

# МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ БАЙДЛЫН ТАЛААРХ 22 ДАХЬ ИЛТГЭЛ

ННА 67.3  
ДАА 340.009  
М - 692

Цаасны хэмжээ: 70x100/16

Хэвлэлийн хуудас: 49,67 хх

Хэвлэсэн тоо: 1000 ширхэг

Монгол Улс, Улаанбаатар хот, Чингэлтэй дүүрэг,

Тусгаар тогтнолын талбай, Засгийн газрын XI байр, 5 давхар

Цахим хуудас: [www.nhrcm.gov.mn](http://www.nhrcm.gov.mn)

Цахим шуудан: [info@nhrcm.gov.mn](mailto:info@nhrcm.gov.mn)

“Соёмбо принтинг” хэвлэлийн үйлдвэрт хэвлэв.

ISBN: 978-9919-9720-9-7

## АГУУЛГА

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ БАЙДЛЫН ТАЛААРХ 22 ДАХЬ ИЛТГЭЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА	5
<b>НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. Халдашгүй чөлөөтэй байх эрх</b>	<b>9</b>
1.1 Танилцуулга	11
1.2 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудал	13
1.3 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээн дэх хүний эрхийн асуудал	37
1.4 Бүх насаар хорих болон ганцаарчлан хорих ял эдлүүлж буй байдал	79
1.5 Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ ба хүний эрхийн асуудал	86
1.6 Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны үед хүнийг саатуулах талаарх эрх зүйн орчинд хийсэн шинжилгээ	95
1.7 Дүгнэлт	98
<b>ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. Иргэний оролцооны эрх зүйн зохицуулалт</b>	<b>101</b>
2.1 Танилцуулга	103
2.2 Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалт	105
2.3 Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалт	138
2.4 Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт	178
2.5 Дүгнэлт	199
<b>ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. Хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал</b>	<b>203</b>
3.1. Танилцуулга	205
3.2. Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, хууль тогтоомжийн өөрчлөлт	207
3.3. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал	223
3.4. Төрийн тусгай албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал	247
3.5. Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудал	280
3.6 Дүгнэлт	297
<b>ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. Хүүхдийн эрхийн зарим асуудал</b>	<b>299</b>
4.1 Танилцуулга	301
4.2 Ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байр дахь хүүхдийн эрх	302

4.3	Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагаа	327
4.4	Дүгнэлт	349
<b>ТАВДУГААР БҮЛЭГ. Ахмад настны эрхийн хэрэгжилт</b>		<b>353</b>
5.1	Танилцуулга	355
5.2	Ахмад настны нийгмийн хамгаалал	358
5.3	Ахмад настны эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрх	386
5.4	Ахмад настны хөдөлмөрлөх эрх	403
5.5	Ахмад настны ялгаварлан гадуурхалт, хүчирхийллээс ангид байх эрх	411
5.6	Ахмад настны хөгжих эрх	420
5.7	Дүгнэлт	428
<b>ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. Хүний эрх хамгаалагчийн эрх, хамгаалалт</b>		<b>431</b>
6.1	Танилцуулга	433
6.2.	Хүний эрх хамгаалагчийн нөхцөл байдал	435
6.3.	Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдөж буй байдал	450
6.4.	Хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлага, тулгамдаж буй асуудал	482
6.5	Дүгнэлт	505
<b>ДОЛДУГААР БҮЛЭГ. Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал</b>		<b>507</b>
7.1	Танилцуулга	509
7.2	Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт, бодлогын баримт бичиг, түүний хэрэгжилт	511
7.3.	Эрэгтэй, эмэгтэй хүний улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох тэгш эрх, тэгш боломжийг хангаж буй байдал, нийтлэг зөрчил, түүний шийдвэрлэлт	535
7.4	Дүгнэлт	570
<b>МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССООС</b>		
<b>МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛААР ШИЙДВЭР ГАРГУУЛАХААР ӨГЧ БУЙ САНАЛ</b>		<b>575</b>
<b>ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ЗАГВАР ТӨСӨЛ, ТҮҮНИЙ ДАГАЛДАХ ХУУЛИУДЫН ЗАГВАР ТӨСӨЛ /Хавсралт/</b>		<b>580</b>
<b>ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССЫН ГИШҮҮНИЙ ШААРДЛАГА, ЗӨВЛӨМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТ /Хавсралт/</b>		<b>589</b>
<b>ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ</b>		<b>595</b>

## **МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ БАЙДЛЫН ТАЛААРХ 22 ДАХЬ ИЛТГЭЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА**

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.12, 9 дүгээр зүйлийн 9.1, 17 дугаар зүйлийн 17.1 дэх хэсэг, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.4, Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3.5-д заасан чиг үүргийн дагуу Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 22 дахь илтгэлийг Улсын Их Хуралд хүргүүлж байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос 2022 онд гүйцэтгэсэн судалгаа, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ, иргэдээс ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл, түүний мөрөөр болон Комиссын гишүүний санаачилгаар хийсэн хяналт шалгалт, төрийн байгууллагуудын албан ёсны мэдээлэл, олон улсын байгууллагаас хийсэн судалгаа, тайлан, дүгнэлтэд үндэслэн Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 22 дахь илтгэлийг дараах 7 сэдвийн хүрээнд боловсрууллаа.

### **Нэгдүгээр бүлэг. Халдашгүй чөлөөтэй байх эрх**

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад олон улсын гэрээ конвенцоор хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээг мөрдлөг болгон ажиллаж чаддаг эсэх нь тухайн улсын гэмт хэрэгтэй тэмцэх болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын мэргэжлийн ур чадвар, хөгжлийн төвшнийг харуулах шалгуур үзүүлэлт болдог. Монгол Улс 2017 оноос Эрүүгийн багц хуулиудыг батлан мөрдүүлж хүний эрхийг хангаж, хамгаалах талаар тодорхой үр дүнд хүрсэн хэдий ч хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн асуудал анхаарал татсаар байна. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст сүүлийн 5 жилийн байдлаар ирсэн нийт өргөдөл, гомдлын 17 орчим хувийг халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн асуудал эзэлж байгаагийн зэрэгцээ олон улсын байгууллага, судлаачдын зүгээс энэ талаар бодитой дүгнэлт хийж, шүүмжлэл өрнүүлж байгааг дурдах нь зүйтэй. Тиймээс энэ удаагийн илтгэлд хүний эрх чөлөөг хязгаарлах онцгой төрөл болох, сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ, бүх насаар хорих ял, ганцаарчлан хорих ял эдлүүлж буй байдал, эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ болон зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний халдашгүй чөлөөтэй эрхийг хязгаарлах эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийж, дүгнэлт санал боловсрууллаа.

## **Хоёрдугаар бүлэг. Иргэний оролцооны эрх зүйн зохицуулалт**

Ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох боломжийг бүрдүүлэгч суурь нөхцөл, Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх чөлөө болох хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэж, олон нийтийн байгууллага байгуулах эрх чөлөөний байдлыг энэ бүлэгт илтгэлээ. Үүний хамт, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг боловсронгуй болгох тодорхой санал, Засгийн газраас 2021 онд боловсруулсан Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдэд хийсэн дүн шинжилгээг танилцуулсан болно. Энэ хүрээнд иргэний оролцооны эрх зүйн зохицуулалтын жишиг болгох зорилгоор Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний загвар хуулийн төслийг боловсруулж, илтгэлд хавсралтаар орууллаа.

## **Гуравдугаар бүлэг. Хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал**

Хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал сэдэвт бүлгийн хүрээнд төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг дурдаж, төрийн албаны бодлого, шинэтгэлийн явц, төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн баталгааны хэрэгжилтийн байдлыг тоймлон дүгнэсэн. Үүнээс төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг тоймлон дурдаж, төрийн үйлчилгээний албан хаагч, төрийн тусгай албан хаагчийн хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн төлөв байдал болон хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдлыг үнэлсэн судалгааны дүнг энэ сэдвийн хүрээнд танилцуулна. Дээрх судалгаа, дүн шинжилгээнд үндэслэн төрийн үйлчилгээний албан хаагч, төрийн тусгай албан хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн баталгаа, хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтэд тулгамддаг нийтлэг асуудал, салбарын онцлогтой тодорхой асуудал, шалтгаан нөхцөлийг дүгнэн, бодлогын болон хэрэгжилтийн түвшинд шийдвэрлэх саналыг тусгалаа.

## **Дөрөвдүгээр бүлэг. Хүүхдийн эрхийн зарим асуудал**

Монгол Улс хүүхдийн эрхийг баталгаажуулсан эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ, бүтэц, тогтолцоог шинэчлэх чиглэлээр ахиц дэвшил гаргаж байгаа хэдий ч хүүхдийн амь нас, эрүүл мэнд хохирох явдал, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл түгээмэл байсаар байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь хүүхдийн эрхийн асуудалд онцгойлон анхаарч Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 15 удаагийн илтгэлд хүүхдийн эрхийн тулгамдсан асуудлыг хөндөж, холбогдох шийдвэрийг гаргуулж ирсэн. Энэ удаагийн илтгэлд хүүхэд хамгааллын чиглэлээр 2017 онд байгуулагдсан гэмт хэргийн

холбогдогч, хохирогч, гэрч хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг бүхий Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагаа болон Ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байр дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдлыг 2022-2023 онд аймаг, дүүргийн Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо болон ЕБС-ийн дотуур байруудад хийсэн хяналт шалгалт, иргэдээс Комисст ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл болон төрийн болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагаас хийсэн судалгаа, шинжилгээний ажлын үр дүн, тайлан, мэдээлэлд үндэслэн боловсрууллаа.

### **Тавдугаар бүлэг. Ахмад настны эрхийн хэрэгжилт**

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос ахмад настны эрхийн хэрэгжилт, хамгааллын өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлох зорилгоор Нийслэлийн 9 дүүргийн гэр хороололд амьдарч буй 600 гаруй ахмадыг хамруулсан судалгааны үр дүн болон холбогдох байгууллагуудаас авсан мэдээлэлд үндэслэн Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан ахмад настны эрхийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудлыг хөндөж байна.

Энэ бүлэг нь ахмад настны нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрлөх, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, хөгжих эрх гэсэн таван асуудлын хүрээнд дүгнэлт, санал боловсрууллаа.

### **Зургадугаар бүлэг. Хүний эрх хамгаалагчийн эрх, хамгаалал**

Комисс нь 2022 онд “Хүний эрх хамгаалагчийн мэдлэг, ойлголт хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгаа”-г Монгол Улсын 20 аймаг, 6 дүүргийн хүний эрх хамгаалагчдыг оролцуулан зохион байгуулсан судалгааны үр дүнд тулгуурлан энэ бүлгийг боловсруулав. Мөн хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн асуудлаар Комисст хандаж ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл түүний мөрөөр хийсэн хяналт шалгалт, ажиглалт мониторингийн үр дүн болон хүний эрх хамгаалагчдын эрх зөрчигдөж буй хэлбэр, гомдол мэдээллийн шийдвэрлэлтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээнд тулгуурлан энэ бүлгийг боловсруулав. Хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах талаар олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хэм хэмжээ, зарчмыг үндэсний эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж, хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг сайжруулах чиглэлээр цаашид авах арга хэмжээний саналыг боловсруулж, танилцуулж байна.

### **Долдугаар бүлэг. Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал**

Комисс 2022 онд улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт болон улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой асуудалд үнэлгээ хийлээ. Энэхүү үнэлгээний үр дүн, холбогдох

байгууллагуудын судалгаа, дүн шинжилгээ, мэдээлэлд үндэслэн улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал, ялгаварлан гадуурхалт, эмэгтэйчүүдийн оролцоо болон төрийн улс төрийн албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь, байр суурь, нөхцөл байдлыг тодорхойлж цаашид авах арга хэмжээний талаарх саналыг боловсруулав.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл, 17 дугаар зүйл, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 22 дахь илтгэлийг үндэслэн Улсын Их Хурлаас холбогдох шийдвэр гаргуулахаар 42 саналыг хүргүүлж байна.



I  
БҮЛЭГ

ХАЛДАШГҮЙ ЧӨЛӨӨТЭЙ  
БАЙХ ЭРХ



*“... Халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно...”*

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг)**

*“Хүн бүр эрх чөлөөтэй, халдашгүй дархан байх эрхтэй. Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур хэний ч эрх чөлөөг хасч болохгүй.”*

**(Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг)**

## 1.1 ТАНИЛЦУУЛГА

Улсын Их Хурал (УИХ)-аас шинээр баталсан Эрүүгийн хууль (ЭХ), Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЭХХШТХ)-д Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэсэн дэвшилттэй зохицуулалт цөөнгүй тусгагдсан. Тухайлбал, сэжигтнийг баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтыг сайжруулсан, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг багасгаж, шүүхийн хэлэлцүүлэг хийдэг болсон, цаазаар авах болон ганцаарчлан хорих агуулга бүхий баривчлах ялыг халж, бүх насаар хорих ялыг хуульчилсан зэргийг дурдаж болно. Гэвч хуулийг хэрэгжүүлэх явцад эрх зүйн хийдэл үүсэх, хуулийн заалтыг нэг мөр ойлгож хэрэглэхгүй байх, алба хаагчдын мэдлэг хандлагаас шалтгаалан хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх зөрчигдөх явдал гарсаар байна.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст сүүлийн 5 жилийн байдлаар нийт 4165 гомдол ирсэн байна. Үүнээс халдашгүй чөлөөтэй байх эрх зөрчигдсөн талаар 722 гомдол ирснээс, эрүү шүүлтээс ангид байх эрхтэй холбоотой 157, хууль бусаар баривчлахтай холбоотой 61, хууль бусаар цагдан хорихтой холбоотой 257 гомдол, шударгаар шүүлгэх эрх зөрчигдсөн талаар нийт 834 гомдол ирснээс хилс хэрэгт холбогдсон тухай 328, нотлох баримт шалгуулах асуудлаар 55, шүүхэд гомдол гаргах талаар 102, хууль зүйн туслалцаа авах 297, хохирол нөхөн төлүүлэх 52 гомдол тус тус иржээ. Түүнчлэн НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлтэд сэжигтнийг баривчлах ажиллагааны 98-99 хувь нь ямар ч шүүхийн шийдвэргүйгээр хийгдсэн, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэг үр дүнгүй явагддаг, хорих ангиуд дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал сайнгүй байгаа талаар дурдсан.

Дээрх нөхцөл байдалтай холбоотойгоор хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн нөхцөл байдалд үнэлгээ хийх шаардлага гарч, сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ, бүх насаар хорих болон ганцаарчлан хорих ял эдлүүлж буй байдал, эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүнийг баривчлан саатуулах эрх зүйн орчин, хамрах хүрээ зэрэг нь хүний эрхийн зарчим, хэмжээнд нийцэж байгаа эсэхийг тусгайлан судалж дүгнэлт хийсэн.

Энэхүү бүлгийг ХЭҮК-оос Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газар болон бусад байгууллага, албан тушаалтантай хийсэн уулзалтын тэмдэглэл, сүүлийн 3-5 жилийн хугацааны холбогдох тоон мэдээлэл, тайлан, шүүгч,

прокурор, мөрдөгч, өмгөөлөгч зэрэг мэргэжлийн байгууллагын 446 албан тушаалтныг хамруулсан социологийн судалгаа, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн 43 шийдвэр, 2020-2022 оны хооронд шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан 864 хүний хувийн хэрэгт хийсэн түүвэр судалгаа, Комисст ирүүлсэн гомдол, мэдээллийн мөрөөр хийсэн шалгах ажиллагааны материал, уг ажиллагаанд холбогдох 23 иргэнтэй хийсэн ярилцлага, хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэн боловсруулав.

Энэ бүлэг таван үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

**Нэгдүгээрт,** Монгол Улсад баривчлах арга хэмжээний эрх зүйн зохицуулалт, өнөөгийн нөхцөл байдал, баривчлах үндэслэл ба хэт ерөнхий зохицуулалт, ямар хэрэгт холбогдсон болон баривчилсан шалтгааныг мэдэгдэх, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийн хэрэгжилт, баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтын өнөөгийн байдал, сэжигтний суллагдах эрхийн талаар тусгалаа.

**Хоёрдугаарт,** Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний өнөөгийн нөхцөл байдал, нийтлэг журам ба ерөнхий зохицуулалт, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг эцсийнх болгон хэрэглэх, шүүхийн хэлэлцүүлэг, мэтгэлцэх зарчмын хэрэгжилт, хэргээ боломжит богино хугацаанд шийдвэрлүүлэх эрх, цагдан хорих хугацааг гэмт хэргийн шинж чанар, яллагдагчийн хувийн байдалд нийцүүлэн тогтоох, хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлаас шалтгаалан цагдан хорих хугацаа сунгахад тавигдах шаардлага, шүүгдэгчийг цагдан хорихтой холбоотой хүний эрхийн асуудал, хуульд зааснаас илүү хугацаагаар хоригдож буй байдал, хорих анги, цагдан хорих байр сэлгүүлэн хорих, цагдан хорих байранд өлсгөлөн зарлах үеийн хүний эрхийн асуудал, өмгөөлөгчтэйгөө ганцаарчлан уулзах эрх болон хууль бусаар цагдан хоригдсоны төлөө нөхөн төлбөр авах эрхийн хэрэгжилтийг хөндөж дүгнэлт санал дэвшүүлэв.

**Гуравдугаарт,** бүх насаар хорих ялын хэрэгжилт, ял эдлүүлж буй дэглэм, орчин нөхцөл, хөдөлмөр эрхлэлт, сургалт болон эргэлт уулзалтын байдалд үнэлэлт өгснөөс гадна, бүх насаар хорих ял эдлүүлэх зориулалт бүхий Тусгай нэгжид зэрэглэл хүндрэн хорих ял эдлүүлж буй өнөөгийн байдал, түүний эрх зүйн зохицуулалтын талаар илтгэлээ.

**Дөрөвдүгээрт,** эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхэд хууль ёсны төлөөлөгчийн оролцоог хангах, төрөл, дэглэм, хугацаа тогтоож буй байдал, орчин нөхцөл, стандартын хэрэгжилт ба эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний дараа үзүүлэх дэмжлэг зэргийн талаар тусгаж дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулсан.

**Тавдугаарт,** Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эрх бүхий албан тушаалтнаас хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг

хасах, хязгаарлахад чиглэсэн эрх зүйн орчинд тойм байдлаар дүгнэлт хийж, цаашид хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал боловсруулав.

## **1.2 СЭЖИГТНИЙГ ШҮҮХИЙН ЗӨВШӨӨРӨЛГҮЙ БАРИВЧЛАХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДАЛ**

### **1.2.1 Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагааны өнөөгийн байдал**

Сэжигтнийг баривчлах ажиллагаа нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын эрх зүйгээр баталгаажуулсан хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хязгаарладаг онцгой арга хэмжээ тул энэхүү арга хэмжээний төрөл, хэрэглэх үндэслэл, тавигдах шаардлага, хэрэгжүүлэх процессыг 2017 онд баталсан ЭХХШТХ-аар зохицуулсан байдаг. Тус хуулийн 31.4 дүгээр зүйлд сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрлөөр баривчлах, 31.5 дугаар зүйлд сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үндэслэл журмыг тус тус хуульчилжээ.

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлах ажиллагааны зорилго нь нэгдүгээрт, гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн этгээдийг оргон зайлах, дахин гэмт хэрэг үйлдэх, эсхүл гэмт хэргээ төгс үйлдэх, нотлох баримтыг устгах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулах аливаа эрсдэлээс хамгаалах, хоёрдугаарт, гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэний зөрчигдсэн эрхийг сэргээхэд чиглэсэн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцэх ажиллагаа юм.

Сүүлийн 3 жилийн байдлаар сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй баривчилсан судалгааг харвал<sup>1</sup>, 2020 онд 793 буюу 99.3 хувь, 2021 онд 809 буюу 98.5 хувь, 2022 онд 1075 буюу 99.7 хувь нь шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа байсан бол үлдсэн хувь нь шүүхийн зөвшөөрөлтэй баривчилсан ажиллагаа байна.

#### **Хүснэгт 1.1 Шүүхийн зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтэн (2020-2022 он)**

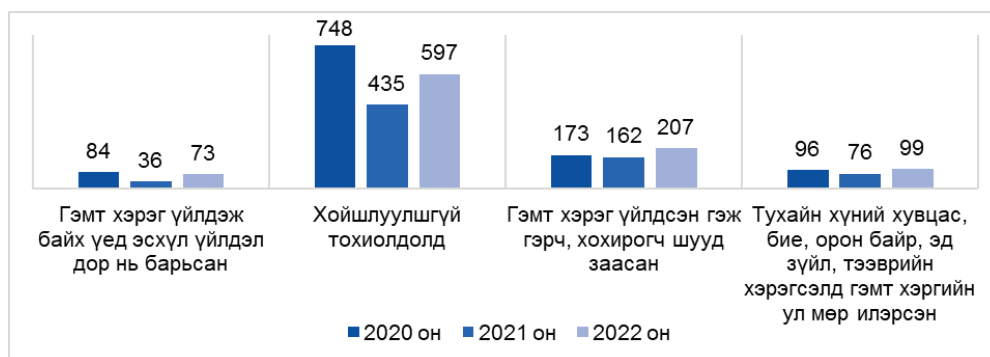
Төрөл		2020 он	2021 он	2022 он
Нийт баривчилсан сэжигтний тоо		798	821	1075
Үүнээс	Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан	793	809	1072
	Шүүхийн зөвшөөрлөөр баривчлагдсан	5	12	3
Тогтоолыг 24 цагийн дотор шүүхэд хүргүүлж, 48 цагийн хугацаагаар баривчлагдсан сэжигтэн		330	347	599

<sup>1</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 4/1750 дугаар албан бичиг.

