөд хүмүүсийн үзэл бодлыг

<sup>1</sup> Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd rev. ed (Kehl, 2005), 484.

чөлөөтэй илэрхийлэхийг зөвшөөрөхгүйгээр ардчилсан сонгууль явагдах боломжгүй. Мөн, цуглааны үеэр хүмүүс өөрсдийн итгэл үнэмшил, шашин шүтлэг, үзэл бодлыг илэрхийлдэг учраас энэ эрх чөлөө нь итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөтэй хамт хэрэгждэг. Нөгөө талаар, цуглах эрх чөлөө нь иргэний бусад эрхээ эдлэхэд тусалдаг. Жишээлбэл, 2017 оны 3-р сарын 27-нд сонсголын бэрхшээлтэй хүүхдүүд сурч боловсрох эрхээ эдлэхийн төлөө цуглаан хийсэн. Эдгээр хүүхдүүд сургуулийнх нь ихэнх багш, захирал, удирдлага дохионы хэлээр ярьж чаддаггүй, хичээл заадаггүйн улмаас суурь боловсрол эзэмшиж чадаагүй гээд дохионы хэлээр ярих чадвартай хүмүүсийг багшаар ажиллуулах шаардлагыг тавьсан. Энэ бол нэг талаар жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдэлж буй хэлбэр, нөгөө талаар сурч боловсрох эрхээ эдлэхэд цуглах эрх чөлөөгөө ашиглаж байна гэсэн үг. Иймд, жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө бол Үндсэн хуульд заасан бусад эрхүүдийг бодитой биелүүлэхэд ач холбогдолтой.

УИХ 1994 онд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (ЖЦХЖТХ) баталсан. Энэ хуульд 2005 онд нэмэлт өөрчлөлт орж жагсаал, цуглаан хийх эрхийн хэрэгжилтэд цөөн ахиц гаргасан. Тухайлбал, энэ хуулийн 7-р зүйлийн 2-т “Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно” гэж заасан байсан учраас уг талбайд хийсэн цуглааныг албадан тарааж, зохион байгуулагчид шийтгэл ногдуулж байсан. Жишээлбэл, 2002 оны 11 сарын 5, 12-нд “Газрыг шударгаар хувьчлахын төлөө” хөдөлгөөнөөс Д.Сүхбаатарын талбайд зохион байгуулсан цуглааныг албадан тараасан, уг хөдөлгөөний тэргүүнийг 25,000 төгрөгөөр

торгожээ.<sup>2</sup> 2005 онд ЖЦХЖТХ-ийн 7-р зүйлийн 2-ыг хүчингүй болгож, иргэд Д.Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийх боломжтой болсон. Нийслэлийн төв талбайд тайван цуглах нь иргэд үзэл бодлоо шийдвэр гаргагч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтэд илүү үр нөлөөтэйгээр хүргэх нэг боломж.

Цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ноцтой зөрчсөн гурван тохиолдлыг энэ өгүүлэлд авч үзнэ: аяндаа үүссэн цуглааныг хүлээн зөвшөөрдөггүй, жагсаал цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгүүлэх гэсэн нэртэй боловч зөвшөөрөл авах тогтолцоог хуульчилсан, бүртгэлгүй цуглааныг албадан тараахдаа хуульчилсан журмыг цагдаа нар мөрддөггүй (ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлснийг бүртгэлгүй цуглаан хийсэн хэмээн албадан тараасан). Энэ өгүүллийн хүрээнд эдгээр тохиолдолд яагаад цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг зөрчсөн бэ гэдгийг тайлбарлана. Үүнээс өмнө эхлээд Монгол Улсын Үндсэн хууль болон ИБҮТЭТОУП-д жагсаал, цуглаан хийх болон бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах талаар хэрхэн зохицуулдаг вэ, ийнхүү хязгаарлахад ямар нөхцөл тавьдаг вэ гэдгийг авч үзнэ.

## I. Үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигдах гол нөхцөл

Зөвхөн Үндсэн хуульд заасан гол нөхцөлийг хангасан зайлшгүй тохиолдолд төрөлх болон салшгүй эрхээс бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлаж болдог.<sup>3</sup> Үндсэн

<sup>2</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 3 дахь илтгэл (УБ, 2004), 9, 13, <http://www.mn-nhr.org/index.php?do=cat&category=32>.

<sup>3</sup> Үндсэн хууль төрөлх болон салшгүй эрх (эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромж хандлагаас ангид байх, үзэл бодолтой байх зэрэг)-ээс бусад үндсэн эрхийг хязгаарлаж болох дээрх гол нөхцөлөөс гадна нэмэлт нөхцөлийг Үндсэн хуульд заасан. Нэмэлт нөхцөл гэж тухайн эрхийг шууд хязгаарлаж болох үндэслэлийг Үндсэн хуульд нэрлэн заасныг хэлнэ. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 10-т “Төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг түдгэлзүүлж болно”

эрхийг ийнхүү хязгаарлахад заавал хангах ёстой дөрвөн гол нөхцөлийг Үндсэн хуульд заасан:

1. хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах. Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т зааснаар төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол хууль дээдлэх ёс учраас ийм нөхцөл тавигддаг. Мөн, Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө” гэж заасан. Энэ заалтад онц болон дайны байдал зарласан үед хязгаарлаж үл болох салшгүй эрхийг заахын зэрэгцээ эдгээрээс бусад эрхийг хязгаарлах бол заавал хуулиар хязгаарлах ёстой гэжээ. Онц болон дайны байдал зарласан үед хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлана гэж байгаа нь ийм байдал үүсээгүй ердийн үед хүний эрх, эрх чөлөөг бас зөвхөн хуулиар хязгаарлах гэсэн санааг өөртөө багтаадаг. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлах гэсэн шаардлагыг онцгой үед тавьж байгаа бол ердийн үед үүнээс доогуур шаардлага тавьж болохгүй. Хуулиар хязгаарлах зарчим нь зөвхөн хуульд заасан байхаас гадна тодорхой үндэслэл, журам, нарийвчилсан зохицуулалт хийх гэсэн санааг агуулдаг.

Үндсэн хуульд хувийн өмчийг хураах, дайчлан авах, албадан хөдөлмөрлүүлэх, нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих,

гэж заасны дагуу Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 28.1-д шүүгчийн “улс төрийн намд харьяалагдах” эрхийг хязгаарласан. Ийм хязгаарлалт нь тусгай нөхцөлөөс гадна гол нөхцөлийг мөн хангасан байх ёстой.

эрх чөлөөг хязгаарлах, жагсаал, цуглаан хийх (16-р зүйлийн 3, 4, 13, 16) зэргийг хуулиар зохицуулахаар заасан нь төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны зүгээс дур зоргоор авирлахаас хувь хүнийг хамгаалдаг. Гэвч, хуулиар тухайн эрхийг зөрчих эсхүл хууль батлагдахгүй бол тухайн эрхийг эдэлж чадахгүй болох аюултай гэж шинжээчид болон зарим АИХ-ын гишүүд Үндсэн хууль боловсруулах, батлах үед хэлж байв.<sup>4</sup> Жишээлбэл, хэвлэлд хуулиар дамжуулан цензур тавихаас болгоомжилж<sup>5</sup> Үндсэн хуулийн төслийн 17-р зүйлийн 16-аас “хэвлэн нийтлэх” журмыг хуулиар тогтооно гэснийг АИХ хассан. Харин ийм хууль нь тухайн эрхийг баталгаажуулж буй хэлбэр бөгөөд уг эрхийн агуулгыг зөрчих ёсгүй гэж ойлгосны үндсэн дээр үндсэн эрхийг хуулиар зохицуулах тухай дээр дурдсан бусад заалт хэвээр батлагдсан юм.<sup>6</sup> Иймд, Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-д “Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж заалт хэвээр үлдсэн.

2. хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлыг хамгаалах. “...Тодорхой хүний эрх бусад хүмүүсийн мөн тийм эрхээр харьцангуй хэмжигдэн зохицуулагдах нь нийгмийн шударга ёсонд бүрэн нийцнэ”<sup>7</sup> хэмээн АИХ-ын гишүүд үзэж байсан тул Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3-т “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад

<sup>4</sup> P.N. Bhagwati and Reed Brody, “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution” (UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991), 4-5; Герман Шварц, “Монголын Их цаазын төслийн тухай,” 1991.07.18, 1; Э.Бат-Үүл, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 86.

<sup>5</sup> Д.Баярцэнгэл, С.Баярцогт, Л.Дашням, Ж.Уртнасан, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 81, 107-117.

<sup>6</sup> Н.Лүндээжанцан, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 93; Л.Цог, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 110.

<sup>7</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулан АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдаан дээр Ерөнхийлөгч П.Очирбатын хэлсэн үг, 1992.01.13, 4.

хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэж оруулсан. Эндээс хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн эдгээр чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор л хязгаарлаж болно гэсэн санаа харагддаг.

3. *хязгаарлалт нь тохирсон (зайлшгүй) байх.* Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчимд “шударга ёс” багтдаг. Шударга ёс бол өргөн агуулгатай зарчим. Жишээлбэл, шударга ёсны нэг чухал хэсэг бол тохирсон байх явдал. Тохирсон байх гэдэг нь аливаа арга хэмжээ, ял шийтгэл зайлшгүй шаардлагатайгаас илүү хүнд, хатуу байж болохгүй гэсэн үг. Ял шийтгэл нь гэмт хэргийн шинж чанар, хэр хэмжээнд тохирсон байхыг шударга ёсны зарчим гэж Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиудад тусгаж ирсэн байдаг. Үүнтэй адилхан үндсэн эрхийг хязгаарлах арга хэмжээ нь Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахад тохирсон байх ёстой. *Тохирсон байх зарчим*<sup>8</sup> нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн хэв журам зэрэг чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах шаардлага болон хөндөгдөж буй эрхийг хэрэгжүүлэх шаардлага хоёрын тэнцвэрийг олохыг шаарддаг. Тухайлбал, чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах гэдгээр үндсэн эрхийг хэт өргөн хүрээнд хязгаарлаж болохгүй, үндсэн эрхийн хэрэгжилтийг аль нэг албан тушаалтны үзэмж, дур зоргоос хамааралтай болгож болохгүй, мөн эдгээр чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах олон янзын арга хэмжээ авах боломжтой байвал үндсэн эрхэд хамгийн бага халдах арга хэмжээг сонгох зэрэг санааг илэрхийлдэг юм.

<sup>8</sup> Үүнийг хувь тэнцүүлэх зарчим, тэнцвэрийн зарчим зэргээр нэрлэх нь бий ч агуулгын хувьд бараг адил юм. Эрүүгийн хууль зэрэг хууль тогтоомжид хэрэглэж хэвшсэн учраас “тохирсон байх” гэсэн нэр томъёог энэ өгүүлэлд хэрэглэв.

4. *үндсэн эрхийг аль болох эдлүүлэх.* Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол “эрх чөлөө” гэж заасан. Эрх чөлөөний зарчим бол үндсэн эрхийг аль болох эдлүүлэх, үндсэн эрхийг зайлшгүй тохиолдолд хязгаарлаж болох ч тэрхүү хязгаарлалт нь тухайн эрхийг агуулгыг бүрэн үгүйсгэхгүй байх, хуулийн талаарх өөр өөр тайлбаруудаас үндсэн эрхэд илүү нийцсэнийг нь хэрэглэх зэрэг олон утгыг багтаадаг. Мөн, хуулиар илэрхий хориглоогүй бол тухайн эрхийг эдэлнэ гэсэн пэрзүүмц (presumption - презумци)<sup>9</sup> үйлчлэх ёстой. “Хуулиар хориглоогүй бүхэн зөвшөөрөгдөнө” гэсэн үг. Эрх чөлөө бол байнга хөгжих өргөн агуулгатай зарчим тул түүнийг энд дурдсан жишээгээр хязгаарлагдаж болохгүй.

5. *ялгаварлан гадуурхахгүй байх.* Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол “тэгш байдал,” уг хуулийн 14-р зүйлд хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, ялгаварлан гадуурхалаас ангид байх эрхийг хамгаалсан. Иймд, хүний үндсэн эрхийг ямар ч ялгаварлан гадуурхалгүйгээр хүн бүрт эдлүүлэх ёстой. Жишээлбэл, хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, бэлгийн чиг баримжаа, хөгжлийн бэрхшээл, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол зэргээр нь ялгаварлан гадуурхаж болохгүй. Төр өөрөө ийм ялгаварлан гадуурхал үйлдэж болохгүй төдийгүй бусад хувь хүн, хуулийн этгээдээс үзүүлж буй ялгаварлан гадуурхалыг зогсоох үүрэгтэй. Энэ үүргээ биелүүлэхгүй бол ялгаварлан гадуурхалаас ангид байх эрхийг зөрчинө.

<sup>9</sup> Энэ ойлголтыг илэрхийлсэн Монгол үг байхгүй учраас Монгол хэлний галигт тохируулан буулгах саналтай байна.

6. *хараат бус шүүхээр хянагддаг байх.* Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 14-т “шударга шүүхээр шүүлгэх” эрхтэй гэж заасан. Энэ нь хүний эрхийг хязгаарласан аливаа арга хэмжээ хуульд заасан үндэслэл, журмаар авагдсан уу, үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн дэг журам гэсэн чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахад тохирсон (зайлшгүй юу) зэргийг шүүхээр хянуулах гэсэн агуулгатай.

Дээрх зургаа бол үндсэн эрхийг хязгаарлах наад захын гол нөхцөл. Үндсэн хууль эдгээр зургаан нөхцөлийг зургууланг зэрэг хангаснаас бусад тохиолдолд үндсэн эрхийг хязгаарлахыг хориглодог. Хүний төрөлх бөгөөд салшгүй эрхээс бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахад энэ зургаан нөхцөлийг бүгдийг нь бүрэн хангасан байх ёстой.

Цуглах эрх чөлөөнд эдгээр нөхцөл үйлчилнэ гэдгийг илүү тодорхой тусгасан. ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлд “Тайван цуглах эрхийг ...эдлэхэд үндэсний эсхүл нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах ашиг сонирхлын үүднээс ардчилсан нийгэмд *зайлшгүй* бөгөөд хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт тавьж болохгүй” гэж дээр дурдсан зургаан нөхцөлийн эхний гурвыг тайван цуглах эрх чөлөөний аливаа хязгаарлалт хангах ёстой гэдгийг тодорхой заасан. ИБУТЭТОУП-ын түгээмэл хэрэглэгддэг хувилбарт уг пактын 21-р зүйлийн “зайлшгүй” гэсэн түлхүүр үгийг орхиж Монгол хэл рүү орчуулсан байгаагаас уг заалтыг олон улсын хүлээн зөвшөөрөгдсөн агуулгаар хэрэглэх боломжгүй болгож байгааг засах хэрэгтэй.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966),” Хүний эрх: олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүдийн эмхтгэл дотор (УБ: НҮБ, 1993); “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966),” Олон улсын хүний эрхийн билл: Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн олон улсын

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад ИБУТЭТОУП-аар цуглах эрх чөлөөнд тавьдагтай төстэй боловч илүү өндөр нөхцөл дээр тайлбарласанчлан тусгагдсан. Үндсэн хуулийг батлах үед тайвнаар цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлэхэд тавих хязгаарлалт нь ИБУТЭТОУП-ын дагуу эхний гурван нөхцөлийг хангасан байх шаардлагатайг НҮБ-ын шинжээчид хэлж байсан.<sup>11</sup> АИХ дээр Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид жагсаал, цуглаан хийх журмыг тогтоосон хууль нь пактад буй гурван нөхцөл (хуулиар тогтоосон байх, ардчилсан нийгэмд чухал ашиг сонирхлын төлөө байх, эдгээр ашиг сонирхлыг хангахад зайлшгүй байх)-ийг хангах ёстой гэдгийг тайлбарлаж байсан.<sup>12</sup> Гэхдээ, энд анхаарах ёстой нэг зүйл бол Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тавьж буй гол нөхцөлүүд бол ИБУТЭТОУП-аар тавьж буй нөхцөлөөс илүү өндөр юм. Өөрөөр хэлбэл, аль нэг хязгаарлалт нь пактаар тавьж буй бүх нөхцөлийг хангасан ч Үндсэн хуулиар тавигдсан нөхцөлийг хангаагүй байж болно. Жишээлбэл, цуглах эрх чөлөөг хязгаарласан нэг арга хэмжээ ИБУТЭТОУП дахь зайлшгүй байх нөхцөлийг хангасан ч Үндсэн хуулиас урган гарсан тохирсон байх нөхцөлийг хангахгүй байж болно.

Энэ өгүүллийн хүрээнд жагсаал, цуглаантай холбоотой хууль тогтоомж дээр дурдсан зургаан нөхцөлийг бүрэн хангаж байна уу гэдгийг бүхэлд нь задлан шинжлэхийг зориогүй. Зөвхөн цуглах эрх чөлөөг аль болох эдлүүлэх, уг эрх чөлөөг хязгаарласан хязгаарлалт нь тохирсон

гэрээний эмхэтгэл дотор (УБ: ХЭҮК, 2015), 32; “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966)” (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн), <http://www.legalinfo.mn/law/details/1257?lawid=1257>.

<sup>11</sup> P.N. Bhagwati and Reed Brody, “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution” (UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991), 5.

<sup>12</sup> Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 89.

байх, шүүхийн хяналтын хэрэгжилтийг үр нөлөөтэй болгох асуудлыг зарим жишээ дээр авч үзэх болно.

## II. Аяндаа үүсэн цуглааныг албадан тарааж шийтгэсэн нь

УИХ 2015 оны 8-р сарын 11-нд “Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль”-ийг баталсан. Энэ хууль авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг өршөөх агуулгатай байсан учраас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч уг хуульд хэсэгчлэн хориг тавьсан.<sup>13</sup> Авилгын гэмт хэрэг үйлдэгсдэд өршөөл үзүүлэхийг олон нийт эрс эсэргүүцэж байв. 2015 оны 10-р сарын 15-ны өдөр УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх, авилгын гэмт хэргийг Өршөөлийн тухай хуульд хамруулах эсэх асуудал орж хэлэлцэгдэх гэж байгаа тухай хэсэг залуус твиттер, фэйсбүүк дээр энэ өдрийн 10 цагийн үед ярилцаж байгаад 11 цагт Төрийн ордны урдах Сүхбаатар (Чингис)-ын талбай дээр очиж эсэргүүцлээ илэрхийлэхээр болжээ. Эдгээр залуус Сүхбаатарын талбай дээр очиж авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг өршөөхийг эсэргүүцэж тайван цуглаан хийж байжээ. Энэ үед цагдаа ирж бүртгүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр уг цуглааныг тараан, оролцогчдын нэг болох Ц.Мөнхбатыг цагдаагийн газар руу хүчээр авч явж тайлбар авсан байна.

2015 оны 10-р сарын 15-ны өдрийн цуглааныг бүртгэлгүй зохион байгуулсан хэмээн Ц.Мөнхбатыг торгож шийтгэжээ. Энэ өдөр Сүхбаатарын талбайд бүртгэлгүйгээр цуглаан зохион байгуулсан нь “Ц.Мөнхбатын өөрийн тайлбар,

Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын 4/3052 тоот албан бичиг зэрэг нотлох баримтуудаар тогтоогдож байна” гэж үзээд ЖЦХЖТХ-ийн 15-р зүйлийн 3-т заасны дагуу 25,000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулах шийтгэвэрийг шүүгч С.Олзод гаргажээ.<sup>14</sup> Гэвч, 2015 оны 10-р сарын 15-ны өдөр болсон цуглааныг эхлүүлсэн твиттер, фэйсбүүк дээр ярианд Ц.Мөнхбат бараг оролцоогүй нь түүнийг уг цуглааныг зохион байгуулагч байсан гэж үзэхэд эргэлзээ үүсгэдэг боловч шүүгч С.Олзод үүнийг нягталж үзээгүй.

2015 оны 10-р сарын 15-нд Ц.Мөнбат, Д.Амартүвшин зэрэг залуусын хийсэн цуглааныг тараасан, Ц.Мөнхбатыг торгож шийтгэсэн нь тайван цуглах эрх чөлөөг зөрчсөн юм. Эдгээр иргэд энэ өдрийн өглөө авилгын хэрэгт шийтгэгдсэн хүмүүсийг өршөөлд хамруулах эсэх асуудал УИХ-ын чуулганаар хэлэлцэгдэх тухай мэдсэн учраас тэр даруй цуглан эсэргүүцлээ илэрхийлсэн. Цуглааныг бүртгүүлэхээр Засаг даргад хандсан бол тухайн цаг мөчид үзэл бодлоо илэрхийлж цуглах боломжгүй байсан. ЖЦХЖТХ-д заасны дагуу мэдэгдлийг бүртгэсэн эсэх хариуг Засаг дарга ажлын 3 өдрийн дотор өгнө, хэрэв бүртгэхээс татгалзсан бол шүүхэд хандаж болох боловч шүүх ажлын 6 өдрийн дотор засаг даргын татгалзал үндэслэлтэй эсэхийг шийдвэрлэх ёстой. Эндээс харахад жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлээ бүртгүүлж цуглаан хийхэд нийт ажлын 9 өдөр буюу бараг 14 хоног зарцуулж болзошгүй байсан. Хэрэв авилгын хэргийг өршөөлд хамруулахыг эсэргүүцэх хүсэлтэй хүмүүс цуглаанаа албан ёсоор бүртгүүлэхээр засаг даргад мэдэгдсэн бол Засаг даргын хариу шийдвэр тухайн асуудлыг шийдвэрлэсний дараа гарч

<sup>13</sup> “Ерөнхийлөгч Өршөөлийн хуульд хэсэгчлэн хориг тавилаа,” [www.news.mn](http://www.news.mn) | Мэдээллийн эх сурвалж, 2016.10.30-нд үзсэн, <http://www.news.mn/r/219992>.

<sup>14</sup> Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэвэр, Дугаар 3263, 2015.10.25.

болзошгүй байсан бөгөөд энэ тохиолдолд цуглаан хийх ач холбогдол үгүй болох байсан.

2015 оны 10-р сарын 15-ны өдрийн цуглааныг олон улсад “аяндаа үүссэн цуглаан” хэмээдэг. Хэн нэг хүний хэлсэн үг, бусдын хийсэн цуглаан, эсхүл тодорхой үйл явдалд хариу болгон зохион байгуулсан цуглааныг ийнхүү нэрлэдэг бөгөөд ийм цуглааны үед зохион байгуулагч огт байхгүй байж болно эсхүл зохион байгуулагч байсан ч урьдчилсан мэдэгдэл өгөх хуулийн хугацааг баримтлах боломжгүй байдаг. Ийм цуглаан нь тодорхой үйл явдлын өрнөлийн үед аяндаа бий болдог. Аяндаа үүссэн цуглааныг хийх боломжтой байх нь чухал яагаад гэвэл түүнийг хойшлуулснаар илэрхийлэх гэж буй үзэл бодлыг сулруулдаг.<sup>15</sup> Иймд, тайван цуглах эрх чөлөө нь ямар нэгэн мэдэгдэл өгөлгүйгээр ийм цуглааныг тайвнаар хийхийг багтаадаг. ЖЦХЖТХ-иар аяндаа үүссэн цуглааныг зохицуулаагүй учраас Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу энэхүү цуглааныг тайван байгаа тохиолдолд тараахгүй, шийтгэхгүй байх, аль болох зөвшөөрөх хэрэгтэй. ЖЦХЖТХ-иар илт хориглоогүй учраас энэ төрлийн цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх нь зөвшөөрөгдөнө. Ямар нэгэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулаагүй байхад аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдээгүй гэсэн шалтгаанаар хориглох нь тайвнаар цуглах эрх чөлөөг тэнцвэргүйгээр хязгаарласанд тооцогддог гэж Хүний эрхийн Европын шүүх шийдвэрлэж байв.<sup>16</sup> Мөн, НҮБ-ийн тусгай илтгэгч Майна Кай болон Венецийн комисс тайван цуглааныг

мэдэгдэлгүйгээр хийхийг зөвшөөрөх ёстой гэж үзсэн.<sup>17</sup>

2015 оны 10-р сарын 15-ны өдрийн цуглаанд оролцсон Ц.Мөнхбат, Д.Амартүвшин нар “Иргэн үзэл бодлоо илэрхийлэх нь цаг хугацаа орон зайн хувьд гэнэтийн болон тодорхой хугацааны өмнө төлөвлөсөн, төлөвлөөгүй аль ч хэлбэрээр байх боломжтой бөгөөд тайван жагсаал, цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” гэж үзсэн.<sup>18</sup> Тиймээс, энэ хоёр иргэн дараах агуулгатай өргөдлийг Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан: зохион байгуулагч жагсаал, цуглаан хийхдээ тухайн нутаг дэвсгэрийн засаг даргад мэдэгдэх зохицуулалт, ялангуяа “бүртгэлгүйгээр жагсаал, цуглаан хийсэн бол иргэнийг торгох, цаашлаад баривчлахаар заасан” нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарласан. Гэвч, 2016 оны 5-р сарын 13-нд Цэцийн гишүүн Д.Сугар жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх, бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан хүнийг шийтгэх зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн маргааны шинжгүй гэж үзээд Ц.Мөнхбат, Д.Амартүвшин нарын өргөдлөөр маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзсан байна.<sup>19</sup>

### III. Цуглаан хийх зөвшөөрлийн тогтолцоо тохирсон байх зарчмыг зөрчдөг тухай

2005 онд ЖЦХЖТХ-д байсан зөвшөөрөл өгөх, зөвшөөрөл олгох гэснийг бүртгэх, бүртгүүлэх гэсэн нэр томъёогоор хэлбэрийн төдий сольсон ч агуулгын хувьд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл өгөх тогтолцоо одоог хүртэл үйлчилж

<sup>15</sup> Nina Belyaeva, Thomas Bull, and David Goldberger, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd ed. (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010), 67, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

<sup>16</sup> *Buka and Others v. Hungary*, European Court of Human Rights (2007), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728#%22itemid%22:%22001-81728%22>]

<sup>17</sup> Maina Kiai, “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27” (Human Rights Council, UN, April 24, 2013), 15, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf).

<sup>18</sup> УИХ э. Ц.Мөнхбат, Д.Амартүвшин, ҮХЦ, Гишүүн Д.Сугар, Тогтоол 94, 2016.05.13.

<sup>19</sup> Мөн тэнд.



байна. Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүрэг (аймаг, нийслэл)-ийн Засаг даргад өгдөг. Засаг дарга ажлын 3 өдрийн дотор уг мэдэгдлийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр хариу мэдэгдэх бөгөөд энэ хугацаанд хариу мэдэгдгүй бол төлөвлөсний дагуу жагсах, цуглах эрхтэй. ЖЦХЖТХ-ийн 10-р зүйлийн 2-т заасан үндэслэлээр Засаг дарга мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан бол зохион байгуулагч шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд шүүгч ажлын 6 өдөрт гомдлыг шийдвэрлэнэ. ЖЦХЖТХ-иар бүртгэлгүй боловч тайван жагсаал, цуглаан хийх нь хориотой. Бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглааныг албадан тараах, зохион байгуулагчид торгох, баривчлах шийтгэл ногдуулах хууль үйлчилж байгаа нь “үнэн хэрэгтээ “зөвшөөрлийн тогтолцоо” үйлчилсээр байгааг харуулдаг.”<sup>20</sup>

Үндсэн эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалт нь тохирсон байх ёстой гэсэн шаардлага Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т буй шударга ёсны зарчимд агуулагддаг бөгөөд ИБУТЭТОУП-ын 20-р зүйлд заасан тухай энэ өгүүллийн I хэсэгт өгүүлсэн. Жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн дэг журам зэрэг чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахад тохирсон, зайлшгүй арга хэмжээ биш учраас жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зөрчдөг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь ардчилсан нийгэм дэх чухал ашиг сонирхлыг хангахад тохироогүй гэдэг нь хоёр үндэслэлээр нотлогддог.

Нэгд, улс төрийн албан тушаалтан болох засаг дарга нь жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах бүрэн эрхтэй учраас түүний үзэмжээс энэ эрхийг эдлэх эсэх шууд хамаардаг. Аль нэг

албан тушаалтан аливаа үндсэн эрхийн хэрэгжилтийг дур зоргоороо хянадаг байх ёсгүй учраас цуглах эрх чөлөөг ямар ч хязгаарлалтгүйгээр үзэмжээрээ хянах нь уг эрхэд нийдэггүй.<sup>21</sup> ЖЦХЖТХ дахь зохицуулалт нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлахыг засаг даргад зөвшөөрдөг. Нэг талаар, засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх үндэслэлийг дур зоргоороо тайлбарлаж түүнийг хийхийг бүртгэхээс татгалзах боломжтой. ЖЦХЖТХ-ийн 10-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3/-т заасны дагуу жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэл хүлээн авсан Засаг дарга жагсаал, цуглаан нь дараах зорилгоор хийгдэх гэж байгаа бол түүнийг хийхийг бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр гаргаж, ажлын 3 өдрийн дотор зохион байгуулагчид бичгээр мэдэгдэнэ: дайн сурталчлах, үндэстэн ястны хооронд хагарал гаргах буюу үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхах, аллага, хядлага, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах; эсхүл үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох. Жагсаал, цуглаан ийм зорилготой юу, үгүй юу гэдгийг хэмжих тодорхой шалгуур байхгүй учраас үүнд хэрхэн хариулах нь засаг даргын үзэмжийн хэрэг юм. Жишээлбэл, болоогүй жагсаал, цуглаан эмх замбараагүй байдал бий болгох эсэхийг урьдчилан тодорхойлоход төвөгтэй. Жагсаал, цуглааны үеэр эмх замбараагүй байдал үүсгэх маш бага магадлал байхад л ийм зорилготой хэмээн үзэж татгалзахыг засаг даргад зөвшөөрдөг.

<sup>20</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 8 дахь илтгэл (УБ, 2009), 4, <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.

<sup>21</sup> Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence* (Cambridge University Press, 2002), 729.

Нөгөө талаар, засаг дарга заримдаа хуульд огт заагаагүй үндэслэлээр татгалзаж цуглах эрх чөлөөг эдлүүлдэггүй. Жишээлбэл, 2006 онд “ТЭХЯ-наас агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр хийж буй арга хэмжээтэй давхцсан, тодорхой маршрутаар хийх жагсаал нь авто хөдөлгөөнд саад учруулах, жолооч, зоригч, иргэдийн бухимдлыг төрүүлэх, авто замын осол гаргах нөхцөл бүрдүүлэхүйц байсан гэх үндэслэлээр” Эрүүл нийгэм, иргэний хөдөлгөөнөөс гаргасан жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс Сүхбаатар дүүргийн засаг дарга татгалзжээ.<sup>22</sup> Мөн, энэ дүүргийн засаг дарга 2006 онд “Сүхбаатарын талбайд “Мөнгөн шөнө” цэнгүүний бэлтгэл ажил эхэлсэн гэх үндэслэлээр” Хаягдлаар бизнес эрхлэгчдийн холбооноос зохион байгуулах цуглааныг бүртгэхээс татгалзжээ.<sup>23</sup> Утааны эсрэг аав ээжүүд ТББ 2017 оны 3-р сарын 18-ны өдрийн 12:00-14.00 цагийн хооронд Сүхбаатарын талбайд цуглаан зохион байгуулах хүсэлтийг Нийслэлийн засаг даргын Тамгын газарт гаргахад “Дээрх арга хэмжээг зохион байгуулах өдөр нь “Монгол цэргийн баяр”-ын өдрийн төрийн ёслолын арга хэмжээнүүдтэй давхцаж байна. Иймд таны гаргасан хүсэлтийг хүлээн авч бүртгэх боломжгүй байна” гэсэн татгалзсан хариу (№03/931)-г 2017 оны 3-р сарын 16-ны өдрийн үдээс өмнө тус Тамгын газрын дарга М.Отгонбаяр өгчээ. Гэвч, энэхүү татгалзсан хариу нь олон нийтийн цахим сүлжээгээр ихээхэн шүүмжлэл дагуулсны эцэст мөн өдрийн үдээс хойш Нийслэлийн засаг даргын Тамгын газрын дарга М.Отгонбаяр цуглаан зохион байгуулахыг бүртгэсэн хариу (№03/937)-г өгсөн байдаг.

<sup>22</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 7 дахь илтгэл (УБ, 2008), 32, <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.

<sup>23</sup> Мөн тэнд.

Хоёрт, ардчилсан нийгэм дэх чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс цуглах эрхийг зохицуулж болох боловч ийнхүү зохицуулахдаа уг эрх чөлөөнд хамгийн бага халдах арга замыг сонгохыг тохирсон байх нөхцөл шаарддаг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь мэдэгдлийн тогтолцооноос илүү ихээр жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд халдах эрсдэл үүсгэдэг учраас үүнээс татгалзаж мэдэгдлийн тогтолцоог авбал зохистой.

Мэдэгдлийн тогтолцоо нь зөвшөөрлийн тогтолцооноос дутахгүйгээр чухал ашиг сонирхлыг хамгаалж чаддагийн зэрэгцээ тайван цуглах эрхийг эдлэхийг зөрчих эрсдэл илүү багатай. Зохион байгуулагчаас эрх бүхий этгээдэд цуглах тухай урьдчилан мэдэгдсэн байхад л хангалттай бөгөөд түүний зөвшөөрөл эсхүл бүртгэлийг хүлээхгүйгээр тайван цуглаж болдог. Тиймээс, энэ тогтолцоо нь “цуглах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд зөвшөөрөл заавал авах ёсгүй гэсэн хууль зүйн пэрзүүмц (presumption) дээр тулгуурладаг.”<sup>24</sup> Зөвхөн цуглах эрхийн хэрэгжилтийг дэмнэх болон нийтийн дэг журам, нийтийн аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад зайлшгүй арга хэмжээ авах боломжийг төрд олгох зорилгоор л цуглааныг урьдчилан мэдэгдэхийг шаардаж болдог.<sup>25</sup> Мэдэгдэл нь жагсаал, цуглааны тайван байдлыг хангах үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг цагдаад олгодог.<sup>26</sup> Жишээлбэл, цагдаа замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, цуглаж буй хүмүүсийн аюулгүй байдлыг хамгаалах зэрэг арга хэмжээ авч болно.

Зөвшөөрлийн тогтолцоонд цуглааныг зөвшөөрөөгүй (цуглах мэдэгдлийг

<sup>24</sup> Jacob Zenn, “Freedom of Assembly: Procedures of Permission and Notification” (ICNL, 2014), 3, <http://dev01.icnl.org/demo/assembly/wp-content/uploads/2014/09/Permission-Notification.pdf>.

<sup>25</sup> Belyaeva, Bull, and Goldberger, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 63.

<sup>26</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 10 дахь илтгэл (УБ, 2011), 62, <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.

бүртгэхээс татгалзсан) бол цуглаан хийх хориотой бөгөөд зөвшөөрөлгүй цуглаан хийвэл тухайн цуглааныг албадан тарааж эрүүгийн эсхүл захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг. Тайван цуглах эсэх нь эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөл эсхүл татгалзлаас шууд хамаардаг. Тиймээс, “зөвшөөрөл авах шаардлага нь мэдэгдэх шаардлагаас илүү урвуулан ашиглагдах эрсдэлтэй.”<sup>27</sup> Эрх баригч намын боловсон хүчинд уг зөвшөөрлийг өгөх эрх мэдэл хадгалагддаг бол энэ эрх чөлөөг хоосон зүйл болдог.<sup>28</sup> Олонх өөрсдийнхөө эсрэг дуу хоолойг хаахын тулд цуглах зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзах эрсдэлтэй. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь цуглах эрхийн үнэт зүйлийг үгүйсгэдэг төдийгүй хуулиар зохицуулаагүй бүхэн хууль ёсны байх ёстой гэсэн зарчимтай харшилдаг.<sup>29</sup> Тиймээс, цуглаан хийхийн тулд эрх бүхий этгээдээс зөвшөөрөл авсан байхыг шаардах нь цуглах эрх чөлөөг зөрчдөг.

Зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд зөвлөж ирсэн. НҮБ-ийн тусгай илтгэгч болон Венецийн комисс зөвшөөрлийг тогтолцоог халахыг зөвлөдөг.<sup>30</sup> Мөн, зөвшөөрлийн тогтолцоо цуглах эрх чөлөөг зөрчсөн гэсэн шийдвэрийг бусад олон улсын шүүх гаргаж байсан. Жишээлбэл, цуглаан хийх мэдэгдлээс татгалзах бүрэн эрхийг орон нутгийн эрх барих байгууллагад өгсөн хуулийн заалт нь үнэндээ урьдчилсан мэдэгдлийн гэхээсээ урьдчилсан

зөвшөөрлийн тогтолцоог үүсгэсэн гэж үзээд Гүржийн Үндсэн хуулийн шүүх уг заалтыг хүчингүй болгосон.<sup>31</sup> Мөн, “олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахын тулд зөвшөөрөл авахыг шаардах нь Үндсэн хуульд баталгаажсан тайван цуглах эрх чөлөөг зөрчдөг учраас Үндсэн хуулийн бус” гэж Танзаны Үндсэн хуулийн шүүх шийдсэн.<sup>32</sup> Занби, Нигерийн шүүхүүд бас зөвшөөрлийн тогтолцоог Үндсэн хууль зөрчсөнийг тогтоожээ.<sup>33</sup>

#### IV. Тайван цуглааныг албадан тараахад хуулиар тогтоосон журмыг зөрчдөг тухай

Цагдаагийн албан хаагчид бүртгэлгүй хийж буй тайван жагсаал, цуглааныг ЖЦХЖТХ-д тодорхой заасан журмыг баримтлалгүйгээр албадан тарааж, цуглах эрх чөлөөг зөрчих нь түгээмэл. Бүртгэлгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй тохиолдолд засаг дарга уг жагсаал, цуглааныг тараах тухай зохион байгуулагчид бичгээр мэдэгдэж, 2 цагийн дотор түүнийг тараахыг бичгээр шаардах ёстой (ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлийн 2). Уг шаардлагыг сайн дураараа биелүүлээгүй эсхүл 2 цаг өнгөрсний дараа жагсаал, цуглааныг үргэлжлүүлсэн бол цагдаагийн байгууллага хуульд заасан арга, хэрэгслээр албадан тараана гэж ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлийн 3-т тодорхой заасан боловч цагдаа жагсаал, цуглааныг тараахдаа энэ журмыг бараг баримталдаггүй. Жишээлбэл, 2015 оны 10 сарын 15-ны өдрийн Сүхбаатарын талбай дээрх аяндаа үүссэн цуглааныг

<sup>27</sup> Belyaeva, Bull, and Goldberger, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 65.

<sup>28</sup> Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General, High Court of Tanzania at Dodoma, Civil Case No. 5 of 1993. Vol.1 Commonwealth Human Rights Law Digest, 1996, p.11.

<sup>29</sup> Belyaeva, Bull, and Goldberger, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 65.

<sup>30</sup> Maina Kiai, “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27” (Human Rights Council, UN, May 21, 2012), 8, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf); Belyaeva, Bull, and Goldberger, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 65.

<sup>31</sup> Georgian Young Lawyers' Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili and Others v. Parliament of Georgia (5 November 2002) N2/2/180-183.

<sup>32</sup> Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General, High Court of Tanzania at Dodoma, Civil Case No. 5 of 1993. Vol.1 Commonwealth Human Rights Law Digest, 1996, p.11.

<sup>33</sup> Mulundika and others v. The People, Supreme Court, Zambia, 1 BHRC 199 (10 January 1996); All Nigeria Peoples Party v. Inspector General of Police (Unreported, June 24, 2005) (Fed HC (Nig)).

цагдаа тараахдаа энэ журмыг баримтлагүй байна. Мөн, аяндаа үүссэн цуглааны төлөө Ц.Мөнхбатыг торгож шийдвэрлэхдээ шүүгч Ц.Олзод энэ цуглааныг албадан тараасан цагдаагийн үйл ажиллагааны талаар шийдвэртээ огт дурдаагүй, хянаагүй байна.<sup>34</sup>

Хамгийн ойрын жишээ гэвэл Сүхбаатарын талбай дээр 2017 оны 3-р сарын 8-ны өдөр “Оффшорчдыг шалгаж хариуцлага хүлээлгэ” гэсэн үгтэй лоозон биедээ өлгөсөн хагас нүцгэн гурван эмэгтэйн эсэргүүцлийн тайван цуглааныг албадан тараахдаа цагдаа ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлд заасан журмыг огт баримтлагүй нь интернетэд тавигдсан дүрс бичлэгээс харагддаг.<sup>35</sup> Энэхүү цуглааныг бүртгэлгүйгээр зохион байгуулсан гэсэн үндэслэлээр гурван эмэгтэгийн нэг болох Ц.Алтанзагасыг 50.000 төгрөгөөр торгох тухай 161-р шийтгэвэрийг Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Х.Идэр гаргажээ. Гэвч, шүүгч Х.Идэр тайван цуглааныг албадан тараахад баримтлах дээрх журам зөрчигдсөн эсэхийг уг шийтгэвэрт дурдаагүй.<sup>36</sup>

Цагдаа үзэл бодлоо илэрхийлж буйг жагсаал, цуглаан хийж байна хэмээн ташаа ойлгож албадлага хэрэглэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах явдал гардаг. Жишээлбэл, ЖЦХЖТХ-ийн 3-р зүйлийн 1-д “Монгол Улсын *иргэдээс* улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлага нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг цуглаан гэнэ,” 2-т “Иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион

байгуулалттайгаар жагсан явж, энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлага илэрхийлж байгааг жагсаал гэнэ” хэмээн тус тус тодорхойлсон. Энэхүү тодорхойлолтод жагсаал, цуглаан хийх субъектийг нэг иргэн биш харин “иргэд” гэсэн олон тоон дээр тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг хүн үзэл бодлоо нийтэд илэрхийлж байгааг жагсаал, цуглаан гэж үзэхгүй харин үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж буйг ойлгоно гэдэг нь тодорхой харагдаж байна. Түүнчлэн, олон улсын хүний эрхийн стандартаар цуглаан гэдэг нь нэгээс дээш тооны хүнээс бүрддэг гэж үздэг. Нэг хүн ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа бол энэ нь цуглах эрх чөлөөтэй холбоогүй гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо шийдвэрлэсэн байдаг.<sup>37</sup>

Иргэн Д.Амартүвшин 2013 оны 9-р сарын 11-ний өдөр Сүхбаатарын талбай дээр Сүхбаатарын хөшөөний ойролцоо сууж “Ардчилсан дарангуйлагчид больё оо” гэсэн лоозонг гартаа барьж, энэ үгээ давтан чангаар хэлж үзэл бодлоо илэрхийлжээ.<sup>38</sup> Гэтэл, цагдаа Д.Амартүвшингээс бичиг баримтаа үзүүл хэмээн шаардаж, үг хэлэхийг нь албадан зогсоож, хүчээр чирч явжээ. Ингээд Д.Амартүвшинг жагсаал, цуглаан хийхдээ ЖЦХЖТХ-д заасны дагуу бүртгүүлээгүй хэмээн буруутгаж, дахин ийм үйлдэл гаргавал торгох, баривчлах шийтгэлтэй болохыг анхааруулсан Албан мэдэгдлийг Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтсийн дарга, дэд хурандаа А.Батбаяр 2013 оны 9-р сарын 11-нд гаргаж Д.Амартүвшинд өгчээ. Энэ тохиолдолд ЖЦХЖТ-ыг ноцтой зөрчиж албадлага хэрэглэсэн. Юуны өмнө уг

<sup>34</sup> Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэвэр, Дугаар 3263, 2015.10.25.

<sup>35</sup> Ц.Шийрэв, “Нүцгэн жагсаал хийсэн эмэгтэйчүүд байр сууриа илэрхийлэв,” Өнөөдөр сонин, 2017/03/08, <http://unuudur.mn/article/95193>

<sup>36</sup> Б.Болор-Эрдэнэ: Шүүгч Х.Идэр бидэнтэй нохой шиг харьцлаа, Папарацци цахим хуудас, 2017.03.14, <http://paparatsi.mn/yo>

<sup>37</sup> Patrick Coleman v. Australia, Communication No. 1157/2003, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1157/2003 (2006), <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1157-2003.html>

<sup>38</sup> Д.Амартүвшин, “Цагдаа нар үг хэлэх эрх чөлөө болон биед халдав (дүрс бичлэг),” YouTube, 2013.09.11, [https://www.youtube.com/watch?v=U\\_jp9hO20M&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=U_jp9hO20M&feature=youtu.be)

хуулийн цуглааны тодорхойлолтод хамаарахгүй үйл ажиллагаа болох нэг хүний үзэл бодлоо илэрхийлснийг цуглаан гэж үзэж, цуглаантай адил шаардлага тавьсан. Мөн, цагдаа Д.Амартүвшингийн үзэл бодлоо илэрхийлснийг жагсаал, цуглаан гэж үзсэн боловч түүнийг албадлага хэрэглэн зогсоохдоо ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлд заасан журмыг огт баримтлаагүй, шууд хүч хэрэглэсэн.

