



**МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН  
ҮНДЭСНИЙ КОМИСС**

**МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ИЛТГЭЛ**

**2003**

Улаанбаатар хот

## ГАРЧИГ

### Өмнөх үг

#### Нэг. Нийгмийн эмзэг бүлгийн эрхийн төлөв байдал

1.1.	Хүүхдийн эрхийн төлөв байдал	4
1.2.	Тахир дутуу хүний эрхийн төлөв байдал	12
1.3.	Нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдал	18

#### Хоёр. Зарим эрхийн хэрэгжилтийн байдал

2.1.	Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийн хэрэгжилт	23
2.2.	Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид заасан эрхийн хэрэгжилт	26

#### Гурав. Хүний эрхийн өнөөгийн анхаарал татаж буй зарим асуудал

3.1.	Хуулийн зарим байгууллагын үйл ажиллагаа ба хүний эрх	27
3.2.	Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа ба хүний эрх	31
3.3.	Хууль тогтоомж ба хүний эрх	35
3.4.	Хүний эрхийн олон улсын гэрээний хэрэгжилт	37
3.5.	Яам, газруудын нийтээр дагаж мөрдөх тушаал, шийдвэр ба хүний эрх	43
3.6.	Төрийн байгууллагын албан хаагчдын ажлыг дүгнэх журам, шалгуур үзүүлэлтүүд	45
3.7.	Төлбөр хураамж ба хүний эрх	46
3.8.	Авилгал ба хүний эрх	49
3.9.	Эмэгтэйчүүдийг хил дамжуулан худалдах гэмт хэрэг	51
3.10.	Гадаадад хөдөлмөр эрхлэгч иргэдийн эрхийн төлөв байдал	53

**Дүгнэлт, санал, зөвлөмж** 59

**Товчилсон үгсийн тайлал** 61

## ӨМНӨХ ҮГ

Улсын Их Хуралд Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаар хоёрдахь удаагаа илтгэж байна.

Илтгэлд ХЭҮК-оос 2002-2003 оны эхний улиралд явуулсан үйл ажиллагааныхаа явцад олж авсан мэдээлэл, хийсэн ажиглалт, судалгаа иргэдийн өргөдөл, гомдлын мөрөөр хийсэн хяналт шалгалтаар тогтоогдсон зөрчил дутагдлыг авч үзэхийн зэрэгцээгээр төрийн болон төрийн бус байгууллагаас гаргасан илтгэл тайлан, олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн байгууллагуудын зөвлөмж, дүгнэлтийг анхааран үзсэн болно.

Түүнчлэн хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ, конвенци, төрийн захиргааны болон нутгийн удирдлагын байгууллагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргаж буй актуудыг хүний эрхийн талаас нь харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийсэн юм. Илтгэлийг боловсруулахдаа өнөө үед хүн хуульд заасан эрхээ эдлэхэд саад тотгор болж буй бэрхшээл, зөрчлийн шалтгаан нөхцөлд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын анхаарлыг хандуулахыг хичээсэн болно.

Нийгмийн эмзэг бүлэгт хамрагдах хүүхэд, тахир дутуу, нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдал, энэ талаар цаашид авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа арга хэмжээтэй холбогдолтой асуудлыг илтгэлийн нэгдүгээр хэсэгт тусгасан.

Илтгэлийн хоёрдугаар хэсэгт тодорхой эрхийн хэрэгжилт, тухайлбал эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх, хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид заасан эрхийн төлөв байдлын талаар товч авч үзэв.

Хүний эрхийн өнөөгийн хамгийн анхаарал татаж буй бусад асуудлыг гуравдугаар хэсэгт оруулсан ба энд шүүх, цагдаагийн байгууллагын тогтолцоо, үйл ажиллагаанаас эхлээд, гадаадад ажил хөдөлмөр эрхэлж буй хүмүүсийн эрх хүртэл олон асуудлыг багтаасан.

Анхны илтгэлийг /2002 он/ төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчид, судлаачид, дотоод гадаадын шинжээчид, хүний эрхийн идэвхтнүүдээр нээлттэй хэлэлцүүлэхэд /2002 оны 12 дугаар сард/ гарсан санал шүүмжлэл, зөвлөмжийг илтгэлийг бэлтгэхдээ анхааран авч үзсэн болно.

МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН  
ҮНДЭСНИЙ КОМИСС

## НЭГ. НИЙГМИЙН ЭМЗЭГ БҮЛГИЙН ЭРХИЙН ТӨЛӨВ БАЙДАЛ

### 1.1. Хүүхдийн эрхийн төлөв байдал

2000 оны улсын хүн амын нэгдсэн тооллогоор манай улсын хүн ам 2375,5 мянгад хүрч, дундаж өсөлт 1,4 хувь байсан нь сүүлийн 50 жилийн доторхи хамгийн бага үзүүлэлт болжээ.

Нийт хүн амын доторхи хүүхдийн эзлэх хувийн жин өндөр хэвээр, 46,6 хувийг 18 хүртэлх насныхан, 12,1 хувийг 19-24 насныхан эзэлж байна.

Монгол Улс 1990 онд НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцид нэгдэн орж, конвенцийн үзэл санаанд нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох ажлыг шат дараатай хийж, 1996 онд Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийг батлан гаргаж, энэ хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий Хүүхдийн төлөө үндэсний газар, аймгуудад хүүхдийн төлөө төв байгуулж, 2002 онд Монгол Улсын Засгийн газраас “Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”-ийг батлан гаргаж, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж эхэлсэн.

Түүнчлэн Монгол Улс хүүхдийн хөдөлмөрийн талаархи Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын /ОУХБ/ холбогдох конвенциудад нэгдэн орж, хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэх, хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн зорилт, арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжид тусгаж, хэрэгжүүлэхийн төлөө ажилласан байна.

Олон улсын болон гадаадын цөөнгүй байгууллага, иргэд хүүхдийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой багагүй тооны төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж, дотоодын 70 орчим төрийн бус байгууллага хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр дагнасан үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Монголын төр, засгаас хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хөгжүүлэх чиглэлээр олон чухал арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч, нийгэм, эдийн засгийн чадавхи, ажилгүйдэл, ядууралтай холбоотойгоор хүүхдийн эрх зөрчигдөж, олон асуудлууд анхраарал татсаар байна.

ХЭҮК-оос энэ оны эхний улиралд хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилт, хүүхдийн эрхийн асуудлаар хийсэн судалгаа, ОУХБ-ын болон ТББ-уудаас хийсэн судалгаануудаас үзэхэд хүүхдийн эрхийн тулгамдсан дараах асуудлууд анхаарал татаж байна.

**1.1.1. Хүүхдийн амьдрах эрх.** Монгол Улсын Засгийн газар, ДЭМБ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Хүн амын сан болон хандивлагч, түншлэгч орнуудын олон талын дэмжлэгтэйгээр эх, хүүхдийн эрүүл мэндийг хамгаалах, өвчлөл, эндэгдлийг бууруулах, эцэг, эхийн эрүүл мэндийн тусламж хайх мэдлэг, чадварыг дээшлүүлэх, хүүхдийг дархлаажуулах, хөхүүлэх, хоол хүнсний хангамжийг сайжруулах олон талт арга хэмжээг хэрэгжүүлж байгаа нь хүүхэд, өсвөр үеийнхний эрүүл мэндийг сайжруулахад томоохон хувь нэмэр болж байна.

Эрүүл мэндийн бүртгэл зүйн мэдээгээр 10 000 хүүхдэд ногдох өвчлөл нялхсын хувьд 48,5, нэгээс дөрөв хүртэлх насанд 72,3, таваас арван таван насанд 126,7, арван зургаагаас арван есөн насанд 66,8 тохиолдож байна. Мөн ерөнхий боловсролын сургуулийн 1000 сурагч тутмаас 678,2 нь ямар нэг архаг өвчтэй, өсвөр насны охидын 9 хувь нь жирэмсэлсэн судалгааны дүн мэдээ байна.

**1.1.1.1.** Хүүхдийн эндэгдэл буурч байгаа ч ураг нярайн болон нялхсын эндэгдэл олон аймагт улсын дунджаас дээгүүр байна. Амьдралын түвшин доогуур өрхийн хүүхэд 2,5 дахин илүү өвчилж, 3 дахин илүү эмнэлэгт хэвтэж, мөн төдий тоогоор эндэж байна.

Хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагын орчин нөхцөл, технологийг сайжруулахад хүрэлцэхүйц хэмжээтэй хөрөнгө оруулалтыг шаардаж байна. Хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд үзүүлж буй эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж шаардлагын түвшинд хүрч чадаагүй, хүүхдийн эмч бэлтгэх, мэргэшүүлэх бодлого алдагдсан байна.

Сүүлийн арваад жилд хүүхдийн эмчийн тоо 3,5 дахин цөөрсөн төдийгүй нийт аймгийн дөнгөж 25 хувь нь хүүхэд, өсвөр үеийн эрүүл ахуйн эмчтэй байна.

**1.1.1.2.** Хүүхдийн эсэн мэнд амьдрахын үндэс болсон хоол хүнсний чанар хүрэлцээ, хангамж ДЭМБ-ын зөвлөмжийн нийтлэг жишиг хэмжээнд хүрэхгүйгээс тав хүртэлх насны хүүхдэд тураал 12,5 хувь, өсөлтийн хоцрогдол 24,6 хувь, Д аминдэм дутлын рахит 32,1 хувь, цус багадалт 40,2 хувь тохиолдож байна. Мөн таваас дээш насны хүүхэд, өсвөр үеийнхний 16 хувь нь өсөлтийн хоцрогдолтой, 21,4 хувь нь иод дутлын эмгэгтэй байна.

Байгалийн гамшиг, хүрээлэн буй орчны бохирдол, хүний ухамсарт үйлдлээс үүдсэн эрсдэлт байдлаас хүүхэд, өсвөр үеийнхний эрүүл мэнд, амь нас хохирох тохиолдол гарсаар байна. Өсвөр үеийнхний дунд тохиолдох осол гэмтэл, цочмог хордолт насанд хүрэгчдийнхээс 2 дахин илүү байна.

**1.1.2. Хүүхдийн сурч боловсрох эрх.** Сүүлийн жилүүдэд боловсролын тогтолцоог шинэчлэн өөрчлөх, сургалтын арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр нэлээд өөрчлөлт хийгдсэн боловч ерөнхий боловсролын сургуулийн хүртээмж хангалтгүй хэвээр байна.

2000 оны байдлаар улсын хэмжээнд 280,0 мянган суудал бүхий 683 ерөнхий боловсролын сургуульд 494,5 мянган хүүхэд суралцаж, анги дүүргэлт 45-50 хүүхэд болж ЕБС-ийн сургалт дунджаар 2,7 ээлжтэй, зарим сургууль 3 ээлжтэй байна /Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн хэрэгжилтийн талаархи Засгийн газрын илтгэл/.

ХЭҮК-оос хийсэн судалгаанд төвлөрсөн хот суурин газруудын сургуулийн ачаалал өндөр байгаа нь хүүхдийн сурч боловсрох эрх, сурлагын чанарт муугаар нөлөөлж байна гэсэн дүгнэлт хийгдсэн. Нийслэлд 2001-2002 оны хичээлийн жилд 154 ерөнхий боловсролын сургууль хичээллэж, анги дүүргэлт 34 болж, нэг ангид суралцаж буй хүүхдийн тоо өмнөх оныхоос 5,5 хувиар буурсан нь хувийн хэвшлийн сургуулийн эзлэх хувь 39,0 хувь болж өссөнтэй холбоотой байна гэж нийслэлийн Засаг даргын Статистик, мэдээлэл судалгааны газрын мэдээлэлд тэмдэглэгджээ.

Хэдийгээр нийслэл болон зарим төв, суурин газарт ерөнхий боловсролын хувийн сургуулиуд нэмэгдэж байгаа нь сургуулийн анги дүүргэлт, ачааллыг багасгах ач холбогдолтой боловч нэг сурагчаас авч буй сургалтын төлбөр харилцан адилгүй, зарим сургуульд хэт өндөр байгаа нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, "MCS" компаний "Орчлон" сургууль нэг сурагчаас жилд 950 долларын төлбөр авдаг нь хамгийн өндөр байгаа бөгөөд их сургуулийн төлбөрөөс даруй 3 дахин их байна. Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуулиар сургуулийг ашгийн төлөө бус байгууллага гэж тодорхойлсон ч бодит байдлаас харахад зарим сургуулиуд эргэлзээ төрүүлж байна. Түүнчлэн 400-500 долларын төлбөртэй сургууль ч байна. Иймд хувийн сургуулиудын төлбөр хураамжийн үндэслэл, зарцуулалт, сургалтын арга барил чанарт тавих мэргэжлийн хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

**1.1.2.1.** ЕБС-ийн хүртээмж бага, ачаалал маш өндөр байгаа нь сурагчдын сурлагын чанарт муугаар нөлөөлөөд зогсохгүй хичээлээс гадуур соёл, хүмүүжлийн ажил зохиох, мэргэжлийн дугуйлан секц ажиллуулах, сурагчдын

авьяас чадварыг нээн хөгжүүлэхэд чиглэгдсэн арга хэмжээ зохион байгуулах боломжийг хааж, сурагчид чөлөөт цагаа зөв боловсон өнгөрөөхөд муугаар нөлөөлж байна. ЕБС-ийн ачааллыг багасгах, шинээр сургууль барьж байгуулах, өргөтгөх, хувийн бага сургууль байгуулах үүсгэл санаачилгыг дэмжих, урамшуулах талаар Засгийн газраас хөрөнгө хүч гаргах шаардлагатай байна.

**1.1.2.2.** Хүүхдэд суурь боловсрол олгох, сургууль завсардалтыг багасгахад сурагчдын дотуур байрны хангамж, хүрэлцээ чухал ач холбогдолтой хэвээр байна. 1990 оны үеэс сургуулийн сурагчдын дотуур байрны хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж, дотуур байрны зардлыг эцэг, эхээс нь гаргуулж байсан ба ихэнх сумдын дотуур байр хэвийн ажиллаж чадахгүйд хүрсэн. 1990 оны үед нийт сурагчдын 14,5 хувь дотуур байранд хамрагдаж байсан бол 1996 он гэхэд 4,1 хувь болтлоо буурсан.

Харин 1997 оны үеэс эхлэн дотуур байрны сурагчдын тоо өсч 2001-2002 онд 41448 хүүхэд дотуур байранд орох шаардлагатайгаас 27978, 2002-2003 оны хичээлийн жилд 43927 хүүхэд дотуур байранд амьдрах шаардлагатайгаас 33378 хүүхэд дотуур байранд хамрагдаж, 2002-2003 оны хичээлийн жилд зарим аймгуудад дотуур байранд суугчдын тоо харьцангуй нэмэгджээ.

Сурагчдын дотуур байрны нөхцөл, хангамж шаардлагын хэмжээнд хүрэхгүй, ихэнх дотуур байр өвлийн улиралд хэвийн ажиллах боломж, нөхцөлөөр муу байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

**1.1.2.3.** Сургууль завсардалт дорвитой буурахгүй байна. Сургууль завсардалтын талаархи мэдээ судалгаа ихээхэн зөрүүтэй байдаг. Хүүхдийн хөгжил хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрт улсын хэмжээнд суурь боловсрол эзэмшвэл зохих насны /8-15/ хүүхдийн 13,5 хувь нь буюу 68155 хүүхэд сургуульд суралцаж чадаагүй, сургууль завсардалт хөдөө, орон нутагт 20,0 хувьтай байна гэж тэмдэглэгджээ.

1999-2000 онд 12167 хүүхэд, 2000-2001 онд 13751 хүүхэд сургууль завсардсаны 10963 нь хөдөө байна. /БСШУЯ-ны мэдээнээс/

ХЭҮК, Хүүхдийн төлөө үндэсний газар, Монголын хүүхдийн эрхийн төвөөс хийсэн судалгаагаар Дорноговь, Баян-Өлгий, Увс, Дархан-Уул, Булган аймгуудад ерөнхий боловсролын сургуульд хамран сургалт 91-94 хувьтай гарсан. Дорнодод 1955, Баян-Өлгийд 1879, Увсад 1638, Завханд 950, Төв аймагт 867 хүүхэд сургууль завсардсан байв. Сургууль завсардсан хүүхдүүдийн дийлэнхийг нь хөдөөгийн малчдын болон ядуу амьдралтай өрхийн, төв суурин газарт зохих зөвшөөрөлгүй оршин суугчдын хүүхдүүд эзэлж байна.

Өнгөрсөн онд ХЭҮК-оос нийслэл хотын зөвхөн Сонгинохайрхан, Баянзүрх дүүрэгт зөвшөөрөлгүй оршин сууж буй иргэдийн дунд хийсэн судалгаагаар 4754 өрхийн 633 хүүхэд сургууль завсардсан болох нь тогтоогдож байв.

**1.1.2.4.** Хүүхдээ сургуулиас нь гаргаж авах, сургуульд оруулахгүй байх явдал малчдын дунд өсөх хандлагатай болов. ОУХБ-ын “АЙПЕК” хөтөлбөрийн хүрээнд 4 аймгийн хэмжээнд Нийгмийн хөгжлийн төвөөс хийсэн судалгаанд мал маллаж буй 291 хүүхэд хамрагдсан ба тэдний 53,8 хувь сургууль завсардсан, 8,3 хувь нь огт сургуульд суугаагүй байсан байна.

Ядуу амьдралтай, амьжиргааны баталгаажих доод түвшингээс доогуур орлоготой өрхийн сургуулийн насны хүүхдүүд олон тоогоор сургуулиас завсардсаар байхад тэдэнд орон нутгийн засаг, төрийн байгууллагууд тусалж дэмжих талаар хангалтгүй анхаарч байна.

Ховд аймгийн Мөст сумын “Улаан толгой” багийн иргэн, өрх толгойлсон эмэгтэй “Н” нь 4 хүүхэдтэй, айлын зуны пинд амьдардаг, сургуулийн насны 3 хүүхэдтэй бөгөөд хувцас, хичээлийн хэрэглэлгүй тул гурвуулаа сургууль завсардсан. Төсөв хүрэлцээгүйгээс сумаас ямар нэг дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх боломжгүй /Ховд аймгийн судлаачийн тайлангаас/. Иймэрхүү жишээ баримт олон байна.

**1.1.2.5.** Насанд хүрээгүй хүмүүсийн хорих ангид жил бүр 150-200 хүүхэд ирдэг бөгөөд тэдний 60-аад хувь нь 1-7 дугаар ангиас сургууль завсардсан, 30 хувь нь огт бичиг үсэг мэддэггүй хүүхдүүд байдаг байна /Хорих ангийн даргын илтгэлээс. 2003.02.18/.

**1.1.2.6.** Судалгаанаас үзэхэд ядуу иргэдийн хүүхдүүд болон хараа хяналтгүй хүүхдүүд их хэмжээгээр сургуулиас гарч, завсардаж байна. Сурагчдаас элдэв төрлийн шалтгаанаар мөнгө төгрөг хурааж авдаг, хувцас хунар шаарддаг нь ядуу өрхийн хүүхдүүд сургуулиас хөндийрөх, завсардахад нөлөө үзүүлдэг.

Нийслэлд 290 хүүхдийн дунд явуулсан санал асуулгаар сургуулийн захиргаа, багш нарын зүгээс мөнгө, эд зүйл байнга шаарддаг гэж 23,0 хувь нь, хааяа шаарддаг гэж 58,4 хувь, орон нутагт хийгдсэн судалгаанд хамрагдсан 2113 хүүхдийн 69,4 хувь нь, эцэг, эхийн 57,8 хувь нь мөнгө, эд зүйл байнга шаарддаг гэж хариулжээ. Түүнчлэн ЕБС-ийн хүрээнд ном, сурах бичиг, гарын авлага, үзвэрийн билетийг тулгаж зардаг, авахыг шаарддаг, хичээлээс хожигдох, таслахад мөнгө хураадаг болсон талаар иргэд тогтмол гомдол, санал гаргаж байдаг.

**1.1.2.7.** Улсын хэмжээгээр тахир дутуу буюу оюуны хомсдолтой 34000 гаруй хүүхэд байдаг гэсэн судалгаа бий. Эдгээр хүүхдүүдэд зориулагдсан тусгай сургууль 5 байдаг бөгөөд 2000 орчим хүүхэд суралцдаг байна.

Хөдөө, орон нутагт амьдардаг тахир дутуу буюу оюуны хомсдолтой хүүхдүүд сургуульд суралцах, суурь боловсрол эзэмших боломж туйлын хязгаарлагдмал байдаг учир ихэвчлэн сургууль завсарддаг. Хөдөө, орон нутгийн харах, сонсох болон ярих эрхтэний доголдолтой буюу оюуны хомсдолтой хүүхдүүдийн сурч боловсрох эрхийг хангах, тусгай сургуулийн тоог нэмэгдүүлэх, хөдөөд энэ төрлийн сургалтыг ойртуулах арга хэмжээ үнэхээр үгүйлэгдэж байна.

**1.1.3. Хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлт.** Монгол Улс ОУХБ-ын Аж үйлдвэрт ажилд авах насны доод хэмжээний тухай 59 дүгээр конвенци, Газрын доорх ажилд авах насны доод хэмжээний тухай 123 дугаар конвенци, Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хүнд хэлбэрийг хориглох болон устгах тухай 182 дугаар конвенцид нэгдэн орж, хүүхдийн хөдөлмөрийн тухай асуудлыг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн /1999 он/ Наймдугаар бүлгээр зохицуулж, ажилд авах насны доод хязгаарыг 16 нас байхаар тогтоож, насанд хүрээгүй хүн ажиллуулахыг хориглосон ажлын байрны жагсаалтыг батлан гаргаж, хөдөлмөр эрхлэлтийн хүрээнд хүүхдийн эрхийг хамгаалах хэрэгжүүлэх чиглэлээр нэлээд ажил зохиож байна.

Гэвч ядуурал, ажилгүйдэлтэй холбоотойгоор бага насны болон насанд хүрээгүй хүмүүс эрүүл энх өсч хөгжихөд сөрөг нөлөөтэй хүнд, тэвчишгүй хэлбэрийн ажил хөдөлмөр эрхлэх нь бага биш байна.

**1.1.3.1.** Улсын хэмжээгээр албан болон албан бус салбарт хичнээн хүүхэд хөдөлмөр эрхэлдэг болох талаар нэгдсэн тоо баримт байдаггүй. НХХЯ “Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн ажлын нөхцөлийн талаар судалгаа хийгдсэн боловч албан бус салбарт хичнээн хүүхэд хөдөлмөр эрхэлдэг талаар тодорхой тоо байхгүй, харин сургууль завсардсан хүүхдийн тоогоор багцаалж болно” гэж нийтэд мэдээлсэн /Зууны мэдээ, 2002- 6-12, №145/.

ХЭҮК болон төрийн бус байгууллагуудаас нийслэл болон хөдөө, орон нутагт хийсэн судалгаанаас үзвэл хүүхдүүд эрүүл мэнддээ сөрөг нөлөө үзүүлж болох доорхи төрлийн ажил хөдөлмөрийг эрхэлж байна.

**1.1.3.1.1.** Сүүлийн жилүүдэд алтны ордуудад насанд хүрээгүй хүмүүс томчуудын нэгэн адил шороо зөөж ухах, ачиж буулгах, чулуу бутлах, мөнгөн ус зэрэг хорт бодистой харьцаж ажиллах нь түгээмэл болсон нь анхаарал татаж байна.

Хамгийн аюултай нь алтны уурхайд албан бусаар хөдөлмөрлөж буй хүүхдүүд хүний эрүүл мэндэд хорт нөлөө үзүүлдэг мөнгөн устай харьцаж ажилладаг байна. ОУХБ-ын “АЙПЕК” хөтөлбөрийн хүрээнд Төв, Дархан-Уул, Сэлэнгэ аймгийн нутагт байдаг үндсэн ба шороон ордны 17 уурхайд хувиараа алт олборлодог 59 хүн, үүний дотор 11-18 насны 17 хүүхдийн дунд НЭМХ-ээс хор судлалын шинжилгээ хийхэд, судалгаанд хамрагдсан 17 хүүхдийн 8 нь мөнгөн усны архаг хордлоготой, тэдний 7 нь мэдрэлийн сульдааны хам шинжийн өвчтэй болсон байна. Эдгээр уурхайнуудад ажилладаг 122 хүүхдийн дунд мөнгөн устай харьцаж ажилладаг хүүхэд 37,7 хувийг эзэлж байжээ. Тэнд ажилладаг эмэгтэйгээс мөнгөн усны хордлоготой, бие эрхтэний согогтой хүүхэд төрсөн талаар дээрх судалгааны тайланд тусгагджээ.

Хувиараа алт олборлогчдоос бэртэж, гэмтсэн осол аваарт орсон, эрүүл мэндээрээ хохирсон тохиолдол цөөнгүй гардаг байна. 2000-2002 онд Борнуурт 3 удаа, Баруунхараад 4 удаа осол гарсан байна.

**1.1.3.1.2.** Хүүхдүүд осол аваарт өртөж болзошгүй газрын гүнд, нүх цооногт ажиллах, чулуу бутлах хүнд хүчир хөдөлмөрийг эрхэлж, хүүхдийн өргөх ачааны зөвшөөрөгдөх/ эрэгтэй хүүхэд 8-16 кг, эмэгтэй хүүхэд 5-10 кг/ хэмжээнээс 2-3 дахин хүнд шороо, чулуу байнга зөөх нь элбэг байна.

Нийслэлийн Налайх дүүргийн нүүрсний уурхайд 200-300 хүүхэд тогтмол ажиллаж /тэднийг хүмүүс “болжмор”, “хэрээ” гэж нэрлэдэг/, нүүрс чирж гаргах, шигших, түүх зэрэг хүнд хортой хөдөлмөр эрхэлдэг.

**1.1.3.1.3.** Нийслэлийн зургаан дүүргийн том, бага нийлсэн 31 зах дээр 1000 гаруй хүүхэд хөдөлмөр эрхэлдэг гэсэн баримжаа тоо бий. Нийслэлийн зарим дүүргүүдийн зах дээр ажилладаг 300 хүүхдийн /64,3 хувь нь эрэгтэй, 35,7 хувь нь эмэгтэй/ дунд судалгаа хийхэд тэдний 58,7 хувь нь сургууль завсардсан, 45,3 хувь нь өвчин эмгэг тусч, 39,0 хувь нь ямар нэг бэртэл гэмтэл авч байсан байна.

Зах дээр хөдөлмөр эрхэлдэг хүүхдүүдэд томчуудын зүгээс дээрэлхдэг, хөлс мөнгөө дутуу өгдөг, том хүүхдүүдэд зодуулах, дээрэмдүүлэх зэрэг дарамт бэрхшээл байнга гардаг гэж санал асуулгад оролцсон хүүхдүүдийн дийлэнх хариулсан байна.

Судалгаанд хамрагдагсдын 74 хувь нь захын байцаагчид, 29,3 хувь нь атаманд, 4,9 хувь нь захын цагдаад олсон орлогоосоо ямар нэгэн хэмжээгээр татвар, хураамж төлдөг гэж хариулжээ.

**1.1.3.1.4.** Монголын уламжлалт мал аж ахуй, ёс заншилтай холбоотой зарим асуудлууд ч хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй буюу хүнд хөдөлмөрт тооцогдох эсэх талаар сүүлийн үед ихээхэн яригдах болсон. Энэ нь ч зүй ёсны хэрэг.

Сүүлийн жилүүдэд суурь боловсрол эзэмшвэл зохих насны олон мянган хүүхдүүд хөдөө, орон нутагт янз бүрийн хэлбэрээр хөдөлмөр эрхэлж байна. Хүүхдүүд өөрсдийн эцэг, ах, дүүгийн хамтаар мал маллаад зогсохгүй, ядуу амьдралтай өрхийн хүүхдүүд олон малтай айл өрхөд хөлстэй, хөлсгүй зарагдах явдал түгээмэл болсон байна. 2001 онд Өвөрхангай, Ховд аймгуудын 12 сумын 225 малчин өрх, 122 ажил олгогч өрхийн 291 хүүхдийг хамруулан судалгаа хийхэд судалгаанд хамрагдсан хүүхдүүдийн 54,6 хувь нь гэртээ буюу хамаатан садныдаа, 45,4 хувь нь айлд мал малладаг, 58,3 хувь нь сургууль завсардсан хүүхдүүд байсан ба ажил олгогч өрхийн 57,4 хувь нь 201-500, 3,3 хувь нь 500-аас дээш толгой малтай өрхүүд байжээ /ОУХБ-ын “АЙПЕК” хөтөлбөрийн хүрээнд НХТ-ийн хийсэн судалгаанаас/.

Айлд мал маллаж байгаа хүүхдүүд ихэнхдээ аман тохиролцоогоор ажилладаг ба судалгаанд хамрагдагсдын 1,5-6,1 хувь нь бичгийн гэрээтэй гэх боловч ийм гэрээг үзүүлж чадаагүй ба айлд мал маллаж байгаа хүүхдийн 54,3 хувь нь хөлс, шан харамж авдаг гэж, 45,7 хувь нь хөлс авдаггүй гэж хариулжээ.



ХЭҮК-оос 2003 онд хийсэн судалгаагаар Завханд 743, Өмнөговьд 650, Баянхонгорт 3500, Говь-Алтайд 522 хүүхэд мал аж ахуйн салбарт ажилладаг гэсэн мэдээ байна.

Дорнод аймгийн Баянтүмэн суманд л гэхэд 7-16 насны 12 хүүхэд айлд мал малладаг байна /Сумын нийгмийн ажилтны ярианаас/.

Эдгээр тоо баримтаас ядуу амьдралтай өрхийн хүүхдийн хөдөлмөрийг ямар ч гэрээ хэлцэлгүйгээр, цалин хөлсгүйгээр ашиглаж, завших, тэд боловсрол эзэмших, сурч боловсрох эрхээ эдэлж чадахгүй хохирох хандлага газар авч байна гэсэн дүгнэлт хийж болох байна.

Энэ нөхцөлд төр, засгийн зүгээс онцгой анхаарал тавьж орон нутгийн засаг захиргааны болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах байгууллагаас тавих хяналтыг хүчтэй болгох, нөхцөл байдлыг сайтар хянах судлах шаардлагатай болжээ.

**1.1.3.1.5.** Уралдааны хурдан морь унаж буй хүүхдийн эрхийн асуудалд олон нийтийн зүгээс шүүмжлэлтэй хандах явдал нэлээд гарах болов.

Монголын уламжлалт хурдан морины уралдааны зорилго, хамрах хүрээ ихээхэн өөрчлөгдөж, зах зээлийн шинж төрхтэй болж, баяр наадам, ой тэмдэглэх үйл ажиллагаа, бооцоот уралдааны тоо ихэсч, өвөл зунгүй хурдан морины уралдаан зохиогддог болсон. Тойм байдлаар авч үзэхэд жилдээ 40-50 баяр наадам болж, морь уралдуулж, 2000 орчим хүүхэд морь унадаг гэсэн баримжаа байдаг байна.

Уралдааны морь унах нь хүүхдийн хөдөлмөр мөн эсэх талаар маргаан мэтгэлцээн байдаг. Морь уях үеэр өглөөнөөс үдэш хүртэл хүүхдүүд морьтойгоо ажиллаж, идэш хоол, уяаг нь тааруулж, унаж үсэргээ сунгаанд оролцож, гэр орноосоо тусгаарлагдан, халуунд халж, хүйтэнд дааран байж, уралдааны үед 15-30 км зайд бартаатай тоос шороотой замаар, нүүр нүдгүй булуулан, заримдаа унаж бэртэн байж уралддагийг харахад хурдны морь унахыг хүүхдийн хөдөлмөр гэж үзэхээс өөр аргагүй.

Бага насны хүүхдүүд хурдан морь унах нь түүний амь нас, эрүүл мэндэд бодит эрсдэлтэй байна. Зөвхөн 2001 оны Ардын хувьсгалын 80 жилийн ойн баяр наадмаар уралдсан их нас, азарганы уралдааны үеэр 49 хүүхэд мориноосоо унаж хүнд, хөнгөн хэлбэрээр бэртсэн, 1999 оны Улсын баяр наадмаар 1 хүүхэд амь насаа алдсан баримт байна.

Монголын Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбооноос хурдан морь унадаг 50 хүүхдийн дунд явуулсан судалгаагаар тэдний 68,0 хувь нь 10-15 насны, 32,0 хувь нь 6-9 насны хүүхдүүд байсан ба уяачид, хүүхдүүдийн 68,9 хувь нь хурдан морь унаж байгаа хүүхдийн аюулгүй байдалд үргэлж санаа зовдог гэж хариулжээ.

Хурдан морь унадаг хүүхдийн хөлс, урамшууллын тухайд ч анхаарч үзэх шаардлагатай болсон. Хурдан морины хүүхдийн тухай асуудлыг уламжлалт ёс заншил хэмээн үзэж, тэдний эрүүл мэнд, амь насны талаар анхааран авч үзэхгүй, төрийн зүгээс ямар ч зохицуулалтгүй явж ирснийг хүүхдийн эрхийн ноцтой зөрчил гэж үзэж байна. Хурдан морь унах хүүхдийн насны доод хязгаарыг тогтоох, тэдний амь нас, бие эрхтэнд нь учирч болох эрсдлийг багасгах, аюулгүй ажиллагааг хангах, морины эзэн болон хүүхдийн хоорондын хөдөлмөрийн харьцааг зохицуулах, даатгалд хамруулах зэрэг асуудлыг судлан үзэж, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

**1.1.3.1.6.** Насанд хүрээгүй хүмүүс /16-18/ үйлдвэр, аж ахуйн газруудад хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах нь цөөнгүй байна. Насанд хүрээгүй хүмүүсийн хөдөлмөрийн харьцааг хөдөлмөрийн хуульд тусгайлан заасан боловч энэхүү заалт амьдралд тэр бүр хэрэгжихгүй байна. ХЭҮК-оос нийслэл болон Дархан-Уул аймгийн гадаадын хөрөнгө оруулалттай 24 үйлдвэрт хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг шалгаж үзэхэд тэднийг тогтоосон хугацаанд эрүүл

мэндийн үзлэгт хамруулдаггүй, илүү цагаар болон хөдөлмөрийн хуульд зааснаас илүү хугацаагаар ажиллуулдаг зэрэг зөрчил илэрч байсан.

Дорнод аймгийн “Шинхуа” ХХК-д 17-18 насны охид хөвгүүдийг эрүүл ахуйн шаардлага хангаагүй байранд шөнийн цагаар ажиллуулдаг байна /Дорнод аймгийн судлаачийн тайлангаас/.

**1.1.4. Хүүхдийн гэмт хэрэг.** Хууль тогтоомжоор насанд хүрээгүй хүмүүсийн үйлдсэн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, шүүн таслах тусгай зохицуулалттай бөгөөд тэднийг цагдан хорих, ял эдлүүлэх тусгай төрөлжсөн байгууллагуудтай байна.

**1.1.4.1.** Насанд хүрээгүй хүмүүсийг гэмт хэрэг, хэв журмын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хараа хяналтгүй, тэнэмэл хүүхдийг асрамж халамжтай болгох, багасгах талаар орон нутгийн засаг захиргааны болон цагдаагийн байгууллагаас багагүй ажил зохиож, ихээхэн хөрөнгө хүч зарцуулдаг байна.