Тогтоолыг шүүхэд хүргүүлэхгүйгээр 48 цагийн хугацаагаар баривчлагдсан сэжигтэн	398	334	355
Баривчлагдсан сэжигтнээс үргэлжлүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан	448	496	595
Баривчлагдсан сэжигтнээс шүүхийн шийдвэрээр суллагдсан	117	72	220
Баривчлагдсан сэжигтнээс прокурорын шийдвэрээр суллагдсан	214	224	232

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан үндэслэлүүдийг 2020, 2021, 2022 онуудаар байдлаар авч үзвэл, нийт баривчлах ажиллагааны 60-аас дээш хувийг “хойшлуулшгүй тохиолдолд” гэсэн үндэслэлээр баривчилжээ<sup>2</sup>.

### Бүдүүвч 1.1 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан үндэслэл (2020-2022 он)



Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан байгууллагын тухайд, 5.6 хувийг нь Авлигатай тэмцэх газар, 0.9 хувийг нь тагнуулын байгууллагаас, 93.6 хувийг нь цагдаагийн байгууллагаас баривчлагдсан сэжигтнүүд байна<sup>3</sup>. Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтний холбогдсон гэмт хэргийн тухайд, 46.3 хувь нь өмчлөх эрхийн эсрэг, 16.1 хувь нь хүний амьд явах эрхийн эсрэг, 12.4 хувь нь хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдлын эсрэг, 8.1 хувь нь хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэргүүдэд, 4.7 хувь нь авлигын гэмт хэрэгт, 2.9 хувь нь олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэгт тус тус эзэлж байгаа бол 9.1 хувь нь бусад гэмт хэргүүд хамаарч байна<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг.

<sup>3</sup> Мөн тэнд.

<sup>4</sup> Мөн тэнд.

**Хүснэгт 1.2 Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан сэжигтний  
холбогдсон гэмт хэрэг (2020-2022 он)**

Гэмт хэргийн төрөл	2020 он		2021 он		2022 он		Дундаж үзүүлэлт (Хувиар)
	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	
Хүний амьд явах эрхийн эсрэг гэмт хэрэг	150	13.6	164	20.5	141	14.4	16.1
Хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	139	12.6	59	7.4	51	5.2	8.1
Хүний бэлгийн эрх чөлөө халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	137	12.4	98	12.3	122	12.5	12.4
Өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг	471	42.8	379	47.4	475	48.7	46.3
Авлигын гэмт хэрэг	24	2.2	42	5.3	64	6.6	4.7
Олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг	24	2.2	22	2.8	38	3.9	2.9
Бусад төрлийн гэмт хэрэг	156	14.2	35	4.4	85	8.7	9.1

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа явуулсан байдлыг өдрөөр нь авч үзвэл, 2020 онд 59.4 хувь, 2021 онд 61.4 хувь, 2022 онд 59.3 хувь нь ажлын өдөрт (баасан гарагийг оруулахгүйгээр) хамаарч байгаа бол 2020 онд шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан сэжигтний 79.2 хувийг, 2021 онд 87.4 хувийг, 2022 онд 88.6 хувийг ажлын бус болон шөнийн цагаар баривчилжээ<sup>5</sup>.

**Хүснэгт 1.3 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан байдал,  
гарагаар (2020-2022он)**

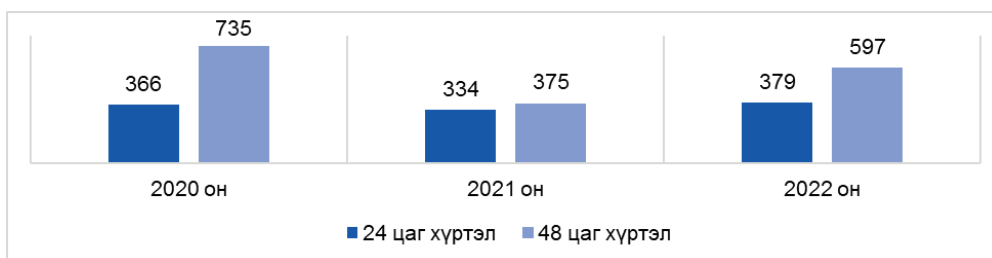
Он	2020 он	2021 он	2022 он
Баривчилсан өдөр			
Даваа-Пүрэв	655	436	579
Баасан	114	32	38
Амралтын өдөр	288	232	241
Бүх нийтийн амрах баярын болон тэмдэглэлт өдөр	44	9	22

<sup>5</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг

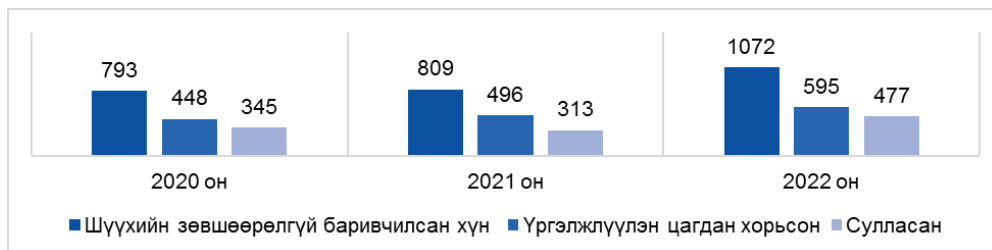
Баривчилсан цаг			
Ажлын цагаар /08:30-17:30/	229	89	111
Ажлын бус цагаар /17:30-22:00, 06:00-08:30/	421	317	362
Шөнийн цагаар /22:00-06:00/	451	303	503

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилж саатуулсан хугацаагаар нь ангилан үзвэл, 2020 онд 735 буюу 66.7 хувь, 2021 онд 375 буюу 52.8 хувь, 597 буюу 61.1 хувь нь 48 цаг хүртэл саатуулсан байна.

### **Бүдүүвч 1.2 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан хугацаа, цагаар<sup>6</sup> (2020-2022 он)**



Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлаад үргэлжлүүлэн цагдан хорьсон тохиолдол 2020 онд 448 буюу 56.4 хувь, 2021 онд 496 буюу 61.3 хувь, 2022 онд 595 буюу 55.5 хувийг тус тус эзэлж байна. Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан сэжигтний 42.1 орчим хувийг 24-48 цаг хорьсны дараа суллажээ<sup>7</sup>.



ЭХХШТХ-д заасан сэжигтнийг баривчлах ажиллагааны 98-99 хувийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа эзэлж байгаа нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын (НҮБ) Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлттэй нийцэж байна<sup>8</sup>. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан нийт тохиолдлын 60 орчим хувийг

<sup>6</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 4/1750 дугаар албан бичиг.

<sup>7</sup> Мөн тэнд.

<sup>8</sup> НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлт, 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдөр.



“хойшлуулшгүй тохиолдолд” гэсэн үндэслэлээр, 42.1 хувийг 24-48 цаг хүртэл хугацаагаар, 84 орчим хувийг ажлын бус болон шөнийн цагаар баривчилжээ. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагааг Монгол Улсад түгээмэл үйлдэгддэг болон нийгэмд хор аюул ихтэй хэргүүдэд ихэвчлэн хэрэглэж байна. Тухайлбал: 46.3 хувийг өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэгт, 16.1 хувийг хүний амьд явахын эсрэг гэмт хэрэгт, 4.7 хувийг авлигын гэмт хэргийн сэжигтэнд хэрэглэжээ.

### **1.2.2 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаан дахь хүний эрхийн байдал**

Улсын ерөнхий прокурорын газрын (УЕПГ)-ын мэдээгээр 2020-2022 онуудад нийт 2674 сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилж, үүнээс 1079 буюу 40.3 хувийг нь шүүх, прокурор, баривчлах байрны даргын шийдвэрээр сулласан байна<sup>9</sup>. ХЭҮК-оос шүүх, прокурор, баривчлах байрны даргын шийдвэрээр суллагдсан 864 хүний хувийн хэрэгт дүн шинжилгээ хийсэн<sup>10</sup> бөгөөд энэ нь 2020-2022 онуудад баривчлагдаад суллагдсан нийт тохиолдлын 76.1 хувийг эзлэх юм.

#### **Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үндэслэл ба хэт ерөнхий зохицуулалт**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13-т “Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэж заасан. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан мөрдөгчийн тогтоолд баривчилсан үндэслэл тодорхой байх нь хууль бус, дур зоргын баривчилгаанаас урьдчилан сэргийлэхэд ач холбогдолтой.

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан мөрдөгчийн тогтоолд дурдсан үндэслэлийг ЭХХШТХ-ийн холбогдох заалт бүрээр нь авч үзвэл, 3.2 хувь гэмт хэрэг үйлдэж байх үед, эсхүл үйлдсэн дор нь барьсан, 22.5 хувь нь энэ хуульд заасан хойшлуулшгүй тохиолдолд, 15.6 хувь нь гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан, 7.9 хувь нь тухайн хүний хувцас, бие, орон байр, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд гэмт хэргийн ул мөр илэрсэн гэсэн үндэслэлийг тодорхой бичсэн бол 418 буюу 48.3 хувь нь хуульд заасан үндэслэлийг давхардуулж бичсэн,

<sup>9</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 4/1750 дугаар албан бичиг.

<sup>10</sup> ХЭҮК-оос Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газар холбогдох албан тушаалтантай хийсэн уулзалт тайлбар, статистик мэдээлэл, 446 албан тушаалтныг хамруулсан социологийн судалгаа, 43 шүүхийн шийдвэр, 2020-2022 оны хооронд шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан 864 хүний хувийн хэрэг, ХЭҮК-т ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл, уг ажиллагаанд холбогдох 23 иргэнтэй хийсэн ярилцлага, баримтад үндэслэсэн болно.

үүнээс 170 буюу 19.6 хувьд 4 үндэслэлийг бүгдийг нь дурдсан бол 16 буюу 1.9 хувьд нь баривчилсан үндэслэлийг дурдаагүй байна.

**Хойшлуулшгүй тохиолдол:** ЭХХШТХ-д “хойшлуулшгүй тохиолдол” гэж хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой хохирол учрах, сэжигтэн, яллагдагч оргон зайлах, хэргийн ул мөр, эд мөрийн баримт устах, зөөвөрлөх, нуун далдлах, үрэгдэх бодит аюул байгааг ойлгоно гэж хуульчилсан. Хуульд заасан “хойшлуулшгүй тохиолдол” гэсэн үндэслэлийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаанд өндөр хувьтай (22.5) хэрэглэж байгаа нь ямар ч нөхцөл байдлыг энэхүү заалтаар тайлбарлах боломжтой байдагтай холбоотой гэж судалгаанд оролцогчид санал илэрхийлж байлаа<sup>11</sup>.

Комиссоос хийсэн судалгаагаар<sup>12</sup> нийт баривчлагдсан сэжигтний 382 буюу 47.3 хувийг, баривчлагдаад суллагдсан сэжигтний 195 буюу 22.5 хувийг дээрх үндэслэлээр баривчилжээ. ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийг тайлбарласан НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 35 дугаар ерөнхий тайлбарт баривчлах бодит үндэслэлийг хуульд нарийвчлан тогтоох шаардлагатай бөгөөд хэт өргөн агуулгатай зохицуулалт тусгах нь хүний эрхийг зөрчих эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг гэжээ.

Гадаадын зарим улс, тухайлбал: Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын (БНСУ) ЭХХШТХ-д сэжигтэн нотлох баримтыг устгах магадлалтай, оргон зайлсан эсхүл оргон зайлах магадлалтай бол шүүхийн шийдвэргүйгээр баривчлахыг зөвшөөрсөн боловч зөвхөн ялын дээд хэмжээ авах, бүх насаар нь хорих, хугацаатай хорих, хөдөлмөр эрхлэхгүйгээр дээд тал нь 3 ба түүнээс дээш жилийн хугацаагаар хорих ял шийтгэгдэх хэрэгт сэжиглэгдэж буй сэжигтэнд хэрэглэхийг зөвшөөрчээ<sup>13</sup>. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын (ХБНГУ) хувьд хэн болохыг нь нэн даруй тогтоох боломжгүй эсхүл оргон зайлах магадлалтай гэж үзвэл эрх бүхий этгээд шүүгчийн захирамжгүйгээр сэжигтнийг баривчлах зохицуулалтыг тусгажээ<sup>14</sup>. Манай улсад хэрэглэж буй “хойшлуулшгүй тохиолдол” гэх үндэслэлийн агуулгад хамаарах “хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой хохирол учрах” гэх үндэслэл нь Бүгд Найрамдах Франц Улс (БНФУ), БНСУ, ХБНГУ болон Япон Улсын хуульд байдаггүй ойлголт юм.

Үүнээс харахад, сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагааны үндэслэлд “хойшлуулшгүй тохиолдол” гэж хэт өргөн үндэслэлийг хуульчилсан нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг зөрчих эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

<sup>11</sup> ХЭҮК-оос хийсэн социологийн судалгаанд оролцсон өмгөөлөгч нартай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл.

<sup>12</sup> ХЭҮК 2023 оны 02-03 дугаар саруудад 2020-2022 онуудад шүүхийн шийдвэргүйгээр баривчлагдсан 864 хүний хувийн хэрэгтэй танилцаж, тэдгээрийн 23 иргэнтэй утсаар ярилцаж судалгаа хийсэн болно.

<sup>13</sup> Article 200-3, paras. 1, Criminal Procedure Act, 1954, Republic of Korea.

<sup>14</sup> Code of Criminal Procedure, Section 127, 1987, Federal Republic of Germany.

**Гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан:** ХЭҮК-ын судалгаагаар “Гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан” гэх үндэслэлийг дангаар нь хэрэглэж 135 хүнийг баривчилсан байна. Сэжигтнийг “хүнийг алах”, “хээл хахууль авах”, “үндэслэлгүй хөрөнгөжсөн”, “бүртгэлгүй жагсаал цуглаан зохион байгуулж, цагдаагийн шаардлагыг биелүүлээгүй, биед нь халдсан”, “цахимаар залилсан”, “албан тушаалаа урвуулан ашигласан”, “эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан”, “нүүрсэн яндан хулгайлсан”, “хутга барьж бусдыг алахыг завдсаны улмаас иргэн унаж гэмтсэн”, “утас, хөөрөг хулгайлсан”, “мөнгөний автомат машинаас (АТМ) мөнгө завшсан” гэх мэт хэрэгт шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлаад 24-48 цагийн дараа үндэслэл тогтоогдоогүй гэх шалтгаанаар суллажээ. Энэ нь гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хор уршиг болон сэжигтэнд оногдуулж болох ялын төрөл, хэмжээг үл харгалзан баривчлах боломжийг олгосон эрх зүйн зохицуулалт, нөгөө талаар, мөрдөн шалгах болон шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтны субъектив хандлагаас хамаарч харилцан адилгүй хэрэглэх боломжтойг харуулж байна.

ЭХХШТХ-д заасан гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан гэх үндэслэл нь ИБУТЭТОУП, мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүний эрхийг дээдэлдэг сайн туршлага бүхий улс орнуудын хуультай харьцуулахад учир дутагдалтай байна. Тухайлбал: “Гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан” гэх үндэслэл БНСУ, БНФУ, ХБНГУ болон Япон Улсын хуульд тусгагдаагүй бол “гэмт хэрэг үйлдэж байх үед, эсхүл үйлдсэн дор нь барьсан”, “тухайн хүний хувцас, бие, орон байр, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд гэмт хэргийн ул мөр илэрсэн” гэх үндэслэлийг дээр дурдсан улсууд хуульдаа тусгасан боловч гэмт хэргийн шинж чанар, оногдуулж болох ялын төрөл, хэмжээ бусад нөхцөл байдлыг харгалзан хэрэглэхээр зохицуулжээ<sup>15</sup>.

ХБНГУ-д сэжигтнийг баривчлахтай холбоотой ажиллагааг мөрдөгч өөрийн үзэмж, сонголтоор хэрэгжүүлэхийг хязгаарлах зохицуулалтыг олноор зааж өгчээ. Тухайлбал: сэжигтнийг нотлох баримтыг устгах, өөрчлөх, зайлуулах, нуух, хуурамчаар үйлдэх үндэслэлээр баривчлахад тавих хязгаарлалт, оргон зайлах үндэслэлээр баривчилсан тохиолдолд солих арга хэмжээг нэг бүрчлэн заасан бол сэжигтнийг баривчлах нь хэргийн ач холбогдолд үл нийцсэн, оногдуулж болох шийтгэл хөнгөн,

<sup>15</sup> ХБНГУ-д гэмт хэрэг үйлдэж байхдаа эсхүл гэмт хэргийн газраас зугтаж байгаад баригдсан, БНФУ-д хэрэг шалгах үүднээс гэмт хэрэг үйлдсэн эсхүл үйлдэх гэж байгаа талаар нэг болон түүнээс дээш тооны үндэслэлтэй шалтгаан байгаа бол.., Мөрдөгч зөвхөн сэжигтнийг хорих ял эдлэх гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь эсхүл гэмт хэрэг үйлдсэн даруйд баривчилж болно. БНСУ-ын хувьд сэжигтэн нь 500 мянган воноос бага хохиролтой, эсхүл бага хэмжээний торгууль оногдуулж болох шийтгэлтэй хэрэгт сэжиглэгдсэн бол зөвхөн сэжигтнийг тодорхой амьдрах хаяггүй тохиолдолд баривчилж болно.

хүмүүжлийн шийтгэл оногдуулах, эсхүл урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар бол баривчлах захирамж гаргахгүй байхаар заасан.

Комиссоос хийсэн судалгаагаар “Дүү охиныг чатаар дарамталсан” гэх хэргийн сэжигтнийг суллах хууль зүйн үндэслэлтэй гэж прокурор, “Машинаас эд зүйл хулгайлсан” гэх хэргийн сэжигтнийг баривчлах хугацаа дууссан гэж прокурор, “Хөөрөг заруулахаар өгсөн боловч эргэж өгөхгүй залилсан” гэх хэргийн сэжигтнийг баривчлах хугацаа дууссан гэж хорих ангийн дарга, “1 сая 600 мянган төгрөгийн зурагт, 300 мянган төгрөг залилсан” гэх хэргийн сэжигтнийг хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах үндэслэлгүй гэж прокурор, “Хуучин найз залуудаа зодуулж эрүүл мэндэд хохирол учирсан” гэх хэргийн сэжигтнийг баривчлах хугацаа дууссан гэж хорих ангийн дарга, “Монгол Улсын эмийн бүртгэлд бүртгэгдээгүй эмийг хилээр нэвтрүүлж, зарж мөнгө угаасан”, “Машины обуд завшсан” гэх хэргийн сэжигтнийг үндэслэл тогтоогдохгүй байна гэж шүүгч тус тус суллажээ.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд, гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанарыг үл харгалзан гэрч, хохирогч шууд заасан гэсэн үндэслэлээр сэжигтнийг баривчлах явдал түгээмэл байна. Иймд, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хууль бусаар баривчлах, саатуулах, эрх бүхий албан тушаалтны дур зоргын үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үндэслэлд зохих хязгаарлалтыг хийх, баривчлах ажиллагаанд тавигдах шүүхийн хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

### ***Ямар хэрэгт холбогдсон болон баривчилсан шалтгааныг мэдэгдэх, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийн хэрэгжилт***

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13-т “Баривчилсан шалтгаан, үндэслэлийг баривчлагдсан хүн, түүний гэр бүлийнхэн, өмгөөлөгчид нь хуульд заасан хугацаанд мэдэгдэнэ” гэж заасан.

Сэжигтнийг баривчлах ажиллагааны үед түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс зайлшгүй хэрэгжүүлэх дараах хоёр шаардлагыг тогтоосон. Нэгдүгээрт, “баривчлах болсон шалтгааныг мэдэгдэх”, хоёрдугаарт, “ямар хэрэгт сэжиглэгдэж байгааг мэдэгдэх” гэсэн агуулгын хувьд ялгаатай ойлголтуудыг тусгасан. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үед “баривчилж буй шалтгааныг тайлбарлах” нь хууль бус, дур зоргын баривчилгаанаас урьдчилан сэргийлэх, шүүхэд гомдол гаргах эрхийг хангахад ач холбогдолтой. Баривчлах үндэслэл нь баривчилгааг явуулж буй алба хаагчийн субъектив хүсэл зориг биш, баривчлах болсон албан ёсны үндэслэлд тулгуурлах ёстой.<sup>16</sup> Тиймээс баривчлах үндэслэлийг амаар, эсхүл

<sup>16</sup> 1812/2008, Levinov v. Belarus, 7.5 дахь хэсэг.