### Дүгнэлт

Энэхүү өгүүллээр цуглах эрх чөлөө, түүний ач холбогдол юу вэ, үндсэн эрх, эрх чөлөөний хязгаарлалтад тавигдах гол нөхцөл юу вэ, цуглах эрх чөлөөнд тавьж буй хязгаарлалт эдгээр гол нөхцөлийг хангаж чадаж байна уу гэсэн асуултад хариуллаа. 1992 оноос хойш Монгол Улсын иргэд Үндсэн хуулиар хамгаалсан жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөгөө социалист тогтолцооны үетэй харьцуулахад хамаагүй сайн эдэлж байна. Гэхдээ, энэ эрх чөлөөний хэрэгжилттэй холбоотой олон тулгамдсан асуудал байна. Энэ өгүүлэлд цуглах эрх чөлөөг зүй бусаар хязгаарласан гурван тохиолдлыг авч үзлээ.

Нэгд, тодорхой үйл явдалтай холбогдуулан аяндаа үүссэн бөгөөд бүртгүүлэх боломжгүй тайван цуглааныг хуулиар болон практикаар хүлээн зөвшөөрдөггүй. Ийм цуглаан хийсэн хүнийг түүнийгээ бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар торгож шийтгэсэн. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу аяндаа үүссэн тайван цуглааныг хүлээн зөвшөөрөх, тараахгүй, шийтгэхгүй байх, цуглах эрх чөлөөг аль болох эдлүүлэх хэрэгтэй байна. Тайван цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх

тухай ЖЦХЖТХ-д тодорхой тусгах эсхүл шүүгч цуглаантай холбоотой маргаан шийдвэрлэхдээ үүнийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах боломжтой.

Хоёрт, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгүүлэх гэсэн нэртэй боловч үнэн чанартаа засаг дарга гэсэн улс төрийн албан тушаалтнаас зөвшөөрөл авдаг тогтолцоо үйлчилж байгаа нь энэ эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлах гол шалтгаан болж байна. Тайван цуглах эрх чөлөөний хэрэгжилт засаг даргын үзэмжээс хамаардаг зохицуулалтыг халж, тодорхой богино хугацаа (жишээлбэл, 6 цагийн)-ны өмнө урьдчилан мэдэгдээд цуглаанаа шууд хийх боломжтой тогтолцоо руу шилжих нь үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, бусдын эрх, эрх чөлөө зэрэг ардчилсан нийгмийн чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахын зэрэгцээ тайван цуглах эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлахаас сэргийлнэ.

Гуравт, бүртгэлгүй цуглаан хийж буй бол холбогдох засаг дарга уг цуглааныг тараах тухай зохион байгуулагчид урьдчилан мэдэгдэж, хоёр цагийн дотор уг шаардлагыг биелүүлээгүй бол цагдаагийн байгууллага албадан тараах журмыг ЖЦХЖТХ-иар нарийвчлан тогтоосон. Гэвч, цагдаа бүртгэлгүй цуглааныг албадан тараахдаа энэ журмыг баримтлахгүй байна. Мөн, цагдаа ганц хүн олон нийтийн газар үзэл бодлоо тайван замаар илэрхийлснийг цуглаанд тооцож бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар албадан тарааж, ингэхдээ мөн л ЖЦХЖТХ-д заасан албадан тараах журмыг баримтлахгүй байна. Шүүгч бүртгэлгүй хийсэн жагсаал, цуглааны маргааныг шийдвэрлэхдээ цагдаа албадан тараах талаар хуульчилсан журмыг баримталсан эсэхийг хянахгүй байна.

## БОЛОВСРОЛЫН САЛБАР ДАХЬ ТЭГШ БОЛОМЖ: БОДЛОГЫГ БОДИТ БАЙДАЛД



Хүний эрхийн  
Үндэсний Комиссын  
Ажлын албаны дарга  
**Ч.АЛТАНГЭРЭЛ**



Олон улсын Улаанбаатар Их  
Сургуулийн Хүүхэд судлал, нийгмийн  
ажлын тэнхимийн Ахлах багш  
**Д.МЯГМАРСҮРЭН**

*Өнөөгийн нийгэмд мэдлэг бол хүч бөгөөд боловсрол түүнийг бий болгодог. Боловсрол хөгжлийг тэгшитгэх чухал хөдөлгүүр юм. Хамгийн гол нь хүмүүс өөрийн хувь заяагаа тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг учраас боловсрол нь эдийн засгаас ч илүү үнэ цэнэтэй. Тиймээс сурч боловсрох боломж бол хүний хөгжлийг ахиулан дэвшүүлэх үндэс юм.*

*Хелен Кларк НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Захирагч*

2000 онд Мянганы хөгжлийн зорилтууд, Бүх нийтийн боловсролын зорилтууд батлагдаж дэлхий дахинаа хүний хөгжлийг хангах талаар чухал ахиц дэвшилтэд хүрч чадсан билээ. Гэвч эдгээр зорилтыг 2015 он гэхэд хэрэгжүүлж, дэвшүүлсэн зорилтуудаа хангасан байхаар төлөвлөсөн хэдий ч өнөөдрийн байдлаар дээрх зорилтууд бүрэн биелээгүй болохыг олон улсын хамтын нийгэмлэг хүлээн зөвшөөрсөн билээ. Эдгээрийг залгамжлан гарч ирсэн Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд нь дээрх “бүрэн биелээгүй амлалт, зорилтуудыг гүйцээн хэрэгжүүлэх”-ийг зорьж буй билээ.

Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын боловсролын талаарх үндсэн баримт бичиг

нь Боловсрол 2030 хөтөлбөр бөгөөд энэ нь хүний эрх, эрхэм чанар, нийгмийн ёс зүй, энх тайван, тэгш хамруулах, хамгаалах, хэл соёлын болоод үндэс угсаатны ялгаатай байдал, үүрэг хариуцлагаа хамтран хэрэгжүүлэх зэрэг зарчимд тулгуурлан боловсрол хийгээд хөгжлийг хүмүүнлэгийн үүднээс авч үзсэн, хүний эрхэд суурилсан цогц хандлага юм.

Боловсрол 2030 хөтөлбөрийг боловсруулах гол чиглүүлэгч үзэл санааг Мускатын гэрээгээр<sup>1</sup> тодорхойлсон гэж үздэг бөгөөд 2014 оны 5 дугаар сард Оман Улсын Мускат хотноо зохион байгуулагдсан Бүх нийтийн боловсролын дэлхийн

<sup>1</sup> НҮБЭСШУБ. 2014. Боловсролын дэлхийн чуулган, Мэдэгдэл: Мускатын гэрээ. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002281/228122E.pdf>.

чуулга уулзалтаар НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн нээлттэй ажлын хэсгийн зүгээс боловсролын талаарх дэлхий нийтээр дэвшүүлэх зорилго, шалгуур үзүүлэлтүүд, хэрэгжүүлэх арга замыг уг гэрээнд тусгаж өгсөн билээ. Үүний дараагаар 2015 оны 5 дугаар сарын 21-ний өдөр БНСУ-ын Инчон хотноо зохион байгуулсан Боловсролын дэлхийн чуулга уулзалтаар **“Инчоны тунхаглал”**-ыг батласнаар уг бодлого, хөтөлбөр албажсан байна.

Эдгээр баримт бичигт дурдсанаар боловсрол нь “Тогтвортой хөгжлийн зорилго 2030”-ын гол цөм бөгөөд Тогтвортой хөгжлийн бусад зорилтууд амжилттай хэрэгжих үндсэн нөхцөл болох ажээ. “Тогтвортой хөгжлийн зорилт 2030”-д боловсролыг чухалчлан үзэж, бие даасан 4 дэх зорилт батлахын хамт эрүүл мэнд, ажил эрхлэлт, зохистой хэрэглээ, үйлдвэрлэл, уур амьсгалын өөрчлөлт зэрэг бусад зорилтод боловсролтой холбоотой шалгуур үзүүлэлтүүдийг тусгасан байдаг. Тогтвортой хөгжлийн 4 дэх зорилго буюу **“Тэгш хамран сургах, тэгш боломжийг хангасан чанартай боловсрол, бүх нийтийн насан туршидаа суралцах боломжийг дэмжих”** нь Тогтвортой хөгжлийн бусад зорилтуудыг хэрэгжүүлэх, ахиц дэвшлийг хурдасгах хөдөлгөгч хүч болно. Боловсролын талаарх энэхүү шинэ алсын хараа нь хэнийг ч ардаа орхигдуулахгүй бүх хүн, хамт олон, нийгмийн бүлгүүдийн амьдралыг өөрчлөн сайжруулахад хувь нэмрээ оруулж чадна хэмээн олон улсын хамтын нийгэмлэг үзэж байна.

Боловсрол 2030 хөтөлбөрийн хувьд хүн бүрт насан туршийн боловсрол олгоход анхаарч бүх түвшний боловсролын чанар, үр дүн, тэгш боломж, тэгш хамран сургалт, хүртээмжийг илүү нэмэгдүүлэхэд чиглэж байгаа нь илүү шинэлэг бөгөөд гол онцлог юм. 2000-2015 онуудад Бүх

нийтийн боловсролын төлөө зорилт, Мянганы хөгжлийн зорилтод хамаарах боловсролын зорилтуудыг тус тусад нь хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж, зохион байгуулж ирсэн нь өнгөрсөн хугацаанд олж авсан гол сургамж хэмээн үзэж, боловсролын хөтөлбөр, зорилтыг олон улсын хамтын ажиллагаа, хүмүүнлэгийн хариу арга хэмжээ бүхий байдлаар дэлхий нийтэд цогц, нэгдмэл байдлаар хэрэгжүүлэхэд анхаарах болжээ. Дээр дурдсанчлан Бүх нийтийн боловсролын зорилтууд бүрэн биелээгүй нь чанартай боловсролыг хүн бүрт хүргэж чадаагүй болохыг шууд харуулж байна. Хэрэв ахиц дэвшил нь өнөөгийн хурдцаар үргэлжилвэл өнөөдөр тавьсан шинэ зорилтуудаа 2030 он гэхэд олонх орнууд бүрэн биелүүлэх боломжгүй гэж дүгнэжээ. Энэ бол “өмнөхийн адил хандлага” явцгүй болохыг харуулж, одоогийн хандлагыг өөрчлөн, хүчин чармайлт, нөөц боломжийг шинэ арга зам, технологиор хөгжингүй хийгээд хөгжиж буй улс орнуудад нэгэн адил, түгээмэл хэрэгжүүлэхийг шаарджээ.

Өнгөрсөн хугацаанд олж авсан хоёрдахь чухал сургамж боловсрол дахь эрх тэгш байдлыг хангах явдал юм. Тиймээс Боловсрол 2030 хөтөлбөрийн үндсэн зорилго нь хүн бүрт тэгш боломж олгох буюу хэнийг ч ардаа үлдээхгүй байх бодлогын хүрээнд эмзэг буюу тусгаарлагдсан нөхцөлд буй хүмүүст тэгш хамран сургалт, тэгш боломж бүрдүүлэх шаардлагатай болохыг бидэнд ойлгуулж байна. Нас, хүйс, арьс өнгө, үндэс угсаа, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэстний хийгээд нийгмийн гарал, өмч зэргээс үл хамаарч хүн бүр, ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй, цагаач ажилчид, уугуул хүмүүс, хүүхэд залуучууд гэх мэт эмзэг буюу өөр байр суурь бүхий

хүмүүсийг<sup>2</sup> тэгш хамруулсан, хүртээмжтэй, тэгш байдлыг хангасан чанартай боловсрол эзэмших, насан туршдаа сурч боловсрох боломжтой байх ёстой.

Суралцагчид амьдралд шаардлагатай мэдлэг, чадвар эзэмшиж буй эсэхэд үл анхаарч, зөвхөн сургууль, боловсролын байгууллага, хүртээмжид төвлөрөхийн сөрөг талыг тодруулан авч үзэх болсон нь бас нэгэн сургамж болсон юм. Тиймээс цаашид боловсролын чанар, суралцахуйн үр дүн, мэдлэг, чадвар, хандлагад голчлон анхаарахыг олон улсын хамтын нийгэмлэг уриалж байна.

Иймд боловсрол дахь эрх тэгш байдал Монгол Улсын хувьд ямар байдалтай байгааг авч үзсэнээр өнөөгийн байдал буюу Боловсрол 2030 хөтөлбөрийн эхлэл цэгийг 2030 онд хүрсэн байх үр дүнтэйгээ тодорхойлон харах нь зүйтэй. Гэвч энэ талаарх судалгаа, дүн шинжилгээ төдийлэн хийгдээгүй, мэдээлэл хомс байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд (1992) “Хүн бүр сурч боловсрох эрхтэй. Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг төлбөргүй олгоно” хэмээн баталгаажуулсан нь хүн бүр өөртөө тохиромжтой цаг хугацаа, арга хэлбэр, орон нутагт сурч боловсрох боломжийг бүрдүүлж өгсөн байна.

Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого, үндсэн чиглэлүүд нь Боловсролын тухай хууль (2002 онд батлагдаж, 2006, 2008, 2012 онуудад нэмэлт өөрчлөлт орсон); Бага, дунд боловсролын тухай хууль (2002); Дээд боловсролын тухай хууль (2002); Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хууль (2008); мөн Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай

<sup>2</sup> Цаашид” эмзэг бүлгийн болон тусгаарлагдсан” гэх ойлголт нь энэ жагсаалтад орсон бүх бүлгийг хамааруулах болно. Энэхүү жагсаалт нь “Эх дэлхийгээ шинэчилье: Тогтвортой хөгжлийн зорилго 2030” хөтөлбөрийн 19, 25 дахь зүйлийг хамт нь авч үзсэн хэдий ч бүрэн төгс биш болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй. Ялангуяа улс орон, бус нутгууд өөр төрлийн нийгмийн байдал/төлөвд үндэслэн боловсрол дахь гадуурхал, ялгаварлал, тусгаарлалт болон эмзэг байдлыг тодорхойлон хэрэглэж болно.

хууль (2009) болон бусад урт хугацааны үндэсний бодлого, стратегиудад нарийвчлан тодорхойлогдсон байдаг.

Боловсролын тухай хуульд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасныг баримтлан “иргэн бүр сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэг зэргээс үл хамааран сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангагдах, боловсрол нь хүмүүнлэг, ардчилсан, тасралтгүй, бүх нийтэд хүртээмжтэй байх, төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг төлбөргүй олгох” зэргээр боловсрол дахь тэгш байдлыг хангах зарчмуудыг тодорхойлсон байдаг<sup>3</sup>.

Монгол Улс дахь НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Боловсролын хөтөлбөрөөс санаачлан чанартай боловсролын үйлчилгээний хүртээмж хязгаарлагдмал, хүнд нөхцөлд амьдарч буй хүүхдэд чиглэсэн тодорхой зорилтот арга хэмжээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд нь Боловсрол, шинжлэх ухааны яам (БШУЯ– тухайн үеийн нэрээр), НҮБ-ын Хүүхдийн санд дэмжлэг болох зорилго бүхий Боловсролын салбар дахь тэгш боломжийн талаарх бэрхшээл, асуудлын дүн шинжилгээ (БАДШ)<sup>4</sup> хийжээ. Үүнийг хийхдээ Монгол Улсын боловсролын талаарх тойм мэдээлэл, Бага насны хүүхдийн хөгжил, суурь боловсролын талаарх БШУЯ, ҮСХ, НҮБХС-ийн Олон үзүүлэлттэй бүлгийн түүвэр судалгаа, НҮББСШУБ-ын Статистикийн хүрээлэнгийн баримт бичиг, мэдээллүүдэд тулгуурласан байна. Дүн шинжилгээний Монгол Улс дахь бага насны хүүхдийн хөгжил, суурь боловсролын үйлчилгээний тэгш бус байдлын зураглал боловсруулж, дараах асуудлыг тодорхойлон гаргажээ. Үүнд:

<sup>3</sup> Бүх нийтийн боловсрол Монгол улсын 2015 оны үндэсний хэрэгжилтийн тайлан (2000-2014 он), УБ, 2015 Хуудас 15.

<sup>4</sup> UNICEF Mongolia, Final Report on the Bottleneck Analysis for Equity in the Education Sector in Mongolia, Dec, 2015



### **Бага насны хүүхдийн хөгжил, Суурь боловсрол дахь хүртээмж, чанар:**

✓ Сургуулийн өмнөх боловсролын хамран сургалтын үндэсний түвшин 75% боловч хүнд нөхцөлд буй эсхүл алслагдсан бүлгийнхний хувьд энэ үзүүлэлт дөнгөж 15% байна.

✓ 2010 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогоор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн (нийт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний 1.8%) дөнгөж 38.7% нь цэцэрлэгт, 44.4% нь ерөнхий боловсролын сургуульд хамрагдаж байна. Ялангуяа хөдөө нутагт амьдарч буй хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд ямар нэгэн боловсролд хамрагдах боломжгүй (БНБ-ын тайлан, 2015 он) байна. Улсын хэмжээнд бие махбодын болон оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд зориулсан зургаан тусгай сургууль байх ба бүгд Улаанбаатар хотод байрладаг. Тусгай хэрэгцээт сурагчид ердийн сургуульд суралцах ёстой хэдий ч тэднийг тухайн сургуульд нийцүүлэн сургах боломж нь сайн дурын үндсэн дээр болон сургуулиуд тэдний хэрэгцээг хангаж чадах эсэх бэлэн байдлаас хамаарна. 2-5 хүртэлх насны хүүхдэд сургуулийн өмнөх боловсрол олгох боловч энэ нь заавал эзэмшүүлэх шаардлагатай биш бөгөөд эцэг эхийн сонголт үүнд давуу эрхтэй байна.

✓ Бага боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин хотод 101.6%, хөдөө орон нутагт 96.9% байдаг. Гэвч баруун бүс нутагт энэ үзүүлэлт хамгийн бага буюу 96.7% хэмээн бүртгэгджээ. 2014 онд дунд боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин хотод 99.4%, хөдөө орон нутагт 93.5% байжээ.

✓ Сургуулиас гадуур байгаа бага, дунд боловсролд хамрагдах насны хүүхдүүд ядуу бүлгүүдэд хамгийн өндөр түвшинд байна.

✓ Сургуульд хамрагдалтын түвшин нийслэл хотод 68% байгаатай харьцуулахад

хөдөө нутагт энэ үзүүлэлт 45% байна; Сургуульд хамрагдалтын хамгийн бага түвшин хөдөө нутагт, түүний дотор баруун бүс нутгийн, хамгийн ядуу бүлгийн хүн амын дунд илэрч байна. 2013-2014 оны хичээлийн жилийн байдлаар сургуулиас гадуур байгаа нийт хүүхдүүдийн 68% нь малчин айлын хүүхдүүд бөгөөд Баян-Өлгий аймагт энэ тоо хамгийн олон буюу 34.5%-ийг эзэлж байна. (Казах, Тува үндэстний цөөнхийн хүүхдүүд)

✓ Олон үзүүлэлтийн бүлгийн түүвэр судалгаа (ОУБТС, 2013)–ны дүнгээс харахад сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдах байдал чинээлэг бүлгүүдийн хувьд ядуу, хүнд нөхцөлд буй хүүхдүүдээс наад зах нь хоёр дахин өндөр байна.

✓ 2013-2014 оны хичээлийн жилд албан бус боловсролын хөтөлбөрт 11,600 хүүхэд хамрагдсаны дийлэнх нь ядуу гэр бүлээс гаралтай байна. Ядуурал болон ам бүлийнхээ төлөө ажиллах шаардлага нь сургуульд хамрагдахгүй байгаагийн (нийт 36.2%, үүнээс хөвгүүд 22.3%, охид 13.9%) гол шалтгаан юм.

✓ 2010 онд 15-аас дээш насны хүн амын бичиг үсэг тайлагдалтын түвшин хот, суурин газарт 99.1% байсан бол хөдөө орон нутагт 96.3% байжээ. Баруун бүс нутагт бичиг үсэг тайлагдлын түвшин хамгийн бага байна. Үүний зэрэгцээ Баян-Өлгий аймгийн ахлах сургууль төгсөгчдийн сурлагын амжилт, их, дээд сургуулийн элсэлтийн шалгалт өгсөн, ялангуяа Монгол хэл болон Монгол хэлний ур чадвар шаарддаг хичээлээр өгсөн шалгалтын оноо улсын дунджаас ямагт доогуур байдаг зэрэг олон нөхцөл байдал тогтоогджээ.

### **Тулгамдаж буй асуудал ба сорилтууд**

Ерөнхийдөө боловсрол дахь тэгш бус байдал цаг хугацааны туршид улам бүр

гүнзгийрч байна. 2010-2013 оны хооронд хот, хөдөөгийн хоорондын ялгаатай байдал (18.6%-ийн ялгаа) дунд боловсролтой ба боловсролгүй хүмүүсийн хоорондын ялгаа (12%-ийн ялгаа) мөн баян ба ядуу бүлгийн иргэдийн хоорондын ялгаа (ойролцоогоор 25% ялгаа) улам бүр нэмэгджээ.

Хэдийгээр сүүлийн жилүүдэд цэцэрлэгийн байгууламжийг шинээр барих, өргөтгөх болсноор БНХХБ-ын хөтөлбөрийн хүртээмж, оролцоо сайжирч байгаа ч энэ нь одоогийн өндөр эрэлтийг хангаж чадахгүй байна. Сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн орчим 25 хувь нь БНХХБ-д хамрагдах боломжгүй байна.

Хөдөө орон нутгаас хот суурин руу шилжих хөдөлгөөн, хүн амын хурдацтай өсөлтийн улмаас цэцэрлэгийн суудлын тоог нэмэгдүүлэх эрэлт хэрэгцээг хангахын тулд ойрын ирээдүйд нийт 557 тэрбум төгрөгийн өртөг (ойролцоогоор 296 сая ам.доллар<sup>5</sup>) бүхий 653 шинэ цэцэрлэг барих шаардлагатай гэсэн тооцоолол хийжээ. Элсэлт эрс нэмэгдсэний улмаас цэцэрлэгийн гал тогооны тоног төхөөрөмж, ариун цэврийн өрөө, гар угаалтуур зэрэг нь хангалтгүй байна. Сургалтын хэрэглэгдэхүүн, тоглоом, ном, гарын авлагын хангамж хязгаарлагдмал хэвээр байна. Мөн цэвэр ус хангамжийн систем, эрүүл ахуй, ариун цэвэр, цэцэрлэгийн хүнсний аюулгүй байдал зэрэг бусад асуудал анхаарал татаж байна. Мөн 2017 он гэхэд 556 цэцэрлэгийн багш нарыг нэмж ажилд авах шаардлагатай хэмээн тооцоолсон байна.

Мөн өнөөгийн сургалтын арга технологи, орчинд дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай байна. Ардчиллын тухай

ярингаа хүчирхийлэл, шийтгэлийн аргаар сахилга, дэг журмыг тогтоож, чөлөөт сонгуулийн тухай заангаа ангийн ахлагчийг нэр заан томилж, хүний эрхийн тухай номлонгоо сурагчдыг алагчлан ялгаварладаг сургалтын арга барил, сургуулийн орчин бодит байдалд байсаар байгааг 2010 онд Нээлттэй нийгэм Форумын хийсэн хичээлийн мониторингийн<sup>6</sup> хүрээнд тодорхойлогдож байсан билээ. 1992 оны Делорын тайланд тодорхойлсноор өндөр чанартай, оновчтой боловсролын дөрвөн тулгуур нь мэдэхэд суралцах, хийхэд суралцах, хамтран амьдрахад суралцах, оршиход суралцах явдал бөгөөд эдгээр нь бүгд хүний эрхийн зарчмуудад тулгуурласан байдаг ажээ. Монгол Улс сургалтын шинэ аргачлалууд болон олон улсын стандартыг хангах үндэсний хөтөлбөрийн шинэчлэлтэд нээлттэй байх хэрэгтэй.

НҮБ-ын Охидын боловсрол санаачлага (UNGEI, 2012)-ын хүрээнд хийсэн судалгаагаар “хязгаарлагдмал орон зай” хэмээх өгөгдлийг ашиглан шинжилгээ хийхэд БШУЯ-ны төсөв нь Монгол Улсын сурагчдын 70 хувьд хүрч үйлчлэх төсвөөр хангадаг тул Монгол Улсын ЕБС-иуд 10 дугаар ангид (бүрэн дунд боловсрол) орох хүсэлтэй сурагчдынхаа дөнгөж 70 хувийг хүлээн авах боломжтой болохыг тогтоожээ. Энэ бодлого нь олонх хөвгүүдийн сурлагын амжилт тааруу байдгаас шалтгаалан хөвгүүдийг боловсролоос завсардан гарахад хүргэдэг байна. Энэхүү шинжилгээний үр дүнгээс харахад, хөвгүүдийн сурлагын амжилт тааруу байгаагийн гол хүчин зүйл нь үе тэнгийнхэн, багш нарын зүгээс бие махбодын хүчирхийлэлд өртөх, найз нөхдийнхөө дарамт сүрдүүлгэд автах явдал болсон байна.

<sup>5</sup> Монгол Банкны албан ёсны 2014 оны 12 дугаар сарын дундаж ханш буюу 1 ам.доллар = 1883 төгрөгөөр тооцоолж үзэв. <http://www.mongolbank.mn/eng/dblistofficialaveragemonthlyrate.aspx?vYear=2014&vMonth=12>

<sup>6</sup> Нээлттэй нийгэм Форум, Иргэний боловсрол хичээлийн мониторингийн тайлан, Уб., 2010 он, хуудас 32

Боловсролын хүртээмжийн хувьд газар зүйн, эдийн засгийн, жендэрийн ялгаатай байдлын улмаас үүдэлтэй тэгш бус байдал ихээхэн багассан хэдий ч боловсролын талаарх тэгш боломж, үр дүнгийн хувьд ялгаатай байдал хэвээр оршсоор байна. Тухайлбал сургалтын хөтөлбөр, сурах бичгийн агуулга, сургуулийн хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж нь ихэнх тохиолдолд хөгжлийн бэрхшээлтэй болон угсаатны, хэлний цөөнхийн бүлгийн хүүхдийн тусгай хэрэгцээг хангаж чадахгүй, мөн сурагчдын амьдрах ухаан, бүтээлч сэтгэлгээ, асуудал шийдвэрлэх чадвар олгоход чиглэсэн сургалтыг хэрэгжүүлж чадахгүй байна. Улмаар замын хөдөлгөөний аюултай байдал, нийтийн тээврийн зардал зэрэг нь хотын захын гэр хороололд амьдарч байгаа хүүхдүүдийн хувьд сургуульд суралцах явдлыг зохих хэмжээгээр хязгаарлаж байна.

Хувийн сургуулиуд гол төлөв хот, суурин газарт байрладаг, сургалтын хэрэглэгдэхүүн, тоног төхөөрөмж сайтай байх тул илүү чанартай боловсрол санал болгодог. 2015 оны байдлаар тус улсад 134 хувийн сургууль байгаа нийт 755 ЕБС-ийн 18 хувийг бүрдүүлэх боловч хувийн сургуульд суралцдаг сурагчид нийт суралцагчдын зөвхөн 6 хувийг бүрдүүлдэг байна. Гэхдээ 2005-2013 оны хооронд хувийн сургуульд хамрагдсан суралцагчдын тоо 70 хувь өссөн бөгөөд (БШУЯ, 2013, хууд 64) тэдгээрийн дунд хөвгүүдийн тоо нь охидын тоогоос 10 хувиар илүү байна.

Боловсролын санхүүжилтийн механизмын хувьд хувийн болон төрийн өмчийн сургуулийн аль алинд нь нэг хүнд ногдох нормативт зардлыг хуваарилдаг бөгөөд нэмэлт төлбөр авдаг учир хувийн сургууль нь төрийн өмчийн сургуулиудаас илүү их нөөц бололцоотой байх ба энэ нь боловсролын хувьд тэгш бус байдлыг бий болгодог. Олон

эцэг эхчүүд хувийн сургуулийн боловсролын чанар илүү дээр гэж үздэг байна.

Багш нарын ур чадварын түвшин төрийн болон хувийн сургуулиудын хооронд, мөн хот, хөдөөд ч ялгаатай байна. Ялангуяа хөдөөгийн багш нарын хувьд мэргэжил дээшлүүлэх, шинэ мэдээ, мэдээлэл олж авах зэрэгт хязгаарлагдмал нөхцөлд байдаг. Тэд лаборатори, багшлах болон сургалтын арга зүйн заавар, нөөц хэрэглэгдэхүүнээр дутагдаж байна. Илүү сайн боловсорсон, ур чадвартай, туршлагатай багш нарын дийлэнх нь хөдөө орон нутагт ажиллах сонирхолгүй тул орон нутгийн ЕБС-иуд ихэвчлэн математик, англи хэл, физик, МХХТ-ийн зэрэг чиглэлээр мэргэшсэн багш нар дутагдалтай байна. Хот, суурин газрыг хувьд ч хэт их ачаалалтай байдаг ЕБС-иудын хувьд багш нарыг ихээхэн залхааж, улмаар сургах - суралцах үйл ажиллагааны чанарт сөргөөр нөлөөлдөг байна<sup>7</sup>.

Өнөөдөр боловсролын салбарт тулгарч буй гол сорилтууд нь хүртээмж, хамралт, чанар, оновчтой байдал, хүйсийн тэнцвэр, эрх тэгш байдал, удирдлага, засаглал болон санхүүжилт юм. Монголын боловсролд чанар болон оновчтой байдал дутмаг байна. Сурагч төвтэй сургалтын шинэлэг хэлбэрийг бэхжүүлэх хүчин чармайлтууд гаргасан боловч бодит хэрэгжилт тэгш биш байна. Монголын сургуулиуд “шалгалтын соёл”-д хөтлөгддөг бөгөөд шалгалтын дүн багшийн цалингийн түвшинд нөлөөлдөг. Сургуулиудад идэвхтэй суралцах болон мэдээллийг ашиглахад дэмжлэг болдог сургалтын материалууд дутагдалтай бөгөөд мэдээлэл, харилцааны технологийн хэрэглээ нь компьютержүүлэлтээс бараг хэтрээгүй байна<sup>8</sup>.

Бага насны хүүхдийн хөгжил, суурь

<sup>7</sup> Бүх нийтийн боловсрол Монгол Улсын 2015 оны үндэсний хэрэгжилтийн тайлан (2000-2014 он), УБ., 2015 Хуудас 49

<sup>8</sup> Дутууг нөхөх нь Монгол Улс дахь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Тусламжийн Хүрээ - Улс орны нөхцөл байдлын тойм, УБ., 2010 Хуудас 17

боловсролын жишээн дээр Бэрхшээл, асуудлын дүн шинжилгээг хийж, түүнийг боловсролын салбарын мэргэжилтнүүдэд танилцуулж, хэлэлцүүлсэн билээ. Уг хэлэлцүүлгийн явцад дараах үндсэн саад бэрхшээл болон бодит байдлыг ялган тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Монгол Улсад тэгш боломж бүхий чанартай сургуулийн өмнөх болон суурь боловсрол олгох тогтолцоо сул байна. Хэдийгээр бодлого, хууль тогтоомж хангалттай хэдий ч боловсролын салбарын төлөвлөгчид, шийдвэр гаргагчдын дэлгэцэнд хүнд нөхцөлд буй хүүхдүүдийн асуудлууд харагдахгүй, мэдэгдэхгүй хэвээр байгаа тул ахиц дэвшил хангалтгүй байна.

- Хэн, хаана, яагаад буюу тэгш боломжид суурилсан боловсролын бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх үндэс суурь болсон эмзэг бүлгийн хүүхдүүдийн талаарх нэгдсэн мэдээллийн сан үгүйлэгдэж байна. Одоо ашиглагдаж буй мэдээллийн сангууд хүүхэд төвтэй байж чаддаггүй, ихэнх тохиолдолд хангамжийн чиг үүрэгтэй, эсвэл тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг зөвтгөх, тайлагнахад зориулсан шинж чанартай байдаг хэмээн тодорхойлжээ.

- Орон нутгийн түвшинд тэгш боломжид суурилсан боловсролын бодлогыг хэрэгжүүлэх тодорхой удирдамж чиглэл өгөөгүй, үүнийг биелүүлээгүйн улмаас хүлээх хариуцлагын тогтолцоо байхгүй байгаа нь нөхцөл байдлыг улам дордуулж байна.

- Сургууль, сургалтын төв, сургалтын хөтөлбөр, багшийн ажлын гүйцэтгэл, орчны дэд бүтэц, сургалтын материал зэргийг зохицуулах үндэсний стандарт байхгүй байна. Тэгш боломжийн үүднээс авч үзвэл, хүүхдийн төрөл бүрийн хэрэгцээ, шаардлагыг (жишээ нь, хөгжлийн түвшинд тохируулах, соёлд мэдрэмжтэй байх арга

зүй, нөөц гэх мэт) хүлээн зөвшөөрөх, анхаарлаа хандуулах ёстой.

Хэдийгээр Засгийн газрын зүгээс бүх салбарт боловсролын чанарыг сайжруулах зорилтдоо хүрэхийг чармайж буй ч цаашид үргэлжлүүлэн ажиллах шаардлагатай байна. Сургалтын хөтөлбөрийг шинэчлэх, багш нарын ур чадварыг дээшлүүлэх, сурах бичиг, түүний агуулга, арга зүйг шинэчлэх, боловсролын салбарт МХХТ-ийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх, сурагчдын сурлагын амжилт, боловсролын чанарыг үнэлэх үнэлгээний нэгдсэн системийг бий болгох, сургуулийн удирдлага, оролцогч талуудын хамтын ажиллагааг сайжруулах болон үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн механизмыг нэвтрүүлэх зэрэг эрс шинэчлэл бүхий арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Боловсролын чанарыг сайжруулахад үндэсний стандарт, орчин үеийн технологийг нэвтрүүлэх нь зайлшгүй чухал боловч энэ явцад хот, хөдөөгийн сургуулиуд болон хувийн ба төрийн өмчийн сургууль хоорондын ялгаатай байдлыг нэмэгдүүлэхээс сэргийлэхүйц арга хэмжээ авах нь зүйтэй. Улмаар ядуу, эмзэг өрхийн хүүхдүүдэд чиглэсэн сурагчийн дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл, сурах бичиг, тээвэр зэрэг сургуульд сурахад шаардлагатай бусад урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх талаар үргэлжлүүлэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.

Монгол Улсын хувьд бүх нийтээр бага болон дунд боловсрол эзэмшсэн, дундаж орлоготой орны эгнээнд дэвшсэн зэрэг сайн үзүүлэлтүүд байгаа хэдий ч хүнд нөхцөлд буй хүүхдүүдэд тулгарч буй асуудлыг тодорхой харж, тэдний сурч боловсрох эрхийг хангах, хүн бүрт сурч боловсрох тэгш боломжийг олгоход анхаарах шаардлага тулгараад байна.

Монгол Улс дахь тэгш боломж бүхий чанартай боловсролын төлөө цаашид боловсролын салбарт хийх шинэчлэлийн талаар анхаарвал зохих зарим асуудлуудын талаар судлаачийн зүгээс өөрийн зарим байр суурийг хуваалцахыг зорилоо.

❖ Боловсролын үнэт зүйлсийн талаарх үзэл баримтлал

Боловсрол ямагт тухайн нийгмийнхээ үзэл суртлын илэрхийлэл, түүний тээгч нь болж иржээ. Энэ цаг үед манай нийгэмд шударга ёсны тэнцвэр, эрх үүргийн нэгдэл, хариуцлагын тогтолцоо дутагдаж байна. Тиймээс нийгэмд шударга ёсыг тогтоож, хүний эрхийг хангаж, ардчиллыг бэхжүүлэх өргөн хүрээт зорилт тавьж буй бол боловсролын салбар, тэр дундаа сургуулийн анги танхим, сурагчийн ширээ бүхэн эхлэх цэг болно.

Чанартай боловсрол нь эрүүл, зөв амьдралын хэв маяг бүхий иргэдийн мэдлэг, чадвар, үнэт зүйлс, хандлагыг хөгжүүлж төлөвшүүлсэн олон улсын, орон нутгийн хэмжээнд тулгамдсан асуудалд хариу үйлдэл үзүүлэх чадвартай боловсролын үйл ажиллагааг хэлнэ.

Шударга ёс, эрх тэгш байдал бол нийгмийн суурь үнэт зүйлс мөн. Тиймээс нэр томъёо цээжлүүлж, ном дэвтрээс бичүүлэн байж түүнд хүрэхгүй гэдэгтэй санал нийлж байна. Шударга ёс, эрх тэгш байдал нь үнэт зүйлсэд тулгуурласан оюуны эрэл хайгуул, хамтын хүсэл зоригоор тодорхойлогдоно. Тиймээс “Боловсролоор дамжуулан шударга ёсыг бэхжүүлэх”-ийн тулд, нөгөө талаас “Боловсролд эрх тэгш байдлыг авчрах”-ын тулд боловсролын үнэт зүйлсийг тодорхойлсон үзэл баримтлалаа тодорхойлох ёстой. Бидний өнөөдөр хэлэлцэж буй гол сэдэв болсон “Эрх тэгш байдал, шударга ёс”-ны тухай иргэний, ардчиллын, хүний эрхийн, эрх зүйн,

хүмүүнлэгийн, авлигын эсрэг боловсрол зэрэг олон тооны боловсролын салаа мөчрүүд авч үзэж, тус бүрдээ албан ба насан туршийн боловсролын арга хэлбэрүүдээр дамжуулан нийгэмд түгээгдэж байна. Гэвч эдгээрийг үзэл баримтлалын хувьд хэрхэн нэгтэн зангидах, ямар агуулга, арга зүй, хөтөлбөрийн хүрээнд боловсролын тогтолцоонд хэрхэн нэвтрүүлэх тухай асуудал шийдлээ хүлээсэн хэвээр байна.

❖ Боловсролын тогтолцоот чанар

Боловсрол бол том, цогц тогтолцоо тул түүнд хийх шинэчлэлт нь мөн тогтолцоот чанарыг шаардах нь дамжиггүй. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр шинэчлэлтүүд нь боловсролын стандарт, сургалтын хөтөлбөр, арга зүй, сурах бичгийн боловсруулалт, сургуулийн эрх хэмжээ, боловсролын төсөв, санхүүжилт, багшийн бэлтгэл, мэргэжил дээшлүүлэлт, сургалтын орчин зэрэг олон асуудлыг шат дараатай, уялдаа холбоотой шийдвэрлэхийг шаардах болно.

Бидний гол зорилго шударга ёсыг тогтоох явдал мөн юм бол боловсролын харилцаанд оролцогчид бүгдээрээ хүрэх арга замууд, өөр өөрийн гүйцэтгэх үүргийн тухай шударга, ил тод хэлэлцэх хэрэгтэй. Боловсролын бүх салбарт хамрах суралцагч, сургагч, бодлого боловсруулагчдын хамтын ажиллагаа, харилцан ойлголцол, дэмжлэг туслалцааг шаардана. Ялангуяа хамгийн эмзэг цэг болох хүнд нөхцөлд буй хүүхдүүдийн асуудлыг шийдвэрлэх нь уламжлалт бус, илүү шинэлэг, хариуцлагатай эргэх холбоо бүхий хандлага, нөөцийг ашиглахыг шаардаж байна. Хүнд нөхцөлд буй хүүхдүүдэд чиглэсэн нотолгоонд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлт болон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд боловсролын талаарх судалгааг илүү дэмжих шаардлагатай байна.

Боловсролын салбарын хандивлагчид, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хоорондын зохицуулалтыг ханган, стратегийн, салбар хоорондын болон урт хугацааны боловсролын төлөвлөлт, менежментийг удирдан чиглүүлэх талаар БСШУСЯ-ны чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай. Мөн боловсрол дахь төвлөрлийг сааруулахыг дэмжих зорилгоор Тэгш боломжид суурилсан Бага насны хүүхдийн хөгжил, Суурь боловсролын хөтөлбөрийг төлөвлөх, удирдах болон хэрэгжилтэд хяналт тавих талаар орон нутгийн удирдлага, захиргааны чадавхыг бэхжүүлнэ.

❖ Боловсролын талаарх төрийн бодлогын залгамж чанар

Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого чиглэлээ тодорхойлж, олон тооны арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна. Судлаачийн хувьд манай улсын боловсролын салбарт богино хугацаанд дараалан хийгдэж буй олон тооны өөрчлөлт нь зайлшгүй хийгдэх ёстой бодлогын залгамжит үйл ажиллагаа байсан уу, эсвэл Боловсролын яамыг удирдаж буй тухайн баг, сайдын зүгээс олон нийтээс оноо цуглуулах арга хэмжээ байсан уу гэдгийг ялган салгах нь нэн тэргүүний ажил гэсэн саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд сурах бичгийн шинэчлэлүүд, багш бэлтгэх, сургалтын хөтөлбөр боловсруулах талаарх олон төрлийн шийдвэрүүд, өөрчлөлтүүд, Кембрижийн боловсролыг нутагшуулах ажиллагаа зэргийг дурдаж болно. Өөрөөр хэлбэл манай улсад боловсролын талаар баримтлах бодлого нь сонгуулийн мөчлөгөөс үл хамаарах цогц тогтолцоот хөтөлбөр байж хэрэгжих ёстой.

Хамгийн гол нь боловсролын тогтолцоонд шударга ёс, хүний эрх,

эрх чөлөө, тэгш байдлыг бэхжүүлэх, боловсролыг ардчилах асуудлын талаарх өнөөгийн нөхцөл байдал, авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээндээ үнэлэлт дүгнэлт өгч, цаашид хэрэгжүүлэх бодлого, санаачлагаа танилцуулан, хэлэлцүүлэх шаардлага тулгарч байна.

Эцэст нь дүгнэн хэлэхэд өнөөдөр Монгол Улсын боловсролын салбарт тулгарч буй гол сорилтууд нь хүртээмж, хамралт, чанар, оновчтой байдал, эрх тэгш байдал болон удирдлага, засаглалын менежмент юм. Боловсролын тогтолцооны үр өгөөж, тэгш байдал нь Боловсрол 2030 шинэ хөтөлбөрийн анхаарлын төвд байна. Хүн бүрийг чанартай боловсролоор хангах, боловсролын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхийн тулд боловсролын тогтолцоонд үр дүнтэй, тэгш хамруулсан засаглал, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, чанарын баталгаажуулалтыг боловсронгуй болгох, боловсролын удирдлага, мэдээллийн системийг хөгжүүлэх, ил тод, үр дүнтэй санхүүжилтийн журам, механизм бүрдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай юм.

Ядуурал дэлхийн бүх бүс нутагт, боловсролын бүх түвшинд тэгш хамран сургахад тулгарч буй томоохон саад бэрхшээл байх тул ядууралд анхаарлаа хандуулж, боловсролд хөрөнгө оруулалт хийхийг олон улсын хамтын нийгэмлэг уриалж байна. Боловсролд хөрөнгө оруулалт хийснээр орлогын ялгаатай байдлыг бууруулах, айл, өрх болон суралцагчдад боловсрол эзэмшихэд тулгардаг санхүүгийн бэрхшээлийг даван туулах боломжтой болох ажээ. Үүний үр дүнд суралцагчдын онцлог байдал, хэрэгцээнд нийцсэн, хариу нөлөө үзүүлэх чадвар бүхий тэгш хамран сургах боловсролын тогтолцоог бүрдүүлж чадах ажээ.

## ОЛОН ХЭЛНИЙ БОЛОВСРОЛЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Монгол Улсын Их Сургуулийн  
Хууль зүйн сургуулийн докторант  
“Бүх нийт боловсролын төлөө!”  
Иргэний нийгмийн үндэсний  
эвслийн Дэд зохицуулагч

### Б.БОЛОРСАЙХАН

*Дэлхийн улс орны хөгжлийн түвшнээс үл хамааран эх хэлээс гадна хоёр дахь болон түүнээс олон хэлээр суралцах, боловсрол эзэмших нөхцөл байдал үүсдэг. Газар зүйн байрлал, угсаатны онцлог, үндэстэн дотор оришин буй нөхцөл, уламжлал, соёлоос хамааран олон хэлээр боловсрол эзэмших боломжийг баталгаажуулахаар улсууд эрмэлзэж байна. Үүнтэй уялдан манай улсад олон хэлний талаар баримталж буй бодлого, түүний хэрэгжилтийн талаар авч үзлээ.*

*Түлхүүр үгс: хос хэлний боловсрол; сурч боловсрох эрх; төрийн үүрэг; ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчим.*

Сурч боловсрох эрх нь хүний эдэлвэл зохих эрхийн зэрэгцээ бусад эрхээ эдлэх үндэс суурь болдог онцлогтой. Ийнхүү боловсролоор дамжуулан өөрийн чадамжаа бүрэн олж авах, өөрийгөө илэрхийлэхийн тулд хэл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын (НҮБ) Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд сурч боловсрох эрхийг ямарваа нэгэн

ялгаварлан гадуурхалтгүйгээр эдлүүлэхийг заасан бөгөөд уг тунхаглалын 2 дугаар зүйлд хэлээр ялгаварлан гадуурхахыг тусгайлан хориглосон болно. НҮБ-ын Боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын байгууллагын Боловсролын (БШУСБ) талаар алагчилахтай тэмцэх тухай конвенцийн 5 дугаар зүйлд “үндэстний цөөнх болох хүмүүс гэгээрлийн ажил зохиох, түүний дотор сургуулиа өөрсдөө зохион байгуулж, түүнийгээ удирдах боловсролын талаар улс бүрийн явуулж байгаа бодлогод зохицуулан өөрийн хэлээр сургалт буюу бусдад заах эрх”-ийг хүлээн зөвшөөрсөн билээ. Мөн уугуул хүмүүс зэрэг цөөнхийн эрх, эх хэлээрээ суралцах, зааварлуулах эрхийг НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай конвенцын 13 дугаар зүйл, Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц, НҮБ-ын Үндэстний, угсаатны, шашны, хэлний цөөнхөд хамаарах хүмүүсийн эрхийн тухай тунхаглалын 4 дүгээр зүйл, ОУХБ-ын Тусгаар тогтносон улсууд дахь уугуул болон овгийн байгуулалттай хүмүүсийн тухай 169

дүгээр конвенцын 28 дугаар зүйл, НҮБ-ын Аливаа цагаач ажилчид, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах тухай конвенцын 45 дугаар зүйл, НҮБ-ын Уугуул хүмүүсийн эрхийн тухай тунхаглалаар баталгаажуулан, хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Ялангуяа НҮБШУСБ-ын Дүрмийн 1 дүгээр зүйлд хэлээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмыг тусгасан төдийгүй “хүний эрх, эрх чөлөөг... арьс үндэс, хүйс, хэл, шашнаар ялгалгүй дэлхий дахинд хүн бүрт” эдлүүлэхийг баталгаажуулсан юм. Үүнтэй уялдан Насанд хүрэгчдийн боловсролыг хөгжүүлэх тухайн зөвлөмжийн 22 дугаар зүйл, Арьс үндэс болон арьс үндсээр ухвар мөчид төсөөлөхийн эсрэг тунхаглалын 9 дүгээр зүйл, Энх тайван, хүний эрх, ардчиллын төлөөх боловсролын тунхаглал ба Үйл ажиллагааны уялдуулсан ажлын хүрээний 29 дүгээр зүйл, Соёлын ялгаатай байдлын түгээмэл тунхаглалыг хэрэгжүүлэх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 6 дугаар зүйлд дээрх үзэл санааг дахин баталгаажуулж, цохон тэмдэглэсэн ажээ.