Гэвч гэмт хэрэгт холбогдсон насанд хүрээгүй хүмүүс болон хараа хяналтгүй хүүхдийн тоо харьцангуй их байна. Цагдаагийн Ерөнхий Газраас гаргасан мэдээгээр 2001 онд улсын хэмжээгээр 1147 гэмт хэрэгт 1675 хүүхэд холбогдсон бол 2002 онд 1059 хэрэгт 1703 хүүхэд холбогдож, гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдийн тоо 1,6 хувиар өссөн байна. Гэмт хэрэг үйлдсэн нийт хүүхдүүдийн 70 гаруй хувь нь Улаанбаатарт байдаг. Насанд хүрээгүй хүмүүсийн үйлдэж байгаа гэмт хэргийг төрлөөр нь авч үзвэл хэрэгт холбогдогчдын бараг 70 орчим хувь нь бусдын өмчийн эсрэг тухайлбал, хулгайн гэмт хэрэгт холбогджээ.

**1.1.4.2.** Шүүхийн статистик мэдээгээр 2000 онд 990, 2001 онд 1034, 2002 онд 1162 насанд хүрээгүй хүмүүс ял шийтгүүлсэн. Гэмт хэрэгт холбогдож шүүхээр ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийн 10 гаруй хувьд нь хорих ял оноодог бөгөөд хүүхдийн хорих ангид жил тутам 150-200 шахам хүүхэд ирж хүмүүждэг.

**1.1.4.3.** Хорих ангид ирж хүмүүжиж буй хүүхдүүдийн 70 орчим хувь нь огт бичиг үсэг мэддэггүй, 60-аад хувь нь сургууль завсардсан, 10-15 хувь нь бүтэн өнчин, орон гэргүй тэнэмэл хүүхдүүд байна.

Хорих ял шийтгүүлсэн хүүхдүүд ялынхаа тал хувийг эдлээд магадлангаар орж хугацаанаасаа өмнө тэнсэн суллагддаг байсан бол шинэ Эрүүгийн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш тэд хугацаанаасаа өмнө тэнсэн суллагдах магадлал тун хомс болжээ. Уг хуулийн 74.4-д зааснаар: учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүй бол хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах журмыг хэрэглэхгүй гэжээ. Тэдний дийлэнх нь өмчийн эсрэг гэмт хэрэгт шийтгүүлж, учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүй, төлөх ч чадваргүй байдаг.

Гэмт хэрэгт холбогдож, ял эдэлж суллагдсан хүүхдүүдийг нийгэмд байр сууриа олох, ажил мэргэжилтэй болоход нь төрөөс тусгайлан авч үзэж, тусалж дэмжих талаар онцгой анхаарах шаардлагатай байна.

“Би хулгай хийхгүйгээр амьдарч чадахгүй, амьдрал надаас хулгай хийхийг шаардаж байна, надад гэр орон байхгүй, би хаачих юм бэ, би дахиад л хулгай хийж шоронд орох байх” гэж 18 настай хүү ярьсан байна /ХЗДХЯ, ЦЕГ, ХЭҮК, МӨХ-ноос хийсэн судалгааны тайлангаас/.

**1.1.4.4.** Судалгаанаас үзэхэд насанд хүрээгүй хүмүүст оноож байгаа хорих ялын хувийн жин насанд хүрэгчдийнхээс доогуур байгаа хэдий ч Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн заалтын дагуу насанд хүрээгүй хүмүүст онцгой, гарцаагүй тохиолдолд л хорих ял оноож байх бодлогыг шүүх баримтлах шаардлагатай байна.

Анх удаагаа онц хүнд биш гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдүүдэд хорих ял оноосон тогтоол биелүүлэхийг түдгэлзүүлэх, хорихоос өөр ял оноох хуулийн заалтыг өргөн ашиглах хэрэгтэй байна.

Гэмт хэрэг зөрчилд холбогдсон хүүхдүүд нь ихэвчлэн амьдралын түвшин доогуур, бүтэн өнчин буюу хагас өнчин хүүхдүүд байдаг бөгөөд тэдний

өмгөөлөгч авч эрх зүйн туслалцаа авах эрх нь ихээхэн хязгаарлагдмал байна. ХЭҮК-оос 2001 онд хийсэн судалгаанаас үзэхэд Ганц худагт хоригдож буй 70 орчим хүүхдийн 60 орчим хувь нь огт өмгөөлөгч аваагүй байсан.

Шинээр мөрдөгдөж буй ЭБШ хуулиар хөнгөнөөс бусад бүх төрлийн гэмт хэрэгт хүүхдүүдийг цагдан хорьж болохоор байгаа ба хорьж мөрдөх дээд хугацааг бүтэн 1 жил 6 сараар тогтоосон нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пакт, Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн “Цагдан хорих арга хэмжээг онцгой тохиолдолд хэрэглэх, хэргээ аль болох ахар богино хугацаанд хянан шийдвэрлүүлэх эрхтэй” гэсэн зарчимтай зөрчилдөж байна.

Гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдүүдийн хэргийг богино хугацаанд таслан шийдвэрлэх, онц шаардлагагүй тохиолдолд цагдан хорихоос түдгэлзэх, өмгөөлөгч авах эрхийг нь ойлгуулах, тийм нөхцөл боломжоор хангах талаар хуулийн байгууллагууд онцгой анхаарах шаардлагатай байна.

**1.1.5. Хараа хяналтгүй хүүхэд.** Нийслэлийн Цагдаагийн газрын Хүүхдийн хаяг тогтоох газрын мэдээгээр 2000 онд 1795, 2001 онд 1829, 2002 онд 1279 хараа хяналтгүй тэнэмэл хүүхдийг хүлээн авч хаягийг нь тогтоох ажиллагаа явуулж эцэг, эх, асран хамгаалагчид болон асрамж, халамжийн байгууллагад шилжүүлжээ. Түүнчлэн улсын хэмжээнд 231 хүүхэд орон гэрээсээ дайжин, хараа хяналтгүй тэнэж яваа гэсэн мэдээг тус газар гаргажээ.

Хараа хяналтгүй тэнэмэл гэгдэх хүүхэд Дархан-Уул, Дорнод, Дундговь, Сэлэнгэ аймгуудад бусад аймгаасаа харьцангуй олон байна.

**1.1.5.1.** Хараа хяналтгүй тэнэж яваад хаяг тогтоох газарт ирсэн хүүхдийг авч хүмүүжүүлэх газар нь хүүхдийн асрамж халамжийн төвүүд байдаг. Улаанбаатар хотод 27, Дорнод, Дархан-Уул, Орхон, Сэлэнгэ, Төв аймагт 10 орчим хүүхдийн асрамж халамжийн төвүүд үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Тэдний дийлэнх олонхи нь гадаадын байгууллага, иргэдийн санхүүжилтээр ажилладаг.

Хүүхдийн хаяг тогтоох газар тэнэмэл хүүхдийн тухайд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг хэдий ч ахуй нөхцөл, боловсон хүчин, хангамжийн хувьд төдийлөн сайн биш байна. Хараа хяналтгүй хүүхдийг албадан саатуулах тухай хуулиар /1994 он/ тэдгээр хүүхдийг 7 хүртэл хоногоор албадан саатуулахаар заасан нь ямар нэгэн гэмт хэрэг зөрчилд холбогдоогүй, гэм буруугүй байхад хүүхдүүдийг ингэж олон хоногоор албадан саатуулж байгаа нь тэдний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг зөрчиж байна.

**1.1.5.2.** ХЭҮК, Хүүхдийн төлөө үндэсний газраас 2003 оны эхээр хийсэн судалгаагаар улсын хэмжээнд асрамж, халамжийн 37 байгууллагад 1606 хүүхэд хүмүүжиж байгаагийн 758 нь бүтэн буюу хагас өнчин, 171 нь эцэг, эхтэйгээ таарамжгүйн улмаас, 124 нь хойд эцэг, эхтэйгээ таарамжгүйн улмаас, 171 нь эцэг, эх нь ял эдэлж байгаагаас асрамж, халамжийн төвд ирсэн хүүхдүүд байсан байна. Нийслэлийн асрамж, халамжийн 27 байгууллагад 1262 хүүхэд хүмүүжиж байна.

Манай бизнесийн салбарынхан элдэв төрлийн ой, тэмдэглэлт үйл явдал, алдар цолтнуудыг ивээн тэтгэх, хөрөнгө мөнгө гаргах нь их байдаг хэдий ч хараа хяналтгүй, эцэг, эхгүй болон ядуучуудын хүүхдүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, хүмүүнлэгийн тусламж үзүүлэх нь цөөн байна. Тэдний хүч туслалцааг нийгмийн энэ салбарт чиглүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй байна.

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулинд улсын асрамжид хүмүүжиж байгаад 18 насанд хүрсэн өөрийн гэсэн эд хөрөнгөгүй хүүхдүүдэд улсаас орон байр олгох заалттай боловч энэ нь амьдралд хэрэгждэггүй.

**1.1.5.3.** Орон гэргүй буюу орон гэрээсээ дайжсан охидууд биеэ үнэлэх явдал бодит байдал болсон. Биеэ үнэлдэг охидын талаар олон янзын тоо байдаг хэдий ч ЦЕГ-аас гаргасан судалгаагаар улсын хэмжээгээр насанд хүрээгүй 119 охид биеэ үнэлдэг гэсэн мэдээ бий. Хамгийн харамсалтай нь бага

насны буюу 11-16 насны охид биеэ үнэлэх явдал нэлээд байдаг бөгөөд тэднийг ихэвчлэн насанд хүрэгчид зохион байгуулж удирддаг, зочид буудал, баар, цэнгээний газрууд боломж олгодог байна. Биеэ үнэлэх явдлыг зохион байгуулсан, орон байраар хангасан, боломж олгосон хүмүүсийг илрүүлэх, хариуцлага хүлээлгэх, биеэ үнэлэгч охидуудад ухуулга, сурталчилгаа хийх ажлыг эрчимжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

**1.1.6. Гэр бүлийн орчин.** Хүүхэд эрх чөлөөтэй, эрүүл энх өсч, хөгжихөд гэр бүлийн орчин буюу эцэг, эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч онцгой үүрэгтэй билээ.

Эцэг, эхчүүд гэрлэлтээ цуцлуулах, гэмт хэрэг үйлдэж, ял шийтгүүлэх, архинд орох, ажилгүй болох тохиолдол бүрийн цаана хүүхдийн эрх ашиг хөндөгдөж байна. Иймээс гэр бүлийг бэхжүүлэх, эцэг, эхийн асран хүмүүжүүлэх үүргээ биелүүлэх ухамсрыг дээшлүүлэх, үүргээ биелүүлээгүй эцэг, эхтэй тооцох хариуцлагыг чангатгах хэрэгтэй байна.

**1.1.6.1.** Шүүхийн статистик мэдээнээс үзвэл гэр бүл салалт сүүлийн 4 жил дараалан өсчээ. 1999 онд 1425, 2000 онд 1517, 2001 онд 1657, 2002 онд 1803 гэр бүл гэрлэлтээ цуцлуулж, 2000 онд 899, 2001 онд 1371, 2002 онд 1125 хүүхдэд тэтгэвэр тогтоосон.

Тэтгэврийн хэмжээг 11 хүртэл насны хүүхдэд амьжиргааны баталгаажих доод түвшингийн хэмжээгээр, 11-16 насны хүүхдийг амьжиргааны баталгаажих доод түвшингийн хэмжээгээр тэжээн тэтгүүлэх хуультай ч, сүүлийн жилүүдэд хүүхдийн тэтгэлгийн төлөлт эрс доошилсон байна.

Нийслэлийн хэмжээнд гэхэд 2576 хүн шүүхийн шийдвэрээр хүүхдийн тэтгэлэг төлөх гүйцэтгэх хуудасны бүртгэлтэй боловч ихэнх нь хаяг дээрээ байхгүй, төлбөрийн чадваргүй гэсэн үндэслэлээр биелдэггүй байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хуулиар шийдвэр гүйцэтгэгчид биелүүлсэн төлбөрийнхөө 10 хувиар урамшуулал авахаар хуульчлагджээ. Харин хүүхдийн тэтгэлгийн тухайд шийдвэр гүйцэтгэгчид ямар нэгэн урамшил байхгүй учир тэд хүүхдийн тэтгэлгийг төлүүлэхээр нэг их хүч гаргадаггүй нь тодорхой. Хүүхдийн тэтгэлгийн төлөлтийг сайжруулах үүднээс эдгээр гүйцэтгэх хуудсыг биелүүлсэн шийдвэр гүйцэтгэгчид олгох шагнал урамшлыг тогтоож өгөх шаардлагатай байна.

**1.1.6.2.** Хараа хяналтгүй тэнэж, асрамж халамжийн байгууллагад хүмүүжиж буй нэлээд хүүхдүүд эцэг, эхтэй байна. Нийслэлийн асрамж, халамжийн төвд хүмүүжиж байгаа 1262 хүүхдийн 436 нь хагас өнчин, 447 нь эцэг, эхтэй хүүхдүүд юм.

Судалгаа хийх явцад зарим эцэг, эхчүүд гэр орноо зараад хүүхдээ орхиод сураггүй болсон тохиолдол ч гарсан. Төв аймгийн Баруун Зуун мод багийн иргэн “С” эхнэр нь нас барсны дараа, гэр орон, эд зүйлээ зараад хүүхдүүдээ хаяж явсан, 4-15 насны 4 хүүхэд нь айлын хашаа байшинд амьдарч байна. Саяхнаас хүүхдүүдийг нь дотуур байранд авчээ /Төв аймгийн судалгааны тайлангаас/.

Ийм маягаар үр хүүхдээ асарч хүмүүжүүлэх үүргээсээ зайлсхийсэн хүмүүст иргэний болон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, үүргээ биелүлдэг болгох талаар хууль хяналтын болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах байгууллагын ажлын уялдаа холбоог сайжруулах хэрэгтэй байна.

## **1.2. Тахир дутуу хүний эрхийн төлөв байдал**

ХЭҮК-оос Монголын тахир дутуу иргэдийн байгууллагуудын үндэсний холбоо, Монголын тахир дутуу эмэгтэйчүүдийн холбоотой хамтарч аймгуудын ИТХ-ын тэргүүлэгчид, Засаг дарга нарын дэмжлэгтэйгээр 20 аймаг, (Орхон аймаг ороогүй), нийслэлийн Налайх ба төвийн 6 дүүргийг хамруулан тахир

дутуу иргэдийн эрхийн төлөв байдал болон нийгмийн хамгааллын байдалд судалгаа хийсэн юм.

Бүрэн бус мэдээгээр 57370 тахир дутуу хүн байгаагийн дотор 9398 хүн буюу 16.4% нь оюуны хомсдолтой, 5486 хүн буюу 9.5% нь хэл ярианы болон сонсох эрхтэний согогтой, 2592 хүн буюу 4.5% нь харааны согогтой, 9692 хүн буюу 16.9% нь хөдөлгөөний эрхтэний согогтой, 30202 буюу 52.6% нь бусад шалтгааны улмаас тахир дутуу болсон байна.

**1.2.1. Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллыг хангах эрх зүйн орчин.** Тахир дутуу иргэдийг нийгмийн амьдралд идэвхитэй оролцуулах, эрхийг нь хамгаалах, тэдэнд үзүүлэх нийгмийн халамж, үйлчилгээ, амьдралын баталгааг хангах асуудлууд нь Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хууль /1995 он/, Хөдөлмөрийн тухай хууль /1999 он/, Иргэний эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль /2002 он/, Эрүүл мэндийн тухай хууль /1998 он/, Нийгмийн халамжийн тухай хууль /1998 он/-иуд болон 1998 онд Засгийн газраас баталсан “Тахир дутуу иргэдийн аж байдлыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”, 2002 оны 7 дугаар сард баталсан “Осол гэмтлээс сэргийлэх үндэсний хөтөлбөр”, холбогдох төрийн захиргааны төв байгуулагуудын тушаал, шийдвэр, дүрэм, журам зэрэгт тусгалаа олжээ.

Мөн түүнчлэн тахир дутуу иргэдийн аж байдал, нийгмийн асуудлыг шийдэх, боловсролыг дээшлүүлэх замаар тэднийг нийгмийн амьдралд эрүүл хүмүүсийн нэгэн адил тэгш эрхтэйгээр оролцох бололцоог хангахад чиглэгдсэн хөнгөлөлт, үйлчилгээнүүд доорх хуулиудад тусгагджээ. Үүнд:

❖ Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай /1998 он/ хуулийн 9 дүгээр зүйлд: тахир дутуу хүмүүст зориулсан тусгай зориулалтын хэрэгслийг үйлдвэрлэх болон импортолж борлуулсан тохиолдолд нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх;

❖ Гаалийн тарифийн тухай /1996 он/ хуулийн 21 дүгээр зүйлд: тахир дутуу хүнд зориулсан тусгай зориулалтын хэрэгсэл, түүнийг үйлдвэрлэхэд шаардагдах тоног төхөөрөмж, түүхий эд, хүмүүнлэгийн буюу буцалтгүй тусламжийн барааг гаалийн татвараас чөлөөлөх;

❖ Боловсролын тухай /2002 он/ хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсад боловсрол нь хүмүүнлэг, ардчилсан, тасралтгүй, бүх нийтэд хүртээмжтэй байх бөгөөд иргэдэд сурч боловсроход нь адил тэгш эрх эдлүүлэх, суралцагчид суралцах нөхцөл бололцоогоор хангуулах зэрэг эрхээр хангагдсан байх;

❖ Дээд боловсролын тухай хуульд: тахир дутуу суралцагчдад буцалтгүй тусламж, сургалтын төлбөрт зориулан хөнгөлөлттэй зээл олгох.

Энэ мэтээр тахир дутуу иргэдийн тэгш эрхийг хангах, нийгмийн амьдралд татан оролцуулах, хөдөлмөр эрхлүүлэх, тэдний эрүүл мэндийг хамгаалах, нөхөн сэргээх, нийгмийн баталгааг хангах талаар хууль эрх зүйн орчин үндсэндээ бүрдэж байгаа гэж үзэж болохоор байна.

Гэвч зарим хуулиудын заалт тахир дутуу хүний эрхийг хэрэгжүүлж, нийгмийн хамгааллыг хангахад тэдний хэрэгцээ, шаардлага, орон нутгийн онцлогт тохирохгүй тал байна.

**1.2.1.1. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлд ажил үйлчилгээний онцлогт харшлахгүй тохиолдолд 50 ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажил, албан тушаалынхаа 3, түүнээс дээш орон тоонд тахир дутуу буюу одой хүнийг ажиллуулах, хэрэв ажиллуулаагүй бол ажиллуулаагүй орон тоо тутамд сар бүр төлбөр төлж байх тухай заалт нь амьдралд нийцэхгүй, хөдөө орон нутагт биелэх боломжгүй байна.**

Аймгуудад 50 ба түүнээс дээш ажиллагсадтай аж ахуйн нэгж, байгууллага маш цөөн учир тахир дутуу хүнийг хуулинд заасан хэмжээгээр авч ажиллуулах боломжгүй байдаг. Нийслэлд гэхэд 50 ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн

нэгж байгууллага 353 байгаагаас 252 нь буюу 71.3 нь төсвийн байгууллага байна (Нийслэлийн судалгааны материалаас).

**1.2.1.2.** Тахир дутуу иргэдийн ялангуяа, тийм хүүхдийн ихэнх нь нэн ядуу, ядуу байдаг учир тэдний протез, ортопедын үйлчилгээг нэг удаа л НХАҮ-ний сангаас үнийг нөхөн олгохоор заасан нь амьдралд огт нийцэхгүй байна.

Тахир дутуу ч гэсэн хүүхэд байгалийн жам ёсоор өсч торнин, биеийн хэмжээ нь түргэн өөрчлөгддөг учир протез, ортопедийн хэрэгслийг нь жил бүр өөрчлөх шаардлага гардаг байна. Гэтэл ядуу болон нэн ядуу тахир дутуу хүмүүс түүнийгээ солиулах санхүүгийн ямар ч боломжгүй байдаг. Тухайлбал, нэн ядуу амьдралтай тахир дутуу хүний протез, ортопедийн хэрэгслийн үнийг нэг удаа нөхөн олгоод дараа нь эдэлгээний хугацаа дуусах, эвдэрч муудсан тохиолдолд дахин авах ямарч боломж байдаггүй байна. Судалгааны дүнгээс үзвэл тахир дутуу хүний протез, ортопедийн хэрэгслийг гадаад, дотоодын хандив тусламжийн шугамаар өгч байгаа болохоос бус үнээр нь худалдан авч байгаа тахир дутуу хүн байхгүй байна. Ер нь сонсголын аппарат, тэргэнцэр, таяг олдоц муутай, нэг удаа хийлгэсэн протезууд нь шаардлага хангахгүй болсноос дахин хийлгэж чаддаггүй байна. Зарим сонсголын аппарат нь шуугиад чанарын шаардлага хангахгүй байгаа талаар хэд хэдэн сумдаас гомдол тавьж байна (Булган аймгийн судалгааны материалаас). Мөн дүлий хүмүүст олгож байгаа Хятад улсад үйлдвэрлэсэн сонсголын аппарат нь хүний биед муугаар нөлөөлж сонсголыг нь улам муутгаж байна. Иймд “ХБНГУ-д үйлдвэрлэсэн сонсголын аппаратыг өгч байвал зүгээр байна” гэсэн гомдол байнга гардаг (Архангай аймгийн судалгааны материалаас).

Тахир дутуу иргэдийн Мэргэжлийн сургалт, сэргээн засалтын үндэсний төвөөс 2002 онд тахир дутуу 3976 хүний дунд явуулсан судалгаагаар 18,51 хувь нь протез, ортопедийн хэрэгслийн үнийг төлөх чадвартай, харин 81,49 хувь нь төлөх боломжгүй гэж хариулжээ. Хэсэгчилсэн судалгаагаар протез, ортопедийн хэрэгсэл хийлгэх шаардлагатай тахир дутуу иргэн 9600 гаруй байна.

Цаашдаа Тахир дутуу иргэдийн нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 25.1.3-д: “нэн ядуу амьдралтай тахир дутуу хүний дотоодод хийлгэсэн протез, ортопедийн хэрэгслийн үнийг нэг удаа нөхөн олгож байх” - аар заасныг өөрчилж одоогийн нөхцөл байдалд зохицуулах шаардлагатай болжээ.

**1.2.2. Хуульд заасан тахир дутуу хүний эдлэх эрхийн хэрэгжилтийн байдал ба анхаарах зарим асуудал.** Тахир дутуу хүний хэвийн нөхцөлд амьдрах, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, сурч боловсрох, эмнэлгийн тусламж авах эрхээ эдлэхэд санхүү, эдийн засгийн хүндрэл, бэрхшээл, ажилгүйдэл, ядуурал ихэссээр байгаа явдал ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Мөн тэднийг тахир дутуу гэдгээр нь шууд бусаар ялгаварлан гадуурхах хандлага нийгмийн тодорхой хэсэгт байна.

Тахир дутуу иргэдэд өгч буй тэтгэвэр, тэтгэмж, тэтгэлгийн хэмжээ бага байгаагаас тэдний наад захын хэрэгцээг хангадаггүй, тэдэнд үзүүлж буй хөнгөлөлт, тусламж, үйлчилгээ хүртээмжтэй биш байна.

**1.2.2.1.** Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд: “аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар тахир дутуу хүмүүсийн нийгмийн хамгааллын талаар орон нутгийн хэмжээнд авах арга хэмжээний талаар асуудал боловсруулж ИТХ-д оруулах, энэ тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд тавих хяналтыг зохион байгуулж, биелэлтийг хангуулах арга хэмжээг авах, тахир дутуу хүмүүсийг нийгмийн асрамжийн үйлчилгээнд хамруулах тухай шийдвэр гаргах” - аар заасан. Гэтэл нийт аймгуудын дөнгөж 20 орчим хувь нь сүүлийн 2 жилд тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын талаар авах арга хэмжээний асуудал боловсруулж ИТХ-д оруулж хэлэлцүүлсэн байна.

Төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагуудаас тахир дутуу хүмүүсийн талаар явуулах бодлого, үйл ажиллагаа нь тэдэнд олгож буй

тэтгэвэр, тэтгэмж, бага хэмжээний хөнгөлөлт, тусламж үзүүлснээр хязгаарлагдаж байна.

Мөн хуулийн 5 дугаар зүйлд: “өмчийн бүх хэлбэрийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх баригчид ажиллаж байгаад тахир дутуу болсон хүмүүсээ байнга анхааран халамжилж, хөдөлмөр, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж, орон сууцтай болоход нь туслах арга хэмжээ авна” гэж заасан.

Нийслэлийн хэмжээнд 42 гэр, 7 аймагт 25 гэр, 5 аймагт 11 хүнд орон сууц тус тус олгосон, уулын баяжуулах “Эрдэнэт” зэрэг цөөн газар тахир дутуу хүндээ орон сууц авахад нь тусалсныг эс тооцвол судалгаанд хамрагдсан газруудаас ажиллаж байгаад тахир дутуу болсон хүмүүстээ гэр, орон сууц олгосон буюу гэр, орон сууцтай болоход нь тусалсан аж ахуйн нэгж, байгууллага байхгүй байна. Хэсэгчилсэн судалгаагаар нийслэлийн зарим дүүрэгт болон 12 аймагт орон сууцгүй буюу орон гэргүй тахир дутуу айл өрх 553 байна. Судалгаагаар нийслэлд оршин сууж буй тахир дутуу иргэдийн 30.6% нь орон сууцанд, 48.5% нь гэрт буюу хувийн хашаа байшинд, 5.8% нь нийтийн байранд, 10.7% нь түрээсийн байр болон гэрт, 4.4% нь огт орон гэргүй байна.

**1.2.2.2.** Мөн хуулийн 9.1-д “тахир дутуу хүн ажиллах чадвар, мэргэжил, бололцоондоо тулгуурлан хөдөлмөр, үйлчилгээ эрхлэхэд төрийн зүгээс бүх талын дэмжлэг үзүүлнэ” гэж заасан. Хөдөлмөрлөх чадвартай 21400 тахир дутуу хүн байгаагаас хөдөлмөр эрхлэлтийн газрын шугамаар 3300 хүнийг ажилд зуучлан оруулж, хөдөлмөрлөх чадвартай тахир дутуу 7100 хүн хөдөлмөр эрхэлж, одоо 14300 хүн ажил олдохгүй учир ажилгүй байна /Улсын хөдөлмөр эрхлэлтийн газрын мэдээнээс/.

Хөдөөгийн хэсэгчилсэн судалгаанд хамрагдсан тахир дутуу хүмүүсийн 24.4% нь ажилгүй, 16.2% нь тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагдсан, үлдсэн 41.9% нь хувиараа болон аж ахуйн нэгж байгууллагад хөдөлмөр эрхэлж, ямар нэг орлогын эх үүсвэртэй байна. Ер нь хөдөөд тахир дутуу иргэд хөдөлмөр эрхлэх боломж, нөхцөл багатай байна.

“Манай суманд нийт 138 тахир дутуу хүн байна. Тэднийг амьжиргааны түвшингээр авч үзвэл 71,4 хувь нь нэн ядуу буюу ядуу амьдралтай өрх байна. Ер нь тахир дутуу иргэдийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрлөх чадвартайг нь ажлын байртай болгох буюу ажилд оруулах, төрөөс бүх талын дэмжлэг үзүүлэхгүй бол цаашид эдгээр хүмүүс амьдрах боломж муухан байна” гэжээ /Хөвсгөл аймгийн судалгааны тайлангаас/.

Өнөөгийн нөхцөлд тахир дутуу иргэдийг ажлаар хангах бололцоо улам хумигдаж байгаа бөгөөд энэ нь тэдэнд зориулсан ажлын тусгай байр өндөр өртгөөр бий болдог, ажил олгогч нарын зүгээс тахир дутуу иргэдийг хөдөлмөрийн бүтээмж муу гэдгээр ажилд авахыг хүсдэггүй зэрэг олон шалтгаантай холбоотой.

**1.2.2.3.** Мөн хуулийн 9.2-т: “тахир дутуу хүн ажилладаг аж ахуйн нэгж, байгууллагад хууль тогтоомжид заасан хөнгөлөлт, дэмжлэг үзүүлнэ. Хараагүй, дүлий болон эрхтэн дутуу хүмүүсийн санаачлагаар, эсвэл тэдэнд зориулан төрөөс үүсгэн байгуулсан аж ахуйн нэгж, байгууллагад зайлшгүй шаардлагатай бол Засгийн газрын болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн шийдвэрээр дэмжлэг үзүүлэх буюу улс, орон нутгийн төсвөөс зохих алдагдлыг нөхөн санхүүжүүлэх”-ээр заасан боловч нийслэл дэх Хараагүй хүмүүсийн хөдөлмөр сургалтын үйлдвэрийг нийслэлийн Засаг даргын харьяалалд шилжүүлж, Засгийн газраас энэ үйлдвэрийн тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх, санхүүгийн бусад талын дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор 2001 онд 25,0 сая төгрөг олгосныг эс тооцвол хараагүй, дүлий болон эрхтэн дутуу хүмүүсийн санаачлага оролцоотой ажиллаж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллагад дорвитой туслалцаа дэмжлэг үзүүлээгүй байна. Тэдгээр аж ахуйн нэгж байгууллага цаашид оршин тогтнож ажиллахад хүндрэлтэй болж байна. Энэ нь төр засгийн байгууллагын

зүгээс тахир дутуу иргэдийн байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэх зохистой тогтолцоо бий болгоогүй, тэднийг дэмжих эдийн засгийн хөшүүргийг бүрэн хуульчилж өгөөгүйтэй холбоотой байна.

**1.2.2.4.** “Сургуулийн өмнөх насны болон сургуулийн насны тахир дутуу хүүхэд, насанд хүрэгчдийг тусгай сургалтанд хамруулна” гэж Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулинд заасан. Ерөнхий боловсролын хот хөдөөгийн нийт сургуулиудад 2001-2002 оны хичээлийн жилд харааны согогтой 19159, сонсох, өгүүлэх эрхтэний согогтой 10586, оюун ухааны хомсдолтой 2723, тулах эрхтний согогтой 2705, бусад гэм согогтой 4406 бүгд 39579 сурагч хамрагдан суралцсан байна (БСШУЯ-ны Бага, дунд боловсролын бодлого, зохицуулалтын газрын танилцуулгаас).

Нийслэлийн 5 дүүрэг, 18 аймагт хийсэн хэсэгчилсэн судалгаагаар амьдралын болон бусад хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас ерөнхий боловсролын сургуульд сурч чадахгүй сургууль завсардаж байгаа 1718 тахир дутуу хүүхэд байгаагийн 1351 буюу 78% нь хөдөөгийн хүүхдүүд байна. Хөдөөд тахир дутуу хүүхдэд сурах орчин бүрдээгүй, сурах бичиг, техник хэрэгсэл байхгүй, багшлах боловсон хүчин бэлтгэгдээгүйн зэрэгцээ тухайн хүүхдийн эцэг, эхийн санхүүгийн боломжгүй байдал зэргээс шалтгаалж тахир дутуу хүүхдүүд сурч боловсрох эрхээ тэр бүр эдэлж чадахгүй байна. Тухайлбал Говь-Алтай аймгийн тусгай хэрэгцээт боловсрол шаардсан хүүхдүүдийн болон багийн заах аргач зүйч багш Нямжавын хэлснээр хүнд согогтой хүүхдүүд нь ихэвчлэн гэртээ байдаг. Тийм хүүхдүүдийн талаар нарийн судалгаа байхгүй ба тахир дутуу хүүхдүүдийн ар гэр нь ихэвчлэн ядуу, хөрөнгийн боломжгүй хүмүүс байдгаас материаллаг хэрэгцээ дутмаг байдаг байна (Говь-Алтай аймгийн судалгааны материалаас).

Мөн Өмнөговь аймагт хараагүй, дүлий зэрэг согогтой хүүхдүүдийн хөрөнгийн боломжтой эцэг, эх өөрсдийн зардлаар хүүхдүүдээ Улаанбаатар хотын 29-р тусгай сургуульд суралцуулдаг. 1994 онд тусгай сургуулийг туршилтын журмаар ажиллуулж байгаад хаасан (Өмнөговь аймгийн судалгааны материалаас). Тахир дутуу хүүхдүүдийг цэцэрлэгт хүмүүжээд гарсан ч сургуульд авахдаа таагүй ханддаг. Завхан аймгийн Улиастай сумын 10 жилийн 3-р сургуулийн 1-р ангид хэлгүй, дүлий 2 хүүхдийг өгөх гэтэл татгалзаж байв. Аймгийн тахир дутуу иргэдийн салбар зөвлөлд сард ирдэг өргөдөл, хүсэлтийн 80-90 хувийг нь хэлгүй, дүлий хүүхдийг сургуульд суралцуулж өгөөч гэсэн хүсэлт байдаг. Мөн тус аймагт байсан тусгай сургуулийг татан буулгасан нь тахир дутуу хүүхдийн сурах эрхийг нь хааж, улмаар дээрх хүүхдүүдийг оюуны хомсдолд оруулж байна (Завхан аймгийн судалгааны материалаас).

**1.2.2.5.** Хөдөөгийн алслагдсан сумдаас ядуу болон нэн ядуу иргэд тахир дутуу болсноо тогтоолгохоор аймгийн төвд ирэхэд санхүүгийн хүндрэл бэрхшээлтэй байнга учирдаг байна. Тухайлбал, Завхан аймгийн Тэлмэн сумын иргэн “Ц” “жил бүр тахир дутуугийн хугацааг сунгуулах гэж хөдөөнөөс аймгийн төвд ирэхэд зардал чирэгдэл их гарах юм. Дахин эмчлэгдэж нөхөн сэргээгдэхгүй өвчнийг дахин давтан Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комиссоор оруулах шаардлагагүй шүү дээ” хэмээн өөрт тохиолдсон бэрхшээлийг ярьжээ (Завхан аймгийн судалгааны материалаас).

Судалгаанаас үзэхэд элдэв осол гэмтэлд орсон буюу сэтгэцийн болон бусад хүнд өвчтөн хүн тахир дутуу болохоо тогтоолгож чадахгүй байгаа нь ихэвчлэн хөдөөнөөс аймгийн төвд ирэхэд санхүүгийн хүндрэл гардаг, хаана хэнд хандахаа мэддэггүй, ЭХМК-оос асуудлыг нь хурдан шийдэж өгдөггүй зэрэг шалтгаанаас үүдэж байна. Жишээ нь, Дундговь аймагт л гэхэд бүрэн бус тоогоор тахир дутуу болохыг нь тогтоох шаардлагатай боловч ЭХМК-оор ороогүй 54 хүнийг судлахад татаж унадаг, хэлний согогтой, түлэгдсэн, оюуны хомсдолтой гэх мэт өвчтэй боловч санхүүгийн боломжгүй, хэнд яаж хандахаа



мэддэггүй, хөөцөлдөх чадваргүй зэрэг шалтгааны улмаас хууль тогтоомжийн дагуу нийгмийн даатгалын болон нийгмийн халамжийн сангаас авах тэтгэвэр, тэтгэмжинд хамрагдаж чадахгүй байна (Дундговь аймгийн судалгааны материалаас). Мөн Ховд аймгийн Дөргөн сумын иргэн “Э” оюуны хомсдолтой, 2 хүүхэдтэй, тэд нар нь нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээнд хамрагдаагүй, тахир дутуу болсноо ч тогтоолгох боломж чадваргүй байна (Ховд аймгийн судалгааны материалаас).