бичгээр тухайн этгээдийн ойлгох хэлээр маш тодорхой мэдэгдэхийг шаарддаг<sup>17</sup>. Мэдэгдэх ажиллагааг баривчилгаатай зэрэгцүүлэн нэн даруй гүйцэтгэх ёстой. Зарим тохиолдолд хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар уг мэдэгдлийг хийх боломжгүй байж болно. Тухайлбал, хэлмэрч ирээгүй байх зэрэг шалтгаанаар үндэслэлийг нэн даруй мэдэгдэхийг хойшлуулж болох ч зөвхөн гарцаагүй шаардлагатай үед үүнийг зөвшөөрч болно<sup>18</sup>.

Харин гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй эсхүл эрүүгийн хэрэг үүсгэж шалгах зорилгоор баривчлагдсан этгээдэд сэжиглэгдэж буй гэмт хэргийнх нь талаарх мэдээллийг нэн даруй өгөх шаардлага тавигддаг ч баривчлах ажиллагаатай хамт хийгдэх шаардлагагүй байж болдог.

ЭХХШТХ-ийн 31.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт мөрдөгч ...шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан бол баривчилсан даруй ямар гэмт хэрэгт сэжиглэж байгааг танилцуулах талаар хуульчилсан ба баривчлах болсон шалтгаан үндэслэлийг хэдийд мэдэгдэх талаар тусгаагүй байна.

Энэхүү зохицуулалт нь баривчилсны дараа ямар хэрэгт холбогдсон талаар сэжигтэнд мэдэгдэж болох агуулгыг илэрхийлж байгаа ба мөрдөн шалгах ажиллагааны практикт баривчлах болсон үндэслэлийг баривчлах үед нь тодорхой тайлбарлахгүй байх хандлага гарч байгаа нь өөрт нь болон гэр бүлийн гишүүдэд айдас төрүүлэх, мэдүүлэг өгөхийг албадах, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг зөрчиж байна.

#### Тохиолдол 1.1

...Газраас 2 хүн ирээд "Прокурорын зөвшөөрөлтэй танилц" гээд нэг цаас үзүүлэхэд нэгжлэг хийх тухай байх шиг байсан. Тэгээд намайг авч яваад "..... газарт аваачиж мэдүүлэг авна" гэсэн. Би "Юуны талаар вэ" гэхэд "Очоод тодорхой болно" гэж хэлсэн...

...Ямар ч нотлох баримт байхгүй. Тэдний ярианаас "... сая төгрөгийн эдийн засгийн гэмт хэрэгт холбогдсон. ... гэрээ байгуулж их хэмжээний мөнгө завшсан" гэх хэрэгт сэрдэж байна гэдгийг ойлгосон...

..."Яагаад намайг баривчилж байгаа юм бэ" гэж намайг асуухад "Таныг асуусан зүйлд мэдэхгүй гэж хариулсан учраас" гэж тайлбарласан...

...Яагаад баривчилж байгааг би ойлгоогүй. Юу ч тайлбарлаагүй. Прокурорын тогтоол гээд нэг зүйл үзүүлсэн. Ямар хэрэгт холбогдуулж ямар нотлох баримт нэхэж байгааг нь ойлгоогүй...

...Бүтэн сайн өдрийн өглөөнөөс веб сайтуудаар миний ажил, албан тушаал, овгийн үсэг, нэртэй нь мэдээлэл цацагдсан байсан. Мөн гэрчийн мэдүүлэг өгсөн хүний нэр бүтнээрээ бичигдсэн байсан. Түүний дор янз бүрийн коммент бичигдсэн байсан. Би ямар хэрэгт буруутгагдаж байгаагаа эндээс ойлгосон...

(ХЭҮК-оос шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан иргэдтэй хийсэн ярилцлагаас)

<sup>17</sup> 868/1999, Wilson v. Philippines, 3.3 болон 7.5 дахь хэсгүүд.

<sup>18</sup> 526/1993, Hill and Hill v. Spain, 12.2 дахь хэсэг.

Хуульд баривчилсны дараа “даруй” гэж зааснаас үүдэн мөрдөн шалгах байгууллагуудын зүгээс сэжигтэнд ямар хэрэгт холбогдсон, баривчилсан шалтгаан, түүний эрх, үүргийг нь тайлбарлах байдал хангалтгүй байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна. Энэ талаар НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо Монгол Улсыг “эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүмүүсийг баривчлах үед тэдгээрийн эдлэх эрхийг зохих ёсоор мэдэгддэггүй” гэж дүгнэж байсан нь үндэслэлтэй юм. Тиймээс ЭХХШТХ-ийн 31.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “баривчилсан даруй” гэснийг “баривчлах үед” гэж өөрчлөх, мөрдөн шалгах ажиллагааг хэрэгжүүлэгч алба хаагчдад баривчлах үед баривчилсан шалтгааныг тодорхой тайлбарлах, ямар хэрэгт холбогдсон талаарх мэдээллийг сэжигтэнд нэн даруй өгч байх хандлага төлөвшүүлэх нь зүйтэй.

ЭХХШТХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Баривчлагдсан сэжигтэн түүний хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгч эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцаж, хуулбарлаж авах, баривчилсан үндэслэлийн талаар мөрдөгчөөр тайлбарлуулах эрхтэй” гэж процессын хамгаалалтыг хуульд заасан боловч “баривчлагдсан”, “баривчлагдаагүй” гэж сэжигтнийг ялгамжтайгаар үзэн “баривчлагдаагүй” сэжигтэнд тогтоолыг үзүүлдэггүй, хуулбарлаж өгдөггүй практик тогтсон байх тул хуулийн “баривчлагдсан” гэснийг хасах шаардлагатай юм<sup>19</sup>.

Түүнчлэн мөрдөгч сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан тохиолдолд 6 цагийн дотор тухайн сэжигтнийг баривчилсан талаар түүний гэр бүлийн арван найман насанд хүрсэн гишүүн, эсхүл өмгөөлөгч, гадаад улсын иргэн бол тухайн улсын Дипломат төлөөлөгчийн газарт мэдэгдэнэ<sup>20</sup> гэж заасан боловч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. “Таны үйлчлүүлэгчийг баривчилсан талаар ямар хугацааны дотор мэдэгддэг вэ?” гэсэн асуултад санал асуулгад оролцогч өмгөөлөгчдийн 67.3 хувь нь 7-12 цагийн дараа, 12.2 хувь нь 3-6 цагийн дараа, 11.2 хувь нь 1-2 цагийн дараа, 9.2 хувь нь шууд мэдэгдэж байсан гэж хариулжээ. ХЭҮК-ын судалгаагаар шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан 864 сэжигтний 242 нь өмгөөлөгч авсан талаар хувийн хэрэгт нь тэмдэглэгдсэн бол 622 буюу 72 хувьд нь баривчлагдах хугацаандаа өмгөөлөгч аваагүй байлаа. Хэдийгээр өмгөөлөгч авах эрх нь тухайн хүний эрхийн асуудал боловч өмгөөлүүлэх, хууль зүйн туслалцаа авах, өмгөөлөгчтэй мэдүүлэг өгөх эрхтэй талаар тайлбарлаж, хуульд заасан хугацаанд мэдэгдэж байх нь хүний эрхийн зарчимд нийцнэ.

<sup>19</sup> “Нээлттэй нийгэм форум” ТББ, “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31 дүгээр бүлэг” хэлэлцүүлгийн тэмдэглэл, УБ, 2022 он.

<sup>20</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.6 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг.

## Тохиолдол 1.2

...Өмгөөлөгч дуудаж өгөөгүй, дуудаж өгөхгүй гэж хэлээгүй боловч миний саналыг тоогоогүй..

...Би анхны мэдүүлгээ өмгөөлөгчтэй өгөөгүй. Баривчлагдсаныхаа дараа л мэдүүлэг өгсөн. Би тухайн үед өмгөөлөгчгүй гэж хэлсэн...

...Өмгөөлөгчийн талаар ямар ч зүйл хэлээгүй. Анх гэрчээр мэдүүлэг авна гэж тайлбарласан. Гэтэл очингуут л сэжигтэн болж, яллагдагчаар татагдаж, баривчлах ажиллагаа болсон...

...Эрх үүрэг тайлбарлаагүй учраас мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхтэй гэдгээ би мэдээгүй. Надаас тухайн үед “Өмгөөлөгчтэй юу?” гэж асуухаар нь “Өмгөөлөгчгүй” гэж хэлсэн. Тэгээд л 2 дүүрэгт мэдүүлэг өгсөн...

(ХЭҮК-оос шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан иргэдтэй хийсэн ярилцлагаас)

Сэжигтнийг баривчлах үед баривчилсан шалтгаан болон ямар хэрэгт холбогдсон, түүний эдлэх эрх, үүргийг тайлбарлах талаар ЭХХШТХ-д заасан олон улсад өргөнөөр хэрэглэдэг “Мирандагийн зарчим”<sup>21</sup>-ыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгох эрх зүйн соёл хандлагыг төлөвшүүлэх шаардлагатай.

### **Баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтыг сайжруулах, хуулийн хэрэгжилтийг хангах**

ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Баривчлагдсан буюу эрүүгийн хэрэгт буруутгагдсан аль ч хүнийг шүүгч буюу хуулийн дагуу шүүн таслах эрх хэмжээ олгогдсон бусад албан тушаалтанд даруй шилжүүлэх бөгөөд хүн хэргээ боломжийн богино хугацаанд шүүхээр шийдвэрлүүлэх буюу суллагдах эрхтэй”<sup>22</sup> гэж заасан.

Баривчлах ажиллагаа нь хүний эрхийг хязгаарлах онцгой арга хэмжээ тул шүүхийн хяналтад байх ёстой. Тиймээс баривчлах ажиллагаа хуульд нийцсэн эсэх талаарх эцсийн шийдвэрийг хуульд заасан хугацааны дотор шүүх шийдвэрлэж байхаар ЭХХШТХ-д тусгажээ.

ЭХХШТХ-ийн 31.5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Мөрдөгч сэжигтнийг баривчилсан даруй прокурорт мэдэгдэж, прокурор шийдвэрийг шүүхэд даруй хүргүүлнэ”, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Мөрдөгч сэжигтнийг энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу баривчилсан бол 24 цагийн

<sup>21</sup> АНУ-ын Холбооны дээд шүүх 1966 оны 06 дугаар сарын 13-ны өдөр Мирандагийн эсрэг Аризона муж улс хэргийг хянан хэлэлцээд гэмт хэргийн сэжигтнийг баривчлах үед, тэднээс мэдүүлэг авахын өмнө эрхийг нь танилцуулсан байх ёстой гэсэн зарчмыг тогтоожээ.

<sup>22</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт, 9 дүгээр зүйл 3 дахь хэсэг.

дотор шүүх шийдвэрлэнэ”, мөн зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Хууль бусаар баривчлагдсан сэжигтнийг прокурор даруй суллана” гэж заасан. Мөн хуулийн 31.12 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Баривчилснаас хойш 48 цаг дуусаж, сэжиглэгдэж байгаа хүнд эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах прокурорын шийдвэр, цагдан хорих шүүхийн шийдвэр ирээгүй бол баривчлах байрны дарга мөрдөгч, прокурор, шүүгчид мэдэгдэж, түүнийг суллана” гэж заасан нь баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтыг баталгаажуулсан зохицуулалт юм.

Прокурорын байгууллагын мэдээнээс үзэхэд, сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан мөрдөгчийн тогтоолыг 24 цагийн дотор шүүхэд хүргүүлж 48 цаг хүртэл хугацаагаар баривчилсан тохиолдол 2020 онд 330 буюу 41.6 хувь, 2021 онд 347 буюу 42.8 хувь, 2022 онд 599 буюу 55.8 хувьтай байна. Харин мөрдөгчийн тогтоолыг шүүхэд хүргүүлэхгүйгээр 48 цагийн хугацаагаар баривчилсан тохиолдол 2020 онд 398 буюу 50.1 хувь, 2021 онд 334 буюу 41.2 хувь, 2022 онд 355 буюу 33.1 хувийг тус тус эзэлж байна<sup>23</sup>.

Энэ нөхцөл байдал нь сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналт хангалтгүй, ЭХХШТХ-ийн 31.5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан заасан үндэслэл журмыг зөрчиж сэжигтнийг 24-48 цаг хүртэл хугацаагаар баривчлах тохиолдол түгээмэл байгааг харуулж байна. Ялангуяа “сэжигтнийг баривчилсан бол 24 цагийн дотор шүүх шийдвэрлэнэ” гэсэн хууль бус, дур мэдэн баривчилгаанаас хамгаалах агуулгатай зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй, 24 цагийн дотор шүүхээс ямар шийдвэр гарах, 48 цаг хүртэл сунгах үндэслэлд ямар байдлыг хамааруулах эсэх нь хуульд тодорхойгүй байгаа нь хүнийг хууль бусаар хорих нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

### Тохиолдол 1.3

*...48 цаг баривчлагдаж, 02:00 цагт суллагаад А дүүргийн хэлтэс дээр аваачиж, 02:00-04:00 цаг хүртэл байцаалт авч буцаагаад дахиж Б дүүргийн Прокурорын тогтоолоор дахиж буцаад Цагдан хорих 461 дүгээр ангид аваачиж 24 цаг болоод суллагдсан...*

*...Сулласан шалтгаан нь нэг хэрэг дээр 2 удаа 48 цаг баривчилсан учраас гэсэн...*

*(ХЭҮК-оос шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан иргэдтэй хийсэн ярилцлагаас)*

Прокурор сэжигтнийг шүүгчийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан талаарх мөрдөгчийн тогтоолыг хянаж даруй шүүхэд хүргүүлэх үүрэгтэй. Харин

<sup>23</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 4/1750 дугаар албан бичиг.



үргэлжлүүлэн 48 цаг хүртэлх хугацаанд баривчлах шийдвэр гаргах эрх хэмжээ хуулиар олгогдоогүй байгааг анхаарах нь зүйтэй. ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан “шүүх, түүнтэй адилтгах байгууллага” гэдэгт прокурорын байгууллага хамаарахгүй гэдгийг тус пактын 9 дүгээр зүйлийг тайлбарлах тухай НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 35 дугаар тайлбарт тодорхой дурджээ.

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан мөрдөгчийн тогтоолыг 24 цагийн дотор шүүхэд хүргүүлсэн, эсхүл сэжигтнийг үргэлжлүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах саналыг прокуророос шүүхэд хүргүүлснээс бусад тохиолдлыг шүүх мэдэхгүй өнгөрч байгаа нь уг ажиллагааны дийлэнх хувь нь шүүхийн хяналтаас гадуур явагдаж байгааг харуулж байна.

2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (ЭБШХ)-д сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрлөөр болон шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах зохицуулалтыг тодорхой хуульчилсан. Тус хуулийн 59 дугаар зүйлд “сэжигтэн оргон зугтахыг завдсан, эсхүл хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэгдэх хангалттай баримт байгаа бол түүнийг баривчилж болно”, “хойшлуулшгүй тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч сэжигтнийг шууд баривчилж, 24 цагийн дотор тогтоолыг прокурорт болон шүүхэд хүргүүлнэ” гэж тус тус заасан байна. Энэ зохицуулалт мөрдөгч сэжигтнийг баривчилсан талаарх өөрийн тогтоолоо прокуророос гадна шүүхэд хүргүүлэхээр хуульчилсан нь сэжигтнийг баривчлах ажиллагаа шүүхийн хяналтад ороход зарим талаар ач холбогдолтой зохицуулалт байжээ. Харин 2017 оны ЭХХШтХ-аар сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан бол мөрдөгч прокурорт даруй мэдэгдэж, прокурор шүүхэд шийдвэрээ даруй хүргүүлэхээр зохицуулсан нь хүний эрхийг хамгаалахад прокурор, шүүхийн гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлсэн зохицуулалт юм.

Шүүхийн судалгаанаас үзэхэд, 2017 оноос хойш шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа эрс буурсан байна.<sup>24</sup> Гэвч энэхүү буурсан үзүүлэлт нь бодит бууралт биш бөгөөд зөвхөн прокуророос шүүхэд хүргүүлсэн шийдвэр юм. Тухайлбал: сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа 2020 онд 798 хийгдсэнээс шүүх 178 буюу 22.3 хувь, 2021 онд 821 баривчилгаа хийгдсэнээс 19.6 хувь нь шүүхээр хянагдсан байна. Шүүхийн хяналтаас гадуур хийгдсэн баривчлах ажиллагааг хууль ёсны гэж үзэх үндэслэлгүй ба хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах нь хүний эрхийг хангах баталгаа болно.

<sup>24</sup> Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдрийн 03/535 дугаар албан бичиг.

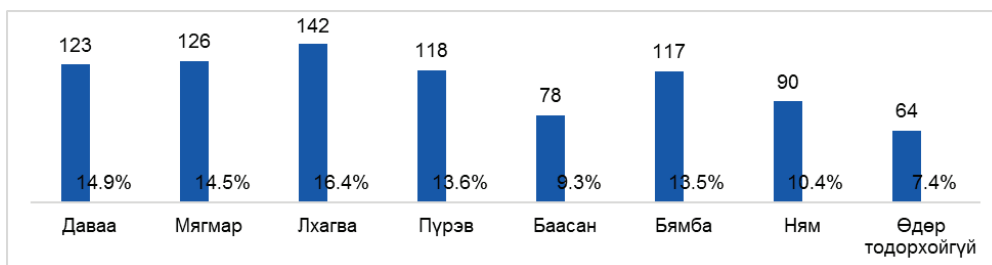
### Бүдүүвч 1.4 Шүүхэд сэжигтнээр баривчлуулахаар ирүүлсэн хүний тоо (2014-2021 он)



Шүүхийн хяналтыг сайжруулах өөр нэг хэлбэр нь шүүх прокуророос ирүүлсэн сэжигтнийг баривчлах тогтоолын үндэслэлийг тухай бүр шуурхай хянаж шийдвэрлэдэг байх явдал юм. ЭХХШТХ-д заасан мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллага болон прокурорын байгууллага 24 цагийн горимоор ажилладаг бол төв, орон нутгийн хэмжээнд шүүх ийм горимоор ажиллаж жигдрээгүй байгаагаас шалтгаалан ажлын бус цаг, эсхүл амралтын өдрүүдэд сэжигтнийг баривчилсан тогтоолыг хянуулахад зарим талаар хүндрэл учирдаг байна. Үүнтэй холбоотойгоор олон нийтийн дунд сэжигтнийг баривчлах ажиллагааг ажлын бус өдөр, ялангуяа Баасан гарагт эсхүл ажлын бус цагаар хийдэг гэх шүүмжлэл түгээмэл гардаг.

ХЭҮК-ын судалгаагаар сүүлийн 3 жилийн байдлаар шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан нийт сэжигтний 587 буюу 68.7 хувийг ажлын өдөр, 207 буюу 23.9 хувийг долоо хоногийн амралтын өдрүүдэд баривчилсан бол үүнээс 9.3 хувийг нь Баасан гарагт баривчилсан байна.

### Бүдүүвч 1.5 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан байдал, гарагаар (2020-2022 он)



Дээрх судалгаанаас үзэхэд Лхагва гарагт баривчилсан тохиолдол хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа бол Баасан гарагт хамгийн бага байна. Харин Баасан гарагт баривчилсан тохиолдолд уг арга хэмжээ шүүхээр хянагдахгүй байх явдал өндөр хувьтай байгаа нь анхаарал татсан асуудал юм. Тухайлбал: ХЭҮК-ын судалгаагаар Баасан гарагт баривчлагдсан

сэжигтнийг шүүхийн хяналтгүйгээр 48 цаг саатуулсан тохиолдол 65.3 хувь, 48 цагаас илүү хугацаагаар саатуулсан тохиолдол 9 хувь байгаа бол тэдний 91 хувийг прокурор, баривчлах байрны дарга суллажээ.

#### Тохиолдол 1.4

...Амралтын өдөр, эсхүл Баасан гарагт сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах тохиолдол гардаг. Бид яах аргагүй гэмт хэргийг үйлдэл дээр нь барьсан тохиолдолд амралтын өдрүүдэд баривчлахаас өөр арга байдаггүй. Бусад тохиолдолд аль болох долоо хоногийн эхний өдрүүдэд баривчлах ажиллагааг явуулдаг. Учир нь хуульд заасан 48 цагийн хугацаа дуусаад дараагийн өдөр нь ажлын өдөр байхаар ажлаа төлөвлөж шийдвэр гаргахгүй бол шүүх ажиллахгүй гээд, эсхүл ирэх 7 хоногт гээд хойшлуулдаг. Улмаар баривчилсан хүнийг сулладаг. Дараа нь оргож алга болох тохиолдол гардаг. Ер нь хүнийг дураараа баривчилна гэсэн ойлголт байхгүй. Шүүгчид аль болох хүнийг баривчлах асуудалд нухацтай ханддаг, бараг зайлсхийдэг.