Монгол Улсын хэмжээнд 12 хэл байгаагаас<sup>1</sup> албан ёсны хэмээн тодорхойлсон халх хэлээр хүн амын 90 орчим хувь ярьж, боловсролын бүх түвшинд энэ хэлээр хичээл сургалтын үйл ажиллагаа явагддаг, зааварчилдаг байна. Угсаатны цөөнхийн хувьд халх монгол хэл нь хоёрдогч хэл<sup>2</sup> болсон ба казах, тува бүлэг хос хэлний боловсрол эзэмшиж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд цөөнхийн эх хэлээрээ харилцах, суралцах, зааварлах боломжийг баталгаажуулсан болно. Монгол хэлний тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд “үндэстний цөөнх монгол хэл

болон эх хэл дээр боловсрол эзэмших, соёл, зан заншлаа өвлөх, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах” гэж, Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд “иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана”, 30 дугаар зүйлд “үндэстний цөөнхийн боловсрол эзэмших, соёл, зан заншлаа өвлөх, сургуулийн орчинд төрөлх хэлээрээ харилцах нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах” гэж, Бага, дунд боловсролын тухай хуульд эх хэлний суурь чадамжтай иргэн төлөвшүүлэх тухай заасан бол Төрөөс боловсролын талаар баримтлах 2014-2024 оны бодлогын 4 дүгээр зүйлд “Бүх шатны сургалтыг төрийн албан ёсны хэл, бичгээр явуулж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг үе шаттай нэмэгдүүлнэ. Суралцагчдын дийлэнх олонх нь хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх байвал эх хэлээрээ бага боловсрол эзэмших нөхцөл, боломжоор хангаж, хос хэлний сургалтын бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ” хэмээн тодорхойлжээ.

Хүний эрхийн Үндэстний Комисс, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, Хүүхдийг Ивээх Сан, Нээлттэй Нийгэм Форум зэрэг төрийн болон төрийн бус байгууллагын (ТББ) удаа дараагийн судалгаа, илтгэл, нөлөөллийн ажлын үр дүнд төрийн зүгээс Казах хүүхдийн боловсролыг дэмжих үндэстний хөтөлбөр зэрэг бодлогын баримт бичиг хэрэгжүүлж, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яамны харьяа Боловсролын

<sup>1</sup> СИП Интернэшнл байгууллагын “Этнологи: Дэлхий дахины хэл” мэдээллийн сан. Монгол Улсын хэлний байдал: <https://www.ethnologue.com/country/MN/languages>

<sup>2</sup> НҮБШУСБ, Олон хэлний боловсролыг хөхиүлэн дэмжихэд зориулсан нөлөөллийн багц: “Гадуурхагдсан хүмүүсийг татан оролцуулах нь” гарын авлага, 2007 он. 3 дахь тал.



хүрээлэнд Үндэсний цөөнх болон гадаад дахь монгол хүүхдийн боловсролын судалгааны сектор үйл ажиллагаа явуулж байна.

Тодруулбал, Хүүхдийг Ивээх Сангаас 2005 онд “Казак хүүхдийн боловсролын байдлын шинжилгээ” хийсэн ба тус судалгааны үр дүн нь казак хүүхдийн боловсролыг дэмжих үндэсний хөтөлбөрийг боловсруулахад ихээхэн түлхэц болсон байна. Боловсролын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг, Нээлттэй нийгэм форум ТББ-аас 2011 онд “Хос хэлний боловсрол: Казак хүүхдүүдийн кейс судалгаа” нь Монгол Улсад үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдэд хүргэж буй хос хэлний боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн асуудалд чиглэсэн болно. Кейс судалгааны арга зүйг баримтлан казак хүүхдүүдийн жишээн дээр хос хэлний боловсролын асуудлыг шинжлэн үзсэн бөгөөд тодорхой эрхийн хэрэгжилт, тодорхой цөөнхийн эрх хамгаалагдсан байдалд үнэлгээ, дүгнэлт өгөөгүй ажээ.

Дээр дурдсан олон улсын гэрээ, үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг хэрэгжүүлэхдээ төрөлх эсвэл цөөнхийн хэлд хүндэтгэлтэй хандахын зэрэгцээ:

1. Хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх: Цөөнхийн өөрийгөө тодорхойлж байгаа айдентити буюу амин/өвөр чанарыг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих, түүгээр дамжуулан өөрийгөө, нийгмийн бүлгийг илэрхийлж байгааг хүндэтгэвэл зохино;

2. Эрх чөлөөг баталгаатай эдлүүлэх: Хэл нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, хувийн нууцтай байх, цөөнхийн өөрийн хэлээ ашиглах, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх нөхцөлд бүрэн эзэмших, айдас, саад бэрхшээлээс ангид байх боломжтой;

3. Ялгаварлан гадуурхалтгүй, тэгш байдлыг хангах: Ямарваа нэгэн үйл

ажиллагаа, үйлчилгээ зэргийг хэлнээс хамааран авахгүй үлдэх, гадуурхагдах, улам сул тал болохоос сэргийлэх шаардлагатай;

4. Амин чанарыг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Хэл бол хувь хүн, нийгмийн бүлгийн өөрийгөө илэрхийлэх, тодорхойлох гол шинж байх төдийгүй бусадтай харилцах, зэрэгцэн оршиход саад болохгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Хэлний цөөнхийн<sup>3</sup> эх хэлээрээ сурч боловсрох эрхийг эдлүүлэх нь дараах ач холбогдолтой. Хэлний цөөнх хүүхдийн олж авах боловсролын чанарыг дээшлүүлэхийн тулд 6-8 жил эх хэлээр нь хүүхэдтэй харилцаж, хичээл зааж, өөртөө итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэн, сургалтын үйл явц дахь оролцоог сайжруулснаар сургууль завсардахаас сэргийлэх, сурлагын амжилт дээшлэх, анги дэвшин сурах боломж ихсэх, эх хэл болон албан ёсны хэлийг адил чадамжтай ашиглах зэрэг давуу талтай. Хэлний цөөнх хүүхдийн боловсролын чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэхэд хоёрдогч хэл чухал нөлөөтэй. Цөөнхийн эмэгтэйчүүдийн тэгш байдлыг хангах, эрх мэдэлжүүлэх явдлыг хөхиүлэн дэмждэг. Нөөц, сурвалжаа илүү сайн ашиглах, төрийн үйлчилгээг сайжруулах, хүмүүс хоорондоо харилцаа холбоо тогтооход эерэг нөлөөтэй. Мөн нийгэмд тогтвортой байдлыг бий болгохын зэрэгцээ ялгаатай байдлыг хөхиүлэн дэмжиж, аливаа зөрчил мөргөлдөөнөөс сэргийлэх боломж олгодог байна.

Монгол Улс хэлний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох, соёл зан заншлаа өвлүүлэх эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулж, боловсролын болон холбогдох зарим хууль тогтоомж, хөтөлбөр,

<sup>3</sup> Хүн ам (тоогоор цөөн), эдийн засаг (хөрөнгө чинээ багатай), улс төрийн хүчин зүйлээс хамааран эрх мэдэл харьцангуй багатай, нэг хэлээр ярьдаг бүлэг. Өөрөөр хэлбэл, нийгэмд цөөнх байдлаар амьдарч, дийлэнх олонхийн ярьдаггүй хэлээр ярьдаг бүлэг хүн

төлөвлөгөөний хүрээнд **ерөнхийлөн** шийдвэрлэж иржээ. Эдгээрээс дурдвал:

- Үндсэн хуулийн Наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг

- Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2 ба 4 (Сурч боловсроход үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх; Эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангах)

- Бага дунд боловсролын тухай хууль (Эх хэлээрээ зөв ярьж, бодол санаагаа ойлгомжтой илэрхийлэх, уншиж бичих, эх хэлээрээ утга төгөлдөр найруулж бичих, ярих чадвар эзэмшүүлэх);

- Хүүхдийн эрхийн тухай хууль. (Хүүхдийн төрөлх хэл, бичиг үсэг, ёс заншил, түүх соёлын уламжлалаа өвлөн эзэмших эрхийг баталгаажуулсан);

- Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого;

- Сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын стандарт (2004);

- Бага, дунд боловсролын кирриkjолим, стандартыг шинэчлэн хөгжүүлэх үзэл баримтлал (2002);

- Ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтын талаар баримтлах бодлого (2007);

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын (2007.11.19) 425 дугаар тушаал;

- 2007 онд баталсан “Казак хүүхдийн боловсролыг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөр;

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны Сайдын 2005 оны 387-р тушаалаар батлагдсан “Тува хэлний хөтөлбөр”;

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн (2013.03.29) 42 дугаар зарлиг;

- Монгол Улсын Засгийн газрын 2013 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн 168

дугаар тогтоол. Ерөнхийлөгчийн зарлигийг хэрэгжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн (2013.03.29) 42 дугаар зарлигийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө;

- Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр;

- Хүүхдэд ээлтэй сургуулийг хөгжүүлэх бодлогын баримт бичигт үндэстний цөөнхийн хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг хангах талаар тэдний онцлог хэрэгцээнд тохирсон сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх талаар заасан;

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, соёлын Сайдын (2015.06.10) А/220-р тушаал. (Сургалтын төлөвлөгөө шинэчлэн батлах тухай. Үндэсний цөөнхөд зориулсан хос хэлний боловсролын бодлого, агуулга, хөтөлбөр боловсруулж бэлтгэл ханган 2016-2017 оны хичээлийн жилээс хэрэгжүүлэх)

Дээрх баримт бичигт казак хүүхдийн боловсрол, тэр дундаа хос хэлний боловсролын хэрэгцээг бүрэн дүүрэн хүлээн зөвшөөрч, сургалтын орчинг бүрдүүлэх, арга зүйн болон удирдлагын боломжийг бий болгоход анхаарч иржээ. Баян-Өлгий аймгийн зүгээс хос хэлээр сургалт явуулдаг сургуулийн талаар баримтлах аймгийн бодлого, чиглэлээ тодорхойлж түүнийг 2014 – 2016 онуудад хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг гаргасан байдаг. Тус төлөвлөгөөгөөр үндэстний цөөнх казак хүүхдүүд цэцэрлэг болон бага ангидаа бүх хичээлээ төрөлх хэл дээрээ сурч, суурь боловсролыг төрөлх хэлнээс төрийн албан ёсны хэл рүү аажмаар шилжих үе гэж үзэж 6-8 дугаар ангиас шинжлэх ухааны хичээлүүдийг монгол сурах бичиг ашиглан судлах болсон байна. Харин 10-12-р ангид бүх хичээлийг монгол хэлээр зааж, казах хэл, уран зохиолын

хичээлийг заавал сонгон судлахаар зохицуулсан нь казак сургуульд эх хэлээ тусгайлан заах цаг байхгүйг харуулж байна.

Цаатан хүүхдийн хос хэлний боловсролын тухайд гэвэл Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны Сайдын 2005 оны 387-р тушаалаар “Тува хэлний хөтөлбөр”-ийг баталсан байдаг. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2013 оны 3-р сарын 29-ний өдөр 42 дугаар зарлиг гаргаж, Засгийн газарт өгсөн чиглэлд Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сумын сургуулийн бага ангийн сургалтын хөтөлбөрт уг тува хэлний хөтөлбөрийг тусган, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулахыг заасан байдаг. Гэсэн ч энэ хөтөлбөр өнөөдрийг хүртэл тус сумын сургуульд хэрэгжээгүй байна. Багш, гарын авлага, ном, цагийн боломж байхгүйгээс болоод зөвхөн сонгон суралцах маягаар зааж байсан нь ч өнөөдөр зогсжээ. Цаатан хүмүүс өнөөдөр тува хэлээ зөвхөн хоорондын харилцааны түвшинд л эзэмшсэн, ялангуяа хүүхдүүд тува хэлээр энгийн хэдэн үгээс цааш мэддэггүй байна. Дунд сургуульд тува хэлийг үзэхгүй байгаа нь төрөлх хэлээ мартахад хүргэж буйд ахмад хүмүүс сэтгэл ихэд эмзэглэж байгаагаа<sup>4</sup> дурдсан байдаг.

Дээрх баримт бичгүүдээс харахад, хэдийгээр сүүлийн 10 гаруй жилд үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдийн боловсролын асуудалд тавих эрх зүйн орчин, бодлогын анхаарал үлэмж нэмэгдэж сургалтын төлөвлөгөө, боловсролын стандарт, сурах бичиг, сургалтын орчны талаарх суурь зохицуулалтыг хийж байгаа нь дэвшил боловч бодит амьдралд хэрэгжихгүй, сургалтын тэгш үр дүнд хүрэх зорилго огт хангагдахгүй байгааг дараах статистик харуулна.

<sup>4</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл 2009

Хүн амын олонхтой харьцуулахад казак өрхийн хүүхдүүдийн сургуулийн өмнөх боловсролын хамрагдалт 24 пунктээр доогуур байна.<sup>5</sup> Баян-Өлгий аймаг сургууль завсардсан нийт хүүхдийн 53.4%-ийг дангаараа эзэлж байна (БСШУЯ, 2015). Баян-Өлгий аймгийн сурагчдын Элсэлтийн ерөнхий шалгалтын үзүүлэлтүүд Монгол хэл болон Монгол хэлний цогц чадамж шаардсан хичээлүүдэд улсын дунджаас тогтмол доогуур байна. (НҮБХС, 2017)

Хос хэлний боловсролын өнөөгийн нөхцөл байдлын тухай авч үзэхэд зайлшгүй урган гарч буй чухал асуудал бол энэ талаарх *ойлголт, мэдлэг, ялангуяа тэгш байдлын үүднээс хандах ойлголт* нийгэмд болон боловсролын салбарт дутагдаж байгаа явдал болно.

Их Британы Хүүхдийг Ивээх Сангийн 2005 онд хийсэн судалгааны тайланд бодлого боловсруулагчид тэгш байдлыг зөвхөн үл ялгаварлах, гадуурхах, тодорхой бүлгийг хориглохгүй байх зэргээр харж, харин сурах тэгш боломжоор хангах, сургалтын тэгш үр дүнд хүрэх онцгой хэрэгцээ гэж төдийлөн анхаарахгүй байгааг шүүмжилсэн байна. Манай улсад үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдийн хос хэлний боловсролын талаарх үзэл баримтлал гараагүй байгаа<sup>6</sup> тул хэрэгжүүлэгчдийг буруутгах үндэслэл үгүй бөгөөд үндэстний цөөнхийн боловсролд тулгамдаад байгаа бүх асуудлын суурь шалтгаан энэ байх магадлалтай.

Мөн анхаарахгүй орхиж болохгүй нэг асуудал бол өнөөдөр манай улсад Баян-Өлгий аймагт амьдарч буй үндэстний цөөнх болсон казакуудын дунд цөөнх болж, өөрсдийн хэл, соёлоороо ялгаран

<sup>5</sup> Монгол Улсын сургуулийн өмнөх боловсролын үйлчилгээний хүртээмж, чанар ба хүүхдийн хөгжлийн үр дүн, 2016, Дэлхийн банк

<sup>6</sup> Хос хэлний боловсрол Казак хүүхдүүдийн кейс судалгааны тайлан. ННФ, БХАН.

амьдарч буй тува, дөрвөд, урианхай, халх хүүхдүүдийн сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилт, боловсролын чанар, суралцахад тулгамдаж буй бэрхшээл хүндрэл юм. Энэ асуудлыг нээн илрүүлсэн судалгаа 2017 оныг хүртэл хийгдээгүй байна.

Эх хэл<sup>7</sup> дээр суурилсан Хос хэлний боловсролын<sup>8</sup> үндсэн ач холбогдлыг дурдвал:

**Боловсролын хүртээмжийг сайжруулна:** Мэддэг хэл дээр нь сургалт явагддаг бол хүүхдүүд сургуульд орох, сургуульдаа тогтмол явах, цаашилбал сургуулиас завсардахгүй байх магадлал харь хэл дээр заадаг сургуулийн хүүхдүүдээс илүү байдаг (хөгжиж буй 22 орны 160 хэлний бүлгийн дунд хийсэн анализ, Смит ба бусад., 2008).

**Унших чадварыг сайжруулж сурлагын амжилтыг дээшлүүлнэ:** Хэлний

<sup>7</sup> Анхдагч хэл. Хүүхдийн бага наснаас сурсан, бодол, харилцааны хэрэглүүр нь болсон төрөлх хэл. Эцэг эх, асран хамгаалагчаасаа сурсан, тэдэнтэйгээ гэртээ ярьдаг хэл. Өргөн хүрээнд тодорхойлбол, хүний хамгийн түрүүлж сурсан хэл; төрөлх хэл гэж тухайн хүний өөрөө тодорхойлдог хэл; тухайн хүний хамгийн сайн мэддэг хэл, хамгийн их хэрэглэдэг хэл.

<sup>8</sup> Бичиг үсэгт тайлагдах болон боловсрол олгоход наад зах нь хоёр хэлийг албан ёсоор ашиглах (НҮББШУСБ, 2003). Суралцагч анхдагч хэл дээр уншиж, бичиж сурах ба хоёр дахь хэлийг аажмаар танилцуулна. Хос хэлний боловсролд заавал эх хэлийг оруулах албагүй ч, хамгийн түгээмэл хэлбэр нь эх хэлд суурилсан хос хэлний боловсрол юм. Сургалтад эх хэлийг хэр өргөн хүрээнд ашиглаж байна, тэр хэмжээгээр хос хэлний боловсролын хөтөлбөрүүд амжилттай сайн байж чаддаг. Хос хэлтэй байх (Bilingualism) гэдэгт хоёр хэлийг хоёуланг төрөлх хэл шиг чөлөөтэй мэдэж, адил тэнцүү хэрэглэх чадварыг хэлнэ. Бага насны хүүхдүүдэд байнга ойр байдаг ямар ч хэлийг тийнхүү эзэмших чадвар байгалиас заяагдсан байдаг. Манай Баян-Өлгий аймагт амьдарч байгаа хэлний цөөнх казакууд монгол хэлийг, тус аймагт казакуудын дунд амьдарч буй урианхай, тува нар казак хэлийг, сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүс ярианы хэлтэй хүмүүстэй хамт амьдрахдаа дохион хэл хэрэглэж байгааг жишээлж болно. Цаашилбал, "эх хэлд суурилсан олон хэлний боловсрол" гэдэгт сургуульд орохдоо хичээл зааж байгаа албан ёсны хэлийг (монгол хэл) ойлгохгүй, ярьж чадахгүй байгаа хүүхдүүдэд зориулсан боловсролын хөтөлбөрийг ойлгоно. Энэ хөтөлбөрт хамрагдаж байгаа хүүхдүүд нь эх хэл дээрээ (казак, тува хэл) уншиж, бичиж сурах ба албан ёсны хэлээр (монгол хэл) ойлгож, ярьж, уншиж, бичиж сурахдаа эх хэлээ ашиглана гэсэн үг. Мөн бусад хэлийг (хөтөлбөрийн дагуу сурах ёстой орос, англи хэл) сурахдаа төрөлх хэлээ ашиглана. Дунд, ахлах ангиудад суралцахдаа төрөлх хэл, албан ёсны хэлээ хэрэглэсээр байна. Энэ хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр суралцагчид хос хэлээр бичиг үсэгт тайлагдаж, 2 хэлийг бүрэн эзэмшиж, хос соёлтой болж, боловсролыг чанартай сайн эзэмшүүлэх зорилготой.

болон бичиг үсгийн боловсролын талаарх судалгаануудын тайланд хийсэн сүүлийн үеийн үнэлгээгээр анхдагч/эх хэл дээр уншиж, бичиж, чөлөөтэй ярьдаг болох нь ерөнхий хэл, танин мэдэхүйн хөгжилд, түүнчлэн сурлагын амжилтанд чухал юм гэж дүгнэжээ (Ball, 2010).

**Хоёр дахь хэлийг, эсвэл гадаад хэлийг сурахад чиглэл, дэмжлэг болдог:** Анхдагч хэлээ, мөн суралцахуйн гол зарчмуудыг эхлээд эзэмших нь ерөнхий танин мэдэхүйг хөгжүүлж, хоёр дахь хэлийг хялбар, хурдан сурахад дэмжлэг болдог.

**Боловсролын дотоод үр ашгийг сайжруулна:** Улиран сурах, сургууль завсардах, муу сурах асуудал багассанаар үр ашиг өсдөг.

**Хүүхдийн өөрийн үзэл бодол, эрхэм чанарыг дээшлүүлдэг:** Эх хэл дээрээ сурахад хүүхдийн гэрийн соёл, уламжлалт мэдлэг бэхжин баталгааждаг. Хүүхдүүд илүү өөрийгөө ойлгож, мөн өөрийн эрхэм чанарт маш мэдрэмжтэй хандах болдог. Ийм хүүхдүүд нь үл мэдэх, харь хэл дээр сурахаас өөр аргагүй нөхцөлд байгаа хүүхдүүдтэй харьцуулахад сургуульд болон амьдрал дээр ихэвчлэн илүү амжилттай явдаг. (Ball, 2010).

“Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл нь НҮБ-ын Хүүхдийн Сангийн дэмжлэгтэйгээр Хүний эрхийн Үндэсний Комисстой хамтран хүүхдийн сурч боловсрох эрх хэрэгжиж байгаа нөхцөл байдлыг задлан шинжилж, боловсруулсан судалгааны үр дүнгээс харахад төрийн зүгээс сурч боловсрох эрхийг бүх хүнд эдлүүлэхэд чиглэсэн бодлого боловсруулсан ч хэлний цөөнхийн сурч боловсрох эрхийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхүйц шийдвэр бүрэн гаргаагүй, одоогоор гаргасан шийдвэр нь тэр бүр хангалттай биелдэггүйг онцолжээ.

*Хүснэгт №1. Сурч боловсрох эрхийг эдлүүлэх зарчмын хүрээ*

Төрийн үүрэг <sup>9</sup>	Бодлого	Хэрэгжилт
Хүртгэмжтэй	Сайжруулах шаардлагатай	Хэрэгжилт сул
Хүрэлцээтэй	Сайжруулах шаардлагатай	Хэрэгжилт сул
Хүлээн зөвшөөрөгдсөн	Хангалтгүй	Сайжруулах шаардлагатай
Цаг үетэйгээ зохицсон байх	Хангалтгүй	Хэрэгжилт сул

Хүүхдийн ашиг сонирхлыг цаг ямагт чухалчлан анхаарч, гачигдал, айдсаас ангид, өөрийгөө чөлөөтэй илэрхийлэх, хөгжүүлэх боломж бүрдсэн байх ёстой ч орон нутгийн сум, багийн түвшинд суралцахад таатай, материаллаг хүртгэмжтэй орчныг бүрдүүлж чадаагүй байна. Мөн төрийн зүгээс хангалттай, хүрэлцэхүйц хэмжээтэй санхүүгийн, техникийн болон хүний нөөц хуваарилаагүйгээс шалтгаалан сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Хос хэлний боловсролын чанарыг сайжруулахын тулд хичээл зааж байгаа багшийн ур чадвар, сурах бичиг, сургалтын хэрэглэгдэхүүний зэрэгцээ айдас, ялгаварлан гадуурхалтыг мэдрэхгүй байх сэтгэлзүйн орчин үгүйлэгдэж байна.

Хэдийгээр Засгийн газар багш, сургалтын материаллаг хангамж зэрэг боловсролын салбарын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд холбогдох хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөр боловсруулсан ч бодит амьдралд бодитой үр дүнгээ өгөхгүй, төрийн байгууллагуудын алба хаагчдын хандлага, ёс зүйгүй байдлын улмаас хүүхдийн эрхийн зөрчил үүсэх магадлал улам нэмэгдэж байна. Үүний зэрэгцээ угсаа гарвалаар ялгаварлан гадуурхах, бие махбодод халдах,

<sup>9</sup> Төр үүргээ хэрхэн биелүүлж байгааг тодорхойлохдоо "Маш сайн" буюу 81-100, "Хангалттай" буюу 61-80, "Сайжруулах шаардлагатай" буюу 41-60, "Хангалтгүй" буюу 21-40 хувиар биелэлтийг тооцсон болно.

хүчирхийлэх явдал гэр бүл, олон нийт, сургуулийн орчинд түгээмэл болсон ажээ. Хүснэгт №1-д заасан үзүүлэлт бүрийг тусгайлан задалж үзвэл:

#### **Хүртгэмжтэй байдал:**

- Төрөөс суурь боловсролыг ерөнхий боловсролын сургуулиар дамжуулан суралцагчдад угсаа гарал ялгаварлахгүйгээр үнэ төлбөргүй олгож байгаа нь хэлний цөөнх хүүхдүүд бусдын адил сурч боловсрох эрхээ эдлэх үндэс нь болж байна.

- Төрийн өмчийн сургуулиуд төсвөөс суралцагчдынхаа тоогоор хувьсах зардал авч санхүүждэг бөгөөд бусад аймаг, нийслэлийн сургуультай харьцуулахад Баян-Өлгий аймаг нь хос хэл дээр боловсролын үйлчилгээ үзүүлдэг гэсэн утгаараа илүү санхүүжилт авдаг. Гэвч үүнийг хангалттай, хүрэлцэхүйц гэж үзэх аргагүй бөгөөд ялангуяа сургуулийн орчныг сайжруулж, хүүхдийн аюулгүй байдлыг хангахад эн тэргүүнд анхаарч, орон нутгийн удирдлагаас асуудлыг эрэмбэлэх, төлөвлөх, төсөвлөх шаардлагатай байна. Энэхүү дүгнэлт нь хэлний цөөнх болон хяналтын бүлгийн суралцагчдад ижил хамаарах асуудал гэдгийг дурдах шаардлагатай.

- Манай улс багшийн чанарыг дээшлүүлэх, чадамжтай төгсөгч бэлтгэхэд тусгайлан анхаарч, төрөл бүрийн урамшууллын арга хэмжээ авсан юм. Гэтэл өдөр тутам сургалтын үйл ажиллагаагаар дамжуулан боловсролын үйлчилгээ авч байгаа суралцагч, тэдний эцэг эхийн зүгээс сэтгэл ханамж доогуур байна. Ялангуяа хэлний цөөнх сурагчдад монгол хэл зааж буй багш нарын чанарыг суралцагчид, тэдний эцэг эх доогуур үнэлж байгаа нь судалгаагаар цуглуулсан мэдээллээс толорхой харагдаж байна. Цаашлаад, Баян-Өлгий аймагт ажиллаж байгаа багш нарын монгол хэлний түвшнээс хүүхдийн

мэргэжил сонгох, их дээд сургуульд элсэн суралцах, хөдөлмөрийн зах зээлд шилжих үйл явц хамааралтай байгаа нь багшийн мэдлэг, ур чадварыг шударгаар үнэлж, сонгон шалгаруулах, аттестатчлах, ажлын байрны шаардлагыг бүрэн хангасан алба хаагчийг ажилд авах ёстойг харуулав. Багшийн ур чадвараас хүүхдийн суралцах үйл явц ихээхэн хамааралтай учир чадвар сул багшаас шалтгаалан ялангуяа хэлний цөөнх хүүхдийн сурч боловсрох эрх зөрчигдөж байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

- Чадвартай багшийг ажилд авах, түүнийг ажлын байранд нь тасралтгүй хөгжүүлэх талаар тогтсон туршлага огт байхгүй байгаа нь мэргэжил дээшлүүлэх сургалтыг үр өгөөжтэй болгох шаардлагатайг харуулж байна. Боловсролын салбарт ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдыг чадавхжуулах, удирдах албан тушаалтныг сайтар мэргэшүүлэн бэлтгэхгүйгээр боловсролын түвшний болон боловсролын агуулгын чиглэлийн стандартыг мөрдүүлэхэд хүндрэлтэй ажээ. Ялангуяа Баян-Өлгий аймагт олон үндэстэн, угсаатны хүүхдүүд хамт суралцаж байгаа онцлог нөхцөл байдлыг орон нутгийн төдийгүй боловсролын төрийн захиргааны төв байгууллагын түвшинд анхаарч үзэх шаардлагатай байна.

- Судалгаанд хамрагдсан 2 сургууль тутмын 1 нь хичээлд шаардлагатай сургалтын хэрэглэгдэхүүнгүй, 45.8% нь сургалтад шаардлагатай техник тоног төхөөрөмжгүйгээр сургалтын үйл ажиллагааг явуулж байна. Энэ байдал нь дан ганц хэлний цөөнх хүүхдүүдийн суралцдаг сургууль, ангид хамааралгүй нийтлэг шинжтэй асуудал болж байгааг 2014-2015 оны хичээлийн жилд Бүх нийт боловсролын төлөө! Иргэний нийгмийн

үндэсний эвслийн “Бага боловсролын цөм хөтөлбөрийн орц-д” хийсэн хөндлөнгийн мониторингийн үр дүн мөн харуулсан юм.

- Хэлний цөөнх болон олонх багш нарын хувьд ажиллах орчин материаллаг талаасаа сургалтын хэрэглэгдэхүүн дутмаг, анги танхим хүйтэн, шаардлагатай тоног төхөөрөмж байхгүй зэрэг шалтгаанаар хангагдаж чадахгүй байгаа бол, хэлний цөөнх багш нарын хувьд тэднийг удирдлагын зүгээс гадуурхах, шахаж дарамтлах, шударгаар үнэлэхгүй байх зэрэг асуудал гарч ажиллах орчин материаллаг бус байдлаар бүрдээгүй байна.

- Хэлний цөөнх хүүхдүүдийн суралцдаг сургууль, дотуур байрны ус ариун цэврийн байгууламж нь наад захын эрүүл ахуй, аюулгүй байдлыг хангаж чадахгүй байна. Судалгаанд хамрагдсан нийт сургуулийн 66.7% нь сургууль дотор гар угаах угаагуургүй үйл ажиллагаа явуулж байгааг энд зориуд цохон тэмдэглэх шаардлагатай болов уу.

- Олон жилийн хугацаанд боловсролын салбарт их хэмжээний санхүүжилт бүхий төсөл хэрэгжсэнээр тодорхой ахиц дэвшил гарчээ. Харин төр хөндлөнгөөс хяналт тавих, ил тод, хариуцлагатай ажиллах явдал хангалтгүй байсан ажээ. Жил бүр Засгийн газрын саналаар Улсын Их Хурал эсвэл Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал төсөв батлахдаа суралцагчдад таатай орчин бүрдүүлэх зорилгоор хөрөнгө оруулалт, материаллаг таатай орчин бий болгох, сайжруулахад зориулан хангалттай мөнгө хуваарилж хэвшээгүй, “урсгал” байдалтай шийдвэр гаргаж заншжээ. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яамны зүгээс боловсролын талаар бодлого, хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэхдээ орон нутгийн онцлог, багшийн нөөц, хичээл заах сургалтын хэрэглэгдэхүүн, материал, техник, тоног

төхөөрөмж, материаллаг орчин, дэд бүтцээр бүрэн хангалгүй, үр дүн шаардсаар ирсэн юм. Үүнтэй уялдан сум, багийн түвшинд сургуулийн сурагчдын суралцах, багш нарын ажиллах, дотуур байранд амьдрах орчин улам хүндэрч, барилга байгууламж, эрүүл ахуйн норм, норматив, стандарт, шаардлага биелэгдэхээ больсон байна.

#### **Хүрэлцээтэй байдал:**

- Орон нутгийн ерөнхий боловсролын сургуулийн хүртээмж, хүрэлцээний зэрэгцээ тусгай хэрэгцээт болон тухайн газарт амьдарч, суралцаж байгаа хүүхдийн онцлогт нийцүүлэн сургах үйл ажиллагаа маш хангалтгүй, шинэ санал санаачилга хомс байна. СӨБ-д хамрагдаж чадаагүйн улмаас ерөнхий боловсролын сургуульд суралцахад нийгэмшээгүй, сэтгэл зүйн болон бие махбодын бэлтгэлгүй суралцагчидтай багш нар ажиллахад их хугацаа зарцуулдаг. Амьдарч байгаа газраас шалтгаалан суралцагч хүүхэд хос хэлний боловсрол эзэмшихдээ эх хэл, үндэстний хэлний хамт давамгайл бүлгийн хэл сурах, харилцах шаардлагатай тулгарч байна.

- Манай улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа холбогдох хууль, дүрэм журмын дагуу боловсрол нь яс үндэс, шашин, арьсны өнгө, нийгэм, эдийн засгийн байдал харгалзахгүйгээр хүрэлцээтэй байхаар зохицуулагдсан ч энэ нь бодит амьдрал дээр хэрэгжихгүй байна. Тухайлбал, төвөөс алслагдсан байдал, тухайн сум багийн угсаатны бүтцээс шалтгаалан зарим хэлний цөөнх хүүхдүүд өөрийн төрөлх хэл дээрээ сургуулийн өмнөх боловсрол эзэмшиж чадахгүйд хүрч байна.

- Судалгаанд хамрагдсан сургуулиуд хөгжлийн бэршээлтэй сурагчид, хэлний цөөнх сурагчид зэрэг маргиналчлагдсан бүлгүүдэд тусгайлан анхаарсан үйлчилгээ, зохицуулалт байхгүй байна.

- Сургуульд хүрэх зам нь угсаатан харгалзахгүйгээр хүүхдүүдэд эрсдэлтэй аюултай байна. Ялангуяа долоо хоног бүрийн амралтын өдрүүдэд ганцаараа мотоциклоор зорчиж буй сурагчдын аюулгүй байдлыг эцэг эх/асран хамгаалагч, сургуулийн удирдлагын аль аль нь хангахгүй, үл ойшоосон байдалтай байгаа нь хүүхдүүдийг эрсдэлд оруулж байна.

- Сурах бичгийн хангалт аймгийн түвшинд хүрэлцээгүй байгаагаас үүдэн сургуулиад байгаа хэдэн цөөн сурах бичгээ түрээслэх үйлчилгээг нэвтрүүлээд байна. Гэвч энэ нь орлого бага өрхөд, ялангуяа хэлний цөөнхөөсөө болж ажилд орж чадахгүй байгаа ядуу өрхөд эдийн засгийн дарамт болж байгааг дурдах шаардлагатай юм.

#### **Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал:**

- Баян-Өлгий аймгийн сум, багт суралцаж байгаа хэлний цөөнх хүүхдүүдэд тулгарч байгаа бэрхшээл бол ялгаварлан гадуурхалт, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн алдаа, сургууль дээрх болон сургуулийн гаднах аюултай нөхцөл байдал билээ. Анги, тасалгаа, дотуур байр, номын сан, урлагийн болон биеийн тамирын танхим, сургуулийн талбай, хашаа, гал тогоо, ариун цэврийн байгууламж зэрэг сургуулийн орчин болон сургуулиас гэр хүрэх нөхцөл байдал маш эрсдэлтэй байна. Хуульд заасан насанд хүрээгүй суралцагч, жолооны эрхгүйгээр мотоцикль жолоодох, ангид өгсөн цөөн сурах бичгийг дундаа хэрэглэж, гэрийн даалгавар хийхээр оройн цагаар гадуур явах зэргээс шалтгаалан осолдох, гэмтэх, гэмт халдлагад өртөх эрсдэл бүрджээ. Тодруулбал, сурах бичгийн хүрэлцээгүй байгаа нь тухайн баг, сумын сургуульд сурах бичгийн хангамж огт байхгүй, ирдэггүй нөхцөлтэй холбоотой. Түрээслэх буюу шаардлагатай тохиолдолд эцэг эхийн зүгээс суралцагчдад худалдан авах хүсэлтэй

ч орон нутгийн хэмжээнд ямарваа нэгэн сурах бичиг хүргэж ирдэггүй, тоо хэмжээ бага байдаг.

- Суралцах үйл явц нь ялгаварлан гадуурхалтгүй, соёлын хувьд мэдрэмжтэй хандсан, аюулгүй байдлыг бүрэн хангасан тохиолдолд боловсролын чанар дээшилж, төгсөгчдийн амжилт, чадамжид эерэгээр нөлөөлдөг. Гэтэл тухайн газрын давамгайлал бүлэг хэлний цөөнхийг ялгаварлан гадуурхах, доромжлох, хүчирхийлэх явдал түгээмэл байгаа нь сургуулийн орчинд багш суралцагчдыг зодох, шийтгэх, бие махбодод халдах, үл тоох, үл ойшоох байдал улам тархахад хүрч байна. Сургуулийн удирдлагын зүгээс “угсаа гарвалаар ялгаварлан гадуурхах” үйлдлийг шударгаар шийдвэрлэхгүй байгаагаас улам хүчирхийлэл түгэх, насанд хүрэгчдийн төдийгүй хүүхдийн дунд үл ойлголцсон, үзэн ядсан, ямар нэгэн соёлын диалог үүсч чадахгүй нөхцөл бүрэлдэжээ. Ялангуяа зорилтот бүлгийн хэлний цөөнх хүүхдүүд дээрх ялгаварлан гадуурхалтын хохирогч болж байгааг эн тэргүүнд анхаарвал зохино.

- Аймгийн хэмжээнд монгол хэл, гадаад хэл, математик, физик, мэдээлэл зүй, түүх, нийгмийн ухаан, зураг/технологийн багш нарын тоо шаардлагатай хэмжээнд байхгүй байгаагийн дээр 115 мэргэжлийн бус багш боловсролын үйлчилгээ үзүүлж байгаа нь угсаатан харгалзахгүйгээр суралцагсад чанартай боловсрол авах эрхээ эдлэж чадахгүйд хүргэж байна.

- Судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын талаас илүү нь хүүхэд гараа угаах угаагуургүй байгаа нь наад захын эрүүл ахуйн шаардлагыг хангаж чадахгүйн нэг жишээ болж байна.

#### **Цаг үетэйгээ нийцсэн байдал:**

- Сургуулийн хамт олон, эцэг эхийн зүгээс үүрэг хүлээгчийн хувиар хүүхдийн

эрхийг хүндэтгэх, тэднийг хамгаалах нь маш тодорхойгүй, холбогдох дүрэм журмын талаарх сургуулийн хамт олны ойлголт бага, ач холбогдлыг үнэлэхгүй, ямарваа нэгэн шалгалтад харуулах ёстой баримт бичиг байдлаар үнэлдэг хандлага ажиглагдлаа. Эцэг эхийн оролцоог хөхиүлэн дэмжсэн, татан оролцуулсан жишээ бага байгаа нь хүүхдийн суралцах үйл явцад олон талын үүрэг, хувь нэмэр чухал болохыг танин мэдүүлвэл зохино. Эн тэргүүнд сургуулийн түвшинд шийдвэр гаргах үйл явц нь ил тод бус, үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагааны талаар эцэг эх огт мэдэхгүй, сонирхохгүй, хүүхдэд хамаатай эсэхийг тодруулж чадахгүй байгааг даруй өөрчлөх шаардлагатай.

- Судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын дийлэнх нь хүүхдийг аливаа хүчирхийллээс хамгаалах хүүхэд хамгааллын бодлоггүйгээр үйлчилгээ үзүүлж байгаа нь хэлний цөөнх хүүхдүүдийг үндэс угсаатнаараа ялгаварлан гадуурхагдаж, хүчирхийлэлд өртөх эрсдлийг нэмэгдүүлж байна.

Судалгааны үр дүнд тулгуурлан хэлний цөөнх хүүхдийн эрхийг, тэр дундаа суралцах эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, бүх нийтэд, үнэ төлбөргүй, чанартай боловсролыг тэгш хамруулан олгохын тулд судлаачид дараах зөвлөмжийг боловсруулсан байна. Үүнд:

**Үндэсний хууль тогтоомж, хүний эрхийн олон улсын гэрээг дагаж мөрдөх зорилгоор:**

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яамнаас Төрийн албаны зөвлөлтэй хамтран боловсролын салбарт ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийн мэдлэг, ур чадвар, хандлагыг тусгайлан шалгаж, ёс зүйн алдаа гаргасан, хүүхдийн эрх зөрчсөн этгээдэд хариуцлага тооцох;

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, соёлын яамнаас багш бэлтгэдэг их, дээд



сургуулийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, төгсөгчдийн чанарыг дээшлүүлэхийн тулд их дээд сургуульд мөрдөх норм, норматив, стандартын биелэлтийг шалгах;

- Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын зүгээс үндэсний хэмжээнд төрийн өмчийн дотуур байртай ерөнхий боловсролын сургуулиудад нээлттэй хяналт шалгалт хийх;

- Засгийн газрын зүгээс төрийн бус өмчийн сургуульд хуваарилах хувьсах зардлыг хасч, төрийн өмчийн сургуульд бүрэн зориулах;

***Боловсролын хүртээмжийг нэмэгдүүлэхийн тулд:***

- Засгийн газар шаардлагатай сургалтын хэрэглэгдэхүүн, техник тоног төхөөрөмж, сургалтын материалаар хангах, сургалтын таатай материаллаг орчныг бүрдүүлэхийн тулд төсвийн удирдлагын хяналтыг чангатгаж, эн тэргүүнд хэрэгцээтэй хөрөнгө оруулалтыг улсын төсөв, хэрэгжүүлж буй төслөөс хуваарилан хийх;

- Баян-Өлгий аймгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал ерөнхий боловсролын сургуулийн ариун цэврийн байгууламжийг сайжруулах, бусад норм, стандарт, шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд төсөв хуваарилах;

- Баян-Өлгий аймгийн Засаг дарга мэргэжлийн хяналтын байцаагчийн дүгнэлтийн дагуу ерөнхий боловсролын сургуулиудад дотуур байр, ус, ариун цэвэр, эрүүл ахуйд тавигдах норм, шаардлага, холбогдох барилга, байгууламжийн стандартыг мөрдөх хэрэгжүүлэх;

- Баян-Өлгий аймгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал боловсролын чанарыг дээшлүүлэх зорилгоор аймгийн дэд бүтцийг сайжруулах, хөгжүүлэх тухай төлөвлөгөөг дахин боловсруулах;

***Боловсролын хүрэлцээтэй байдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд:***

- Баян-Өлгий аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын Нийгмийн хөгжлийн хэлтэс сургуультай хамтран Тува, Урианхай зэрэг давамгайл бүлгийн дунд байгаа хэлний цөөнхийн нөхцөл байдлыг судалж, жил бүр сурлагын чанарт нөлөөлж байгаа хүчин зүйлс, шалтгаан нөхцөлийг тодруулах, баримтжуулах;

- Хэлний цөөнх бүхий сургууль бүр угсаатны байдлаар судалгаа хийж, хүүхэд нэг бүрийн хөгжлийн явцыг хянах, мэдээллийн сан бүрдүүлэх;

- Сургууль бүр суралцагчдаа бөх, шатар зэрэг спортын зэрэгцээ урлаг, байгалийн шинжлэх ухааны секц, дугуйланд суралцах боломжийг бүрдүүлэхийн тулд багш нараа бэлтгэх, сургах, эцэг эх, хүүхдэд сонголт хийх боломж бүрдүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд орон нутгийн иргэдийг татан оролцуулах;

- Баян-Өлгий аймгийн цагдаагийн газар эцэг эх, асран хамгаалагчийг хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилгоор хууль тогтоомжийг сурталчилж ухуулах, сургуулийн орчинд гэмт хэрэг гарах, зам тээврийн ослоос урьдчилан сэргийлэхийн тулд сургууль, дотуур байранд хяналт тавьж хэвших, хөдөө орон нутагт насанд хүрсэн хүнгүй, жолооны эрхгүй мотоцикль унаж байгааг таслах зогсоох, холбогдох этгээдэд хариуцлага тооцох;

- Баян-Өлгий аймгийн Засаг дарга сурах бичгийн хангамж, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор бүтээлч, санаачлагатай ажиллах, сурах бичгээр сургууль бүрийг хангах;

***Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байхын тулд:***

- Сурах бичиг, сургалтын арга, техник, үйл ажиллагаа, хичээлээс гадуурх үйл ажиллагааг боловсролын төрийн захиргааны төв байгууллагаас зохих ёсны дэмжлэг, арга зүйгээр хангах;

- Ажлын байрандаа мэргэших, тасралтгүй суралцах хүсэлтэй багш нарын дунд эрэлт хэрэгцээний судалгаа авч, түүнд тулгуурлан сургалт зохион байгуулах;

- Баян-Өлгий аймгийн Засаг дарга, сумын Засаг даргын зүгээс үлгэр жишээ сургуультай баг, сумдын хооронд туршлага солилцохыг хөхиүлэн дэмжих;

***Цаг үетэйгээ зохицсон байхын тулд:***

- Үр нөлөөтэй соёлын диалог хийхийн тулд талцан хуваагдах, өрсөлдөх хандлагыг шийдвэр гаргах түвшинд арилгах;

- Сургууль хүүхдийн гомдлыг тал харахгүйгээр шударгаар шийдвэрлэх, ялгаварлан гадуурхсан үйлдлийг хөхиүлэн дэмжихгүй таслан зогсоох;

- Эцэг эх, иргэд, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд сургуулийн ил тод байдлыг хангаж, мэдээллийг ойлгомжтой, энгийн, шийдвэр гаргахад

ашиглахуйц байдлаар боловсруулан түгээх;

- Сургууль хүүхдээ сургуульд даатгасан эцэг эхийн хандлагыг өөрчлөхийн тулд шийдвэр гаргахад татан оролцуулах;

- Багшийг үнэлэх, шинээр ажилд авах зэрэг шийдвэр гаргахдаа багш, эцэг эх, суралцагчдын холимог бүрэлдэхүүнтэй комиссоор сонгон шалгаруулж хэвших.