**1.2.2.6.** Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 4.1-д “Тахир дутууг тухайн иргэний оршин суугаа аймаг, сум, дүүргийн эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комисс тогтооно”, Засгийн газрын 1999 оны 122-р тогтоолд “хүн амын нягтрал, аж ахуйн нэгж байгууллагын төвлөрөл, эмнэлэг үйлчилгээний материаллаг бааз, нарийн мэргэжлийн эмч нарын хангамж зэрэгтэй уялдуулан суманд Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комиссыг байгуулж болно” гэж заасан байхад аймгууд үүнийг хэрэгжүүлэхгүй байгаагаас удаан хугацаагаар өвчилсөн, гэмтсэн, төрөлхийн болон удамшлийн согог, өвчтэй хүмүүс тахир дутуу болохоо тогтоолгож чадахгүй чирэгдэж, үүнээс шалтгаалан тэтгэвэр, тэтгэмжээ авах эрхээ эдэлж чадахгүй байна. 15 аймаг, нийслэлийн 5 дүүргийн хэмжээнд зөвхөн судлагдсан хүрээнд тахир дутуу болохыг тогтоох шаардлагатай боловч ЭХМК-оор ороогүй 1955 хүн байна. Заримдаа ЭХМК нь иргэдийг үндэслэлгүйгээр чирэгдүүлдэг, Хан-Уул дүүргийн ЭХМК нь мөн дүүргийн 4-р хорооны иргэн “С” нь хэд хэдэн үндсэн ба хавсарсан өвчний улмаас хоёр гар, толгой нь бага зэрэг хөдөлдөг, бусад эрхтэн нь мэдээгүйн улмаас хэвтэрт ороод 5 жил шахам болж байхад 2002 оны 9 дүгээр сард түүний хөдөлмөрийн чадвар алдалтыг 50%-иар 6 сарын хугацаагаар тогтоож чирэгдүүлсэн байна (Хан-Уул дүүрэгт хийсэн судалгааны тайлангаас).

**1.2.2.7.** Хүнд өвчтэй тахир дутуу хүн санхүүгийн бэрхшээлээс болж аймгийн төв болон нийслэлд ирж эмчилгээ шинжилгээ хийлгэж чадахгүй байгаагийн зэрэгцээ тахир дутуу иргэдийн нөхөн сэргээлтийн эмчилгээг энгийн иргэдийн ердийн өвчинтэй адилтгаж үздэгээс эмчилгээний үр дүн гараагүй байхад эмчилгээг нь дуусгадгийг судалгаанд хамрагдагсад шүүмжилж байна.

**1.2.2.8.** Тахир дутуу хүний бие эрхтний нөхөн сэргээлтийг Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7.2-д “Тахир дутуугийн нөхөн сэргээлтийн эмчилгээ, сувилгаа, сургалт, биеийн тамир, чийрэгжүүлэлтийн үйл ажиллагаа болон протез, ортопедийн хэрэгслийн үйлдвэрлэл явуулдаг аж ахуйн нэгж, байгууллага эрхэлнэ” гэж заасан. Үүнээс үзэхэд тахир дутуугийн нөхөн сэргээлтийн эмчилгээ, сувилгааны үйл ажиллагааг эмнэлгийн байгууллагаас салгаж, үйлдвэрлэл явуулдаг аж ахуйн нэгж, байгууллагад хариуцуулсан нь буруу байна. Хуулийн энэхүү буруу зохицуулалтаас үүдэн тахир дутуу хүмүүсийн эмчилгээ, нөхөн сэргээлт, сувилгааны асуудал нь ЭМЯ-ны мэргэжлийн удирдлага, туслалцаанаас хөндийрөхөд хүрсэн байна. Тухайлбал Дундговь аймагт хийсэн судалгааны явцад тус аймагт тахир дутуу өсвөр насны хүүхдийг эмчлэх эрүүлжүүлэх ажил хангалтгүй байна. Энэ ажил нь зөвхөн халамжийн байгууллагын ажил болсон бөгөөд эрүүл мэндийн байгууллагын оролцоо маш хангалтгүй байгаа нь харагдаж байв (Дундговь аймгийн судалгааны материалаас).

Нийслэлд тахир дутуу хүмүүсийн нөхөн сэргээлтийн эмчилгээ, сувилгаа, сургалтыг НХХЯ-ны харъяа Тахир дутуу иргэдийн мэргэжлийн сургалт, сэргээн засалтын үндэсний төв эрхлэн гүйцэтгэж байна.

**1.2.2.9.** Тахир дутуу хүнд нийгмийн хамгаалал, халамж үйлчилгээг үзүүлдэг тогтолцоо боловсронгуй биш, хяналт тавих механизм байхгүйгээс танил талтай буюу овсгоотой, мэдээлэл сайн авч чадсан хэсэг нь үйлчлүүлж, мэдээллээс хөндий, эрхээ эдэлж хэрэгжүүлэх чадваргүй хэсэг нь хөнгөлөлт, үйлчилгээний гадна үлдэж хохирч байна. Тэрчлэн тахир дутуу иргэдэд үзүүлэх

нийгмийн даатгал, халамжийн үйлчилгээ, сангийн зарцуулалт, хөнгөлөлт, тусламж зохих журмаар явагдаж байгаа эсэхэд тавих олон нийтийн хяналт, оролцоо байхгүйгээс нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээнд зориулсан мөнгөн хөрөнгө зүй бусаар зарцуулагдах, эзэндээ хүрэхгүй байх, дутуу хагас олгогдох, зарим тахир дутуу иргэд үйлчилгээнд хамрагдахгүй хохирох тохиолдол гардаг байна.

**1.2.2.10.** Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 25.1 болон Засгийн газрын 1999 оны 36 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан журмын 2.а-д “Орон сууцанд суугч хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан тахир дутуу гишүүнтэй, амьжиргааны доод түвшингээс доогуур орлоготой өрхийн эзэмшиж буй орон сууцны байрны (талбай, халаалт, цэвэр, бохир усны) хөлсний 50%-ийг сар бүр олгох” тухай заагаад мөн журмын 2.б-д “дээрхийн адил айл өрх гэрт болон ердийн галлагаатай сууцанд амьдардаг бол 2 м<sup>3</sup> түлээ, 2 тонн нүүрсний үнэ (тээврийн хөлсний үнийг оруулан тооцсон)-ийг жилд нэг удаа олгоно” гэж заасан. Тухайлбал Баянхонгор аймгийн төвд 2001 онд хуульд зааснаар 320 өрх гэрт түлээ, нүүрс олгох ёстойгоос 65 өрхөд олгоогүй, 2002 онд 426 өрхийн 167-д нь олгоогүй байна (Баянхонгор аймгийн судалгааны материалаас).

Нийслэл болон төв суурин газарт амьдарч байгаа бөгөөд дээрх хууль тогтоомжийн заалтанд хамаарах айл өрхөд түлээ, нүүрсийг нь шууд олгож байгаа сайн талтай боловч дутуу өгдөг гэсэн гомдол багагүй гардаг байна. Дүүргийн Нийгмийн халамж, үйлчилгээний төвүүдийн “НарМон” ХХК-тай байгуулсан гэрээнд нэг тонн нүүрсийг 20 шуудай, нэг шуудай нүүрсийг 50 кг-аар тооцохоор тусгасныг нийслэлийн Хянан шалгах хорооны байцаагчид газар дээр нь хэмжиж үзэхэд 35-40 кг байснаар нь тооцоход иргэдэд 90,3-135,4 тонн нүүрс дутуу олгогдож, 1,8-2,7 сая төгрөгөөр хохироосон тооцоо гарч байна. Захуудын нүүрсний ченжүүд нэг шуудай нүүрсийг чанар байдлаас нь шалтгаалж 800-1200 төгрөгөөр зарж байгаа нь “НарМон” ХХК-ны бэлтгэдэг үнээс 837-473 төгрөгөөр хямд байна (Төрийн хянан шалгах хорооноос (хуучин нэрээр) хийсэн шалгалтын материалаас).

**1.2.2.11.** Тахир дутуу хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 12.3-д “Хүн ам олноор зорчиж, цуглардаг үйлчилгээ, үзвэрийн газар, гүүр болон утсан харилцааны хэрэгсэл тахир дутуу хүн зорчих, биеэ авч явахад зохицсон байх бөгөөд тэдгээрийн нэр, утсан харилцааны хэрэгсэл байрлах цэгийн жагсаалтыг сум, дүүргийн Засаг дарга батлана” гэж заасныг хэрэгжүүлж байгаа аймаг, дүүрэг маш цөөн байна. Нийслэлийн Сүхбаатар, Чингэлтэй, Баянгол дүүрэг болон Хараагүй хүмүүсийн хөдөлмөр сургалтын төвийн орчимд, СБД-ийн 29-р тусгай дунд сургуулийн зарим хэсэгт хараагүй, хөлгүй хүмүүст зориулсан зам, хашлага хийснийг эс тооцвол дээрх заалт хэрэгжээгүй. Жишээ нь, хөлгүй, тэргэнцэртэй зэрэг хүүхдүүд жирийн хүүхдүүдийн явдаг сургуульд явахад хүндрэлтэй, зам, талбай, хаалга, шат зэргээр тахир дутуу хүүхдэд зориулсан хаалга гэх мэт зүйл байхгүй болохоор маш хэцүү байдаг (Говь-Алтай аймгийн судалгааны материалаас).

### **1.3. Нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдал**

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжих үйл явцад бий болсон олон төвөгтэй асуудлуудын нэг нь ядуурал юм. 1998 оны байдлаар монголын нийт хүн амын 35.6 хувь нь ядуу, үүнээс 19.7 хувь нь нэн ядуу (“Хүн амын амьжиргааны түвшний судалгаа”, 1998), 2000 оны байдлаар нийт хүн амын 36.3 хувь нь ядуу, үүнээс 16.3 хувь нь нэн ядуу (“Ядуурлын улсын үзлэгийн нэгдсэн дүн”, 2001) гэсэн мэдээллүүд байдаг.

Амьжиргааны баталгаажих доод түвшингийн орлогын 40 хувиас доогуур түвшний хэрэглээтэй хүн амыг нэн ядуу гэж үздэг. Үндэсний статистикийн газрын даргын 2002 оны 128 дугаар тушаалаар баталсан хүн амын амьжиргааны доод түвшингийн орлогын 40 хувийг тооцож үзвэл Баруун бүсэд 7680 төгрөг, Хангайн бүсэд 7640 төгрөг, Төвийн бүсэд 7880 төгрөг, Зүүн бүсэд 8080 төгрөг, Улаанбаатарт 9840 төгрөг тус тус байна.

ХЭҮК-оос 21 аймгийн зарим сум, Улаанбаатар хотын Баянзүрх, Сонгинохайрхан, Хан-Уул дүүргийн 9 хорооны нутаг дэвсгэрт нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдлын тандалтын судалгааг хийсэн. Судалгаанд 1265 нэн ядуучууд хамрагдсан.

**1.3.1. Ядуурлын байдал.** Өнөөдөр Монгол улсад ядуурал бодит үзэгдэл болсон. Эхэндээ ядууралд орлогын ядуурал зонхилж байв. Учир нь тэдэнд өмнөх нийгмээс өвөлж авсан боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт чадавхийн хүчин зүйлүүд нь хадгалагдаж байсан. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд энэ нь чадавхийн ядуурал руу шилжиж байна. Үүнд дараах шалтгаанууд байна. Нэгдүгээрт, ядуу зүдүү байдалд амьдарч байгаа иргэд аажимдаа чадавхиа алдаж байна. Тухайлбал, хоол хүнсний хомсдол, амьдрах ахуй нөхцөл муу зэргээс болж өвчинд нэрвэгдэх, эмчилгээний зардлыг дийлэхгүйн улмаас өвчин нь газар авах зэрэг нь чадавхийг нь бууруулж байна. Хоёрдугаарт, ядуу өрхийн хүүхдүүд ядуу иргэн болж өсөн, удам дамжсан ядуурал бий болж байна. Ийм ядуу иргэд чадавхийн ядууралд орох магадлал маш өндөр байна. Тухайлбал, нэн ядуу иргэдийн 47.6 хувийг хүүхэд эзэлж байна (Ядуурлын улсын үзлэгийн нэгдсэн дүн, 2001).

**1.3.1.1.** Нэн ядуу иргэдийг байршлаар нь авч үзвэл Улаанбаатар хотод хүн амын 9 хувь, хот суурин газарт хүн амын 21,8 хувь, хөдөөд хүн амын 20 хувь нь тус тус нэн ядуу иргэд байна.

**1.3.1.2.** Нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдлын судалгааны дүнгээс харахад тэдний ядуурлын гол шалтгаан нь: ажилгүйдэл, ган зуд зэрэг байгалийн гамшиг тахир дутуу болох, эцэг эх нь ядуу байх, үйлдвэр аж ахуйн нэгжүүдийн цомхотгол зэрэг байна.

**1.3.1.3.** Хөдөө орон нутагт нэн ядууралд нөлөөлж буй гол хүчин зүйл нь жил дараалан нүүрлэж буй ган зудын гамшиг юм. Үндэсний статистикийн газрын мэдээлснээр 1999-2001 оны ган зуданд нийт 12 сая орчим толгой мал хорогдсон. Монголын Улаан загалмай нийгэмлэгийн тайланд 2000 оны байдлаар хөдөөгийн 450,000 хүн зудын гамшигт өртсөн гэжээ. Говь-Алтай аймгийн хувьд 1998-2002 онд ган, зудын гамшгаас болж аймгийн хүн амын 36.7 хувь буюу 24900 хүн амьжиргааны баталгаажих доод түвшингээс доогуур орлоготой болсон байна. Үүнээс 1100 өрх огт малгүй болжээ. Өвөрхангай аймагт хийсэн тандалтын судалгаанд хамрагдагсдын 59 хувь нь зуданд малаа алдаснаас нэн ядуу ангилалд орсон байна.

**1.3.1.4.** Сүүлийн жилүүдэд хөдөөнөөс хот суурин газар уруу шилжих хөдөлгөөн ихсэж байна. Шилжин ирэгсдийн дунд ган зудын гамшигт малаа алдаж амьжиргааны эх үүсвэргүй болсон малчид дийлэнх олонх нь байна. Нийт шилжигсдийн 30 хувь нь Улаанбаатар, Эрдэнэт, Дарханд ирж суурьшиж байна гэсэн мэдээлэл байдаг. 2002 оны байдлаар Булган аймагт 109 өрх шилжиж ирсний 42 хувь нь ядуу байна.

**1.3.1.5.** Нэн ядуу иргэдийн дотор өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд маш олон байна. 1998 оны байдлаар нэн ядуу өрхийн 24,6 хувь нь эмэгтэй өрхийн тэргүүнтэй байгаа нь ядуу бус өрхүүдийнхээс 2 дахин их байна (Хүн амын амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаа, 1998). Эмэгтэй өрхийн тэргүүнтэй нэн ядуу өрх дунджаар 5-6 ам бүлтэй байна. Гэтэл тэтгэврийн насных л биш бол олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авч чаддаггүй байна.

**1.3.2. Эрх зүйн орчин, авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ.** Ядуурлыг бууруулах зорилгын хүрээнд засаг, төрөөс тодорхой зорилтот бодлого боловсруулж хэрэгжүүлж байна. Нэн ядуу иргэдийн амьжиргааг дэмжих гол арга хэмжээ нь нийгмийн халамжийн арга хэмжээнүүд юм. Мөн түүнчлэн ядуурлыг бууруулах, ядуу иргэдийн амьжиргааг дэмжих зорилго бүхий урт болон богино хугацааны хөтөлбөрүүд баталж хэрэгжүүлж ирсэн.

**1.3.2.1.** Нийгмийн халамжийн тухай хуульд (1998): нэн ядуу иргэний тодорхойлолтыг өгч, тэдэнд үзүүлэх нийгмийн халамжийн арга хэмжээнүүдийг заасан. Тус хуулийн 3.1.3-т: “тухайн хүнд ногдох орлогын хэмжээ нь амьжиргааны доод түвшингийн орлогын 40 хувиас доогуур, тэрхүү орлогынхоо хэмжээгээр хязгаарлагдмал хэрэглээтэй хүнийг нэн ядуу гэж хэлнэ” хэмээн тодорхойлж, нэн ядуу амьдралтай хүнийг нийгмийн эмзэг хэсэгт багтааж улмаар нийгмийн хамгааллын арга хэмжээнд хамруулахаар заасан байна. Энэхүү заалтын “хязгаарлагдмал хэрэглээ” гэж юу болох талаар Улсын Дээд Шүүхийн тайлбар гараагүй байна. Нэн ядуу хэмээх тодорхойлолт бүрхэг байгаагаас үүдэж зарим газар нэн ядуу хэмээн тодорхойлогдох иргэд өөр газар ядуу эсвэл бага орлоготой иргэнээр тодорхойлогдох нь байна.

**1.3.2.2.** Нийгмийн халамжийн тухай хуульд:

❖ Нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, дараахь иргэн халамжийн тэтгэвэр авах эрхтэй. Үүнд:

а. Нэн ядуу амьдралтай 60 ба түүнээс дээш настай эрэгтэй, 55 ба түүнээс дээш настай эмэгтэй

б. Нэн ядуу амьдралтай, өрх толгойлсон 4 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй 45 насанд хүрсэн эх (50 насанд хүрсэн эцэг)

❖ Нэн ядуу өрхийн эх хүүхдээ төрүүлснээс хойш 1 удаа хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй тэнцүү, нярай хүүхдийн арчилгааны тэтгэмж авах эрхтэй – гэж заасан.

Гэхдээ Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн заалтууд нь ихэвчлэн нэн ядуу тахир дутуу иргэн, түүнийг асрамжлагч, нэн ядуу ахмад настан эсвэл өрх толгойлсон олон хүүхэдтэй нэн ядуу эхэд хамааралтай байна. Иймээс эдгээрт хамааралгүй олон тооны нэн ядуу иргэд нийгмийн халамжийн үйлчилгээнээс хүртэж чадахгүй хоцорч байна. Тухайлбал, олон хүүхэдтэй, 40-өөс доош насны өрх толгойлсон эмэгтэй тэтгэмж авах эрхгүй байна.

**1.3.2.3.** Нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээний нэг төрөл бол нэн ядуу иргэнд үзүүлэх нийгмийн халамжийн үйлчилгээ бөгөөд хуулийн 3.1.7-д нийгмийн халамжийн үйлчилгээг “иргэнийг түр хугацаагаар хооллох, эсвэл түүнд наад захын хувцас, хүнс болон ахуй, соёлын зарим зүйл олгох, хөнгөлөлт үзүүлэх, мэргэжил эзэмшүүлэх зэрэг төрөөс үзүүлэх үйлчилгээ” хэмээн тодорхойлжээ. Нэн ядуу иргэдэд үзүүлж буй нийгмийн халамжийн арга хэмжээ нь халамжийн тэтгэвэр тэтгэмж болон орон байртай болгох, малжуулах, түлээ нүүрсээр туслах, үнэгүй сургалтанд хамруулах зэрэг нийгмийн халамжийн үйлчилгээнээс бүрдэж байна.

Нийгмийн халамжийн тухай хуульд тусгагдсан заалтуудаас дүгнэлт хийхэд нэн ядуу иргэнд мэргэжил эзэмшүүлэх, нийгмийн халамжийн тэтгэвэр олгох зэргээс бусад нь тогтвортой бус, нэг удаагийн шинжтэй байна. Нэг удаагийн тусламжийг үзүүлэхээс илүүтэйгээр тэднийг нэн ядуу байдлаас гаргах чиглэлээр ажиллах шаардлагатай байна. Нэн ядуу иргэдтэй уулзаж ярилцаж явахад тэд ч мөн ийнхүү ярьж байна.

**1.3.2.4.** Монгол Улсын Засгийн газрын 2001 оны 108 дугаар тогтоолоор “Өрхийн амьжиргааны чадавхийг дэмжих Үндэсний хөтөлбөр”-ийг баталсан. Хөтөлбөрийн үндсэн зорилго нь “Хүний хөгжлийн хүчин зүйл, чадавхийг дэмжин хөгжүүлэхэд шаардагдах эдийн засаг, нийгмийн зайлшгүй үйлчилгээний хүрээг

өргөжүүлэх замаар нэн ядуу болон ядуу өрхийг ядуурлаас гаргах...” бөгөөд 2001-2006 онд 2 үе шаттайгаар хэрэгжихээр байна. Хөтөлбөрийн хүрээнд өрхийн амьжиргааг дэмжих “Бэлчээрийн мал аж ахуйн эрсдлийн удирдлагын сан”, “Орон нутгийн санаачлагын сан”, “Бичил санхүүгийн үйлчилгээний бүрэлдэхүүн хэсэг” гэсэн гурван сан байдаг. Өрхийн амьжиргааны чадавхийг дэмжих Үндэсний хөтөлбөрийн газар нь нийслэл, аймаг, дүүрэг, суманд өрхийн амьжиргааны чадавхийг дэмжих зөвлөлүүдээр дамжуулан бодлогоо хэрэгжүүлдэг. Хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээнүүдийн нэг нь хууль тогтоомжийн талаарх сурталчилгааг тогтмолжуулж, байгууллага иргэдийг хэрэгцээт гарын авлага, материалаар хангах явдал юм. Бидний хийсэн судалгаанд хамрагдсан нэн ядуу иргэдийн 30 гаруй хувь нь нийгмийн халамжийн үйлчилгээний талаар мэдэхгүй буюу сонссон ч хэрхэн хөөцөлдөхөө мэдэхгүй гэж хариулснаас үзэхэд тэдэнд шаардлагатай мэдээлэл дутагдалтай байна. Хөтөлбөрийн орон нутгийн зөвлөл энэ чиглэлийн үйл ажиллагаандаа нэн ядуу иргэдийг илүүтэй хамруулах шаардлагатай байна.

Мөн Засгийн газраас ядуурлыг бууруулах бодлогыг хэрэгжүүлэх үүднээс СЭЗЯ-ны дэргэд Ядуурлын судалгааны нэгжийг байгуулж 2001 оны 11 сараас ажиллуулжээ. Энэ нэгж нь төрийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах бодлогыг судалгааны үндэслэлтэй боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой ажилладаг байна.

Засгийн газраас дотоодын их сургууль, коллежид суралцаж байгаа зарим суралцагчийн сургалтын төлбөрийг төрөөс санхүүжүүлэх журмын (Засгийн газрын 2000 оны 158, 2001 оны 195 дугаар тогтоолууд) хүрээнд нийт малыг нь богод шилжүүлснээр 500 хүртэл толгой мал бүхий зөвхөн малчин, амьжиргааны доод түвшингийн 60 хувиас доогуур орлоготой бөгөөд тэрхүү орлогынхоо хэмжээгээр хязгаарлагдмал хэрэглээтэй нэн ядуу өрхийн нэг суралцагчийн сургалтын төлбөрийг төр хариуцна гэж заажээ.

2002 оны 12 сард Засгийн газрын 248 дугаар тогтоолын дагуу 50.0 сая төгрөгийн зардал гаргаж орон гэргүй тэнэмэл амьдралтай иргэдийн талаар нэгдсэн арга хэмжээ авчээ.

**1.3.3. Нэн ядуу иргэдийн эрхийн төлөв байдал.** Улсын дунджаар 8200 төгрөгнөөс доош орлоготой нэн ядуу хүн анхдагч суурь хэрэгцээгээ хангахад шаардлагатай зардлынхаа талыг нь ч гаргаж чаддаггүй бөгөөд энэ хэрээр түүний эдийн засаг, нийгэм, соёлын болоод улс төр, иргэний эрхийн хэрэгжилт хязгаарлагдаж байна. Өлмөн зөлмөн өдөр хоног өнгөрөөдөг ба үргэлж хоол тэжээлийн дутагдалд орон ухаан санаа нь орж гарч байгаа нэн ядуу хүмүүс Улаанбаатар хотод хийсэн тандалтын судалгааны явцад тааралдаж байсан. СХД-ийн халамжийн төвийн байшинд 56 настай “Г” нь хоол тэжээлийн байнгын дутагдлаас болж ухаан санаа нь самуурсан байдалтай байлаа.

**1.3.3.1.** Нэн ядуу иргэд хоол хүнсний хомсдол, амьдрах ахуй нөхцөл муу зэргээс болж өвчинд нэрвэгдэх, эмчилгээний зардлыг дийлэхгүйн улмаас өвчин нь газар авах зэргээр эрүүл мэндээ хамгаалуулж, эмнэлгийн тусламж авч чадахгүй байна. Нэн ядуу иргэдийн сарын эрүүл мэндийн зардал нь ядуу бус (дунд) иргэнийхээс дөрөв дахин бага байна (Хүн амын амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаа, 1998). Судалгаанд хамрагдагсдын 54 хувь нь эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдаагүй, 38 хувь нь архаг хууч өвчтэй гэж хариулсан байна.

**1.3.3.2.** Нэн ядуу бүлгийн ажилгүйдлийн түвшин 1998 онд 50.8 хувь (Хүн амын амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаа, 1998), 2000 онд 52,6 хувь (Ядуурлын улсын үзлэгийн нэгдсэн дүн, 2001) байжээ. Эндээс үзвэл ядуурлын гол шалтгаан нь ажилгүйдэл болж байна. Улаанбаатар хотын захын хороод болон аймаг, сумын төвд ажлын байр хомс тул нэн ядуусын дунд ажилгүйдэл их байдаг байна. Судалгааны явцад нэн ядуу иргэдийн ажилгүй болсон гол шалтгаануудын нэгэнд үйлдвэр аж ахуйн газрын цомхотгол орж байсан.

Тухайлбал, Хан-Уул дүүргийн Өлзийт хорооны 30-аад нэн ядуу өрх тэндхийн Бугын аж ахуйг 1997 онд татан буулгаснаас ажилгүй болсон байна.

**1.3.3.3.** Нэн ядуу иргэд сурч боловсрох эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Тандалтын судалгаанд оролцогчдын **60** гаруй хувь нь бага болон бүрэн бус дунд боловсролтой, **10** орчим хувь нь боловсролгүй гэж хариулсан байна. Судалгаанаас үзэхэд нэн ядуу өрхийн сургуулийн насны хүүхдүүдийн 19 хувь нь сургуульд хамрагдаагүй ба тэдний 70 гаруй хувь нь ном дэвтэр, хувцас худалдан авах боломжгүйгээс сургууль завсарджээ. Тэд ихэвчлэн хувцас, сурах бичиг худалдан авах боломжгүй болон ажил хийж эцэг эхдээ туслах зэрэг шалтгаанаар сургууль завсарддаг байна.

**1.3.3.4.** Ядуурлын улсын үзлэгийн дүнгээс үзвэл бүтэн өнчин хүүхдийн 48.1 хувь, хагас өнчин хүүхдийн 65,6 хувь нь нэн ядуу өрхөд амьдарч байна. Нэн ядуу иргэд хүүхдээ гадны тусламж, дэмжлэггүйгээр (хувцас, бичгийн хэрэгслээр хангах, үнэгүй хооллох гэх мэт) цэцэрлэг, сургуульд хамруулахад маш хүнд байдаг бөгөөд нэн ядуу өрхийн хүүхдүүд сургууль завсардах нь хэвийн үзэгдэл болсон.

**1.3.3.5.** Судалгаа хийж байх явцад Улаанбаатар хотын нэн ядуу иргэдийн дунд хог түүж амьжиргаагаа залгуулдаг, хотын цооногт амьдардаг хүмүүс нилээд тааралдаж байсан юм. Эдгээр хүмүүс эрүүл ахуйн туйлын хүнд хортой нөхцөлд амьдардаг байна. Судалгаанд Сонгинохайрхан дүүргийн Улаанчулуутын хогийн цэг дээр урцанд амьдардаг 12 нэн ядуу өрх, дулааны цооногт амьдардаг 8 нэн ядуу өрх хамрагдсан болно. Мөн Улаанчулуутын хогийн цэг дээр хог түүж амьдардаг 30-аад нэн ядуу иргэдтэй бүлгийн ярилцлага хийхэд тэдний ихэнх нь бичиг баримтгүйгээс нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах, эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх, ажил хийх боломжгүй байв. Мөн түүнчлэн маш хүнд нөхцөлд амьдардагаас амьсгалын замын өвчин (ханиад, сүрьеэ, астма гэх мэт) болон бусад өвчин тусах, түлэгдэх, хөлдөх зэрэг гэмтэл авах явдал элбэг тохиолддог байна.

**1.3.3.6.** Нэн ядуу иргэд мэдээллээс маш их хөндий байна. Ихэнх нь гэртээ зурагт, радиогүй бөгөөд сонин хэвлэл захиалах боломжгүй байдаг. Хороо болон нийгмийн ажилтан нар нэн ядуу иргэдэд мэдээллийг хүртээхэд хангалтгүй анхаарч байна. Говьсүмбэр аймгийн тандалтын судалгаанд хамрагдагсдын 50 хувь, Булган аймгийн тандалтын судалгаанд хамрагдагсдын 51,7 хувь нь “мэддэггүйгээс нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хамрагддаггүй”- гэж хариулсан байна. Хөдөөнөөс шилжиж ирсэн иргэдийн зарим нь түр оршин суух зөвшөөрлийн талаар мэдэхгүйгээс эмнэлгийн үйлчилгээ хүртэж чадахгүй байх, хүүхэд нь сургууль завсардах гэх мэтээр хохирдог байна. Мөн нилээд хэсэг нь халамжийн үйлчилгээ хүртэх эрхээ мэдэхгүйгээс болж хохирч байна.

Нэн ядуу иргэдийг хууль, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, хөдөлмөрийн бирж зэрэг гол хэрэгцээтэй мэдээллээр хангах арга замыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Дээрх мэдээллүүдийг агуулсан жижиг тараах материалууд, сурталчилгааны самбаруудыг хорооны захиргаа, эмнэлэг, сургууль зэрэг төвлөрсөн газруудад байрлуулах, нэн ядуу өрхүүдэд ухуулан таниулах ажил хийх, шинэ гарсан хууль тогтоомжийг сурталчлах талаар санаачилга дутагдаж байна.

**1.3.3.7.** Нэн ядуу иргэдийн дотор бичиг баримтгүй хүмүүс маш олон байна. Судалгаанд хамрагдсан нэн ядуу иргэдийн **41** хувь нь иргэний үнэмлэхгүй байна. Судалгаанаас үзвэл иргэний үнэмлэхгүй байгаагийн гол шалтгаан нь мөнгөний боломжгүй байдал болон бичиг баримтын бүрдэлт гэж хариулсан. Бичиг баримтгүй иргэд нийгмийн халамжийн үйлчилгээ хүртэх, ажил хийх, сургуульд сурах, эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх зэрэг олон эрхээ эдэлж чадахгүйд хүрч байна. Цаашилбал сонгох эрхээ ч эдэлж чадахгүйд хүрнэ.

Зарим дүүрэгт олон хүүхэдтэй нэн ядуу өрхийн эхнэр, хүүхдийг нь шилжүүлж баримт бичиг бүрдүүлж өгчээ. Ингэснээр эхнэр нь ядаж ажилд орж нөхөр хүүхдээ тэжээдэг байна. Нийслэл болон бусад хотод орон нутгаас шилжин ирэгсдээс их хэмжээний мөнгө авч (том хүнээс 50000 төгрөг, хүүхдээс 25000 төгрөг) бичиг баримтыг нь цэгцэлж өгдөг нь ган зуданд нэрвэгдэж ядуурсан хүмүүст маш том дарамт бэрхшээлийг бий болгож байна.

**1.3.4. Нэн ядуу иргэдэд үзүүлэх нийгмийн халамжийн үйлчилгээ.** Нэн ядуу иргэдэд тусгайлан тогтоосон халамж, туслалцааны янз бүрийн арга хэмжээ байдаг боловч тэр бүр зохих эзэндээ хүрэхгүй байх нь олонтаа байна.

**1.3.4.1.** Төрөөс нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ чанарыг орхигдуулан тоогоор хөөцөлддөгөөс тухайн үйлчилгээний үр дүн тун бага байх явдал түгээмэл байна. Мөн хяналтын механизм сул байгаагаас дундаас нь өөр бусад хүмүүс завших таатай нөхцөл бүрдэж байна. Тухайлбал, орон гэргүй нэн ядуу иргэдэд олгож буй гэр нь ихэвчлэн шалгүй, дан бүрээстэй байдгаас өвөл гэрээ барьж суух боломжгүй болдог байна. Гэрийг хороодод хуваарилахдаа нэн ядуу иргэдийн тоо, байршлыг анхаардаггүй. Жишээлбэл, 2002 онд Сонгинохайрхан дүүрэг хороодынхоо орон гэргүй нэн ядуу 81 өрхөд гэр олгосон боловч хамгийн их ядууралтай 4-р хороонд нэг ч гэр олгоогүй байв. Ер нь гэр олгосноор асуудал шийдэгддэггүй дотор нь тавилгагүй, гэр авангуут ус, цахилгаан, түлшний асуудал үүсдэг байна.

“Үнэхээр нэн ядуу иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх гэж байгаа бол гэр өгөхдөө тэдний нийгмийн асуудлыг давхар шийдэж өгч баймаар байна” гэж хорооны засаг дарга нар ярьж байлаа.

**1.3.4.2.** Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний нэг төрөл нь нэн ядуу иргэдийг нүүрс, түлээгээр хангах арга хэмжээ юм. Гэтэл нүүрс түлээгээ шуудайлан, шуудайны тоогоор хэмжиж байгаа нь ядуучуудад хохиролтой байдаг. Учир нь шуудай нь 40 кг, 50 кг, 70 кг гэх мэтээр ялгаатай байдаг. Килограмм, тонноор хэмждэггүйгээс дундаас нь завших, эцэст нь ядуучууд хохирдог байна.

**1.3.4.3.** Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн зарим хөнгөлөлт боломжийг нэн ядуу иргэд үнэн хэрэгтээ хүртэх ямар ч боломжгүй байна. Тухайлбал, тус хуулийн 24.2-т нэн ядуу амьдралтай ахмад настныг эх орны рашаан сувилалд явах унааны нэг талын зардал, зар бичгийн үнийн 50%-ийг жилд нэг удаа нөхөн олгохоор заажээ. Гэтэл нэн ядуу ахмад настан үлдсэн зардлыг өөрөө даагаад рашаан сувилалд явна гэдэг нь бүтэшгүй зүйл. Ийнхүү хуульд их боломж олгосон мэт байгаа боловч бодит амьдралд хэрэгжих бололцоогүй байна.

**1.3.4.4.** Засгийн газрын 2001 оны 195 дугаар тогтоолын дагуу нэн ядуу, ядуу өрхийн зарим суралцагч сургалтын төлбөрийн буцалтгүй тусламж авах эрхтэй. Гэтэл энэ буцалтгүй тусламж нь хувийн болон улсын сургуулийн сургалтын төлбөрт хүрдэггүй байна. Нэн ядуу иргэдийн хувьд сургалтын төлбөрийн зөрүү мөнгийг төлөх бодит боломж байдаггүй.

Одоогийн байдлаар нэн ядуу гэсэн тодорхойлолтоор 6000 оюутан буцалтгүй тусламж авч байна. Гэтэл энэ оюутнууд үнэхээр нэн ядуу, ядуу өрхийн суралцагч мөн эсэхийг эргэж хянадаг механизм байдаггүй.

## **ХОЁР. ЗАРИМ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛ**

### **2.1. Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийн хэрэгжилт**

ХЭҮК-оос ЭМУХА (хуучнаар)-тай хамтарч 2002 онд иргэдийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийн хэрэгжилтийн төлөв байдал, энэ талаар эрх зүйн болон эдийн засаг, нийгэм, сэтгэл зүйн орчин ямар

байгааг Баянхонгор, Булган, Дорнод, Дорноговь, Дундговь, Говьсүмбэр, Өвөрхангай, Өмнөговь, Сүхбаатар, Төв, Ховд, Хэнтий аймаг, тэдгээрийн зарим сумд, нийслэлийн ихэнх дүүргүүдийн эрүүл мэндийн төв, УКНТЭ, ЭНЭШТ, ХӨСҮТ зэрэг газруудад шалгалт, судалгаа хийж, эмнэлгийн ажилтнууд болон эмнэлгээр үйлчлүүлэгч иргэдийн дунд санал, асуулга явуулж дүгнэсэн.