(ХЭҮК-оос мөрдөгчдийн дунд хийсэн социологийн судалгааны дүгнэлтээс)

Сэжигтнийг баривчилсан цагаар нь авч үзвэл, ажлын цагаар буюу 08:30-17:30 цагуудад 42 сэжигтнийг, ажлын бус цаг буюу 17:30-08:30 цагуудад 758 сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй тус тус баривчилсан бол 64 хүний баривчилсан цагийг хувийн хэрэгт нь тэмдэглээгүй байлаа. Хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээсэн бөгөөд хэрэгт холбогдох нотлох баримтыг цуглуулсан, оршин суугаа газар, албан газар, үйл ажиллагаа явуулдаг байршил нь тодорхой хүний хувьд аль болох ажлын бус цагаар баривчлах ажиллагаа явуулахгүй байх нь хүний эрхийн зарчимд нийцсэн мөрдөн шалгах ажиллагаа болохыг зөвлөж байна. БНФУ-ын ЭХХШТХ-д дуудан ирүүлэх, баривчлах, эрэн сурвалжлах захирамжийг хэрэгжүүлэх ажиллагааг иргэний орон байрт 21:00-06:00 цагийн хооронд гүйцэтгэж болохгүй гэж заасан бөгөөд манай улсын хувьд нэвтрүүлж болох туршлага юм.

#### Хүснэгт 1.4 Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан цаг (2020-2022 он)

	Он	Ажлын цаг	Ажлын бус цаг	Тодорхойгүй	Нийт
1	2020 он	10	263	29	302
2	2021 он	21	234	14	269
3	2022 он	11	261	21	293
	Нийт	42	758	64	864

Мөн баривчлагдсан хугацаанд мөрдөгч сэжигтнийг саатуулсан, хувийн байдлыг тогтоосон, мэдүүлэг авсан зэрэг хугацааг оруулж тооцдоггүйгээс НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан

Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлтэд "...Монгол Улсын нөхцөлд хэрэв сэжигтэн мэдүүлэг өгөх үйл ажиллагаанаас гарах эрхгүй бол тухайн сэжигтэн цагдаагийн хэлтэс дээр ирж, тухайн мөрдөгчийн хяналтад орсон мөчөөс хойш саатуулагдсанд тооцогдоно...", "...Цаашилбал, тухайн хүн цагдаагийн хэлтэст зөвшөөрөгдсөн 6 цагийн турш албан ёсоор хоригдсон бол тухайн 6 цаг нь 48 цагийн хугацаанд тооцогддоггүй. Бодит байдал дээр дийлэнх тохиолдолд цагдаагийн албадан саатуулах хугацаа нь зөвшөөрөгдсөн дээд хэмжээ буюу 48 цагаас илт давж байсныг Ажлын хэсэг онцлон тэмдэглэж байна..."<sup>25</sup> гэжээ. Тухайлбал: олон улсын хууль тогтоомж, БНСУ, БНФУ, ХБНГУ болон Япон Улсад сэжигтэн бие махбодын хувьд өөрийн дураар байрыг орхин гарах эсхүл явах боломжгүй болсныг баривчлан саатуулагдсан гэж үзэж баривчлах хугацаанд оруулан тооцдог бол манай улсын ЭХХШТХ-д "Сэжигтэнд баривчлах тухай шүүхийн шийдвэрийг танилцуулсан, эсхүл шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан тохиолдолд энэ хуулийн 31.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасныг танилцуулсан үеэс баривчилсан хугацааг тоолно" гэж заасан.

ХЭҮК-ын судалгаанд оролцсон баривчлагдаад суллагдсан хүмүүсийн ярилцлагад мөрдөгчийн баривчлах тогтоолыг танилцуулж гарын үсэг зурахаас өмнө мөрдөх чиг үүрэг бүхий байгууллагад тодорхой хугацаанд байсан, уг хугацааг баривчилсан хугацаанд оруулж тоолдоггүй талаар дурдсан. Түүнчлэн түүвэр судалгааны материалаас үзэхэд, баривчлагдсан хугацаанд дээрх хугацааг оруулан тоолохгүй байх тохиолдол түгээмэл байна.

### Тохиолдол 1.5

*...20.. оны .. сарын ...-ны өдрийн 12:00 цагаас хойш орой 23:00 цаг хүртэл мөрдөх байгууллага дээр байлгасан...*

*...Өдрийн 14:00 цагаас эхлээд л 04:00 цагт Цагдан хорих 461 дүгээр ангид очсон гэхээр 14 цаг болсон байна...*

*...Байцаалт аваад, шүүх эмнэлгээр оруулж биед үзлэг хийсэн. Ингээд 11:00 цагийн үед байх. Түүнээс хойш орой 19:00 цаг гэхэд дуусаад Цагдан хорих 461 дүгээр ангид хүргэгдсэн. Тэгэхээр 8 цаг орчим баривчлах байранд орохын өмнө тэдэнтэй хамт байсан...*

*...15:00 цагаас хойш мэдүүлэг тайлбар өгч байж байгаад Цагдан хорих 461 дүгээр ангид 01:00 цаг гэхэд очсон. Тэдний өрөөнд маш их удсан. Тэгээд миний бие хямарсан учир дулаан хувцсаа авъя гэж гуйсан. Тэгээд гэрээрээ орж авсан. Нийт 10 цаг болсон байна...*

*(ХЭҮК-оос шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдаад суллагдсан иргэдтэй хийсэн ярилцлага болон тэдний хувийн хэрэгт хийсэн түүвэр судалгаа)*

<sup>25</sup> НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлт, 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдөр.

Дээрх тохиолдлуудаас үзэхэд, хуульд заасны дагуу нэн даруй шүүхэд хүргүүлж шийдвэрлүүлэх боломжтой байсан ч уг ажиллагааг хийдэггүй болох нь харагдаж байна. Сэрдэгдэж буй хүнийг мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллагад авчирсан эсхүл дуудан ирүүлж түр саатуулсан хугацаа, мэдүүлэг авсан, хувийн байдлыг тогтоосон, баривчлах тогтоол үйлдэн, прокурорын зөвшөөрлийг авч хорих ангид хүлээлгэн өгсөн хугацаа зэрэгт анхаарал хандуулах шаардлагатай.

Тиймээс эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбогдуулан мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллагаас дуудан ирүүлж мэдүүлэг авсан, түр саатуулсан зэрэг эрх чөлөөг нь хязгаарласан ажиллагааны үргэлжлэл болж сэжигтнийг баривчилсан бол уг хугацааг баривчилсан хугацаанд оруулан тооцож байх нь хуульд нийцнэ. Түүнчлэн сэжигтнийг өөрийн хүслээр тухайн газрыг орхин гарах бололцоо олгоогүй бүх тохиолдлыг хаана (албаны өрөө, албаны болон хувийн машин, түр саатуулах байр, эрүүлжүүлэх, эмнэлэг) байлгаснаас үл хамааран хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх чөлөөг хязгаарласан үйлдэл гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, мөрдөн шалгах, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын алба хаагчдад болон иргэдэд сурталчлан таниулах арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулж байхыг зөвлөж байна.

ХЭҮК-ын судалгаанд хамрагдсан шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан 864 сэжигтний 178 нь 24 цаг, 429 буюу 49.6 хувь 48 цаг хүртэл, 160 буюу 18.5 хувь нь 48 цагаас хэтэрсэн бол 97 буюу 11.2 хувьд баривчилсан хугацааг мөрдөгчийн тогтоолд тусгаагүй байлаа. Хуулиар тогтоосон хугацааг хэтрүүлэн хүнийг саатуулах нь хууль бус, дур мэдэн саатуулах үйлдэл бөгөөд гарцаагүй хүний эрхийн зөрчил мөн<sup>26</sup>.

**Хүснэгт 1.5 Сэжигтнийг баривчлан саатуулсан байдал, хугацаагаар (2020-2022 он)**

№	Саатуулагдсан байдал	Хүний тоо	Хувь
1	24 цаг хүртэл	178	20.6
2	48 цаг хүртэл	429	49.6
3	48 цагийг хэтрүүлэн саатуулсан <sup>27</sup>	160	18.5
4	Хувийн хэргээс хугацааг тодорхойлох боломжгүй	97	11.2
Нийт		864	100

<sup>26</sup> General comment No. 35, paras. 12, International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>27</sup> Дүгнэлтэд дурдсан 48 цагийг хэтрүүлэн саатуулсан тоог сэжигтнийг сулласан цагаас баривчлах тогтоолын цагийг хасаж гаргасан болно.

## Тохиолдол 1.6

...Олон удаагийн үйлдлээр залилсан гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн иргэн С-г 2020 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 15:12 цагт баривчилж 16:00 цагт хорих ангид хүргэж, хангалттай үндэслэл тогтоогдохгүй байна хэмээн шүүгчийн захирамжаар 2020 оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдрийн 21:35-д сулласан. Нийт 54 цаг 23 минут баривчлагдсан...

...Хулгайн гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн иргэн А-г 2021 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдрийн 01:20 цагт баривчилж 03:05 цагт хорих ангид хүргэсэн. 48 цагийн хугацаа дууссан гэх үндэслэлээр прокурор 2021 оны 06 дугаар сарын 17-ны өдрийн 15:00 цагт сулласан. Нийт 61 цаг 40 минут баривчлагдсан...

(ХЭҮК-оос сэжигтний хувийн хэрэгт хийсэн түүвэр судалгаанаас)

ЭХХШТХ-д мөрдөгч сэжигтнийг баривчилснаас хойш 6 цагийн дотор түүний хувийн байдлыг тогтоох, мэдүүлэг авна гэж заасан байдаг<sup>28</sup>. Комиссын судалгаагаар мөрдөгч хуулийн дагуу сэжигтний баривчилсны дараа хувийн байдлыг тогтоох, мэдүүлэг авах ёстой байтал эсрэгээрээ гэрчээр дуудаж хувийн байдлыг тогтоон, мэдүүлэг авсны дараа сэжигтнийг баривчлах тогтоол танилцуулан 24-48 цаг саатуулах тохиолдол цөөнгүй гарч байна.

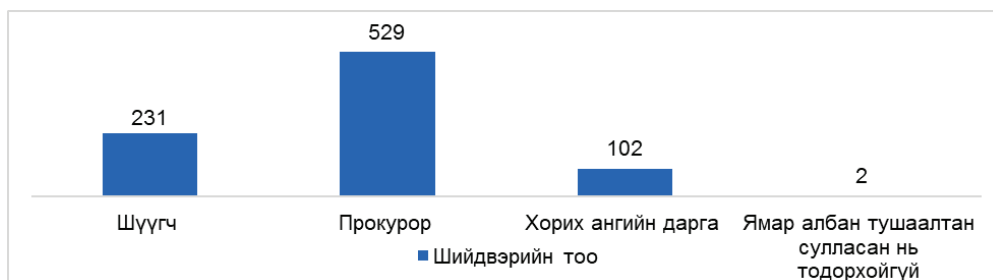
Цаашид сэжигтнийг зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтыг сайжруулах, баривчлагдсан сэжигтнийг аль болох цагдан хорих, баривчлах төв рүү шууд хүргэх бус шүүхэд нэн даруй, боломжгүй бол дараагийн өдөрт нь багтаан хүргэж, прокурорын гаргасан шийдвэрийн дагуу цагдан хорих эсхүл суллах эсэхийг шүүгч шийдвэрлэдэг Процессын зохицуулалтыг хуульчлах нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хангах баталгаа болно.

### **Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтний суллагдах эрх**

ХЭҮК-ын судалгаагаар 2020-2022 онд сэжигтнээр баривчлагдсан 864 сэжигтний 231 буюу 26.7 хувь нь шүүгчийн захирамжаар, 529 буюу 61.2 хувь нь прокурорын тогтоолоор, 102 буюу 11.8 хувийг хорих ангийн даргын тогтоолоор тус тус сулласан байна. Харин 2 сэжигтнийг ямар албан тушаалтан, ямар үндэслэлээр сулласан нь хувийн хэрэгт нь авагдаагүй байв.

<sup>28</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

### Бүдүүвч 1.6 Сэжигтнийг сулласан албан тушаалтан (2020-2022 он)



Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилснаас хойш 24 цагийн дотор шүүхэд мэдэгдээгүй эсхүл прокурор, хорих ангийн даргын шийдвэрээр сулласан тохиолдол бүрийн үндэслэл, шалтгаан, уг арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн албан тушаалтан, баривчилсан хугацааны талаарх тайлбарыг уг ажиллагааг хийснээс хойш тодорхой хугацааны дотор шүүхэд мэдэгддэг нэмэлт өөрчлөлтийг ЭХХШТХ-д тусгах нь шүүхийн хяналтыг үр нөлөөг дээшлүүлэх, хууль бус, дор зоргын баривчилгаанаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой.

**Шүүгчийн захирамжаар сулласан байдал:** Сэжигтнийг сулласан шүүгчийн захирамжийн үндэслэлээс харахад, түгээмэл дурдагдсан нь ЭХХШТХ-ийн 31.5.1 хэсэгт заагдсан нөхцөл байдал тогтоогдоогүй гэж 65 буюу 27.9 хувь, Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл тогтоогдоогүй, үргэлжлүүлэн хорих шаардлагагүй гэж 58 буюу 24.9 хувь нь, гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдоогүй гэж 46 буюу 19.7 хувь нь үндэслэжээ.

ЭХХШТХ-ийн 31.12 дугаар зүйлд зааснаар шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтнийг шүүгч гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримт байхгүй, мөн хуулийн 31.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг зөрчин баривчилсан тохиолдолд суллахаар заажээ. Харин шүүгчийн захирамжид дурдсан дээрх хоёр үндэслэлээс өөр үндэслэлийг удирдлага болгосон байна.

**Хүснэгт 1.6 Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтнийг шүүгчийн захирамжаар сулласан үндэслэл**

№	Шүүгчийн захирамжийн үндэслэл	Хүний тоо
1	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.5.1 хэсэгт заагдсан нөхцөл байдал тогтоогдоогүй.	65
2	Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл тогтоогдоогүй, үргэлжлүүлэн хорих шаардлагагүй	58
3	Гэмт хэрэг үйлдсэн тогтоогдоогүй	46
4	Өөр таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах	16
5	Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан 48 цагийн хугацаа дууссан	11
6	Эрүүгийн хэрэг үүсгээгүй, яллагдагчаар татаагүй, ажиллагаа хийх	8
7	Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан 24 цагийн хугацаа дууссан	8
8	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.5.1 хэсгийг зөрчиж баривчилсан	5
9	Мөрдөгчид зөвшөөрөл олгоод хугацаа дуусахад суллах	5
10	Сэжигтнийг суллах хууль зүйн үндэслэлтэй	3
11	Прокурорт мэдэгдээгүй	2
12	Яллагдагч өмгөөлөгчөөр хангагдаагүй тул шүүх шийдэх боломжгүй	2
13	Прокурорын саналд үндэслээгүй	2
14	2021 оны Өршөөлийн хуульд хамрагдсан	1
15	Гэрчийн мэдүүллийг шүүхэд танилцуулаагүй	1
	Нийт	233

Баривчлагдсан сэжигтнийг хуульд заасан нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд суллах нь шүүхийн үүрэг бөгөөд ХЭҮК-ын судалгаагаар нийт баривчлагдаж, саатуулагдсан тохиолдлын дөнгөж 26,7 хувийг шүүх шийдвэрлэсэн байгаа нь шүүхийн хяналтыг сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

**Прокурорын тогтоолоор сулласан байдал:** ЭХХШТХ-ийн 31.5 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Хууль бусаар баривчлагдсан сэжигтнийг прокурор даруй суллана” гэж, мөн хуулийн 1.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.7-д “даруй” гэж боломжит богино хугацааг ойлгоно гэж заажээ. ХЭҮК-ын судалгаанаас үзэхэд, шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан 864 сэжигтний 529 буюу 61,2 хувийг прокурорын тогтоолоор сулласан бөгөөд үндэслэлийг авч үзвэл, үргэлжлүүлэн хорих шаардлагагүй гэж 120 буюу



22,6 хувь, гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдоогүй гэж 106 буюу 20,0 хувь, хуульд заасан 48 цагийн хугацаа дууссан гэж 103 буюу 19,4 хувь, бусад үндэслэлээр 38 хувийг тус тус суллажээ.

Мөн хуулийн 31.5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Прокурор мөрдөгчийн яллагдагчаар татах саналыг үндэслэлтэй гэж үзвэл саналыг хүлээн авснаас хойш 6 цагийн дотор баривчилсан сэжигтэнд эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах эсэхийг шийдвэрлэнэ” гэж заасан. Хэрэв энд заасан нөхцөлөөр шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтнийг яллагдагчаар татсан бол тус хуулийн 14.9 дүгээр зүйлийг удирдлага болгон үргэлжлүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах саналыг шүүхэд хүргүүлэх, эсхүл хууль бусаар баривчлагдсан гэж үзвэл суллах арга хэмжээг даруй авахаар хуульчилсан байна.

**Хүснэгт 1.7 Шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан сэжигтнийг прокурорын тогтоолоор сулласан үндэслэл**

№	Прокурорын тогтоолын үндэслэл	Хүний тоо
1	Үргэлжлүүлэн хорих шаардлагагүй	120
2	Гэмт хэрэг үйлдсэн тогтоогдоогүй	106
3	48 цагийн хугацаа дууссан	103
4	31.5 дугаар зүйлийн 1 хэсгийг зөрчиж баривчилсан	16
5	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заагдсан нөхцөл байдал тогтоогдоогүй.	64
6	Эрүүгийн хэрэг үүсгээгүй, яллагдагчаар татаагүй, ажиллагаа хийх	40
7	Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан 24 цагийн хугацаа дууссан	31
8	Суллах хууль зүйн үндэслэлтэй	12
9	Амралтын өдөр болон (Ковид-19)-ын нөхцөл байдлаас хамаарч шүүх хэлэлцээгүй	9
10	Өөр таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан	8
11	Шүүх таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаас татгалзсан	7
12	Шүүгчийн захирамж ирээгүй	6
13	Эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн, яллагдагчаар татах прокурорын тогтоол гарсан тул түүнийг сэжигтнээр баривчлах хугацааг сунгах үндэслэлгүй	2
14	Мөрдөгчийн тогтоолыг шүүхэд танилцуулаагүй	1
15	Шүүгчийн захирамж ойлгомжгүй	1
16	Хугацаа хэтэрсэн	1
Нийт		527

Прокурорын тогтоолд дурдсан сэжигтнийг сулласан 16 үндэслэлээс үзэхэд ЭХХШТХ-д заасан хууль бусаар баривчлагдсан сэжигтнийг даруй суллана гэсэн заалтыг харилцан адилгүй хэрэглэж байгааг харуулна. Тухайлбал, прокурорын тогтоолоор 48 цагийн хугацаа дууссан гэх үндэслэлээр сэжигтнийг суллаж байгааг ЭХХШТХ-ийн 31.5 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт заасан ойлголтод хамааруулах эсэх нь эргэлзээтэй юм.

### Тохиолдол 1.7

*...Гэрчилгээний хугацаа сунгуулах гэж 30 сая төгрөгийн хахууль өгсөн гэх хэргийн сэжигтнийг цаашид цагдан хорих шаардлагагүй, хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татаагүй гэж 2020 онд...*

*...Баянзүрх дүүрэгт хүн хутгалж амь насыг хохироосон гэх хэргийн сэжигтнийг суллах хууль зүйн үндэслэлтэй гэж 2021 онд...*

*...Албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан гэх хэргийн сэжигтнийг яллагдагчаар татаагүй, баривчлах хугацаа дууссан гэж 2020 онд прокурор тус тус суллажээ...*

(ХЭҮК-оос сэжигтний хувийн хэрэгт хийсэн судалгаанаас)

**Баривчлах байрны даргын шийдвэрээр сулласан байдал:** ЭХХШТХ-д зааснаар баривчлах байрны дарга сэжигтнийг баривчлагдсанаас хойш 48 цаг дуусаж, сэжиглэгдэж буй хүнд эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах прокурорын шийдвэр, цагдан хорих шүүхийн шийдвэр ирээгүй бол сэжигтнийг суллахаар зохицуулсан<sup>29</sup>.

ХЭҮК-ын судалгаагаар 2020-2022 онуудад баривчлах байрны дарга шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлагдсан 102 сэжигтнийг 48 цаг дууссан үндэслэлээр суллажээ. Ийнхүү суллаж байгаа явдал баривчлах байрны даргад хуулиар үүрэг болгосон хэм хэмжээ боловч хууль хэрэглээний хувьд сэжигтний эрх зүйн байдлыг дордуулсан дараах ойлгомжгүй асуудлыг үүсгэж байна. ЭХХШТХ-ийн 31.5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Мөрдөгч сэжигтнийг энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу баривчилсан бол 24 цагийн дотор шүүх шийдвэрлэнэ” гэж заасан. Эндээс үзэхэд баривчлах байрны захиргаанд 24 цагийн дотор шүүхээс сэжигтнийг үргэлжлүүлэн баривчлах (48 цаг хүртэл) эсхүл суллах шийдвэрийн аль нэг нь ирнэ гэсэн агуулга харагдаж байгаа ба хэрэв 24 цагийн дотор шүүхээс ямар нэгэн шийдвэр ирээгүй тохиолдолд баривчлах байрны дарга 48 цагийг хүлээх шаардлагагүй суллах боломжтой эсэх асуудал хөндөгдөж байна. Нөгөө талаар 48 цагийн хугацаа дуусаж, прокурор, шүүхээс ямар нэгэн шийдвэр ирээгүй гэсэн шалтгаанаар баривчлах байрны дарга сэжигтнийг суллаж байгаа тохиолдол бүрийн шалтгаан нөхцөлийг хянах процессын зохицуулалтыг

<sup>29</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31.12 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

хуульчлах шаардлагатай. Ингэснээр сэжигтнийг баривчлан саатуулах ажиллагаа хууль бус, дур зоргын шинжтэй байсан эсэхэд дүгнэлт хийх боломжийг бүрдүүлэх юм.