Судалгааны зөвлөмжөөс төрийн сурч боловсрох эрхийг эдлүүлэх, бодит биелэл болоход анхаарвал зохих асуудлыг төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй холбон тодорхойлсон нь оновчтой бөгөөд энэхүү нийтлэлд дурдсан хэлний цөөнхийн эрхийг хангахад чухал ач холбогдолтой хэмээн дүгнэж байна. Цаашилбал тус судалгааны мөрөөр үндэсний, бүсийн, орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг сайтар тодорхойлсон ажээ.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## БАЯН-ӨЛГИЙ АЙМГИЙН УУГУУЛ ТУВАЧУУДЫН ЭРХ УЛАМ БҮДГЭРСЭЭР



Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын  
Орон тооны бус зөвлөлийн гишүүн

**Г.ГАЛТАЙХҮҮ**

Манай орны хамгийн баруун хязгаарын алслагдсан сум бол Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сум. Энэ сум нь дээрх аймгийн холимог үндэстэн ястан амьдардаг дөрвөн сумын нэг бөгөөд одоогоор тус суманд 9300 гаруй хүн амьдарч байгаагаас 83% нь казах, 14% нь тува үлдсэн 3% нь дөрвөд, урианхай, халхчууд юм. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэлд дурдсан судалгаагаар Цэнгэл суманд нийт 1309 Тува иргэн амьдарч байна<sup>1</sup>. Энэ тоо сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй цөөрч байгаа бөгөөд стандартын шаардлага хангаагүй тува бага сургуульд, хэл бичиг соёлоо хөгжүүлэх боломж нөхцөл муу, монгол хэлээр бүрэн дунд боловсрол эзэмших боломж тааруу, мөн төрийн албанд тува хүмүүсийг ажилд авдаггүйгээс гадна ямар нэгэн дэмжлэг туслалцаа тэдэнд очих нь тун ховор байгаа нь уг байдалд хүрэх гол хүчин зүйл нь болж байна хэмээн нутгийн

иргэд ярьж байна.

2017 оны 5 сарын 29-нд Цэнгэл сумын тува иргэдийн төлөөлөл болсон долоон тува эмэгтэй дээрх асуудлуудыг хөндөн Улаанбаатар хотод ирж Хүний эрхийн Үндэсний Комисст хүсэлт тавьж ярилцсаны үндсэн дээр энэхүү товч өгүүлэлийг эмхэтгэлээ.

Цэнгэл суманд өнөөдөр тува бага сургуульд нэгээс тавдугаар ангид 140 орчим тува хүүхдүүд монгол, тува хэлээр сурч байна. Бага сургуулиа дүүргээд энэ хүүхдүүд тус сумын ахлах сургуульд орж нэг бүлэг болдог. Ингээд энэ хүүхдүүдэд цааш бүрэн дунд боловсрол олгох багш нарын ихэнх нь Казакстанд сурч боловсорсон монгол хэлний мэдлэг, чадвар муутай казах багш нар казах хэлээр хичээл заадаг. Тува хүүхдүүд болон эцэг эхчүүд монгол хэлээр хичээл заалгуулах хүсэлтэй боловч монгол хэлээр заах байтугай сурагчдын монгол нэрсийг зөв бичих чадваргүй казах багш хичээл зааж байна гэж нутгийн эмэгтэйчүүд өгүүлж байна. Цэнгэл сумын уугуул иргэдийн хүүхдүүд ерөнхий

<sup>1</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл., 40 дэх тал

боловсролоор дамжуулан нийгмийн амьдралд оролцох, өөрийн чадамжаа бүрэн олж авах, өөрийгөө илэрхийлэх, цааш сурах хүсэл сонирхлыг хаан боогдуулж байна гэлтэй. Цэнгэл сумын улсын ахлах сургуульд өнөөдрийн байдлаар нийт 85 багш ажилладгаас 9 нь л тува, 75 ажилтнаас 3 нь тува бусад нь казахууд ажилладаг байна. 2008 оноос өнөөдрийг хүртэл Цэнгэл сумын төрийн байгууллагад (тува сургуулиас бусад) 50 орчим боловсон хүчин ажилд авахад нэг ч тува хүнийг ажилд аваагүй гэдгийг ч мөн хэлж байна. Үүнээс л харахад тувачуудыг төрийн албанд, сургууль цэцэрлэгт ажиллуулахгүй байх бодлого явагдаж байгааг илхэн харж болно.

Гэтэл Монгол Улсын Монгол хэлний тухай хуулийн 13.1.5. д “Үндэсний цөөнх монгол хэл болон эх хэлээр боловсрол эзэмших, соёл, зан заншлаа өвлөх, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах” гэж, Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд “иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, ажлын онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана” гэж заасан байдаг.

Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлогын 4 дүгээр зүйлд “Бүх шатны сургалтыг төрийн албан ёсны хэл, бичгээр явуулж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг үе шаттай нэмэгдүүлнэ...” хэмээн тусгажээ.

Мөн Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэлдээ “Баян-Өлгий аймгийн үндэстний цөөнхийн дунд амьдарч буй

хэл, соёлоороо ялгаатай урианхай, дөрвөд, халх, буриад зэрэг хэлний цөөнх хүүхдийн сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилт, боловсролын чанар, суралцахад тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлсон судалгаа, дүн шинжилгээг өмнө нь хийгээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хэлний цөөнх болох эдгээр хүүхдэд казах хүүхдийн нэгэн адил эх хэлээрээ суралцахтай холбоотой хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал тохиолддог байтал тэдний эрхийн хэрэгжилтийг судалж байгаагүйгээс тэдэнд чиглэсэн төрийн ямар ч бодлого, үйл ажиллагаа, хөтөлбөр хэрэгждэггүйгээс тэдний сурч боловсрох эрх, нийгмийн амьдралд оролцох боломжид ихээхэн хязгаарлалт үүсдэг төдийгүй, нөхцөл байдал үүнээс ч дор болохыг үгүйсгэх аргагүй юм” гэжээ<sup>2</sup>. Энэ асуудалд Хүний эрхийн Үндэсний Комисс анхаарал хандуулж 2016 онд Баян-Өлгий аймагт хэлний цөөнх хүүхдийн сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтэд судалгаа хийжээ. Уг судалгааны үр дүнд “Монгол Улсын хууль тогтоомж, хүний эрхийн олон улсын гэрээний дагуу аливаа хүнийг ямар нэг байдлаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон боловч тус судалгаанаас харахад оршин суугаа газар, байрлал, угсаа гарал, нийгмийн байдлаас шалтгаалан сурч боловсрох эрхээ эдлэхэд суралцагчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүдэд саад тотгор учирсаар байна”<sup>3</sup> гэсэн нь дээрх Цэнгэл сумын эмэгтэйчүүдийн тавьж буй асуудал үнэний ул мөргэйг давхар харуулж байгаа юм.

Цэнгэл сум нь засаг захиргааны 9 багтай бөгөөд 2017 оны 6 дугаар сарын байдлаар нэг л багийн дарга нь тува иргэн,

<sup>2</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл., 38 дахь тал

<sup>3</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл., 40 дэх тал

үлдсэн 8 багийн даргаар казах хүмүүс ажиллаж байна. Мөн Цэнгэл сумын засаг дарга, засаг даргын орлогч, тамгын газрын дарга, иргэдийн хурлын дарга зэрэг удирдах албан тушаалд бүгдэд нь казах хүмүүс ажилласаар ирсэн. Цаашилбал, эмнэлэг, цэцэрлэг, сургууль гээд бүх төрийн байгууллагын удирдлага дотор уугуул иргэдийн төлөөлөл огт байхгүй гэж нутгийн иргэд ярьж байна.

Одоогоос 1500-аад жилийн тэртээ Түргийн хаант улсын үед Алтайн нурууны зүүн бие Сийлхэм, Тагна, Соёны нуруу, Байгаль нуурын баруун биеэр нутаглаж монгол төрийн тооныг эрт дээр үеэс түшилцэж явсан эртний түүх соёлтой Монгол Улсын үндэстний цөөнх болох Цэнгэл сумын тува иргэд өнөөдөр өөрийн дуу хоолойг төр засгийн удирдлага, шийдвэр гаргагчдад хүргэх зам нь мухардаж, ажилгүйдэл, архидалт, ядууралд автан, улмаар хэл соёл, шашин шүтлэг, зан заншил цаашилбал зуу зуун жил нэршин дадсан нутаг орон, уул усны нэр дуудлага, өнгө төрх устаж үгүй болоход хүрээд байна.

Нэгэнтээ Баян-Өлгий аймгаас гаралтай уянгын яруу найрагч, шог зохиолч Жанжуны Какейн үндэстний цөөнхийн асуудлаар 80-аад оны сүүлээр нэг олон нийтийн хуралд санаа зовниж хэлэхдээ "...казах ард түмний дунд амьдарч буй үндэстний цөөнхтэй казахууд бид зовлон нэг учир энэ их айлын уугуул иргэдийг, тэдний хэл соёлыг хүндэтгэн хичнээн өндөр өргөж явна төдий чинээ бид эв найрамдалтай, сайн сайхан оршин тогтноно" хэмээн хэлсэн байдаг. Харамсалтай нь энэ хүний хэлсэн үгийг

өнөөдөр ойшоогүйгээс Баян-Өлгий аймагт хэл соёлын зөрчилдөөн, үл ойлголцол, мухардал, ядуурал, шашин шүтлэгийн хязгаарлагдмал байдал цаашилбал зарим асуудлууд нь бүр хүчний байгууллагын хэмжээнд хүрч буй нь нэн тоогүй.

Иймд энэ асуудлыг төр засгаас яаралтай анхаарч үндэстний цөөнх уугуул иргэд тувачууд нутаг орондоо засаг захиргааны нэгжид өөрийн төлөөлөлтэй болох боломжийг бодлогын хэмжээнд бүрдүүлж, тува хүүхдүүдийн боловсрол эзэмших эрх ноцтой зөрчигдөж байгааг арилгаж, бага сургуулийг бүрэн дунд боловсролын 12 жилийн сургалттай сургууль болгон, Цэнгэл сумын төрийн алба, эмнэлэг сургуульд уугуул иргэдийн төлөөллийг оролцуулж нэг үндэстний биш хослон удирдан зохион байгуулдаг арга барилд оруулахад төр засаг, хүний эрхийн байгууллагын дэмжлэг туслалцаа хэрэгтэй байна.

Түүнээс гадна нутаг орон, уул ус, булаг шандны нэрс сүүлийн үед эрчимтэй өөрчлөгдөж байгааг дурдах нь зүйн хэрэг. Зуун зуун жил нэрлэгдэж заншсан, түүх газар зүйн судалгаанд эрт дээр үеэс тэмдэглэгдэн үлдсэн, цаашдын судалгаанд ч чухал ач холбогдолтой газар усны нэрийг казах хүмүүсийн эсвэл өөр утга бүхий казах нэрээр нэрлэн албан баримт бичиг, оршин суух тодорхойлолт, газар зүйн бичээс зэрэгт өөрчлөлт хийж тэмдэглэл үйлддэг боллоо.

Уугуул иргэд арга нь барагдаж аргагүйн эрхэнд амь зуухын хэрэнд эх нутгаа орхин явах цагт энэ уул ус, нутаг хошууны нэрс ч мөн тэдэнтэй хамт хөөгдөн явах дүр зураг өнөөгийн өнцөгөөс харагдаж байна.

## ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО БА ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ҮР НӨЛӨӨ



Удирдлагын Академийн эрх зүйн  
тэнхимийн багш

**С.ГАНЦЭЦЭГ**

Сүүлийн жилүүдэд төрийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог чухалчлах болж, үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16 дахь хэсэгт: *“итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно”* гэж иргэд төрийн үйл хэрэгт оролцох суурь эрхийг тогтоосон билээ.

...ийнхүү хуулиар зохицуулахаар заасан нь захиргааны зүгээс дур зоргоор авирлахаас хувь хүнийг хамгаалдаг. Гэвч, хуулиар тухайн эрхийг эдэлж чадахгүй болох, эсхүл хууль батлагдахгүй бол тухайн эрхийг эдэлж чадахгүй болох аюултай гэж шинжээчид болон зарим АИХ-ын гишүүд хэлж байв.<sup>1</sup>

*Иргэний оролцоо* нь ардчиллын үндсэн үзүүлэлт болдог бөгөөд иргэд засгийн эрх мэдэл, төрийг удирдах эрх мэдлээ

хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг илэрхийлдэг юм. Энэ утгаараа иргэний оролцоо бол төрийг удирдах үндсэн арга болдог байна.

Иргэний оролцоог анх Шерри Арнстейн (1969 онд) иргэдийн оролцооны гурван бүлгээс бүрдсэн найман шатлалыг тодорхойлсон бөгөөд Виедман, Фемерс (1993 он), Дорсеи (1994 он) зэрэг олон эрдэмтэн судлаач иргэний оролцооны хэлбэрийг энгийнээр ангилж иржээ. Олон улсын эдийн засаг, хамтын ажиллагааны байгууллагын аргачлалаар иргэний оролцооны гурван хэлбэрийг тодорхойлж, ашиглаж байна. Ардчилсан дэглэм бүхий аливаа улс оронд төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас хуульд заасны дагуу шийдвэр гаргах, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд иргэдийн оролцоог хангах нь ардчиллын өөрийнх нь чухал элемент мөн. Хүн төрөлхтөн өнө эртнээс төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах эрэл хайгуулыг хийж, төрийн эрх мэдэл хуваарилалт, үндсэн хуульт ёс, ардчилсан дэглэм, төлөөллийн ардчилал зэрэг үнэт зүйлсийг бий болгожээ. Гэвч эдгээр үнэт зүйлсийг функциональ төвшинд хангах,

<sup>1</sup> Ч.Энхбаатар. "Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ". УБ., 2016, 48 дахь тал.

бодит биелэл болгоход иргэдийн оролцоо нэн чухал. Тухайлбал, (1) иргэд төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа үйл ажиллагаанд зөвхөн сонгуулийн хугацаагаар хязгаарлагдалгүй оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх, дуу хоолойгоо хүргэх, (2) шийдвэр гаргах ажиллагаанд иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хамгаалагдах, (3) төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг хангуулах, (4) төрийн аливаа шийдвэр, дүрэм, журам, хэм хэмжээ үр нөлөөтэй хэрэгжих боломжтой болдог.<sup>2</sup>

Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмжид төрийн байгууллага, албан тушаалтан, иргэдийн хамтын ажиллагааны үндсэн гурван төвшин бий талаар дурджээ. Үүнд:

### 1. Мэдээлэл солилцох (Information)

- Энэ төвшинд төрийн байгууллага нь иргэдэд өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл хүргэх, эсхүл иргэд төрийн байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлэл хүргэхэд чиглэсэн ихэвчлэн нэг талын урсгал бүхий харилцаа үүснэ. Үүнд төрийн байгууллага нь иргэдэд өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл хүргэх, иргэдэд төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа мэдээлэл нээлттэй, ил тод байх (*цахим хуудас, шилэн данс гэх мэт*) хэлбэрүүд хамаарна.

### 2. Харилцан зөвлөх (Consultation)

- Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь тодорхой салбар, чиглэлийн хүрээнд бодлого боловсруулахдаа иргэдийн санал, хүсэлтийг байнга авч байх хоёр талт харилцаа энэ төвшинд байна. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн санал, санаачилгыг авахын тулд хангалттай

мэдээллээр хангах ёстой. Жишээ нь хуулийн төслийг нээлттэй байлгаж, иргэд, олон нийтээс санал авах гэх мэт.

**3. Идэвхтэй оролцоо (Active participation)** - төр, иргэн хоорондын хоёр талт идэвхтэй харилцаа энэ төвшинд хэрэгжинэ. Төрийн бодлого боловсруулах, батлах ажиллагаанд иргэд өөрсдийн бүлэг, холбоогоор дамжуулан идэвхтэй оролцох хэлбэрээр илэрнэ.

Салбарын мэргэжилтэн, судлаачид<sup>3</sup> иргэний оролцооны дөрвөн хэлбэрийг:

- *мэдээллээр хангах,*
- *зөвлөлдөх,*
- *идэвхтэй оролцоо,*
- *хяналтын оролцооны хэлбэрийг авч*

*үзжээ.*

Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт "... эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно" хэмээн заасан нь бидний судалж байгаа иргэдийн оролцооны асуудлын амин чухал болохыг харуулж байна. Түүнчлэн мөн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн." хэмээн тодорхойлж, Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ" хэмээн заасан нь Монголын ард түмэн өөрсдөө засаг төрийнхөө эрхийг барьж, түүнийгээ шууд болон төлөөлүүлэн хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг тогтоосон хэрэг юм. Улмаар Үндсэн хуулийн Арван

<sup>2</sup> Dr. Dragan Glubovic, Citizen Participation in Legislative Processes: A Short Excursion through European Best Practices, The European Center for Non-Profit Law, p.2

<sup>3</sup> Улс төрийн боловсролын академи, 2013, Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ, судалгааны тайлан

дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад оршин суугаа хүн бүр эрх тэгш байна”, Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 12-т Монгол Улсын иргэн “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй”, мөн зүйлийн 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй...” хэмээн иргэдээс төрөө удирдах үйл хэрэгт оролцох хэлбэрийг тодорхойлон, эдгээр эрх, эрх чөлөөгөө баталгаатай эдлэхийг заан тунхагласан юм. Улмаар Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 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” хэмээн төр хариуцахаар заасан болно.

Үндсэн Хуулийн энэхүү үзэл санаа, зорилго, зарчим, агуулга, зохицуулалтын хүрээнд Монгол Улсад 2016 оны 02 сарын байдлаар 459 хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.<sup>4</sup> Үүний дөрөвний нэг орчимд буюу нийт 105 хуульд иргэдийн оролцоог хэсэгчлэн зохицуулсан заалт байна.

*Мэдээлэх* хэлбэрийн оролцоог төрийн болон өөрөө удирдах байгууллагууд, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн ил тод байдлыг хангах, мэдээлэл хүртээмжтэй, хуулиар нууцад хамааруулснаас бусад мэдээлэл нээлттэй байх, мэдээлэл авах хүсэлтийг шуурхай шийдвэрлэх, шийдвэрлээгүй нөхцөлд гомдол гаргах, сургалт сурталчилгаа таниулга хийх зэрэг арга механизмаар хэрэгжүүлэхээр давхардсан байдлаар 68 хуульд зохицуулсан байна.

<sup>4</sup> Хуул зүй, дотоод хэргийн яамны мэдээгээр

*Иргэдтэй зөвлөлдөх* хэлбэрийн оролцоог хангахын тулд сонгуульд оролцох, санал асуулга явуулах, бодлого, хууль тогтоомжид саналыг авч тусгах, шийдвэр гаргахын өмнө иргэдээс саналыг авч шийдвэрлэх, иргэдээс өргөдөл гаргах, олон талт бүтцийн нэгж (хороо, зөвлөл) ажиллуулах зэрэг зохицуулалтыг 30 хуульд тусгасан байна.

*Иргэний идэвхтэй оролцоог хангах* хэлбэр нь нийтийн сонсгол, цуглаан, мэргэжилтнүүдийг оролцуулсан ажлын хэсэг, ИНБ, ТББ-уудтай хамтран ажиллах, тэдгээрээр тодорхой ажил үүрэг гүйцэтгүүлэх, олон талт бүтцийн нэгжид төлөөллөө оролцуулах (үнэлгээний хороо, стандартчиллын хороо, бусад) зэргээр 59 хуульд тусгалаа олж хэрэгжиж байна.

*Иргэд, олон нийтээс хяналт үнэлгээ хийх* хэлбэр нь хуулийн хэрэгжилтэд хамтран болон дангаар хяналт тавих, хуулийн хэрэгжилт, үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн үнэлгээ хийх, зөрчил гарсан нөхцөлд өргөдөл гомдол гаргах, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн нэхэмжлэх зэрэг зохицуулалтаар нийт 46 хуульд тусгагдан хэрэгжиж байна.

Иргэдийн оролцооны арга механизмуудаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх анхдагч үндсэн нөхцөл нь мэдэх эрх ба мэдээлэл олж авах эрх, түүний хэрэгжилт, мэдээллийн хангамж, ил тод байдлын асуудал юм. Энэхүү мэдээллийн талаарх цогц асуудлыг манай зарим судлаач иргэний оролцооны эхний хэлбэр болгон авч үзсэн байдаг.<sup>4</sup>

Нийт судалгаанд хамрагдсан хуулиудыг хэд хэдэн үечлэлд хувааж болохоор байна. Үүнд:

- 2005 оноос өмнө батлагдсан хууль дахь иргэдийн оролцооны зохицуулалт
- 2005 оноос хойш өнөөг хүртэлх хууль дахь иргэдийн оролцооны зохицуулалт.



Ийнхүү ангилах гол шалгуур үзүүлэлт нь хууль дахь иргэдийн оролцооны талаарх зохицуулалттай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, 2005 оноос өмнө батлагдсан хууль дахь иргэдийн оролцооны зохицуулалт нь голчлон зарчим хэлбэрээр тусгагдсан бол 2005 оноос хойш батлагдсан хууль дахь зохицуулалт нь харьцангуй өргөн хүрээнд зохицуулах болсон. Тухайлбал, 2005 оноос өмнө батлагдсан Газрын тухай хууль, Газрын хэвлийн тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Бага дунд боловсролын тухай хууль, Боловсролын тухай хууль зэрэгт иргэдийн оролцооны хэлбэрийг олон нийтийн оролцоо, хяналтанд байх гэсэн зарчмаар томъёолон оруулжээ.

Харин 2005 оноос хойш батлагдсан болон нэмэлт өөрчлөлт орсон хуулиудад иргэдийн оролцоо илүү өргөн хүрээтэй болж, өөрөөр хэлбэл хэрэгжих механизмыг нь заадаг болсон дэвшилттэй юм. Тухайлбал, Захиргааны ерөнхий хууль, Нийтийн сонголын тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Мэргэжлийн боловсролын сургалтын тухай хууль, Орон сууцны тухай хууль, Тамхины хяналтын тухай хууль зэргийг дурдаж болно.

***Иргэдийн оролцооны мэдээлэх хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт:***

Иргэдийн мэдээлэх хэлбэрийн оролцоог зохицуулсан 68 хуулийг судалгаанд хамруулж үүнээс 56 хууль дахь зохицуулалт

хэрэгждэг, гэхдээ энэ нь сайн хэрэгждэг гэдгийг илтгэхгүй болно, харин 12 хууль огт хэрэгжихгүй байна. Энэ нь хамаарах хуулийн 82,3 хувь хэрэгждэг, харин 17,7 хувь нь хэрэгжихгүй байгааг илтгэнэ. Мэдээлэх хэлбэрийн зохицуулалтын дийлэнх хувь нь хэрэгжиж байдаг гол шалтгаан нь Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг 2011 онд Улсын Их хурлаас баталж хэрэгжүүлж байгаатай холбоотой. Мөн 2014 онд батлагдсан Шилэн дансны тухай хууль мэдээлэх хэлбэр хэрэгжихэд гол түлхэц болж байна.

Харин огт хэрэгжихгүй байгаа хуулийн хувьд практикт төдийлөн хэрэглэгддэггүй, жишээ нь Террозмын эсрэг хууль, Хүн худалдаалахтай гэмцэх тухай хууль гэх мэт мөн хэрэгжих механизмыг нь тусгаагүй зөвхөн зарчим хэлбэрээр тусгасан хууль болох Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль гэх мэт хэрэгжихгүй байна. Улмаар 2015 онд батлагдсан Хөгжлийн бодлогын тухай хууль, 2016 онд батлагдсан Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийг цаг хугацааны хувьд үнэлэх боломжгүй юм.

***Иргэдийн оролцооны зөвлөлдөх хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт:***

Зөвлөлдөх хэлбэрийн оролцоог зохицуулсан 25 хууль байна гэж судлан үүнээс хэрэгжиж байгаа 15 хууль, хэрэгжихгүй буюу хэрэгжиж эхэлж байгаа 10 хууль байна гэж дүгнэлээ. Энэ нь хамаарах хуулийн зохицуулалтын 60 хувь нь хэрэгжиж харин 40 хувь хэрэгжиж эхэлж байна.

Зөвлөлдөх хэлбэрийн зохицуулалтын онцлог нь зохион байгуулалтын хэлбэрийг шаарддаг, улмаар энэ нь төсөв санхүү шаардлагатай байдагтай холбоотойгоор хэрэгжилт тааруу байна гэж дүгнэлээ. Хамрагдсан хуулийн 40 хувь нь хэрэгжихгүй байгаа гол шалтгаан

нь санхүүжилт нь тодорхой бус, үүнээс үүдэн олон нийтийн оролцоо чадавхижиж чадахгүй байна. Мөн хуулийн зохицуулалт зөвлөлдөх гэж оруулсан ч үр дагаврыг зохицуулаагүй байгаатай холбоотой.

***Иргэдийн оролцооны идэвхтэй хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт***

Энэ ангилалд 44 хуулийн зохицуулалт хамаарч, үүнээс хэрэгжиж байгаа 24, хэрэгжээгүй 20 хуулийн зохицуулалт байна. Энэ нь 54 хувь нь хэрэгждэг, харин 46 хувь хэрэгжихгүй байгааг илэрхийлнэ. Хэрэгжихгүй байгаа гол шалтгаан нь хуулийн зохицуулалт хэтэрхий ерөнхий зарчмын шинжтэй, ямар арга замаар хэнд хэзээ саналаа илэрхийлэх талаар тусгаагүйтэй холбоотой.

***Иргэдийн оролцооны хяналтын хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт***

Хяналт тавих хэлбэрийн оролцоог зохицуулсан 29 хууль байгаа ба хэрэгжиж байгаа 26, хэрэгжихгүй байгаа 3 хууль байна. Үүнийг хувьчилбал, 89 хувь хэрэгжиж байгаа, харин 11 хувь нь хэрэгжихгүй байна.

Энэ хэлбэрийн зохицуулалтын хэрэгжилт харьцангуй өндөр хувьтай байгаа гол үндэслэл нь хэрэгжиж байгаа хуулиудын 17 хууль нь 2005 оноос хойш батлагдсан, өөрөөр хэлбэл, хэрэгжих механизмыг тусгаж өгсөнтэй холбоотой. Хэдийгээр хяналтын хэлбэр хэрэгжилт харьцангуй өндөр ч үр дүн нь сайнгүй байгаа нь хяналтын хэлбэр нь зөвхөн хэлбэрийн төдий хэрэгжиж байгааг илтгэнэ.

Хэрэгжихгүй байгаа зохицуулалтын хувьд хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл, судалгаа, бүртгэл байхгүй, хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байх, энэ нь эргээд хариуцлага үл тооцдогтой холбоотой.

***Иргэдийн оролцооны бусад хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт***

Иргэдийн оролцооны бусад хэлбэр болох хэлэлцүүлэг хийх, урамшуулах, сургалт зохион байгуулах, дэмжлэг үзүүлэх, санал асуулга явуулах гэх мэт хэлбэрийг зохицуулжээ. Гэвч энэхүү судалгааны хүрээг мэдээлэх, зөвлөх, идэвхтэй оролцоо, хяналт гэсэн дөрвөн хүрээгээр хязгаарласан тул бусад хэлбэрийн оролцооны талаар тухайлан судлаагүй болно.

***Товч дүгнэлт:***

Иргэний оролцооны талаарх хууль, эрх зүйн актын хэрэгжилтэд мониторинг хийх, эрх зүйн орчны нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ гэсэн судалгааны ажлыг 2 сарын хугацаатай хийж гүйцэтгэн судалгааны хүрээнд 105 хууль, холбогдох эрх зүйн актуудын хэрэгжилтийг судаллаа. Судалгааны дүнг багцалбал, нийт судалгаанд хамруулсан 105 хуулиас 79 хууль хэрэгждэг (давхардсан тоогоор), 26 хуулийн хувьд хэрэгжихгүй, хэрэгжилтийг үнэлэх нь цаг хугацааны хувьд боломжгүй байна.

Хувиар тооцвол 75,2 хувь хэрэгждэг, харин 34,8 хувь нь хэрэгждэггүй, хэрэгжиж эхэлж байгаа болно. Хэрэгжихгүй байгаа хуулийн хувьд: зорилгодоо хүрч чадахгүй байгаа 4 хуулийн зохицуулалт, хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй байгаа (санхүүжилт, бусад хүчин зүйлсээс хамааралтай) 3 хууль, практикт нийцэхгүй 7 хууль, хэрэгжиж эхэлж байгаа 8 хууль, огт хэрэгжихгүй байгаа 4 хууль байлаа. Хэрэгжихгүй байгаа шалтгааныг багцалбал:

- Иргэдийн өдөр тутмын харилцаанд хэрэглэгдэхгүй байгаа гэсэн үндэслэлээр зарим хуулийн иргэдийн оролцооны зохицуулалт хэрэгжихгүй байна. Жишээ нь, Терроризмтой тэмцэх тухай хууль, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль,

Ус цаг уур орчны хяналт шинжилгээний тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль, Хувиргасан амьд организмын тухай хууль зэрэг нь иргэдийн өдөр тутмын харилцаанд хэрэглэгдэхгүй тул зорилгодоо хүрсэн гэж дүгнэх боломжгүй юм.

- Хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэхийг үзэхэд Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль, Монгол Хэлний тухай хууль, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль, Хувиргасан амьд организмын тухай хууль, Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль зэрэг хуульд заасан мэдээлэх оролцоотой холбоотой зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй байна. Тухайлбал, Хувиргасан амьд организмын тухай хууль, Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль батлагдсан цагаасаа хэрэглэгдээгүй гэж үзэж болно.

- Хэрэгжихгүй байгаа хуулиудын хувьд цаг хугацааны хувьд үр дүнг тооцох болоогүй хууль мөн байна. Үүнд, Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль, Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль, Терроризмтой тэмцэх тухай хууль зэргийг дурдаж болно. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр хуульд заасан үр дагавар үүсээгүй, батлагдсан хугацаа нь саяхан зэрэг байгаа нь үр дагаврыг тооцох боломжийг олгохгүй байна.

- Иргэдийн оролцоог хуулиар зохицуулсан ч хэрэгжих механизм, үр дүнг хэрхэн тооцох талаар хууль заагаагүйгээс хэрэгжихгүй байх тохиолдол их байв. Жишээ нь, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн орчны бүсийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд олон нийтийн оролцоог Орчны бүсийн зөвлөл хэлбэрээр байгуулах, энэ нь зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй байхаар заасан нь өнөөдрийг хүртэл Орчны бүсийн зөвлөл нь нийслэл, орон нутгийн хэмжээнд чадавхижиж чадаагүй, уг зөвлөлийн үйл

ажиллагааг иргэд төдийлөн мэдэхгүй байсан. Амьтны тухай хуульд иргэд төрийн бус байгууллагын хэлбэрээр оролцохоор зохицуулагдсан байх бөгөөд тэдэнд ямар арга замаар хэзээ хэрхэн мэдээлэх, хариу өгөх эргэх холбоо, хүлээх хариуцлага, хуулийн хэрэгжилтийн гол зүйл болох санхүүжилтийг хуульчлаагүй. Санал авах асуудал, арга, хугацаагаа урьдчилан иргэдэд мэдээлдэггүй, хариуцах тодорхой эзэнгүй, хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоогүй зэрэг шалтгаанаас үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна.

- Ашигт малтмалын тухай хуулийн хувьд Ашигт малтмалын тухай хуульд төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангах, иргэдтэй зөвлөлдөх, санал авах талаар зохицуулсан зүйл байдаггүй, байгаа зохицуулалтынх нь хэрэгжилт муу гэсэн иргэд болон төрийн бус байгууллагын шүүмжлэл байна. Уг хуулиар иргэдтэй зөвлөлдөх, санал авах, тэдний оролцоонд тулгуурлан шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны талаар зохицуулалт бараг байхгүй, харин төрийн бус байгууллага, нөхөрлөлд энэ талаарх эрх хэмжээг хуулийн 25.1.2, 25.1.4, 21.12.3, 39.1, 39.2 дахь заалтаар ерөнхийлөн олгожээ.

- Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн хувьд: иргэд төрийн бус байгууллагын хэлбэрээр оролцохоор зохицуулагдсан байх бөгөөд тэдэнд ямар арга замаар хэзээ хэрхэн мэдээлэх, хариу өгөх эргэх холбоо, хүлээх хариуцлага, хуулийн хэрэгжилтийн гол зүйл болох санхүүжилтийг хуульчлаагүй. Санал авах асуудал, арга, хугацаагаа урьдчилан иргэдэд мэдээлдэггүй, хариуцах тодорхой эзэнгүй, хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоогүй зэрэг шалтгаанаас үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна гэж дүгнэсэн.

- Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын

бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох, тухай хуульд иргэдийн оролцоог хяналт тавих хэлбэрээр зохицуулсан ч ийнхүү хяналтыг хэрэгжүүлэхэд хариуцлага тооцох боломжийг олгоогүйгээс мөн л хэрэгжихгүй байна.

- Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл 4.1.2.хөдөлмөр эрхлэлтийн нийтлэг үйлчилгээ адил тэгш, нээлттэй, ил тод байх, 4.1.5.нийгмийн

түншлэлийг дэмжих, 4.1.6.олон нийтийн оролцоонд тулгуурлах гэж зарчмыг заасан нь иргэний оролцоог хангах сайн зохицуулалт мөн боловч эдгээр зарчмыг хэрхэн хэрэгжүүлж ажиллах, уг ажиллагаанд иргэдийг хэрхэн яаж оролцуулах, тэднийг саналыг хэрхэн харгалзах, тусгах чиглэлээр оролцоог хангахад чиглэсэн зохицуулалт нь бүрхэг шууд тодорхой заасан зохицуулалт дутмаг байна.

## ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын  
Ахлах референт

### 3.ӨНӨРЖАРГАЛ

#### Төрийн алба хашихтай холбоотой олон улсын зарчим, хэм хэмжээ үндэсний хууль тогтоомжид тусгагдсан байдал

Аливаа улс орны иргэдийн эдлэх үндсэн эрхэд тухайн улс орондоо төрийн алба хаших эрх хамаарна. Иймээс хүн бүрийн улс орондоо төрийн алба хаших эрхийг хүлээн зөвшөөрч, хамгаалах нь хүний эрхийн үндсэн асуудал хэмээн үзэж, олон улсын гэрээ, конвенцоор баталгаажуулсан билээ.

Монгол Улс Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын<sup>1</sup> үзэл санааг хүлээн зөвшөөрч, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт<sup>2</sup>, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактад<sup>3</sup> тус тус нэгдэн орж, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалтуудыг дагаж мөрдөх үүргийг олон улсын хамтын нийгэмлэгийн

өмнө хүлээдэг. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 21 дүгээр зүйлийн 2-т “Хүн бүр улсдаа төрийн алба хаших эрхтэй” хэмээн баталгаажуулжээ. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйлийн (с)-д “Иргэн бүр 2 дугаар зүйлд дурдсан<sup>4</sup> аливаа алагчлалгүйгээр болон үндэслэлгүй хязгаарлалтгүйгээр тэгш эрхийн ерөнхий нөхцөлтэйгээр улсдаа төрийн алба хаших эрх, боломжийг эдэлнэ” гэж заажээ.

Тус пактын 26 дугаар зүйлд “Бүх хүн хуулийн өмнө тэгш байх бөгөөд аливаа алагчлалгүйгээр хуулиар тэгш хамгаалуулах эрхтэй. Энэ үүднээс аливаа байдлаар алагчлах явдлыг хуулиар хориглох бөгөөд хууль нь арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн байдал буюу бусад

<sup>1</sup> Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал нь санал, зөвлөмжийн шинжтэй байсан ч хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны үүсэл хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэж, хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны үндсэн суурь баримт бичиг юм. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1946 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 217/A/III/ тогтоолоор баталж, түүний бүх заалтыг дагаж мөрдөхийг гишүүн улсуудад уриалжээ.

<sup>2</sup> Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-нд соёрхон баталсан.

<sup>3</sup> Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-нд соёрхон баталсан.

<sup>4</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 1-д “Энэхүү Пактад оролцогч улс бүр нутаг дэсгэртээ болон харьяалалдаа байх бүх хүнийг энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн буюу бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн буюу бусад байдлаар ялгаварлахгүйгээр хүндэтгэн хангах үүрэгтэй.”

байдлаас алагчлахаас бүх хүнийг адил тэгш үр нөлөөтэй хамгаалах баталгаа бүрдүүлэх ёстой” гэжээ.

Түүнчлэн 1996 оны НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 57 дугаар чуулганаар баталсан Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 25 дугаар ерөнхий зөвлөмжид заасны дагуу иргэд тэгш эрхтэйгээр төрийн алба хаших боломжтой байхын тулд дараах баталгаагаар хангагдах ёстой байна. Үүнд:

- Ажилд томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, түдгэлзүүлэх, ажлаас халах бодитой бөгөөд үндэслэлтэй шалгуур тогтоох;
- Бүх иргэдэд төрийн алба хаших адил боломж олгох үүднээс эерэг арга хэмжээ авах;
- Төрийн алба хаших адил боломж олгох, ажилласан жилээр нь урамшуулах зарчим тогтоох;
- Алба хаших хугацааг баталгаатай байлгах;
- Аливаа үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх явдлыг хангах нь төрийн албан хаагчийг улс төрийн нөлөө шахалтаас хамгаалах баталгаа зэрэг болно.

Иргэний улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт болон дээрх зөвлөмжийн эдгээр заалтууд нь иргэдийн төрийн алба хаших эрхийн баталгааны үндсэн эх сурвалж юм. Иймээс аливаа улс орон иргэдийнхээ төрийн алба хаших боломжийг бүрдүүлэхдээ эдгээр суурь зарчмуудыг зайлшгүй харгалзан үзэх ёстой.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн алба хаших асуудлыг шууд утгаар нь тусгаагүй боловч энэ асуудлыг зохицуулсан гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх заалтад “Монгол Улсын

иргэн ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй” гэж заажээ. Үүнийг манай улсын иргэд төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагад алинд нь ажиллахаа өөрөө сонгох эрхтэй гэж үзэж болохоор байна.

Үндсэн хуулийн Дөчин зургадугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана”, мөн зүйлийн 3 дахь заалтад “Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно” гэж тус тус зааж, улмаар “төрийн жинхэнэ албан хаагч” гэсэн нэр томъёог бий болгон, төрийн алба хаших, төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгаа, түүнтэй холбогдсон харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулахаар тодорхойлжээ.

Төрийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “Төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэнэ”, 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д “Төрийн албан тушаалыг эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг төрийн албан хаагч гэнэ” гэж тус тус заасан байна.

Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлд “иргэд хуульд заасан болзол журмын дагуу төрийн албанд орох адил тэгш боломжтой, төрийн алба мэргэшсэн тогтвортой байна” гэж төрийн албаны үндсэн зарчмыг тодорхойлсон бол 16 дугаар зүйлийн 16.1-д “Төрийн тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан иргэний төрийн

жинхэнэ албан тушаал эрхлэх эрхийг үндэс, угсаа, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол болон нам, олон нийтийн бусад байгууллагын харьяалал зэргээр ялгаварлаж үл болно” гэжээ.

Үүнээс үзэхэд олон улсын хүний эрхийн гэрээ, конвенцоор баталгаажсан иргэд төрдөө алба хаших, төрийн албанд ороходоо ямар нэгэн байдлаар ялгаварлан гадуурхагдахгүй, адил тэгш боломжтой байх ёстой гэсэн үндсэн зарчмууд нь Төрийн албаны тухай хуульд тусгалаа олсон байна. Тодруулбал тус хуулиар иргэд төрийн албанд орох адил тэгш боломжтой байх эрхийг баталгаажуулж, тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг хангасан хэнийг ч ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмыг тодорхойлсон байна.

Хуулийн энэхүү заалт нь иргэд төрийн албанд орох болон төрийн байгууллага түүний албан хаагчийн хоорондын бүхий л харилцаанд үйлчлэх нийтлэг заалт бөгөөд үүнийг зөвхөн ажилд ороход хамааралтай гэж үзэж болохгүй юм.

Гэвч төрийн албан хаагчийг шагнаж урамшуулах, зэрэг дэв олгох, албан тушаал дэвшүүлэх, цалингийн нэмэгдэл олгох, гадаад дотоодод сургалтад хамруулах аливаа хөнгөлөлт, тусламж, дэмжлэг үзүүлэхдээ байгууллагын удирдлагын зүгээс ажилтнууддаа тэгш бус хандах, ялгаварлан гадуурхах, дарамтлах, улмаар ажлаас нь халах зэрэг хэлбэрээр илэрч, эрх нь зөрчигдөж байна. Гэхдээ хүлээсэн үүргээ биелүүлдэггүй, ажлын үр дүн гаргадаггүй, албан тушаалаа буруугаар ашигладаг, орон тоо бөглөж, цалин авч суудаг ажилтныг хууль журмын дагуу халах нь хүний эрхээс ангид асуудал юм.

Төрийн албан хаагчийг ажлаас нь халах олон шалтгаан, сэдэл байгаа бөгөөд ялангуяа сонгууль бүрийн дараа багаар ажиллах, баг бүрдүүлэх нэрээр өөрийн тойрон хүрээлэгчдийг бий болгох, намчирхах, нутгархах, улс төрийн сэдэлтэй үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхах, бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлт нэрийн дор орон тооны цомхотгол хийх, ажлын байран дахь дарамт шахалт үзүүлэх зэрэг хэлбэрээр илэрч байна.

Үүнээс хамгийн ноцтой хүний эрхийн зөрчил нь ажлаас үндэслэлгүй халах явдал юм. Төрийн албан хаагчийг хууль зөрчиж, ажлаас нь үндэслэлгүй халж, чөлөөлж байгаа нь зөвхөн түүний эрх ашгийг зөрчөөд зогсохгүй бүхэл бүтэн гэр бүлийн гишүүд, үр хүүхдийн эрх ашиг давхар зөрчигдөхөд хүргэж байна. Ийнхүү ажлаас үндэслэлгүй халагдсан төрийн албан хаагчийн амьжиргааны эх үүсвэр алдагдах нь түүний болон гэр бүлийнх нь цалингийн, орон сууцны, сургалтын, эд хөрөнгийн зэрэг зээлд нь сөрөг үр дагавартай байна.

Төрийн албаны тухай хуулийг анх 1994 онд баталж, 2002 онд шинэчлэн найруулж, уг хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр 2002-2017 онд 41 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албанд анх орох иргэнийг сонгон шалгаруулж, зохих шаардлага хангасан тохиолдолд нэр дэвшүүлэх, улс төрийнхөөс бусад төрийн албан хаагчийг намын харьяалалгүй байлгах, сонгуулийн сурталчилгаанд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцохгүй байх зэрэг төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой, улс төрөөс хараат бус байх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэлээр зарчим өөрчлөлтүүдийг оруулсан хэдий ч энэ нь төдийлөн үр дүнтэй хэрэгжижгүй байна.