Шалгалт судалгааны дүнгээс үзвэл эрүүл мэндийн чиглэлийн багц хуулиуд, нийгмийн эрүүл мэндийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, Засгийн газраас баталсан зарим хөтөлбөрүүд, эрүүл мэндийн сайдын дангаараа болон хамтран гаргасан тушаалаар баталсан дүрэм, журмууд мөрдөгдөн хэрэгжиж байгаагийн зэрэгцээ бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төвүүд байгуулан ажиллуулж, гадаад орнууд болон олон улсын байгууллагын хандив тусламжийг авч төв, орон нутгийн эмнэлгүүдийг орчин үеийн эмнэлгийн тоног төхөөрөмж, машин техник, эм, бусад хэрэгсэл, урвалж бодисоор хангах, эмч, эмнэлгийн дунд мэргэжилтнүүдийг бэлтгэх талаар багагүй ажил зохиож байгаагийн дүнд иргэдийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийг хангах эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, сэтгэл зүйн аятай орчин бүрэлдэж хувийн хэвшлийн эмнэлгүүдийг багтаасан эмнэлгийн сүлжээ бүрэлдэж байна.

Хэдийгээр энэ мэт нааштай үр дүн гарч байгаа боловч иргэдийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх зөрчигдөхөд хүргэж буй дараах дутагдал, цаашид анхаарвал зохих тулгамдсан асуудлууд байна. Үүнд:

**2.1.1.** Ялангуяа хөдөөгийн эмнэлгүүдэд эмчилгээ, оношлогооны аппарат хэрэгсэл дутагдалтай байгаа, зарим нь хуучирч муудсан буюу эвдэрсэн, бэлдмэл, ийлдэсгүй гэх зэрэг шалтгаанаар иргэд шинжилгээ хийлгэхдээ цаг алдаж чирэгдэх явдал цөөнгүй байна. Тухайлбал Баянхонгор аймгийн нэгдсэн эмнэлгийн серологи лабораторид антибиотекийн дискгүйгээс 2002 оны 2 дугаар улирлаас хойш шинжилгээ хийж чадахгүй байсан байна.

Ихэнх аймгуудын алслагдсан сумдад эмнэлгийн ойр зуурын шинжилгээний багаж, тоног төхөөрөмж байхгүй, эм, урвалж бодис ч байнга тасалдаж байна. Тухайлбал Булган зэрэг зарим аймгийн сумдад шээс, цусны шинжилгээ хийх аппарат, шарлага хийх тоног төхөөрөмжгүй, шүдний өвчнийг ч эмчилж чаддаггүйгээс болж аймаг руу байнга явж зардал чирэгдэл их гардаг байна.

Бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төвд хийгдэх ёстой иммунохимийн, дааврын, маркерийн, иммуноморфологи, цитохими-гистохимийн, эрхтэний цусан хангамжийг үнэлэх оношилгоо, шинжилгээнүүд одоогоор хийгдэхгүй байгаа нь эмч мэргэжилтэн бэлтгэгдээгүй, урвалж бодис, багаж төхөөрөмж дутагдалтайгаас болж байна.

**2.1.2.** Эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлэхэд ажлын зохион байгуулалттай холбоотой хүндрэл, бэрхшээл байнга тулгарч иргэдийг чирэгдүүлсээр байна. Өвчтөн эмчид үзүүлэх, шинжилгээ хийлгэх, эмнэлэгт хэвтэхэд багагүй хугацаа зарцуулж улмаар эмнэлэгт хандсанаасаа хойш бие нь улам дордоход хүрч байна. Иргэдээс авсан судалгааны дүнгээс үзэхэд асуулгад оролцогчдын 56,9% нь 7 хүртэл хоног, 20,7% нь 8-15 хоног, 5,1% нь 16-20 хоног, 3,9% нь 21 ба түүнээс дээш хоногийг амбулаторийн үзлэг, шинжилгээ, ор хүлээхэд зарцуулсан гэж хариулсан байх бөгөөд үүний шалтгааныг дараалал ихтэй байсан гэж 36,4% нь, танилгүй болоод хүлээсэн гэж 15,9% нь, шинжилгээний хариуг хүлээсэн гэж 15,0 % нь хариулсан байна. Мөн санал асуулгад оролцогчдын 53,3% нь эмнэлэгт хэвтээд сайн эмчлүүлж чадсан гэж үзсэн байхад 46,5% нь эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлэхдээ бүрэн эмчлэгдэж, зохих тусламж авч чадаагүй гэж хариулсан байна.

**2.1.3.** Шатлал дэвшин улсын хэмжээний эмнэлэгт ирж эмчлүүлэгчид нь хугацаа алдаж, хүндэрсэн байдалтай ирж байна. Үүнээс болж УКНТЭ-т хоног болоогүй нас баралт 2001 онд 33, 2002 онд 34 гарчээ.



Сум, багт эмнэлгийн чанартай тусламж үзүүлж тэр бүр чадахгүй, эмч хүрэлцдэггүй, тэдгээрийн мэргэшлийн чадвар доройгоос шалтгаалан иргэд оношилгоо, шинжилгээ хийлгэх, эмчлүүлэх зорилгоор аймаг, улсын эмнэлэгт ихэвчлэн ханддаг, орон нутгаас төвийн эмнэлэгт ирж үзүүлэх гэсээр байтал өвчин нь хүндэрч хохирох нь их байна.

**2.1.4.** Эмч, эмнэлгийн ажилтны мэргэшил, мэдлэг чадвар дутагдалтай, мөн сахилга хариуцлагагүйгээс эмчилгээнд ноцтой алдаа гаргаж, бусдын эрүүл мэнд, амь насыг хохироох хэрэг зөрчил байсаар байна. Зарим эмч өвчтөний биеийн байдлыг үнэлж дүгнэхдээ хайнга хандаж, зайлшгүй шаардлагатай эмнэлгийн тусламжийг оройтуулах буюу огт үзэхгүй цаг алдах, сувилагч эм тариаг хийх заавар, журмыг ноцтой зөрчиж өвчтөний эрүүл мэндийг хохироосон баримт цөөнгүй байна.

Баянхонгор, Өвөрхангай, Говьсүмбэр, Төв, Булган, Дундговь, Хэнтий зэрэг аймгуудын судалгааны тайлангаас үзэхэд эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний шууд буруугаас болж 14 өвчтөн нас барж, 10 гаруй хүний өвчнийг хүндрүүлсэн байна.

Эмчийн алдаа 180 илэрснээс 147 нь бодит бус шалтгаантай буюу эмчийн мэдлэг чадвар, хариуцлага, ёс зүйтэй холбоотой гарчээ. Эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний эмчилгээний стандарт, технологи зөрчсөн, эмчийн мэргэжлийн болон ёс зүйн алдаа гаргасан, хайхрамжгүй хандсан зэрэг буруугаас 13 хүн нас барж, 10 хүний биед хүндрэл, эрүүл мэндэд нь хохирол учруулсан гэж ЭМУХА-ны /хуучин нэрээр/ 2002 оны шалгалтын тайланд дурджээ.

Судалгаанд хамрагдсан эмч, эмнэлгийн ажилтны 12,7% нь архидалт, 16,6% нь гар харах, шан харамж авах, 40,8% нь харьцааны соёл муу, 35,5% нь ажлын цаг барьдаггүй дутагдал эмч, эмнэлгийн ажилчдын дунд байна гэж хариулсан байхад мөн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 12,1% нь архидалт, 20,9% нь гар харах, шан харамж авах, 29,7% нь харьцааны соёл муу, 33,1% нь ажлын цаг барьдаггүй дутагдал эмч, эмнэлгийн ажилчдын дунд байна гэжээ.

**2.1.5.** Эхийн эндэгдэл 2002 онд буурсан хэдий ч жирэмсэн эх эмчийн хяналтанд цаг хугацаандаа орохгүй, эмнэлгийн тусламж хүргэх шат дамжлагын хооронд хүндрэх, төрөлтийг удирдах эмчийн мэдлэг, мэргэжлийн ур чадвар хангалтгүйгээс шалтгаалж эхийн эндэгдэл гарсаар байна.

Эхийн биеийн байдал анхны тусламж авах үед 35,5% нь хүнд, 14,5% нь маш хүнд байснаас харахад тусламж оройтож, дээд шатны эмнэлэгт цаг алдаж шилжүүлж байгаагаас эндсэн байна. 2001 онд нас барсан эхчүүдийн 35 буюу 45% нь малчин, 24 буюу 30% нь гэрийн ажилтай, 5 буюу 6,3% нь оюутан байгаа нь эдгээр бүлгийн хүмүүс илүү эрсдэлтэй байна. Эндсэн эхийн 22% нь огт хяналтанд ороогүй, 44% нь жирэмсний хожуу хугацаанд эмчийн хяналтанд оржээ.

Судалгаанд хамрагдсан аймаг, сумдад дуудлагыг оройтуулдаг, оношлохгүй байх буюу оношилж чадахгүй, өвчтөнд анхны тусламж үзүүлэхгүй тээвэрлэх, хүнд өвчтөнг яаралтай эмчлэхгүй орхих, хайхрамжгүй хандах явдал байна. Өвөрхангай аймгийн дуудлагын их эмч Богд сумын “Б” гэгч өвчтөн хүндэрч таталт өгч байхад айлд орхиод өөр дуудлаганд явснаас өвчтөн нас барсан, энэ талаар эхийн эндэгдлийг магадлан тогтоох комиссын хурлаар хэлэлцээд ямар ч арга хэмжээ аваагүй орхисон байна. Мөн аймгийн Баян-Өндөр сумын их эмч “Ү” гэгч нь өвчтөнд тарилга хэтрүүлэн хийгээд өвчтөний биеийн байдал хүнд байхад түүнд яаралтай тусламж үзүүлэхийн оронд орхиж аймгийн төв рүү явсан хойгуур өвчтөн нас барсан. Энэ мэтээр эхийн биеийн байдлыг зөв үнэлээгүй, эмчилгээ, оношилгооны стандарт зөрчиж өмнөх алдаан дээр дүгнэлт хийгээгүй зэргээс 3-4 эхийн амь насыг аварч чадаагүй байна.

Ховд аймгийн нэгдсэн эмнэлэгт 24 настай жирэмсэн эмэгтэй “Ц” хэвтэж 14 хоноход 1-2 удаа үзлэг хийсэн гэх боловч олигтой эмчилгээ хийгдээгүй

хайнга хандаж, биеийн байдлыг үнэлж, оношлолгүй онцын өвчингүй гэж нарийвчилсан үзлэг хийлгүй эмнэлгээс гаргасан байна. Гэтэл уг өвчтөн 5 хоногийн дараа тархинд нь цус харваж дахин эмнэлэгт хэвтэж, эмчилгээ авалгүй нас баржээ.

**2.1.6.** Иргэдийн эмнэлгийн тусламж авах эрх ноцтой зөрчигдөж буй нэг шалтгаан бол орон нутгаас нийслэл хотод болон төвийн бүсийн зарим аймгуудад шилжин суурьшигчидтай холбоотой хүндрэл бэрхшээл юм.

Улаанбаатар хотод хөдөө, орон нутгаас нүүн ирж шилжүүлэггүй оршин сууж буй иргэд нийслэлийн хэмжээнд 47863 буюу нийт хүн амын 7%-ийг эзэлж байна. Гэтэл тэдгээр иргэд болон орон гэргүй болсон харьяалалгүй иргэдийг дүүрэг, хороодын Эрүүл мэндийн төв, өрхийн эмнэлгүүд болон бусад клиникийн эмнэлгүүд үзэж эмчилдэггүй, ийм боломж ч байдаггүй байна.

Учир нь харьяалалгүй иргэдийн зардал төсөвт тусгагддаггүй байна. Тухайлбал, зөвхөн СХД-ийн хэмжээнд л судлахад өрхийн эмнэлгийн төсвийг суурин хүн амаар тооцож өгдөг бөгөөд дүүрэг, Эрүүл мэндийн нэгдэл, өрхийн эмнэлэг гурвын гурвалсан гэрээнд заагдсан ажлыг үнэлж, дүгнэсний дараа төсвийн хэдэн хувийг өрхийн эмнэлэгт өгөхийг шийддэг байна. Жишээ нь, өрхийн эмнэлгүүд харьяалагдах дүүрэг, эрүүл мэндийн нэгдэлтэйгээ гурвалсан гэрээ байгуулж гэрээгээр өгсөн үүргийн биелэлтээр төсвийг олгодог бөгөөд 81-100% биелүүлэхэд төсвийн 92%, 61-80% биелүүлэхэд төсвийн 72% гэх мэтээр төсвийг шилжүүлдэг. Тэрчлэн харьяалалгүй иргэд төсөв нэмэгдэхэд нөлөөлдөггүй ч харин хасагдахад шууд нөлөөлдөг тухай өрхийн эмнэлгийн эмч нар тайлбар хийж байв. Ялангуяа харьяалалгүй иргэд халдварт өвчнөөр өвчлөх, жирэмсний хяналтанд хожуу орох, гэртээ төрөх гэх мэт тохиолдол гарахад өрхийн эмнэлгийн ажлын үзүүлэлтийг бууруулах гол хүчин зүйл болдог бөгөөд энэ тохиолдолд төсөвлөгдсөн төсөв 40-50%-аар буурах ч үе гардаг байна.

## **2.2. Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид заасан эрхийн хэрэгжилт**

Хөдөлмөрийн харилцаанд оролцогч ажилтны нийтлэг эрх, үүргийг Хөдөлмөрийн тухай хуульд /1999 он/ тодорхой заасан. Энэ хуульд заасан эрх нь бусад эрхүүдтэйгээ нягт уялдаатай, ер нь анхдагч шинжтэй гэж хэлэх бүрэн үндэстэй юм.

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид заасан ажилтны эрхийг гажуудуулсан зөрчил, дутагдлууд их гарч, иргэд хохирсоор байна.

**2.2.1.** Ажил олгогч нь хуульд заасны дагуу ажилтан нэг бүртэй хөдөлмөрийн гэрээ тэр бүр байгуулахгүй, эсхүл хуульд заасан журмын дагуу байгуулдаггүй, хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн 4 гол нөхцөлийн талаар нарийн тодорхой тохиролцож тусгаагүй, тодорхой бус байдлаар хийдэг зөрчил нийтлэг шинжтэй байна. Мөн зарим компани, байгууллага “түр” гэдэг шалтгаанаар хөдөлмөрийн гэрээгүй ажиллуулах нь хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 1-д “Ажил олгогч нь ажилтантай хөдөлмөрийн гэрээг бичгээр байгуулж, гэрээний хувийг ажилтанд өгнө” гэснийг зөрчиж байна.

**2.2.2.** Ажилтныг хууль зөрчиж илүү цагаар ажиллуулах нь хамгийн нийтлэг зөрчил болсон. Ажилчдыг өдөр болгон тогтмол 2-4 цагаар илүү ажиллуулдаг, долоо хоногийн амралтын өдөр болон зарим үед 8-12 цагаар болон шөнийн цагаар хонуулж ажиллуулдаг, мөн ээлж дараалан ажиллуулдаг ноцтой зөрчил хавтгайран гарч байгаа нь МҮЭХ, ХХУА-тай /хуучин нэрээр/ хамтран ХЭҮК-оос хувийн хэвшлийн зарим аж ахуйн нэгж, компаниудад хийсэн шалгалтаар тогтоогдсон. Шалгалтанд 30 шахам компани хамрагдсан ба илүү цагаар ажиллуулдаг зөрчил нийслэлд “Кашмир Файн Ази”, “Монгол Хун Хуа”,

“Юнайтед Апрель”, Дархан-Уул аймагт “Гоби текс”, “Шүтэн уул”, “Морин хуур” ХХК-иудад байв.

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 74 дүгээр зүйлд: “Улс орныг батлан хамгаалах, хүний амь бие, эрүүл мэндийг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай ажил гүйцэтгүүлэх, байгалийн болон нийтийг хамарсан гамшиг, үйлдвэрлэлийн ослоос сэргийлэх, тэдгээрийн хор уршгийг нэн даруй арилгах, нийтийн усан хангамж, цахилгаан, дулаан, эрчим хүч, тээвэр, холбооны хэвийн ажиллагааг алдагдуулсан гэмтлийг арилгах, урьдчилан мэдэх боломжгүй бөгөөд яаралтай хийхгүй бол аж ахуйн нэгж, байгууллагын буюу түүний салбар нэгжийн хэвийн үйл ажиллагаанд учирч болзошгүй саадыг арилгах хойшлуулшгүй ажил гүйцэтгүүлэхээс бусад ажилд илүү цагаар ажиллуулахыг хориглосон” байдаг. Гэтэл ажил олгогчид ажилчдыг “нормоо биелүүлээгүй буюу захиалгатай ажил ихэссэн” гэдгээр шалтаглан байнга илүү цагаар ажиллуулдаг аж.

**2.2.3.** Ажилчдыг илүү цагаар хонон өнжин ажиллуулчихаад илүү цагийн хөлсийг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 53 дугаар зүйлд зааснаар 1,5 дахин нэмэгдүүлж олгохгүй давхар хохироох нь байна. Судалгаанд хамрагдсан компаниудын ажилчдын 14 хувь нь илүү цагаар ажилласны хөлсийг олгодог уу гэсэн асуултанд “үгүй” гэж хариулсан байна.

Түүнчлэн долоо хоногийн Бямба, Ням гаригийн амралтын өдөр буюу нийтээр амрах баяр, ёслолын үед ажиллуулсан атлаа нөхөн амраахгүй, хөлсийг 2 дахин нэмэгдүүлж олгохгүй Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн заалтыг зөрчдөг явдал ч байна.

**2.2.4.** Ажилтан нь хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн аятай нөхцөлөөр хангагдах эрхтэй. Энэ эрхийг баталгаажуулах, аюулгүй ажиллагааг хангах талаар шалгалтанд хамрагдсан зарим компаниуд туйлын хариуцлагагүй хандаж байна. Зарим компанид /“Кашмир Файн Ази”, “Гоби текс” ХХК-ийн зарим цехэд/ агаар нэвтрэх салхивч байхгүй, заримд нь /“АТМ” ХХК-д/ цахилгааны газардуулга байхгүй байна. Аюулгүй ажиллагааны болон ажлын байрны дүгнэлт гаргуулаагүй, хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн асуудал эрхэлсэн комисс, зөвлөл байгуулаагүй буюу байгуулсан ч тэр нь энэ талаар дорвитой зохиосон ажилгүй, ажлын байрны болон урьдчилсан, давтан зааварчилгаа өгдөггүй, бие засах газар нь бохир, ажлын байрны эрүүл ахуй, ариун цэвэр тун хангалтгүй байгаа нь анхаарал татаж байв.

Үүнээс болж ажилтнуудын дунд өвчлөлт ихэсч, үйлдвэрлэлийн осол ч их гардаг байна. 2002 онд бүрэн бус мэдээгээр улсын хэмжээнд 343 удаа үйлдвэрлэлийн осол гарч, 365 хүн осолд өртсөнөөс 47 хүн нас барж, 34 хүн тахир дутуу болж, 281 хүн хөдөлмөрийн чадвараа түр хугацаагаар алджээ. Осолд өртсөн хүмүүсийн 34,5 хувь нь эмэгтэйчүүд, 5,8 хувь нь насанд хүрээгүй хүмүүс байв /2002 онд гарсан үйлдвэрлэлийн ослын тайлан мэдээнээс/. Суурь машинд газардуулга муу хийснээс “Монгол Хун Хуа” ХХК-д хоёр хүн амь насаа алдсан эмгэнэлт явдал гарсан.

**2.2.5.** Нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг цаг тухайд нь төлж тооцоо нийлдэггүй, дэвтрийн баталгаажилт хийдэггүйгээс ажилтнуудын энэ чиглэлийн эрхийг хохироож байна.

**2.2.6.** Хөдөлмөрийн норм, нормативыг үндэслэл муутай, нэг талын санаачилгаар хэт өндөр, үнэлгээг хэт бага тогтоож буйгаас болж ажилчид хохирч байна. Ер нь хөдөлмөрийн үнэлгээ, нормд нэгдсэн хяналт, бодлого илт үгүйлэгдэж байна.

**2.2.7.** Хөдөлмөрийн хуулийг зөрчсөн дотоод журам боловсруулж мөрдөх явдал байна. Дархан-Уул аймаг дахь “Тиань Пин Гармент” ХХК-ийн дотоод журамд “Ажлаас 10-30 минут хоцорвол 500 төгрөг суутгах, түүнээс дээш хугацаагаар хоцрох буюу тасалбал цалингаас 10 хувь хасах тухай” заалт, “АОСС” ХХК дотоод журамдаа “Ажиллавал зохих өдрийн цаг нь 2 долоо хоногт

88 цаг” байхаар заасан нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 70.1, 70.2 дугаар зүйлийг зөрчсөн байв.

**2.2.8.** Сул зогсолтын олговрыг хуульд зааснаас доогуур олгож хохироодог, ээлжийн амралтыг олгохгүй байх, амралтын тооцоог дутуу хийх зэргээр ажилтныг хохироож байна.

**2.2.9.** Зарим компани, аж ахуйн нэгж хуульд заасан ажилтны нийгэм, эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг төлөхөөс санаатайгаар зайлсхийж, ажилтныг хөдөлмөрийн гэрээгээр бус ажил гүйцэтгэх /иргэний/ гэрээгээр ажиллуулж буй нь ажилтнуудын эрхэд туйлын муу нөлөөтэй юм.

**2.2.10.** Хөдөлмөрийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар бэлтгэж буйтай холбогдуулж, хууль тогтоогчийн анхаарлыг энэ хуулийн 97.1.1.-д хандуулах нь зүйтэй гэж үзэв. Уг зүйлд: “Үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлого, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний улмаас хөдөлмөрийн чадвараа хагас алдсан ажилтанд 9 түүнээс дээш, бүрэн алдсан ажилтанд 18 түүнээс дээш сарын дундаж цалинтай тэнцэх нөхөн төлбөрийг нэг ба түүнээс дээш удаа олгох”-оор заасан. Амьдрал дээр нэг ч компани нөхөн төлбөрийг нэгээс дээш удаа олгоогүй. Энэ талаар иргэдээс гомдол, хүсэлт их гарч байна. Хуулийн дээрх заалт нь Иргэний хуулийн гэм хорыг арилгах нийтлэг журамд үл нийцэж, өмнө нь бие эрхтэн, эрүүл мэндээрээ нэгэнтээ хохирсон хүнийг давхар хохирооход хүргэж буй тул өөрчлөх нь зүйтэй байна.

## **ГУРАВ. ХҮНИЙ ЭРХИЙН ӨНӨӨГИЙН АНХААРАЛ ТАТАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ**

### **3.1. Хуулийн зарим байгууллагын үйл ажиллагаа ба хүний эрх**

Шүүх эрх мэдлийн болон хуулийн байгууллагууд дахь хүнд суртал, чирэгдэл, шат дамжлага, хээл хахууль, шан харамж, танил тал хардаг, албан тушаалаараа түрий барьдаг, дураараа авирладаг зэрэг нь хүний эрхийн хамгийн ужиг, хамгийн ноцтой зөрчлийн нэг юм. Ийм гаж буруу тогтолцоо, хууль бус ажиллагааг засаг төрийн удирдлага ч, хуулийн байгууллагын удирдлага ч, албан хаагчид ч мэдсээр, ярьсаар ирсэн боловч энэ салбар дахь дээрх ноцтой зөрчлийг тууштай арилгах, гэм буруутнуудтай хариуцлага тооцох, төрийн энэ чухал албыг “тунгалаг” орчинд явуулах талаар нийгмийн зүгээс хүсэн хүлээж буй арга хэмжээг авахгүй байна.

Иймээс иргэдийн зүгээс тэдгээр байгууллагад итгэх итгэл тун бага, хамтарч ажиллах, үйл ажиллагааг нь дэмжих талаар туйлын хашин хойрго ханддаг. Хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаа, ажилтнуудынх нь сахилга хариуцлагын талаар сүүлийн үед олон төрлийн, янз бүрийн түвшингийн тандалт, судалгаанууд хийгдэх болжээ. Энд зөвхөн нэг л судалгааны дүнг иш татъя.

Судалгаанд хуулийн байгууллагын 475 ажилтан /прокурор, шүүгч, мөрдөн байцаагч, шийдвэр гүйцэтгэгч, өмгөөлөгч нар оролцсон/, 417 иргэн хамрагджээ.

“Хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаанд иргэдийг чирэгдүүлэх, хүнд суртал гаргах, хэрэг маргааныг шийдвэрлэхгүй удаах явдал их байдаг гэдэгтэй санал нийлэх үү” гэсэн асуултанд судалгаанд оролцсон хуульчдын 68,2 хувь, иргэдийн 49,9 хувь нь “үнэхээр хүнд суртал гаргаж, хүмүүсийг залхтал чирэгдүүлдэг” гэж хариулжээ.

Судалгаанд оролцогчдын 33,3-48,1 хувь нь “шүүгч, прокурор, цагдаагийн ажилтнууд танил тал, найз нөхөддөө илүү үйлчилдэг, асуудалд хэт нэг талыг барьдаг, оролцогч талуудаас бэлэг сэлт авдаг” гэж хариулсан ба судалгаанд хамрагдсан хуульчдын 55,3 хувь, иргэдийн 73,8 хувь нь хуулийн байгууллагын ажилтнууд хээл хахууль, авилга авдаг гэдэгтэй санал нийлдгээ илэрхийлжээ

/Хүний эрхийн боловсрол төвийн хийсэн “Хуулийн байгууллагуудын ил тод нээлттэй байдлыг хангах асуудал” сэдэвт судалгааны тайлангаас авав/.

Түүнчлэн иргэд, олон нийтийн зүгээс өөрсдийн харъяалах шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагад үзүүлэх итгэлийн байдлыг судалсан дүнгээс /Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн судалгаа/ үзэхэд судалгаанд оролцогчдын 48-72 хувь нь тэдгээрт бага зэрэг буюу огт итгэдэггүй гэж хариулжээ.

**3.1.1. Шүүх ба хүний эрх.** Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль /2002 он/, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2002 он/, Шүүхийн тухай хууль /2002 он/ - д: Шүүхийн гурван шатны тогтолцоог жинхэнэ утгаар нь тогтоон өгсөн нь хэрэг маргааныг шударгаар хянан шийдвэрлэх, ингэснээрээ хүний эрхийг баталгаатай болгоход чухал ач холбогдолтой болсон. Шүүх нь хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны баталгаа мөн /Шүүхийн тухай хуулийн 3.2./ болохыг тодорхой заасан.

**3.1.1.1.** Шүүн таслах ажиллагааг мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр явуулна /Шүүхийн тухай хуулийн 5.1./, шүүн таслах ажиллагаа нь эрх тэгш бүхий яллах, өмгөөлөх талын мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдана, шүүгдэгчид сонгосон ялыг нотлох үүргийг прокурор хүлээнэ /ЭБШХ-ийн 17-р зүйл/ гэж зааснаас үзэхэд байцаан шийтгэх ажиллагаанд шүүх зөвхөн хөндлөнгийн байр сууринаас, өөрөөр хэлбэл аль талд нь баримт үндэслэл байна, хэн нотолж чадаж байна гэдгийг харж, шударга шийдвэр гаргаж байх тогтолцоонд шилжжээ гэж хэлэх бүрэн үндэстэй. Гэвч ЭБШХ-ийн зарим заалт нь энэхүү тогтолцоог эргэлзээтэй байдалд оруулж, шүүхэд итгэх итгэлийг сулруулахад хүргэж байна. Энэ хуулийн 317.1.1-д зааснаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг гүйцэд биш хийсэн болон 317.1.4-д зааснаар шүүгдэгчид **хүнд ялтай** хууль хэрэглэх шаардлагатай гэж давж заалдах шатны шүүх үзвэл анхан шатны шүүхийн тогтоолыг хүчингүй болгохоор байна. Нэгэнт “эрх тэгш” мэтгэлцэгч тал болох прокурор эрх хэмжээнийхээ хүрээнд яллах дүгнэлт бичээд, яллагдагч гэм буруутай эсэхийг шүүхээр тогтоолгох гээд шилжүүлсэн байхад шүүх хэргийг дахин шалгуулахаар, тэр тусмаа **хүнд ялтай** зүйл ангиар яллуулахаар буцааж буй нь шүүхийг хэргийг хөндлөнгөөс шийдвэрлэгчийн бус, харин яллагчийн байр сууринд тавьж байна. Энэ бол шүүх өмнөх буруу тогтолцоотой зууралдсаар буйн илрэл юм.

Нэгэнт байцаан шийтгэх ажиллагаа мэтгэлцэх шинэ зарчимд шилжчихээд байхад шүүх яллах, хүндрүүлэх чиг шугаман дээр байгаад байвал тэрхүү “мэтгэлцэх зарчим” нь ямар ч утга учиргүй болж хувирдгийг шүүх прокурорын дунд “бөмбөг” шиг шидэлцэж буй олон хэргүүдээс харж болно.

**3.1.1.2.** Шүүх болон хуулийн байгууллагуудын хүнд суртал, чирэгдэлтэй ажиллагаа бас хэн ч ямар ч хариуцлага хүлээдэггүйн бодит жишээ бол “Э”-ийн холбогдсон хүн амины хэрэг юм. Завхан аймгийн Эрдэнэхайрхан сумын нутагт гарсан хүн амины хэрэгт анх 1995 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрөөс эхлэн эрүүгийн хэрэг үүсгэж, иргэн “Э”-г уг хэрэгт холбогдуулан 7 жил шалгаад эцэст нь шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдоогүй гэж суллав /609003 дугаартай эрүүгийн хэрэг/.

Энэ 7 жилийн хугацаанд түүнийг анхан шатны шүүхээс гурван удаа цаазаар авах ял, гурван удаа 25 жилийн хорих ялаар шийтгэж байсан бөгөөд тэрээр шүүхийн тогтоолоор 5 жил гянданд хоригдсон байна. Энэ хэргийг цагдаагийн байгууллага шалгахдаа анхнаас нь хариуцлагагүй хандаж, гэрч нарыг айлган сүрдүүлж “Э”-гийн эсрэг хуурамч мэдүүлэг гаргуулан авч, нэг талыг барьж, зөвхөн түүнийг буруутган гэм бурууг нь нотолсон баримтыг олж тогтоолгүйгээр 6 удаа шүүхэд шилжүүлэхэд, шүүх “Э”-д 6 удаа ял /3 удаа цаазлах/ оноож байсан нь шүүгч нарын ажлын хариуцлага, мэдлэг мэргэжил, боловсрол, хууль хэрэгжүүлэх ёс суртахуун, хүний хувь заяанд хандах хандлага ямар түвшинд байгааг харуулсан аймшигт баримт юм.

Харамсалтай нь энэ зөвхөн ганцхан баримт биш бөгөөд ийм шүүхэд олон нийт итгэж болох уу, шүүх хуульд заасан хүний эрхийн баталгаа байх үүргээ хэрхэн биелүүлж байна вэ гэсэн асуулт аяндаа гарна.

**3.1.1.3. ЭБШХ-иар /2002 он/ сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих зөвшөөрөл олгох эрх шүүхэд шилжсэн нь хүний халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхийг баталгаажуулахад чиглэгдсэн чухал ач холбогдолтой шийдэл болсон.** Баривчлах, цагдан хориход өгдөг байсан прокурорын ёс төдий зөвшөөрлийн оронд сэжигтэн, яллагдагчийг хорих гэж буй үндэслэл нь бодитой эсэх, сонсгосон ял нь баримт нотолгоотой эсэх, заавал хорьж шалгах шаардлагатай эсэхийг нэг талаас нь прокурор, нөгөө талаас нь сэжигтэн, яллагдагч, тэдний өмгөөлөгчийг оролцуулан зохих тайлбар хүсэлтийг сонсож, талуудын мэтгэлцээнд үнэлэлт дүгнэлт өгч шийдэж байвал сая хууль бусаар баривчлах, хорихоос сэргийлж чадах болно.

**3.1.1.4. Захиргааны хэргийн шүүхийг байгуулсан нь манай улсын шүүхийн тогтолцоо болон хүний эрхийг хамгаалах, баталгаажуулахад гарсан том өөрчлөлт, дэвшил болсон.** Гэвч энэ шүүхийг зөвхөн 2004 оны 6 дугаар сарын 1-нээс эхлэн ажиллуулахаар хойшлуулсан нь хүний эрхийг бодитойгоор хамгаалах асуудлыг мөн хугацаагаар ухрааж буй хэрэг юм.

**3.1.2. Цагдаагийн байгууллага ба хүний эрх.** Цагдаагийн байгууллагын тухай хуульд /1993 он/ зааснаар тогтолцоо нь цагдаагийн төв байгууллага, түүний харъяа албад болон нутаг дэвсгэрийн хэлтэс тасгаас бүрддэг. Нийгмийн хэв журам сахиулах, гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндсэн чиг үүрэгтэй, нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагын зарчимтай бүх шатны удирдлагыг дээд шатны байгууллагаас томилдог, үйл ажиллагааны онцгой нөхцөл байдалтай байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт нь хүний эрхийн асуудалтай шууд холбоотой.

**3.1.2.1. Цагдаагийн харъяанаас урьдчилан хорих, албадан саатуулах байрыг /72 цагийн/ гаргаж, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх байгууллагад шилжүүлсэн нь зөв алхам гэж хүний эрхийн өнцгөөс нь үнэлж болно.** Урьдчилан хорих байруудад сэжигтэн, яллагдагчийг дарамтлах, хилсээр хэрэг хүлээлгэх, “хэрэг илрүүлэх” хууль бус арга ажиллагаа явагдаж байдгийг таслан зогсооход тэдгээр байрны харъяаллыг өөрчилсөн нь чухал ач холбогдолтой.

**3.1.2.2. Эрүүгийн цагдаа болон мөрдөн байцаах алба одоог хүртэл нэг байгууллагын бүтцэд багтаж, нэгдмэл төвлөрсөн нэг удирдлагатай явж ирсэн нь тогтолцооны хувьд төдийгүй хүний эрхийн талаасаа шүүмжлэлд өртөнө.** Мөрдөн байцаах албыг биеийг нь даалгаж, цагдаагийн бүтцээс гаргаж, зөвхөн ЭБШХ-ийн хүрээнд ажиллуулах нь хуулийн байгууллагад хийх бүтцийн өөрчлөлтийн нэг том зорилт мөн.

**3.1.2.3. Зохих хэмжээгээр орлогын төлөө ажилладаг эрүүлжүүлэх байрууд цагдаагийн байгууллагын бүтэц бүрэлдэхүүнд байж, согтуу хөлчүү хүмүүсийн сул задгай зан авир, үйлдэл нь цагдаагийн байгууллагын дотоод дэг журам, ажилтнуудынх нь дураараа авирладаг, эрх хэмжээгээ хэтрүүлдэг хууль бус арга ажиллагаатай үргэлж зөрчилдөж ирсэн.**

Цагдаагийн ажилтнууд албан тушаалаараа далайлган иргэдийг эрүүлжүүлэх байранд авчрах, эд хөрөнгө, мөнгийг нь авах, хүч хэрэглэн зодож гэмтээх, албадан хөдөлмөрлүүлэх, улмаар зарим тохиолдолд иргэдийн амь нас хохирох ноцтой хэрэг явдал ч гарсаар байна. Тэдгээр байранд эрүүлжүүлэх ямар нэг үйлчилгээ үзүүлээгүй байж тогтмол мөнгө хураадаг, байрных нь нөхцөл байдал эрүүл ахуйн наад захын шаардлагыг хангадаггүй, хүний эрхийн зөрчлийн халуун цэгийн нэг байсаар байна.