### Тохиолдол 1.8

*...Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх эм бэлдмэл тээвэрлэсэн гэх хэргийн сэжигтнийг үргэлжлүүлэн цагдан хорих шүүгчийн захирамж ирүүлээгүй. Баривчлах 48 цагийн хугацаа дууссан гэж 2022 онд...*

*...Гар утас хулгайд алдсан гэх хэргийн сэжигтнийг үргэлжлүүлэн цагдан хорих шүүгчийн захирамж ирүүлээгүй. Баривчлах 48 цагийн хугацаа дууссан гэж 2022 онд...*

*...Автомашинаар айлын хашаа мөргөж оршин суугч нас барж, бусад хохирогч хүнд гэмтсэн гэх хэргийн сэжигтнийг үргэлжлүүлэн цагдан хорих шүүгчийн захирамж ирүүлээгүй. Баривчлах 48 цагийн хугацаа дууссан гэж 2022 онд тус тус хорих ангийн дарга суллажээ...*

(ХЭҮК-оос сэжигтний хувийн хэрэгт хийсэн судалгаанаас)

## ДҮГНЭЛТ

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах гэсэн нэр томьёо, сэжигтнийг баривчлах үед нь бус, баривчилсны дараа ямар хэрэгт холбогдсон болон баривчилсан шалтгааныг мэдэгдэх, уг ажиллагааг хэрэгжүүлэх үндэслэлд хамаарах “хойшлуулшгүй тохиолдол”, “гэмт хэрэг үйлдсэн гэж гэрч, хохирогч шууд заасан” гэсэн үндэслэлүүдийг тодорхой хязгаарлалтгүйгээр хэт өргөн хүрээтэй хуульчилсан ЭХХШТХ-ийн холбогдох заалтууд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь заалт, ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн үзэл санаанд нийцэхгүй юм.

Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа шүүхийн хяналтад бүрэн ороогүй байгаа нь хүнийг хууль бус, дур мэдэн баривчлах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Прокурор, шүүгч хуульд заасан үндэслэл журмыг зөрчиж сэжигтнийг 48 цаг хүртэл хугацаагаар баривчлах тохиолдол түгээмэл байна. Ялангуяа ЭХХШТХ-д заасан “Мөрдөгч сэжигтнийг баривчилсан даруй прокурорт мэдэгдэж, прокурор шийдвэрийг шүүхэд даруй хүргүүлнэ. Сэжигтнийг баривчилсан бол 24 цагийн дотор шүүх шийдвэрлэнэ” гэсэн хуулийн заалт нэг мөр хэрэгжихгүй байна.

Шүүгч, прокурор, мөрдөгчдийн хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх, дур мэдэн баривчлах, саатуулахаас хамгаалуулах эрхийн талаарх мэдлэг дутмаг, хүний нөөц, дотоод зохион байгуулалтаас шалтгаалж хүний эрхийг үл хайхрах хандлага гаргасаар байна. Тухайлбал: шүүгч,

прокурор баривчилсан сэжигтнийг үргэлжлүүлэн хорих эсхүл суллах асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэхгүй орхих, сэжигтнийг баривчилсан бол 48 цагийн хугацаатай байдаг гэх хэвшмэл ойлголт, хүн өөрийн хүслээр мөрдөх байгууллагын хяналтаас гарч явах бололцоо олгоогүй бүх тохиолдлыг хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх гэх мэт.

## **САНАЛ**

1. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээнд нийцүүлэн боловсронгуй болгох;
2. ЭХХШТХ-д заасан сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлахтай холбоотой хуулийн хэрэгжилтийг нэг мөр хэрэгжүүлэх байдлаар шүүхийн хяналтын үр нөлөөг сайжруулах;
3. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй баривчилсан бол сэжигтнийг баривчлах байранд бус шүүхэд шууд хүргүүлж шүүх цагдан хорих эсэхийг тухайн өдөрт нь, боломжгүй бол дараагийн өдөр нь шийддэг байхаар хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эрүүгийн хэргийн шүүхийг 24 цагийн ажлын хуваарьт оруулах;
4. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилснаас хойш 24 цагийн дотор шүүхэд мэдэгдээгүй эсхүл прокурор, баривчлах байрны даргын шийдвэрээр сулласан тохиолдол бүрийн үндэслэл, шалтгаан, уг арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн албан тушаалтан, баривчилсан хугацааны талаарх тайлбарыг уг ажиллагааг хийснээс хойш 30 хоногийн дотор шүүхэд мэдэгдэж байх, тухайн хүн өөрийг нь баривчилсантай холбоотой баримт материалыг холбогдох байгууллагаас гаргуулан авах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчлах;
5. Баривчилсан сэжигтэнд хууль зүйн туслалцаа авах, өмгөөлүүлэх эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг хангах, баривчлахтай холбоотой материалтай хэдийд ч танилцах, хуулбарлаж авах эрхийг хуульчлах,
6. ЭХХШТХ-ийн 31.12 дугаар зүйлд өөрчлөлт оруулан шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилснаас хойш 24 цагийн дотор шүүхийн шийдвэр баривчлах байранд ирээгүй бол даруй суллах эрхийг баривчлах байрны даргад олгох, түүнд тавих прокурорын хяналтыг сайжруулах;
7. Прокурор хүний эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарласан эсэх талаар өөрийн нутаг дэвсгэрийн харьяа баривчлах, цагдан хорих, саатуулах байранд тогтмол шалгалт хийж байх зохицуулалтыг хуульчлах;
8. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мэдээллийн технологийн ололтыг нэвтрүүлэн, хууль хяналтын байгууллагуудыг нэгдсэн

- системд холбож эрүүгийн хэрэг хянан шалгах ажиллагааны тоо, мэдээллийг үнэн, зөв болгох;
9. Шүүгч, прокурор, мөрдөгч, өмгөөлөгч нарт хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх, хууль бус болон дур зоргын баривчилгааны талаар мэдлэг хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн сургалтыг тогтмол зохион байгуулах, ялангуяа баривчлах үед нь баривчилсан шалтгаан, холбогдсон хэргийн талаар тодорхой тайлбарлах, уг ажиллагааг бодитой хийгээгүйгээс үүсэх хууль зүйн үр дагаврын талаар мэдлэг хандлага суулгах.

### **1.3 ЦАГДАН ХОРИХ ТАСЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ХЭМЖЭЭН ДЭХ ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДАЛ**

#### **1.3.1. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэж буй өнөөгийн байдал**

Шинэчлэн найруулсан ЭХХШТХ 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлснээс хойш 5 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Тус хуульд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний талаар ЭБШХ-тай (2002) харьцуулахад, хүний эрхийг хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалтууд шинээр туссаныг онцлон тэмдэглэж байна. Тухайлбал: цагдан хорих үндэслэлийг нарийвчлан тогтоосон, яллагдагчийг цагдан хорих нийт хугацааг 18 сар болгож багасгасан, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, өөрчлөх, хугацаа сунгах асуудлыг шүүхийн хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх, өмгөөлөгчийн оролцоог хангаж мэтгэлцэх зарчмыг бэхжүүлсэн, уг арга хэмжээг эцсийн арга хэмжээ болгож хэрэглэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн зэргийг дурдаж болно.

Монгол Улсад шүүхийн шийдвэрээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч буй байдалд дүн шинжилгээ хийж үзвэл, 2012 оноос буурах хандлага байсан бол 2018 онд огцом өсөж, улмаар 2022 он хүртэл тогтмол буурсан байна. Тухайлбал: 2012 онд 4338 хүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан бол 2017 онд 2765 буюу 36.2 хувиар, 2022 онд 2592 буюу 40.2 хувиар тус тус буурчээ<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2013-2022 оны тайлангууд.

### Бүдүүвч 1.7 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан байдал (2012-2022 он)



Прокурорын байгууллагаас 2012-2017 оны хооронд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн 23131 хүсэлтийн 21303 буюу дунджаар 91.9 хувьд нь шүүхээс зөвшөөрөл олгож 1828 буюу дунджаар 8.1 хувьд нь цагдан хорих зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан байна<sup>31</sup>.

### Хүснэгт 1.8 Шүүхээс цагдан хорих зөвшөөрөл олгосон, татгалзсан байдал (2012-2017 он)

Он	Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн	Үүнээс			
		Цагдан хорих зөвшөөрөл олгосон		Цагдан хорих зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан	
		Хүн	Хувь	Хүн	Хувь
2012	4629	4338	93.7	291	6.3
2013	3877	3610	93.1	267	6.9
2014	3971	3721	93.7	250	6.3
2015	3494	3227	92.4	267	7.6
2016	3977	3642	91.6	335	8.4
2017	3183	2765	86.9	418	13.1
Нийт	23131	21303	91.9	1828	8.1

ЭХХШТХ-ийн 14.1 дүгээр зүйлд зааснаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд прокурорын байгууллагаас 18366 хүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулах санал шүүхэд ирүүлснээс 14821 хүн буюу дунджаар 80.7 хувьд нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч, 1329 хүн буюу дунджаар 7.2 хувьд нь цагдан хорих таслан

<sup>31</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2013-2017 оны тайлангууд.

сэргийлэх арга хэмжээг өөрчилж, 657 буюу дунджаар 3.4 хувь нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хүчингүй болгож, 1559 хүн буюу дунджаар 8.6 хувьд нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн байна<sup>32</sup>.

**Хүснэгт 1.9 Шүүхээс цагдан хорих зөвшөөрөл олгосон, өөрчилсөн, татгалзсан, хүчингүй болгосон байдал (2018-2022 он)**

Он	Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн	Үүнээс									
		Цагдан хорих зөвшөөрөл олгосон		Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчилсөн		Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хүчингүй болгосон		Цагдан хорих зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан		Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан шүүгчийн захирамжид гарсан гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн	
		Хүн	Хувь	Хүн	Хувь	Хүн	Хувь	Хүн	Хувь	Хүн	Хувь
2018	4638	3747	80.8	287	6.2	226	4.9	378	8.2	360	9.6
2019	3965	3162	79.7	351	8.9	189	4.8	263	6.6	246	7.8
2020	3672	2969	80.9	309	8.4	80	2.2	314	8.6	175	5.9
2021	2933	2351	80.2	180	6.1	95	3.2	307	10.5	195	8.3
2022	3158	2592	82.1	202	6.4	67	2.1	297	9.4	452	17.4
Нийт	18366	14821	80.7	1329	7.2	657	3.4	1559	8.6	1428	9.8

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан шүүгчийн захирамжийг эс зөвшөөрч 2018-2021 онд нийт 976 хүн буюу 5.9-9.6 хувь нь гомдол гаргасан бол 2022 онд 452 хүн буюу 17.4 хувь болж огцом өссөн байна.

Дээрх хугацаанд цагдан хоригдсон 14821 яллагдагчийн 589 буюу дунджаар 4.1 хувь нь эмэгтэй, 309 буюу 2.1 хувь нь өсвөр насны хүн байсан бол цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг нийслэлд 2020 онд 65.8 хувь, 2021 онд 61.5 хувь, 2022 онд 60.7 хувийг нь шийдвэрлэсэн байна<sup>33</sup>.

УЕПГ-аас ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн 2020-2022 онд нийт яллагдагчаар татаж цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан байдлыг авч үзвэл, 2020 онд 21041 эрүүгийн хэрэгт яллагдагчаар татагдсан 19959 хүнээс 1867 хүнд буюу нийт яллагдагчийн 9.4 хувьд, 2021 онд 21242 эрүүгийн хэрэгт яллагдагчаар татагдсан 18486 хүнээс 1454 хүнд буюу нийт яллагдагчийн 7.8 хувьд, 2022 онд 26149 эрүүгийн

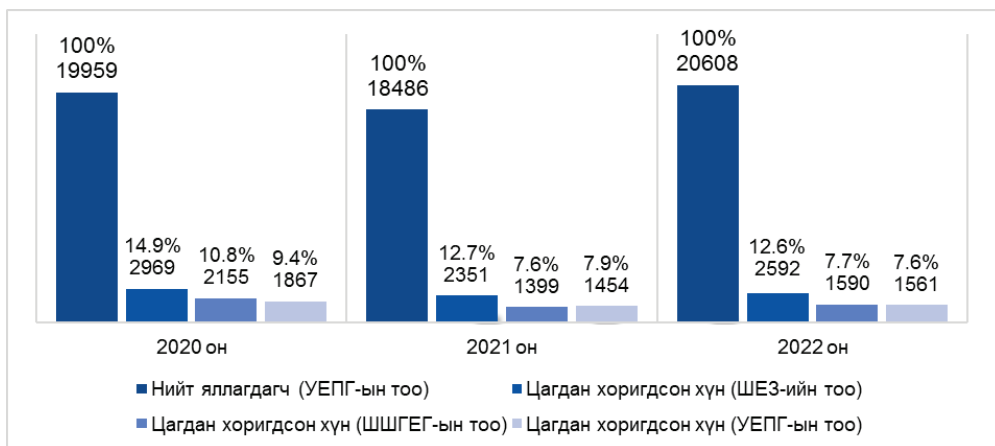
<sup>32</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2018-2022 оны тайлангууд.

<sup>33</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг.

хэрэгт яллагдагчаар татагдсан 20608 хүнээс 1561 хүнд буюу нийт яллагдагчийн 7.6 хувьд тус тус цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан байна<sup>34</sup>.

УЕПГ, ШШГЕГ-аас ирүүлсэн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн шийдвэрээр 2020-2022 онд цагдан хорих таслах сэргийлэх арга хэмжээ авхуулсан хүний тоо ШЕЗ-өөс жил бүр гаргадаг “Монгол Улсын шүүхийн бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ”-нд тусгагдсан тооноос хэт зөрүүтэй байгааг онцлон тэмдэглэе.

**Бүдүүвч 1.8 Нийт яллагдагч, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан яллагдагчийн харьцаа (2020-2022 он)**



Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэхэд, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэсэн хүний тоо сүүлийн жилүүдэд буурах хандлагатай байгаа ч прокурорын байгууллагаас шүүхэд ирүүлсэн таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулах саналын 88.2 хувь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар, үүний 80.7 хувийг шүүх шийдвэрлэжээ. Нийт яллагдагчдын 8.3 хувьд нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч байгаа нь 100 яллагдагч тутмын 8 нь цагдан хоригдож буй үзүүлэлт юм. Монгол Улсад 100.000 хүн ам тутамд 45 хүн, хорих ял шийтгүүлсэн нийт хоригдлын 24.3 хувь нь шүүхийн өмнөх шатанд цагдан хоригддог нь Европ болон Азийн зарим улсуудтай харьцуулахад, зарим талаараа өндөр үзүүлэлт юм<sup>35</sup>. Тухайлбал: 100,000 хүн ам тутамд ноогдох цагдан хорих арга хэмжээний үзүүлэлт ХНБГУ-д 14, БНФУ-д 32, Бүгд Найрамдах Польш Улс (БНПУ)-д 22, Оросын Холбооны Улс (ОХУ)-д 78, Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс (БНЭУ)-д 31, Бүгд Найрамдах Казахстан Улс (БНКаУ)-д 37, Бүгд Найрамдах Киргиз Улс (БНКиУ)-д 30, БНСУ-д 37, Япон Улсад 5 байна. Харин хорих ял эдэлж

<sup>34</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 4/1750 дугаар албан бичиг.

<sup>35</sup> <https://www.prisonstudies.org/country/mongolia>, 2020



байгаа нийт хоригдлын шүүхийн өмнөх шатанд цагдан хоригдсон байдлыг авч үзвэл, ХБНГУ-д 20.6 хувь, БНФУ-д 30.3 хувь, БНПУ-д 11.2 хувь, ОХУ-д 25.5 хувь, БНЭУ-д 77.1 хувь, БНКаУ-д 20.3 хувь, БНКиУ-д 16.6 хувь, БНСУ 35.1 хувь, Япон Улсад 12.4 хувьтай байна<sup>36</sup>.

ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 3-т "... Шүүхийн өмнөх шатанд байгаа хүнийг заавал цагдан хорьж байх нийтлэг журам байх албагүй..." гэж заасан. 2017 оны ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх үндэслэл, журам, уг арга хэмжээг хэрэглэх албан тушаалтныг тус тус тодорхойлсон ба уг арга хэмжээг түгээмэл хэрэглэх хандлага байсаар байна.

### **1.3.2 Цагдан хорих нийтлэг журам ба ерөнхий зохицуулалтыг нарийвчлан хуульчлах**

ИБУТЭТОУП-ын 3-т "Шүүхийн өмнөх шатанд байгаа хүнийг заавал цагдан хорьж байх нийтлэг журам байх албагүй гэж заасан бол ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх нийтлэг үндэслэл журмыг зохицуулсан бөгөөд бүх төрлийн гэмт хэрэгт уг арга хэмжээг хэрэглэж болохоор хуульчилсан нь өргөн хүрээг хамаарч байна. УИХ-аас 2015 онд баталсан Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид 94 гэмт хэрэгт огт хорих ял оногдуулахгүй байхаар заасан ч мөрдөн байцаалтын шатанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болохоор эрх зүйн орчныг бүрдүүлжээ.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө (19 дүгээр зүйл),<sup>37</sup> хуран чуулах эрх чөлөө (21 дүгээр зүйл), эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө (22 дугаар зүйл), шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө (18 дугаар зүйл), хувийн нууцтай байх эрх (17 дугаар зүйл) зэрэг ИБУТЭТОУП-аар баталгаажсан эрхээ хууль ёсоор эдэлснийх нь төлөө хүнийг баривчлах, саатуулан хорих нь дур зоргын шинжтэй болно гэж үзжээ. Тиймээс дээр дурдсан эрх чөлөөтэй холбоотой ЭХ-д заасан гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүй байх, хорих ял оногдуулахгүйгээр заасан бүх төрлийн гэмт хэрэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэхгүй байх хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх шаардлагатай.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13-т "... Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн ...баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно" гэж заасан. Баривчлах, цагдан хорих аливаа бодит үндэслэлийг хуулиар тогтоох бөгөөд хэт өргөн хүрээтэй буюу дур мэдэн тайлбарлах, хэрэглэхээс

<sup>36</sup> <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>, Дэлхийн улс орнуудын шүүхийн өмнөх шатанд цагдан хорих арга хэмжээний талаарх мэдээллийг 2020, 2021, 2022 оны байдлаар ашиглав.

<sup>37</sup> 328/1988, *Zelaya Blanco v. Nicaragua*, 10.3 дахь хэсэг.

сэргийлэх үүднээс тэдгээр үндэслэлийг нарийвчлан тогтоох ёстой<sup>38</sup> бөгөөд “нийтийн аюулгүй байдал” гэх мэт тодорхой бус, өргөн хүрээтэй нөхцөлийг тогтоож болохгүй<sup>39</sup>. Нарийвчлан тогтоогоогүй хэм хэмжээг удирдлага болгон хүний эрх чөлөөг хязгаарлах нь хууль бус гэж тооцогдоно.<sup>40</sup>

ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг заасан бөгөөд эдгээр үндэслэлийг шүүхийн практикт хэрэглэж байгаа байдлыг 2002 оны ЭБШХ-ийн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлтэй харьцуулан судлан үзлээ<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Холбогдох дүгнэлтийг үзнэ үү: Philippines (CCPR/CO/79/PHL, 2003), 14 дэх хэсэг (vagrancy law vague), Mauritius (CCPR/CO/83/MUS, 2005), 12 дахь хэсэг (терроризмын тухай хууль), Russian Federation (CCPR/C/RUS/CO/6, 2009), 24 дэх хэсэг (“экстримист үйл ажиллагаа”), болон Honduras (CCPR/C/HND/CO/1, 2006), 13 дахь хэсэг (“хууль бус холбоо”).

<sup>39</sup> Холбогдох дүгнэлтийг үзнэ үү: Bosnia болон Herzegovina (CCPR/C/BIH/CO/1, 2006), 18 дахь хэсэг.

<sup>40</sup> 702/1996, *McLawrence v. Jamaica*, 5.5 дахь хэсэг: “дотоодын хууль тогтоомжийн хүрээнд аливаа хүнийг тодорхой бус үндэслэлээр баривчлах, цагдан хорих нь хууль ёсны зарчмыг зөрчдөг”.

<sup>41</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2013-2022 оны тайлангууд.