Тиймээс төрийн албаны бүхий л үйл ажиллагаа тухайлбал, төрийн албанд орох, ажиллах бүхий л харилцаанд иргэддээ адил тэгш ханддаг, тэдэнд тэгш боломж олгодог, төрийн албыг нэр төртэй чадварлаг хашиж буй хэн боловч албан ажил нь баталгаатай байдаг, эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд найдвартай хамгаалагддаг баталгаа, эрх зүйн болон практик орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

**Төрийн албаны бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлт ба төрийн албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны сонгон шалгаруулалт**

Төрийн удирдлагын мэргэжлийн боловсон хүчин тогтворгүй, сонгуулийн дараа улс төрийн нөлөөтэй удирдлагын бүтэц өөрчлөгдөж, төр захиргааны багийг ажлын аппараттай нь хамт цоо шинээр бүрдүүлж байгаагаас яам, агентлагийн ажилтнууд тэр дундаа төрийн албаны удирдах ажилтнууд богино хугацаанд солигдож, төрийн албан хаагчдын хөдөлгөөн ихсэж байгаа нь төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим алдагдахад хүрч байна.

Үндсэн хуулийн Дөчин зургадугаар зүйлийн 1 дэх заалтад “Монгол Улсын яам, төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна” гэж заасны дагуу 1993 онд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийг баталж, тус хуульд 1993-2017 онуудад 66 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Ингэхдээ хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан Засгийн газрын бүтцэд ажиллах ерөнхий чиг үүргийн, чиглэлийн яамдын тодорхойлох асуудлаар 1994, 1996, 2004, 2008, 2012, 2014, 2016 онуудад тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.

Улсын Их Хурлаас Засгийн газрын бүтцийн тухай болон Засгийн газрын

бүрэлдэхүүний тухай хуулиудыг 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2014, 2016 онуудад тус тус шинээр батлан Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоосон байна.

Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр сонгуулиас сонгуулийн хооронд 4 жил тутамд яамдыг нэгтгэх, салгах, нэршил солих, сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд агентлагийг нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх замаар шинэчлэн байгуулж байгаагаас төрийн байгууллагын бүтэц тогтолцоо, зохион байгуулалт нь тогтвортой биш, байнгын өөрчлөлт хөдөлгөөнд орж байна.

Тухайлбал, 2008 оны сонгуулийн дараа Улсын Их Хурлын 2008 оны 43 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч”-ийг баталж, тус тогтоолд 2009, 2012 онд 2 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.

2012 оны сонгуулийн дараа “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай” Улсын Их Хурлын 2012 оны 14 дүгээр тогтоолыг баталж, уг тогтоолд 2013 онд 3 удаа, 2014 онд 2 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Ингэхдээ 2014 онд төрийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтийг 2 сарын хугацаанд 2 удаа хийсэн байна<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай” Улсын Их Хурлын 2012 оны 14 дүгээр тогтоолд Улсын Их Хурлын 2014 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдрийн 55 дугаар тогтоол, Улсын Их Хурлын 2014 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 74 дүгээр тогтоолоор нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Улсын Их Хурлын 2014 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 75 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай” Улсын Их Хурлын 2012 оны 08 дугаар сарын 17-ны өдрийн 14 дүгээр тогтоолыг хүчингүйд тооцжээ.



## Хүснэгт

№	Он Байг- ууллага	Хүснэгт									
		1992	1996	2000	2004	2008	2012	2013	2014 оны 10 сар	2014 оны 12 сар	2016
1	Яам	16	9	11	13	11	16	16	13	15	13
2	Агентлаг	-	59	48	37	43	28	30	30	29	27
<b>Нийт дүн</b>		-	<b>68</b>	<b>59</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>40</b>

2008-2016 онуудад зарим яамдын бүтэц зохион байгуулалтыг харьцуулахад тухайлбал 2008 онд “Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам”, 2012 онд “Боловсрол, шинжлэх ухааны яам”, 2014 онд “Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам” гэж, 2016 онд “Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам” болгон 4 удаа өөрчилсөн байна.

Улсын Их Хурлын 2012 оны 14 дүгээр тогтоол, Засгийн газрын 2012 оны 14 дүгээр тогтоолын дагуу Соёл, спорт, аялал жуулчлалын яамыг 82 орон тоотой байхаар, Эдийн засгийн хөгжлийн яамыг 131 орон тоотойгоор тус тус шинээр байгуулж, 2 жил 4 сарын дараа буюу татан буулгасан байна.

Мөн Улсын Их Хурлын 2014 оны 75 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2014 оны 382 дугаар тогтоолын дагуу Аж үйлдвэрийн яамыг 101 орон тоотой байхаар шинээр байгуулсан ч 2016 оны 12 дугаар тогтоолоор 1 жил 7 сарын дараа татан буулгажээ.

Үүний зэрэгцээ Улсын Их Хурлын 2015 оны 100 дугаар тогтоол болон Засгийн газрын 2015 оны 501 дүгээр тогтоолын дагуу Гаалийн ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газрыг нэгтгэн Гааль, татварын ерөнхий газар, Үндэсний статистикийн хороог, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газартай нэгтгэн Улсын бүртгэл, статастикийн ерөнхий газар болгон бүтэц, орон тооны өөрчлөлтийг хийсэн байна.

Ингээд Улсын Их Хурлын 2016 оны 12 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2016 оны 4 дүгээр тогтоолын дагуу Гааль, татварын ерөнхий газрыг салган Гаалийн ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар болгон өөрчилсөн байна.

Мөн дээрх Улсын Их Хурал, Засгийн газрын тогтоолоор Улсын бүртгэл, статастикийн ерөнхий газраас Үндэсний статистикийн хороог салган дахин байгуулж, харин Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрыг Оюуны өмчийн газартай нэгтгэн Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газар болгон өөрчлөн зохион байгуулсан байна.

Улсын Их Хурал 2015 оны 100 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2015 оны 501 дүгээр тогтоолоор Төрийн өмчийн хороог татан буулгаж, чиг үүргийг нь Сангийн яамд шилжүүлсэн боловч Улсын Их Хурлын 2016 оны 12 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2016 оны 4 дүгээр тогтоолоор Сангийн яаманд шилжүүлсэн Төрийн өмчийн хорооны чиг үүргийг Худалдан авах ажиллагааны газартай<sup>6</sup> нэгтгэн Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар болгон өөрчилсөн байна.

Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга 2008-2012 онд Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам байхад 2 удаа, 2012-2016 онд Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам байхад 3 удаа, Хөдөлмөрийн яам байхад 5 удаа тус тус томилогдож<sup>7</sup> байжээ.

Үүнтэй холбоотойгоор төрийн удирдлагын мэргэжлийн боловсон хүчин болох яамдын төрийн нарийн бичгийн

<sup>6</sup> Засгийн газрын 2012 оны 43 дугаар тогтоолоор Худалдан авах ажиллагааны газрыг 65 орон тоотой байхаар шинээр байгуулсан байна.

<sup>7</sup> Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл, УБ хот, 2017 он.

даргыг томилж, чөлөөлсөн байдлыг 2008-2016 оноор харьцуулж үзвэл дараах байдалтай байна<sup>8</sup>.

*Хүснэгт*

№	Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр 2016 онд шинээр байгуулагдсан төрийн захиргааны төв байгууллага <sup>9</sup>	Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын томилгоо
1	Эрүүл мэндийн яам	8
2	Батлан хамгаалах яам	7
3	Гадаад харилцааны яам	6
4	Эрчим хүчний яам (2012 оноос)	6
5	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	5
6	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам	5
7	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам	4
8	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	3
9	Сангийн яам	3
10	Зам, тээврийн хөгжлийн яам (2012 оноос)	3
11	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (2012 оноос)	3
12	Барилга, хот байгуулалтын яам (2012 оноос)	2
13	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (2016 оноос) Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам (2008-2012), Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам (2012-2016)	6
	Хөдөлмөрийн яам (2012-2016)	5

Одоогийн байдлаар 20 орчим хууль эрх зүйн актад заасны дагуу 110 гаруй ажлын байрны 350 орчим төрийн албан хаагчийг томилох, чөлөөлөх асуудлыг Засгийн газрын гишүүд буюу улс төрийн албан хаагчид төрийн жинхэнэ албаны томилгоог хийж байгаа нь төрийн алба улс

<sup>8</sup> Мөн тэнд

<sup>9</sup> "Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай" Улсын Их Хурлын 2016 оны 12 дугаар тогтоол, "Яамдын зохион байгуулалтын бүтэц, орон тооны хязгаар батлах тухай" Засгийн газрын 2016 оны 3 дугаар тогтоол

төрөөс ангид байх, ил тод, адил тэгш байх зарчим зөрчигдөж, улмаар төрийн албанд орох болзол босго тэгш бус, ялгавартай байх нөхцөл, шалтгаан болж байна<sup>10</sup>.

Удирдах албан тушаалын сонгон шалгаруулалтын нэг хэсгийг нь Төрийн албаны зөвлөл, нөгөө хэсгийг нь Төрийн албаны зөвлөлийн салбар зөвлөлүүд хариуцан зохион байгуулж байна. Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн албаны удирдах албан тушаалтны сонгон шалгаруулалтын захиалга хүлээн авах, нийтэд зарлах, зохион байгуулах, дүгнэлт гаргах, нэр дэвшүүлэх, томилгоонд нь хяналт тавьдаг бөгөөд төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтныг "Нээлттэй өрсөлдөөний зарчим" болон үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшинг харгалзан "Албан тушаал дэвшүүлэх зарчим" гэсэн 2 хэлбэрээр сонгон шалгаруулж, нэр дэвшүүлж байна.

Сонгууль бүрийн дараа төрийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлттэй холбогдуулан төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны захиалга өсөн нэмэгддэг байна.

2008-2016 онуудад Төрийн албаны зөвлөлөөс зохион байгуулсан төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны сонгон шалгаруулалтын статистик мэдээг харьцуулж үзэхэд дараах байдалтай байна<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2014 оны үйл ажиллагааны тайлангаас

<sup>11</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн зохион байгуулсан төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны ажилтны сонгон шалгаруулалтын 2003-2017 оны тоон мэдээлэл

## Хүснэгт

Сонгон шалгаруулалтын хэлбэр		ТАЗ-өөс зохион байгуулсан төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны сонгон шалгаруулалт								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар сонгон шалгаруулалт зохион байгуулсан	ТАЗ-ийн нөөцөд бүртгэгдсэн хүний тоо	65	228	38	36	32	110	34	79	76
	ТАЗ-өөс санал болгосон хүний тоо	65	39	12	12	17	76	24	34	52
	Томилогдсон	18	39	12	12	17	69	18	34	52
Албан тушаал дэвшүүлэх зарчмаар дүгнэлт гаргасан	Үндсэн байгууллагаас нэр дэвшүүлсэн байдал	82	74	44	44	42	116	80	122	182
	ТАЗ-өөс дүгнэлт гаргасан хүний тоо	82	79	61	44	42	97	40	66	91
	Томилогдон	42	79	44	44	42	94	39	66	91
<b>Нийт томилогдсон</b>		<b>60</b>	<b>112</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>163</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>143</b>

Үүнээс үзэхэд Төрийн албаны зөвлөлөөс сонгон шалгаруулсан төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны тоо 2008 оны сонгуулийн дараа жил буюу 2009 онд 2008 оныхоос 1.9 дахин, 2012 оны сонгуулийн дараа жил буюу 2013 онд 2012 оныхоос 2.8 дахин өссөн үзүүлэлттэй байна. Түүнчлэн 2014 онд төрийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтийг 2 сарын хугацаанд 2 удаа хийснээс шалтгаалан 2015 онд 2014 оныхоос 1.8 дахин өссөн үзүүлэлттэй байна.

Улс орнуудын туршлагаас үзэхэд Засгийн газрын зохион байгуулалтын ерөнхий бүтцийг хянах, чиг үүрэг, зохион байгуулалтын системтэй шинжилгээ хийдэг байна<sup>12</sup>.

Манай улсад төрийн захиргааны төв байгууллагуудын үйл ажиллагаанд чиг үүргийн шинжилгээ хийдэг нэгдсэн арга зүй, аргачлал, шалгуур үзүүлэлт боловсрогдоогүй, тийм цогц шинжилгээ хийгдэж байгаагүй нь төрийн захиргааны оновчтой, тогтвортой, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй зөв бүтэц, тогтолцоо бүрдэж чадахгүй байгаагийн нэг шалтгаан болж, улмаар тухайн яам, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашиг, нөлөөнд сөрөг үр дагаврыг үүсгэж байна.

Ялангуяа Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнд төсвийн жилийн дотор ойр ойрхон өөрчлөлт хийх нь төрийн албан хаагчдын эрх зөрчигдөх, төрийн алба тогтвортой, залгамж чанартай, үр нөлөөтэй байх зарчим алдагдах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн байгууллагуудын бүтцийн өөрчлөлтийг хийхдээ шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалгаа, шинжилгээнд суурилж, өмнөх ба одоогийн бүтэц, зохион байгуулалтын аль нь илүү үр дүнтэй, оновчтой, цомхон, зохистой болохыг чиг үүргийн шинжилгээгээр нарийвчлан судалж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна<sup>13</sup>.

Төрийн албаны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.11-д заасны дагуу Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн

<sup>12</sup> "Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews" Nick Manning and Neil Parison October 2004, Moscow, World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%208/DeterminingStructureFunctions.pdf>

<sup>13</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2015 оны үйл ажиллагааны тайлангаас

захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг боловсруулан батлахад санал өгөх, төрийн байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ хийхэд мэргэшил, арга зүйн зөвлөгөөгөөр хангах эрхтэй боловч энэ заалтын хэрэгжилт хангагдаггүй байна. Иймээс төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын бүтцийг шинэчлэх, яам, агентлагийг нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөн байгуулах замаар өөрчлөхдөө зохих мэргэжлийн байгууллагуудын судалгаа, шинжилгээнд тулгуурлан Төрийн албаны зөвлөлийн саналыг харгалзах нь зүйтэй байна.

### **Төрийн албан хаагчийн эрх зөрчигдсөн холбоотой өргөдөл гомдол, маргаан шийдвэрлэлтийн байдал**

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг зарим тохиолдолд шүүхийн өмнө урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаагаар Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбар зөвлөлүүд шийдвэрлэж байна.

Захиргааны хэргийн шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг, Иргэний хэргийн шүүх төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрийн гэрээний талуудын хооронд үүссэн маргааныг харьяалан шийдвэрлэж байна.

Улсын дээд шүүхийн “Иргэний зарим хэргийн харьяаллыг захиргааны хэргийн харьяаллаас зааглан ялгах тухай” 2007 оны 32 дугаар тогтоол, мөн шүүхийн “Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх талаар” 2007 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн зөвлөмжид тус тус заасны дагуу хөдөлмөрийн гэрээгүй, сонгууль, томилолт, эрх олгосноор ажиллаж байгаа төрийн

жинхэнэ болон улс төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэж байна.

Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргагч нь маргааны талаар нэхэмжлэлд нотлох баримтыг өөрөө бүрдүүлэх үүрэг хүлээдэггүй бол иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргагч нь нотлох баримтыг өөрөө бүрдүүлэх үүрэг хүлээдэг байна. Зарим эрдэмтэн судлаачид төрийн албан хаагчийн эрх зүйн статусаас хамаарч хоёр өөр төрлийн шүүхэд хөдөлмөрийн маргааныг харьяалан шийдвэрлэж байгаад шүүмжлэлтэй хандаж, төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй хууль, хуульчилсан актууд нь өөр хоорондоо зөрчилтэй, хийдэлтэй, хууль зүйн учир дутмаг байдалтай холбоотой гэжээ.<sup>14</sup>

Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасны дагуу Төрийн албаны зөвлөл төрийн жинхэнэ албан хаагчийн эрх зөрчигдсөн тухай дараах маргааныг хянан шийдвэрлэдэг байна. Үүнд:

- төрийн жинхэнэ албан тушаалд нэр дэвших болзол шаардлага хангасан эсэх;
- төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлсэн, уг үнэлгээг үндэслэн зэрэг дэв, цалин хөлсийг өөрчилсөн, албан тушаал бууруулсан;

<sup>14</sup> Доктор, профессор Б.Уранцэцэг “...төрийн үйлчилгээний, төрийн жинхэнэ гэдгээс нь хамаарч хөдөлмөрийн маргааныг хоёр өөр төрлийн шүүхэд харьяалан шийдвэрлэж байгаа явдал бол албан хаагчдаа эрх зүйн байдлаар нь ялгаварлаж буй хэрэг. Хөдөлмөрийн маргааны хувьд эрх зүйн статусаас үл хамаарч төр хэмээх ажил олгогч (түүнийг төлөөлж төрийн байгууллага, албан тушаалтан)-той түүнд алба хашин хөдөлмөрлөж байгаа албан хаагч хоёрын хооронд үүсдэг санал зөрүүтэй байдал юм. Иймд төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн маргааныг нэг төрлийн шүүхээр харьяалал тогтоон шийдвэрлүүлэх нь үндэстэй” гэжээ.

“Төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулах хуулиудыг харилцан шүтэлцээтэй болгох нь” илтгэл. Б.Уранцэцэг, Удирдлагын академ. Төрийн захиргаа сэтгүүл. УБ., 2009/03.

- төрийн жинхэнэ албан хаагчийг захиргааны санаачилгаар албан тушаалаас нь бууруулсан, төрийн албанаас чөлөөлсөн, түр чөлөөлсөн;
- төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халсан;
- төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан;
- төрийн захиргааны болон төрийн тусгай албаны удирдах албан тушаалд сонгон шалгаруулсан, уг албан тушаалаас чөлөөлсөн;
- төрийн жинхэнэ албан хаагчаас цалин хөлс, ажиллах нөхцөл баталгааны талаар гаргасан бусад маргаан зэрэг хамаарч байна.

Хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1-д заасны дагуу төрийн байгууллага болон төрийн жинхэнэ албан хаагч, уг албанд нэр дэвшигчийн хооронд төрийн албатай холбогдсон асуудлаар гарсан маргааныг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол төрийн албаны төв байгууллага хянан шийдвэрлэх бөгөөд хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.3-г зааснаар төрийн албатай холбогдсон асуудлаар гарсан маргааныг хүлээн авч хянан шийдвэрлэх журмыг Улсын Их Хурал тогтоохоор зохицуулсан байна.

Улсын Их Хурлын 2003 оны 14 дүгээр тогтоолоор “Төрийн байгууллага болон төрийн жинхэнэ албан хаагч, уг албан тушаалд нэр дэвшигчийн хооронд төрийн албатай холбогдсон асуудлаар гарсан маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх журам”-ыг баталж, тус журмаар Төрийн албаны зөвлөл болон түүний салбар зөвлөлийн хянан шийдвэрлэх маргааны харьяалал, хугацаа, маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа зэргийг тогтоожээ.

Сонгууль бүрийн дараагийн жилээс Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн өргөдөл

гомдлын тоо өсөн нэмэгдсэн байх бөгөөд үүнээс ажлаас халагдсан, чөлөөлөгдсөн асуудлаар гаргасан өргөдөл гомдлын тоо их байна<sup>15</sup>.

Хүснэгт

Он	Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн өргөдөл гомдол							
	Нийт өргөдөл гомдлын тоо	Ажлаас халагдсан, чөлөөлөгдсөн	Төрийн жинхэнэ албаны удирдах ажилтны сонгон шалгаруулалт, нөөц, томилгоотой холбоотой	Төрийн жинхэнэ албанд анх орох иргэний мэргэшлийн шалгалт, дүгнэлт, нөөц томилгоотой холбоотой	Сахилгын шийтгэл ногдуулсантай холбоотой	Албан тушаал бууруулсан	Бүтцийн өөрчлөлтөөр ажлаас чөлөөлөгдсөн	Бусад асуудлаар
2008	104	45	2	5	21	4	-	27
2009	187	86	5	7	56	5	-	28
2010	98	62	2	2	7	-	-	25
2011	69	34	4	2	-	-	-	28
2012	196	47	7	6	21	13	-	102
2013	393	124	66	79	13	9	7	95
2014	512	116	111	113	10	16	3	143
2015	626	228	86	101	10	28	56	117
2016	630	144	72	62	12	28	187	125

Тухайлбал 2008 оны сонгуулийн дараа жил буюу 2009 оны өргөдөл гомдлын тоо урьд оноос 1.8 дахин өссөн байх бөгөөд үүний 45 хувийг ажлаас халагдаж, чөлөөлөгдсөн асуудлаар гаргасан бол 2012 оны сонгуулийн дараа жил буюу 2013 оны өргөдөл гомдлын тоо урьд оноос 2 дахин өсч, нийт өргөдөл гомдлын 31 хувь нь ажлаас халагдаж, чөлөөлөгдсөн асуудлаар тус тус гаргажээ.

Түүнчлэн 2014 онд төрийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтийг 2 сарын хугацаанд 2 удаа хийснээс шалтгаалан 2014, 2015 онуудад Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн өргөдөл

<sup>15</sup> Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл, УБ хот, 2017 он.

гомдлын тоо мөн өсчээ. Харин 2016 оны сонгуулийн дараа Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн өргөдөл гомдлын 29 хувь нь бүтцийн өөрчлөлтөөр ажлаас чөлөөлөгдсөн, 22 хувь нь ажлаас халагдаж чөлөөлөгдсөн асуудлаар тус тус гаргасан байна.

Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн төрийн алба, тэр дундаа ажлаас үндэслэлгүй халагдсан хэрэг маргааны тоог 2008-2016 оноор харьцуулж үзэхэд дараах байдалтай байна<sup>16</sup>.

Хүснэгт

Он	Анхан шатны шүүх					Давж заалдах шатны шүүх		Хяналт-ын шатны шүүх	
	Нийт шийдвэрлэсэн хэрэг, маргаан	Үүнээс				Нийт шийдвэрлэсэн хэрэг маргаан	Үүнээс	Нийт шийдвэрлэсэн хэрэг маргаан	Үүнээс
		Төрийн албаны маргаан	Эзлэх хувь	Үүнээс					
				Ажлаас үндэслэлгүй халагдсан маргаан	Эзлэх хувь				
2008	826	100	12.1	87	87.0	379	-	245	22
2009	1074	197	18.3	126	64.0	484	-	296	50
2010	1031	214	20.8	113	52.8	544	-	407	81
2011	891	139	15.6	63	45.3	362	53	382	50
2012	961	133	13.8	78	58.6	517	55	220	37
2013	1097	203	18.5	134	66.0	598	69	268	32
2014	1187	297	25.0	155	52.2	883	92	381	70
2015	1439	400	27.8	247	61.8	1049	143	421	100
2016	1780	417	23.4	235	56.4	1460	153	548	88
<b>Нийт</b>	<b>10286</b>	<b>2100</b>	<b>20.4</b>	<b>1238</b>	<b>59.0</b>	<b>6276</b>	<b>557</b>	<b>3168</b>	<b>566</b>

2008-2016 онд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд төрийн албатай холбоотой 2100 хэрэг хянан шийдвэрлэсний 1238 буюу 59 хувь нь ажлаас үндэслэлгүй

<sup>16</sup> Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл, УБ хот, 2017 он.

халсан маргаан эзэлж байна. Түүнчлэн сонгууль бүрийн дараагийн жил энэхүү хэрэг маргааны тоо өссөн үзүүлэлттэй байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисст ирүүлсэн өргөдөл гомдол, хууль зүйн зөвлөгөөний 30 орчим хувь хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой асуудал эзэлж байна. Үүнээс хөдөлмөрлөх эрхтэй холбогдуулан гаргасан өргөдөл гомдлын мэдээг 2008-2016 оноор харьцуулж үзэхэд дараах байдалтай байна<sup>17</sup>.

Хүснэгт

Он	Хүний эрхийн Үндэсний Комисст ирүүлсэн хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой өргөдөл гомдлын мэдээ							
	Хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой өргөдөл гомдлын нийт тоо	Ажлаас халагдсан, чөлөөлөгдсөн	Албан тушаал бууруулсан	Бүтцийн өөрчлөлтөөр халагдсан	Ажилд эгүүлэн томилох шүүхийн шийдвэр биелэгдэхгүй байгаа талаар	Ажилд эгүүлэн томилох шүүхийн шийдвэр биелэгдсэн ч дахин ажлаас халагдсан	Цалин хөлс, тэтгэмж, нийгмийн даатгалын болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл төлөлттэй холбоотой	Бусад асуудлаар
2008	16	5	-	1	2	-	6	2
2009	6	1	1	1	-	1	2	0
2010	17	5	-	-	3	1	2	6
2011	21	9	-	-	5	2	2	3
2012	12	3	-	-	-	-	5	4
2013	40	11	1	-	4	-	9	15
2014	17	3	-	-	6	5	1	2
2015	10	2	1	1	2	1	-	3
2016	38	9	1	-	4	1	3	20
<b>Нийт</b>	<b>177</b>	<b>48</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>30</b>	<b>55</b>

2008-2016 онд хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсөн талаар Комисст хандаж 177 өргөдөл гомдол ирүүлсний 48 буюу 27 хувь нь ажлаас халагдаж, чөлөөлөгдсөн, 26

<sup>17</sup> Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл, УБ хот, 2017 он.

буюу 14 хувь нь ажилд эгүүлэн томилохтой холбоотой шүүхийн шийдвэр биелэхгүй байгаа талаар, 11 буюу 6 хувь нь ажилд эгүүлэн томилох шүүхийн шийдвэр биелэгдсэн ч дахин ажлаас халагдсан асуудлаар тус тус гаргажээ.

### **Төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халагдсаныг тогтоосон шүүхийн шийдвэр биелэлтийн байдал**

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 8 дугаар зүйлд “Үндсэн хууль болон бусад хуулиар олгосон үндсэн эрх нь зөрчигдвөл хүн бүр эрх мэдэл бүхий үндэсний шүүхээр эрхээ бүрэн сэргээн тогтоолгох эрхтэй” хэмээн заажээ.

Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14 дахь заалтад “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 эрхтэй...” гэж Монгол Улсын иргэдийн эдлэх үндэн эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж өгсөн байна.

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Шүүхийн шийдвэрийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт оршин суугаа хувь хүн, үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй”, 32.2-т “Шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй бол хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албадан гүйцэтгэнэ”, 32.3-т “Хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийг санаатай биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхэд нь зориуд саад учруулсан этгээдэд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж тус тус заасан байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл нь иргэний

болон захиргааны хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийдвэр, эрүүгийн хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийтгэх тогтоол, хуульд заасан тохиолдолд бусад байгууллагын шүүхээр баталгаажуулсан шийдвэр байна” гэж заасны дагуу захиргааны шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ажиллагаа иргэний шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагаатай нэгэн адил зарчмаар хэрэгжихээр байна.

Захиргааны хэргийн талаар гаргасан шүүхийн шийдвэрийг хариуцагч сайн дураар биелүүлэхгүй тохиолдолд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 185 дугаар зүйлд заасны дагуу шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолыг төлбөр авагч шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгүүлэхээр хүсэлт гаргасан эсхүл шийдвэрийг даруй биелүүлэх шаардлагатай гэж шүүгч үзвэл албадан гүйцэтгүүлэхээр шүүгч захирамж гарган, 7 хоногийн дотор шийдвэр гүйцэтгэх албанд хүргүүлдэг байна.

Төрийн албан хаагчийг ажлаас халж, чөлөөлсөн, өөр ажилд шилжүүлсэн ажилтныг урьд нь ажиллаж байсан ажил, албан тушаалд эгүүлэн тогтоох, ажилгүй байсан хугацааны цалинг гаргуулах, нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын дэвтэрт нөхөн бичилт хийлгэхийг хариуцагчид даалгасан шүүхийн шийдвэрт нэхэмжлэгчийн хүсэлтээр шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа зохион байгуулахад тодорхой хүндрэлүүд гарч байна.

Тодруулбал эрх бүхий албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийн биелүүлэхдээ тухайн албан хаагчийг урьд эрхэлж байсан ажил, албан тушаалаас нь өөр ажил, албан тушаалд томилох эсхүл бууруулдаг байна. Энэ нь тухайн алба хаагчийн ажил албан тушаалд өөр хүнийг томилсон, орон тоо байхгүй гэх шалтгаантай холбоотой байна. Мөн тухайн ажил, албан тушаалд

нь томилдог боловч үр дүнгийн гэрээ байгуулахгүй, ажиллах нөхцөл боломжоор хангахгүй байх зэргээр шүүхийн шийдвэрийг хэлбэрийн төдий, дүр эсгэн биелүүлэх, улмаар ажлын байрны дарамт шахалт үзүүлэн ажилд эгүүлэн томилсон өдрөө эсхүл тодорхой хугацааны дараа дахин ажлаас нь халах, чөлөөлөх шийдвэр гаргаж байна.

Үүнтэй холбоотойгоор удаа дараа гарч буй тушаал шийдвэртэй холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг шат шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэх нь цаг хугацааны хувь сунжирч удаашрах, эдийн засгийн хувьд зардал, чирэгдэлтэй байна.

Ажилгүй байсан хугацааны цалинг олгох, төсөвт байгууллагаас гаргуулах шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд тухайн байгууллага шийдвэрийг

биелүүлэхэд төсөвлөсөн зардал, мөнгөн хөрөнгө байхгүй гэх шалтгаанаар хүндрэл учруулж байна.

Мөн Сангийн яамны Төрийн сангийн газар нь арилжааны банктай адил бүртгэлийн дансны орлого, зарлага хөтлөх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэггүй учраас хөрөнгөөс хасалт хийх, харилцах дансны зарлагын гүйлгээг зогсоох боломжгүй гэх тайлбартай холбоотой бөгөөд нөгөө талаар төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ашиглаж буй хөрөнгө нь нийтийн эрх ашигт чиглэгдсэн байдгаас төлбөрт гаргуулах ажиллагаа явуулах боломжгүй нөхцөл байдал үүсгэдэг.

Төрийн албан хаагчийг ажил, албан тушаалд эгүүлэн томилсон шүүхийн шийдвэрийн гүйцэтгэх хуудас, хохирлын мөнгөн дүнг 2008-2016 оноор харьцуулж үзэхэд дараах байдалтай байна<sup>18</sup>.

Хүснэгт

№	Он	Төрийн албан хаагчтай холбоотой шүүхийн шийдвэр		Ажил албан тушаалд эгүүлэн томилохтой холбоотой шүүхийн шийдвэр			
		Гүйцэтгэх хуудасны тоо	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас		Мөнгөн дүн	
				Тоо	Хувь	Дүн	Хувь
1	2008	40	40317.2	24	60.0	14220.8	35.3
2	2009	75	133017.9	55	73.3	98342.7	73.9
3	2010	105	127404.3	70	66.7	81993.2	64.4
4	2011	81	165757.6	61	75.3	104212.6	62.9
5	2012	64	125027.7	45	70.3	69114	55.3
6	2013	102	334996.4	73	71.6	251679.6	75.1
7	2014	185	498522.4	132	71.4	369586.2	74.1
8	2015	223	881126.5	163	73.1	631685.8	71.7
9	2016	239	788479.8	149	62.3	441132.6	55.9
10	<b>Нийт</b>	<b>1114</b>	<b>3094649.8</b>	<b>772</b>	<b>69.3</b>	<b>2061967.5</b>	<b>66.6</b>

Төрийн албан хаагчийг ажил, албан тушаалд эгүүлэн томилсон шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг төрийн албаны

ангилалаар нь 2008-2016 оноор харьцуулж үзэхэд дараах байдалтай байна<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 16 дахь илтгэл, УБ хот, 2017 он.

<sup>19</sup> Мөн тэнд



№	Төрийн албаны ангилал	Төрийн албан хаагчтай холбоотой нийт шүүхийн шийдвэр		Үүнээс							
				Ажил албан тушаалд эгүүлэн томилохтой холбоотой шүүхийн шийдвэр				Биелэлт			
		Гүйцэтгэх хуудас	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас		Мөнгөн дүн (мян.төг)		Биелсэн		Биелээгүй	
				Тоо	Хувь	Дүн	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
1	Төрийн захиргаа	454	1620948.4	321	70.7	1093173.0	67.4	422	93.0	32	7.0
2	Төрийн тусгай	35	107196.7	30	85.7	93468.8	87.2	30	85.7	5	14.3
3	Төрийн улс төр	33	87956.5	19	57.6	46463.6	52.8	31	93.9	2	6.1
4	Төрийн үйлчилгээ	592	1278548.2	402	67.9	828862.1	64.8	564	95.3	28	4.7
5	<b>Нийт</b>	<b>1114</b>	<b>3094649.8</b>	<b>772</b>	<b>69.3</b>	<b>2061967.5</b>	<b>66.6</b>	<b>1047</b>	<b>94.0</b>	<b>67</b>	<b>6.0</b>

2008-2016 онуудад төрийн албан хаагчтай холбоотой нийт 1114 шийдвэрт гүйцэтгэх хуудас бичигдсэнээс 772 буюу 69.3 хувь нь ажил, албан тушаалд эгүүлэн томилохтой холбоотой шүүхийн шийдвэр эзэлж байгаа бөгөөд төрийн байгууллагын цалингийн санд учирсан бодит хохирлын хэмжээ өндөр үзүүлэлттэй байна.

Энэ нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль хэрэгжүүлэх, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх сахилга, хариуцлага туйлын хангалтгүй байгааг илтгэх бөгөөд төрийн албан хаагчийг хууль бусаар ажлаас халах, хувийн ашиг сонирхлоо хичээж эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх, урвуулан ашиглах зэргээр хүний эрхийг ноцтой зөрчиж, хохироосон албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо хангалтгүй байгаагаар холбоотой байна.

Иймээс хууль бус томилоо хийж, ажлаас үндэслэлгүй халж, чөлөөлсөн албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас шүүхийн шийдвэрээр ажилдаа эгүүлэн томилогдсон хугацааны төсөвт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлдэг, ийм зөрчлийг удаа дараа гаргасан албан тушаалтныг төрийн албанаас чөлөөлөх, торгууль

ногдуулах зэрэг шаг дараалсан хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах нь зүйтэй байна.

### Дүгнэлт

Дэлхийн улс орнууд шударга ёс, тэгш эрх, хууль дээдлэх ёсыг эрхэмлэсэн, ялгаварлан гадуурхалтгүй, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид, мэргэшсэн, тогтвортой “Мерит”<sup>20</sup> буюу чадахуйн зарчимд суурилсан, улс төрөөс хараат бус, бие даасан төрийн албыг бий болгож, бэхжүүлэхийг зорьж байна.

Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх нь тухайн оронд өрнөж буй улс төр, эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлт, шинэтгэлийн үйл хэрэгт бодит хувь нэмрээ оруулж, иргэдийнхээ амьдралын чанарыг дээшлүүлэхэд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг.

<sup>20</sup> Carole J. Cimitile (2000), “Glossary of Terms and Concepts for Public Administration”, Maxwell School of citizenship and Public Affairs [www.maxwell.syr.edu/exed/va/PDF/GLOSSARYofPATerms “Merit principle”](http://www.maxwell.syr.edu/exed/va/PDF/GLOSSARYofPATerms%20Merit%20principle) гэдэг нь төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах ажиллагаа хувийн болон улс төрийн үзэмжээс илүү хувь хүний мэргэшил, ур чадварт үндэслэсэн байх зарчим юм. Сонгон шалгаруулах, албан тушаалд дэвшүүлэх ажиллагаа ажилтан бүрийн ажлын гүйцэтгэл, мэдлэг, мэргэшлийн түвшин, ур чадварыг бодитойгоор хэмжихийн (гол төлөв нээлттэй, өрсөлдөөнт шалгаруулалтын журмаар) зэрэгцээ төрийн албаны зөвлөл нь албан тушаалын ангилал, цалин хөлсний нэгдсэн сүлжээг боловсруулж мөрдүүлдэг, улс төрийн нөлөөллөөс ангид, боловсон хүчний удирдлагын мэргэшсэн тогтолцоо болж төлөвшсөн байдлыг хэлнэ.

Улс орнууд төрийн албаны зорилт, чиг үүргийг хүний эрхэд суурилсан хөгжлийн чиг хандлагаар хэрэгжүүлэх, хүний нөөцийн чадавхыг нэмэгдүүлэх, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг иргэдийн сэтгэл ханамжид нийцүүлэх, үйлчилгээг иргэн бүрт хүргэх, хариуцлагатай, хяналттай, хүнд суртал, чирэгдэлгүй авлигаас ангид, ил тод төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэхэд ихээхэн анхаарч байна.

Анх 1883 онд АНУ-ын сенатч Жорж Пендлтоны санаачилж батлуулсан хуулиар<sup>21</sup> тус улсад төрийн албан тушаалыг сонгуулийн үр дүнгээр намуудад хуваарилдаг тогтолцоо өөрчлөгдөж, төрийн албаны мерит тогтолцоо бүрдсэн бол эдүгээ уг хуулийн үзэл баримтлалыг Япон, Өмнөд Солонгос, Сингапур зэрэг улс орнууд амжилттай нутагшуулж, хэрэгжүүлснээр богино хугацаанд өндөр хөгжилтэй орон болж чаджээ.

Төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах явдал нь төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын тогтвортой байдал, төрийн албан хаагчдын тогтвор суурьшилтай ажиллах, нөхцөл баталгаатай харилцан уялдаатай хэрэгждэг. Хэдийгээр манай улсад төрийн албаны шинэтгэлийг тасралтгүй хэрэгжүүлж байгаа ч төрийн албан хаагчдын мэргэшсэн, тогтвортой байх мерит зарчим алдагдаж байна.

Энэ нь сонгууль бүрийн дараа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудыг нэгтгэх, татан буулгах, өөрчлөн байгуулах зэргээр бүтэц, зохион байгуулалт өөрчлөлт хийх эсхүл улс төрөөс нөлөөтэй албан тушаалын дур зоргын томилгоо, хууль бус халаа, сэлгээ хийж байгаатай холбоотой юм.

Ялангуяа шийдвэр гаргах, удирдах албан тушаалд мэргэжлийн бус, ажлын дадлага туршлагагүй хүмүүсийг намын

харьяалал, танил тал, найз нөхөд, нутаг ус, төрөл садангийн хүрээгээр томилж байгаа нь төрийн албаны хүчийг сулруулж тогтворгүй байдлыг бий болгох нэг хүчин зүйл болж байна.

Иймээс төрийн албаны бүхий л үйл ажиллагаанд тэр дундаа иргэдийг төрийн албанд анх орох, ажиллахад нь ялгаварлан гадуурхахгүй тэгш хандах, тэдэнд суралцах, хөгжих, шатлан дэвших боломж олгох, эрх нь зөрчигдөж хууль бусаар халагдсан, чөлөөлөгдсөн тохиолдолд ажил албан тушаалд эгүүлэн томилох шүүхийн шийдвэр бодитой хэрэгждэг эрх зүйн орчин, практикийг сайжруулах шаардлагатай байна.

#### Санал

- Төрийн алба хаших хугацааг баталгаатай байх, ялангуяа төрийн албан хаагчийг улс төрийн нөлөөтэй дарамт шахалтад оруулах, ялгаварлан гадуурхах, ажлын байрны дарамт үзүүлж ажлаас нь халах, чөлөөлөх, албан тушаал буруулах үйлдлийг хуулиар хориглох;
- Хууль зөрчиж томилгоо хийж, ажлаас нь үндэслэлгүй халж, чөлөөлсөн албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас шүүхийн шийдвэрээр ажилдаа эгүүлэн томилогдох хүртэл хугацааны төсөвт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлдэг, ийм зөрчлийг удаа дараа гаргасан албан тушаалтныг төрийн албанаас чөлөөлөх, торгууль ногдуулах зэргээр шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгох;

<sup>21</sup> Олон улсад "Пендлтоны хууль" хэмээн алдаршсан болно.

- Төрийн албаны зөвлөлийн эрх хэмжээ, түүний санал, дүгнэлт, шийдвэр эрх зүйн статусыг нэмэгдүүлж, тус Зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах;
- Төрийн байгууллагын бүтцийг шинэчлэх, яам, агентлагийг нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх замаар өөрчлөн байгуулахдаа Төрийн албаны зөвлөлийн зөвшөөрлийг харгалзан хэрэгжүүлдэг эрх зүйн орчныг бий болгох;

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## СУРГУУЛИЙН ОРЧИН ДАХЬ ХҮҮХДИЙН ЭРХИЙН АСУУДАЛ



“Гүүд Нэйборс Монгол” Төлөөлөгчийн газрын  
Хүүхдийн эрхийн нөлөөллийн  
хөтөлбөрийн ажилтан

**Г.НЯМХҮҮ**

Сургууль бол хүүхэд насны ихэнх хугацаа өнгөрөх орчим юм. Тиймээс сургуулийн орчин нь хүүхэд бүр сурч хөгжихөд таатай, аюулгүй, хүүхдэд ээлтэй, хүчирхийлэлгүй орчин байх ёстой. Өнөөдөр сургуулийн орчныг материаллаг болон материаллаг бус орчин (нийгэм сэтгэл зүйн орчин) гэж хуваан үзэж байна.<sup>1</sup>

Сургуулийн материаллаг орчин гэдэг нь сургуулийн барилга байгууламж, анги танхим, бие засах газар, биеийн тамирын заал, номын сан, сургууль дотор амрах суудал, сургуулийн автобус, сургуулийн дэргэдэх талбай, дотуур байр зэрэг сургуулийн бусад үйл ажиллагаа явагдах орчин бөгөөд мөн сургалтын хөтөлбөр, сурах бичиг, хичээлийн бусад хэрэглэгдэхүүнүүд орно. Харин сургуулийн материаллаг бус орчин нь нийгэм, сэтгэл зүйн харилцааны болон сургуулийн ардчилсан уур амьсгалыг хэмжиж байдаг маш чухал орчин юм. Энэхүү 2 орчин хүүхдэд ээлтэй байж гэмээнэ хүүхдийн

сурч боловсрох, хөгжих эрх бүрэн дүүрэн хэрэгжих нөхцөл боломж бүрдэнэ.

Хүүхдэд ээлтэй сургуулийг дээдлэн үзэх үнэт зүйл нь хүүхдийн эрхийг дээдлэх, бие биенээ хүндэтгэх, үл ялгаварлах, бүгдэд тэгш боломж олгох, сурах нөхцөлийг бүрдүүлэх, тэдний хөгжих боломжийг хангах, багш сурагчдын идэвх, бүтээлч байдлыг эрхэмлэх зэрэг болно.<sup>2</sup>

Харин өнөөдөр Монгол Улсын ерөнхий боловсролын сургуулиудын орчинд эдгээр үнэт зүйлсийг эрхэмлэх, баримтлах амьдралд хэрэгжүүлэх байдал тийм хангалттай биш байгаа нь судалгаа шинжилгээ, бодит тохиолдлоор удаа дараа нотлогдож хэн бүхний анхаарлыг татаж, сэтгэл түгшээсэн асуудал болоод байна.

Дэлхийн улс орнууд хүүхдийн эрхэд тулгуурласан боловсролын орчин, үйлчилгээг бий болгох, хөгжүүлэх замаар тэдний эрхийг хангах нь зүйтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, боловсролын үзэл баримтлалаа шинэчлэн боловсруулж,

<sup>1</sup> Л.Сарангэрэл, 2015 он, Монгол Улсын боловсролын салбар дах хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал. МУБИС

<sup>2</sup> Л.Сарангэрэл, 2015 он, Монгол Улсын боловсролын салбар дах хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал. МУБИС

хүүхдэд ээлтэй сургуулийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байна. Манай улсын хувьд ч мөн адил боловсролын байгууллага, сургалтын орчинг хүүхдэд ээлтэй орчин болгохын тулд олон төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа билээ. Тухайлбал “Хүчирхийлэлгүй сургууль” Хүүхдэд ээлтэй цэцэрлэг төсөл”, “Хүний эрхэд ээлтэй сургууль”, “Хүүхдэд ээлтэй орон нутаг хөтөлбөр” гэх мэтчилэн төсөл хөтөлбөрүүд хэрэгжиж байгаа нь тун сайшаалтай боловч сургуулийн орчинд хүүхдийн эрх зөрчигдөх асуудал байсаар байгаа нь энэ чиглэлээр ажиллах илүү их хүчин чармайлт, хамтын ажиллагаа хэрэгтэй байгааг харуулж байна. Түүнчлэн сургуулийн зөвхөн материаллаг орчноос гадна материаллаг бус орчин буюу нийгэм сэтгэлзүйн харилцаанд анхаарлаа хандуулах хэрэгцээ шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

### 1. Сурагчдын хүүхдийн эрхийн

#### мэдлэг, хүүхдийн эрхийн зөрчлийн талаарх ойлголт хангалтгүй байна

Хүүхэд бүр төрсөн цагаасаа эхлэн хүний язгуур эрх, эрх чөлөөг эдлэх ёстой. Энэ бол дэлхийн хүүхэд багачууд болон тэдний гэр бүлийн сайн сайхан амьдралыг баталгаажуулсан олон улсын хүний эрхийн баримт бичиг болох Хүүхдийн эрхийн тухай Конвенцийн үндсэн зарчим юм.<sup>3</sup>

Гагцхүү хүүхэд эрхээ таньж, мэдсэний үндсэн дээр түүнийгээ эдэлж, зөрчигдсөн тохиолдолд хамгаалж, бас бусдын эрхийг хүндэтгэх, халдахгүй байх нөхцөл боломж бүрдэнэ. Үүнд нэг талаас хүүхэд өөрийнхөө эрхийг баталгаажуулсан эрх зүйн баримт бичиг, хууль, журмын талаар тодорхой ойлголттой байж, түүнийгээ амьдралд хэрэглэх чадварыг эзэмшсэн байх нь чухал

бол нөгөө талаас насанд хүрэгчдийн зүгээс хуулийг сурталчилан таниулж өдөр тутмын амьдралд хэрэглээ болгох нь маш чухал билээ.