Эрүүлжүүлэх байрны харъяаллыг өөрчлөх, өөр байгууллага, өөр зарчим нөхцөлөөр ажиллуулах талаар ХЭҮК-оос Засгийн газарт санал дүгнэлт гаргаж байсан боловч энэ асуудлыг авч үзэлгүй орхисон.

**3.1.2.4.** Цагдаагийн байгууллагын тухай хуульд зааснаар /хуулийн 14 дүгээр зүйл/ цагдаагийн байгууллага нь криминалистикийн болон бусад шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргадаг. Криминалистик шинжилгээний төвд гар, мөр судлал, хими, биологи, физик, галт зэвсэг, гэрэл зураг, тэсэрч дэлбэрэх бодисын судлал зэрэг 11 төрлийн шинжилгээ хийгддэг.

Хэрэг илрүүлэлт, мөрдөн байцаалт явуулдаг байгууллагын зэрэгцээгээр мэргэжлийн шинжилгээний төвүүд нь цагдаагийн системд байгааг цаашид зайлшгүй анхаарч, тус байгууллагын зохион байгуулалт, бүтцээс гаргах шаардлагатай гэж үзэж байна.

**3.1.2.5.** Цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудын хүний эрх зөрчсөн, хууль бус үйлдлийн талаар олон тооны өргөдөл, гомдол байнга гарч байдаг. Харин тэдгээрийн мөрөөр шударга, шуурхай шалгалт хийж, гэм буруутанд хуулийн хариуцлага хүлээлгэх талаар цагдаагийн байгууллагын төв, орон нутгийн удирдлагууд хангалтгүй анхаарч ирсэн гэж хэлэх үндэстэй.

Хуучин ЭБШХ-иар цагдаагийн байгууллага, цагдаагийн албан хаагчдын үйлдсэн хэрэгт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулдаг байсан нь нөлөөлсөн.

Цагдаагийн байгууллагад өөрсдийн ажилтнуудтай холбогдсон хэрэг зөрчлийг ёс төдий шалгах, эсхүл гэм буруутай үед нь хуульд заасан хариуцлагыг хүлээлгэхгүй орхих, хариуцлагыг үндэслэлгүйгээр хөнгөрүүлэх явдал их байсныг дараах баримтаас харж болно.

УЕПГ-ын дэргэдэх Мөрдөн байцаах алба байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулсан 2002 оны 9 дүгээр сарын 1-нээс хойш энэ оны эхний хоёр сар хүртэлх 5 сарын хугацаанд нийтдээ цагдаагийн ажилтнуудтай холбоотой 222 эрүүгийн хэрэгт яллах дүгнэлт үйлдэж, прокурорын хяналтанд шилжүүлжээ /Авилгалын эсрэг үндэсний бага хуралд тавигдсан илтгэлээс, 2003-3-27/.

Гэтэл 2001 оны байдлаар улсын хэмжээгээр шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагын 213 ажилтантай холбоотой хэрэг шалгагдаж байжээ.

2002 оны 9 дүгээр сарын 1-нээс хойш бараг л хоног тутамд цагдаагийн ажилтантай холбоотой өргөдөл, гомдол ирж байгаа аж. ЦЕГ болон төв, орон нутгийн цагдаагийн газарт 2002 оны эхний 10 сард цагдаагийн албан хаагчидтай холбоотой өргөдөл, гомдол, санал хүсэлт 4577-г хүлээн авсны 26,1 хувь нь цагдаагийн албан хаагчийн ёс зүйг зөрчсөн, 46 хувь нь хүний эрх, хуулийг зөрчсөн, хэрэг материалыг дутуу шалгасантай холбоотой байв /Цагдаагийн албан хаагчийн талаархи өргөдөл, гомдол, түүний шийдвэрлэлтийн байдал, цаашид анхаарах асуудал илтгэлээс, 2002 он/.

**3.1.2.7.** Хүний эрх, хуулийг ноцтойгоор зөрчсөн гэм буруутай ажилтнууддаа хийсэн хэрэг үйлдэлтэй нь харилцан дүйцэхүйц, тэнцвэртэй, шударга зэмлэл хариуцлага хүлээлгэхэд туйлын хангалтгүй анхаарч буй нь судалгаа, лавлагаанаас тодорхой харагдаж байна.

ХЭҮК-оос УМБГ, нийслэлийн бүх дүүргүүд болон Төмөр зам, Замын цагдаагийн хэлтэс, 18 аймгийн мөрдөн байцаах тасагт 2001 он болон 2002 оны эхний улиралд хэрэгсэхгүй болгосон 4236 хэрэгт холбогдогсдын хуульд заасан эрхийн хэрэгжилтийг судалж үзэхэд, хэрэгсэхгүй болгогдсон хэрэгт холбогдсон дөрвөн хүн тутмын нэгийг нь 3-1047 хоногоор албадан саатуулж, цагдан хорьж, хэрэгт холбогдогсдын өмгөөлүүлэх, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийн хэрэгжилт туйлын хангалтгүй, үнэн хэрэгтээ зарим аймаг, газарт өмгөөлөгчийн оролцоогүйгээр хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагааг явуулах нь зуршил болсон, тухайлбал, УМБГ, Чингэлтэй, Баянзүрх дүүрэг, Дархан-Уул, Сэлэнгэ, Говь-Алтай, Ховд зэрэг аймагт хэрэгсэхгүй болгогдсон хэрэгт холбогдогчдын 46,1-97,5 хувийг нь өмгөөлөгчгүйгээр явуулсан байв. Үүнтэй холбогдуулж, хэрэгт холбогдогчдыг хууль бусаар хорьдог, эрх мэдлээ хэтрүүлэн дураараа аашилдаг албан хаагчидтай хариуцлага тооцох шаардлага тавьсны

дагуу ЦЕГ-аас өгсөн хариунаас үзэхэд 52 хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчид “процессын зөрчил гаргасан” гэж сахилгын арга хэмжээ авахуулсан байв. Гэм буруугүй иргэдийг олон хоног, сараар хорьж цагдах нь “процессын зөрчлийн” хэмжээнд үнэлэгдэж, сахилгын арга хэмжээ төдийгөөр хязгаарлагдаж байна /ЦЕГ-ын 2002 -10 - 10-ны өдрийн 2/222 тоот танилцуулгаас/.

❖ Төв аймгийн цагдаагийн хэлтсийн ажилтан “А” гэгч иргэн “Б”-г цагдан хорьж, айлган сүрдүүлж, дарамталж байгаад бусдын хөөрөг хулгайлсан гэж хэрэг хүлээлгэн шүүхэд шилжүүлсэн ба шүүх түүнийг нэг жилийн хугацаагаар хорих ялаар шийтгэжээ. Гэтэл хөөргөө алдсан гэх айлыг нүүх үед хөөрөг нь номын тавиур доороос гарч ирсэн байх бөгөөд иргэн “Б” ч ялаа эдлээд дууссан байв. Цагдаагийн байгууллагаас офицер “А”-д хоёр сарын үндсэн цалинг нь 20 хувиар хасч, сахилгын шийтгэл оногдуулсан байв /ЦЕГ-ын 2002 оны 8 дугаар сарын 8-ны өдрийн 2/172 тоот танилцуулгаас/.

❖ Бусдын олон тооны адуу хулгайлсан хэрэгт “Г” гэдэг хүнийг Төв аймгийн цагдаагийн хэлтсийн ажилтнууд 11 сарын хугацаагаар хорьж, шүүхэд шилжүүлсэн. Энэ хугацаанд яллагдагч “Г”-г 9 удаа байцаасан байх бөгөөд үүний 7-д нь тэрээр “миний бие муу байна” гэж мэдүүлж байжээ. Эцэстээ шүүхийн тогтоол гарсны дараа /2001 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр/ тэрээр сүрьеэгийн хүндрэлээр нас барсан. Энэ хүн нас барахдаа 42 кг жинтэй болж, эмнэлгийн хэллэгээр “какексий” буюу “ясан дээр тохсон арьс” гэсэн оноштой байжээ. Энэ хэргийг гардан шалгасан цагдаагийн ажилтны цолыг нь нэг шатаар бууруулж арга хэмжээ авчээ.

❖ Булган аймгийн цагдаагийн хэлтсийн ажилтан “М” нь иргэн “Ш”-ийг хэрэгт холбогдуулан шалгахдаа сумын уурын зууханд гавтайгаар хоёр хоног хорьсон, мөн түүнээс унааны зардалд гэж 20000 төгрөг гаргуулсанд нь сарын үндсэн цалинг 2 сарын хугацаагаар 20 хувиар хасч, сахилгын шийтгэл оногдуулжээ /УЕПГ-ын дэргэдэх Мөрдөн байцаах албаны 2002-12-31-ний өдрийн 224 тоотоос/.

### 3.2. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа ба хүний эрх

Монгол Улсын Их Хурлаас ЭБШХ-ийг 2002 онд баталж, уг хууль мөн оны 9 дүгээр сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр болсон.

ЭБШХ-д /2002 он/ илт ололттой, дэвшилттэй, шинэлэг, хүний эрхийг хамгаалахад албан тушаалтны дур зоргын авирлалт, хууль бус үйлдлээс хамгаалахад чиглэгдсэн олон чухал заалтууд орсон.

Шинэ ЭБШХ нь хүний эрхийн үндсэн зарчим, манай улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүд болон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн жишиг, стандартад хэр зэрэг нийцэж байгаад дүгнэлт хийж үзвэл:

**3.2.1. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатан дахь хүний эрхийн асуудал.** Байцаан шийтгэх ажиллагааны эдгээр шатуудад эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс авахуулаад таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх, нотлох баримт цуглуулах, хүсэлт гомдлыг шийдвэрлэх, үзлэг, мөрдөн байцаалтын туршилт хийх, эд хөрөнгө битүүмжлэх, эд зүйлийг хураан авах, байцаах, нүүрэлдүүлэн байцаах, таньж олуулах, шинжилгээ хийлгэх зэрэг хожим нь шүүх дээр хэргийг эцэслэн хянан хэлэлцэхэд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэх ажиллагаанууд хийгддэг учраас онцгой анхаарал татдаг. Эдгээр ажиллагаануудын зөвхөн нэгийг нь л хууль зөрчөөд, жишээлбэл, өмгөөлөгчийг байлцуулалгүйгээр байцаалтыг явуулбал тухайн мэдүүлгийн үнэн зөв эсэхэд дараа дараагийн шатуудад эргэлзээ гарч, улмаар хэрэг будлиантах, тогтоол шийдвэр хүчингүй болох, өөрчлөгдөх нь олонтаа байна.

**3.2.1.1.** Ээдрээ төвөгтэй болон ихээхэн хэмжээний ажиллагаа бүхий хэргийн мөрдөн байцаалтыг мөрдөн байцаагчдын хэсэг явуулж болох ба түүнийг



мөрдөн байцаах албаны дарга томилж, тогтоол гаргахаар хуулийн 183 дугаар зүйлд заасан. Үүнийг ажлын гарцаагүй шаардлагаар хуульд оруулсан гэж тайлбарлаж болох боловч, хэрэгт холбогдогсдын зүгээс хуульд зааснаар татгалзал гаргах эрхийг бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд ихээхэн төвөгтэй байдлыг бий болгоно. Нэгэнт хэргийг мөрдөн байцаагчдын хэсэг явуулах учраас ганц нэг мөрдөн байцаагчийг татгалзлаа ч гэсэн эхнээс нь нэг удирдлагатай, нэг мэдээлэлтэй байсан ажлын хэсгийнхэнд бүрэн хэмжээгээр итгэхэд хэцүү. Тэр тусмаа хэргийн талаархи эцсийн шийдвэрийг зөвхөн хэсгийн ахлагч гаргах учраас бусад мөрдөн байцаагчдын оролцоо болон татгалзал нэг их нөлөөгүй юм.

**3.2.1.2.** Шинэ хуульд сэжигтнээр тооцох журмыг /хуулийн 35.1./ тогтоосон атлаа ямар хугацаанд сэжигтнээр тооцогдох, өөрөөр хэлбэл хэзээ дуусгавар болохыг тусгаагүй учраас хэргийг илэртэл, эсхүл хэргийг шийдвэрлэгдтэл сэжигтэн хэвээр байж, эрх нь байнга хөндөгдөх нөхцөлд байна гэсэн үг юм. Нэгэнт сэжигтэн гэж тооцогдсон учраас таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь хүчингүй болоогүй, гадаад дотоод явахад мөрдөн байцаагчаас зөвшөөрөл авах ч юмуу, дуудсан цагт саадгүй ирэх гэх мэт үүргийг хүлээсээр байх болно.

**3.2.1.3.** Хуулийн 35 дугаар зүйлд сэжигтний эрх, 36 дугаар зүйлд яллагдагчийн эрх, 41 дүгээр зүйлд өмгөөлөгчийн эрх болон шүүхээр хэргийг хянан шийдвэрлэхэд оролцогч талуудын эрхийг тусгасан. Эдгээр эрх нь ихэвчлэн өөрийнх нь эсрэг үүсгэсэн хэргийн холбогдох тогтоол, бичиг баримттай танилцах, зарим нэг хүсэлт гаргах, гомдол гаргах гэсэн мэтгэлцээний нөгөө “эрх тэгш” тал болох хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн үзэмж, хандлагаар шууд шийдвэрлэгдэх “эрх” байгаа нь анхаарал татна.

Нэгэнт сэжигтэн, яллагдагч нь бүх л талаараа хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокуророос ямар нэг байдлаар хараат байдалд, баривчлагдсан буюу цагдан хоригдсон үед бүрэн хэмжээгээр хараат байдалд ордог учраас хуульд заасан тэдгээр эрхүүд нь бодитойгоор хэрэгжих боломж эргэлзээтэй болдог. Жишээ нь, хоригдож буй хүн хуулийн 35.2.3 –д заасан баримт сэлт гаргаж өгөх эрхээ хэрхэн яаж эдлэх вэ?

Хуульд /35.2.8 ба 36.3.4/ сэжигтэн, яллагдагч нь өмгөөлөгчтэйгээ ганцаарчлан уулзах эрхтэй гэж заасан. Энэ бол маш чухал асуудал бөгөөд өмгөөлөгч үйлчлүүлэгч хоёрын уулзалт ярианы агуулга, нууцлалыг хэн ч, тэр тусмаа хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч сонирхох ямар ч эрхгүй, хэрэв тийм оролдлого хийвэл тэр нь хууль бус арга ажиллагаа, үйлдэл болно гэсэн үг. Гэвч хуулийн энэ заалт амьдралд тэр бүр хэрэгждэггүй, ноцтой хэрэгт холбогдогсдын өмгөөлөгчтэйгээ уулзах уулзалтыг нийтийн уулзалтанд зориулсан газарт бус тусгайлсан өрөөнд зориуд зохион байгуулдаг, өмгөөлөгч нь үйлчлүүлэгчтэйгээ уулзахын тулд хэд хэдэн газраас, заримдаа мөрдөн байцаах хэлтсийн дарга, мөрдөн байцаагчаас зөвшөөрөл авахад хүрдэг байна.

**3.2.1.4.** ЭБШХ-ийн хэрэгт сэрдэгдсэн этгээдийн эрхэд халдах үндэслэл, боломж ба уг халдлагыг хязгаарлахад чиглэгдсэн үр нөлөө бүхий хяналтын механизм, чөлөөлөгдөх болзол журам нь энэ хуулийн энэрэнгүй, хүний эрхийн чиглэл баримжаатай болохын нэг чухал үзүүлэлт болдог.

Хуульд гэмт хэрэгт сэжиглэж бусдыг баривчилж, хорьж болох үндэслэлийг тодорхой заасан атлаа, буцаагаад суллах, хорих цагдах таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх болзол журмыг орхигдуулснаас практик ажилтнуудын дунд хоригдогсдыг шүүхэд шилжихээс өмнө нь гаргасан ч, эс гаргасан ч дурын хэрэг мэтээр хандах, үндэслэлгүйгээр ёс юм шиг удаан хугацаагаар хорих нь ихээхэн түгээмэл байна. Зүй нь хэрэг нь нэгэнт тогтоогдсон, тодорхой хаягтай, эд хөрөнгөтэй, эсхүл ихээхэн маргаантай, эргэлзээтэй хэрэгт сэжиглэгдэгсэд, хүүхэд эмэгтэйчүүдийг нэн даруй суллах болзол журмыг хуульчилж, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нарт тодорхой

нөхцөл, болзол бий болсон үед цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг нэн даруй өөрчилж байх үүргийг хуулиар ноогдуулж өгөх нь энэ хуулийг хүнлэг, энэрэнгүй болгох нэг чухал алхам болно.

**3.2.1.5.** Хүний халдашгүй чөлөөтэй байх Үндсэн хуулийн эрхтэй ЭБШХ-д тусгагдсан сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, саатуулах, цагдан хорих үндэслэл, журам нь хэрхэн уялдаж, гэм буруугүй хүн хууль бус баривчилгаа, хоригдолтоос эгнэгт ангид байх баталгаа хэр найдвартай байж чадах нь хүний эрхийн талаасаа маш чухал үзүүлэлт юм. Хуулийн Наймдугаар бүлэг бүхэлдээ сэжигтнийг баривчлах асуудлыг зохицуулж байна. Сэжигтнийг гурван тохиолдолд, нэгдүгээрт, сэжигтэн оргон зугатахыг завдсан, хоёрдугаарт, хүнд гэмт хэрэгт, гуравдугаарт, онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэгдэж буй бол баривчлахаар /хуулийн 58 дугаар зүйл/ заасан. Үүний оргон зугатахыг завдсан сэжигтнийг болон онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэгдэгсдийг баривчлахыг зүй ёсны гэж үзэж болох боловч “хүнд” гэмт хэрэгт холбогдогсдыг заавал баривчилж байхаар хуульчилсны үндэслэлийг зөвтгөхөд төвөгтэй юм. Эрүүгийн хуулиас үзэхэд нийтдээ 352 үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцсон байх бөгөөд үүнээс 65 үйлдлийг хөнгөн, 185 үйлдлийг хүндэвтэр, 68 үйлдлийг хүнд, 34 үйлдлийг онц хүнд гэмт хэрэгт тооцжээ. ЭБШХ-ийн дээрх заалтаас үзэхэд нийтдээ /хүнд, онц хүнд/ 102 үйлдэлд хардагдаж сэрдэгдсэн хүнийг зөвхөн зүйл ангийг нь хараад шууд баривчлах үндэслэл нээлттэй байна. ЭБШХ-ийн 58.1 нь императив шинжтэй норм. Учир нь зөвхөн “баривчилна” гэж таслан сэргийлэх арга хэмжээг сонгох хувилбаргүйгээр тогтоожээ. Шууд баривчлагдах “хүнд” гэмт хэрэгт: татварын хэрэг, гологдол буюу чанар муутай бүтээгдэхүүн худалдах, газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах журам зөрчих, тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдлын болон ашиглалтын журам зөрчих /болгоомжгүй хэрэг/ гэх мэтийн мөрдөн байцаалтын явцад шүүхэд шилжих эсэх нь шийдвэрлэгддэг үйлдлүүд зонхилж байна. Тэгэхээр ийм хэргүүдэд сэрдэгдсэн хүмүүсийг эхнээс нь шууд л баривчилж хорихоор хуульчилсан нь хүний халдашгүй эрхийг ноцтойгоор зөрчихөд хүргэж буй заалт юм.

Харин өмнөх ЭБШХ-д сэжигтнийг тодорхой үндэслэл бүхий үед албадан саатуулах “эрхийг” хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурорт олгосон /хуулийн 137-р зүйл/ байсан нь шинэ хуулийн “баривчилна” гэсэн императив заалтаас өөр, сонголт хийхийг зөвшөөрсөн утга агуулгатай байсан нь илт байна.

**3.2.1.6.** Баривчлах, цагдан хориход олгох зөвшөөрлийг зөвхөн шүүх гаргах болсон нь шинэ ЭБШХ-ийн хүний эрхийг баталгаажуулахад чиглэсэн чухал алхам болсон. Бусдын эрх чөлөөнд халдах зөвшөөрлийг гэмт хэргийг илрүүлэх үүрэг хүлээсэн субъект /прокурор/ захиргааны журмаар бус харин шүүх яллагч болон өмгөөлөгч талын байр суурь, хэргийн талаархи зарим мэдээ баримтыг харьцуулан авч үзэж, ямар нэг хэмжээгээр мэтгэлцээний үр дүнг харгалзан олгох болсон. Энэ нь хүний эрхэд яах аргагүй эерэг үр нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй бөгөөд манай улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцид бүрнээ нийцэж буй юм. 2003 оны эхний улиралд хоригдсон хүний тоог өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад албадан саатуулагдаж байсан хүн 81,2 хувиар, сэжигтнээр хоригдогсод 27,4 хувиар, яллагдагчаар цагдан хоригдогсод 26,3 хувиар тус тус цөөрсөн тухай Шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах төв, орон нутгийн байгууллагуудын нэгдсэн зөвлөлгөөний илтгэлд дурьджээ /“Өнөөдөр” сонин. 2003.03.06. №052-т үзнэ үү/.

**3.2.1.7.** Цагдан хорихтой холбоотой хүний эрхийн өөр нэг анхаарал татсан, чухал асуудал бол хорих хугацаа ба түүнийг сунгах журам байдаг.

Шинэ хуульд хорих дээд хугацааг зарим онц хүнд хэргийн хувьд 30 сараар /хуулийн 69.4./, хорьж мөрдөх хугацааг 24 сараар /хуулийн 69.3./ тогтоосон. Хуучин хуульд хүндэвтэр гэмт хэрэгт холбогдогсдыг хоёр сараас дээш хугацаагаар хорихыг зөвшөөрдөггүй байсан бол /хуулийн 95-р зүйл/ шинэ

хуулиар энэ хугацаа 24 сар болж, даруй 12 дахин өссөн. Үүнийг аль ч шалгуураар зөв гэж үзэх боломжгүй юм.

Хуульд насанд хүрээгүй хүмүүсийг 18 сараар /хуулийн 366.4/ хорьж мөрдөн байцаалт явуулахаар заасан нь Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц болон бусад олон улсын гэрээнд тогтоосон насанд хүрээгүй хүмүүсийг шүүхээс өмнөх шатанд “аль болох ахар богино хугацаанд” хорих тухай шаардлагад огтхон ч нийцэхгүй болно.

**3.2.1.8.** Өмнөх хуулиасаа хүний эрхийн хувьд дордуулсан өөр нэг асуудал бол хорьж мөрдөх хугацааг сунгах журам. Хуучин хуулиар хоёр сараас дээших хугацааг сар тутамд тогтоол үйлдэж сунгуулах шаардлагатай байсан бол одоо шинэ хуулиар заавал сар тутамд биш, хэдэн сараар ч нэгтгэн сунгуулах боломжийг /хуулийн 69.5/ мөрдөн байцаагч, прокурорт олгосон нь сэжигтэн, яллагдагчийн эрхийн байдлыг ноцтойгоор хүндрүүлж буй болно.

**3.2.2. Өмгөөлөл ба байцаан шийтгэх ажиллагаа.** Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хамгийн чухал зарчим бол яах аргагүй яллагч, өмгөөлөгч талын мэтгэлцээн юм /хуулийн 17 дугаар зүйл/. Хуульд шүүн таслах ажиллагаа нь эрх тэгш бүхий яллах, өмгөөлөх талын мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдана гэж тодорхой заасан. Юуны өмнө яллах болон өмгөөлөх талууд нь “эрх тэгш” байх нь хуулиас харагдана. Гэвч энэ тэгш эрх нь зөвхөн шүүх хуралдааны үед нотлох баримтыг шинжлэн судлахад оролцох, хүсэлт гаргах, хэрэгт ач холбогдол бүхий асуудлаар саналаа илэрхийлэхтэй л холбоотой байна.

**3.2.2.1.** Шүүх хуралдаанаас өмнө дан ганц яллах талын санаачилга, оролцоогоор цуглуулсан нотлох баримтыг шинжлэхэд л санал өгөхөөр хязгаарлагдаж буй учраас өмгөөлөх талын хувьд ихээхэн учир дутагдалтай “эрх тэгш” байдал юм. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд нотлох баримт цуглуулахад өмгөөллийн тал ямар эрхтэй байх нь байцаан шийтгэх ажиллагааг шударга, үнэн зөв явуулахад шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

Хуулийн өмгөөлөгчийн эрх, үүргийг тусгасан 41 дүгээр зүйлээс үзэхэд нотлох баримт, бичиг баримт, мэдээллийг цуглуулах талаар өмгөөлөгч нь зөвхөн хүсэлт гаргах л эрхтэй, харин тэрхүү эрх нь хэрхэн хэрэгжих нь хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн үзэмжээр шийдвэрлэгдэхээр тусгагдсан байна. Хэрэв сэжигтэн, яллагдагчийн талд шийдвэрлэх ач холбогдолтой нотлох баримтыг өмгөөлөгч хүссээр байхад яллагч тал гаргуулан авч, хавтаст хэрэгт оруулахгүй байвал яах вэ? Тэр нотлох баримтыг өмгөөлөгч өөрөө бэхжүүлэн авах буюу шүүх хуралдаанд танилцуулах, байцаалгах эрх, боломж хэр нээлттэй эсэхээс хэргийн шударга шийдвэрлэлт хамааралтай юм .

Манай хуульд өмгөөлөх тал нь шүүхээс ямар нэг зөвшөөрөл авалгүйгээр шүүх хуралдаанд гэрч дуудаж байцаалгах эрх эдэлдэггүй ба аль нэг нотлох баримтыг хавтаст хэрэгт авахуулах хүсэлт нь зөвхөн яллах талын үзэмжээр шийдвэрлэгдэхээр байгаа нь цаашид хуулийг боловсронгуй болгоход зайлшгүй анхаарал хандуулбал зохих асуудал юм.

Ер нь байцаан шийтгэх ажиллагаанд өмгөөлөгчийг ёс төдий байлцуулах, тэдний гаргасан үндэслэл бүхий санал хүсэлтийг харгалзан үзэж биелүүлээгүйгээс болж хэргийн шийдвэрлэлт удаашрах, заримдаа хүнийг хилс ташаа шийтгэх, хохироох явдал гарч байна.

**3.2.2.2.** Урьдчилан хоригдсон этгээдүүдийн хувьд өмгөөлөгч авах, цаг хугацаанд нь чанартай хууль зүйн туслалцааг хүртэх боломж тэр бүр байдаггүй, төлбөрийн чадваргүйгээс болж хохирох нь элбэг байна. ХЭҮК-оос 2002 онд явуулсан судалгаагаар цагдан хорих байруудад хоригдож байсан 783 хүний 42,4 хувь нь өмгөөлөгч огт авалгүйгээр хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд оролцож байсан бөгөөд өмгөөлөгчийг гол төлөв яллагдагчаар татагдсанаас хойш авдаг байна.

Судалгаанд хамрагдсан дээрх хүмүүсийн дөнгөж 19,1 хувь нь өмгөөлөгч байцаалтанд байнга оролцдог гэсэн ба 33,1 хувь нь өмгөөлөгчийг байцаалтанд оролцуулах талаар гаргасан хүсэлтийг мөрдөн байцаагч хангадаггүй гэж хариулсан байв.

**3.2.3. Шинэ ЭБШХ-д хуульд тусгагдсан хүний эрхийг хангахад чиглэгдсэн чухал зүйл бол хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас иргэнд учирсан хохирлыг арилгах тухай Дөчин дөрөвдүгээр бүлэг юм.**

Шүүн таслах ажиллагааны явцад иргэнд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх журмыг байцаан шийтгэх хуульд нэг мөр тусгаж өгсөн нь учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхийг баталгаатай болгоход чиглэгдсэн зөв шийдэл. Өмнө нь бие даасан ийм агуулгатай хууль байсан боловч хэрэглэгдэхгүй байсаар саяхан хүчингүй болсон билээ.

**3.2.3.1.** Шинэ хууль дагаж мөрдөгдөөд зургаан сарын хугацаа өнгөрч /2002 оны 9 дүгээр сарын 1-нээс хойш/ буй боловч энэхүү Дөчин дөрөвдүгээр бүлэгтэй холбогдолтой ямар нэг нэхэмжлэл гараагүй, энэ талаар практикийн ажилтнууд ч, судлаачид ч, хүний эрхийн байгууллагууд ч маргаан мэтгэлцээн өрнүүлэхгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хуульд /389 дүгээр зүйл/ байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад иргэнд учирсан хохирлыг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн гэм бурууг үл харгалзан төр хариуцан арилгах, тухайн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдоогүйгээс хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон нь хохирол нөхөн төлүүлэх эрх үүсэхээр тогтоож өгсөн нь уг эрхийг баталгаатай болгоход чухал ач холбогдолтой. Харин хууль бус ажиллагаатай холбогдож гарсан шууд бус хохирлыг төр хариуцахгүй /хуулийн 389.4./ гэсэн заалт Үндсэн хуулийн учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрх /Арван зургадугаар зүйлийн 16/ болон хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах төрийн үүрэгтэй /Арван есдүгээр зүйлийн 1/ нийцэхгүй байна.

Үндсэн хуульд хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхийг тусгахдаа шууд буюу шууд бус хохирол гэж ялгаагүй ба тэр тусмаа төрийн хувьд ямар нэг ялгавар, хөнгөлөлтийг заагаагүй.

**3.2.3.2.** ЭБШХ-д зааснаар /389.2/ баривчлагдсан буюу цагдан хоригдсон этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотологдоогүйгээс суллагдсан, тухайн иргэнийг цагаатгасан шүүхийн тогтоол гарсан, тухайн хэрэг нь гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй, эсхүл тухайн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдоогүйгээс хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон бол хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрх үүснэ. Энэ тохиолдолд шүүх, прокурор нь иргэнд зөрчигдсэн эрхээ сэргээх болон хохирлыг нөхөн төлүүлэх журмыг тайлбарлаж өгөх, цагаатгах тогтоол, эсхүл эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон болон бусад хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгосон, өөрчилсөн тухай тогтоолын хуулбарыг сонирхогч этгээдэд гардуулан өгөх буюу шуудангаар илгээх үүрэгтэй.

### **3.3. Хууль тогтоомж ба хүний эрх**

Шинэ Үндсэн хуулиас хойших /1992 он/ арван нэгэн жилийн хугацаанд манай улсын хууль тогтоомж бүрэн шинэчлэгдсэн гэж хэлэх бүрэн үндэстэй.

Нийгмийн аль ч салбарын салаа мөчрийн харилцааг зохицуулж буй хүчин төгөлдөр хууль, тогтоомж нь Үндсэн хуулиас (1992 он) хойшхи үед хамааралтай байна. Өнөөгийн байдлаар нийтдээ хүчин төгөлдөр 291 бие даасан хууль нийгмийн харилцааг зохицуулж буй бөгөөд Монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенц 200 орчим байна. Улсын Их Хурлын нэг бүрэлдэхүүнээс нөгөө бүрэлдэхүүн хүртэл гаргаж баталсан хууль, тогтоомжийн тоо хэмжээ үргэлж нэмэгдэж ирсэн. 1922-1996 онд сонгогдсон Улсын Их Хурал

137 салбар хууль гаргаж, 142 хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, олон улсын 140 гэрээнд нэгдсэн буюу соёрхон баталж, 45 хууль хүчингүй болгож байсан бол 1996-2000 онд сонгогдсон Улсын Их Хурал 110 салбар хууль баталж, 255 хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, олон улсын 77 гэрээнд нэгдсэн буюу соёрхон баталж байжээ. 2000 онд сонгогдсон Улсын Их Хурал одоогийн байдлаар 87 салбар хууль баталж, 321 хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж, олон улсын 81 гэрээнд нэгдсэн буюу соёрхон баталжээ.

Энэ нь хууль тогтоомжийг шинэчлэх, боловсронгуй болгох, нийгмийн олон талт харилцаа, шинэ үзэгдэл, шинэ харилцааг зохицуулахад хууль тогтоогчийн зүгээс мэдрэмжтэй, түргэн шуурхай хандаж ирсний нотолгоо бөгөөд хууль тогтоох үйл ажиллагааны яах аргагүй ололттой, давуу тал нь юм. Харин энэ үйл ажиллагаанд цаашид зайлшгүй анхаарал хандуулбал зохих хүний эрхтэй холбоотой зарим асуудлыг товч авч үзье.

**3.3.1.** Хүний эрхэд халдах, баривчлах, саатуулах, эд хөрөнгөд нь халдах, орон байранд нь нэвтрэн орох журмыг байцаан шийтгэх хуулиас гадна байгууллагын шинжтэй олон хуульд тухайлбал, Цагдаагийн байгууллагын тухай, Тагнуулын байгууллагын тухай, Улсын хилийн тухай зэрэг арваад хуульд тусгасан байгаа нь хүний эрхийн талаасаа зүй ёсны шүүмжлэлд өртсөөр байна.

**3.3.2.** Одоо хүртэл хууль тогтоомжийн үндэсний хэмжээний ангилагч системчлэлгүй явж ирснээс болж чухам аль салбарт ямар хууль байдаг, хэдэн оны ямар хууль нь хүчин төгөлдөр, хуулийн аль зүйл хэсэг нь хүчингүй болсон, хэзээ ямар нэмэлт өөрчлөлт орсныг өргөн олон нийт байтугай мэргэжлийн хуульчид, шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч нар мэдэхэд туйлын хүндрэлтэй байна. Хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийн бүрэн хэмжээний эмхэтгэл байхгүй, хууль тогтоомжид орсон нэмэлт өөрчлөлт, баяжилтын нэгдсэн тогтолцоогүй, Парламент, Засгийн газар, ХЗДХЯ-ны сүлжээ, мэдээллийн сан байдаг гэх боловч аль нь ч цаг хугацаандаа тогтмол, чанартай үйлчилгээ хийдэггүйгээс сүлжээнд холбогдсон хэрэглэгчид ч тэдэнд тэр бүр итгэл үзүүлдэггүй.

**3.3.3.** Тодорхой салбар харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж байнга өөрчлөгдөж, үргэлжийн нэмэлт, засвар хөдөлгөөнд байгаа нь хэрэглэхэд хүндрэлтэй байна. Сүүлийн аравхан жилийн дотор нийгмийн халамж, даатгал, эрүүл мэнд, боловсролын багц хуулиуд 2-3 удаа, аж ахуйн нэгжийн болон компанийн хуулиуд 3-4 удаа шинэчлэгдэж, бусад хуулиуд ч байнгын өөрчлөлтөд орсоор байна.

**3.3.4.** Өмнө нь нэгэнт батлагдаад хэрэгжиж буй хуультайгаа засаг төрийн бодлогоо нийцүүлэхийн оронд, явуулж буй бодлогодоо нийцүүлэн хуулийг өөрчилж буй нь анхаарал татаж байна. Үүний улмаас нэгэнт олсон амжилтын түвшин болон хүний эрхийн байдлыг дордуулж ажиглагдаж байна. Төрийн албаны тухай хуулийн /2002 он/ 27.2.3-т “өөрөөс нь үл хамаарах шалтгаанаар ажлаасаа халагдсан албан хаагчид 1 жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн тэтгэлэг олгох”, 30.2-т “тэтгэвэрт гарч буй албан хаагчид 12 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох”-оор тогтоосон байв. Улсын Их Хурал 2003 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдрийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар энэхүү 12 сарын цалинтай тэнцэх нэг удаагийн тэтгэлэг, тусламжийг 6 сар болгож, хоёр дахин багасгажээ. Энэ нь төрийн байгууллагын ажилтнуудын орон тоог цөөрүүлэх, зардал төсвийг багасгахад чиглэсэн Засгийн газрын бодлоготой холбоотой гэдэг нь хэнд ч ойлгомжтой.