**Хүснэгт 1.10 Шүүхээс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ  
авсан үндэслэлийн нийт шийдвэрт эзлэх хувь (2013-2017 он)**

ЭХБШТХ	Цагдан хорих үндэслэл	2013	2014	2015	2016	2017	Дундаж
		Хувь					
68.1	Хүнд, онц хүнд хэргийн сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, түүнчлэн удаа дараа ял шийтгэгдэж байсан этгээд, онц аюултай гэмт хэрэгтэн дахин гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн бол түүнийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүхээс оргон зайлах, хэргийн бодит байдлыг тогтооход саад учруулах, гэмт хэрэг дахин үйлдэхээс сэрэмжлэх.	47	48	48	50	49.8	48.6
Үүнээс:	Онц аюултай гэмт хэрэгтэн хэрэг үйлдсэн	1	0	0	0	0.33	
	Хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн	23	22	19	23	18.8	
	Онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн	18	18	18	20	16.9	
	Удаа дараа гэмт хэрэг үйлдэж байсан	5	8	11	7	5.7	
68.2.1	Өмнө нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн.	4	5	7	5	9	6
68.2.2	Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүхээс оргон зайлж болзошгүй, эсхүл оргон зайлсан.	49	47	45	45	34.7	44.1
Үүнээс:	Оргон зайлж болзошгүй.	44	42	40	41	27.6	
	Оргон зайлсан.	5	5	5	4	7.1	
68.2.3	Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад дахин гэмт хэрэг үйлдсэн.	-	-	-	-	-	-

**Хүснэгт 1.11 Шүүхээс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ  
авсан үндэслэлийн нийт шийдвэрт эзлэх хувь (2018-2022 он)**

ЭХХШТХ 14.9.1	Цагдан хорих үндэслэл	2018	2019	2020	2021	2022	Дундаж
		Хувь					
1.1	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан.	25.3	26.8	30.8	25.4	43.1	30.2
Үүнээс:	Оргон зайлахыг завдсан.	13.7	12.1	9.7	8.9	25.2	
	Оргон зайлсан.	11.6	14.7	21.1	16.5	17.9	
1.2	Шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа.	5	3.9	4.8	6.1	4.3	4.8
Үүнээс:	Шүүгчийг дарамталсан, сүрдүүлсэн	-	-	-	-	0.3	
	Мөрдөгчийг дарамталсан, сүрдүүлсэн	0.1	-	-	0.1	0.01	
	Прокурорыг дарамталсан, сүрдүүлсэн	-	0.01	-	-	-	
	Хохирогчийг дарамталсан, сүрдүүлсэн	1	1.4	1.1	1.9	0.9	
	Гэрчийг дарамталсан, сүрдүүлсэн	0.4	0.9	0.5	0.6	-	
	Гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн	0.4	0.3	0.8	-	-	
	Өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа	1.4	0.8	1.9	0.8	1.6	
	Хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа	1	0.3	0.3	0.5	1.2	
	Гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа	0.2	0.1	0.1	2.2	0.3	
	Гэрчийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа	0.5	0.1	0.1	-	-	
1.3	Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа.	30.5	32.8	17.8	22.6	23.7	25.4

1.4	Урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй.	24.8	16.7	27	14.2	15.3	19.6
Үүнээс:	Урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн.	20	11.5	11.5	11.7	12.2	
	Шүүхийн мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй.	0.6	0.4	0.1	0.5	0.4	
	Прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй.	4.2	4.8	15.4	2	2.7	
14.9.2	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн.	14.3	19.8	19.6	31.8	13.6	19.8

Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс 2013 оноос 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд ЭБШХ-ийн 68.2.1-д заасан “өмнө нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн” үндэслэлээр гаргасан шийдвэр нийт шийдвэрийн 6 хувийг эзэлж байсан бол 2018-2022 онд ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.4-т заасан “урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй” үндэслэлээр гаргасан шийдвэрийн дундаж 19.6 хувь болж өсжээ.

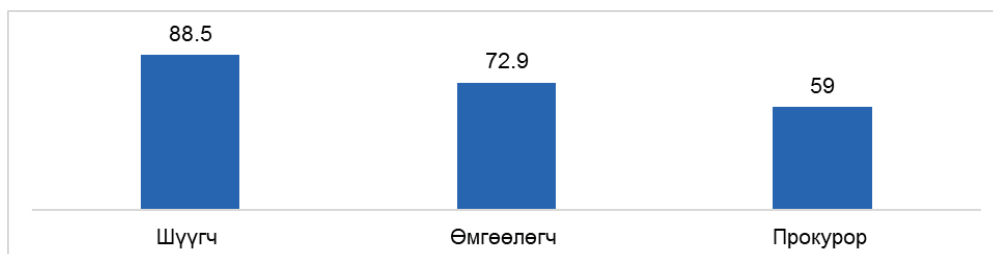
2018-2022 онд ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3-т заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа” гэх үндэслэлээр гаргасан шийдвэр нийт шийдвэрийн 25.4 хувь, 14.9.2-т заасан “эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн” цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан шийдвэр нийт шийдвэрийн 19.8 хувь байгаа нь хамгийн түгээмэл үндэслэл болсныг харуулж байна.

2017 оны ЭХХШТХ-д 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр мөн хуулийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3 дахь заалтад “Гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаарх үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл” гэснийг “гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт” гэж өөрчилсөн нь хэт өргөн зохицуулалт бөгөөд 2002 оны ЭБШХ-д байсан “болзошгүй” гэсэн таамаглал бүхий үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэж байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, ИБУТЭТОУП-ын холбогдох хэм хэмжээнд нийцэхгүй юм.

ХЭҮК-оос Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүгч, прокурор, мөрдөгч, өмгөөлөгчдийн дунд хийсэн социологийн судалгааны дүнгээр “гэмт

хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл байгаа” гэсэн үндэслэлийг практикт хэрэглэхэд хамгийн хүндрэлтэй, ойлгомжгүй байдаг гэж шүүгчдийн 88.5 хувь, өмгөөлөгчдийн 72.9 хувь, прокуроруудын 59 хувь тус тус хариулжээ<sup>42</sup>.

**Бүдүүвч 1.9 Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт байгаа гэх үндэслэлийг хэрэглэхэд хүндрэлтэй гэж хариулсан, хувиар**



Түүнчлэн ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3-т заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл” гэсэн үндэслэлийг хэрэглэхэд тулгамдаж буй асуудлын талаар судалгаанд оролцогч талуудын байр суурийг нэгтгэн үзүүлбэл.

**Тохиолдол 1.9**

**Шүүгч:** ...Нотлох баримтууд нь дээрх үндэслэлээ хангалттай тогтоож чаддаггүй, тодорхойлоход бэрхшээлтэй, хийсвэр ойлголт, энэ үндэслэлээр ямар ч хэрэгт хүнийг цагдан хорих боломжтой ерөнхий заалт...

**Прокурор:** ...Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл байгаа гэдэг нь ойлгомжгүй зохицуулалт, таамаглал дэвшүүлдэг, нотолж буй баримтыг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болгож үнэлүүлэхэд бэрхшээлтэй. Үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл гэдэгт ямар баримт мэдээлэл хамаарах нь ойлгомжгүй. Мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны хүрээнд дээрх мэдээлэл ихэвчлэн авагддаг, шүүхээс нотлох баримт шаарддаг...

**Өмгөөлөгч:** ...Практик дээр нотлогдож тогтоогддоггүй, үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл гэдэгт ямар баримт мэдээллийг хамруулан ойлгох талаар нэгдсэн ойлголт байхгүй. Прокурор, шүүгчийн үзэмжээр шийдвэрлэх боломжтой, эх сурвалжгүй гэрчийн мэдүүлэг зэрэгт үндэслэдэг. Улс төрийн гэх тодотголтой хэрэгт түгээмэл хэрэглэдэг болсон. Гүйцэтгэх ажлын шугамаар авсан мэдээллийг үндэслэдэг, таамаглалд тулгуурладаг, хэт хийсвэр зохицуулалт, субъектив хандлагаар ханддаг гэжээ...

(ХЭҮК-оос Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдийн дунд хийсэн социологийн судалгааны дүгнэлтээс)

<sup>42</sup> ХЭҮК-оос Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх, тулгамдаж буй асуудлыг нээн илрүүлэх, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар мэргэжлийн байгууллага (Нийслэлийн 6 дүүрэг, 17 аймгийн 55 шүүгч, 121 прокурор, ЦЕГ, АТГ-ын 155 мөрдөгч, 115 өмгөөлөгч)-ын 446 албан хаагчдын дунд явуулсан 11-15 сонгох, 5 нээлттэй асуулт бүхий санал асуулга, судалгааны үр дүн.

Судалгааны дүнгээс үзэхэд, ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3-т заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл” гэсэн үндэслэлийг хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдагт эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хэрэгжүүлэгч талууд санал нэгдэж байгаа бөгөөд уг зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчим хэм хэмжээнд нийцүүлэн өөрчлөх нь хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч цагдан хорихгүй байх баталгааг бүрдүүлнэ.

Сүүлийн 5 жилийн дунджаар авч үзвэл, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан гэсэн үндэслэлээр шүүхээс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэсэн тохиолдол 30.2 хувь буюу хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байна.

Судалгаанд оролцсон талуудын хариултаас үзэхэд, “оргон зайлахыг завдсан” гэсэн ойлголт нь хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдлыг үүсгэдэг бөгөөд ерөнхий утгыг агуулдаг талаар дурджээ. Тухайлбал: судалгаанд оролцсон шүүгчдийн 30.8 хувь, прокуроруудын 41 хувь, өмгөөлөгчдийн 27.1 хувь нь, мөрдөгчдийн 16.1 хувь нь энэ санааг илэрхийлжээ.

Судалгаанд оролцогчдоос авсан нээлттэй санал асуулгад “оргон зайлахыг завдсан гэдэг ойлголтыг тогтоох, нотлоход хүндрэлтэй хийсвэрлэл таамаглалд тулгуурласан ойлголт”, “оргон зайлахыг завдсан гэдэг үндэслэлийг бодитой тогтоож чаддаггүй, утсаар дуудаад ирээгүй зэргийг ойлгодог” гэж нийтлэг байдлаар хариулжээ.

#### **Тохиолдол 1.10**

*...Анх намайг 2019 оны 10 дугаар сарын сүүлчээр ... улсад ... хагалгааны цаг товлосон, визээ мэдүүлчихсэн виз гарчихсан байхад “оргон зайлах гэж байна” гэсэн үндэслэлээр хууль бусаар 127 хоног буюу 4 сарын хугацаанд тасралтгүй цагдан хорьсон. Цагдан хоригдохоос өмнө 2019 оны 09 дүгээр сарын 05-ны өдөр ... эмнэлэгт ... гэсэн яаралтай хагалгаа хийлгэх онош тавигдсан байсан. Уг хагалгааг хийлгэхээр ... улсад хагалгааны цаг аваад явах гэж байсан үе. Энэ тухай холбогдох баримтуудыг өмгөөлөгчийн хамт үндэслэл бүхий гомдол, хүсэлтүүд удаа дараа гаргаж байсан хэдий ч огт авч хэлэлцээгүй 4 сар хоригдсон. Энэ хугацаанд миний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой аюул учруулахуйц ... хорт хавдар гэсэн өвчтэй болсон. Ийм айхтар өвчний онош тогтоогдсон боловч эмчилгээ хийлгүүлж чадахгүй байсаар өнөөдрийг хүрч хилс хэрэгт гүтгэгдэн ялтан болж шоронд хоригдлоо...*

*(Улсын Дээд шүүхийн 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 43 дугаар тогтоолоос)*

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах гэсэн зохицуулалт хэт өргөн агуулгыг мөн илэрхийлж байна. Энэ талаар судалгаанд оролцсон

өмгөөлөгчдийн 52.3 хувь нь ЭХ-ийн зорилтод нийцүүлж оногдуулах эрүүгийн хариуцлагын доод хэмжээг харгалзан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь практикт түгээмэл бөгөөд хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдаг талаар дурджээ.

### Тохиолдол 1.11

*...Хуулийн зорилтод нийцүүлнэ гэж ерөнхий агуулгаар цагдан хорих нь буруу, практикт маш өргөн агуулгаар хавтгайруулан хэрэглэдэг, хууль хэрэглээний нэгдсэн ойлголт бий болоогүй, болох ч боломжгүй. Яллагдагчаар татсан бол шууд хорьдог, яллагдагчийн хувийн байдал, гэмт хэргийн шинжийг харгалздаггүй. Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь тогтоогдоогүй байхад 8 жилээс дээш хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэгт яллагдагчаар татагдсан гэдэг үндэслэлээр хорьж байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайг зөвхөн шүүх тогтооно гэж заасныг зөрчдөг гэжээ...*

*(ХЭҮК-оос өмгөөлөгчдийн дунд хийсэн социологийн судалгааны дүгнэлтээс)*

ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-т заасан “Оргон зайлахыг завдсан”, мөн зүйлийн 1.3-т заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн” гэсэн зохицуулалтууд Монгол Улсын Үндсэн хууль, ИБУТЭТОУП-аар баталгаажуулсан хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хязгаарлахад тавигддаг шаардлагыг хэт өргөжүүлсэн шинжтэй зохицуулалт болжээ. Тиймээс ЭХХШТХ-д цагдан хорих үндэслэлийг бодит байдалд тулгуурласан, дур мэдэн хэрэгжүүлэхээс урьдчилан сэргийлсэн зохицуулалтыг хийх шаардлагатай.

### 1.3.3 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг эцсийнх болгож хэрэглэх

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь тухайн хүн бусад эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарладаг онцлогтой. Тиймээс хүнийг ноцтой хор уршгаас хамгаалах, бусдад хохирол учруулахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор эрх чөлөөг нь хязгаарлах тохиолдолд уг арга хэмжээ үндэслэлтэй, зайлшгүй шаардлагатай байх ёстой.<sup>43</sup> Энэ арга хэмжээг зөвхөн эцсийн арга хэмжээ болгож, боломжит хамгийн богино

<sup>43</sup> 1061/2002, Fijalkowska v. Poland, 8.3 дахь хэсэг; 1629/2007, Fardon v. Australia, 7.3 дахь хэсэг; Холбогдох дүгнэлтийг: Russian Federation (CCPR/C/RUS/CO/6, 2009), 19 дэх хэсгээс харна уу; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 14-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн (b).



хугацаагаар тогтоох бөгөөд хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмыг ягштал мөрдөх ёстой.<sup>44</sup> Хууль бусаар цагдан хоригдсон тохиолдолд хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхийг олон улсын эрх зүйгээр хүлээн зөвшөөрч, баталгаажуулсан тул аль болох өөр төрлийн үр нөлөөтэй таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх нь зүйтэй.

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан нийт гэмт хэргийн 80 орчим хувьд хорих болон бусад төрлийн ялыг хэрэглэж болох сонгох санкцтайгаар хуульчилсан бөгөөд шүүхийн шийтгэх тогтоолоос түүвэрлэн үзэхэд мөрдөн байцаалтын шатанд цагдан хоригдсон хүнд хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулсан тохиолдол цөөнгүй байна<sup>45</sup>. Энэ тохиолдолд цагдан хоригдсон хугацааг Эрүүгийн хуулийн 6.10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг удирдлага болгон “Баривчлагдсан, цагдан хоригдсон нэг хоногийг торгох ялын арван таван нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын найман цагаар, зорчих эрхийг хязгаарлах ялын нэг хоногоор... тооцож эдлэх ялаас хасна” гэсэн зарчмаар шийдвэрлэж байгаа ч цагдан хоригдсон талаар гомдол гаргах, нөхөн төлбөр авах зохицуулалт үйлчлэх эсэх нь эргэлзээтэй, ихэнх тохиолдолд орхигдож байна.

Мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг эхний байдлаар хэрэглэх хандлага түгээмэл байна. ЭХХШТХ-ийн 14.1 дүгээр зүйлд зааснаар прокурорын байгууллагаас 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш нийт 24219 хүн, хуулийн этгээдэд хуульд заасан таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар санал ирүүлснээс 21558 хүн буюу 89.2 хувьд нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар, 2482 хүн буюу 10.1 хувьд нь хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар, 168 хүн, 11 хуулийн этгээдэд буюу 0.7 хувьд нь тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан үүргээ биелүүлэхийг түдгэлзүүлэх арга хэмжээг авхуулахаар тус тус ирүүлсэн байна<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> 1061/2002, Fijalkowska v. Poland, 8.3 дахь хэсэг.

<sup>45</sup> Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх шүүгдэгч Д.М холбогдох хэргийг 2022 оны тавдугаар сарын ..-ны өдөр хянан хэлэлцээд шүүгдэгчийг ... дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцон, 1 /нэг/ жилийн хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял оногдуулж, уг ялыг Улаанбаатар хот, Баянзүрх дүүргийн нутаг дэвсгэрээр тогтоон шийдвэрлэсэн байна. Тэрбээр мөрдөн байцаалтын шатанд цагдан хоригдсон юм.

<sup>46</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2017-2022 оны тайлангууд.

**Хүснэгт 1.12 Прокурорын байгууллагаас шүүхэд таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн санал (2017-2022 он)**

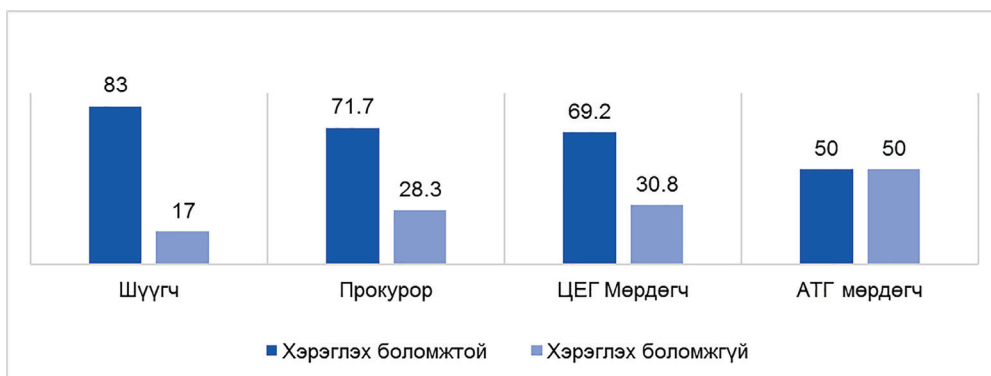
Огноо	Прокуроороос таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн хүн, хуулийн итгээд	Үүнээс					
		Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн хүн	Хувь	Хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээ авхуулахаар ирүүлсэн хүн	Хувь	Тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан үүргээ биелүүлэхийг түдгэлзүүлэхээр ирүүлсэн хүн, хуулийн этгээд	Хувь
2017	3383	3183	94.1	196	5.8	4	0.1
2018	5071	4647	91.6	399	7.9	25	0.5
2019	4693	3965	84.5	680	14.5	48	1.0
2020	4166	3672	88.1	451	10.8	43 (11 Хуулийн этгээд)	1.0
2021	3196	2933	91.8	229	7.2	34	1.1
2022	3710	3158	85.1	527	14.2	25	0.7
Нийт	24219	21558	89.2	2482	10.1	179	0.7

Мөрдөгчдөөс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахгүй бол мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулж буй түгээмэл хүчин зүйлсийг тодруулахад, цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн 90.1 хувь нь яллагдагч оргон зайлах, 65.5 хувь нь яллагдагч дахин гэмт хэрэг үйлдэх, 41.5 хувь яллагдагч амиа хорлох, 41.5 хувь нь нотлох баримт, эд мөрийн баримтыг устгах, нуун далдлах, 33.1 хувь нь яллагдагч шүүгч, прокурор, мөрдөгч болон оролцогч, бусад оролцогч нарт нөлөөлөх, тэдгээрийг дарамтлах гэж хариулсан. Харин Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөгч нарын 88.9 хувь нь яллагдагч оргон зайлах, 38.9 хувь нь яллагдагч дахин гэмт хэрэг үйлдэх, нотлох баримт, эд мөрийн баримтыг устгах, нуун дарагдуулах, шүүгч, прокурор, мөрдөгч болон оролцогч, бусад оролцогч нарт нөлөөлөх, тэдгээрийг дарамтлах гэж хариулсан байна.

Санал асуулгын дүнгээс харахад, яллагдагчийг цагдан хорихгүй тохиолдолд мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулдаг хамгийн түгээмэл хүчин зүйл нь гэмт хэрэгт холбогдсон хүн оргон зайлах шалтгаан болж байна. Үүний дараа дахин гэмт хэрэг үйлдэх, нотлох баримт, эд мөрийн баримтыг устгах, нуун дарагдуулах зэргээр мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулдаг шалтгааныг нэрлэсэн байна.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх түгээмэл шалтгаан болж байгаа гэмт хэрэгт холбогдсон хүн оргон зайлах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор ЭХХШТХ-ийн 14.5 дугаар зүйлд заасан хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх боломжтой эсэхийг санал асуулгад оролцогч талуудаас тодруулахад АТГ-ын мөрдөгчдөөс бусад оролцогчдын 69-83 хувь нь хэрэглэх боломжтой гэжээ.

**Бүдүүвч 1.10 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний оронд хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээг хяналтын төхөөрөмж ашиглан хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хариулсан байдал, хувиар**



Зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг<sup>47</sup> (electroning monitoring tag буюу цахим гав) амжилттай хэрэгжүүлж буй орнуудад мөн энэ төрлийн төхөөрөмжийг таслан сэргийлэх арга хэмжээнд хэрэглэх тохиолдол цөөнгүй байна.

ЭХХШТХ-ийн 14.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь Монгол Улсын хилээр гарахыг хязгаарлах, тодорхой газар очих, тодорхой хүнтэй уулзахыг хориглох, тогтоосон замаар зорчихыг яллагдагчид даалгаж, хязгаарлалт тогтоох хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна. Мөн хуулийн 14.5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүхийн шийдвэрт яллагдагчийн очих, оршин суух, ажиллах, зорчих газар, тодорхой хүнтэй уулзахгүй, харилцахгүй байхыг зааж, хяналт тавихыг эрх бүхий байгууллагад даалгана”, 4 дэх хэсэгт “Шүүхийн шийдвэрт заасан бол хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээний хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага нь яллагдагчид хяналтын төхөөрөмж ашиглан хяналт тавина” гэж тус тус заасан нь

<sup>47</sup> Зорчих эрхийг хязгаарлах ял нь 2015 оны ЭХ-д нэн шинэ төрлийн ял болж хуульчлагдаж, 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн байна. Өнөөдрийн байдлаар Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар энэхүү ялын хяналтыг хэрэгжүүлж байна.