Судалгааны үр дүнгээс харвал: Хүүхдийн эрхийн мэдлэг, хандлага, хэрэглээг тодорхойлох зорилготой “Хүүхдийн эрх ба хамгаалал” судалгааг Улаанбаатар хотын 7 дүүрэг, хөдөө орон нутгийн 8 аймгийн 57 ерөнхий боловсролын сургуульд түшиглэн 11-18 насны 4,264 хүүхдийг хамруулан явуулахад оролцогчдийн 3 хүүхэд тутмын 1 нь манай оронд 1996 оноос хойш хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байсан Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн талаар огт мэдэхгүй гэж хариулсан байна.<sup>4</sup>

Мөн тус судалгаанд 4 бүлэг эрхийг бүгдийг нь бичиж хариулсан хүүхдүүд цөөн байсан бөгөөд 3 хүүхэд тутмын 1 нь хамгаалуулах эрхтэй холбоотой тухайлбал, *зодуулахаас хамгаалуулах, зодуулахгүй байх эрхийн* талаар бичсэн бол, 5 хүүхэд тутмын 1 нь *эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх* гэсэн эсэн мэнд амьдрах, оролцох эрхтэй холбоотой эрхүүд, 10 хүүхэд тутмын 1 нь *сургуульд сурах* гэх зэрэг хөгжих эрхтэй холбоотой эрхийг бичжээ.

*Хүүхдийн эрхийн талаар сайн мэдэхгүй ээ. Телевизээр л сонсож байсан. Хүүхэд сурч боловсрох, тэгээд бие бялдараа хөгжүүлэх эрхтэй...  
Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*

Асуулга болон ярилцлагад хамрагдсан хүүхдүүд, хүүхдийн 4 бүлэг эрхэд ямар эрхүүд ордог талаар бүрэн мэдлэггүй байсан ба амьд явах, эсэн мэнд амьдрах, сурах, хоол унд, орон байраар хангагдах, хамгаалуулах гэсэн ерөнхий эрхээр ойлгох нь нийтлэг

<sup>3</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай Конвенци 1989 он

<sup>4</sup> “Хүүхдийн эрх ба хамгаалал” судалгаа, 2017 он, МУ-ын ХЭҮК, Гүүд Нэйборс Монгол Төлөөлөгчийн газар

байна. Энэ байдлыг хүүхдийн эрхийн чиглэлээр сургалт явуулдаг сургууль болон бусад сургалтын байгууллагууд хүүхэд үндсэн 4 эрхтэй хэмээн зааж сургасантай холбон тайлбарлаж болох юм.

Мөн Хүүхдийн эрхийн ойлголт, мэдлэгийг тандах асуулгад нийт хүүхдийн **84.1%** нь хүүхдийн 4 бүлэг эрхтэй холбоотой мэдлэг, ойлголтыг үнэн зөв хариулсан нь сайшаалтай байгаа боловч хүүхдийн эрхийн зөрчлийн ойлголтыг тандах асуулгад **39.5%** нь л үнэн зөв хариулж чадсан байна. Энэ нь хүүхдийн эрхийн талаарх мэдлэгийн түвшин нь, хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хүүхдийн эрхийн зөрчил, хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх хангалттай мэдлэг болж чадахгүй байгааг илтгэж байна.

*...Иймэрхүү сургалт, ярилцлага хийхэд нэг хэсэгтээ ойлгоод хэрэгжүүлэх гэж оролддог, тэгээд цаашаа байхгүй болдог. Манай эгч ийм ярилцлаганд ороод 7 хоног гайгүй байснаа сүүлдээ хуучин хэвэндээ орсон. Хүмүүсийн амьдралынх нь хэв маяг болоогүй болохоор тэрийг шууд хэсэгхэн хугацаанд сурна нэгж худлаа юм шиг байдаг.*

*Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс*

Энэ нь хүүхдийн эрхийн мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулдаг байгууллагуудын сургалтын агуулга нь хүүхэд өөрийн эрхээ зөв ойлгон, амьдралд хэрэглэж сурах чадвартай болгоход түлхүү анхаарах хэрэгтэй байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн 2016 оноос хэрэгжиж буй Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг сурагчдад сурталчилан таниулах, хэрэглээ болгох тал дээр тогтмол анхаарч ажиллах шаардлагатай байна. Хүүхдэд өөрийг нь хамгаалдаг, өөртэй нь хамааралтай хуулийн мэдлэгийг багаас

нь олгож, яагаад хууль баталдаг, хуулийг мэдэх, дагаж мөрдөх нь ямар ач холбогдолтой болохыг зааж сургах нь ирээдүйд эрх, үүргээ мэддэг, хууль журмыг хүндэлдэг, судалж мөрддөг эрх зүйн боловсролтой иргэн болохын үндэс болох юм.

## 2. Хүүхдийн эрхийн зөрчил сургуулийн орчинд өндөр хувьтай байна

Монгол Улсын боловсролын тухай хуулийн 5.1.4-т зааснаар иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана гэж заасан байдаг.<sup>5</sup>

Гэвч сурч боловсрох эрхээ эдлэх явцдаа сургуулийн материаллаг болон материаллаг бус /нийгэм сэтгэлзүйн/ орчинд хүүхдийн эрх зөрчигдсөөр байна. Тухайлбал анги танхимийн хүрэлцээгүйн улмаас олон ээлжээр хичээллэх, ном сурах бичгийн хангамжгүй байдлаас шалтгаалан даалгавараа хийж чадахгүй байх зэрэг хүүхдийн эрхийн зөрчлүүд нийслэл, орон нутагт ялгаагүй гарсаар байна.

*Орон нутагт судалгааны ажлаар явж байхад дотуур байр маш бүгчим, чийгтэй байхаар нь хүүхдүүдэд цонхоо онгойлгож агаар оруулж байгаараа гэхэд түлхүүр нь багшид байгаа өгдөггүй юм гэв. Яагаад гэж лавлаж асуувал ахлах ангийн хүүхдүүд цонхоор гарч ороод байдаг учир багш түгжээд түлхүүрийг нь өгөхөө больсон гэв.*

*Судлаачийн ажиглалтын тэмдэглэлээс..*

<sup>5</sup> Боловсролын тухай хууль, 2002 он

*Сургуулийн захирал манай сургууль боловсон ариун цэврийн өрөөтэй гэж сайрхан үзүүлэхэд судлаач миний зүгээс ихэд олзуурхсан боловч сурагчидтай ярилцлага хийх явцад бид нарыг шинэ боловсон 00-доо оруулдаггүй гаднаас хүмүүс ирэхээр үзүүлдэг юм гэж боловсон 00-ын талаарх сайхан сэтгэгдэлийг үгүй хийж орхив.*

*Судлаачийн ажиглалтын тэмдэглэлээс...*

Энэ мэтчилэн сургуулийн материаллаг орчин нөхцөлтэй холбоотой хүүхдийн эрхийг зөрчдөг тохиолдлууд байсаар байна.

Магадгүй үүнээс ч илүү аюултай үр дүн бол хүүхдүүд сургуулийн орчноо айдастай гэж үнэлж буй явдал юм. Тухайлбал судалгаанд оролцсон 2 хүүхэд тутмын 1 нь амьдарч буй орчноо аюулгүй хамгаалагдсан орчин гэж үздэггүй бөгөөд тэдний 38.3% нь сургуулийн орчинд (багш, сургуулийн атаман, сургуулийн нийгмийн ажилтан, дотуур байрны багш), 45.3% нь гэр бүлийн орчинд (өөрийн төрсөн болон хойд эцэг эх, ах эгч, хамаатан садан) 16.4% нь бусдаас (гудамж талбайд, үзвэр үйлчилгээний газарт, цахим орчинд, танихгүй хүнээс) хамгийн их айдаг гэжээ.<sup>6</sup> Энэ судалгааны үр дүн 2015 оны 12 сард ХАХНХЯ, Японы Хүүхдийг Ивээх Сантай хамтран хийсэн “Хүүхэд хамгааллын хамтарсан багийн өнөөгийн байдал” судалгаанд хамрагдсан хүүхдүүдийн 12.3% нь өөрийн гэр бүлээ, 44.7% нь сургуулиа, 59.6% нь амьдарч буй газар, орчноо айж эмээх зүйлтэй, айдастай, аюултай орчин гэж үнэлсэн<sup>7</sup>-тэй давхцаж байгаа юм.

Түүнчлэн хүүхдийн эрх хаана хамгийн их зөрчигддөг вэ гэсэн асуултанд гадаа

<sup>6</sup> “Хүүхдийн эрх ба хамгаалал” судалгаа, 2017 он, МУ-ын ХЭҮК, Гүүд Нэйборс Монгол Төлөөлөгчийн газар

<sup>7</sup> “Хүүхэд хамгааллын хамтарсан багийн өнөөгийн байдал” судалгааны тайлан, 2015 он, ЯХИС

гудамжинд (53.8%), сургуулийн орчинд (36.2%), гэр бүлийн орчинд (23.3%) хамгийн их гардаг гэсэн хариултыг сурагчид өгсөн байна.

Энэ нь сургуулийн орчин өөрөө хүүхдэд ээлтэй бус айдас түгшүүртэй байгааг харуулж байна. Тиймээс сургуулийн орчинг хүүхдэд ээлтэй орчин болгохын тулд Хүүхэд хамгааллын хуулинд тусгагдсан Боловсролын салбар дахь хүүхэд хамгааллыг хангах заалтуудыг хэрэгжүүлэхээс гадна ерөнхий боловсролын сургууль бүр хүүхэд хамгааллын бодлогоо батлан мөрдлөг болгож ажиллах хэрэгцээ шаардлага үүсч байна.

### **3. Үе тэнгийнхэн болон дээд ангийнхны зүгээс бусдынхаа эрхийг хамгийн их зөрчиж байна**

Үе тэнгийнхний хүчирхийлэл нь насанд хүрэгчдийн нүдээр харахад бага залуу насанд тохиолдож богино хугацаатай үргэлжилдэг энгийн зүйл мэт харагддаг хэдий ч энэхүү түрэмгийллийн алсын үр дагавар нь хоруу чанар өндөртэй, архаг явцтайгаар үргэлжилдэг бөгөөд хувь хүний амьдралын чанарыг эрс доройтуулж өөртөө итгэлгүй байдлыг үүсгэж, нийгмийн айдас, сэтгэл түгшилт, сэтгэл гутрал зэрэг сэтгэцийн олон эмгэгийг үүсэхэд ихээхэн нөлөөлж байна.<sup>8</sup>

Судалгааны үр дүнгээс харахад хүүхдийн эрхийг зөрчиж, хүчирхийлэл үйлдэгч гол этгээдээр дээд ангийнхан (47.6%), хойд ээж/аав (38.6%), үе тэнгийнхэн (38.4%), багш (15.0%), эцэг эх/асран хамгаалагч (12.4%) нарыг нэрлээд байна. Үүнээс үзэхэд хүүхэд хүүхэддээ үзүүлэх дарамт, хүчирхийлэл өндөр хувийг эзэлж байна. Үе тэнгийн дарамт

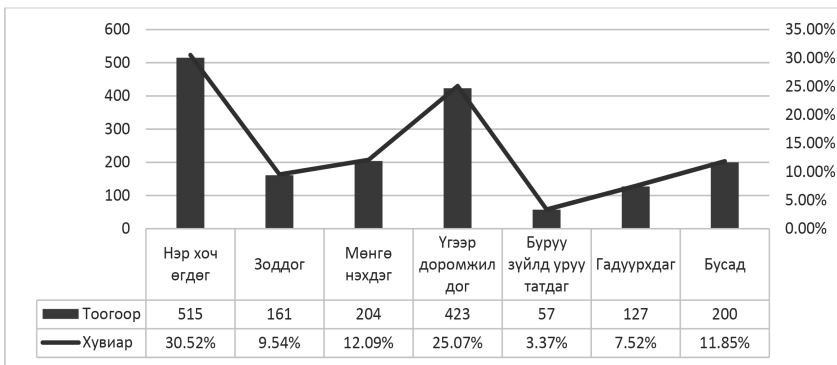
<sup>8</sup> Т.Ганцэцэг нар, 2016 он, “Ахлах ангийн сурагчдын дундах үе тэнгийнхний хүчирхийлэл” АШУУИС, АУС, Сэтгэцийн эмгэг судлалын тэнхим

хүчирхийлэлд өртсөнөөр хүүхэд бусдыг буруутгах, хий харддаг хандлагатай болох, хичээлийн идэвх буурах, цаашлаад хичээл таслах, өөрийгөө тайвшруулахын тулд согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис хэрэглэх, бусадтай эрүүл харилцаа тогтооход асуудал үүсэх, улмаар бүлгээс тусгаарлагдах, ялгаварлагдан гадуурхагдах зэрэг маш олон эрсдэлд ордог байна.

Түүнчлэн өсвөр насны хүүхэд анги,

сургууль дотроо ганцаардмал, зожиг болж, өөртөө итгэл муутай, сэтгэлийн гутралтай байх юм бол сурах идэвх буурахаас гадна найз нөхдийн харилцаа, багш, насанд хүрсэн хүнд итгэх итгэл буурч ганцаардан өөрт нь туслах хүн байхгүй юм шиг санагдаж, сэтгэлийн дарамтад орж мэднэ. Энэ байдлаас болж эрүүл мэнддээ хортой, аюулгүй байдалдаа халтай зан үйл гаргаж эхлэх магадлалтай.<sup>9</sup>

Зураг 3. Сургуулийн орчинд сурагчдийн өртдөг дарамт, хүчирхийллийн хэлбэрүүд



Графикаас харвал сурагчдын 30,5% нь надад нэр хоч өгдөг, 25,07% үгээр доромжилдог, 12,09% нь мөнгө нэхдэг, 9,5% нь зодож, бие махбодод хүрдэг, 7,5% нь гадуурхдаг гэж хариулсан бол бусад гэсэн хариултыг 11,8% нь сонгожээ. Үүнээс үзвэл сурагчдын 55% нь харилцааны шинжтэй сэтгэлзүйн дарамт хүчирхийлэлд өртдөг болох нь харагдаж байна. Мөн мөнгө нэхэх, зодох гэсэн сонголтууд тус бүр 10% орчим хувийг эзэлж байна.

*..Уе тэнгийн хүчирхийлэл их байна. Дээд ангийн хүүхдүүд нь мөнгө татах, чихэр жимс нэхэх зүйл их байна. Тэр хүүхэд мөнгө авчир гэсэн, би мөнгөгүй бол сургууль руугаа явахгүй гээд уйлаад байдаг. Сургуульд хэлэхээр ямар нэгэн хариу арга хэмжээ авч өгдөггүй.*

*Эцэг эхийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*



<sup>9</sup> Залуучуудын хүчирхийлэл кейс судалгаа 2016 он Нээлттэй нийгэм форум



Харин үе тэнгийн дарамт хүчирхийлэлд өртсөн сурагчдын хувьд тусламж хүсдэг хүмүүст нь найз хамгийн эхний зөвлөгч, туслагч байгаа бол, асуудлаа хэнд ч хэлдэггүй байдал мөн өндөр байхад сурагчидтай сургуулийн орчинд хамгийн ойр байх ёстой мэргэжлийн зөвлөн туслагч болох нийгмийн ажилтанд хамгийн бага хандаж байна.<sup>10</sup>

Энэ нь сургуулийн нийгмийн ажилтан Боловсролын тухай хуулийн 3.1.12-т заасан “сургуулийн нийгмийн ажилтан” гэж суралцагч, эцэг эх болон багшийн харилцаа, тэдний нийгмийн асуудлаар үнэлгээ хийх, ганцаарчилсан болон бүлэгт чиглэсэн мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх замаар нийгмийн сөрөг үзэгдлээс хүүхдийг урьдчилан сэргийлэх, тэдний төлөвшил, хамтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг мэргэжилтэнг хэлнэ<sup>11</sup> гэсэн

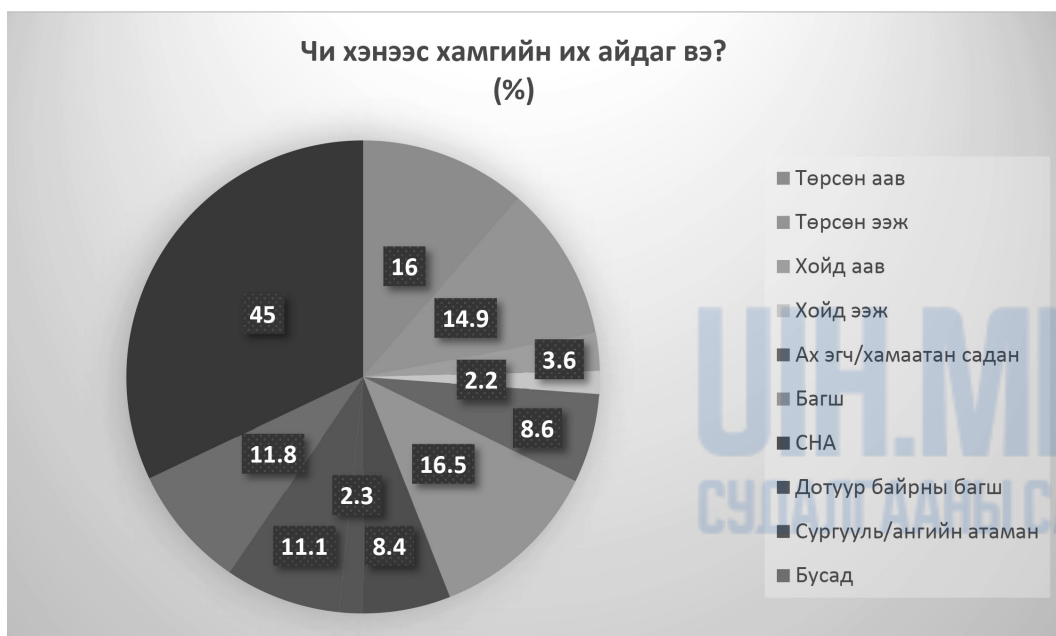
тодорхойлолтод заасан үүргээ хангалттай биелүүлж чадахгүй байгааг илтгэж байна.

#### 4. Багш нар хүүхдийн эрхийг зөрчиж байна

Багшийн ёс зүйн дүрэмд (2007 он) зааснаар Багшийн ёс зүйн зөрчил нь нийгмийн болон үндэсний соёлоор дамжуулан нийт иргэдийн хөгжих тэгш боломжийг алдагдуулан, **өсвөр үеийнхний өөртөө итгэх итгэлийг бууруулдагийг** харгалзан багш бүр мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг заавал мөрдөх үүрэгтэй байдаг.

Гэвч ерөнхий боловсролын сургуулийн багш нар хүүхдийн эрхийг бүдүүлгээр зөрчих тохиолдлоуд гарсаар байна.

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Чи хэнээс хамгийн их айдаг вэ? гэсэн асуултад хүүхдүүдийн хариулсан байдлыг авч үзвэл:



<sup>10</sup> Г.Нямхүү, 2017 он, Хүүхдийн хөгжлийн орчинд тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга зам, Гүүд Нэйборс Монгол Төлөөлөгчийн газар

<sup>11</sup> Боловсролын тухай хууль, 2002 он

11-18 насны сурагчдын 16,5% нь багшаасаа айдаг гэж хариулсан байна. Сургуулийн орчинд багшийн зүгээс хүүхдийн эрхийг зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс сургалт, семинарт хамруулж түүнчлэн зөрчсөн тохиолдолд тодорхой арга хэмжээ авдаг байх хэрэгтэй байна.

Чанарын судалгааны үр дүнгээс үзвэл багш хүүхдийн эрхийг зөрчдөг эсэх талаарх асуултад сурагчид өөртөө болон бусаддаа тохиолдсон маш олон баримт жишээнүүдийг дурьдсан нь багш хүүхдийн эрхийг зөрчиж байгааг мөн энэ зүй бус үйлдэлдээ зохих ёсны хариуцлага хүлээдэггүй сурагчид л бие махбодь, эрүүл мэнд, сэтгэл санаагаараа хохироод үлдэж байгаа нөхцөл байдлыг харуулж байна. Тухайлбал:

*Б гэдэг багш хүүхдүүдийг аймаар зоддог, самбар мөргүүлээд л. Сургуулиас 3 удаа сануулга аваад нэг хэсэг завсарлага аваад арай гайгүй болсон. Нэг хүүхэд Б багшид зодуулаад гэмтэл аваад, тархи нь хөдөлж байсан. Гомдол гаргахаар өөрийгөө өмөөрөөд танай хүүхэд өөрөө болохгүй байсан гэдэг.*

*Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*

*..дотуур байранд тоглохоор загнуулдаг. Дотуур байранд зөвхөн юм уншиж бичих л ёстой гэдэг. Эмэгтэй дотуур байрны багшийн ээлжтэй өдөр би дандаа уйлдаг. Дотуур байрны багшийг явуулмаар байна. Би өдөр бүр уйлаад эмээдээ хэлдэг.*

*Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*

*..технологийн багш аймаар зэвүүн. Би та нарт боловсон хэлье гээд тэгээд самбар дээр 3 айл гэж бичиж байгаа юм. Тэгээд энэ юу гэж байна? гээд бид гурван айл гэж байна гэтэл үгүй энэ чинь ЗАЙЛ гэж байгаа юм гэсэн...*

*Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*

*...Багш нарын зүгээс хүүхдүүдийг хэл амаар доромжлох асуудал байдаг. Манай сургуулийн орос хэлний багш хүүхдүүдийг ялгаж харьцдаг. Сайн хүүхдүүдтэй илүү харьцаж муу хүүхдүүдийг сургуулиас явуулбал таарна гэж хэлдэг. Саналын хайрцагт орос хэлний багшид хандаж санал хийсэн. Уг саналд хүүхдүүдийг царай харж дүн тавьдаг гэх мэт зүйлүүдийг бичсэн байсан. Тэгээд тэр багш манай ангийхныг гэж мэдээд нийгмийн ажилтанд хэлээд бөөн юм болж загнуулсан.*

*Хүүхдүүдийн бүлгийн ярилцлагын хэсгээс...*

### Дүгнэлт

11-18 насны сурагчдын хүүхдийн эрхийн мэдлэг нь бүрэн цогц биш, түүнчлэн хүүхдийн эрхийн зөрчлийг таньж ялгах, түүнээс өөрийгөө болон бусдыгаа хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх чадвар, хэрэглээ болж чадахгүй байна. Хүүхдүүд хэдий эрхээ нэрлэж байгаа ч яг өдөр тутмын амьдралдаа эдэлж, хэрэгжүүлэх чадвар сул байгаа нь Хүүхдийн эрхийн хуулийг сурталчилан таниулах, хэрэглээ болгох талаас нь илүү ажиллах шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Манай улс НҮБ-ын гишүүн орны хувьд Хүний эрхийн Зөвлөлийн ээлжит дүгнэлт, хэлэлцүүлгийн механизмаар Хүний эрхийн хэрэгжилтийн үндэсний тайлангаа 2 удаа хэлэлцүүлсэн бөгөөд 2015 оны 5 сарын 5-нд болсон дүгнэлт хэлэлцүүлгээр ЗГ-т нийт 164 зөвлөмж хүргүүлсний 23 нь хүүхдийн эрхийн асуудлыг хөндсөн байна. Үүнд: Хүүхдийн эрхийн зөрчлийн тухай олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх гэсэн зөвлөмжийг өгсөн байна.<sup>12</sup> Гэвч энэ зөвлөмжийн хүрээнд тодорхой хийгдсэн ажил хомс байна. Хүүхдүүдийн хүүхдийн эрхийн боловсролыг нэмэгдүүлэхээс гадна боловсролын байгууллага болох сургууль, цэцэрлэгийн

<sup>12</sup> Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 15 дахь илтгэл, МУ-ын ХЭҮК, 2016 он.

орчинд хүүхэдтэй байнга харилцдаг багш, нийгмийн ажилтан, сургуулийн албан хаагчид болон эцэг эхчүүдийн хүүхдийн эрхийн боловсролыг нэмэгдүүлж, хүүхдийн эрх аливаа хэлбэрээр зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх хэрэгтэй байна.

Иймээс хүүхдийн эрхийн боловсролыг багш, нийгмийн ажилтнуудаар дамжуулж сургуульд суурилсан хөтөлбөрөөр хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Үүний тулд дараах арга хэмжээг авах шаардлагатай байна. Үүнд:

- Хүүхэд хамгааллын бодлоготой болж, сургуулийн орчинд гарч байгаа хүүхдийн эсрэг аливаа хүчирхийллийг таслан зогсооход бодитой алхам хийх;

- Эцэг эх/асран хамгаалагчид болон багш ажилтнуудад хүүхдийн эрх, хүүхэд хүмүүжүүлэх эерэг аргын сургалтыг тогтмол явуулж хэвших;

- Сургууль дээр хүүхдийн эрхийн клуб зэрэг хүүхдийн өөрийн удирдлагын болон оролцооны байгууллагуудыг

бий болгох боломжийг бүрдүүлж, үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг үзүүлэх;

- Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдсэн багш, ажилтнуудтай тогтмол хариуцлага тооцож байх;

- Багш, үе тэнгийнхэн, сургуулийн орчинг хүчирхийлэл дарамтгүй хүүхдэд ээлтэй орчин болгоход чиглэсэн нөлөөллийн ажлуудыг тогтмол явуулж хэвших;

- Багш нар хүүхдийг зөв ойлгож, хүндэтгэсэн эерэг харилцаа бүрдүүлэх мөн багшийн ёс зүйг баримтлан ажиллах тал дээр сургуулийн удирдлага, нийгмийн ажилтнууд анхаарал хандуулж байх;

- Багш нарын хүүхдийн сэтгэл зүйн талаарх мэдлэг, ойлголтыг байнга нэмэгдүүлж байх;

- Сурагчид бие биенээ хүндлэх ойлгоход чиглэсэн “Харилцааны соёл” сургалт, нөлөөллийн ажлыг насны онцлогт тохирсон хэлбэрээр тогтмол зохион байгуулах;



**ХУУЛЬ САХИУЛАХ БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ****ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ**

Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх  
Ерөнхий Газрын Захиргааны удирдлагын  
газрын дарга, Хууль Сахиулах Их Сургуулийн  
докторант, хурандаа

**М.АЛТАН-ОЧИР**

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь Шүүхээс иргэний болон эрүүгийн хэргийн талаар гарсан шийдвэрийг гүйцэтгэх, сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийг тодорхой түвшинд хязгаарладаг боловч жам ёсны эрхийг хангах үүрэгтэй төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллага юм.

Хорих ял эдлүүлэх дэглэмийн шаардлагыг хангах, хүний эрхийг хуульд заасан хэмжээгээр хязгаарлан ялыг эдлүүлэх, баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх явцад улс орны эдийн засгийн нөхцөл байдал, хорих байранд тавигдах тодорхой стандартгүй зэргээс хамааран Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаанаас шалтгаалахгүйгээр хоригдогчдыг “нөхцөлөөр нь эрүүдэн шүүх” нэгэн хэлбэр байсныг Та бүхэн мэдэж байгаа.

Тухайлбал: Хорих ангиудын ахуй нөхцөл хангалтгүй, өмнө нь зураг, төсөл, стандартгүйгээр аж ахуйн аргаар

баригдсан, цагдан хорих байрууд цагдаагийн байгууллагын зоорийн давхарт, автомашины гараж, агуулах, эмнэлгийн зориулалттайгаар баригдсан, ашиглалтын хугацаа хэтэрч, шаардлага хангахгүй талаар мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлт гарсан барилгад, чийгшил ихтэй, харанхуй, байгалийн гэрэл тусах, агаарын солилцоо явуулах боломжгүй нөхцөлд үйл ажиллагаа явуулж байсан.

Дээрх нөхцөл байдлыг арилгах, хүний жам ёсны эрхийг хангах чиглэлээр Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас санаачлага гарган, идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулсны дүнд улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй 26 цагдан хорих байрнаас 18 цагдан хорих байрыг шинээр барьж, 7 цагдан хорих байрыг шаардлагад нийцүүлэн засварласан.

Зөвхөн сүүлийн 2 жилд буюу 2015 онд 6, 2016 онд 4, нийт 10 цагдан хорих байрны барилгыг шинээр барьж ашиглалтад орууллаа.

Ингэснээр НҮБ-аас баталсан “Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрэм”-ийн 9 дүгээр зүйлд заасан

хорих өрөө, тасалгаанд тавигдах үндсэн шаардлагыг бүрэн хангахын зэрэгцээ “Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль”-д зааснаар 1 хүнд ноогдох талбайн хэмжээ 2.5 м/кв байхаас шинээр ашиглалтад орсон хорих өрөөний талбайн хэмжээ дунджаар 3-3.5 м/кв болж нэмэгдэн, байгалийн гэрэл чөлөөтэй тусах, агаарын солилцоо бүрэн хийгдэх нөхцөлийг хангаад байна.

Эдгээр барилга, байгууламжийг ашиглалтад оруулснаар алба хаагчдын хөдөлмөрлөх эрх, тэдний ажиллах орчин сайжирч, ажиллах урам зориг ч нэмэгдэж байна. Дээрх барилга, угсралтын ажилд 2016 онд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, дотоод эх үүсвэрээр 7 тэрбум 144 сая төгрөгийн санхүүжилт хийгджээ.

2017 онд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар Сүрьеэгийн төрөлжсөн эмнэлэг, Өвөрхангай аймаг дахь Шийдвэр гүйцэтгэх албаны цагдан хорих байр, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1990 онд баталсан “Хоригдлуудтай харьцах үндсэн зарчмууд”-д заасан “...түүний байнга оршин суух газарт нь ойр дөт орших хорих газарт байлгана...” гэсэн зарчмын хүрээнд Улаанбаатар хотын харьяат ялтныг ар гэрээс нь холдуулахгүйгээр, хүний жам ёсны эрхийг хангасан нөхцөлд ял эдлүүлэх зорилгоор Баянзүрх дүүрэг дэх нэгдсэн хорих ангийн барилгыг үргэлжүүлэн барьж ашиглалтад оруулахаар ажиллаж байна.

Хорих ял эдлүүлэх ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, ялтны жам ёсны эрхийг хангах, алба хаагчдын ажлын ачааллыг бууруулах зорилгоор “Хорих байгууллагын харуул хамгаалалтын стандарт”-ын дагуу 17 хорих ангийн ялтны байранд засвар тохижилт хийн, хорих өрөөний гэрэлтүүлэг, агааржуулалт, чийгшил, нэг ялтанд ногдох

талбайг хууль журамд нийцүүлэн, нийтийн хоолны, сургалтын танхим, номын сан зэргийг тохижууллаа.

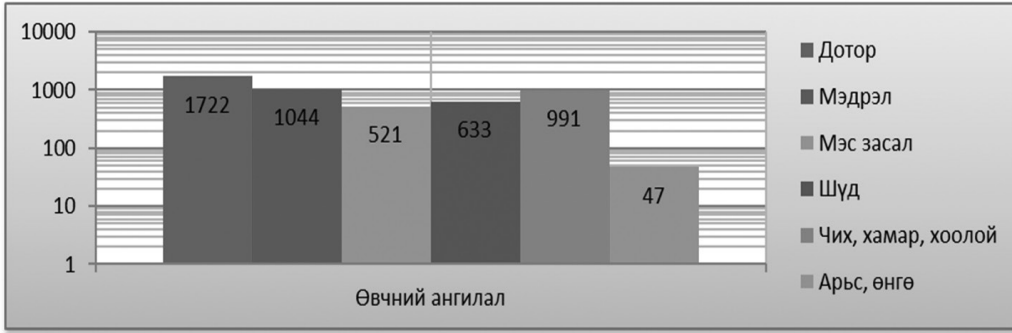
“Сэжигтэн, яллагдагч, ялтны хоолны үйлдвэрлэл, үйлчилгээний үлгэрчилсэн загвар”-ыг батлан үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлэн, хоолны нэр төрлийг нэмэгдүүлж, эмчилгээний болон цагаан хоолыг хоригдогчдын эрүүл мэнд, хувь хүний сонирхлыг хүндэтгэн олгодог болсноор НҮБ-аас батлан гаргасан “Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмүүд”-ийн 20 дугаар зүйлд заасныг бүрэн биелүүлэн ажиллаж байна.

Ялтны хөдөлмөрлөх эрхийг ханган 2016 оны эхний 10 сарын байдлаар 3895 ялтныг сайн дурын үндсэн дээр хөдөлмөрт хамруулж, тэдгээрт 369,5 сая төгрөгийн цалин хөлс олгож, хохирсон иргэдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээж гэм хорын төлбөрт 71,2 сая төгрөгийг хөдөлмөрийн хөлснөөс суутган төлбөр авагчдад шилжүүлсэн байна.

#### **Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ;**

Улсын хэмжээнд нийт ялтан, хоригдогчид эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх, ялтныг өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, эмчлэхтэй холбогдсон нэгдсэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Хорихын нэгдсэн эмнэлгийн шинэ байрыг ашиглалтад оруулж, үйл ажиллагааг жигдрүүлэн, II шатлалын эмнэлгийн түвшинд эмнэлгийн тусламж үйлчилгээг үзүүлж байна. Нэгдсэн эмнэлэгт шаардлагатай эмнэлгийн тоног төхөөрөмжийг иж бүрэн шинэчилсэн.

2016 оны эхний 11 сарын байдлаар нарийн мэргэжлийн үзлэг шинжилгээнд 4995 ялтныг хамруулж, 1081 өвчтөнийг Нэгдсэн эмнэлэгт хэвтүүлэн эмчилгээнд хамруулсан.



Мөн ХӨСҮТ-тэй хамтран 1008 ялтныг ХДХВ/ДОХ, БЗХӨ-ний халдвар илрүүлэх шинжилгээнд хамруулж, 179 ялтныг эмчилгээнд хамруулсан байна.

**Сургалт, нийгмийн ажил, судалгаа;**

Ялтны сурч боловсрох эрхийг хангах ажлын хүрээнд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн төвд мэргэжлийн сургалтад 2015 онд 562 хамрагдаж, 2016 онд 857 ялтан мэргэжил эзэмшиж, чадамжийн гэрчилгээ, мэргэжлийн үнэмлэхтэй болсон нь өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 295-аар буюу 34.5 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Түүнчлэн ял эдэлж буй нийт ялтны 3,1 хувийг эзэлж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй 140 ялтны хөдөлмөр эрхлэх, сурч боловсрох, бусад хүмүүстэй ижил түвшинд амьдрах нөхцөлийг хангах, протез, ортопедийн хэрэгслээр хангах ажлуудыг зохион байгуулан “Монголын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн Нэгдсэн холбоо”-той хамтран ажиллах санаамж бичиг байгуулан, 900.000 төгрөгийн үнэ бүхий тэргэнцэр, протез, ортопедийн хэрэгсэл олгож, хөгжлийн бэрхшээлтэй 91 ялтныг “Сэргээн засах үндэсний төв”-ийн эмч нарын үзлэг, эмнэлгийн тусламж үйлчилгээнд хамруулаа.

Ял эдлэгсэдэд эрүүл мэндийн болон хууль, эрх зүйн мэдлэг олгох 10.000 ширхэг өврийн дэвтэр, “Хууль, эрх зүйн зөвлөмж” ном боловсруулан ялтан, хоригдогч нарт хүргэв.

Суллагдсан иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх санал санаачлагыг дэмжих зорилгоор “Шинэ амьдрал” төслийг хэрэгжүүлэн, 62 иргэнд бичил бизнес эрхлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор 5 сая хүртэлх төгрөгийн мөнгөн тэтгэмж, суллагдсаны дараа оршин суух өөрийн гэр оронгүй 88 иргэний хүсэлтийг холбогдох газарт уламжлан амьжиргааг дэмжих тусламжид хамруулсан.

Түүнчлэн ялтныг урлаг, соёлоор дамжуулан нийгэмшүүлэх, сэтгэл зүйн эерэг нөлөөлөл үзүүлэх зорилгоор Монголын Үндэсний урлагийн их театрттай байгуулсан хамтран ажиллах гэрээний дагуу Урлагийн гавьяат зүтгэлтэн, Монголын үндэсний урлагийн их театрын уран сайхны удирдагч А.Цэдэн-иш, 30 гаруй уран бүтээлчдийн хамт Хорих 427 дугаар ангид анх удаа “Учиртай 3 толгой” дуурийг тоглосон.

Хорих ял эдэлж буй иргэний шинэчилсэн бүртгэлд хамрагдаагүй иргэдийг бүртгэлд хамруулан, бичиг баримтжуулах ажлыг зохион байгуулан 2015 онд 106, 2016 онд 264 ялтанд иргэний бичиг баримт олгуулсан нь өмнөх оны мөн үеэс 158-аар буюу 59.8 хувиар өссөн дүнтэй байна.

**Сургалт, мэдээлэл, хяналт шалгалт, ХЭҮК-с ирүүлсэн шаардлага, мэдэгдэл;**

2016 онд ХЭҮК-оос 2 шаардлага, мэдэгдэл ирүүлснийг хүлээн авч, зохих арга хэмжээг аван, хуулийн хугацаанд хариуг өгчээ.

2016 онд хүлээн авсан шаардлага, мэдэгдлийн тоо өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 5-аар буюу 71.5 хувиар буурсан үзүүлэлттэй байна. Түүнчлэн 2016 онд ХЭҮК-г хандан иргэдээс тус байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор 7 өргөдөл, гомдол ирүүлснийг харьяаллын дагуу хүлээн авч, дотоод хяналт шалгалтаар ёс зүйн зөрчил гаргасан 1 шийдвэр гүйцэтгэгчид сахилгын шийтгэл оногдуулжээ.

Алба хаагчдын хүний эрхийн талаарх мэдлэг, мэдээллийг дээшлүүлэх зорилгоор ХСИС-ын ШШГС-ын захирал, хууль зүйн ухааны доктор, профессор, хурандаа Н.Гантулга “Хүний эрх ба хорих ял” ном бичиж, алба хаагчдын хүртээл болгосон.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын тушаалаар батлагдсан албаны сургалтын хөтөлбөрт “Хүний эрх”-ийн талаарх сургалтыг заавал зохион байгуулах талаар тусгаснаар алба хаагчдын хүний эрхийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл сайжирч 2015 онд 11, 2016 онд 17 төрлийн сургалтыг зохион байгуулжээ.

Алба хаагчдад зохион байгуулсан сургалтын тоо өмнөх оны мөн үеэс 6-аар буюу 35.3 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

МҮОНТ, HD МОНГОЛ, НТВ, ЕТВ, Соён гэгээрүүлэгч, ТВ 5, UBS, ТВ 9, МНС зэрэг 9 телевиз, мэдээллийн 8 сайт, өдөр тутмын 4 сонинд байгууллагын үйл ажиллагаа, хүний эрхийн нөхцөл байдалтай холбоотой мэдээллийг цаг тухай бүр сурталчлан ажилласан байна.

2016 оны 12 дугаар сарын 05-ны

өдрийн байдлаар гаргасан судалгаагаар 2016 онд баривчлагдсан, цагдан хоригдсон сэжигтэн, яллагдагчтай өмгөөлөгч нар 20.820 удаа уулзалт хийсэн ба хоригдогч нар өмгөөлөгчтэй хараат бусаар уулзах нөхцөл бүрдсэн. Дээрх сургалт, сурталчилгааны ажлын үр дүнд алба хаагчдын үйл ажиллагаанд ялтан, хоригдогчтой зүй бус харьцсан, гутаан доромжилсон зэргээр “эрүүдэн шүүх” хэлбэрийг агуулсан байж болзошгүй гомдол, мэдээлэл гараагүй болно.

Мөрдөн шалгах, шүүн таслах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хүний эрхийг хангах, хязгаарлагдаагүй эрх, эрх чөлөөг зөрчихгүй байх талаар олон улсын гэрээ, конвенцоор хүлээсэн үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаагаар нь аливаа улс орны хүний эрхийн хэрэгжилтийн шалгуур үзүүлэлт болгодог билээ.

Үүнтэй холбогдуулан 2016 оны 06 дугаар сард Европын холбооны Чех, Франц, Унгар, Герман, Швейцар, Их Британи-Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын элчин сайд, консулууд, Улсын Ерөнхий прокурорын газрын Ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих хэлтсийн эрх бүхий албан тушуултнуудын хамтаар Багануур дахь Хорих 427 дугаар ангийн үйл ажиллагаатай танилцсан.

Гадаад улсын элчин сайд, консулуудыг төлөөлж Унгар Улсаас Монгол Улсад суух Элчин сайд Мадари Акош “Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, түүний харьяа Хорих 427 дугаар анги нь өөрийн үүрэг даалгавраа мэргэжлийн түвшинд гүйцэтгэдийг бататган мэдсэндээ талархалтай байна” гэж бидний ажлыг сайшаан дүгнэж байгаагаар дурдахад таатай байна.

Эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд 2016 онд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулсан ба Шүүхийн шийдвэр

гүйцэтгэх байгууллагын түүхт 95 жилийн ойд зориулан зохион байгуулсан “Эрх зүйн шинэчлэл ба Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага” сэдэвт онол, практикийн бага хуралд Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор П.Оюунчимэг хэлэлцүүлсэн илтгэлдээ “...одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуультай Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас боловсруулж буй хуулийн төслийг харьцуулж үзэхэд ялтны эрх зүйн байдал дээрдсэн, олон улсын стандартад нийцэж байна...” гэж дүгнэсэн байна.

#### **Алба хаагчдын хөдөлмөрлөх эрх;**

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдыг хөдөлмөрлөх нөхцөл бололцоогоор хангах, тэдний нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор Улаанбаатар хотын Сүхбаатар дүүргийн 10 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт 50 айлын орон сууцыг, Өвөрхангай аймгийн Хархорин сум дахь Шийдвэр гүйцэтгэх албанд 135 м2 талбай бүхий төвийн цэвэр, бохир ус, дулааны шугамд холбогдсон 6 айлын хаус

хорооллын барилгыг, Цагдан хорих 461 дүгээр ангид дотоод нөөц бололцоондоо тулгуурлан 40.8 сая төгрөгний өртөг бүхий 30 хүүхдийн багтаамжтай цэцэрлэгийн барилгыг барьж 20 алба хаагчийн 25 хүүхдийг хамруулан үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж байна. Мөн Өвөрхангай аймгийн Хархорин сумын төвөөс 2 км зайд Орхон голын хөвөөнд алба хаагч болон ахмад ажилтнуудад зориулсан 50 хүн хүлээн авах хүчин чадалтай амралтын газрыг барьж ашиглалтад орууллаа.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь алба хаагчдынхаа ажиллах нөхцөл боломж, тэдний нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх тал дээр цаг үргэлж, онцгой анхаарч, шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн ажилласны дүнд 2016 онд 132 айлын орон сууцыг ашиглалтад оруулахаар ажиллаж байна.

Цаашид Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас хүний эрх, эрх чөлөөг хангах чиглэлээр бүхий л бололцоогоо дайчлан ажиллах болно.

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



## МОНГОЛ ХЭЛЭЭР ЗӨВХӨН МАНАЙ ХУУДАСНАА

“ХАРАМСЛЫГ БИШ ЧАДАВХЫГ”:  
ЯДУУРАЛ БА ХҮНИЙ ЭРХРУДТ ЛИСТЕР<sup>1</sup>

*“Харамслыг биш чадавхыг” гэсэн уриа нь Ядуусын эдийн засгийн хүний эрхийн төлөө АНУ-ын хөдөлгөөний явцад бий болсон шаардлагын нэр юм. Энэхүү өгүүлэлт ядуурлын эсрэг тэмцэгчдийн дэвшүүлж буй хүний эрхийг ядуурлын эсрэг бодох, ярих, ядууралтай тэмцэх болон үндсэн шаардлага бий болгох арга зам болгон ашиглахад чиглэсэн санаачлагатай холбоотой асуудлууд хөндөгдөх болно. Ядуурлын эсрэг тэмцэгчид нь чадавхи олгох, хүлээн зөвшөөрүүлэх болон нийгмийн баялгийг дахин хуваарилах шаардлагыг дэвшүүлж байгаа юм. Мөн хүний эрх нь ёс зүйг бий болгодог чанараараа нийгэмд бэлэг тэмдгийн болон идэвхжүүлэгчийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Харин ядууралтай тэмцэх явдлыг улс төрийн арга хэрэгсэл болгон ашиглахад хүний эрх үр нөлөөтэй байж чадна гэсэн нотолгоо байхгүй байна гэсэн дүгнэлтэд энэхүү өгүүлэлг хүрч байгаа юм.*

“Харамслыг биш чадавхыг” гэсэн нэр нь АНУ-ын Ядуусын эдийн засгийн хүний эрхийн төлөө хөдөлгөөний явцад бий болсон шаардлагын нэр юм. Энэхүү өгүүлэлт ядуурлын эсрэг тэмцэгчдийн гаргаж буй хүний эрхийг ядуурлын эсрэг бодох, ярих, ядууралтай тэмцэх болон үндсэн шаардлага бий болгох арга зам болгон ашиглахад чиглэсэн санаачлагатай холбоотой асуудлууд хөндөгдөх болно. НҮБ-ийн хүний эрхэд суурилсан ядууралтай тэмцэх хандлагын дуу хоолой болж ирсэн тэмцэгч Амартя Сен хүний эрх нь хууль зүйн нарийвчилсан үг хэллэг байхаасаа илүүтэй “ёс зүйн цогц шаардлага” байх үедээ хэрэгжих боломж нь илүү байдаг гэсэн санал дэвшүүлсэн (1999, р. 229). Хүний эрх болон ядуурлын асуудалтай холбоотой шаардлагууд нь хүний төрөлх нэр төр, тэгш байдлыг хүлээн зөвшөөрөхтэй

холбоотой үүсч бий болдог. Тиймээс ч хүний эрх бол цогц байдлаар үүссэн ёс суртахууны зарчмууд эсвэл хувь хүний мөн чанарыг бүрдүүлэгч нийгмийн үнэт зүйлс гэсэн байдлаар тодорхойлогдож ирсэн юм (Dean 2004, р. 201). Энэ нь бид нийтлэг амьдралынхаа үндсэн дүрмийг хамтдаа зохион хэлбэржүүлэхдээ хүний эрхийг удирдлага болгодгийн шалтгаан юм (Pogge 2002, р. 47). Хүний эрх нь энэ чанараараа ядууралд өртсөн хүмүүсийн асуудлыг хэрхэн анхаарч, ядуучуудтай хэрхэн харилцах шаардлагатай вэ, ядууралд өртөөгүй нийгмийн хэсэг нь ядууралтай холбоотой ямар үүрэг хүлээх вэ гэсэн ёс зүйн үндсэн асуудлуудыг хөндөн гаргаж ирж байдаг байна.