**3.3.5.** Хууль гаргахдаа хүний эрхийн үндсэн зарчим, зорилтыг тэр бүр тууштай баримтлахгүй, бусад хууль тогтоомжуудтайгаа уялдуулахгүй байх, нэг төрлийн асуудлыг хуулиудад өөр өөр байдлаар тусгаж буй нь хүний эрхэд сөргөөр нөлөөлж байна.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулиар /1992 он/ сумын Засаг дарга нарт /улс төрийн албан тушаалтан/ бусдыг баривчлах эрх олгосон /5 тохиолдолд/

заалт одоо хүртэл хүчин төгөлдөр байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд /2002 он/ “ял эдэлж байх хугацаандаа амаржсан ялтныг 0-1 насны хүүхэдтэй нь хамт байлгаж болно” гэж заасан.

Хөдөлмөрийн тухай хуульд /1999 он/ үйлдвэрлэлийн ослын улмаас хөдөлмөрийн чадвараа хагас алдсан ажилтанд 9 түүнээс дээш бүрэн алдсан ажилтанд 18 түүнээс дээш сарын дундаж цалинтай тэнцэх нөхөн төлбөрийг нэг ба түүнээс дээш удаа олгохоор /хуулийн 97.1.1/ заасан нь Иргэний хуулийн бусдын эрүүл мэндэд учирсан гэм хорыг арилгах журам зарчимтай /зайлшгүй бүх зардлыг хохирогчид төлнө/ зөрчилддөг ба хөдөлмөрийн чадвараа алдсан хүмүүсийн эрх ашгийг хохирооход хүргэж байна.

Иргэний хуулийн /2002 он/ 3 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн “... эрх бүхий төрийн байгууллага, албан тушаалтны гаргасан нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актыг шүүх хэрэглэх” тухай заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц хоёр ч удаа дүгнэлт гаргав /”Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл, 2003 он, №10, 269-272 дахь тал/. Ийм жишээ баримт олныг дурьдаж болно.

### **3.4. Хүний эрхийн олон улсын гэрээний хэрэгжилт**

Монгол Улсын гадаад харилцаа, олон улсын хамтын ажиллагаа цоо шинэ түвшинд хүрч, дэлхийн хамтын нийгэмлэгийн гишүүний хувьд нийтээрээ хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт нэгдэж орох, соёрхон батлах нь урьд өмнө байгаагүйгээр нэмэгдэв. Харин нэгдэж орсон гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, чухал ач холбогдол бүхий стандарт журам, томъёоллыг дотоодын хуульдаа тусгах, дотоодын хууль тогтоомжийг олон улсын гэрээтэй уялдуулж зохицуулах талаар үр дүнтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

**3.4.1.** Нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцийг нутаг дэвсгэртээ дагаж мөрдөн хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон бодлого, практик үйл ажиллагаа хууль тогтоогч, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс илт дутагдаж байна.

Хоорондоо зарчмын зөрүүтэй, зөрчилтэй атлаа нийгмийн нэг адил харилцаанд хамааралтай олон улсын гэрээ, дотоодын хууль зэрэгцэн үйлчилж буй нь яах аргагүй анхаарал татна. Улсын Их Хурал 2002 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдөр Олон улсын Эрүүгийн Шүүхийн Ромын Дүрмийг соёрхон баталсан. Энэхүү Дүрэм нь Олон улсын Эрүүгийн Шүүхийн харъяалалд хамрагдах гэмт хэргийн ойлголт, бүрэлдэхүүн, зүйлчлэл, ангилал, тэдгээрт оноох ялын төрөл, хэмжээ, эрүүгийн хариуцлага хүлээх насны доод хязгаарыг тогтоож, шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны зарчим, зорилт, шүүхийн тогтолцоо, прокурорын хэрэг мөрдөх үйл ажиллагаа зэрэг байцаан шийтгэх процесс болон материаллаг эрүүгийн хуулийг өөртөө багтаасан том хэмжээний баримт бичиг. 2002 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдрөөс хойш манай улсад эрүүгийн хоёр болон эрүүгийн байцаан шийтгэх хоёр хууль тус тус зэрэгцэн үйлчилж эхэлсэн гэж хэлэх бүрэн үндэстэй юм.

**3.4.1.1.** Ромын Дүрэмд: төрлөөр устгах гэмт хэрэгт 5, хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэгт 11, цэргийн гэмт хэрэгт 50 үйлдлийг хамруулж ял шийтгэл хүлээлгэхээр заасан. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн /2002 он/ “Хүн төрөлхтөний аюулгүй байдал, энх тайвны эсрэг гэмт хэрэг” гэсэн Гучдугаар бүлэгт төрлөөр устгах гэмт хэргийн тодорхойлолт, үйлдлийг Ромын Дүрмийнхтэй ойролцоо тусгаж, хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийг бүхэлд нь орхигдуулж, цэргийн гэмт хэрэгт хамруулж 10 гаруй үйлдлийг тусгажээ.

**3.4.1.2.** Ромын Дүрэмд /77, 78 дугаар зүйл/ ялын дээд хэмжээг 30 жил, эсхүл бүх насаар нь хорих гэж тогтоосон. Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд Ромын Дүрэмд заасан гэмт хэрэгт заасан ноцтой үр дагаврыг бий болгоогүй хэргүүдэд тухайлбал, нэг хүнийг хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар албал /ЭХ-ийн 91.2/ цаазаар авах ял оноох боломжтой.

**3.4.1.3.** Ромын Дүрэмд /26 дугаар зүйл/ дурьдсан төрлийн гэмт хэргүүдэд хариуцлага хүлээлгэх насны доод хязгаарыг 18 насаар тогтоосон. Гэтэл манай улс Ромын Дүрэмд заасан шиг аюултай гэмт хэргүүдтэй харьцуулшгүй хөнгөн гэмт хэрэгт 14 наснаас /ЭХ-ийн 21-р зүйл/ эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг.

**3.4.2.** Олон улсын гэрээг албан ёсоор нийтлэхгүй, зөвхөн соёрхон баталсан хуулийг нь нийтэлж ирсэн нь холбогдох хууль тогтоомжтой нийцэхгүй, улмаар шүүн таслах ажлын практикт хэрэглэхэд төвөгтэй байдлыг бий болгож байна.

Олон улсын Гэрээний тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “УИХ-аас соёрхон баталсан гэрээг нийтлэхдээ Монгол Улсын хууль нийтлэх журмыг баримтална” гэж заасан. Улсын Их Хурлын Дэгийн тухай хуульд /45 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт/: хуулийг төрийн төв хэвлэлд албан ёсоор нийтлэх бөгөөд “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл нь хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг бүрэн эхээр нь эмхтгэн нийтлэх төрийн албан ёсны хэвлэл гэж заасан. Албан ёсоор нийтлэгдээгүй хуулийг шүүх ч хэрэглэх эрхгүй /Шүүхийн тухай хуулийн 12.2 дугаар зүйл/, хууль ч /олон улсын гэрээ/ хүчин төгөлдөр болж, мөрдөгдөхгүй учраас нэгдэн орсон гэрээ, конвенцийг бүрэн эхээр нь албан ёсоор нийтлэх /өмнөх гэрээнүүдийг нөхөж нийтлэх/ шаардлагатай байна.

**3.4.3.** Олон улсын гэрээний хэрэгжилтийн талаархи Засгийн газрын илтгэлийг холбогдох хороо, комисст нь цаг хугацаанд нь хүргүүлэх, тавихад хариуцлагагүй хандаж байна.

**Хүний эрхийн суурь гэрээнүүдийн биелэлтийн тухай  
Засгийн газрын хүлээгдэж буй илтгэлүүдийг үзүүлбэл:**

<b>№</b>	<b>Гэрээний нэр</b>	<b>Монгол Улсын соёрхон баталсан он</b>	<b>Илтгэх хугацаа</b>	<b>Хүлээгдэж буй илтгэл</b>	<b>Тайлбар</b>
1	Арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенци	1969	2 жил тутамд	2000 оны 16 ба 2002 оны 17 дахь илтгэл	Хоёр илтгэл хүлээгдэж буй
2	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт	1974	5 жил тутамд	2003-3-31	Хугацаа өнгөрч байна
3	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт	1974	5 жил тутамд	2003-6-30	Хугацаа ойртсон
4	Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенци	1981	4 жил тутамд	1998 оны 5 дахь 2002 оны 6 дахь илтгэл	Хоёр илтгэл хүлээгдэж буй
5	Хүүхдийн эрхийн тухай	1990	5 жил	1997 оны 2	Хоёр илтгэл

	конвенци		тутамд	дахь, 2002 оны 3 дахь илтгэл	хүлээгдэж буй
6	Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенци	2000	4 жил тутамд	2003-2-23	Энэ конвенцийн 19 дүгээр зүйлд заасны дагуу Монгол Улс анхны илтгэлийг 2001 онд гарган өгөх ёстой байсан.

Дээрхээс үзэхэд Монгол Улсын Засгийн газар биелэлтийг тайлагнах үүрэгтэй зургаан гэрээний тавынх нь хувьд 1-2 илтгэлийн өртэй байна.

**3.4.4.** Монгол Улс НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагын нэг болох Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагад /ОУХБ/ анх 1969 онд гишүүнээр элсэж, энэ хугацаанд нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хөдөлмөрийн холбогдох 13 конвенцид нэгдэн оржээ. Энэ конвенциудын хэрэгжилттэй холбогдолтой илтгэлийг тогтмол хугацаанд гаргаж ОУХБ-д хүргүүлж байх үүргээ Засгийн газар байнга зөрчсөөр ирсэн. 2001 онд 9 конвенцийн, 2002 онд 12 конвенцийн илтгэлийг хүргүүлээгүй байв /Зүүн Азийн бүс нутгийн олон талт зөвлөх багийн тайлангаас, 2003 оны 2 дугаар сар/.

**3.4.5.** Засгийн газрын илтгэлийг бэлтгэх ажлын хэсгийг байгуулах, илтгэгчийг томилох, илтгэл боловсруулах үүргийг яам газрын эрхлэх ажилд тусгах, албан хаагчдын ажлын байрны тодорхойлолтонд оруулах, илтгэлийг боловсруулахтай холбогдуулан тухайн гэрээ, конвенцийг олон нийтэд сурталчлах, сургалт семинар зохион байгуулах, холбогдох байгууллагуудын ажлыг судалж, шалгах зэрэг ажлыг зохион байгуулах нь уг гэрээ, конвенцийн хэрэгжилтийг цаашид хангахад чухал ач холбогдолтой юм. Түүнээс гадна илтгэлд тухайн эрхийн талаар тулгамдаж буй бэрхшээл, шийдвэрлэх зорилт, оршин буй дутагдал зөрчлийн талаар төдийлөн бодитой тусгахгүй орхигдуулах, хийсэн ажлаа тоочиж тайлагнах арга зонхилж байна.

**3.4.6.** Олон улсын гэрээгээр оролцогч улсын хувьд хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй байх, эсхүл хагас дутуу хэрэгжүүлэх нь түгээмэл байна.

**Зарим гэрээний холбогдох заалтын хэрэгжилтийг дотоодын хууль тогтоомжтой харьцуулж үзүүлбэл:**

<b>Гэрээ, конвенцийн нэр ба зарим холбогдох заалт</b>	<b>Манай улсад уг заалтын хэрэгжилт ямар байгаа</b>
---	---



**Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенци**

**2 дугаар зүйл**

Оролцогч улс бүр өөрийн хууль тогтоомж үйлчилдэг нутаг дэвсгэртээ эрүүдэн шүүх үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх үр ашигтай хууль зүй, захиргаа, шүүхийн болон бусад арга хэмжээг авна.

❖ Конвенцид нэгдэн ороод дөрөв дэх жилийнхээ нүүрийг үзэж байгаа боловч урьдчилан сэргийлэхтэй холбогдсон тодорхой арга хэмжээ авагдаагүй.

<p style="text-align: center;"><b><u>4 дүгээр зүйл</u></b></p> <p>1. Оролцогч улс бүр эрүүдэн шүүх бүх үйлдлийг эрүүгийн хуулийнхаа дагуу гэмт хэрэг гэж үзнэ.</p> <p>2. Оролцогч улс бүрийн гэмт хэрэгт хуулиар зохих шийтгэл тогтоох бөгөөд чингэхдээ энэ нь онц аюултай гэмт хэрэг гэдгийг харгалзан үзнэ.</p>	<p>ЭХ-ийн “Мэдүүлэг өгөхийг албадах” гэсэн 251 дүгээр зүйлд:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, тарчилган зовоох, тохуурхан даажигнах, хуурч мэхлэх зэрэг хууль бус арга хэрэглэж мэдүүлэг өгөхийг албадсан бол таван жил хүртэл,</li> <li>❖ Үүний улмаас хүний бие махбодид хүндэвтэр, хүнд гэмтэл, их хэмжээний хохирол учирсан бол таваас арван жил хүртэл хугацаагаар хорихоор заасан.</li> </ul> <p>Гэвч ЭХ-д “эрүүдэн шүүх” гэдэг нэр томъёог хэрэглээгүй ба ЭХ-ийн 251 дүгээр зүйлийн хоёр үйлдлийн нэг нь хүндэвтэр, нэг нь хүнд гэмт хэрэгт хамрагдаж байна. Гэтэл Конвенцид эрүүдэн шүүхийг “онц аюултай гэмт хэрэг” гэж заасан.</p>
<p style="text-align: center;"><b><u>10 дугаар зүйл</u></b></p> <p>1) Оролцогч улс бүр Эрүүдэн шүүхийг хориглох тухай сургалтын материал, мэдээллийг ямар нэгэн хэлбэрээр баривчлагдсан, албадан саатуулагдсан, шоронд хоригдсон этгээдийг цагдан хорих, байцаах болон түүнтэй харьцаж болох хууль сахиулах байгууллагын энгийн буюу цэрэгжсэн ажилтан, эмнэлгийн ажилтан, төрийн албан тушаалтан болон бусад хүнийг бэлтгэх сургалтын хөтөлбөрт бүрэн тусгана.</p> <p>2) Оролцогч улс бүр ийнхүү хориглосон заалтыг эдгээр этгээдийн дүрэм, зааварт тусгана.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Одоо болтол ийм зүйл хийгдээгүй, сургалтын хөтөлбөрт ороогүй байна.</li> <li>❖ Хуулийн байгууллагын ажилтнуудын ажлыг дүгнэх журам шалгуурт тусгагдаагүй.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b><u>11 дүгээр зүйл</u></b></p> <p>Оролцогч улс бүр эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор нутаг дэвсгэртээ ямар нэгэн хэлбэрээр баривчлагдсан, саатуулагдсан, шоронд хоригдсон хүмүүсийг байцаахтай холбогдсон дүрэм заавар, аргачлал, үйл ажиллагаа, түүнчлэн хорих нөхцөл болон тэдгээрт харьцаж буй байдалд тогтмол хяналт тавьж байна.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Энэ зүйлийн нэг дэх хэсэгтэй холбогдолтой хяналт байхгүй.</li> <li>❖ Хорих байрны нөхцөлийн талаар зарим нэг хяналт шалгалт байгаа боловч хуулийн шаардлагад хүргэх арга хэмжээ авагдахгүй байна.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b><u>15 дүгээр зүйл</u></b></p> <p>Оролцогч улс бүр эрүүдэн шүүх замаар гаргуулсан байх нь тогтоогдсон мэдүүлгийг эрүүдэн шүүсэн хэрэгт яллагдаж буй этгээдийн эсрэг ийнхүү мэдүүлэг гаргуулсны нотолгоо болгохоос бусад тохиолдолд <b>шүүн таслах ажиллагаанд нотлох баримт болгон ашиглахгүй байх явдлыг хангана.</b></p>	<p>❖ ЭБШХ-ийн 16.3 ба 92.4 дүгээр зүйлүүдэд мэдүүлэг гаргуулахаар шахалт үзүүлэх, хүч хэрэглэх, тулган шаардах, хуурч мэхлэх, нотлох баримтыг цуглуулахдаа хүний нэр төрийг гутаан доромжлох, хүнлэг бус хэрцгий харьцах, айлган сүрдүүлэхийг хориглоно гэж заасан. Харин үүнийг зөрчиж гаргуулж авсан мэдүүлгийг конвенцид заасан шигээр <b>шүүн таслах ажиллагаанд нотлох баримт болгон ашиглахгүй байна</b> гэсэн заалт ЭБШХ-д ороогүй.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт</b></p> <p style="text-align: center;"><b><u>9-р зүйлийн 3 дахь заалт</u></b></p> <p>Эрүүгийн хэргээр баривчлагдсан буюу саатуулагдсан хүн бүрийг шүүгчид буюу шүүн таслах эрх мэдэл бүхий өөр албан тушаалтанд нэн даруй шилжүүлнэ. Уг хүн хэргээ аль болохуйц ахар хугацаанд шүүхээр хэлэлцүүлэх буюу суллуулах эрхтэй. Цагдан хорих явдал нийтлэг журам байх ёсгүй.</p>	<p>❖ Монгол Улсын ЭБШХ-иар баривчлах саатуулахад өгөх зөвшөөрлийг, мөн эрхийг шүүгчид өгсөн. Харин Захиргааны хариуцлагын тухай хуулиар сумын Засаг дарга баривчлах шийтгэл оноодог нь конвенцийн заалттай зөрчилдөж байна.</p> <p>❖ ЭБШХ-иар хорьж мөрдөх ерөнхий хугацааг 2 сар гэж тогтоосон боловч, онц хүнд, хүнд, хүндэвтэр гэмт хэрэгт хорьж мөрдөх дээд хугацааг 24 сар /2 жил/-аар, зарим тохиолдолд 30 сараар тогтоосон нь конвенцийн гэмт хэрэгт холбогдогч хэргээ аль болох ахар хугацаанд шүүхээр хэлэлцүүлэх, суллуулах эрхтэй гэсэн заалтад нийцэхгүй байна.</p> <p>❖ ЭБШХ-ийн заалтаас үзвэл онц хүнд, хүнд, хүндэвтэр гэмт хэргүүдэд холбогдогсдыг цагдан хорьж болохоор байна. ЭБШХ-ийн 68.2.2-т шүүхээс оргон зайлж болзошгүй гэж заасан хэнийг ч /эрэгтэй, эмэгтэй, хүүхэд/ болов цагдан хорьж болох нөхцөлийг бүрдүүлж байна.</p>
<p style="text-align: center;"><b><u>11-р зүйл</u></b></p> <p>Гэрээгээр хүлээсэн аль нэг үүргээ биелүүлэх боломжгүй гэсэн үндэслэлээр хэний ч эрх чөлөөг хасч болохгүй.</p>	<p>❖ Банк болон бусад байгууллага, хувь хүнээс зээл аваад түүнийгээ төлж чадахгүй байгаа хүмүүст эрүүгийн хэрэг үүсгэж, улмаар цагдан хорьж өр төлбөрийг барагдуулдаг нь байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэвшээд байна.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт</b></p> <p style="text-align: center;"><b><u>7-р зүйл</u></b></p> <p>- Наад зах нь хөдөлмөрчин хүн, түүний гэр бүлийн гишүүдэд хангалттай амьдрахуйц боломж олгох цалин хөлс олгох;</p> <p>- Аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлагад тохирсон ажлын нөхцөлийг бүрдүүлэх.</p>	<p>❖ Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийг үндэслэн Засгийн газар 2002-12-25-ны өдрийн 264 дүгээр тогтоолоороо хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллагсдын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 2003-1-1-нээс эхлэн цагт 177 төгрөг 51 мөнгө буюу сард 30 000 төгрөг байхаар тогтоосон. Төрийн үйлчилгээний албан тушаалд анх орж буй хүн /ТҮ-1/ сард 32500 төгрөгийн цалин авна /ЗГ-ын 2002-9-18-ны өдрийн 195 дугаар тогтоол/</p> <p>❖ Нийслэлийн болон Дарханы зарим аж ахуйн нэгж, компани /30 гаруй байгууллага хамрагдсан/-д хийсэн үзлэг шалгалтаар ихэнх компаний ажлын байранд агаар нэвтрэх салхивч байхгүй, заримд нь цахилгааны газардуулга байхгүй, ажлын байрны эрүүл ахуй, ариун цэвэр туйлын хангалтгүй байв. УМХГ-аас үйлдвэрлэлийн чиглэлийн 2000 аж ахуйн нэгж, байгууллагад шалгалт хийхэд тоног төхөөрөмжийн гэмтэл дээр суурилсан осол 2002 онд 343 удаа гарч, 365 хүн өртсөнөөс 47 хүн нас барсан нь тогтоогджээ.</p>
<p style="text-align: center;"><b><u>10-р зүйл</u></b></p> <p>2. Эхчүүдийг хүүхэд төрүүлэхийн өмнөх, дараах үед тодорхой хугацаанд тусгай хамгаалалд авна. Ажиллаж байгаа эхчүүдэд энэ хугацаанд цалинтай чөлөө буюу хүрэлцээтэй тэтгэмжийг нийгмийн хангамжаас олгоно.</p>	<p>❖ Нийгмийн халамжийн тухай хуульд /15 дугаар зүйл/ “төрүүлсэн болон үрчлэн авсан хүүхдээ нэг нас /ихэр бол 3 нас/ хүртэл асарч байгаа эх /эцэг, асран хамгаалагч/ амаржсаны тэтгэмж авсны дараа хүүхэд асарсны тэтгэмж авах эрхтэй” гэж заасан. Хүүхэд асарсны тэтгэмжийн хэмжээ нь амьжиргааны баталгаажих доод түвшингийн 19100-24600 /5 бүс болгож тогтоосон/ төгрөгнөөс 650-6150 төгрөгөөр доогуур байна.</p>

<p align="center"><b>Хүүхдийн эрхийн тухай конвенци</b></p> <p align="center"><b><u>3-р зүйл</u></b></p> <p>... шүүх, засаг захиргаа, хүүхдийг халамжлах, хамгаалах байгууллага аль нь ч аливаа ажил явуулахдаа хүүхдийн эрх ашгийг дээд зэргээр хангахад анхаарлаа хандуулна.</p> <p align="center"><b><u>37-р зүйл</u></b></p> <p>- ... Хүүхдийг баривчлах, албадан саатуулах, гянданд хорих явдлыг хуулийн дагуу <b>аль болохуйц богино</b> хугацаагаар хэрэглэх,  - Эрх чөлөөгөө хасуулсан хүүхэд насанд хүрэгчдээс тусгаарлагдсан байранд байх ёстой  - Эрх чөлөөгөө хасуулсан хүүхэд бүр эрх зүйн болон бусад зохих тусламжийг даруй авах эрхтэй.</p>	<p>❖ Эрүүгийн хуулийн /2002 он/ Дөчин хоёрдугаар бүлэгт: “Насанд хүрээгүй этгээдийн гэмт хэрэгт ЭБШ ажиллагаа явуулах тусгай журам”-ыг тогтоосон. Насанд хүрээгүй хүмүүсийн хувьд зарим нэг хөнгөлөлт, эрхийн хамгаалалт тусгагдсан боловч конвенцид заасан шиг “хүүхдийн эрх ашгийг дээд зэргээр хангахад анхаарал хандуулсан” гэж үзэх боломжгүй.</p> <p>❖ Насанд хүрээгүй хүнийг баривчлах, цагдан хорих үндэслэл, журам насанд хүрэгчдийнхээс ялгагдах зүйл байхгүй /ЭБШХ-ийн 366 дугаар зүйл/.</p> <p>❖ Насанд хүрээгүй этгээдийг хорьж мөрдөх хугацаа 18 сар байж болохоор /ЭБШХ-ийн 366.4/ заасан нь конвенцийн “хорих явдлыг аль болохуйц богино хугацаагаар хэрэглэх” гэсэнтэй шууд зөрчилдөж байна. 1994 онд батлагдсан Хараа хяналтгүй хүүхдийг түр саатуулах тухай хуулиар хаяг, эцэг эх, харгалзан дэмжигч нь тодорхойгүй хүүхдийг цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан 7 хүртэл хоногоор түр саатуулж болно. Түр саатуулах /баривчлах/ нь албадлага бөгөөд мөн чанартаа хоригдоно гэсэн үг. Гэм буруутай үйлдэл хийгээгүй байхад хүүхдийг хорьж буй нь эрхийн том зөрчил.</p>
<p align="center"><b><u>24-р зүйл</u></b></p> <p>Оролцогч улсууд эрүүлийг хамгаалах системийн хамгийн боловсронгуй үйлчилгээ, эрүүл мэндийг нөхөн сэргээх, өвчин анагаах орчин үеийн хэрэгслийг ашиглах хүүхдийн эрхийг хүлээн зөвшөөрнө.</p>	<p>❖ Энэ талаар Хүүхдийн эрхийг хамгаалах хууль болон бусад хууль тогтоомжид тодорхой заалт байхгүй</p>

### 3.5. Яам, газруудын нийтээр дагаж мөрдөх тушаал, шийдвэр ба хүний эрх

Яам, агентлаг, газар, нийслэл, аймгийн Засаг дарга нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр олон тооны тушаал, шийдвэр гаргадаг.

Тэдгээр нь хууль, тогтоомж, хүний эрхийн үндсэн зарчимд бүрэн нийцэж байхаас гадна нийтээр дагаж мөрдүүлэхийн тулд олон нийтэд зориулж албан ёсоор нийтлэгдсэн байх шаардлагатай. Яам, газруудаас гаргаж буй эрх зүйн

актуудын хууль зүйн үндэслэлийг хянах, бүртгэх, тогтоосон журмыг биелүүлдэггүй, тэдгээр эрх зүйн актуудыг нийтлэх, системчлэх талаар ямар нэг журамгүйгээр явж ирсэн.

**3.5.1.** Засгийн газрын 1993 оны 162 дугаар тогтоолоор баталсан “Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянах журам”, 1997 оны 178 дугаар тогтоолоор баталсан “Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам”-ын дагуу ХЗДХЯ-аас хянаж, бүртгэж ирсэн боловч чухам аль тушаал шийдвэр нь хүчинтэй, хүчингүй нь тодорхойгүй, нэгдсэн бүртгэл нь эмх цэгцгүйгээс гадна яам, газар, засаг даргын тамгын газрууд гаргасан тушаал шийдвэрээ тус яаманд хүргүүлж хянуулахгүйгээр нийтээр мөрдөх нь түгээмэл болсон. 2000-2002 онуудад хийсэн шалгалтаар нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн баримт бичгээ ажлын 5 өдрийн дотор тус яаманд ирүүлдэггүй, 2002 оны эхний хагас жилд яам, агентлагууд, нийслэлийн болон Төв аймгийн Засаг дарга нийт 200 орчим эрх зүйн актыг бүртгүүлж, хянуулахгүйгээр дагаж мөрдөж байжээ /ХЗДХЯ-наас Засгийн газрын хуралдаанд оруулсан танилцуулгаас, 2002 он/.

**3.5.2.** Яам, газар, Засаг даргын эрх зүйн актыг албан ёсоор нийтлэх, хүчин төгөлдөр болох улмаар нийтээр дагаж мөрдөх журамгүй байв.

Зарим яам өөрийн эрх зүйн актыг эмхтгэл болгох, эсхүл салбарын сэтгүүлдээ хэвлэдэг боловч тэдгээр нь олон нийтийн хүртээлд тэр бүр хүрдэггүй, зарим яам нь эмхтгэж хэвлэдэггүй орхидог байна. Иймээс хаанаас, хэзээ, ямар утга агуулгатай тушаал, шийдвэр гаргасныг мэдэх боломж хаалттай байдаг нь иргэдээс тэдгээрийг уншиж судлах, өөрийн үйл ажиллагаа, үйлдлийг тэдгээр эрхийн актуудтай уялдуулах ямар ч боломжгүй байдалд хүргэдэг. Албан ёсоор нийтлэгдээгүй хууль хүчин төгөлдөр болдоггүй байхад яам, газрын тушаал, шийдвэр ямар нэг бүртгэл, нийтлэлгүйгээр мөрдөгдөж байв.

**3.5.3.** Яам, газрын гаргаж буй тушаал шийдвэрт хуулийг зөрчсөн, хүний эрхийг зөрчсөн хэм хэмжээ тогтоох нь судлагдсан эрхийн актуудын дотор цөөнгүй байна. ХЭҮК-оос ХЗДХЯ-д бүртгэлтэй яам, газрууд, Засаг даргын шийдвэрийн зарим хэсгийг судалж үзэв. Чухам аль тушаал, шийдвэр нь хүчин төгөлдөр байгаа, аль хэсэг нь хүчингүй болсон, ямар нэмэлт, өөрчлөлт орсон зэргийг ялгаж салгах, учрыг олоход туйлын төвөгтэй байлаа.

Судалгааны явцад анхаарал татсан зарим тушаал, шийдвэрийн талаар:

❖ Санхүү, эдийн засгийн сайдын 2003 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн 43 дугаар тушаалаар баталсан “Төрийн албаны шинэчлэл, төсвийн байгууллагын бүтцийн өөрчлөлтийн явцад төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн хүмүүст тэтгэлэг олгох түр журам”-аар “Төрийн албанаас чөлөөлөгдөж тэтгэмж авсан хүн дахин төрийн албанд эргэж орохыг зөвшөөрөхгүй” /Журмын 7 дугаар зүйл/ гэж тогтоожээ. Энэ нь хууль тогтоомжид заасан хүний эрхийг шууд зөрчиж байна. Төрийн албаны тухай хуулийн /2002 он/ холбогдох заалтуудаас үзэхэд /хуулийн 16.2.2 болон 26.1.3/ төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйлийг зөрчсөн болон албан үүргээ биелүүлээгүй, албан тушаалын бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн тохиолдолд л төрийн албанд нэг жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халж болохоор тогтоосон байхад өөрөөс нь үл хамаарах шалтгаанаар төрийн албанаас чөлөөлөгдөгсдийг төрийн албанд эргэж орохыг зөвшөөрөхгүйгээр халж, эрх зүйн байдлыг нь хуульд зааснаас ноцтойгоор дордуулсан байв. Журмын энэ заалтыг ХЭҮК-ын шаардлагаар хүчингүй болгосон.

❖ ГЕГ-ын дарга 2001 оны 9 дүгээр сарын 14-ний өдөр “Гаалийн бүрдүүлэлтийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” 589 дүгээр тушаал гаргаж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт борлуулах, ашиглах зорилгоор оруулж ирж буй 3000 ам. доллараас дээш үнэ бүхий бараанд зөвхөн аж ахуйн

нэгжийн нэрээр гаалийн бүрдүүлэлт хийж байхаар журамласан нь иргэд 3000 ам. доллараас дээш үнийн дүнтэй барааг оруулж ирэхийг хориглосон шийдвэр болсон. Энэ тушаалыг ХЭҮК-ын удаа дараагийн шаардлага, танилцуулгаар хүчингүй болгосон.

❖ Нийслэлийн ИТХТ-ийн 2001 оны 5 дугаар сарын 23-ны өдрийн 86 дугаар тогтоолоор “Орон нутгийн тохижилтын байцаагч ажиллуулах журам” гэгчийг баталж, нийслэлд орон нутгийн тохижилтын байцаагч хэмээх орон тоо бий болгож, түүнд торгох, шийтгэх эрх олгосон. Гэм буруутай аж ахуйн нэгж, байгууллагад хуулийн дагуу тавьсан торгуулийн 20 хүртэл хувийг түүнд олгох, мөн ИТХ, Засаг даргын харъяа нутаг дэвсгэртээ дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг зөрчсөн этгээдэд 800-1500 төгрөгний торгууль оноох эрх олгосон. Ингэснээр байцаагч нь торгуулийн төлөө ажиллаж, эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх боломж нээгдэж байна.

❖ ЦЕГ-ын дарга Улсын Ерөнхий Прокурортой зөвшилцөн “Эрүүлжүүлэх журмын тухай” 1994 оны 5 дугаар сарын 15-ны өдрийн 74 дүгээр тушаал гаргаж, энэ тушаалын дагуу эрүүлжүүлэх байрууд ажиллаж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц иргэний гаргасан өргөдлийн дагуу Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан хэлэлцээд 2002 оны 4 дүгээр сарын 10-нд 02 тоот дүгнэлт гаргасан. Уг дүгнэлтээр: Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “Эрүүлжүүлэх журмыг Улсын Ерөнхий Прокурортой зөвшилцөн Цагдаагийн төв байгууллагын дарга батална” гэсэн заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсгийн “... хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч ... баривчлах ... эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэсэн заалтыг зөрчсөн байна гэж тогтоосон.

Гэтэл өнөөдрийг хүртэл эрүүлжүүлэх үйл ажиллагааг ЦЕГ-ын даргын 1994 оны дээрх 74 дүгээр тушаалаар зохицуулсан хэвээр байгаа нь хүний эрхийн ноцтой зөрчил, хууль бус ажиллагаа юм.

**3.5.4.** Яам, газар, Засаг даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэртэй холбогдсон дутагдал, зөрчлийг эргэн хянан үзээд Засгийн газар 2003 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр “Монгол Улсын сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засгийн газрын агентлагын даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж, бүртгэх журам”-ын тухай 8 дугаар тогтоол гаргасан. Уг тогтоолоор нийтээр дагаж мөрдүүлэх шийдвэрт тавигдах шаардлага, тэдгээрийг хүлээн авах, хянах, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэх, нийтэд мэдээлэх журмуудыг тогтоож, нийтээр дагаж мөрдүүлэх шийдвэр нь улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсэн тухай өдөр тутмын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл /сонин/-ээр нийтэд мэдээлснээр хүчин төгөлдөр болох ба “Хууль зүйн мэдээлэл” сэтгүүлд бүрэн эхээр нь нийтлүүлэхээр заасан.

### **3.6. Төрийн байгууллагын албан хаагчдын ажлыг дүгнэх журам, шалгуур үзүүлэлтүүд**

Төрийн байгууллага, албан хаагчдын ажлыг дүгнэх үндсэн үзүүлэлт, шалгуур, журам нь тэдний зүгээс үйл ажиллагааныхаа явцад хүний эрхийг баталгаатай хангаж, дэмжихэд чиглэсэн үр нөлөөтэй хөшүүрэг, нөлөөлөл тэр бүр болж чадахгүй байна. Үндсэн хуулийн: 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 төр хариуцна /Арванесдүгээр зүйл/ гэсэн заалтыг биелүүлэхэд чиглэгдсэн ажлын үзүүлэлтүүд аль ч яам, газар, агентлагын ажил дүгнэх журам, шалгуураас харагдахгүй байна.

**3.6.1.** ЭМЯ, ДБЯ, БОЯ, БСШУЯ, НХХЯ, ХЗДХЯ-ны салбарын агентлаг, газруудын үйл ажиллагааны явцад дүн шинжилгээ хийх, үр дүнг үнэлэх журмууд болон жилийн ажлыг дүгнэсэн баримт бичгүүдийг судалж үзэхэд төлөвлөгөөт үзүүлэлтүүд, орон тоо, гэрээний биелэлт, өртөг зардал, бүтцийн хэмнэлт, хууль тогтоомж, дэд актуудын биелэлт гэсэн үзүүлэлтүүдээр хязгаарлагдаж, Үндсэн хуулиар төрийн байгууллагуудад хүлээлгэсэн дээрх үүргийн биелэлтийг хангахтай холбогдсон нэг ч үзүүлэлт, шалгуур, үнэлгээ тусгагдаагүй байна.