хяналтын төхөөрөмж буюу цахим гав ашиглан хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээг үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг хуульчилсан юм.

Шүүхийн практикт хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэхдээ тодорхой газар очих, тодорхой хүнтэй уулзахыг хориглох, тогтоосон замаар зорчихыг яллагдагчид даалгаж, хязгаарлалт тогтоох зэргээр таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч хяналт тавихыг мөрдөх албанд даалгаж байгаа боловч хяналт нь үр дүнтэй, бүрэн хэрэгжиж чадахгүй байна. Хяналтын төхөөрөмж ашиглах хувилбарыг сонгох нь илүү үр дүнтэй, мөн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг сонголттой, эцсийн арга хэмжээ болгож хэрэглэх, яллагдагчийг цагдан хорих арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлыг багасгах, хүний эрхийг хангахад ач холбогдолтой гэж дүгнэж байна.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг нийслэл, орон нутагт хэрэгжүүлсэн байдлыг харвал, 2020 онд нийслэлд 1419, орон нутагт 736, 2021 онд нийслэлд 861, орон нутагт 538, 2022 онд нийслэлд 966, орон нутагт 624 яллагдагчдад авсан байна<sup>48</sup>. Энэхүү судалгаанаас харахад, нийслэлд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан яллагдагчийн тоо олон байна. Иймээс зорчих эрхийг хязгаарлах ялын хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой бүс дэх яллагдагчид хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээг цахим гав /бугуйвч/ ашиглан хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой.

Хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээнээс гадна барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний оронд сонголттой байдлаар хэрэглэгдэх боломжтой. Мөн гадны улс орнуудад ийнхүү хэрэглэх түгээмэл чиг хандлага байна. Судалгаанд оролцогчдоос барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээнд барьцааны хэмжээг хэрхэн яаж тогтоодог вэ гэдэг асуултад санал асуулгад оролцсон прокуроруудаас 6 оролцогч огт хэрэглэж байгаагүй, 27 оролцогч хувийн байдлыг харгалзана гэж хариулсан бол бусад оролцогчид холбогдсон гэмт хэргийн шинжийг харгалзана гэжээ. Манай улсад барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэхдээ барьцааны хэмжээг тогтоох, тооцох аргачлалыг бий болгоогүй, эрх зүйн орчин дутмаг байгаагаас барьцааны хэмжээг тогтооход маргаантай нөхцөл байдал цөөнгүй үүсдэг байна.

<sup>48</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг.

## Тохиолдол 1.12

...Ж.Э нь Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшин оролцож байх үед Эрүүгийн хэргийн гэм буруугийн шүүх хуралдааныг 2020 оны 06 дугаар сарын 11-ний өдрийн 11:00 цагт хийхээр товлөгдсон бөгөөд энэхүү шүүх хуралдаанд өмгөөлөгч Г.О, Б.Б бид оролцож, "Сонгуульд оролцож, иргэд сонгогчидтой хийх сонгуулийн сурталчилгааны хуваарьт уулзалт, хурал цуглаан төлөвлөгөөний дагуу явагдаж байгаа тухай хүндэтгэн үзэх шалтгааны дурдан шүүх хуралдааныг хойшлуулах тухай" хүсэлтийг гаргасан. Гэтэл энэ өдрийн шүүх хуралдаанаас 2020/1113/.... дугаартай захирамж гаргаж, Ж.Э нь "... шүүхийг хүндэтгээгүй, мөн 10 тэрбум төгрөгийн барьцааг 3 хоногийн дотор байршуулаагүй ..." гэх үндэслэлээр цагдан хорих шийдвэрийг ..... дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс гаргасан.

(Улсын Дээд шүүхийн 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 43 дугаар тогтоолоос)

Монгол Улсын Засгийн газраас УИХ-д 2022 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн ЭХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлд Эрүүгийн хуулийн 21.11 дүгээр зүйлд заасан "Оргон зайлах" гэмт хэргийн шинжийг өргөжүүлэх талаар "Сэжигтнийг баривчлах, эсхүл цагдан хорихоос бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан яллагдагч, шүүгдэгч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас зориуд зайлсхийсэн бол зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ" гэж тусгажээ.

Судалгаанд оролцогчоос "Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шүүхийн шатнаас оргон зайлах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэхийг хязгаарлах хүчин зүйл болох уу" гэсэн асуултад шүүгчдийн 64.4 хувь, прокурорын 53.6 хувь, мөрдөгчдийн 40.9 хувь буюу нийт оролцогчдын 53 хувь нь санал нийлнэ гэж хариулжээ. Харин ХЭҮК-оос хязгаарлалт тогтоох, барьцаа авах болон бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх бус, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь олон талын ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Өнөөгийн практикт хязгаарлалт тогтоох арга хэмжээнд хяналт тавих үүргийг цагдаагийн байгууллагаас биечлэн эсхүл өөрт нь даалгаж, барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээг тодорхой аргачлалгүй хэрэглэж байгаагаас шалтгаалан эдгээр таслан сэргийлэх арга хэмжээ үр нөлөө багатай гэсэн ойлголт нэмэгдэж, улмаар цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг түгээмэл хэрэглэдэг болох нь шүүхийн статистикаас (Хүснэгт 1.12) харагдаж байна.

ЭХ-д хорих ял оногдуулахгүйгээр заасан гэмт хэрэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэхгүй байх, цагдан хорихыг эцсийн

арга хэмжээ болгож хэрэглэх боломжийг бүрдүүлэх үүднээс хязгаарлалт тогтоох арга хэмжээг цахим төхөөрөмж ашиглаж, барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээг үндэслэл бүхий аргачлалд тулгуурлан хэрэглэх, цагдан хорихоос бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээнээс оргон зайлах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож, ял оногдуулах талаарх Эрүүгийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг эргэн харах шаардлагатай.

### **1.3.4 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах шүүхийн хэлэлцүүлэг ба мэтгэлцэх зарчмын хэрэгжилт**

ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "...Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй..." гэж, мөн зүйлийн 4 дэх хэсэгт "...цагдан хоригдож эрх чөлөөгөө хасуулсан хүн бүр ийнхүү хорьж саатуулсан нь хууль ёсны эсэхийг шүүхээр даруй тогтоолгох, хууль бусаар хорьсон бол суллуулах шийдвэр гаргуулах эрхтэй" гэж тус тус заажээ. Тус пактад заасан "дур мэдэн" гэсэн ойлголт нь Эрүүгийн хэргийн улмаас урьдчилан хорих арга хэмжээний бүх нөхцөл үндэслэлтэй, зайлшгүй шаардлагатай байна гэсэн агуулгыг илэрхийлнэ.<sup>49</sup> Мөн цагдан хорих арга хэмжээ хэрэглэх, баривчилсан шалтгаан бодитой эсэхийг шүүх хараат бусаар хянан шийдвэрлэх, ингэхдээ наад зах нь шийдвэрийн үндэслэл болсон нотлох баримтын гол агуулгыг мэдэгдэж байх нь шүүхийн шийдвэр хууль ёсны болохыг баталгаажуулдаг.<sup>50</sup>

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь яллах болон өмгөөлөх талуудын тэгш эрхийн зарчим дээр тулгуурласан мэтгэлцээний үндсэн дээр явагддаг байх ёстой. Мэтгэлцээн нь шүүхийн хэлэлцүүлэг, шүүх хуралдааны явцад шүүхээс гарах аливаа шийдвэрийн үндэслэл болохын зэрэгцээ шүүгч талуудын мэтгэлцэж буй байдалд дүгнэлт хийж шийдвэрээ хөндлөнгийн хараат бусаар гаргах учиртай. 2017 оны ЭХХШТХ-д цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, өөрчлөх, хүчингүй болгох, хугацаа сунгах асуудлыг шүүхийн хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх зохицуулалтыг шинээр тусгасан нь хүний эрхийг хангах, хууль бус, дур мэдэн цагдан хорих явдлаас хамгаалсан дэвшилттэй зохицуулалт юм. Гэвч ХЭҮК-ын хийсэн судалгаагаар шүүхийн хэлэлцүүлэг үр дүнтэй явагддаггүй, шүүх мэтгэлцээнд үндэслэсэн хөндлөнгийн шийдвэр гаргадаггүй, өмгөөлөгчийн оролцоо хангалтгүй байгаа нь илэрсэн.

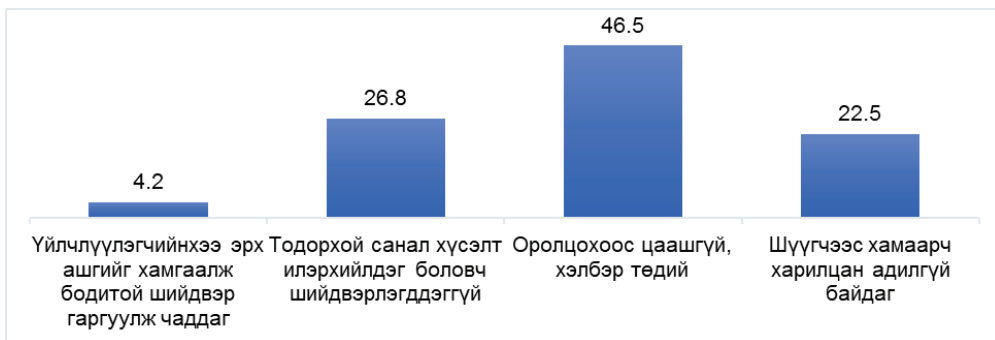
Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, өөрчлөх, хүчингүй болгох, хугацаа сунгах эсэхийг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэгт "өмгөөлөгчийн оролцоо, мэтгэлцэх зарчим хангагдаж байгаа эсэх"

<sup>49</sup> 1369/2005, Kulov v. Kyrgyzstan, 8.3 дахь хэсэг Эрүүгийн хэргийн урьдчилан хорих асуудлыг IV хэсэгт авч үзнэ.

<sup>50</sup> Энэхүү пактын болон олон улсын хүмүүнлэгийн эрх зүйн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх заалтын харилцан хамаарлын талаар доорх 64-67 хэсгийг үзнэ үү.

талаар судалгаанд оролцсон шүүгч, прокуроруудын 46 хувь нь “дунджаас дээгүүр” гэж хариулсан бол “хангалттай сайн” гэж шүүгчдийн 3.8 хувь, прокуроруудын 10.3 хувь нь тус тус үзжээ. Харин өмгөөлөгчдийн 72.1 хувь нь “өмгөөлөгчийн оролцоо туйлын хангалтгүй” байдаг талаар дурджээ.

**Бүдүүвч 1.11 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах шүүхийн хэлэлцүүлэгт өмгөөлөгчийн оролцооны үнэлгээ, хувиар (өмгөөлөгчдөөс авсан судалгаа)**



Өмгөөлөгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хэлэлцүүлэгт оролцох өмгөөлөгчийн оролцоо хангалтгүй, өмгөөллийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа шалтгааныг “цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар гаргаж буй саналын үндэслэл, түүнийг нотолсон нотлох баримттай өмгөөлөгчийг танилцуулдаггүй, талуудыг мэтгэлцэх боломж олгодоггүй” гэж тайлбарлаж байна.

**Тохиолдол 1.13**

*...Одоогийн практикт нотлох баримттай танилцах тайлбар гаргах мэтгэлцэх боломжгүй, гүйцэтгэх ажлын шугамаар авагдсан мэдээлэлтэй танилцуулдаггүй, мөрдөн байцаах ажиллагаа дууссаны дараа хавтаст хэрэгтэй танилцахад цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан үндэслэл баримт, мэдээлэл нь цагдан хорих үндэслэл болгоход хангалтгүй байх тохиолдол байдаг...*

*...Мөрдөгч, прокуророос ирүүлж буй нотлох баримттай танилцуулдаггүй тул шүүхийн шийдвэртэй санал нийлэх боломжгүй болдог. Хилсээр цагдан хоригдсон гэх ойлголт гардаг...*

*...Мэтгэлцээний нэг тал болох өмгөөлөгчөөс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нотолсон нотлох баримтыг нуух хууль зүйн үндэслэл байхгүй. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиар цагдан хорионы хуралд өмгөөлөгч нарын зүгээс ямар нотлох баримтаар цагдан хорьж байгааг мэдэх боломжгүй. Тэдгээртэй танилцах эрх байхгүй. Зөвхөн шүүгч, прокурор хэргийн материалтай танилцаж хэргийг шийдвэрлэж байгаа нь хэт нэг талыг барьсан мэтгэлцэх зарчим хэрэгжих ямар ч боломжгүй нөхцөл байдал үүсдэг...*

*(ХЭҮК-оос өмгөөлөгчдийн дунд хийсэн социологийн судалгааны дүгнэлтээс)*

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар гаргаж буй саналын үндэслэл, түүнийг нотолсон нотлох баримттай өмгөөлөгчийг танилцуулахгүй байх шалтгаан ЭХХШТХ-ийн зохицуулалттай холбоотой гэж дүгнэж болно.

ЭХХШТХ-ийн 29.3 дугаар зүйлд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын нууцлал гэх зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах байгууллага, албан тушаалтан хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын төлөвлөлт, явц, үр дүнгийн нууцлалыг хангаж ажиллана”, мөн зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын материалыг прокурорын зөвшөөрснөөр, прокурорын мэдэгдэх бололцоотой гэж үзсэн хэмжээгээр нийтэд мэдэгдэж болно”, мөн хуулийн 32.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “мөрдөгч мөрдөн шалгах бүх ажиллагааг хийж дууссан, хэргийн бодит байдлыг бүрэн нотолж тогтоосон гэж үзвэл яллагдагч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, тэдний хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчид хавтаст хэргийн материалтай танилцахыг мэдэгдэнэ” гэж тус тус заажээ.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг ихэвчлэн мөрдөн байцаалтын шатанд авдаг бөгөөд мөрдөн байцаалтын ажиллагаа дусаагүй гэх шалтгаанаар цагдан хорих арга хэмжээ авах, сунгах, өөрчлөх үндэслэл болж буй нотлох баримтыг өмгөөлөгчид танилцуулдаггүй, мөрдөн шалгах ажиллагааны нууц алдагдах гэсэн шалтгаанаар хаалттай бөгөөд эргэлзээтэй байдлаар шүүхийн хэлэлцүүлэг явагдаж байгаа нь НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлтэд мөн дурдагджээ.

#### Тохиолдол 1.14

*...Мөн уг тогтоолыг гарсан даруйд тухайн өдрийн буюу 2022 оны 01 дүгээр сарын 1.-ний өдрийн 16 цагт Д.А-д цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах саналыг шүүхэд хүргүүлж, шүүх 17 цагт хурал зарлаж, “дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй” гэх Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3 дахь заалтын “гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа” гэх үндэслэлээр түүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан...*

*...Шүүх цагдан хорих шийдвэр гаргахдаа тухайн этгээд “дахин ямар гэмт хэрэг үйлдэх” гэж байгааг болон “ямар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл” байгааг нягталж, тогтоосны үндсэн дээр шийдвэрээ гаргах ёстой...*

*...Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой аливаа шүүх хуралдаан нь талуудын эрх тэгш мэтгэлцээний үндсэн явагдах зарчимтай бөгөөд энэ зарчмын дагуу яллах, өмгөөлөх тал нь нотлох баримт судлах, тайлбар гаргахад адил тэгш эрхтэй байхыг ойлгодог...*



*...Гэтэл таслан сэргийлэх арга хэмжээг, ялангуяа цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах прокурорын саналыг шүүхээр хянан шийдвэрлэхэд саналын үндэслэлийг тодорхой болгодоггүй, тухайн саналтай холбоотой нотлох баримтыг өмгөөлөх талд огт танилцуулалгүйгээр шийдвэрлэдэг нийтлэг зөрчил шүүхийн практикт энгийн үзэгдэл болоод удаж байна...*

*(ХЭҮК-т Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны гишүүн, Өмгөөлөгч П.Ц-ээс албан бичгээр хандсан гомдлоос)*

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, сунгах, өөрчлөх эсэхийг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэгт мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин дутмаг байх нь шүүхийн шийдвэрт эргэлзэх, гаргасан шийдвэрээ олон нийтэд тайлбарлахад хүндрэл учруулдаг, улмаар шүүхийн хараат бус байдал, шүүгчийн аюулгүй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй юм. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэсэн үндэслэл, баримтыг яллагдагч, өмгөөлөгчид танилцуулах нь гэрч хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулах сөрөг нөлөөтэй гэж мөрдөгч, прокурорын зүгээс тайлбарлаж байгааг анхаарах нь зүйтэй боловч Гэрч хохирогчийг хамгаалах тухай хууль, Өмгөөллийн тухай хуулиар шийдвэрлэх боломжтой юм.

Өмгөөллийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсгийн 14.1.4 дэх заалтад “Өмгөөллийн нууц, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх явцад олж мэдсэн төрийн болон албаны нууц, байгууллагын нууц, хүний эмзэг мэдээллийг задруулахгүй байх үүрэгтэй” гэж заасан тул цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийн нотлох баримттай танилцаж мэтгэлцэх, нууц задруулж мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулсан тохиолдолд холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээлгэдэг байх нь зүйтэй.

### **Тохиолдол 1.15**

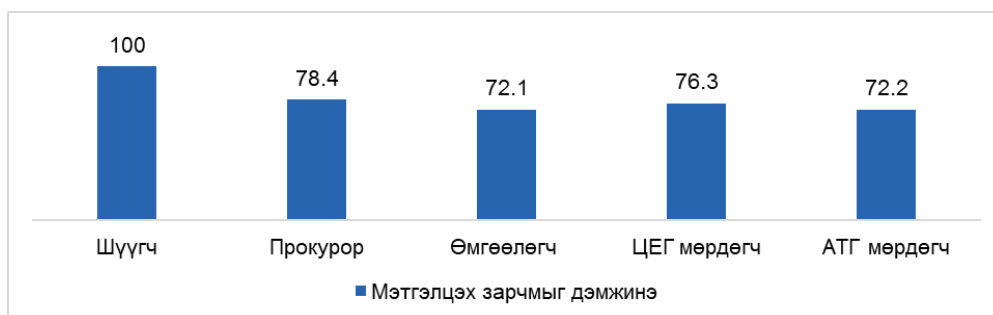
**Шүүгч:** ...Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь талуудын тэгш эрхийн мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдах ёстой. Аль аль тал нь нотлох баримтаа гаргаж мэтгэлцэх нь зүйтэй, талуудыг мэтгэлцэх тэгш боломжоор хангах шаардлагатай, цагдан хорих үндэслэлтэй эсэх талаар өмгөөлөгч, прокурор нотлох баримтын хүрээнд мэтгэлцэж шүүх хөндлөнгийн шийдвэр гаргах нь зөв.

**Прокурор:** ...Хүний эрхийг мэтгэлцэх зарчмаар хамгаалах нь зүйтэй, шүүхийн хэлэлцүүлэгт талуудын тэгш эрхийг хангах үүднээс зөвхөн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндэслэл болсон нотлох баримтыг танилцуулах нь зүйтэй ингэснээр өмгөөлөгч болон цагдан хоригдсон хүн шүүхийн шийдвэрт эргэлзэх, шийдвэртэй холбоотой гомдол, хүсэлт гаргах нь багасах нөхцөл болно. Нотлох баримтыг судлах тэгш боломж олгох нь хүний эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлнэ.

*(ХЭҮК-оос Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч, прокуроруудын дунд хийсэн социологийн судалгааны дүгнэлтээс)*

ХЭҮК-оос хийсэн судалгааны дүнгээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, сунгах, өөрчлөх эсэхийг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэгт талуудын мэтгэлцэх бололцоог тэгш хангаж, уг арга хэмжээ хэрэглэх үндэслэлд хамаарах нотлох баримтыг нээлттэй хэлэлцэж шийдвэр гаргадаг байхыг талууд дэмжсэн байна.

**Бүдүүвч 1.12 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах шүүхийн хэлэлцүүлэгт нотлох баримтыг нээлттэй хэлэлцдэг байх зарчмыг дэмжих үү?**



Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх эсэхийг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэг мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдахгүй, нотлох баримтыг ил тод хэлэлцдэггүй, цагдан хорих арга хэмжээ авагдаж байгаа хүнийг өмгөөлүүлэх эрхээр бүрэн хангахгүй байгаа нь ИБУТЭТОУП-ын 3 дахь хэсэгт заасан агуулгад хамаарх “Шүүхийн анхны хэлэлцүүлэг, дараагийн шатны шүүх хурлаар хүнийг цагдан хорьсон нь хууль ёсны, үндэслэлтэй эсэхийг хянан хэлэлцэхэд хоригдож буй этгээд хууль зүйн туслалцаа авах, зарчмын хувьд өөрийн сонгосон өмгөөлөгчөөр эрх ашгаа хамгаалуулах эрхтэй”<sup>51</sup> мөн 4 дэх хэсэгт заасан “ ... цагдан хоригдож эрх чөлөөгөө хасуулсан хүн бүр ийнхүү хорьж саатуулсан нь хууль ёсны эсэхийг шүүхээр даруй тогтоолгох, хууль бусаар хорьсон бол суллуулах шийдвэр гаргуулах эрхтэй”, мөн пактын 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “Шүүх ба тусгай шүүхийн өмнө бүх хүн тэгш эрхтэй” гэсэн заалтад нийцэхгүй байна.