Энэхүү өгүүлэлгийн эхний хэсэгт ядууралтай тэмцэхэд хүний эрхийг ашиглах шинэлэг үзэл чухал асуудал болоод байгаа болохыг нийгмийн халамж өндөр хөгжсөн улс орнуудад нийгмийн иргэншлийн нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдөж байгаа асуудлаар төлөөлүүлэн тайлбарлах бөгөөд үүний дараа хүний эрхийн ёс зүй нь хэрхэн ядуурлын

<sup>1</sup> Рудт Листер: Лугбороу Их сургуулийн Нийгмийн бодлогын Хүндэт профессор бөгөөд Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын парламентын Ягууртны танхимын гишүүн юм. Түүнчлэн тэрээр Чайлд Поверти Эйкшн Группын хүндэт ерөнхийлөгч бөгөөд ядуурал, иргэншил, нийгмийн шударга ёс болон жендерийн асуудлаар олон бүтээл туурвисан. Э-шуудангийн хаяг: M.R.Lister@lboro.ac.uk

эсрэг бодох, ярих болон тэмцэх арга зам болж байгааг, мөн хүний эрх болон иргэний эрх давцах үед үүсэх хүний нийгмийн эрхийг хэрэгжүүлэхэд тавигдах үндсэн шаардлагын хүрээг хэрхэн тодорхойлох талаар цаашид авч үзэх болно. Төгсгөлд нь ядуурлын эсрэг улс төрийн үйл ажиллагаанд хүний эрх болон ёс зүйн асуудал хэр чухал болохыг ерөнхийд нь үнэлсэн зарим товч дүгнэлтүүдийг оруулсан болно.

### **Хүний эрхийг шинэлэг онцгөөс харахын ач холбогдол**

Ядууралтай тэмцэхэд хүний эрхийг ашиглах шинэлэг санаачлагууд гарч ирж байна. Эдгээр санаачлагуудыг нийгмийн халамж өндөр хөгжсөн улс орнуудын нийгмийн иргэншлийн хөгжлийн нөхцөл байдалтай харьцуулж үзэх нь яагаад эдгээр шинэлэг асуудлууд үүссэн талаар ойлголт өгөх хамгийн оновчтой арга байх болов уу. Неолиберал үзлийг баримтлагчид нийгмийн иргэншил гэдэг ойлголт хүчин төгөлдөр байж чадахгүй гэж үздэг байсан. Харин “пост неолибералист” (энэ үзэл нь Их Британийн Хөдөлмөрийн намын зэрэг холбоотой үүссэн) гэж нэрлэгддэг үзлийг дэмжигчид нийгмийн иргэншил нийгэмд чухал үүрэгтэй гэж үздэг болсон байна. Энэхүү пост неолибералист үзлийг баримтлагчид иргэд зах зээлээс хамааралгүй байх тухай декоммодификаци гэсэн ойлголтын үүднээс зах зээлийн эсрэг хана босгохын оронд рекоммодификаци гэсэн ойлголтын хүрээнд эдийн засгийн өрсөлдөх чадварыг сайжруулж, зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих нь зүйтэй гэж үздэг байна. Энэ нь пост неолибералист үзэлд тусгалаа олсон байдаг бөгөөд Алан Финлэйсоны “Нийгмийн бүх үйл явц нь эдийн засгийг болон эдийн засгийн арга хэрэгслүүдийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн зорилгод оролцож буй

оролцооныхоо чиг үүргээр тодорхойлогддог” (2003, р. 160) гэж тодорхойлсноос үүнийг харж болохоор байна. Харин энэ тодорхойлолт нь хүнийг арга хэрэгсэл (means) гэж бус зорилго (ends) гэж үзэх Кантын хүний эрхийн ёс зүйн онолтой зөрчилдөж байгаа юм (Chan & Bowpitt 2005).

Насанд хүрсэн бие хүний иргэншлийн эрхүүд нь харьцангуй байдлаар илүү нөхцөлт (буюу голчлон цалин хөлстэй ажлын үүрэгт нөхцөл тавих эсвэл зарим тохиолдолд зан араншингийн өөрчлөлттэй холбоотой нөхцөл тавих), илүү сонголтот (төрийн халамж хүртэгчийг тогтоох шалгалт улам нарийн болж байгаагаас шалтгаалан) болон илүү онцгойлон үзэх (буюу тухайн үндэстэн биш болон тухайн улсын иргэн биш хүмүүст тэтгэмж өгөхгүй байх зэргээр ялгавартай хандах) шинжүүдийг агуулдаг болж байна. Олон улсын хэмжээнд нийтлэг боловч энэ хандлагууд нь улс орнуудад өөр өөр хэмжээнд илэрнэ. Хувь хүн өөрийнхөө сайн сайхныг хариуцах ресидуалист либерал нийгмийн халамжийн чиг баримжааг дэмждэг улс орнуудад эдгээр хандлагууд нь илүү тод илэрч мэдэгддэг. Харин төв европын улс орнуудад энэ хандлага онцгой тод илэрч ажиглагддаггүй байна. Жишээлбэл Их Британи улсын консерватив нам давамгайлсан хамтарсан засгийн газрын үед хүний нийгмийн эрхүүдийг хязгаарлах боломж бий болж байсан боловч сүүлийн үед эдгээр эрхүүдийг хүний дархан эрх болгон үзэх болсон нь үүний нэгэн жишээ юм.

Төрийн зүгээс буюу “Дээрээсээ” иргэний эрхийг биш иргэний үүргийг голчилсон үзэл баримтлах явдал (Lister 2011) нь иргэдийн зүгээс буюу “доороосоо” өөрсдийн талаар бодох бодолд нөлөө үзүүлдэг байна. Судлаач Т.Х.Маршалл (1950) хувь хүмүүсийг нийгмийн гишүүний

мэдрэмжтэй болгоход иргэншлийн эрхүүд (болон зарим тодорхой нийгмийн эрхүүд) нь нэгтгэгч суурь хүчин зүйл болдог гэж үзсэн байна. Харин дэлхийн олон улс орнууд энэхүү нэгтгэгч чиг үүргийг нь хангалттай хэмжээнд ашиглаж чадахгүй байна. Энэ л шалтгааны улмаас барууны улсуудад ядууралтай тэмцэгчид нь ядуурлыг хүний эрхэд суурилсан хандлагаар авч үзэх нь хувь хүмүүс өөрсдөө ядуурлын эсрэг тэмцэхээс илүү үр дүнтэй гэж үзэх болсон байна. Хүний эрхийг олон улсын хамтын ажиллагааны хөгжилтэй илүү холбож үздэг байсан бол энэ хандлага нь хүний эрхийг шинэлэг өнцгөөс харж байна.

Олон улсын түвшинд ядууралтай холбоотой шинэ үзэл баримтлал бий болгох, ядууралтай тэмцэх шинэлэг хандлага тогтооход хүний эрхийг хэрхэн ашиглаж буй тухай судалсан нэгэн судалгаанд “нийгмийн халамжтай холбоотой ухрангуй өөрчлөлтүүдтэй, мөн тэдгээр өөрчлөлтийн улмаас үүссэн хувь хүний хариуцлагыг голчилсон хандлагын үр нөлөөтэй тэмцэхэд хүний эрхийг ашиглаж байна” (Donald & Mottershaw 2009, p. 1) гэж дурджээ. Энэ сэдвээр Дороти Томас “ялангуяа АНУ-ын хувьд иргэдийн сайн сайхныг өөрсдийнх нь үүрэгтэй холбон ойлгодог бөгөөд энэ нь ядууралд өртсөн хүмүүст хүнлэг бус, бүр чөтгөрлөг ч гэж болохоор хандлагаар хандах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Харин хүний эрхтэй холбоотой ойлголт, арга хэрэгслүүдийг ашиглавал энэхүү сөрөг нөхцөл байдлыг өөрчлөхөд бодитой түлхэц үзүүлж чадах юм” (2008, p. 29) гэж бичсэн байна.

Томас үүнийг тайлбарлахдаа “Сүүлийн 10 орчим жилийн турш би АНУ-д зохион байгуулагдсан хүний эрхийн дотоодын нэгэн хөдөлгөөнд оролцож байна. Энэ хөдөлгөөн ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн болон ядуурлын тухай буруу

ойлголтуудыг эсэргүүцэх чиглэлээр багагүй үр дүнтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж ирсэн бөгөөд ингэхдээ үйл ажиллагаагаа хүний эрхтэй байнга холбож байсан юм” гэжээ (2008, p. 28). Хүний эрхийг шинэлэг байдлаар ашигласан энэхүү хөдөлгөөн нь “нийгмийн шударга байдлын төлөө хүчирхэг бодлого” (Cox & Thomas 2004, x. 7) гэсэн ойлголтыг дэвшүүлж байгаа юм. АНУ нь нийгмийн иргэншлийн хүчирхэг уламжлалтай улс биш (Fraser & Gordon 1994) боловч нийгмийн шударга ёсны энэхүү шинэ бодлогод урьд өмнө зохион байгуулагдаж байсан иргэншлийн эрхийн, нийгмийн халамж хүртэх боломжийн төлөө хөдөлгөөнүүд болон эмэгтэйчүүдийн тэгш байдлын төлөө хөдөлгөөнүүдийн баримталж байсан үзэл санаанууд тодорхой хэмжээгээр тусгалаа олсон байдаг байна (Kornbluh 2006; Zoelle & Josephson 2006).

1990 оны үед Кенсингтоны халамжийн эрхийн төлөө эвсэл нь хүний эрхийг “бидний эрж хайж байгаа үзэл баримтлал болон хэрэглээний үндсэн зарчмуудыг нэгтгэж буй олон улсын эрхийн зарчмууд, хуулиуд, арга хэрэгслүүд болон стратегиуд юм” гэж тодорхойлж байжээ (Cox & Thomas 2004, x. 53). Энэхүү эвслийн үйл ажиллагаа цаашид ядууралд өртсөн болон гэр оронгүй олон олон хүмүүсийг нэгтгэн өргөжиж, ядуурлыг хүний эрхийн зөрчил гэж үзэх үзэл санааг дэвшүүлэн тавьсан Ядуу Хүмүүсийн Эдийн Засгийн Хүний Эрхийн Хөдөлгөөн болон өрнөсөн юм ([www.kwru.org/ehrc/ehrcfaq.html](http://www.kwru.org/ehrc/ehrcfaq.html); Baptist & Bricker-Jenkins 2002).

Энэхүү хөдөлгөөний үйл явц нь үндэстний хэмжээний жагсаал, улс төрийн болон хүний эрхийн боловсролыг дээшлүүлэх ажлууд, хууль зүйн эсэргүүцэл зэрэг хэлбэрээр үргэлжилж байсан байна. Түүнчлэн Зоелле болон Жозефсон нарын үзэж байгаагаар энэ хөдөлгөөн нь

эмэгтэйчүүдийн эрхийг хүний эрх гэж үзэх үзлийг дэвшүүлэн олон бүлгүүдийг өргөнөөр нэгтгэсэн хүчтэй байр суурь бүхий байгууллагыг бий болгож чадсан (2006, х. 82) байна.

Дональд болон Моттершав нарын үзэж байгаагаар АНУ-д сүүлийн үед хүний эрхийг ядуурлын асуудалтай холбож үзсэн дотоодын хөдөлгөөнүүд идэвхтэй өрнөж байна (2009), х. 15). Эдгээр хөдөлгөөнүүд нь АНУ дахь бусад хөдөлгөөнүүдээс ялгарах дор дурдсан онцлогтой байна. Үүнд:

- Катрина хар шуурганы улмаас үүссэн нийгмийн шударга бус байдалтай тэмцэхэд хүний эрхийг ашигласан;
- Нью Йорк Хотын Хүний Эрхийн Санаачлага байгууллага нь тогтолцооны шударга бус нөхцөл байдалтай тэмцэхэд хүний эрхийн арга хэрэгслүүдийг ашиглах зорилгоор 100 гаруй бүлгүүдийг идэвхжүүлж нэгтгэсэн
- “Хотод амьдрах эрх” нэртэй байгууллага нь 9 хотын 40 бүлгийг нэгтгэсэн сүлжээ байгууллага бөгөөд “Хотод хүний эрхийг хангах хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэхээр ажилладаг (2009а, х.18).

Европ тивийн хувьд Ядууралтай Тэмцэх Европын Сүлжээ (цаашид ЯТЕС гэх)-нээс гаргасан ядуурал болон нийгмийн халамжийн ялгавартай бодлоготой тэмцэх стратегийн хүрээнд хүний эрхийн асуудлуудыг дэвшүүлсэн байдаг. Түүнчлэн “Оксфам” болон “АТД Дөрөвдөгч Ертөнц” зэрэг байгууллагууд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг дотоодын хөгжлийг дэмжихэд ашиглаж байна. Дональд болон Моттершав нар судалгаандаа Их Британи улсад хүний эрхийг ядууралтай холбож үзэх үзэл дөнгөж л эхэлсэн төдий байна гэж дүгнэсэн байдаг

(2009, х. 42). Эдгээрээс гадна ядууралтай тэмцэх хэд хэдэн байгууллагууд ядууралтай холбоотой хүний эрхийн асуудлуудыг дэвшүүлэн хөгжүүлж эхлээд байна (BINH et al. 2008; Killeen 2008).

Хүний эрхийн төлөө тэмцэгчдийн үзэж байгаагаар хүний эрхэд суурилсан хандлага (цаашид “ХЭСХ” гэх) нь нэгдүгээрт хүн бүр эрх эдэлнэ (буюу бид бүгд эрх эдлэгчид байна), хоёрдугаарт эрх нэг бүрийг төр хүндлэх, хамгаалах, хангах үүрэгтэй байна гэсэн хоёр үндсэн үзэл санаанд үндэслэж байдаг. Энэ чанараараа хүний эрхэд суурилсан хандлага нь давамгайлсан эрх эдлэгч төр болон дагавар эрх эдлэгч хувь хүмүүс гэсэн ардчилсан нийгмийн хоёр талуудын хооронд үүсдэг засаглалын харилцаанд хүний эрхийг ёс зүйн шаардлага гэсэн байдлаар авч үзэх үндсийг бий болгож байдаг.

Хартли Дийн хүний эрхийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь салбар хооронд шилжих чадвар бүхий хэрэгцээг нөөц бололцоог бий болгох байдлаар зүй бус хандлагад өртсөн хүмүүсийн тэмцэлд дэмжлэг үзүүлэх “алхимийн (буюу ид шидийн мэт)” хүчийг агуулж байдаг гэж үзсэн байна. Мөн хүний эрхийн асуудлыг ядууралтай холбоотойгоор дэвшүүлж тавьснаар “салбар хооронд шилжих чадвартай тэмцлийн хэлбэр” – ийг бий болгож байна гэжээ (2010, х. 156; 2004, х. 200). Хүний эрх нь энэ чанараараа ядуурлын тухай өнөөгийн давамгайлсан нийтлэг мэдлэгүүдийг үгүйсгэх ядуурлын тухай шинэлэг хандлагыг бий болгож байгаа бөгөөд үүнийг АНУ-ын судлаач О Коннор “ядуурлын тухай шинэ мэдлэг” гэж нэрлэсэн байдаг (2001). Энэхүү шинэ мэдлэг нь ядуурлын тухай бодох, ярих, ядууралтай тэмцэх болон ядууралтай тэмцэхэд чиглэсэн үндсэн шаардлагыг бий болгох байдлаар хэрэгжинэ.

**Ядуурлын тухай бодох нь**

Хүний эрх нь хүний нэр хүнд болон хувь хүний хөгжлийг хүндэтгэн үзэхийн зэрэгцээ ядуурлыг материаллаг бус өнцгөөс харуулахыг зорьдог. Материаллаг байдал нь мэдээж хэрэг чухал хэдий ч энэ нь эцсийн дүндээ ядуурлыг тодорхойлж, тогтооход чиглэсэн хангалтгүй орлого, амьжиргааны түвшин гэсэн хүрээгээр хязгаарлагдаж байдаг. Гэтэл ядуу нөхцөлд амьдрахын зовлон нь зөвхөн материаллаг буюу эдийн засгийн хувьд хүндрэлтэй, тогтворгүй нөхцөлөөр хязгаарлагддаггүй юм. Ядуу нөхцөлд амьдарснаар нийгэм дэх бусад бүлгүүд, улс төрчид, албадууд, мэргэжилтнүүд, хэвлэл мэдээллийнхэн, эрдэмтэн судлаачдын зүгээс тухайн хүний нэр төр болон хувийн хөгжлийг үл хүндэтгэн харьцаж, тухайн хүн нийгэмд ичгэвтэр байдалд амьдрах болдог (Lister 2004).

Ядууралтай холбоотой төсөөлөл болон хүний эрхийн хоорондын холбоог Валш (2006) тодорхойлсон байдаг. Тэрээр хүний эрх нь эрх мэдлийн, үүргийн, хариуцлагын зэрэг нийгмийн харилцаануудыг шинээр бий болгож байдаг бөгөөд нэг талаар бодож үзэхэд хүний эрх нь бидний чухалчлан үздэг хувь хүмүүс болон бүлгүүдийн хоорондын харилцааны мөн чанарыг дүгнэн илэрхийлэх хэрэгсэл болдог. Хүмүүс хоорондын харилцаанд ёс зүйг хүлээн зөвшөөрүүлдэг чанараараа хүний эрх нь ядуурлыг нийгмийн ичгүүртэй харилцаа биш болохыг нийгэмд таниулж, нийгэмд үүссэн эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдалтай тэмцэхэд дэмжлэг болдог юм.

Ядуурлын харилцан хамаарал бүхий хүрээг судалгаагаар тогтоож эхлээд байгаа бөгөөд ялангуяа ядуусыг оролцуулсан судалгаанууд илүү тодорхой үр дүнд хүрч байна. Эдгээр судалгаанууд нь ядуурал ихэвчлэн сэтгэл зовнилыг үүсгэж байдаг

болохыг тогтоожээ. Учир нь олон нийтийн зүгээс ядуусыг хүндэлдэггүй, доромжилж, нэр төрийг нь гутааж харьцдаг бөгөөд ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн үзэл бодлыг сонсдоггүй, тэдэнд хүний эрхийг эдлэх болон жирийн иргэн шиг амьдрах боломж өгдөггүй тул тэд өөрсдөдөө итгэлгүй, сул дорой, ичгүүртэй, шившигтэй байдалд амьдардаг байна. Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийг жирийн хүмүүсээс доод зэрэглэлийн буюу бусдаас өөр хүмүүс мэтээр “ялгаварлах” үзлээс энэ бүх ялгаварлал үүсэж байдаг байна. Ийм байдлаар нийгэмд бүлгүүд хоорондын ялгаа нэмэгдэж, цаашид бүлийн зааг үүсэн тогтдог юм (Lister 2004).

Марк Пийл нь Австралийн ядуурал хэмээх судалгаандаа ядуу хүмүүс нь яагаад ч юм хэзээ ч нийгмийн олонхийн адил амьдарч чаддаггүй бөгөөд хүмүүс тэднийг нийгмийн хүрээллээсээ гаргахыг хүсдэг. Тэгэхээр ядууст л хамаг учир байж таарна гэж бичсэн байна. Түүнчлэн Пийл ядуу хүмүүсийг тодорхойлдог хамгийн түгээмэл үгсийг судалж “азгүй амьтан”, “ажилгүй”, “арчаагүй”, “хайнга” гэх үгнүүдийг нийгэмд хүндлэл хүлээсэн хүмүүс ч санаа зовохгүй хэлдэг болохыг тогтоожээ. Ядуусыг ийнхүү дорд үзэж хандах нь үндсэндээ тэднийг өөртэйгөө ижилсгэж үзэхгүй байгаагийн шинж юм. Түүний дүгнэснээр ядууралтай тэмцэхэд тулгарах гол асуудал нь ядуу хүмүүсийн тухай ядуу биш хүмүүсийн бодол юм (2003, х. 10).

Их Британийн бага орлоготой хүмүүсийн бүлгээс парламентад хандаж “Ядуу байхын хамгийн хэцүү нь юу вэ гэвэл ядуу амьдрал өөрөө бусад хүмүүст ядуустай яаж ч харьцаж болно гэсэн зөвшөөрлийг өгчихдөгт байдаг юм” гэж хэлжээ (Galloway 2002, х. 13). Ядуурал, чадавх, оролцооны комисс (доор тодорхой

танилцуулах)-оос “ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүстэй нийгмийн нийт гишүүд ч тэр, байнга харилцдаг хүмүүс нь ч тэр ямагт үл хүндлэн харьцдаг бөгөөд Комисст ирүүлсэн мэдээллүүдээс ядууст ийнхүү хүндэтгэлгүй харилцдаг болохыг чин сэтгэлээсээ ойлгохгүй байх аргагүй байлаа” гэж дүгнэсэн байна (2000), х. 3).

Энэ талаас нь авч үзвэл, ядууралтай тэмцэхийн тулд ядуусыг хүндлэх, хүлээн зөвшөөрөх нөхцөлийг бий болгох шаардлагатай (Нэнси Фрайзерийн үзсэнээр) бөгөөд нийгмийн баялгийг дахин хуваарилах уламжлалт бодлогыг дэмжих нь зүйтэй юм (Lister 2004). Фрайзерийн нийгмийн шударга ёсны онол (2008)-д ядууралтай тэмцэхэд хүний эрхийн хандлагыг ашиглах санаа багтсан бөгөөд энэ онол нь нийгмийн шударга байдлыг ойлгоходоо бусдыг хүлээн зөвшөөрөх болон нийгмийн баялгийг дахин хуваарилах нөхцөлийг (түүнчлэн төлөөллийг) бий болгох гэж ойлгох нь зүйтэй гэж үзжээ.

Нийгмийн бусад төрлийн ялгаа болох жендэр, арьс өнгө, угсаа гарал болон хөгжлийн бэрхшээл зэрэгтэй уялдсан тохиолдолд дээр дурдсан ялгаварлал нь улам гүнзгийрдэг. Харин хүний эрх ялгаварлан гадуурхалтыг эсрэг зарчмыг бий болгодог. Хүний эрхийн зарим шинжээчид ядуурлын шинж тэмдгийг зөвхөн ярих бус, тогтолцоотой нь холбон судлах хэрэгтэй гэж үздэг (Donald & Mottershaw 2009, х. 5). Учир нь хүний эрхийн хандлага ядууралд өртсөн хүмүүсийг буруутгахын оронд хүний эрхийг хангах үүрэг хүлээгчдээс ялангуяа төр засгаас эдийн засгийн хамгийн анхдагч боломжуудаар хангахыг шаарддаг юм (өмнөх эшлэл, х.43). АНУ-ын өлсгөлөнтэй тэмцэгчид Нью Йоркд хүмүүс өлсгөлөнд нэрвэгдэж байгаа нь өлсгөлөнд нэрвэгдсэн хүмүүсийн буруу биш бөгөөд засгийн

газрын үүсгэсэн тогтолцооны гажуудлаас болж ийнхүү өлсөж буй хүмүүст хүнсний тусламж хурч чадахгүй байна гэж тайлбарлахдаа хүний эрхийн хандлагыг ашигласан тухай судлаач Томас (2008, х. 29) дурджээ. Их Британи улс ядуурлыг ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хувь хүмүүстэй холбон үзэж байгаа өнөөгийн нөхцөлд энэ манай улс ч гэсэн хандлагыг харгалзан үзэх нь чухал юм.

Хүний эрхийн шинжээчид нь тогтолцооноос үүдэлтэй ядуурлын шалтгаануудад болон төр засгийн хариуцлагад анхаарал хандуулахдаа “хүний эрхийн хандлага нь төр болон ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн харилцааны явцад бий болсон эрх мэдлийн ижил тэгш бус байдлыг эсэргүүцэж, энэхүү харьцангуй харилцааны нөхцөлийг өөрчлөх боломжийг бий болгоно” гэж үзэж энэ үзлээ төрийг хариуцлагад татах үндэслэл болгон ашиглажээ (өмнөх эшлэл, х.13). Өөрөөр хэлбэл Эмнести Интернэйшнл олон улсын байгууллагын Ерөнхий Нарийн бичгийн дарга байсан Айрэн Ханын дүгнэснээр хүний эрхийн нэр томъёонд ядуурлын асуудлыг багтааж үзэх нь нэг талаас эрх эдлэгчид (буюу ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүс)-ийг чадавхижуулах, нөгөө талаас үүрэг хүлээгчид (буюу ядуу хүмүүсээс давуу эрх мэдэлтэй этгээдүүд)-ийн хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах үүргийг бэхжүүлэх тогтолцоог бий болгох ач холбогдолтой байдаг (2009, х. 13). Энэхүү “чадавхижуулах тогтолцоо” нь нэг талаас ядуучууд өөрсдийгөө нийгмийн идэвхтэй төлөөлөл гэж үзэх, нөгөө талаас төр болон бусад этгээдүүдийн зүгээс давамгайл эрх мэдлээрээ түрүү барьж ядуучуудад хандахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж, ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийг сул дорой байдлаас гаргахад нөлөөлж чадна.

### Ядуурлын тухай ярих болон ядууралтай тэмцэх нь

Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүст хэрхэн хандах нь бусад хүмүүс тэднийг хэрхэн ойлгохоос хамаарна. Иймээс хүний эрх нь бусдыг ойлгох болон тэр ойлголтоо илэрхийлэх сонголтот боломжийг бий болгодог чанараараа идэвхжүүлэлтийн хүчтэй хэрэгсэл гэж тооцогддог байна. АНУ-д Кенсингтоны халамжийн эрхийн төлөө эвслийг үүсгэн байгуулагчдын нэг болох Шери Хонкала нь “хүмүүс өлсгөлөнг үзэж туулж байсан боловч түүнийгээ хэрхэн илэрхийлэхээ мэддэггүй байсан бол ядуу хүмүүсийн хөдөлгөөн бий болсноор одоо өөрсдийгөө болон өөрсдийн амьдралаа илэрхийлэх боломжтой болж байна” гэж байжээ (Cox & Thomas 2004, х. 56).

Судлаач Томасын үзэж буйгаар ядуурлын эсрэг тэмцэгчид хүний эрхийг ашиглаж байгаа нь “эерэг харилцааны стратеги” бөгөөд энэ стратеги нь ядуурал болон ядууралд өртсөн хүмүүсийн талаарх нийтлэг бодлуудыг өөрчлөөд зогсохгүй тэднийг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа юм (2008, х. 28). Энэ стратегийг хэрэгжүүлэх харилцан уялдаа бүхий аргууд хамгийн багадаа л хоёр арга зам байдаг гэж үзвэл эдгээр нь нэгдүгээрт улс төрийн төлөөлөл (буюу иргэншлийн ач холбогдлыг таниулах чиг үүрэг)-ийг хүчирхэгжүүлэх, хоёрдугаарт ядуурлыг ичгэвтэр явдал гэж үзэхийг эсэргүүцэж ядуурлын тухай нийтлэг эерэг ойлголтыг хөгжүүлэх аргууд юм.

Дональд болон Моттершав нар ядуурлын эсрэг хүний эрхийг ашиглах явдлыг үнэлсэн тайландаа “ярилцлагад оролцогчид хүний эрх нь ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүст “өөрийгөө хүн гэж үнэлэх мэдрэмж”-ийг өгч төр тэднийг анхаарч, тэдэнд хөрөнгө оруулахыг дэмжих байдлыг үүсгэдэг гэж хэлсэн” гэж

бичжээ (2009, х. 43). Үнэхээр ч тэдний судалгааны хамгийн гол үр дүн нь “ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн улс төр дэх төлөөллийг дээшлүүлж чадсан явдал” байсан юм (Donald & Mottershaw 2009, х. 6). АНУ-ын судлаач Кокс болон Томас нар “тэднийг хамгаалахаар зохион байгуулсан хүний эрхийг ядуу хүмүүс өөрсдөө болон бусад хүмүүс мэддэг бөгөөд ойлгодог болсноор тэд цаашид нийгмийн өөрчлөлтийн өртөгдөхүүн биш нийгмийн өөрчлөлтийн төлөөлөгчид болох юм. Энэ нь хүний эрхийн зөрчилд өртөж байсан хүмүүс болон тэднийг төлөөлж үйл ажиллагаа явуулдаг этгээдүүдийн чадавхыг өөрчилж тэднийг хэрэглэгчийн байр сууринаас эн тэнцүү байр суурьтай хамтрагчийн түвшинд аваачна” гэж үзжээ (2004, х.12).

Ядуурлын тухай өнөөгийн нийтлэг хандлагыг өөрчилснөөр хүний эрхийн хандлага нь ядуурлын тухай нийтлэг эерэг ойлголтыг бий болгож цаашилбал үр нөлөө бүхий улс төрийн төлөөллийг бий болгох боломжийг бүрдүүлэх юм. Хүний эрхийн хандлагыг ашигласнаар ядуусын тухай өнөөгийн үл хүндлэн дорд үзсэн шинжтэй давамгайл хандлагаас илүү сонголтот бөгөөд эерэг хандлагыг бий болгох боломжтой юм. Энэ тохиолдолд хүний эрхийн хандлага нь “ядуу” гэх чухамдаа дорд үзсэн байдлаар тодорхойлох аливаа сөрөг хандлагыг дэмжихгүй байна. Өнөө цагт ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүс “ядуу байгаагаараа бахархах” зэрэг дорд үзсэн шинжтэй, баргийн хүн ч ийм уриан дор жагсахааргүй илэрхийллүүдтэй холбогдох хүсэлгүй байдаг болжээ (Lister 2004). Харин хүний эрхийн уриан дор жагсвал АНУ-д бий болсон ядуу нөхцөлд байгаагаадаа төдийлэн санаа зовнихгүй байж чадна.

Хүний эрхийн идэвхжүүлэгч чадвар нь Чери Хонкалагийн өөр нэгэн ажиглалт

судалгаанд илэрхийлэгдсэн байдаг. Пенсилвани мужийн гэр оронгүйчүүдийг өвлийн хүйтэнд байрлаж байсан газраас нь хүчээр нүүлгэн шилжүүлэх үед Хонкала нь “Тэр шөнө бидний хэн нь ч хүний эрх гэж юу байдгийг мэддэггүй байсан боловч бүгд л биднийг хүнээс дорд үзэж байгааг мэдэрч байсан юм. ... Бид Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг ядуу байх нь ичгэвтэр зүйл гэж үзэхийг эсэргүүцэх өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа ашиглаж эхэлсэн юм” гэж бичсэн байна (Donald & Mottershaw 2009, х. 15). Кокс болон Томас нар АНУ-д хүний эрх нь ихэвчлэн ядууралд өртсөн, эрх нь зөрчигдсөн, хүний тооноос хасагдах шахсан нийгмийн бүлгүүдэд хүний нэр төр болон тэгш байдлыг бий болгоход дэмжлэг болж байна гэж дүгнэсэн байна (2004, х. 11).

Хүний эрхийн хандлага нь хүмүүс юугаараа ялгаатай болохыг бус юугаараа нийтлэг болохыг голчлон үздэг учир энэ нь ядуусыг ялгаварлахын эсрэг хандлага гэж үзэж болно. Түүнчлэн Дональд, Моттершав нар АНУ-ын туршлагаас үзэхэд хүний эрх нь нийгмийн байр суурь, арьсны өнгө, хувь тавилан, нийгэмд танигдсан байдал болон газар зүйн байрлалын онцлог зэрэг аливаа тодорхойлолтод хамааран хоорондоо ялгарч байсан нийгмийн бүлгүүдийг нэгтгэх өндөр боломжийг нээж өгдөг байна гэж дүгнэжээ. АНУ-д хийсэн судалгаанд оролцогчид энэ талаар энэ нь улсын хэмжээнд шинээр зохион байгуулагдаж байгаа хүний эрхийн төлөө үйл ажиллагаануудаас харж болох хамгийн чухал үзэл баримтлал юм гэж тодорхойлж байсан юм (2009, х. 17).

Кокс болон Томас нар мөн үүнтэй ойролцоо санал дэвшүүлсэн бөгөөд тэд АНУ-д хүний эрхэд үндэслэн нийгмийн шударга байдлыг тогтоох нь нийгэмд танигдсан байдал, газар зүйн байрлал, харьяалал болон итгэл үнэмшлээрээ

бүгд ялгарч байгаагийн улмаас ихэвчлэн алдагдсан байдаг зөвхөн хүн болохынхоо хувьд нийтлэг байх тэр нөхцөлийг бүрдүүлэхтэй холбогдож байдаг гэж дүгнэжээ (2004, х. 8). Түүнчлэн тэд судалгаандаа “бид ирээдүйгээ хүний эрхийн мөн чанарт тулгуурлан харна” гэж Чери Хонкалагийн бичсэнийг эш татсан байдаг (Donald & Mottershaw 2004).

Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа олон олон хүний хувьд нэр төр гэдэг нь маш чухал зүйл бөгөөд үүнээсээ болж тэд өөрсдийгөө нийгмээс тусгаарлагдсан гэж боддог. Харин хүний эрхийг ёс зүйн утгаар нь авч үзвэл энэхүү үзэл санааны төв нь хүмүүсийн хоорондын аливаа ялгааг үл харгалзан хүн бүрт байх ёстой нэр төртэй холбогдож байдаг байна. Нэгэн эмэгтэй энэ талаар “ядуу нөхцөлд амьдарснаар ямар ч нэр төргүй болдог бөгөөд ядуу хүн нэр төртэй байна гэж байхгүй” гэж хэлсэн байдаг байна (Beresford et al., 1999, х. 90). Өдөр бүр дорд үзэгдэж амьдрах нь ядуу байхын тэсвэрлэшгүй нэгэн зовлон болов уу. Жишээлбэл АНУ-ын ядуурлын эсрэг тэмцэгч Вилли Баптист энэ талаар өдөр бүр таван ширхэг ариун цэврийн цаасаа авахын тулд дараалалд зогсохдоо нэр хүндгүй байдлыг хамгийн ихээр мэдэрсэн гэж орон гэргүй хүмүүс ярьж байсан бөгөөд энэ нь тэдний тэвчээрийг барж тэдэнд байж болох хамгийн дорд байдалд орсон мэт санагдаж байсан тул орон гэргүйчүүдэд тулгардаг бусад асуудлаас илүүгээр нэр төргүй байдлыг л өөрчлөхийн тулд тэд зохион байгуулалтад орж нэгдсэн байна гэж дурджээ ([www.kwru.org/educat/orgmod2.html](http://www.kwru.org/educat/orgmod2.html)).

Хүний эрхийн хандлага нь иргэншлийн хандлагатай зарим тохиолдолд давцах нь бий. Жишээлбэл Ума Нараяан нийгмийн гишүүд болох эмэгтэйчүүдийн нийгэм дэх нэр хүнд болон үнэ цэнийг хүндэлдэг нийгэм бол феминист иргэншлийн хувьд



хамгийн тохиромжтой нийгэм юм гэжээ (1997, х. 54). Харин Рио Де Женэйрогийн ядууралд өртсөн бүлгүүдийн иргэншлийн асуудлаар хийсэн судалгаанаас үзэхэд тус судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн 74 хувь нь нэр төр бол иргэншлийн хувьд хамгийн чухал асуудал гэж хариулсан байна (Wheeler 2004, х. 41). Энэ нь төрийн үйлчилгээг хүртэж байгаа этгээдийн нэр төрийг хүндэтгэж харилцах асуудалтай ерөнхийдөө холбогдож байсан байна.

Хүний нийгэм, эдийн засгийн эрхүүд нь заримдаа нийгмийн халамжийн “идэвхгүй” шинжийг агуулах ёстой гэж улс төрийн түвшинд хэлэлцэгддэг боловч Их Британи улсын хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид үүнийг дэмждэггүй байна. Хүний эрхийн тэмцэгчид төрийг хариуцлагатай байлгаж, төрөөс хүний эрхийн хэрэгжилтийг шаардах ёстой бөгөөд ядууралд өртсөн хүмүүсийг зөвхөн төрөөс тусламж, дэмжлэг авч бусдын зааснаар амьдардаг хүмүүс гэж үзэхийн оронд тэднийг бусдын л адил хууль ёсны эрх эдлэгчид гэж үзэх нь зүйтэй гэж үздэг (Neville 2010). Энэ нь хүний эрхийн хандлагыг ашиглан цаашид ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн төлөөллийг хэрхэн дэмжиж, хүлээн зөвшөөрүүлж болохыг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл ядууралд өртсөн хүмүүсийн амьдрал нь нийгэм-эдийн засгийн нөхцөлөөс шалтгаалан тодорхой хэмжээгээр хүнд байгаа боловч тэд өөрсдийн сонголтыг хийж өөрсдийнхөөрөө амьдрах боломжийг үгүйсгэж болохгүй юм.

Үүнтэй ижил санааг Сен (1999) болон Нуссбаумин (2000) нарын дэвшүүлсэн хүчтэй нөлөөлөх чадварын хандлагад хөндсөн бөгөөд энэ хандлага нь хүмүүс хэн байж, юу хийж болохыг онцолж, өөрийгөө хөгжүүлэхийн тулд хүн хэн байх, юу хийхээ өөрөө шийддэг амьдралыг хүн бүр хүсдэг гэж үздэгээрээ бусад хандлагаас ялгаатай. Чадварын хандлага

нь хүний эрхийг албан ёсны төдий байдлаас амьдралд хэрэгжүүлэх боломжтой эрх болгоход дэмжлэг үзүүлж байгаа юм.

### Үндсэн шаардлагыг бий болгох нь

Хүний эрх нь ядуурлын тухай тогтсон хандлагыг үгүйсгэх чанараараа аливаа улсын иргэн хүн болон иргэний харьяаллыг хүний аль алиных нь нийгмийн эрхүүдийг хангах шаардлагыг бий болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Бүх хүний нэр төрийг хүндлэх нь хүний эрхийг ядууралтай тэмцэхэд ашиглах хандлагад баримтлах үндсэн үзэл баримтлалуудын нэг нь гэж үзвэл үүний цаана НҮБ-ийн Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын зарчмууд болон тус пактад заасан хүний эрхүүд хуваагдашгүй бөгөөд харилцан хамааралтайгаар хангагдах ёстой гэсэн зарчим оршиж байдаг. Хүн бүр хангалуун амьдрахад хүрэлцэхүйц орлоготой, нэр төрөө хүндлүүлж амьдрах ёстой гэсэн тусгайлсан зарчмыг хүний эрхийн олон улсын гэрээ, хэлцлүүдэд тусгасан байдаг. Гэхдээ мэдээж “хүрэлцэхүйц” гэдгийг хэмжих нь хүндрэлтэй асуудал юм. Тиймээс хүрэлцэхүйц орлоготой байж чадахгүйгээс ядуурал бий болж байгааг хүний эрхтэй холбож тайлбарлах нь ядууралтай тэмцэгчийн хувьд амаргүй юм. Жозеф Роунтрее Сангаас “Орлогын жишиг доод хэмжээ”-г тооцож гаргахдаа ард иргэдээс “нийгмийн нэг хэсэг болж, нэр төртэй амьдрахад хүрэлцэхүйц орлогын эх үүсвэр”-ийн хамгийн бага хэмжээг буюу хүний эрхийг хангахад шаардлагатай, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц доод жишгийг асууж судалсан байдаг (Bradshaw et al. 2008, х. 3). Мөн АНУ-ын Кенсингтоны халамжийн эрхийн эвсэл нь орон гэргүй хүмүүсийн шаардлагыг дэмжих зорилгоор

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 25 дугаар зүйлийг ашиглахдаа амьжиргааны баталгаажих жишиг доод түвшинтэй холбож тайлбарласан байдаг.

Их Британийн парламентын Хүний Эрхийн Хамтарсан Хороо нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын тухай тайландаа тус пактад заасан эрхүүдийг дэвшилтэт байдлаар хэрэгжүүлэх төрийн үүргийн талаар “ядуурлыг бууруулах засгийн газрын үйл ажиллагааг хэмжин дүгнэх жишиг хэмжээг батлах нь зүйтэй” гэж оруулсан бөгөөд энэхүү пактад заасан эрхүүдийг хэрэгжүүлэхэд энэ асуудлын талаар төрийн тусгай бодлого боловсруулж, нэмэлт арга хэмжээ авахыг зөвлөсөн байна (2004, х. 38). Түүнчлэн энэхүү тайланд “хүний эрхэд суурилсан хандлага нь засгийн газраас ядуурлыг бууруулах арга хэмжээ авахад болон парламент, иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс засгийн газрын энэхүү арга хэмжээнүүдийг үнэлэхэд дэмжлэг болно” гэж дүгнэсэн байна (мөн тэнд.). Төрийн зүгээс эдийн засаг, нийгмийн эрхүүдийг хүний эрх гэж хүлээн зөвшөөрөх нь орогнол хүсэгчид зэрэг төрийн бодлогын гадна үлдсэн хэсэг бүлгүүдийн хувьд маш чухал байдаг. Учир нь ийм хүмүүс иргэдийн эдэлдэг иргэншлийн эрхүүдийг тэдний адил эдэлж чаддаггүй бөгөөд дэлхийн олон улс оронд эдийн засаг, нийгмийн эрхүүдийн хэрэгжилт хангалтгүй байдаг. Нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилтийг сайжруулах шаардлагууд нь улс төрийн шийдвэрээр нийгмийн баялгийг дахин хуваарилах үйл явцтай холбоотой тайлбарлагдаж ирсэн бол ядууралтай тэмцэгчид үүнийг “улс төрийн шийдвэрээр хүний эрхийг хүлээн зөвшөөрөх болон хүндлэх” үйл явцтай илүү холбож үзэх болсон байна (Lister 2004). Энэ нь “нийгмийн болон улс төрийн эрхүүдийн

дундаас үүсэлтэй эрлийз эрх” гэгддэг иргэншлийн эрхийн асуудлыг нэг талаар илэрхийлж байдаг нийгмийн эрхүүд хэрхэн хөгжиж, хангагдаж байгаагийн нэгэн илрэл гэж үзэж болох юм.

Хүндэтгэлтэй хандах гэсэн нэгэн цогц шаардлага нь хүний эрхэд ялангуяа ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн эрхэд илүү заналхийлэл учруулах магадлалтай төр гэдэг байгуулалтай өдөр тутам харилцах харилцаатай холбогддог. Анна Иетманы эрхийн хуваагдашгүй байдал болон нийгмийн халамжийн үйлчилгээний талаар бичсэн бүтээлийг энд дурдах нь зүйтэй. Анна Иетман нь хүн бүр “эрх эдлэх этгээд” байх ёстой бөгөөд үүний тулд төр нь нийгмийн халамж, үйлчилгээг өргөжүүлж нийгмийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулж байх шаардлагатай гэж үзжээ. Түүнчлэн тэрээр “хувь хүн нь хүн болохынхоо хувьд амьдрах боломжтой байгаа эсэх” нь нийгмийн халамжийн үйлчилгээнээс онцгой хамааралтай. Өөрөөр хэлбэл төрөөс тухайн этгээдийн нэр төрөө хүндлүүлэх, хүлээн зөвшөөрүүлэх эрхтэй субъектив амьдралыг нийгмийн халамжийн бодолгоороо хэрхэн тодорхойлж, тухайн хүнд нийгмийн халамжийг хэрхэн чанартай хүртээж байгаа нь хүн бүрийн хувьд чухал юм гэжээ (өмнөх эшлэл., х. 9).