БСШУ-ны сайдын 2002 оны 168 дугаар тушаалаар батлагдсан "Яамны харьяа газруудын ажил /бүтээгдэхүүн нийлүүлэлт/-ыг дүгнэх журам"- аар харьяа газруудын үйл ажиллагааг нэмэх /+/ 15, хасах /-/ 7 үзүүлэлтээр дүгнэж буй бөгөөд тэдгээр 22 үзүүлэлт дотор хүний сурч боловсрох, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих, үр шимийг нь хүртэх эрхийг хангах баталгааг бүрдүүлэх үүргийн биелэлттэй холбогдолтой шалгуур үзүүлэлт байхгүй байх жишээтэй. Бусад яамдын харьяа байгууллагуудын үйл ажиллагааг дүгнэх журмууд ч мөн нэг адил юм. Энэ байдал төрийн захиргааны албан хаагчдын ажлыг дүгнэхэд ч давтагддаг.

**3.6.2.** Хүний эрхийн асуудалтай цаг ямагт тулгарч, тэр болгонд хүний эрхийг хөндсөн ямарваа шийдвэр гаргаж байдаг шүүх эрх мэдлийн болон хуулийн байгууллагууд, тэдгээрийн ажилтнуудын ажлыг дүгнэх журам үзүүлэлтүүд ч мөн л хүний эрхийг хангах, зөрчихгүй байх үүргээ үйл ажиллагаандаа хэрхэн биелүүлж буйтай холбоотой ямар ч үзүүлэлт, үнэлгээ байхгүй, ихэвчлэн илрүүлсэн хэрэг, хянаж шийдвэрлэсэн хэрэг маргаан, арга хэмжээ авсан хүний тоо, оногдуулсан торгууль шийтгэлийн хэмжээ гэсэн нэг талын үйл ажиллагааны дүнг голлож, хүний эрхийг зөрчсөн, хохироосонтой холбоотой ажлын доголдол дутагдал ямар нэг үнэлэлт дүгнэлтгүй хоцордог нь анхаарал татаж байна.

Нийслэлийн Сонгинохайрхан, Баянзүрх дүүргийн 10 орчим хороодын хэсгийн байцаагч, цагдаа нарын үйл ажиллагаанд судалгаа хийж үзэхэд тэдгээрийн ажлыг харьяалах байгууллагаас нь сар бүр дүгнэж байр эзлүүлдэг бөгөөд хэрэв эхний гурван байранд орвол сарын үндсэн цалингийн 20 хүртэл хувиар шагнадаг, харин сүүлийн гурван байранд орвол сарын цалингийн 20 хүртэл хувиар цалингаас нь хасдаг байна. Тэдний ажлыг ингэж байр эзлүүлж дүгнэхэд хураасан торгуулийн хэмжээ чухал ач холбогдолтой байдаг бөгөөд ажлыг дүгнэх үндсэн үзүүлэлт нь торгуулийн мөнгөний дүн, хутга мэс, зодооны хэрэгсэл хураах явдал гэж цагдаа нар үздэг байна. Цагдаа нарыг торгуулийн нормоо биелүүлээгүй тохиолдолд ажлаас нь буулгадаггүй аж.

Цагдаагийн албад болон ажилтнуудын үйл ажиллагааг ихэвчлэн 19-40 үзүүлэлтээр, прокурорын байгууллагуудын үйл ажиллагааг 200 орчим үзүүлэлтээр, шүүх, шүүгчийн ажлыг 22-34 үзүүлэлт болон дээр нь давах, хяналтын шатны хэргийг хянасан ажиллагаатай уялдуулан дүгнэдэг байна.

Эдгээр байгууллагуудын ажил дүгнэж буй үзүүлэлт дотор хүний эрхийн зөрчил гаргасныг, тухайлбал, хилсээр хорьж саатуулсан, үндэслэлгүйгээр ял шийтгэл оногдуулсан, хохироосныг үнэлж дүгнэхтэй холбогдсон ямар ч асуулт, оноо байдаггүй. Ажлыг ийм өрөөсгөл дүгнэж буй нь хуульчдыг тооны хойноос хөөцөлдөх, хүний эрх, хувь заяанд хайхрамжгүй хандах, зөвхөн шийтгэсэн хүн, шийдвэрлэсэн хэрэг маргааны тоо, оногдуулсан торгууль, арга хэмжээний тоогоор алдар цол, шагнал урамшил оногдуулах, албан тушаал дэвших өрөөсгөл хандлага зуршил болон тогтжээ.

Албаны үйл ажиллагаа явуулахдаа бусдын эрхийг зөрчсөн хуульчдад хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо байдаггүй, үйл ажиллагааны энэ чиглэлийн асуудлыг дүгнэж хэвшээгүй нь яах аргагүй ноцтой дутагдал болно.

### **3.7. Төлбөр хураамж ба хүний эрх**



Элдэв төрлийн үндэслэлгүй, дур зоргоороо тогтоосон төлбөр, хураамж, торгууль нь иргэдэд ихээхэн дарамт болж, улмаар олон эрхээ хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл учруулж байна. Энэ нь юуны өмнө хүний өмчлөх эрх, төлбөрийн чадварт нөлөөлнө.

Өнөөдөр төрийн үйлчилгээний аль ч байгууллагад өөрсдийн үзэмжээрээ төлбөр, хураамж, торгуулийг тогтоож, эсхүл ямар ч шийдвэргүйгээр “мөнгө хураах” ажлыг хийсээр байна. Ялангуяа эрүүл мэнд, боловсролын салбарт олон янзын төлбөр хураамж байгаад олон нийт дургүйцдэг.

**3.7.1.** Улсын болон хувийн эмнэлгүүдэд эрүүл мэндийн карт нээлгэхээс аваад шинжилгээ хийлгэх, тариа тариулах, эмчид үзүүлэх, өвчтөн эргэх, сахих, халат өмсөх, жорлонд ороход ч төлбөр төлдөг. Жишээ нь, нийслэлийн Баянгол дүүргийн Эрүүл мэндийн нэгдэлд эрүүл мэндийн карт 300, өвчтэй байсны магадлагааны маягт 100, нийтийн жорлонд ороход 100, өвчтөн эргэх халат авахад 100 төгрөг авдаг байна. Нийслэлийн III эмнэлэгт эмчид үзүүлэх дарааллын дугаар авахад бичиг баримтгүй хүнээс 500 төгрөг авдаг /Судалгааны илтгэх хуудас, 2003 он/.

Поликлиникт тогтоосон төлбөртэй эмчилгээ, үйлчилгээний жишгийг төлөөлүүлж ЭНЭШТ-ийн поликлиникт мөрдөгдөж буй төлбөрт үйлчилгээг авч үзье. Уг төвийн даргын тушаалаар баталсан журамд:

- ❖ тасаг тус бүрт төлбөртэй палат /2 ортой/ ажиллуулах ба уг төлбөртэй палатыг даатгалтай ба төсвийн оронд оруулахгүй байх;
- ❖ ажлын бус цагаар эмч нар поликлиникт төлбөртэй үзлэгийг сувилагчийн хамт хийх. Үүнд:
  - профессор, дэд профессор, доктор, дэд доктор, гавьяат эмч нар – 1500 төгрөг
  - тэргүүлэх зэргийн эмч - 1000 төгрөг
  - цол, зэрэггүй эмч - 400 төгрөг
- ❖ харъяаллын бус, өөрийн хүсэлтээр ирж төрсөн эхчүүдэд үйлчлэхэд эмнэлгийг хөгжүүлэх санд хандив авах ба түүний хэмжээг харилцан тохиролцож тогтооно.
- ❖ Сахиураас хоног харгалзахгүйгээр 1000 төгрөг авна гэж заажээ.

**3.7.1.1.** УМХГ-аас УКНТЭ-ийн санхүүд хийсэн шалгалтаар: тус эмнэлэгт төлбөртэй палатын нэг орыг 2002 онд 3000-4000 төгрөгөөр үнэлж, 14 тасагт 65 орыг төлбөртэй ажиллуулж, 50,8 сая төгрөгийн орлого олсон байх боловч орлогыг тасаг тус бүр өөрийн үзэмжээр зарцуулсан нь тогтоогджээ. Түүнээс гадна тус эмнэлгийн даргын 2001 оны А/47 тоот тушаалаар ажлын бус цагийн төлбөрт үйлчилгээний орлогыг хуваарилах журам баталж, ажлын бус цагийн төлбөрт үйлчилгээний орлогын 40 хувийг эмнэлгийн дансанд, үлдэх хувийг эмч, сувилагч нарт олгохоор тогтоосон аж. Үүний дагуу 2002 онд 65,7 сая төгрөгийн орлого олсноос 42,8 сая төгрөгийг цалин урамшуулалд олгожээ. Бөөр, шээсний замын эмгэг клиникийн мэс заслийн тасагт хэвтэн эмчлүүлж байгаа өвчтөнд зайлшгүй хэрэглэгддэг шээсний гуурс, уутыг 5000 төгрөгөөр худалдаж байдаг /Эрүүл мэндийн даатгалтай өвчтөнүүдэд/ ажээ /"Зууны мэдээ", 2003.02.19, №41/.

**3.7.1.2.** Иргэний эрүүл мэндийн даатгалын хуульд /1996 он/ зааснаар /энэ хууль 2003.01.01 хүртэл мөрдөгдсөн/ Монгол Улсын иргэнд түүний даатгуулсан эсэхийг үл харгалзан улсын эмнэлгийн поликлиник, амбулатори, өрх /хэсэг, сум, баг/-ийн эмчийн үзлэг болон төлбөртэй хийгдэхээр зааснаас бусад шинжилгээ, үйлчилгээг төлбөргүйгээр үзүүлэхээр заасан байтал дээрх эмнэлгүүдэд өөрсдийн үзэмжээр төлбөр тогтоож буй нь хууль бус юм.

2003 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс Иргэний эрүүл мэндийн даатгалын

шинэ хууль /2002 он/ үйлчилж эхэлсэн бөгөөд энэ хуулиар өмнө нь төлбөртэй хийгддэг байсан шинжилгээ, үйлчилгээнүүдийг улсын болон хувийн эмнэлгүүдэд төлбөргүй болгосон. 2002 оны шинэ хуулиар үндсэндээ эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан хүний амбулаторийн болон хэвтэн эмчлүүлэх тусламж, үйлчилгээний зардлын төлбөрийг даатгалын сангаас төлөхөөр тогтоож, даатгуулагчийн өөрөө хариуцан төлөх тусламж үйлчилгээг ихээхэн хязгаарлаж тогтоосон.

Уг хууль хүчин төгөлдөр болж мөрдөгдөөд гурван сарын хугацаа өнгөрч байгаа боловч эмнэлгүүдэд мөрдөгдөж байсан хуучин төлбөр хураамжуудад ямар ч өөрчлөлт гарсангүй.

УМХГ-ын шалгалтаар 2003 оны эхний улиралд УКНТЭ-т иргэдээс 2,3 сая төгрөгийг хууль бусаар авсныг илрүүлж, улсын орлого болгосон /”Зууны мэдээ”, 2003-3-27, №72/.

**3.7.2.** Боловсролын байгууллагуудыг төлөөлүүлж МУИС-ийн харъяа зарим сургууль, Цагдаагийн Академи, зарим дунд сургууль, цэцэрлэгт хийсэн хэсэгчилсэн үзлэг судалгаанаас үзэхэд янз бүрийн нэртэй үндэслэлгүй хураамж, төлбөр, торгууль их байна. МУИС-ийн ректорын 2001 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн “Номын сангийн зарим үйлчилгээг төлбөртэй явуулах тухай” 76 дугаар тушаалын дагуу номыг тогтоосон хугацаанд буцааж өгөөгүй тохиолдолд оюутнаас хоног тутамд 500 төгрөгний торгууль авдаг. Мөн сургуулийн сургалтын корпусын жорлонд ороход хүн бүрээс төлбөр /20 төгрөг/ авдаг байсанд оюутнууд дургүйцэж эсэргүүцсэн учраас ихэнхийг нь болиулсан ба одоо Биологийн салбарын корпуст оюутнуудаас 20 төгрөг авдаг хэвээр байна.

**3.7.2.1.** Цагдаагийн Академийн захирлын 2002 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн Б/651 тоот тушаалаар “Барьцааны мөнгө хуримтлуулах” журам тогтоожээ. Уг журмаар, тус Академид суралцагч бүрээс 149760 төгрөгийг /энэ хэмжээ өөрчлөгдөж болно/ “түр авч” хуримтлал бий болгох, түүнийгээ хичээлтэй холбоо бүхий ном, сурах бичиг, гарын авлага, материал, албаны бэлтгэлийн хувцсыг худалдан авах, буудлагын хичээлийн зориулалтаар буудах сум, галт хэрэгслийг бэлтгэх, даасан багшийн сонсогчидтой ажилласны урамшуулал зэрэгт олгохоор тогтоосон байна. Гэтэл Боловсролын тухай хуулийн /2002 он/ 40.4.5-т: “Цэрэг, цагдаагийн дээд боловсрол эзэмшүүлэхтэй холбоотой зардлыг төр хариуцна” гэж заасан.

**3.7.2.2.** Монгол Улсын Засгийн газрын 2002 оны 170 дугаар тогтоолоор төрийн өмчийн их, дээд сургууль, коллежид дээд боловсрол эзэмшүүлэхэд нэг суралцагчид ногдох жилийн сургалтын зардлын жишгийг тогтоож, уг жишгийг баримтлан сургуулийнхаа сургалтын төлбөрийн хэмжээг тогтоож мөрдөхийг төрийн өмчийн их, дээд сургууль, коллежийн захирал нарт зөвшөөрсөн. Нийслэл дэх төрийн өмчийн их, дээд сургуулиудад 230000-300000 төгрөгөөр тогтоосон атал төлбөрийг дээрх жишгээс илүү авч оюутнууд болон тэдний ар гэрт санхүүгийн дарамт үзүүлж байна.

Соёл, урлагийн их сургуулийн нэг суралцагчийн жилийн сургалтын зардлыг Засгийн газраас 290000 төгрөгөөр тогтоосон байхад тус сургууль оюутан бүрээс 392000 төгрөг авч буйн улмаас гомдол санал гарсаар байна.

**3.7.2.3.** Ерөнхий боловсролын дунд сургуулиудад төлбөртэй давтлага хийх, ном, сурах бичиг шахаж борлуулах, хичээлээс хоцрох, таслахад мөнгө хураах, анги танхим засварлах, багшид зориулан бэлэг, нийллэгийн мөнгө гэх зэрэг янз бүрийн төлбөр хураамж нь сурагчдын ар гэрийн санхүүгийн байдалд үргэлж нөлөөлсөөр, олон нийтийн дургүйцэл, шүүмжлэлийн халуун цэг болсоор олон жилийн нүүрийг үзэв.

Ерөнхий боловсролын хүрээнд сүүлийн үед түргэвчилсэн /экстернат/ сургалт явуулахдаа сурагчдаас төлбөр хураамж авах явдал элбэгшжээ. Зарим сургуульд /нийслэлийн 93 дугаар дунд сургууль/ түргэвчилсэн сургалт

явуулахдаа нэг сурагчаас хичээлийн нэг цагт 100 төгрөг авдаг байхад заримд нь /нийслэлийн 33 дугаар дунд сургууль/ 800-1000 төгрөг авдаг байна.

Түргэвчилсэн сургалт гэдэг нь бусад сургалтын нэг адил /өдөр, орой, эчнээ/ тухайн сургалтын хөтөлбөрийг суралцахдаа сонгох хэлбэр юм. Гэтэл энэ төрлийн сургалтанд хамрагдагсдаас төлбөр авч буй нь Үндсэн хууль /Арванзургадугаар зүйлийн 7/ болон Боловсролын тухай хуулийн /6.2/ “төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй олгоно” гэсэн заалтуудыг илтээр зөрчиж буй болно.

Дунд сургуулиудад багш нарын үзэмжээр тогтоосон “торгуулийн” систем үйлчилсээр байна. Тухайлбал, хичээл таслахад 100-500 төгрөгний /Нийслэлийн 54 ба 34 дүгээр сургууль/ “торгууль”-тай.

Төрийн өмчийн цэцэрлэгүүдэд гутлын улавч “түрээслэх”-ээс /50 төгрөг/ авахуулаад “цэцэрлэг дэмжих” санд мөнгө хуримтлуулах зэргээр эцэг, эхчүүдээс “мөнгө татах систем”-тогтвортой ажиллаж байна.

**3.7.3.** Амьдрал, үйл ажиллагааны бусад салбар, хэсэг дэх “мөнгө татах” арга ажиллагааг төлөөлүүлж Улаанбаатар хотын зам, тээврийн шалган нэвтрүүлэх товчооны талаар товч дурдъя.

Нийслэлийн ИТХ-ын 2000 оны 47 дугаар тогтоолоор “Авто тээврийн хэрэгслээс үйлчилгээний хөлс авах журам”-ыг баталж, авто тээврийн шалган бүртгэх товчоогоор орж байгаа машин тутмаас 500 төгрөг авч, “Улаанбаатар сан”-гийн нэр дээр шилжүүлэхээр тогтоожээ. Эдгээр товчоод дээр нийслэлийн болон дүүргийн мал эмнэлгийн албаны байцаагч нар ажиллаж, хөдөө, орон нутгаас мал эмнэлгийн шинжилгээний бичиггүй ирсэн махнаас кг тутамд 6-12 төгрөг, богийн арьс тутмаас 15 төгрөг, бодын арьс тутмаас 18 төгрөг, ноос, ноолуур, хөөвөр кг тутмаас 6-8 төгрөг, сүү цагаан идээнээс кг тутмаас 4-6 төгрөг авдаг ба ингэж авахдаа ямар нэг шинжилгээ хийдэггүй, хийх лаборатори ч байдаггүй. Хураасан мөнгө дүүргүүдийн мал эмнэлгийн албаны дансанд ордог.

**3.7.4.** Үйлчилгээний байгууллагууд үнэ тарифаа өсгөж, зарим нь монополь эрхээ ашиглаж мэдүүлэг, төлбөр нэхэмжилсэн ганцхан ширхэг хуудсыг 100-500 төгрөгөөр үнэлэх, нийслэлийн аль ч байгууллагын хашаа, үйлчилгээний газарт машинтай болон явганаар нэвтрэхэд төлбөр авах нь ердийн үзэгдэл болсон.

**3.7.5.** Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбогдолтой хураамж төлбөр нь олон иргэд, ялангуяа олон ам бүлтэй болон ядуу, нэн ядуу иргэдийн амьдрал, эрхийн байдалд ноцтойгоор нөлөөлж байна. Шилжин суурьших хөдөлгөөн ихтэй байдаг нийслэл хот болон зарим аймгийн төвүүдэд насанд хүрэгчдээс 50000 төгрөг, насанд хүрээгүй иргэдээс 25000 төгрөг хураан авах тухай тогтоол шийдвэр нь хууль бус бөгөөд хүний эрх зөрчиж буй талаар ХЭҮК-оос холбогдох байгууллагуудад удаа дараа танилцуулж, шаардлага, зөвлөмж өгч байсан боловч өнөөг хүртэл энэ асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэхгүй цаг алдах болсон тул саяхан тус Комисс энэ асуудлын талаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаад байна /Энэ талаар өнгөрсөн оны илтгэлд тодорхой дурдаж байсан/.

Үнэн хэрэгтээ хууль бус энэ төлбөрийг танил талгүй болон ган зуднаар малгүй болж амьжиргааны эх үүсвэрээсээ салсан, тогтвортой орлогогүй болсон иргэд, ядуучууд төлөхөд хүрдэг бөгөөд төлөөгүй нөхцөлд эмнэлэг, сургууль бусад үйлчилгээний гадна үлдэж, бүх эрх нь давхар давхар хохирч байна.

### **3.8. Авилгал ба хүний эрх**

Өнөөдрийн Монголын нийгэмд олон нийтийн анхаарлыг хамгийн их татаж буй зүйлийн нэг бол авилгалын тухай асуудал юм. Авилгал нь төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг хонжооны зорилгоор албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, хууль зөрчиж бусдаас мөнгө төгрөг, эд барааг шууд авах

буюу бусад эзэмшлийн эрхийг олж аваад хариуд нь бусдад давуу эрх олгох явдал гэж олонхи судлаачид үздэг.

Авилгал нь нийгмийн шударга ёс, хууль тогтоомжийг тойрон гарч, албан тушаалтнаар хууль бус үйлдлийг хийлгэх зорилгод шууд үйлчилдэг учраас алхам тутамдаа хүний эрхийн зөрчлийг дагуулж байдаг.

Төрийн байгууллагуудын хүнд суртал, нүсэр шат дамжлага, хөшүүн хойрго ажиллагаа, дутагдал, зөрчил гаргасан ажилтнуудтайгаа хариуцлага тооцох тогтсон, үр нөлөө бүхий арга механизм байдаггүй, үйл ажиллагаа нь хаалттай орчинд явагддаг зэрэг нь авилгал, хээл хахууль хавтгайрах үндсэн нөхцөл, шим тэжээлт хөрс нь болсоор байна.

**3.8.1.** Сүүлийн үед авилгалтай тэмцэх чиглэлээр засаг төрийн зүгээс анхаарч, зарим алхмуудыг авч хэрэгжүүлж эхлэв. Иргэний нийгмийн төлөөлөл, хэвлэл мэдээллийнхэн, судлаачид, олон улсын болон гадаадын шинжээчид, албаны хүмүүс анх энэ буглаа сэдвийг хөндөж, олон нийтийн анхаарлыг хандуулсан гэж хэлэх бүрэн үндэстэй.

Авилгалын эсрэг хуулийг 1996 онд батлан гаргаж мөрдүүлсэн боловч уг хуулийг хэрэгжүүлэх эзэн, арга механизм байхгүйгээс амьдралд хэрэгжихгүй байсаар өдий хүрсэн. Уг хуулийн гол заалтын нэг болох албан тушаалтнуудын хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах журам огт хэрэгжээгүй ба түүнийг авилгалаас урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага тооцох хөшүүрэг болгож чадаагүй.

Улсын Их Хурлаас 2002 онд “Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг баталж, авилгал бодитойгоор оршиж, төрд итгэх олон түмний итгэлийг алдагдуулан улс төр, эдийн засгийн шинэтгэлд бэрхшээл учруулж, улмаар үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэхэд хүргэж болзошгүй байна гэж дүгнэсэн юм.

Төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын өргөн төлөөллийг хамарсан авилгалтай тэмцэхэд чиглэсэн сэдвээр удаа дараа хурал, семинар зохион байгуулж, эцэст нь 2003 оны 3 дугаар сард “Авилгалын эсрэг үндэсний бага хурал” зохион байгуулав.

Эдгээр хурал, семинар болон янз бүрийн түвшинд явуулсан судалгааны дүнгээс үзэхэд авилгал нь дараах салбар, хүрээнд илүү тархаж, газар авчээ.

**3.8.2.** Авилгалын хор уршгаар иргэдийн аж ахуй эрхлэх, шударгаар эд хөрөнгө олж авах, эзэмших, өмчлөх эрх зөрчигдөхөд хүргэж байна. Энэ талаар бизнес эрхлэгчдийн дунд хийсэн судалгааны “Засгийн газрын албан тушаалтнуудтай харьцахад хээл хахууль өгөх явдал хэр зэрэг гардаг вэ” гэсэн асуултанд 21,6 хувь нь “ихэнх тохиолдолд”, 19,0 хувь нь “байнга”, 21,0 хувь нь “хааяа нэг гардаг” гэж хариулжээ. Үүнээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын 63,4 хувь хээл хахуулийг төрийн албанд нэгэнт бодитой зүйл болсон гэдгийг хэлжээ.

Бизнесменүүд татварт төлсөн мөнгөнийхөө 15 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг авилгалд зориулдаг нь судалгаагаар тогтоогдсон гэж Татвар төлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч мэдэгдэв /Өнөөдөр, 2003-3-28, №73/.

**3.8.3.** Улсын төсвийг бүрдүүлэхэд онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг гааль, татварын байгууллагад авилгал их байвал энэ нь татвар хураалтанд нөлөөлж улмаар эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн үйлчилгээний санхүүжилтэд бодит бэрхшээл бий болгох нь дамжиггүй. Үүний улмаас иргэдийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, сурч боловсрох эрх зөрчигдөхөд хүрч, нийгмийн халамж үйлчилгээ шаардлагатай байдаг эмзэг бүлгийнхэн хохирдог.

Олон нийтийн дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд хамгийн их авилгал авдаг байгууллагад гааль /судалгаанд оролцогчдын 73,5 хувь нь гаалийг нэрлэсэн/, татварын байгууллага /судалгаанд оролцогчдын 40,1 хувь нь татварын байгууллагыг нэрлэсэн/ оржээ /”Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн төслийн танилцуулгаас/.

Гаальтай холбоотой маш олон янзын шүүмжлэл яриануудаас зөвхөн ганцыг дурдъя. Замын-Үүдийн гааль дээр хилээр орж гардаг атлаа гаалийн татвар маш бага төлж, чөлөөтэй зорчдог машинуудыг “гаальтай машин” гэж нэрлэдэг. Мэдээж, энэ машин хэнийх гэдэг нь тодорхой /Зууны мэдээ, 2002-4-23, №100/.

Бизнес эрхлэгчдийн дунд явуулсан судалгаагаар хамгийн хүндрэлтэй асуудал юу вэ гэсэн асуултанд “гаалийн үйлчилгээ, үйл ажиллагаатай холбоотой хүндрэл бэрхшээл” гэж олонхи нь хариулжээ. Гаалийн байгууллагын үйл ажиллагаа туйлын хүнд сурталтай, хүчээр зүтгэдэг, эрх мэдлээ хэтрүүлэн, дураараа авирладаг бөгөөд энэ бүхэн нь бизнесийн орчинд муугаар нөлөөлдөг гэж бизнес эрхлэгчид үздэг байна /Монголын эдийн засаг, бизнесийн орчин, УБ, 2002 он/. Хил гаалиар хориотой бараа орж гарах, барааны тоо хэмжээг дарагдуулах, жишиг үнэлгээг буруу хэрэглэх, гааль дээр хураагддаг татварыг бууруулж тооцох зэрэг нь авилгалтай холбоотой байдаг.

**3.8.4.** Янз бүрийн байгууллагаас өөр өөр хугацаанд явуулсан судалгаагаар цагдаа, шүүх, прокурорын байгууллагууд авилгалд өртөж буй үзүүлэлтээрээ тогтмол эхний байрыг эзэлж буй нь яах аргагүй анхаарал татна. Эдгээр байгууллагуудын ажилтнуудтай холбогдолтой албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэрэг маргаан нь судалгааны дүнг улам бүр нотолгоотой болгож байна.

Хүний эрхийн боловсролын төвөөс 2002 онд хуулийн байгууллагын 475 ажилтан, жирийн 417 иргэдийн дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд судалгаанд хамрагдсан хуульчдын 55,3 хувь, иргэдийн 73,8 хувь нь хуулийн байгууллагын ажилтнууд хээл хахууль, авилга авдаг гэдэгтэй санал нийлжээ.

Төрийн байгууллагуудад авилгал ямар түвшинд байна вэ гэсэн асуултанд судалгаанд оролцогсдын 54,5-65,7 хувь нь прокурор, цагдаа, шүүхийг нэрлэжээ /“Авилгалтай тэмцэхэд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүрэг” сэдэвт семинар дээр тавигдсан илтгэлээс, 2002 он/. Мөн авилгал хамгийн их авдаг байгууллагад бизнесийн хүрээнийхний дүгнэлтээр хоёрдугаарт шүүх /41,6 хувь/, дөрөвдүгээрт нь цагдаа /30,7 хувь/ орсон байв /мөн илтгэлээс/. Хуулийн байгууллагууд авилгалд өртсөнөөр иргэдийн халдашгүй байх, хууль шүүхийн өмнө тэгш байх, шударга шүүхээр шүүлгэх, хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхүүд ямар ч баталгаа, хамгаалалтгүй болж, зөвхөн хөрөнгө мөнгөөр, танил талаар аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд хүрнэ.

Байцаан шийтгэх ажиллагааны нүсэр хүнд шат дамжлага, хэрэг маргааныг хэдэн жилийг ч дамжуулан шийдвэрлэх, баривчилж хорих боломж бүрэн нээлттэй, үүнийг хязгаарласан, шууд хориглосон заалт байдаггүй, хорих хугацаа хэтэрхий их /30 сар хүртэл/, хорьж саатуулагдсан хүнийг эргэж суллах нөхцөл журам огт байдаггүй, энэ нь зөвхөн мөрдөн байцаагч, шүүгчийн үзэмжээр шийдвэрлэгддэг зэрэг нь хуулийн байгууллагад авилгал, хээл хахууль гарах гол нөхцөлийн нэг юм.

### **3.9. Эмэгтэйчүүдийг хил дамжуулан худалдах гэмт хэрэг**

**3.9.1.** Даяаршлын үр нөлөөгөөр улс орнуудын цаашдын хөгжилд ач холбогдолтой шинэ шинэ боломжууд нээгдэхийн зэрэгцээгээр янз бүрийн сөрөг үзэгдлүүд ч гарах болсон. Үүний нэг нь хууль бусаар хүнийг хилээр гаргах, улмаар худалдах олон улсын гэмт хэргийн сүлжээ бий болсон явдал юм.

Манай улсын хувьд ч ийм төрлийн гэмт хэрэг үйлдэгдэх урьдчилсан нөхцөл, хөрс нэгэнт бүрэлдэн бий болсон гэж судлаачид үздэг. Хүн амын дийлэнх олонхийг хамарсан ажилгүйдэл, ядуурал, эмэгтэйчүүд биеэ үнэлэх явдал газар авсан, иргэд олноороо гадаадад гарч, цагаачлан хөдөлмөр эрхэлж, ажиллаж амьдрах болсон, гадагшаа чиглэсэн ажиллах хүчний том урсгал болон

залуучуудын ямар ч аргаар болов гадаадад явах гэсэн эрмэлзэл, сонирхлыг тойрсон урилга, визын зөвшөөрөлтэй холбоотой хууль бус, залилан мэхлэх үйл ажиллагаа цэцэглэж, охид бүсгүйчүүдийг гадаадын иргэдтэй гэрлүүлэх зуучлал, зарлал нээлттэй явагдаж буй зэрэг нь хүн худалдах гэмт хэрэг үйлдэгдэх таатай нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Хууль бусаар гадаадад гарч ажиллах сонирхол, хэрэгцээг дагаад янз бүрийн хууль бус арга ажиллагаа, үйлчилгээнүүд түгэн дэлгэрч байна. Гадаад паспортыг хуурамчаар үйлдэх, өөр улсын гадаад паспортоор хил нэвтрүүлэх, хуурамч виз олгох зэрэг үйлчилгээ хийдэг зохион байгуулалттай бүлэглэл нэгэнт бий болсон.

**3.9.2.** Эмэгтэйчүүдийг хил дамжуулан худалдах, гадаадад гаргах нь тэдний биеийг үнэлүүлэхтэй шууд холбоотой байдаг. Ер нь биеэ үнэлэх явдал нь охид бүсгүйчүүдийг нууцаар гадаадад гаргах, худалдах гэмт хэргийн хамгийн үржил шимтэй хөрс нь болдог. Сүүлийн жилүүдэд манай улсад охид, бүсгүйчүүд биеэ үнэлэх явдал газар авч, тэдний биеийг үнэлүүлэх, зуучлах замаар ашиг олдог хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд улам бүр зохион байгуулалттай болж байна /Эмэгтэйчүүд, хүүхдийг худалдах гэмт хэргийн байдал Монгол Улсад, УБ, 2002 он, 9-р талд/. Биеэ үнэлдэг ихэнх охид, эмэгтэйчүүд амьдралын ядуу тарчиг, хүнд хүчир байдлаас ийм замд орсон байдаг.

**3.9.3.** Сүүлийн үед манай охид, эмэгтэйчүүд хүн худалдах гэмт хэрэгт өртөж буй талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд олноор гарах болсон. Эмэгтэйчүүдийг хил дамжуулан худалдсан анхны гэмт хэрэг 2001 онд илэрсэн. “Гадаадын хоёр иргэн 2000 онд “Европын зарим орнуудад, тухайлбал Югослав, Румын зэрэг орнуудад өндөр цалинтай ажилд зуучилна”-гэсэн зарлалыг сонин хэвлэлд гаргаж, үүнийхээ дагуу хоёр эмэгтэйг сонгож элсүүлсэн ба тэднийг Хятадаар дамжуулан Югославт хүргээд тэнд албадан биеийг нь үнэлүүлж, дараа нь худалдсан байна. Эцэст нь тэр эмэгтэйчүүд ар гэр рүүгээ холбоо барьж, ГХЯ-нд хүсэлт тавьснаар эх орондоо буцаж ирсэн. Энэ хэргийг үйлдсэн этгээдэд Эрүүгийн хуулийн /хуучин/ 111<sup>1</sup>.2-оор ял шийтгэсэн байна.

**3.9.4.** ТЕГ-ын мэдээнээс үзэхэд охид бүсгүйчүүдийг биеийг нь үнэлүүлэх зорилгоор Япон улс руу гаргадаг хоёр компанийг 2001 онд илрүүлсэн байна /ТЕГ-ын мэдээлэл, 2000 оны 10 дугаар сар/. Тэднийг Эрүүгийн цагдаагийн газарт шилжүүлсэн боловч хохирогч нар гомдол гаргаагүй гэдэг шалтгаанаар эрүүгийн хэрэг үүсгээгүй байна.

Хятад улс руу монгол охид, бүсгүйчүүд олноороо явж биеэ үнэлдэг тухай мэдээлэл улам нэмэгдсээр байна. Тэд ихэвчлэн Эрээн, Хөх хот, Бээжинд очиж биеэ үнэлдэг ба тэднийг зуучилдаг монгол, хятадын бүлэглэл, хувь хүмүүс бий болсон. 2001 онд гадаадын нэг иргэн монголын дөрвөн эмэгтэйг Хятадын нутгаар дамжуулан Макао биеийг нь үнэлүүлж, зарах зорилгоор элсүүлэн авч гаргах гэж байгаад баригдсан. Тэрээр тэдгээр дөрвөн эмэгтэйг хил гаргаж, худалдах гэснээ хүлээсэн ба түүнийг нутагт нь буцаасан, худалдах гэсэн эмэгтэйчүүдээ бар, цэнгээний газруудаар явж элсүүлсэн байлаа /Өдрийн сонин, 2001-12-19, №280/.

Харамсалтай нь жилд хичнээн эмэгтэйг хил гаргаж, биеийг нь үнэлүүлж буй талаар албан ёсны, баталгаатай тоо баримт, мэдээллийг хэн ч гаргаж чадахгүй байна.

ХЭҮК болон Хүний эрх ба хөгжил төвийн хамтарсан судалгааны тайланд охид, бүсгүйчүүдийг хууль бусаар Хятад, Макао, Сингапур, Өмнөд Солонгос, Япон, Югослав улсад гаргаж байгаа гэж дурдсан /Эмэгтэйчүүд, хүүхдийг худалдах гэмт хэргийн байдал Монгол Улсад, УБ, 2002 он, 18 дахь талд/.

**3.9.5.** Энэ гэмт хэргийг зохион байгуулагчид нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан хохирогчдыг элсүүлж сонгодог. Сүүлийн үед сонин хэвлэлд залуу, царайлаг, бие бялдар сайтай охидыг гадаадад явуулж, өндөр цалинтай

ажилд оруулах, цэнгээний газар, иллэг массажийн газарт ажиллуулах, гадаадын хүнтэй гэрлүүлэх тухай зарлал тогтмол гарах болов. Энэ зарлалын цаадах жинхэнэ зорилгыг нь таахад нэг их төвөггүй юм.

18-24 хүртэлх насны эмэгтэйчүүдийг Герман улсад хүүхэд асрах, гэрийн ажил хийхэд зуучлах, 23-аас доош насны охидыг Солонгос хүнтэй суухад зуучилна гэсэн зарууд ч өдөр тутмын сонинд гарсаар байна.

**3.9.6.** 2000 онд ЭХ-д /хуучин/ “Хууран мэхлэх замаар хүмүүс элсүүлэх”-гэсэн 111<sup>1</sup> дүгээр зүйлийг нэмсэн ба биеийг нь үнэлүүлэх зорилгоор гадаадад гаргасан бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр /3-8 жилийн ялтай/ заасан байв.

Шинэ ЭХ-д /2002 он/ “Хүн худалдах, худалдан авах” гэсэн 113 дугаар зүйлд биеийг нь үнэлүүлэх зорилгоор, эсхүл хил давуулан худалдсан бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр тогтоосон /5-15 жилийн хорих ял оноож болно/.

**3.9.7.** Эмэгтэйчүүд, хүүхдийг хил дамжуулан худалдах, биеийг нь үнэлүүлэх, боолчлох нь орчин үеийн хүний эрхийн хамгийн ноцтой асуудлын нэг юм. Ялангуяа энэ төрлийн гэмт хэрэг Ази тивд маш их гардаг ба ядуу буурай орны иргэд уг хэргийн хохирогч болох нь түгээмэл байна. Зөвхөн Энэтхэг Балбын хооронд жил тутам долоон мянга гаруй эмэгтэйчүүд, хүүхдийг хил дамжуулан худалддаг байна /Ази Номхон далайн бүс нутгийн Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын чуулганы VII хурлын материалаас, Шинэ Дели, 2002 он/.

**3.9.8.** Хөдөлмөрийн цагаачлал болон хил дамжин биеэ үнэлэх нь эмэгтэйчүүд, хүүхдийг хил давуулан наймаалах, боолчлолд оруулахтай салшгүй холбоотой байдаг бөгөөд энэ гэмт үйлдлийг багасгах, таслан зогсооход өртөмтгий хэсэг болон төрийн байгууллагын ажилтнуудад сургалт, сурталчилгаа явуулахад анхаарахын чухлыг АНДБНХЭҮБЧ-ны 2002 оны хурлаас гаргасан баримт бичигт зөвлөмж болгосон.

### **3.10. Гадаадад хөдөлмөр эрхлэгч иргэдийн эрхийн төлөв байдал**

Манай улсаас гадаадын 20 гаруй улс оронд нийтдээ 100000 орчим /багцаагаар/ хүн цагаачлалаар болон албан ёсны гэрээ хэлэлцээрээр ажиллаж, амьдарч, сурч байгаагийн 43000 гаруй нь хууль бусаар ажиллаж байна гэсэн баримжаа тоо байдаг /Монгол Улсын ГХЯ-ны Эрх зүй, консулын газрын албан ёсны бус мэдээгээр/. Үүнээс хамгийн олон хүн ажиллаж, амьдарч байгаа улс нь Казахстан, дараа нь БНСУ байна.

**3.10.1.** БНСУ-д нийтдээ 336 000 гаруй гадаадын цагаач иргэд хөдөлмөр эрхэлдэг бөгөөд тэдний дотор Хятад, Бангладеш, Филиппин, Тайланд, Индонез, Вьетнам улсын иргэдийн дараа монголчууд /тоогоороо/ зургадугаар байранд ордог байна /”Солонгос дахь цагаач ажилчдын тухай” БНСУ-ын ХЭҮК-ын судалгааны тайлан, 2003-2 сар/.

Монгол Улсаас БНСУ-д суугаа Элчин сайдын яамны танилцуулснаар 2002 оны сүүлээр манай улсын харъяат 17-18 мянган хүн тус улсад ажиллаж, амьдарч байдаг бололтой. Харин БНСУ-ын албан мэдээнд манай улсын 14000 гаруй иргэд хөдөлмөр эрхэлдгээс 230 гаруй нь үйлдвэрийн дадлагажигчаар бусад нь хууль бусаар оршин суугчид байна /”Солонгос дахь цагаач ажилчдын тухай” БНСУ-ын ХЭҮК-ын судалгааны тайлан, 2003-2 сар/.

**3.10.2.** БНСУ-ын ХЭҮК 2002 оны сүүлчээр өөрийн улсад ажиллаж, амьдарч байгаа гадаадын цагаач иргэдийн эрхийн байдалд судалгаа хийж, “Солонгос дахь цагаач ажилчдын тухай” гэсэн том хэмжээний тайлан хэвлүүлжээ. Гадаадын нийт 330000 гаруй ажилчдыг төлөөлүүлж 1078 хүний дунд судалгаа явуулсан байх бөгөөд монголчуудаас судалгаанд 90 хүн хамрагдсан байна.

Энэхүү судалгааны тайлан болон Монгол Улсын ХЭҮК-оос 2002 онд Солонгост ажиллаж буй өөрсдийн иргэдтэй газар дээр нь очиж хийсэн уулзалт ярилцлагын дүнгээс үзэхэд дараахь асуудлууд анхаарал татаж байна.

**3.10.2.1.** Солонгосын ихэнх үйлдвэр, компани цагаач иргэдийг илүү цагаар байнга ажиллуулахын зэрэгцээ долоо хоногийн амралтын өдөр ажиллуулж, цалин хөлсийг бүрэн олгодоггүй хохироодог байна. “Долоо хоногт хэдэн цаг ажилладаг вэ” гэсэн асуулгад “40 ба түүнээс доош цагаар ажилладаг” гэж 15,6 хувь, харин “41-60 цаг ажилладаг” гэж 32 хувь нь, “61-80 цаг ажилладаг” гэж 43,4 хувь нь, “81 ба түүнээс дээш цагаар ажилладаг” гэж 5,5 хувь нь тус тус хариулснаас үзэхэд илүү цагаар их ажиллуулдаг нь харагдаж байна.

“Долоо хоногийн хэдэн өдөрт нь илүү цагаар ажилладаг вэ?” гэсэн асуултанд судалгаанд оролцогчдын 40,5 хувь нь “7 хоногийн 6 өдөрт нь илүү цагаар ажилладаг” гэж хариулсан байхад 16,7 хувь нь “ойролцоогоор долоо хоногт 4 удаа шөнийн цагаар”, 23, 2 хувь нь “амралтын өдөр ажилладаг” гэж тус тус хариулсан байна.

Илүү цагийн ба шөнийн болон амралтын өдөр ажиллуулсны хөлсийг 36,7-43,0 хувь нь “150 хувиар нэмэгдүүлж олгодог” гэж хариулсан байхад 18,1-23,5 хувь нь “нэмэгдэл юу ч авдаггүй” гэж хариулжээ. Сөүл хотод ажиллаж байгаа өөрийн цагаач иргэд “А”, “Д” нарын хэсэг хүмүүстэй уулзахад тэд “өдөрт тогтмол 10-12 цаг ажилладаг, долоо хоногийн амралтын өдөр, шөнийн цагаар ч ажилладаг, хааяа л амардаг, ихэнх үйлдвэрийн эзэн илүү цаг болон долоо хоногийн амралтын өдөр, шөнийн цагаар ажилласан нэмэгдэл цалин хөлс олгодоггүй” гэж ярьж байв /Монгол Улсын ХЭҮК-оос Солонгос улсад ажиллаж буй монгол иргэдтэй уулзаж ярилцсан тэмдэглэлээс, 2002-11 сар/.

Түүгээр ч барахгүй хууль бусаар ажиллаж байгааг нь далимдуулж цалин хөлсийг нь өгөхгүй олон сараар хохироодог газар ч байдаг. Жишээ нь, Солонгосын нэгэн хүнсний үйлдвэрлэл эрхэлдэг компаний эзэн Монгол Улсын цагаач хоёр иргэнийг цалинг чинь бөөнөөр нь өгнө гэж хуурч мэхлэн бүтэн жил ажиллуулаад 2 жил шахам болоход цалинг нь өгөхгүй байсаар өдий хүргэжээ. Энэ талаар эцэг нь Монгол Улсын ХЭҮК-т өргөдөл гомдол гаргасныг БНСУ-ын ХЭҮК-т хүргүүлсэн болно.

**3.10.2.2.** Цагаач ажилчид ихэвчлэн хүнд хортой нөхцөлд, эсхүл хөдөлмөрийн нөхцөл тааруу газарт хөдөлмөр эрхэлдэг байна.

“Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа ямар байдаг вэ” гэсэн асуултанд судалгаанд оролцогч хууль бусаар хөдөлмөр эрхлэгчдийн 33,7 хувь нь “сэтгэл хангалуун бус”, 34,3 хувь нь “яахав дээ” гэж, зөвхөн 32,0 хувь нь “сэтгэл хангалуун” гэж хариулжээ. “Үйлдвэрлэлийн осол байнга гардаг, ажлын нөхцөл хүнд” гэж хууль бусаар хөдөлмөр эрхлэгчдийн 50 хувь нь үзсэн байна.

“Хөдөлмөрийн нөхцөл хүнд бөгөөд үйлдвэрийн эзэд аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн нөхцөлийг хангах талаар төдийлөн хайхардаггүй” гэж Сөүлд уулзсан манай иргэд ярьж байв. Жишээ нь, барилгын компанид ажиллаж байсан “Т” үйлдвэрлэлийн осолд орж хоёр хөл, нурууны яс нь хүнд гэмтэж хэвтэрт ороход уг компанийн захиргаа нэг удаа эмнэлэгт хэвтүүлсний зардал, нэг сарын цалинг өгснөөс өөр туслалцаа үзүүлэхгүй орхиж хохироосон тухай хамт ажиллаж байсан монгол ажилчид нь ярьж байсан.

Мөн түүнчлэн эмэгтэй “Н” нь хийн бууны цехэд ажлаа хийж байгаад өрөөсөн нүдээ гэмтээж хараагүй болсон байхад уг компани эмчилгээний зардлыг өгөхгүй хохироож, харин буяны байгууллага тусалж байгаа талаар уулзалтын үеэр ярьж байв.

**3.10.2.3.** Гадаадад ажиллагсдын хувийн эрхэнд нь халдах, гэр бүл, хүүхдийн эрх ашгийг нь хохироох явдал тохиолддогийн зэрэгцээ эмэгтэйчүүдийн хувьд бэлгийн хүчирхийлэлд өртөх нь багагүй байна.



Судалгаанд оролцогчдын 20,7 хувь нь “ямар нэг хүчирхийлэлд өртдөг”, 11,3 хувь нь “ажлын үеэр биед нэгжлэг хийдэг”, 32,6 хувь нь “паспорт хурааж авдаг”, 22,5 хувь нь “бэлгийн дарамт, хүчирхийлэлд өртдөг” гэж хариулжээ.

Манай улсын иргэн эхнэр, нөхөр хоёр цагаачлан ажиллаж байгаад Солонгосын цагдаад баригдаж нутаг руугаа албадан буцаагдахад 13-14 настай охин нь Сөүлд үлдсэн ба охиныг нь бар, цэнгээний газарт ажиллуулж садар самуунд уруу татаж байж болзошгүй байна гэж нэгэн сүмд болсон уулзалтын үеэр монголчууд ярьж байв /Монгол Улсын ХЭҮК-оос Солонгос улсад ажиллаж буй монгол иргэдтэй уулзаж ярилцсан тэмдэглэлээс, 2002-11 сар/.

**3.10.2.4.** БНСУ-д ажиллаж буй хүмүүсийн хувьд ажил хийж олсон мөнгөө алдаж үрэгдүүлэлгүй ар гэртээ хүргэх нь том бэрхшээл тулгардаг байна. Зарим нь явуулын таних, танихгүй хүн болон зуучлагч нараар бэлнээр нь явуулдаг. Энэ нь тийм ч найдвартайд тооцогддоггүй. Солонгост ажиллагсдын мөнгийг Сөүлээс Улаанбаатарт нэгдсэн журмаар гуйвуулж ар гэрийнхэнд нь хүргэх үйлчилгээ нэлээд нэвтэрсэн. Гэвч энэ нь бас элдэв луйвар, эрсдлээс тэр бүр ангид байж чаддаггүй бололтой. 2002 оны 8-9 дүгээр сард мөнгө гуйвуулах үйлчилгээ эрхэлдэг Солонгос Монголын хамтарсан “Window” илгээмжийн төв 250-иад хүний 150 сая вонн буюу 120 мянган ам. долларыг Сөүлд зальт этгээдэд алдсан талаар шуугиан дэгдэж байв /Монголын мэдээ, 2002 он, №205/.

**3.10.3.** Мэдээ, судалгаанаас үзэхэд манай иргэд гадаадад гарч хөдөлмөр эрхлэх нь жилээс жилд нэмэгдэж, тэдний олж буй мөнгө нь хүн амын тодорхой хэсгийн амьдралын бодит баталгаа, гаднаас манай улсад орж ирж буй валютын тогтвортой эх үүсвэрийн нэг болжээ. Солонгост ажиллаж буй манай нэг хүн монголдоо 5-8 хүнийг тэжээж байгаа гэж үзвэл манай 75000-120000 шахам иргэдийн хувь заяа ямар нэг байдлаар тэднээс шалтгаалж буй нь тодорхой /Өнөөдөр, 2003-3-12, №56/. Тэдгээр ажилчид нэг жилийн хугацаанд эх орондоо 80-100 сая ам. доллар оруулдаг байна /Олон улсын валютын сангийн судалгаанаас/.

“Би сардаа 1000 шахам, жилдээ 10 мянга гаруй ам. долларыг ар гэртээ илгээдэг, одоо дөрөв дэх жилдээ ажиллаж байна. Манай ар гэрийнхэн миний явуулсан мөнгөөр хоёр өрөө байр нэгийг, гурван өрөө байр нэгийг аваад байна” гэж Сөүл хотын ойролцоо гагнуурын ажил хийдэг “Б” гэгч уулзалтын үеэр ярьж байв. Иймд гадаадад ажиллагсдын эрхийг хамгаалах, ажиллуулагч улс орнуудын холбогдох байгууллагуудтай хамтарч ажиллах талаар ажиллах хүч экспортлогч орны хувьд их зүйлийг хийх шаардлагатай байна.

**3.10.4.** БНСУ-ын төрийн болон төрийн бус зарим байгууллагууд ч өөрийн улсад хууль бусаар ажиллаж буй цагаач ажилчдын эрхийг хамгаалах, тэднийг албадан гаргах, баривчлах үед хууль журмыг сахиулах талаар Засгийн газартаа зөвлөмж, санал, шаардлага тавьдаг байна. Тухайлбал, тус улсын ХЭҮК-оос 2003 оны 2 дугаар сарын 10-нд Засгийн газрын Ерөнхий сайдын Албанд зөвлөмж хүргүүлж, түүндээ цагаач ажилчдыг илүү цагаар байнга ажиллуулж, цалин хөлсийг үндэслэлгүйгээр бага олгож, ялгаварлан гадуурхдаг, эсхүл цалинг олгохгүй хохироох, тэдний ажлын болон хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны нөхцөл тааруугаас үйлдвэрлэлийн осолд их өртдөг, паспорт баримт бичгийг нь үйлдвэрийн эзэд нь хурааж авдаг зэрэг зөрчил дутагдал түгээмэл байгааг дурдсан байна /<http://www.humanrights.go.kr/org/aboutnews/>./

**3.10.5.** НҮБ-ын “Цагаач ажилчид болон тэдний гэр бүлийнхний эрхийг хамгаалах тухай конвенц”-ийг 2003 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдөр 20 дахь улс соёрхон баталсан тул уг конвенци 2003 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болно /Конвенцийн 87 дугаар зүйлийн 1-д энэ талаар заасан/.

Манай улс нь ажиллах хүчийг гадаадад харьцангуй их хэмжээгээр /хүн амын тоотойгоо харьцуулахад/ экспортлогч орны хувьд уг конвенцид нэгдэн орох асуудлыг ойрын үед шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Конвенцид нэгдэн

орсноор манай цагаач ажилчдын эрх /мэдээж ажиллуулагч орон мөн нэгдэн орсон тохиолдолд/ олон улсын эрхийн хамгаалалтанд хамрагдах боломж нээгдэнэ.

**БНСУ-ын ХЭҮК-оос цагаач ажилчдын  
эрхийн талаар хийсэн судалгааны тайлангаас  
зарим үзүүлэлтийг авч хавсаргав**

/ 2003 оны 2 дугаар сар/

**а/ Судалгаанд хамрагдсан улс орнууд**

Харъяалал	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Эр	Эм	Эр	Эм
Нийт	336,955	35,596	13,730	183,574	104,055
Хятад /Хан/	85,302	8,730	7,092	41,551	27,929
Хятад /Солонгос гаралтай/	84,670	3,422	1,317	41,118	38,813
Индонези	24,117	7,417	1,646	11,937	3,117
Тайланд/ Филиппин	44,020	4,946	1,097	23,269	14,708
Вьетнам	19,082	2,973	1,798	9,819	4,492
Бангладеш	18,008	1,840	15	15,617	536
Монгол	14,110	238	35	7,500	6,337
Узбекистан/ Казахстан	11,429	2,037	259	7,003	2,130
Пакистан	7,578	1,167	0	6,350	61
Шри ланка	3,456	775	202	2,033	446
Непал	2,881	1,239	163	1,267	212
Мьянмар ба бусад	22,302	812	106	16,110	5,274

**б/ Судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын төлөөлөл**

Харъяалал	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Эр	Эм	Эр	Эм
Нийт	1,078	171	112	553	242
Хятад /Хан/	87	18	23	34	12
Хятад /Солонгос гаралтай/	86	18	13	23	32
Индонези	121	24	24	35	38
Тайланд/ Филиппин	141	29	21	48	43
Вьетнам	85	17	14	24	30
Бангладеш	53	7		44	2
Монгол	90	10	1	39	40
Узбекистан/ Казахстан	97	7	2	69	19
Пакистан	87	16		70	1
Шри ланка	50	11	3	30	6

Непал	97	13	9	70	5
Мьянмар ба бусад	84	1	2	67	4

### Эрхэлж буй хөдөлмөрийн төрөл

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1924	29	269	406	1221
Үйлдвэр	78,6%	100%	94,4%	2,1%	93,4%
Барилга	10,1%	0	1,6%	44,2%	1,2%
Загас агнуур, далай	0,6%	0	0	0	0,7%
Хөдөө аж ахуй, ой мод, мал аж ахуй	0,4%	0	0	0	0,6%
Ресторан /гал тогоо, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ/	4,3%	0	0	13,7%	2,2%
Сувилахуй	0,4%	0	0	1,8%	0,1%
Гэрийн ажил	3,2%	0	0	14,7%	0,1%
Цэнгээн	0,2%	0	0	0	0,3%
Бусад	2,2%	0	0	5,5%	1,4%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Үйлдвэрлэлийн төрөл

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,401	28	224	74	1,076
Хүнс, тамхи	2,4%	0	0,3%	30,2%	0,9%
Нэхий болон арьс ширний үйлдвэр	20,0%	13,1%	25,7%	10,1%	19,6%
Мод, модон эдлэл	6,0%	0	2,9%	0	7,2%
Цаас, цаасан бүтээгдэхүүн	2,6%	0	2,8%	0	2,8%
Химийн болон нефть, нүүрс, резин, хуванцар	24,9%	8,4%	21,8%	0	27,6%
Төмөрлөг биш түүхий эд	1,3%	6,4%	3,6%	0	0,8%
Суурь төмрийн үйлдвэр	8,1%	4,2%	8,9%	0	8,6%
Машин, тоног төхөөрөмж	14,6%	38,0%	11,1%	24,9%	14,0%
Бусад	20,2%	29,9%	22,8%	34,9%	18,4%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Ажлын байрны хуваарилалт /төв болон хөдөө орон нутаг/**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,625	29	243	269	1,083
Төвлөрсөн газар	77,7%	96,0%	68,4%	97,2%	67,0%
Хөдөө	27,3%	4,0%	31,6%	2,8%	33,0%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Долоо хоногийн ажлын цаг**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,718	27	236	313	1,142
40-өөс доош	15,6%	2,3%	4,9%	22,4%	16,3%
41-50	8,7%	4,4%	13,8%	4,7%	8,8%
51-60	23,3%	13,4%	23,7%	27,0%	22,4%
61-70	21,1%	35,0%	24,5%	14,0%	22,1%
71-80	22,3%	31,8%	26,5%	21,2%	21,5%
81-90	5,5%	0	3,1%	8,2%	5,4%
91-ээс дээш	3,4%	13,1%	3,7%	2,4%	3,4%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Илүү цагаар ажилладаг өдрийн тоо /долоо хоногт/**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,692	28	253	243	1,168
0 өдөр	11,6%	4,2%	8,4%	7,6%	13,3%
1 өдөр	7,3%	4,2%	4,6%	6,1%	8,2%
2 өдөр	5,6%	16,7%	2,6%	13,7%	4,3%
3 өдөр	3,7%	0	3,6%	9,0%	2,7%
4 өдөр	6,6%	6,7%	8,3%	4,5%	6,7%
5 өдөр	14,1%	4,5%	16,5%	13,5%	13,9%
6 өдөр	40,5%	34,0%	45,5%	36,5%	40,4%
7 өдөр	10,6%	29,8%	10,5%	9,0%	10,5%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Илүү цагаар ажиллуулсны хөлсийг төлдөг эсэх**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,605	29	251	210	1,115
150 %-иар авдаг	42,6%	75,7%	67,2%	5,2%	43,3%
100%-иар авдаг	23,3%	8,0%	24,3%	12,3%	25,5%
Юу ч авдаггүй	21,8%	2,1%	2,4%	59,7%	19,6%
Бусад	12,2%	14,2%	6,0%	22,8%	11,6%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Цалин хөлс өгөхгүй удаадаг хугацаа**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	700	3	33	139%	525
1 сараас доош	53,7%	100,0%	54,7%	60,4%	51,5%
2-3 сар	16,3%	0	33,6%	5,3%	18,2%
4-6 сар	7,9%	0	5,9%	0	10,2%
7-12 сар	7,6%	0	2,6%	5,3%	8,5%
1-2 жил	9,2%	0	3,3%	13,2%	8,6%
2-оос дээш жил	5,4%	0	0	14,7%	3,0%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Та ажлын бус цагаар /ажил тарсны дараа амралтын өдөр/ гадагшаа гаралгүйгээр ажил дээрээ эсвэл байрандаа хожигдож байсан уу?**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1,543	27	226	188	1,102
Тийм	17,1%	0	15,4%	0	20,8%
Үгүй	82,9%	100,0%	84,6%	100,0%	79,2%
Нийт	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Таныг хэн хорьсон бэ?**

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч	Бүртгэлгүй ажилчид
		Гадаад	Гадаад
Нийт төлөөлөл	54	12	42
Эзэн	73,0%	71,2%	73,5
Хамт ажиллагсад	32,3%	31,5%	32,6%
Бусад	8,2%	13,1%	6,8%

### Хорьсон шалтгаан

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч	Бүртгэлгүй ажилчид
		Гадаад	Гадаад
Нийт төлөөлөл	201	24	177
Ажлаа орхиж явахаас сэргийлсэн	66,5%	73,0%	65,6%
Шийтгэсэн	3,6%	9,4%	2,8%
Тодорхой шалтгаангүй	15,6	13,2%	15,9%
Бусад	14,5%	6,1%	15,7%

### Ажлын нөхцөлийн талаархи сэтгэл ханамжийн түвшин

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид		Үйлдвэрүүд
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад	
<b>1. Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа</b>	<b>1,338</b>	<b>26</b>	<b>216</b>	<b>162</b>	<b>934</b>	<b>19</b>
<i>Сэтгэл хангалуун бус</i>	29,5%	4,5%	27,6%	11,4%	33,7%	0
<i>Яах вэ дээ</i>	25,7%	44,9%	38,2%	38,7%	34,3%	52,6%
<i>Сэтгэл хангалуун</i>	34,9%	50,6%	34,2%	49,9%	32,0%	47,4%
<b>2. Эрүүл мэндийн тусламж</b>	<b>1,242</b>	<b>24</b>	<b>220</b>	<b>89</b>	<b>909</b>	<b>19</b>
<i>Сэтгэл хангалуун бус</i>	54,9%	14,4%	32,5%	79,2%	59,1%	0
<i>Яах вэ дээ</i>	26,5%	43,6%	37,3%	20,8%	23,9%	31,6%
<i>Сэтгэл хангалуун</i>	18,6%	42,0%	30,3%	0	17,0%	78,4%

### Солонгост амьдрахад тулгарч буй бэрхшээл

	Нийт	Үйлдвэрийн дадлагажигч		Бүртгэлгүй ажилчид	
		Солонгос гаралтай	Гадаад	Солонгос гаралтай	Гадаад
Нийт төлөөлөл	1192	23	166	184	819
Ажлын цаг урт	56,6%	81,2%	54,2%	66,0%	54,3%
Ажлын нөхцөл хүнд	41,1%	32,9%	43,7%	50,0%	38,9%
Мэргэжлээс	36,3%	27,9%	40,2%	36,0%	35,8%

шалтгаалах өвчин					
Үйлдвэрлэлийн осол	36,3%	20,1%	37,1%	50,0%	33,6%
Цалин хөлсийг удаадаг	39,0%	17,8%	26,7%	53,8%	38,8%
Цалин хөлс бага	41,2%	35,6%	40,0%	60,0%	36,3%
Ажлын байранд биед нэгжлэг хийдэг	11,3%	15,1%	15,1%	11,9%	10,3%
Паспорт хураан авдаг	32,6%	49,0%	58,7%	16,0%	30,5%
Хүчирхийлэл	20,7%	5,0%	21,0%	16,0%	22,1%
Бэлгийн дарамт	17,7%	2,7%	14,8%	16,0%	19,2%
Бэлгийн хүчирхийлэл	14,8%	0	12,3%	16,0%	15,5%

### ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

1. Хүүхэд, тахир дутуу, нэн ядуу иргэдийн эрхийг хамгаалах, тэдэнд төрийн зүгээс үзүүлэх халамж үйлчилгээг тусгасан хууль, эрх зүйн орчин үндсэндээ бүрэлдэн тогтож байна. Гэвч энэ чиглэл дэх төрийн бодлого тэр бүр тогтвортой биш, нэгэнт баталсан хуулийг амьдралд бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд идэвхитэй үйл ажиллагаа илт дутагдсаар байна.

Өргөн хүрээний ажилгүйдэл, ядуурал нь нийгмийн эмзэг хэсгийнхний хувьд хамгийн хүндээр тусч, тэднийг улам бүр доройтуулан мухардалд оруулж буй нь ажиглагдаж байна.

1.1. Нийгмийн эмзэг бүлгийн, ялангуяа нэн ядуу, бага орлоготой өрхийн хүүхдийн нийгмийн хамгаалал, халамжийн үйлчилгээг хүртээмжтэй болгох, түүний чанар, үр нөлөөг дээшлүүлэх, энэ ажилд төрийн болон төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийнхэн, иргэдийн дэмжлэг оролцоог нэмэгдүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах, хөхиүлэн дэмжих шаардлагатай байна.

Түүнчлэн Засгийн газрын “Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах тухай” хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг сайтар зохион байгуулж, хүүхдийн эсэн мэнд амьдрах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, сурч боловсрох эрхийг амьдралд бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд холбогдох байгууллагууд идэвхитэй ажиллабал зохино.

1.2. Төр, засгийн зүгээс тахир дутуу иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт, тэдэнд зориулсан ажлын байр шинээр бий болгосон байгууллага, аж ахуйн нэгжийг бүх талаар дэмжих шаардлагатай гэж үзэж байна. Тахир дутуу иргэдэд өгч буй тэтгэвэр тэтгэмж бага, үзүүлж буй халамж үйлчилгээ нь хүртээмжтэй биш байгаагаас тэдний наад захын хэрэгцээг хангадаггүй, халамж үйлчилгээ үзүүлэх журам боловсронгуй биш, хяналт сулаас зайлшгүй шаардлагатай хүмүүс нь тэр бүр хамрагдаж чадалгүй үлдэж, эрх нь хохирох зөрчил түгээмэл байна.

Тахир дутуу хүний сурч боловсрох, эрүүл мэндээ хамгаалуулах болон бусад эрхээ чөлөөтэй эдлэх, аливаа ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байлгахад чиглэсэн үр нөлөө бүхий бодлогыг тууштай явуулахыг бодит байдал шаардсаар байна.

**1.3.** Жилээс жилд төв, орон нутагт ядуучууд, түүний дотор нэн ядуучуудын тоо үлэмж нэмэгдэж, ядуурлын байдалд чанарын өөрчлөлт /чадавхийн ядуурал/ гарч буй нь өнөөгийн манай нийгэм дэх хүний эрхийн хамгийн хурц, төвөгтэй асуудлын нэг болсон. Нэн ядуучуудыг ивээл хамгаалалтандаа авч, амьдрал ахуйг нь өөд татах, одогийн мухардлаас гаргахад туслах нь яах аргагүй төрийн үүрэг юм.

Нэн ядуучуудад үзүүлэх нийгмийн халамж үйлчилгээний өнөөгийн тогтолцоо нь гол төлөв нэг удаагийн бага хэмжээний тусламж, тэтгэлгээр хязгаарлагдаж, хүртээмж багатай байгаагаас үр дүн өгөөж нь тун хангалтгүй байгаад дүгнэлт хийж, цаашид тэднийг ажлын байр, амьжиргааны тогтвортой байнгын эх үүсвэртэй болгох цогц бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм.

**2.** Иргэдийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжинд заасан эрхүүдийн хэрэгжилтэд цаашдаа анхаарах асуудал их байна.

**2.1.** Эрүүл мэндийн байгууллагуудыг оношилгоо, эмчилгээний орчин үеийн тоног төхөөрөмжөөр хангах, эмч мэргэжилтнүүдийн ажлын хариуцлагад эрс өөрчлөлт гаргах, тэдний үйл ажиллагаанд амь бөхтэй байгаа үйлчлүүлэгчдээс шан харамж авах, ялгавартай хандах, танил тал харах зэрэг ноцтой дутагдлыг арилгах нь эрүүл мэндийн салбарт хийх өөрчлөлтийн яах аргагүй тулгамдаж буй зорилт юм.

**2.2.** Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид заасан ажилтан хүний эрхийн хэрэгжилтийг баталгаатай болгох, ялангуяа хөдөлмөрийн норм, үнэлгээг зөв оновчтой тогтоох, хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг биелүүлэх, ажил олгогчийн гэм буруугаар ажилтанд учирсан хохирлыг бүрэн хэмжээгээр нөхөн төлүүлэхэд онцлон анхаарах шаардлагатай байгаа нь илтгэлийн холбогдох хэсгээс тод харагдаж байна.

**3.** Хуулийн байгууллага, хуульчдын үйл ажиллагааны явцад, ялангуяа эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний эрхийг тууштай хамгаалах нь Монгол Улс дахь хүний эрхийн хамгийн чухал асуудал юм. УИХ-аас 2002 онд эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны гол тулгуур хууулиудыг /ЭХ, ЭБШХ, ИХ, ИХШХШТХ/ шинэчлэн баталж мөрдүүлсэн нь чухал ач холбогдолтой болсон.

**3.1.** Шүүх эрх мэдлийн хүрээн дэх хүний эрхийн зөрчлийг арилгахад хуулийн байгууллагуудын тогтолцоо, ажилтнуудын ажил дүгнэдэг журам, үнэлгээг эргэж хянан үзэхийг амьдрал шаардаж байна.

Юуны түрүүнд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн буруутай ажиллагааны улмаас иргэнд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх хуулийн заалтыг /ЭБШХ-ийн Дөчиндөрөвдүгээр бүлэг/ биелүүлж мөрдлөг болгож хэвшүүлэх нь хуулийн байгууллагын үйл ажиллагааны өөрчлөлт шинэчлэлтийн чухал үзүүлэлт байх болно.

**3.2.** Хууль тогтоомжид хүний эрхийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын жишиг, стандартад нийцүүлэн тусгах талаар цаашдаа их анхаарах ёстой. Шинэ ЭБШХ-д /хуулийн 58 дугаар зүйл/, цагдан хорьж мөрдөх хугацаа /24-30 сар/, насанд хүрээгүй этгээдийг баривчлах ба цагдан хорих хугацаа /18 сар/ болон бусад зарим заалтыг хууль тогтоогчийн зүгээс эргэн харж, авч үзэх шаардлагатай байгаа юм.

**3.3.** Олон улсын Гэрээний хэрэгжилт тааруу, дотоодын хууль тогтоомжтой уялдаа холбоогүй шахам явж ирсэн, Засгийн газар холбогдох гэрээний хэрэгжилтийн талаарх илтгэлийг цаг хугацаанд гаргахад тун ч хойрго хандаж ирсэн байна. Олон улсын гэрээг олон нийтэд сурталчлах, хэвлэн нийтлэх, шүүн таслах ажлын практикт хэрэглэж хэвшүүлэхэд шинэ хандлага, арга ажиллагаа хэрэгтэй байна.



## Товчилсон үгсийн тайлал

АНДБНХЭҮБЧ - Ази Номхон далайн бүс нутгийн Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын чуулган  
БНСУ – Бүгд Найрамдах Солонгос Улс  
БОЯ – Байгаль орчны яам  
БСШУЯ – Боловсрол, шинжлэх ухааны яам  
ГЕГ – Гаалийн Ерөнхий газар  
ГХЯ- - Гадаад хэргийн яам  
ДБЯ – Дэд бүтцийн яам  
ДЭМБ – Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага  
ЕБС – Ерөнхий боловсролын сургууль  
ИТХ – Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал  
ИХ – Иргэний хууль  
ИХШХШ – Иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх  
МҮЭХ – Монголын Үйлдвэрчний Эвлэлүүдийн Холбоо  
НХАҮ - Нийгмийн халамж, асрамж үйлчилгээ  
НХХЯ – Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам  
НХТ – Нийгмийн хөгжлийн төв  
НЭМХ – Нийгмийн эрүүл мэндийн хүрээлэн  
ОУХБ – Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага  
СЭЗЯ – Санхүү, эдийн засгийн яам  
СБД – Сүхбаатар дүүрэг  
СХД – Сонгинохайрхан дүүрэг  
ТЕГ – Тагнуулын ерөнхий газар  
УЕПГ – Улсын Ерөнхий Прокурорын газар  
УКНТЭ – Улсын Клиникийн төв эмнэлэг  
УМБГ – Улсын мөрдөн байцаах газар  
УМХА – Улсын мэргэжлийн хяналтын алба  
ХЗДХЯ – Хууль зүй, дотоод хэргийн яам  
ХӨСҮТ – Халдварт өвчин судлалын үндэсний төв  
ХХК – Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани  
ХХУА – Хөдөлмөр хяналтын улсын алба  
ХЭҮК – Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс  
ЦЕГ – Цагдаагийн Ерөнхий газар  
ЭБШХ – Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль  
ЭМУХА – Эрүүл мэндийн улсын хяналтын алба  
ЭМЯ – Эрүүл мэндийн яам  
ЭНЭШТ – Эх нялхсын эрдэм шинжилгээний төв  
ЭХ – Эрүүгийн хууль  
ЭХМК – Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комисс