Судлаач Пийл судалгаандаа Австрали улсад ядуу амьдарч байгаа хүмүүст нийгмийн халамж, үйлчилгээ дутагдаж байгаа асуудлыг хөндсөн байна. Түүний үзэж байгаагаар “Ядууралд өртсөн орон нутагт амьдарч байгаа хүний хувьд хүндэтгэл хүлээхгүй, нийгмийн халамжийн тогтолцооноос хаягдсан байдалтай амьдрах нь ойлгомжтой асуудал бөгөөд ялангуяа орон сууц хариуцсан ажилтнууд болон нийгмийн ажилтнууд нь ядуустай хүндэтгэлгүй харьцдаг” байна. Мөн тэрээр

ядууралд өртсөн хүмүүс хүн болгоноос санаа зовсон, айсан нөхцөлд амьдардаг гэж дүгнэжээ (2003, х. 39). Их Британи Улсад ч үүнтэй ижил нийгмийн халамжаас хоцрох, хүндэтгэлгүй хандах нөхцөл байдлыг нотолсон судалгаа олон байдаг. Жишээлбэл Нийгмийн халамж хүртэх эсхийг тогтоох албаны ажилтан байсан хүн хэцүү нөхцөлд амьдарч байгаа бүлэг хүмүүсийн талаар “тэдэнтэй хүндэтгэлгүй хандах байдал байнга тохиолддог”, “эерэг байдлыг үүсгэхэд тэдгээр хүмүүсийг хүндэтгэж харилцах, тэдний нэр төрийг хүндэтгэх нь хамгийн чухал байдаг” гэж дурдсан байдаг байна (2005, х. 59).

Дээрхтэй ойролцоо тохиолдлыг олж тогтоосон судалгаа цөөнгүй байна. Тухайлбал судлаач Мел Баргли ядуурлыг бууруулахад нөлөөлөх хүчин зүйлсийн тухай судалгаандаа төрөөс ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн санал бодлыг авч хэлэлцдэггүй, тэдэнд итгэдэг ч үгүй. Зүгээр л олон төрлийн үйлдвэр, байгууламжийг эдийн засгийн асуудалтай бүс нутагт байгуулж эхэлдэг. Ингэснээрээ тухайн орон нутгийн байгаль орчныг сүйтгээд зогсохгүй ихэвчлэн хүмүүсийн амьдрал, нөхцөл байдлыг хүндэтгэж ханддаггүй нийгмийн халамжийн үйлчилгээг бий болгосон байдаг гэж дүгнэсэн байна (2006, х. 22). Түүнчлэн тэрээр хүмүүсийн саналыг сонсдоггүй гэсэн асуудлыг онцгойлон тавьж, нийгмийн халамж хүргэж байгаа хувь хүмүүс болон бүлгүүд нь хуулийн дагуу нийгмийн халамж хүртэх асуудлаар өөрсдийн бодолтой байх эрхтэй бөгөөд тэдний бодол санааг сонсож, бодлогодоо тусгах нь тэдэнд нийгмийн халамжийн үйлчилгээг хүргэх хамгийн чухал үндсэн үйл ажиллагаа байх ёстой гэж үзжээ (өмнөх эшлэл, х. 23). Тэгвэл Их Британи Улсад хүүхдийн халамжийн Шур Старт хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхдээ яг

ийм үндсэн зарчмыг баримтлан амжилттай ажиллаж чадсан бөгөөд тус хөтөлбөрийн үнэлгээнд эцэг эхчүүдийг чадавхижуулахын тулд тэдэнтэй хүндэтгэлтэй хандах нь хамгийн чухал асуудал юм гэж дүгнэсэн байна. Энэ талаар тус хөтөлбөрийн дүгнэлтэд “Хөтөлбөрийн бүх түвшний ажилтнууд мэргэжлийн түвшинд ажиллаж, эцэг эх нартай нээлттэй, чөлөөтэй, албан бус маягаар харилцаж, шүүж буруутгах байдал илэрхийлэхгүй байдлаар тэднийг сонсож, хүндэтгэж, тэд өөрсдийн туршлагаасаа суралцах нь зүйтэй гэж ойлгуулж хандах тусам эцэг эхчүүдийн чадавх илүү нэмэгдэж байсан юм” гэж дүгнэсэн байна (Williams & Churchill 2006, х. 1).

Их Британи Улсад хүний эрхийн соёлыг төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд төлөвшүүлэх зорилгоор Хүний эрхийн тухай хуулийг 1998 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд тус зорилгын хүрээнд Тэгш Байдал, Хүний эрхийн Комисс (цаашид ТБХЭК гэх)-ийг 2007 онд байгуулжээ. ТБХЭК-оос явуулсан хяналт шалгалтын тайланд “хүний эрхийг дээдлэх хандлага нь төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ёс зүйн хэм хэмжээнд оруулж илүү ёс суртахуунтай болгож байна. Зөв зүйтэй ойлгож, хэрэгжүүлбэл эерэг өөрчлөлтийг бий болгоход хүний эрхийг ашиглах боломжтой юм” гэж дүгнэжээ. Түүнчлэн хүний эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд “тогтсон хандлага, соёлыг өөрчлөхийг шаардлагатай байдаг” гэсэн зөвлөмжийг өгсөн байна (EHRC 2009, х. 14, 15).

Ядууралтай тэмцэгчийн үзэж буйгаар ядуурлыг ойлгох ойлголтыг соёлын түвшинд өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийг хүндэтгэж хандах нь чухал юм. Үүний тулд ядуурлын асуудлаар ажилладаг мэргэжилтэн, ажилтнуудыг сургалтанд

хамруулж ядууралд өртөж байсан хүмүүсийг сургалтанд урьж оролцуулах арга хэмжээг зохион байгуулж болно. Энэ зорилгоор нэгэн төсөл хэрэгжиж, ядуу байх үедээ нийгмийн халамж хүртэж байсан хүмүүс, нийгмийн ажилтнууд болон онолын судлаачдыг оролцуулсан баг бүрдүүлжээ. Энэ баг нь ядууралд өртсөн иргэдтэй ажиллах, нийгмийн ажилтан болохоор сурч буй оюутнуудад чиглэсэн сургалтын модуль боловсруулах ажил хийж байсан байна (Perry 2005). Энэхүү төслийн нэгэн оролцогч “бидэнтэй харьцахдаа бусад хүмүүстэй хүндэтгэлтэй харилцдаг шигээ л ижил байдлаар хүндэтгэлтэй харилцаасай гэж бид хүсдэг. Бидэнд яаж хандах нь их чухал асуудал юм” гэж хэлсэн байна (Gupta 2004, х. 7).

Ядуурлын эсрэг тэмцэгчдийн зүгээс тэдний оролцоог хангах, санаачлагыг сонсох шаардлагуудыг боловсруулсан бөгөөд эдгээр шаардлагад тусгасан гол асуудлуудын нэг нь ядууралд өртсөн хүмүүсийн оролцоог нэмэгдүүлэх явдал юм. ЯТЕС нь ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх болон нийгмийн халамжийн тогтолцоонд тэднийг багтаах асуудал сүүлийн үед хамгийн том асуудал болоод байна гэж цохон тэмдэглэсэн байна (2007, х. 1). НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газраас “ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн хүний эрхийн хандлагын хүрээнд ядуурлыг бууруулах стратегийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх болон хянах үйл ажиллагаанд ядууралд өртсөн хүмүүсийн оролцоог хангах шаардлагатай” гэж дүгнэсэн байна (2002, догол мөр. 10).

Бодит амьдрал дээр бусад эрхүүдийг хангах боломжийг бүрдүүлдэг чанараараа оролцооны эрх нь онолын хувьд хүний эрхэд суурилсан хандлагын гол цөм нь болж байдаг. Эрх эдлэгчид оролцоонд

үндэслэн үйл ажиллагаагаа эрчимжүүлж байж л хүний эрхийг хэрэгжүүлэх болон нийгмийн үйлчилгээнүүдийг хөгжүүлэхэд өөрсдийн хувь нэмрийг оруулах боломжтой болдог юм. Үүнтэй нэгэн адил ядууралд өртсөн хүмүүс ч гэсэн эрчимтэй оролцооны үр дүнд л ардчилсан улсын иргэд болон эрх эдлэгчдийн нэгэн адил өөрсдийн эрхээ хангуулах боломжтой. Чадавхыг бэхжүүлэхэд ч гэсэн оролцоо нь маш чухал үүрэгтэй байдаг. Ядуусын саналыг сонсож, тэдний оролцоог хангах нь тэдний нэр төрийг хүлээн зөвшөөрч байгааг илэрхийлэх учир оролцооны эрх нь ядуусын нэр төрийг хүлээн зөвшөөрүүлэхэд мөн л чухал үүргийг гүйцэтгэнэ (Nevile 2008). Судлаач Пийл мөн үүнтэй ижил санааг дэвшүүлсэн бөгөөд ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн саналыг сонссоноор тэдэнд заах шаардлагагүй, нөгөө талаас тэд ч хэлүүлэх шаардлагагүй болно. Тэдэнд итгэж, тэднийг хүндэлж бас сонсох нь зүйтэй. Тэдний хувьд ядуурлын тухай хамгийн сүүлд дүгнэхээс илүү хамгийн түрүүнд ярьж эхлэх хүсэлтэй байдаг гэжээ (Nevile 2008). Түүнчлэн Нийл нь “Хэрэв тэдэнд ямар нэгэн зүйлийг өөрчлөх хүсэл байгаа бол тэр нь хүмүүс тэднийг мэдлэг олж авах чадвартай гэдгийг ойлгож бусад хүмүүс тэднээс сурч, тэднийг сонсоосой гэсэн хүсэл байх байсан болов уу” гэсэн байна (өмнөх эшлэл, х. 168). Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүсийн Европын холбооны уулзалтын үеэр нэгэн оролцогч **“нэр төртэй байх эрх гэж юу байдгийг амьдралдаа анх удаа л ойлгож байгаа хүмүүсийг би харсан”** (EAPN 2007, х. 3) гэж хэлсэн байдаг.

Их Британи Улс үр нөлөөтэй оролцоог хангахад учирч буй бэрхшээлийг тодруулах зорилгоор “Ядуурал, оролцоо, чадавхийн комисс”-ыг байгуулсан бөгөөд хараат бус энэхүү комиссын гишүүдийн тэн хагас нь

амьдал дээр ядуурлыг өөрийн биеэр амсаж, туулж буй хүмүүс байсан<sup>2</sup>. Нэг талаас тухайн гишүүдэд хүндэтгэлтэй хандаагүйгээс, тэднийг сонсоогүйгээс комиссын гишүүд хоорондоо харилцахад бэрхшээлтэй болж байв. Нөгөө талаас ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүс зөвлөлдөөний явцад өөрсдөдөө итгэлгүй, ёс төдий оролцож, өөрчлөлтийг бий болгох чадамжгүй байдлаар хандаж байгаа нь ажиглагдсан. Комисс нь тайлангаа *“Ойлгох Сонсох хоёр ялгаатай буюу үг хэлэх эрх”* гэж нэрлэсэн нь нэг талаас ядууралд өртсөн хүмүүсийг ойлгож сонсох нь чухал болохыг илэрхийлэхтэй нөгөө талаас оролцоо нь хүний эрх мөн гэсэн санааг дэвшүүлж байсантай холбоотой байсан юм (CoPPP 2000).

Ядуурал, оролцоо, чадавхийн комисс нь тэтгэмжийн тогтолцоо өөрөө ядуусын оролцоог хангахад учирдаг нэг саад тоггор болж байна гэж үзжээ. Учир нь бодит амьдрал дээр нийгмийн эрхүүдийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зарим нөхцөл шаардлагууд нь ардчилсан оролцоо болон идэвхтэй ажил хайх байдлыг сулруулж байдагтай холбоотой гэж дүгнэсэн байна.

Тэтгэмж авагч этгээд нь олон нийтийн хөдөлгөөнүүдэд оролцох болон Засгийн газраас хэрэгжүүлдэг нийгмийн үйлчилгээнд хамрагдах замаар нэмэлт тэтгэмж болон үйлчилгээ хүртэхийг тэтгэмж олгохтой холбоотой журмуудад дэмждэггүй байна. Нийгмийн халамжийн хяналтын комиссоос эрхлэн гаргасан өгүүллэгт иргэдийн нийгмийн оролцоог хязгаарлах болон идэвхтэй иргэдэд тэтгэмж олгохгүй байх нөхцлийг бүрдүүлэх хэлбэрүүд байдаг бөгөөд эдгээр нь “идэвхтэй иргэншил”-ийг үгүйсгэж байдаг талаар дурдсан байна (CSCI 2007,

<sup>2</sup> Тухайн Комиссын гишүүнээр ажилласан нь ядуурлын тухай миний ойлголтыг өөрчилж цаашдын үзэл баримтлалд минь хүчтэй нөлөө үзүүлсэн юм (Lister 2002).

х. 1). Энэ талаар Жанет Ньюман илүү ерөнхий дүгнэлт хийсэн байна. Тэрээр ядуу буурай хүмүүсийн хувьд “иргэншлийг идэвхжүүлэх” бодлого нь амьдралын чанарыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн иргэдийн идэвхийг сулруулж байдаг бөгөөд ялангуяа эмэгтэйчүүд чадварлаг ажилтан байхын зэрэгцээ бусдыг асарч халамжлах үүрэгтэй нийгмийн чадварлаг гишүүн байх шаардлагатай тулгарах үед энэ нь тод илэрдэг гэж дүгнэсэн байна (2007, х. 373).

Түүнчлэн ажилгүйчүүдэд чиглэсэн бодлого хэт нөхцөлт шинжтэй байх нь тэтгэмж олгох, ажилд зуучлах үйлчилгээ болон бусад нийгмийн халамжийн үйлчилгээний бодлогыг боловсруулахад нийгмийн халамж хүртэгчдийг идэвхтэй оролцуулах боломжгүй байдлыг үүсгэдэг. Ван Беркел болон Борги нарын тодорхойлсноор “Ажилгүйдлийн бодлогыг боловсруулахад ажилгүйчүүд идэвхтэй оролцон саналаа хэлж, өндөр нөхцөлийг санал болгох юм бол сүүлд нь өөрсдөө идэвхтэй ажил хайгч байхын тулд өмнө хэлсэн санал, сонголтоо гүйцэтгэх үүрэгтэй болж эхэлдэг бөгөөд энэ нь тэдэнд төрийн бодлогод оролцохоос илүү оролцохгүй байх эрмэлзлийг бий болгож байдаг.”

### Дүгнэлт

Энэхүү өгүүллэгт ядуурын тухай бодох, ярих болон ядууралтай тэмцэхэд хүний эрхийг ашиглаж болно гэсэн санааг юуны өмнө илэрхийллээ. Өгүүллэгийн нэрийн тухайд Ядуусын эдийн засгийн хүний эрхийн төлөө хөдөлгөөний “Харамслыг биш чадавхыг” гэсэн уриагаар нэрлэгдсэн болно. Түүнчлэн энэхүү өгүүллэгт хүлээн зөвшөөрүүлэх, хүндлүүлэх болон нийгмийн баялгийг дахин хуваарилах улс төрийн бодлогыг илэрхийлсэн хатуу шаардлагуудыг боловсруулахад баримтлах багц зарчмуудыг

дэвшүүлэн хэлэлцлээ. Энэ нь хүний эрхийн төлөө тэмцэгчдийн өөрсдийнх нь боловсруулсан шаардлагуудад үндэслэсэн өөдрөгөөр тэмүүлэх хандлагыг илэрхийлж байгаа юм. Гэвч зөвхөн өөдрөг тэмүүллээр Их Британи Улс дахь хүний эрхэд суурилсан хандлагын өнөөгийн нөхцөлд нөлөө үзүүлэх нь амаргүй юм. Учир нь Шинэ хөдөлмөрийн нам нь Хүний эрхийн Хамтарсан Хорооны хүний эрхэд суурилсан ядууралтай тэмцэх стратеги батлах тухай зөвлөмжүүдийг үл хайхран авч хэлэлцсэнгүй. Өнөөгийн засгийн газрын олонх болсон энэ нам хүний эрхийг хэрэгжүүлэх эсэх нь эргэлзээтэй байгаа бол (нийгмийн эрхүүдийг ард түмэн ерөнхийдөө дэмжиж байгааг нотолсон нотолгоо байгаа боловч (Weir 2007) хамтарсан засгийн газар харин нийгмийн эрхүүдийн талаар ярих нь битгий хэл нийгмийн эрхийн хэрэгжилтийг улам дордуулах ажлыг гүйцэлдүүлэх гээд завгүй ажиллаж байна.

Дональд болон Моттершав нар олон улсын түвшний судалгаандаа улс орнууд хүний эрхийн хандлагыг амжилттай ашиглаж байгаа талаар дурдсан боловч “хүний эрх нь аливаа улс орны ядууралтай тэмцэх үйл ажиллагааны гол цөм нь болсон жишээ цөөхөн байна” гэж дүгнэжээ (2009, х. 45). Энэ нь олон улсын хүний эрхийн баримт бичгүүдээр, ялангуяа нийгэм, эдийн засгийн эрхүүдийн асуудлаар хүлээсэн үүргээ улс орнууд бодит амьдрал дээр хангалтгүй биелүүлдгийн илрэл болж байна.

Өөр өнцгөөс харвал Хартли Дийн дэлхийн хэмжээнд сүүлийн үед хүний эрхийн хандлагыг ядуурлыг бууруулахад ашиглах оролдлогууд хийж байгаа нь хүмүүст эрх чөлөөг хүргэх мөн чанараас илүү удирдан чиглүүлэх мөн чанарыг илэрхийлж байх шиг санагдана гэжээ (2008, х. 9). Түүний ингэж бичсэн нь аливаа

зүйл нэгдсэн байгуулалд хамрагдахаараа үндсэн утгаа өөрчилдгийн нэг илрэл юм. Миний бодлоор судлаач Дийн хүний эрхийн хандлагын хүмүүст эрх чөлөө өгч, хүмүүсийг хөдөлгөгч хүч болох мөн чанарын ач холбогдлыг дутуу үнэлж байна. Их Британийн Хүний эрхийн Институтийн хэрэгжүүлсэн ядуурал ба хүний эрх нэртэй төслийн үнэлгээ (энэхүү үнэлгээг олон нийтэд зориулж хэвлээгүй) ч үүнтэй ижил зүйлийг бичсэн байна. Энэхүү үнэлгээнд төсөл нь оролцогчдын бодол санааг өөрчилж чадсан бөгөөд төсөлд хамрагдсан хүмүүс эрх эдлэгчид болохын хувьд өөрсдөдөө итгэх итгэл нь дээшилж байсан юм. Үүнээс үзэхэд хүний эрхэд суурилсан хандлагын гол шинж нь хүмүүст тэд зөвхөн хүн болж төрснийхөө төлөө үнэ цэнэтэй байх бөгөөд хүн гэдэг утгаараа нэр төрөө хүлээн зөвшөөрүүлж, хүндэтгэл хүлээж амьдрах эрхтэй болохыг ойлгуулж өгдөг. Харин хүмүүс хүний эрхийн энэ шинжийг ихэвчлэн мэддэггүй юм (Amh consulting 2011, х. 11, 15).

Энэхүү төсөл нь хүмүүсийн хүний эрхийн тухай ойлголтыг өөрчилж чадсанаараа нийгэмд ёс зүйн хувьд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Миний зүгээс дүгнэж хэлэхэд, хүний эрх нь ёс зүйг бий болгодог чанараараа нийгэмд билэг тэмдгийн болон идэвхжүүлэгчийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Гэвч ядууралтай тэмцэх улс төрийн арга хэрэгсэл болгон ашиглахад хүний эрх үр нөлөөтэй байж чадна гэсэн нотолгоо байхгүй байна.

### Талархал

Энд нэр нь дурдагдаагүй боловч надад тусалсан болон өгүүллэгийг хянаж өгсөн хүмүүст, мөн дөнгөж төслөө бичээд байхад минь үнэ цэнэтэй зөвлөгөөнүүд өгсөн бүх хүмүүст талархал илэрхийлье.

**Ашигласан эх сурвалжууд**

- Amh consulting (2011) Evaluation of BIHR Poverty & Human Rights Project, Final Report: Executive Summary, British Institute of Human Rights, London.*
- Baptist, W. & Bricker-Jenkins, M. (2002) 'A View from the Bottom: Poor People and their Allies Respond to Welfare Reform', in Lost Ground, eds. R. Albelda & A. Withorn, South End Press, Cambridge, MA, pp. 195-210.*
- Bartley, M. (2006). Capability and Resilience: Beating the Odds, UCL, London.*
- Beresford, P., Green, D., Lister, R. & Woodard, K. (1999) Poverty First Hand, Child Poverty Action Group, London.*
- BIHR, Joseph Rowntree Foundation, Amnesty International, Oxfam (2008) Human Rights and Tackling UK Poverty, Report of Roundtable Meeting 17 January 2008, British Institute of Human Rights, London.*
- Bradshaw, J., Middleton, S., Davis, A., Oldfield, N., Smith, N., Cusworth, L. & Williams, J. (2008) A Minimum Income Standard for Britain, Joseph Rowntree Foundation, York.*
- Chan C. K. & Bowpitt, G. (2005) Human Dignity and Welfare Systems, The Policy Press, Bristol.*
- Commission on Poverty, Participation and Power (CoPPP) (2000) Listen Hear: The Right to be Heard, The Policy Press, Bristol.*
- Coote, A. (1992) 'Introduction', in The Welfare of Citizens, ed. A. Coote, Rivers Oram Press, London, pp. 1-13.*
- Cox, L. & Thomas, D. Q. (2004) Close to Home: Case Studies of Human Rights Work in the United States, Ford Foundation, New York.*
- CSCI (2007) Benefit Barriers to Involvement: Finding Solutions, Commission for Social Care Inspection, London.*
- Dean, H. (2004) 'Reconceptualising Dependency, Responsibility and Rights', in The Ethics of Welfare, ed. H. Dean, The Policy Press, Bristol, 193-207.*
- Dean, H. (2008) 'Social Policy and Human Rights: Re-thinking the Engagement', Social Policy and Society, Vol. 7, no. 1, pp. 1-12.*
- Dean, H. (2010) Understanding Human Need, The Policy Press, Bristol.*
- Donald, A., & Mottershaw, E. (2009) Poverty, Inequality and Human Rights, Joseph Rowntree Foundation, York.*
- EAPN (2007) Network News 123.*
- EHRC (2009) Human Rights Inquiry: Executive Summary, Equality and Human Rights Commission, London.*
- Finlayson, A. (2003) Making Sense of New Labour, Lawrence & Wishart, London.*
- Fraser, N. (2008). Scales of Justice, Polity Press, Cambridge.*
- Fraser, N. & Gordon, L. (1994) 'Civil Citizenship against Social Citizenship', in The Condition of Citizenship, ed. B. van Steenberg, Sage, London, 90-107.*
- Galloway, K. (2002) A Scotland where Everyone Matters, Church Action on Poverty, Manchester.*
- Gupta, A. (2004) 'Involving Families Living in Poverty in the Training of Social Workers', SWAP News, no. 7, p. 7.*
- Hobson, B. & Lister, R. (2002) 'Citizenship', in Contested Concepts in Gender and Social Politics, eds. B. Hobson, J. Lewis, & B. Siim, Edward Elgar, Cheltenham, 2354.*
- JCHR (2004) The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, The Stationery Office, London.*
- Khan, I. (2009) The Unheard Truth: Poverty and Human Rights, W. W. Norton & Company, New York & London.*
- Killeen, D. (2008) Is Poverty in the UK a Denial of People's Human Rights?, Joseph Rowntree Foundation, York.*
- Kornbluh, F. (2006, September 27) The Battle over Welfare Rights: Poverty and Politics in Modern America, Paper for the Legal History Colloquium, New York University School of Law, New York.*
- Lister, R. (2002) 'A Politics of Recognition and Respect: Involving People with Experience of*

- Poverty in Decision-making that Affects their Lives*, *Social Policy & Society*, Vol. 1, no. 1, pp. 37-46.
- Lister, R. (2003) *Citizenship: Feminist Perspectives*, 2nd edn, Palgrave, Basingstoke.
- Lister, R. (2004) *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- Lister, R. (2011) 'The Age of Responsibility: Social Policy and Citizenship in the Early 21st Century', in *Social Policy Review* 23, eds. C. Holden, M. Kilkey, & G. Ramia, The Policy Press, Bristol, 63-84.
- Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Narayan, U. (1997) 'Towards a Feminist View of Citizenship: Rethinking the Implications of Dignity, Political Participation, and Nationality', in *Reconstructing Political Theory: Feminist Perspectives*, eds. M. L. Shanley & U. Narayan, Polity Press, Cambridge, pp. 48-67.
- Neville, A. (2008) 'Human Rights, Power and Welfare Conditionality', *Australian Journal of Human Rights*, Vol. 14, no. 1, pp. 1-20.
- Neville, A. (2010) 'Values, Rights and Concepts of Citizenship', in *Human Rights and Social Policy*, ed. A. Neville, Edward Elgar, Cheltenham, 1-19.
- Newman, J. (2007) 'The "Double Dynamics" of Activation', *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 27, no. 9/10, pp. 364-75.
- Nussbaum, M. (2000) *Women and Human Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Connor, A. (2001) *Poverty Knowledge*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Office of the High Commissioner of Human Rights (2002) *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, OHCHR, Geneva.
- Peel, M. (2003) *The Lowest Rung*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Perry, N. (2005) *Getting the Right Trainers*, ATD Fourth World, London.
- Pogge, T. (2002) *World Poverty and Human Rights*, Polity, Cambridge.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Social Exclusion Unit (2005) *Improving Services, Improving Lives: Evidence and Key Themes*, Office of the Deputy Prime Minister, London. 122 LISTER
- Thomas, D. (2008) 'Speaker input 2' in BIHR, Joseph Rowntree Foundation, Amnesty International, Oxfam (2008) *Human Rights and Tackling UK Poverty*, Report of Roundtable Meeting 17 January 2008, British Institute of Human Rights, London.
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2008) 'Introduction: The Governance of Activation', *Social Policy and Society*, Vol. 7, no. 3, pp. 331-40.
- Walsh, J. (2006) *Reflection Document: Rights as Relationships*, unpublished note.
- Weir, S. (2007, February) 'Social Justice Makes for Democracy', *New Politics*, no. 4, pp. 17-23.
- Wheeler, J. S. (2004) 'New Forms of Citizenship: Democracy, Family and Community in Rio de Janeiro, Brazil', in *Gender, Development and Citizenship*, ed. C. Sweetman, Oxfam, Oxford, 36-44.
- Williams, F. & Churchill, H. (2006) *Empowering Parents in Sure Start Local Programmes*, Department for Education and Skills, London.
- Yeatman, A. (2009) *Individualization and the Delivery of Welfare Services*, Palgrave, Basingstoke.
- Zoelle, D. & Josephson, J. (2006) 'Promoting Freedom from Poverty: Political Mobilization and the Role of the Kensington Welfare Rights Union', *Feminist Review*, no. 82, pp. 6-26.
- Ethics and Social Welfare сэтгүүлээс орчуулав.*
- ISSN: 1749-6535 (Print) 1749-6543 (Online)  
Journal homepage: <http://www.tandfonline.com/loi/resw20>
- “Ёс зүй ба нийгмийн халамж” цахим сэтгүүлийн 2013 оны 2 дахь дугаар, 109-123 дугаар хуудас. Орчуулсан Г.Түвшинжаргал



**ЗОЧНЫ ЯРИА**

**ИСЛАМЫН БҮГД НАЙРАМДАХ АФГАНИСТАН УЛСЫН  
ПАРЛАМЕНТЫН ГИШҮҮН АСАН АББАС НОЯАН:  
ХАЗАРАЧУУД ӨӨРСДИЙН ЭРХИЙГ ЭДЛЭХИЙН ТӨЛӨӨ  
ЭНХИЙН ЗАМААР ТЭМЦЭЖ БАЙГАА**

*Чингис хаан 1226 онд Хорезмыг эзэлснийхээ дараа тус улсыг захируулахаар нэг мянгатыг одоогийн Афганистаны төв хэсгийн уулархаг Бамиан хэмээн газарт үлдээжээ. Үүнээс хойш тус газрыг Хазаражат (Хазара гэдэг нь мянгат гэсэн утгатай перс үг) гэх болжээ. XIX зууны сүүл хүртэл Афганистан улсад хүч нөлөөтэй байсан бөгөөд тус улсын нийт хүн амын 50 орчим хувийг бүрдүүлдэг байжээ. 1890 онд Паиштунүүд засгийн эрхийг авснаар Хазара иргэдийг үй олноор хоморголон устгаж Талибуудын засаглал унах (2001) хүртэл үргэлжилжээ. Талибын дэглэм унаснаас хойш Хазара иргэдийн амьдралд гарсан дэвжилт өөрчлөлтийн талаар Афганистан Улсын Парламентын гишүүн асан Аббас Нояаныг урьж оролцууллаа.*



**Сайн байна уу. Юуны өмнө та манай уншигчдад өөрийгөө танилцуулахгүй юу?**

Намайг Аббас Нояан гэдэг. Би 1949 онд Афганистаны Парван мужид төрсөн. Афганистан Улсын Парламентын гишүүний албыг хашиж байсан. Одоогоор хувийн бизнесээ эрхлэхийн зэрэгцээ барилгын инженерийн ажлыг гэрээгээр гүйцэтгэж байна.

**Та өөрийнхөө бага насныхаа тухай дурсамжаас хуваалцаач? Та хаана, хэрхэн боловсрол эзэмшсэн бэ?**

Миний хүүхэд нас Афганистаны сүүлчийн эзэн хаан Захер Шах хааны

засаглалын үед өнгөрсөн. Би Кабул хотын Гази Лицей гэдэг улсын сургуульд сурч, Кабулын Политехникийн их сургуулийг барилгын инженерийн бакалаврын зэрэгтэй дүүргэсэн.

**Таны аав, ээж танд юуг хамгийн их захиж захиж сургадаг байсан бэ?**

Миний аав тосгоныхоо хамгийн өндөр настай нь байсны зэрэгцээ Парван мужийн ахлагч буюу Хан байсан тул ихэнх цаг заваа мужийн оршин суугчдын гомдол, хүсэлтийг шийдвэрлэхэд зарцуулдаг байлаа. Манай улсын хаан Захер Шах Афганистаны анхны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах үед

аав минь Афганистан Улсын Парламентын гишүүн бөгөөд Үндсэн хуулийн зөвлөлийн гишүүн болсон юм. Энэ үеэс хойш аав дээр ирэх хүний тоо улам нэмэгдэж билээ. Би ааваасаа ард түмнийхээ тусын тулд уйгагүй шамдан хөдөлмөрлөхийг, хэрхэн үнэнч шударга хүн болохыг сурч өссөн.

### **Таныг улс төрч болоход юу нөлөөлсөн бэ?**

Яг үнэндээ би улс төрч болно гэж бодож байгаагүй. Гэхдээ улс төрийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог байсан. Тухайн цаг үеийн шударга бус нийгэмд хүмүүсийн амьдарч буй хүнд бэрх нөхцөлийг харж ойлгосон болохоор энэ талаар хүмүүст хэлж ойлгуулахыг хүссэн.

Манай улсад 1979 онд Зөвлөлт Холбоот Улсын цэрэг орж ирэхийн өмнө миний аав, хоёр ахыг барьж хорьсон юм. Тэдэнтэйгээ дахин уулзаж чадаагүй ээ.

Зөвлөлт Холбоот Улсын цэрэг орж ирсэн явдал нь манай гэр бүлийн төдийгүй манай тосгон, Афганистан улсын хувьд аймшигт хар ул мөр үлдээсэн он жилүүд байлаа. Хэлмэгдэл дарлалд өртсөн зуу зуугаар тоологдох гэр бүлүүдийн нэг нь манайх байсан. Үүнээс хойш гучаад жилийн дараа буюу Карзайн Засаглалын үед миний төрөл төрөгсөд намайг Парламентад өрсөлдөхийг санал болгосон. Мөн миний хойд аав, болон аавын хамаатан садангууд, ойр дотны хүмүүс маань ч дэмжиж эхэлсэн. Ингэснээр би улс төрд хөл тавьсан юм.

### **Талибаны дэглэм унаснаас хойших 16 жилийн хугацаанд Хазара иргэдийн амьдрал хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ?**

Афганистан улсад Америкчууд орж ирснээс хойш улс орны эдийн засаг өсөн нэмэгдэж, нийгэм, улс төрийн салбарт шударга ёс төлөвшин бүрэлдэж байна. Хамгийн гол нь Хазара иргэд Афганистан

иргэдийн дунд амар амгалан амьдрах боломжтой болсон.

Өнөөдөр Хазарачууд Афганистан улсын эрдэм шинжилгээний болон спортын салбарт, цаашилбал урлаг соёл, улс төрд хамгийн амжилттай яваа хүмүүс болж чадсан байна. Хазара иргэдийн амжилт Афганистан улсын хэмжээнд төдийгүй дэлхийн хэмжээнд харагдаж байна. Тухайлбал Канад улсын Эмэгтэйчүүдийн сайдаар ажиллаж буй Мариам Монсеф хазара хүн.

### **Парламентын гишүүний хувьд Хазара иргэдэд тулгамдаад байгаа, нэн даруй шийдвэрлэх ёстой ямар асуудлууд байна вэ?**

Хазарачууд бид хөдөлмөрч, эв түнжин сайтай. Бидэнд чадлаараа хөдөлмөрлөж, бүрэн боломжоо дайчлан амьдрахад хэрэгтэй хамгийн чухал хүчин зүйлс бол амар тайван, аюулгүй байдал гэж үздэг. Харамсалтай нь 21 дүгээр зуунд Хазарачууд бид байгаль орчны хоригдол болж, Афганистан улсын уулархаг газар нутгийн төвд буюу Баба болон Хинду Куш уулсын бүс нутагт оршин сууцгааж байна. Бартаа саад ихтэй байгалийн бүсэд амьдарч буйгаас шалтгаалаад Засгийн газраас хангалттай үйлчилгээ үзүүлэх боломжгүй байдаг. Тухайлбал хахир хүйтэн өвөл, зам хөлдөж мөстдөг учраас Хазара иргэд эмнэлгийн үйлчилгээ, сургууль, худалдаа наймаа зэрэг амьдралын анхан шатны хэрэгцээндээ хүрэх боломжгүй нөхцөлд амьдарч байна.

### **Хазара хүмүүс Афганистаны парламентад төлөөлөлтэй болсноор Хазара хүмүүст тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх ямар давуу талууд бий болсон бэ?**

Афганистан Засгийн газраас Хазара хүмүүст тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх талаар хийгдсэн ажил чамлалттай байгаа. Хазара иргэдэд тулгарч

байгаа үндсэн асуудлууд нь тогтолцооны сул бөгөөд тогтворгүй байдал. Гэхдээ энэ асуудал Афганистан улсад ч гэсэн тулгараад байгаа юм. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэж чадвал Хазарачууд бидний өсөн хөгжих боломж үлэмж хэмжээгээр нэмэгдэнэ.

**Афганистан Улсын Парламентын гишүүний эрх хэмжээ нь хэр их байдаг вэ? Танай парламент цөөнх буюу сөрөг хүчний дуу хоолойг хэр сонсдог вэ?**

Хялбар хариулчихаж боломгүй ээдрээтэй асуулт байна. Одоогийн байдлаар Хазарачууд Парламентын гишүүдийн 20 орчим хувийг эзэлж байгаа нь Хазара иргэд тодорхой хэмжээний төлөөлөлтэй байгааг харуулж байна. Гэвч сонгогчдын эрх ашиг, тэдний бүлэг болсон нэгдлүүд болон улс төрийн бүлэглэлүүдийн нөлөөллийн дор ажиллаж байхдаа аль нэг овог отгийн юм уу аль нэг үндэстний эрх ашгийг илэрхийлсэн байдлаар хууль тогтоох үйл ажиллагааг явуулна гэдэг хэцүү, тэгэх нь ч зохисгүй.

**Хазара хүн сонгох, сонгогдох эрхээ эдлэхэд ямар нэгэн бэрхшээл байдаг уу? Та парламентын гишүүнээр сонгогдохдоо ямар эрсдэл, сорилтуудыг даван туулсан бэ?**

Парламентын сонгуульд өрсөлдөхөд тийм хүнд бэрхшээлтэй учирч байгаагүй. Харин ерөнхийлөгчийн сонгуульд бол улсын хүн ам зүйн нөхцөл байдал нөлөөлөх нь дамжиггүй. Афганистан улс бол эдийн засгийн бэрхшээл, аюулгүй байдлын болон геополитикийн хүнд нөхцөл байдлыг даван туулахын тулд үндэстний нэгдсэн дүр төрхийг бий болгох гэж ихээхэн хичээж байгаа ардчилсан зарчимд шилжээд удаагүй улс шүү дээ.

**Афганистан улсад амьдарч буй Хазара хүмүүсийн амьдралын чанар, нөхцөл байдал Пакистан улсад байгаа Хазарчуудын нийгэмд эзэлж буй байр**

**суурь ялгаатай санагдсан. Энэхүү ялгаатай байдлыг өөрчлөхөд чиглэсэн ямар бодлого үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа вэ?**

Миний хувьд Пакистан дахь Хазарачууд болон Афганистан дахь Хазарачуудын хооронд онцын ялгаа байхгүй гэж хэлнэ. Афганистан улс 40 гаруй жилийг байнгын дотоодын зөрчил дунд өнгөрүүлсэн улс. Тухайн түүхэн цаг үеүүдэд Хазарачууд Афганистан улсын нийгмийн хамгийн доод ангид хамаардаг, нийгмийн хамгийн бага халамж хүртдэг хүмүүс байсан. Харин Талибчуудын засаглал нуран унаснаар олон жилийн дотоодын зөрчил, мөргөлдөөн дуусч, улмаар шинэ дэглэм тогтсоноос хойш энэ нийгмийн ялгаварлалыг засан залруулж чадсан юм. Одоо Афганистан болон Пакистан улсад амьдарч байгаа Хазарачуудын ялгаа гэвэл тус тусын улсын хүн амд эзлэх үндэстний тоо хэмжээ л байна. Ийм л ялгаа байгаа. Пакистан улсад Хазарачууд энгийн л хүмүүс. Афганистан улсад тулгарсан хүндрэл, бэрхшээлүүдээс үүдэн иргэдийн эдэлж чадахгүй байгаагаас бусад эрх болон бүрэн эрхүүдийг Хазарачууд ижил тэгш байдлаар эдэлж амьдардаг.

**Хазара хүмүүсийн амь насанд халдах, зүй бусаар харьцах явдал хэр их гарч байгаа вэ? Жилдээ хэчнээн ийм тохиолдол бүртгэгдэж байна вэ?**

Хазарачууд бид хэзээ ч Афганистаны бусад иргэдийн нэгэн адил ая тухтай, сайн сайхан амьдралыг үзээгүй хүмүүс. Ялангуяа Абдул Рахман хаан болон НаDIR Шах хааны үед, мөн сүүлд Талибын дэглэмийн үед бидний эсрэг хүчирхийлэл их гарч байсан. Үүнээс хамгийн хэрцгий нь Исламын Улсын хүчирхийлэл байлаа. Бүхэл бүтэн үндэстнийг бүлгээр нь ялгаварлан зүй бус харьцаж байгааг баримтжуулан нотлох

хэцүү. Гэхдээ миний өмнө дурдсан тэр цаг үеүдэд хэт тахин шүтэх, хэт туйлшрах үзэлтнүүдийн өөрсдийнх нь тэмдэглэсэн, дүгнэснийг судлахад л Хазарачуудын эсрэг хүчирхийлэл тодорхой харагддаг шүү дээ.

**Афганистаны Хүний эрхийн Хараат бус Комиссоос үндэстний цөөнхийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр хийж буй үйл ажиллагааг та хэрхэн үнэлж байна вэ?**

Афганистан нь 30 орчим сая хүн амтай атлаа засгийн газрын үйл ажиллагаа нь томоохон хотуудад болон худалдааны цэгүүдэд л хүрдэг ийм л улс. Үүнээс гадна ч Афганистан улс амар тайван, аюулгүй бөгөөд тогтвортой нийгмийг байгуулж чадаагүй байна. Эдгээр болон бусад олон зүйлээс шалтгаалан тус улсын Хүний эрхийн хараат бус Комисс нь зөвхөн томоохон хотын төвүүд болон засгийн газрын үйл ажиллагаа хүрсэн тухайн газруудаар хязгаарлагдсан хүрээнд л хүрч ажиллах боломжтой байдаг. Гэвч үүнийг эс тооцвол манай Хүний эрхийн хараат бус Комисс бусад улсын ижил байгууллагуудтай л адил түргэн шуурхай, идэвх санаачлагатай ажилладаг. Өнөөгийн энэ үймээн бүхий тогтворгүй цаг үед нийтийн аюулгүй байдлыг бий болгож чадсан ард түмэн энэ байгууллагын үйл ажиллагааг ч гэсэн илүү өндөр түвшинд хүргэж ажиллах ёстой.

**Та бүхэн өөрсдийнхөө эрхийг хамгаалах, амьдралынхаа чанар боломжийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр хэрхэн ажиллаж байна вэ?**

Хазарчууд бол тун ч авьяаслаг бөгөөд хөдөлмөрч хүмүүс. Гэвч эрх тэгш, шударга байдлыг тун удахгүй цогцлооно байх гэсэн найдвар бидэнд алга. Энх тайван бөгөөд аюулгүй амьдарна гэж найдах ч мөн өдий байна. Афганистан улс үндэстнүүдээ нэгтгэхээр оролдож буйтай нэгэн адил Хазарачууд эрх

чөлөөнд хүрэх замынхаа дунд л явна. Үүнийг эс тооцвол Хазарачууд Афганистан улсын төдийгүй дэлхий дахины хөгжилд хувь нэмэр оруулж чадах чадварлаг үндэстэн гэдгээ дахин дахин батлан харуулж байна.

**Хазара иргэдийн хүч нөлөөг нэмэгдүүлэх, тэдний эрхийг хамгаалахын тулд Засгийн газартаа хэрхэн нөлөөлж ажиллаж байгаа вэ?**

Афганистан улсын боловсрол өндөртэй иргэдийн хувьд Хазарачууд иргэний нийгмийн болон бүлгийн зэрэг зохион байгуулалтын үйл ажиллагаанд идэвхитэй оролцдог. Бахархалтайгаар хэлэхэд Хазарачууд иргэдийн эсэргүүцлийн хөдөлгөөнүүд болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд зохион байгуулах түвшинд оролцож байна. Дайн, хүчирхийллээс өөрийг үзэж туулаагүй энэ улсад Хазарачууд өөрсдийн эрхийг эдлэхийн төлөө энхийн замаар тэмцэж байна.

**Хазарчуудын амьдрал 20 жилийн дараа ямар болно хэмээн та бүхэн төсөөлж байна вэ?**

Энэ нь тухайн үед иргэдийнхээ амар амгалан, тогтвортой байдлыг хангах, дэд бүтэц, худалдааг хөгжүүлэх зорилгоор төр нь иргэддээ хэдий чинээ дэмжлэг үзүүлэх чадвартай байхаас ихэд хамаарах асуудал. Түүнчлэн дэлхий дахины геополитикийн нөхцөл байдал буюу Афганистан улс өнөөгийн энх тайванд хүрсэн байдлаа хадгалж үлдэж чадах эсэх нь ч үүнд нөлөөлнө. Харин нийгмийн тэгш бус, тогтворгүй байдал арилж, энх тайван ноёлсон цагт 20 жилийн дараа Хазара үндэстний амьдрал илэрхий дээшилсэн байна гэдэгт би итгэлтэй байна. Өнгөрсөн 16 жилийг бодоход л тэдний амьдрал илт дээшилж, Афганистан улсын хамгийн амжилттай яваа иргэд болж чадсан байна.

**Олон Улсын хамтын нийгэмлэгийн байгууллагаас үндэстний цөөнх болсон Хазарачуудад зориулсан төсөл хөтөлбөрийн хэрэгжилт, хүрсэн бодит үр дүн ямар байна вэ?**

Афганистаны ард түмэнд чиглэн үүсгэсэн, эхлүүлсэн, хэрэгжүүлсэн, үр дүнг нь танилцуулсан төсөл хөтөлбөрүүдийг тоолж баршгүй. Харин тусгайлан Хазара үндэстэнд чиглэсэн төсөл хөтөлбөр тэр дунд цөөн байсан. Үүнээс сайн, муу аль аль тал харагдана. Сайн тал нь гэвэл нийгмийн эмзэг хэсэг бүлгийг олж чиглэсэн цөөн төслүүд нь дориун үр дүнд хүрсэн байдаг. Харин муу тал

нь ийм төсөл хэт цөөн байсан бөгөөд тухайн орон нутагт худалдааг хөгжүүлэх болон төрийн үйлчилгээ хүргэх тал дээр үр нөлөө багатай байсан явдал юм. Хэдий тийм боловч цөөн тооны эдгээр төсөл, хөтөлбөрүүд нь Хазарачуудад Афганистан улсын үлгэр жишээ иргэд болох замыг нь гэрэлтүүлж, аян замд нь дэм болж чадсан юм.

**Цаг зав гарган манай сэтгүүлд ярицлага өгсөн танд баярлалаа.**

*Ярилцсан: Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хэвлэл мэдээлэл, сурталчилгаа хариуцсан ажилтан С.Будрагчаа*

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



UIN.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](http://www.mn-nhrc.org), Цахим шуудан: [info@mn-nhrc.org](mailto:info@mn-nhrc.org)  
Иргэдээс гомдол хүлээн авах, хууль зүйн зөвлөгөө өгөх утас: 70000222  
Хүний эрхийн цахим номын сан: <http://mn-nhrc.org/library/>