<sup>51</sup> Холбогдох дүгнэлтийг үзнэ үү: Кеня (CCPR/C/KEN/CO/3, 2012), 19 дахь хэсэг; мөн 14-р зүйлийн 3 (d) дахь хэсэг; Үндсэн зарчмууд (102 дээрх тэмдэглэл), 11 дэх зарчим.

## Тохиолдол 1.16

...Яллагдагч Д.Б-ийн өмгөөлөгч Р.П 2022 оны 10 дугаар сарын 13-ны өдрийн Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг сунгах асуудлыг шийдвэрлэх шүүхийн хэлэлцүүлэгт гаргасан саналдаа "...прокурорын санал болгосон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан үндэслэл тогтоогдохгүй байгаа, хүүхдээ асран хамгаалдаг байсан, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа хүүхдийн асуудлыг шийдвэрлээгүй орхисон..."тул цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчилж өгөх талаар хүсэлт гаргасан ч ... дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч ... ийн 2022/ЦХШЗ/178а дугаар захирамжаар 30 хоногоор сунгаж шийдвэрлэжээ. Өмгөөлөгчийн энэ хүсэлтийн дагуу.. дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн 2022 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн 2022/ЕШЗ/1218 дугаартай захирамжаар урьд гаргасан шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож, яллагдагч Д.Б-д Монгол Улсын хилээр гарахыг хязгаарлах болон хувийн баталгаа гаргах таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч батлан даалтад гаргахаар шийдвэрлэжээ.

(ХЭҮК-ын гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны материалаас)

Иймд шүүхийн хэлэлцүүлэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх үндэслэлд холбогдох нотлох баримтыг танилцуулах замаар мэтгэлцэх зарчмыг бодитойгоор хэрэгжүүлэх бололцоог холбогдох хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

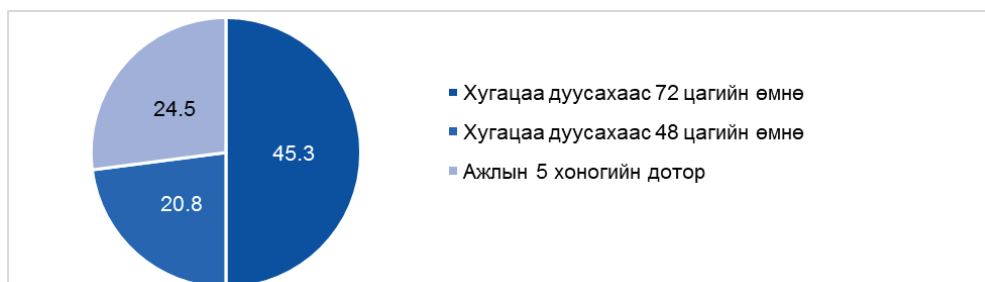
Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг сунгах саналыг прокурор шүүхэд хүргүүлж шийдвэрлүүлэх, шүүх прокурорын саналыг үндэслэн 24 цагийн дотор шүүхийн хэлэлцүүлгийн товыг оролцогч нарт мэдэгдэнэ гэж ЭХХШТХ-д<sup>52</sup> заасан. Практикт тулгамдаж буй асуудал нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, хугацааг сунгах саналыг прокуророос шүүхэд цаг тулгаж ирүүлдэг, шүүхийн хэлэлцүүлэгт бэлтгэх, шүүхийн хэлэлцүүлгийг зарлах, оролцогч нарын оролцох боломжийг бүрдүүлэх, эрхийг хангах боломжтой байдлаар саналаа ирүүлэхгүй тохиолдол түгээмэл байна.

Өмгөөлөгчдийн дунд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах эсэх тухай шүүхийн хэлэлцүүлэгт оролцоход өмгөөлөгчид тулгарч байгаа бэрхшээлүүдийн талаар санал асуулга явуулахад шүүх хуралдааны товыг тулгаж мэдэгддэг гэж 89.3 хувь нь хариулсан байна.

Санал асуулгад оролцсон шүүгчдийн 45.3 хувь нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацаа дуусахаас 72 цагийн өмнө саналыг шүүхэд ирүүлэх нь зохимжтой гэж үзсэн бол 24.5 хувь нь ажлын 5 хоногийн дотор, 20.8 хувь 48 цагийн өмнө ирүүлэх шаардлагатай гэж хариулжээ. Мөн санал асуулгад оролцсон

<sup>52</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634>

шүүгчдээс хэлэлцүүлгийн товыг оролцогч нарт мэдэгдэх боломжит хугацаагаар хангах, ажлын ачаалал, талуудын оролцоог хангах зэрэгт ач холбогдолтой. Саналыг 24 цагийн дотор тэр дундаа тухайн өдрийн ажлын цаг дуусахаас өмнө шүүхэд ирүүлэх нь хэргийн материалтай танилцах, товлогдсон шүүх хуралдаантай байх зэргээр шүүхийн бусад ажлын ачааллыг зохицуулах боломжгүй нөхцөл байдлыг бий болгодог гэсэн байна.



ЭХХШТХ-д прокурор ямар хугацааны өмнө саналаа шүүхэд ирүүлэх талаар заагаагүй нь шүүхээс хэлэлцүүлгийн товыг өмгөөлөгчид тулгаж мэдэгдэх, өмгөөлөгч оролцох боломжгүй, хэлэлцүүлэгт бэлтгэж амжихгүй байх зэрэг эрсдэл үүсэхэд нөлөөлж байна. Санал асуулгад оролцсон өмгөөлөгчдийн 36.6 хувь нь 48 цагийн өмнө, 32.4 хувь нь 72 цагийн өмнө, 19.7 хувь нь ажлын 5 өдрийн дотор шүүх хуралдааны товыг мэдэгдэж байх нь шүүхийн хэлэлцүүлэгт өмгөөлөгч оролцох, хэлэлцүүлэгт бэлтгэх боломжоор хангаж чадна гэж хариулжээ. Мөн санал асуулгад оролцсон өмгөөлөгчдийн шүүхийн хэлэлцүүлгийн товыг тулгаж мэдэгдээд онлайнаар оролц гэх шаардлага тавих байдал ихэссэн, мэтгэлцээнд бэлтгэх, нотлох баримттай танилцахад хугацаа шаардлагатай байдаг гэсэн бол дийлэнх нь шүүх хуралдаан давхцах, нотлох баримт цуглуулах хүсэлт гаргах, орон зайн хувьд хөдөө орон нутагт очиж хуралд оролцох боломж олгодоггүй зэрэг санал ирүүлжээ.

ЭХХШТХ-д прокуророос цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацаа сунгах саналыг хугацаа дуусахаас ямар хугацааны өмнө шүүхэд ирүүлэх, шүүх ямар хугацааны өмнө талуудад мэдэгдэх талаар нарийвчлан зохицуулах шаардлага харагдаж байна. Судалгаанд оролцсон өмгөөлөгч, шүүгчдийн зүгээс энэ хугацааг 48-72 цагийн өмнө мэдэгдэж байх нь шүүхийн хэлэлцүүлэгт бэлтгэх, өмгөөлөгчид оролцох боломжийг хангахад ач холбогдолтой гэсэн саналыг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

### 1.3.5 Цагдан хорих хугацаа ба хэргээ боломжит богино хугацаанд шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт

ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Баривчлагдсан буюу эрүүгийн хэрэгт буруутгагдсан аль ч хүнийг шүүгч буюу хуулийн дагуу шүүн таслах эрх хэмжээ олгогдсон бусад албан тушаалтанд даруй шилжүүлэх бөгөөд хүн хэргээ боломжийн богино хугацаанд шүүхээр шийдвэрлүүлэх буюу суллагдах эрхтэй” гэж заасан нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэсэн тохиолдолд хугацаа нь аль болох богино байх мөн цагдан хоригдсон яллагдагчийн холбогдсон хэргийг хурдан шуурхай шийдвэрлэх, суллах талаар гарсан шүүхийн шийдвэрийг даруй биелүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх үндэслэл болно.

ЭХХШТХ-д цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндсэн хугацааг ЭХ-д хорих ялын дээд хэмжээ 5 жил хүртэл хугацаагаар оногдуулахаар заасан гэмт хэрэгт 12 сар, ЭХ-д хорих ялын дээд хэмжээ 5 жилээс дээш хугацаагаар заасан гэмт хэрэгт 18 сар хүртэл байхаар хуульчилсан ба тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт дээд хугацаа нь 24 сар хүртэл байхаар хуульчилжээ.

ЭХ-д хорих ялын доод хэмжээ нь 6 сар дээд хэмжээ нь 20 жил хүртэл хугацаатай байхаар заасан. Ялын бодлогын хувьд ЭХ-д заасан 196 гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахаар хуульчилснаас 6 сараас 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэг 36, 1 жилээс 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэг 124 байна. Гэтэл хүнийг гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгахдаа цагдан хорих зайлшгүй шаардлагатай нөхцөл бий болсон боловч тухайн хүнийг цагдан хорьж буй нийт хугацаа нь ЭХ-д заасан оногдуулж болох хорих ялын хэмжээнээс их байх нь зохимжгүй гэж ХЭҮК дүгнэж байна.

ЭХХШТХ-ийн 14.10 дугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан цагдан хорих нийт хугацаа урт байна гэдэгтэй санал нийлэх үү гэх асуултад санал асуулгад оролцсон шүүгчдийн 82.7 хувь, Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөгчдийн 100 хувь, цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн 89.1 хувь, прокуроруудын 94.1 хувь нь тус тус санал нийлэхгүй гэж хариулсан бол өмгөөлөгчдийн 80.9 хувь хугацаа урт байна гэдэгтэй санал нэгдэнэ гэж хариулжээ. Судалгаанд оролцсон өмгөөлөгчид 3-6 сарын хугацаагаар цагдан хорих үндсэн хугацааг тогтоож өгөх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2020, 2021, 2022 оны судалгаагаар яллагдагч нарын цагдан хоригдсон хугацааг ангилан авч үзвэл<sup>53</sup>:

<sup>53</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг.

### **Хүснэгт 1.13 Яллагдагч нарын нийт цагдан хоригдсон хоног**

<b>Хугацаа</b>	<b>2020 он</b>	<b>2021 он</b>	<b>2022 он</b>
1-30 хоног	140	172	200
31-60 хоног	266	260	319
61-90 хоног	236	167	209
91-120 хоног	197	128	75
121-150 хоног	87	79	31
151-180 хоног	32	29	20
181-360 хоног	35	31	37
361-540 хоног	9	3	4
Нийт	1002	869	895

Дээрх хугацаанд цагдан хоригдсон яллагдагч нарын хувьд 2020 онд 69.7 хувийг, 2021 онд 63.9 хувийг, 2022 онд 67.4 хувийг 31-120 хоногийн хугацаагаар хоригдсон яллагдагч нар эзэлж байгаа бол 2020 онд 16.2 хувийг, 2021 онд 16.3 хувийг, 2022 онд 10.3 хувийг 121-540 хоногийн хугацаагаар хоригдсон яллагдагч нар эзэлж байна. Эндээс дүгнэн үзвэл, нийт цагдан хоригдсон яллагдагч нарын дийлэнх нь 120 хоног хүртэл хугацаагаар хоригдсон яллагдагч нар эзэлж байна.

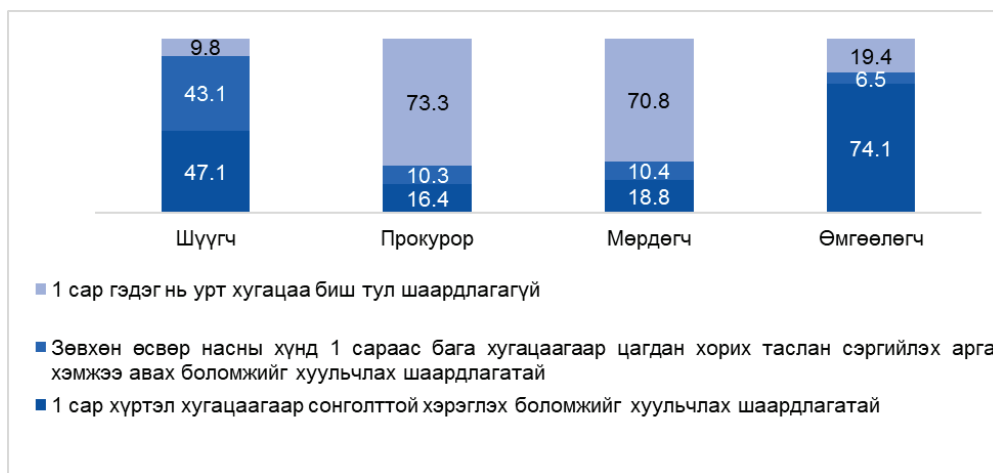
#### **Цагдан хорих хугацааг гэмт хэргийн шинж чанар, яллагдагчийн хувийн байдалд нийцүүлэн тогтоох**

ЭХХШТХ-д цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндсэн хугацааг 1 сар байна, хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлыг харгалзан яллагдагчийг цаашид цагдан хорих зайлшгүй шаардлагатай бол шүүх цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг тухай бүр 1 сар хүртэл хугацаагаар сунгах гэж шууд заасан нь яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч буй үндэслэл, түүний үйлдсэн гэмт хэргийн шинж, хувийн байдал зэргийг харгалзан шүүх эрх хэмжээнийхээ хүрээнд сонгон хэрэглэх боломжгүй байдлыг бий болгож байна. Энэ нөхцөл байдлаас шалтгаалан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан болон сунгасан 1 сарын хугацаа дуусах хүртэл тухайн хүнд авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндэслэлийг шүүх дахин хянах тохиолдол маш цөөн байна. 2018-2022 оны бүтэн жилд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан шүүгчийн захирамжийг эс зөвшөөрч 5.9-17.4 хувь нь гомдол гаргасан байх ба түүнийг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх мэдээлэл шүүхийн тайланд дурдагдаагүй байна.

Санал асуулгад оролцсон шүүгчдийн 47.1 хувь, прокуроруудын 16.4 хувь, цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн 18.8 хувь, өмгөөлөгчдийн

74.1 хувь нь нэг сар хүртэл хугацаагаар сонголттой хэрэглэх боломжийг хуульчлах шаардлагатай, шүүгчдийн 43.1 хувь, прокуроруудын 10.3 хувь, цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн 10.4 хувь, өмгөөлөгчдийн 6.5 хувь нь зөвхөн өсвөр насны хүнд нэг сараас бага хугацаагаар цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах боломжийг хуульчлах шаардлагатай, шүүгчдийн 9.8 хувь, прокуроруудын 73.3 хувь, цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн 70.8 хувь, өмгөөлөгчдийн 19.4 хувь нь “нэг сар” гэдэг нь урт хугацаа биш тул шаардлагагүй гэж тус тус хариулжээ.

**Бүдүүвч 1.14 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндсэн хугацааг өөрчлөх шаардлагатай эсэх?**



Цагдан хорих үндсэн хугацаа 1 сар байна гэсэн зохицуулалт нь гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд мөн нэгэн адил үйлчилдэг. Гэтэл гэмт хэрэгт холбогдсон өсвөр насны яллагдагчийн хувьд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахдаа ЭХХШтХ-д заасан нийтлэг шаардлагаас гадна тусгай зохицуулалтуудыг хэрэглэдэг. Ийнхүү тусгай зохицуулалтуудыг хэрэглэхийн учир нь 18 насанд хүрсэн хүнтэй адилхан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахаас татгалзах явдлаар илэрдэг. Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд энэ талаар үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалтууд бий. Гэтэл цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа нийтлэг байдлаар 1 сар байна гэсэн хугацааг өсвөр насны яллагдагч шууд хэрэглэх хуулийн зохицуулалт нь энэхүү үзэл санаанд нийцэхгүй байна. Сүүлийн 5 жилийн судалгаанаас үзэхэд нийт цагдан хоригдсон 14821 яллагдагчийн 309 буюу 2.1 хувь нь өсвөр насны хүн эзэлж байна<sup>54</sup>. ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлд “Хүн бүрд хамаарах нийтлэг арга хэмжээний зэрэгцээ хүүхэд бүрийн хувийн эрх чөлөө, аюулгүй байдлыг

<sup>54</sup> Монгол Улсын Шүүхийн 2018-2022 оны тайлангууд.

хамгаалах тусгай арга хэмжээ авах үүргийг бий болгосон<sup>55</sup> бол Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцод “Хүүхдийг баривчлах, саатуулах, хорих арга хэмжээг хамгийн богино тохиромжтой хугацаанд эцсийн арга хэмжээ болгон хэрэглэх”<sup>56</sup> талаар тусгажээ.

Цагдан хорих үндсэн болон сунгах хугацаа 1 сар гэж хатуу тогтоож байгаа заалтыг 1-30 хоног хүртэл сонголттойгоор хэрэглэх боломжийг хуульд тусгах, ялангуяа өсвөр насны яллагдагчид холбогдох хэрэгт насанд хүрсэн хүнтэй ижилхэн нийтлэг журам, хугацаа үйлчилж байгааг эргэн харах нь зүйтэй.

### **Хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлаас шалтгаалан цагдан хорих хугацаа сунгаж буй байдал**

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний нийт хугацаа урт, түүнийг сунгах үндэслэл ерөнхий байх, тухайлбал: хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлыг харгалзах нь мөрдөн шалгах ажиллагаа удаашрах боломж олгож, улмаар хэргээ аль болох богино хугацаанд шийдвэрлүүлэх, суллагдах эрхийг хязгаарлах, эрүү шүүлтэд өртөх эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг. Судалгаанаас үзэхэд, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны практикт яллагдагч, шүүгдэгчид холбогдох хэргийг 12-48 сар хүртэл хугацаагаар шийдвэрлэж чадахгүй цагдан хорих тохиолдол гарч байна. (Хүснэгт 1.13, 1.14)

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг сунгахдаа хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлыг харгалзан яллагдагчийг цаашид цагдан хорих зайлшгүй шаардлагатай бол шүүх цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг тухай бүр 1 сар хүртэл хугацаагаар сунгана гэж заасан. Олон улсын туршлагад хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдал гэх үндэслэлийг хэрэглэх тохиолдол байдаг ч цагдан хорих ерөнхий зохицуулалт гэж үзэж шүүхээр нөхцөл байдлыг нэг бүрчлэн хэлэлцэж шийдвэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл, хоригдох хугацаа уртсах тусам үндэслэлийг нотлох шаардлага өндөрсөнө гэсэн зарчим баримталдаг. Энэ үндэслэлийн талаар хуульчдын дунд ч нэг мөр ойлголт тогтоогүй байна. Харин тухайн нөхцөл байдлыг нэг бүрчлэн хэлэлцэж нотлох нь хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл болох ёстой.

Судалгаанд оролцсон шүүгчид хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдал гэх ойлголтод “хүнд гэмт хэрэг байх”, “гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нөхцөл байдал”, “холбогдсон хүний хувийн байдал”, “хохирол хор уршгийн шинж чанар”, “нотлох ажиллагаанд цаг хугацаа их шаардагдах”, “мөрдөн шалгах ажиллагаанд нөлөөлөх нөлөөлөл” зэргээр тайлбарласан бол прокурорууд

<sup>55</sup> 263/1987, González del Río v. Peru, 5.1 дэх хэсэг; 1758/2008, Jessop v. New Zealand, 7.9–7.10 дахь хэсгүүд.

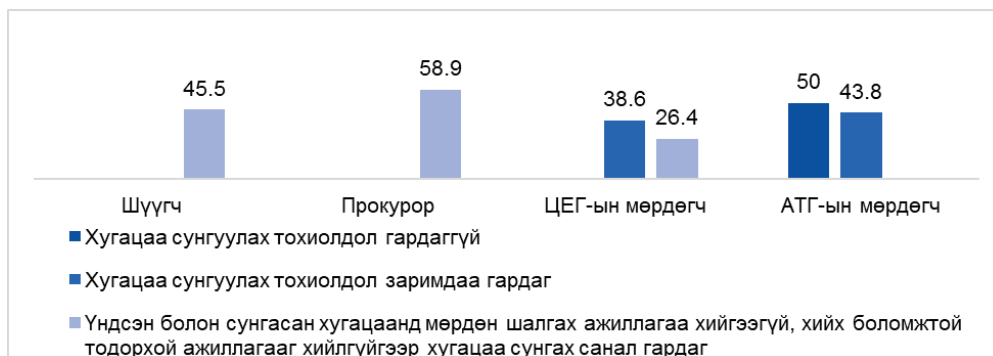
<sup>56</sup> Ерөнхий тайлбар №17-ийн 1 дэх хэсэг болон №32-ийн 42-44 дэх хэсгүүдийг үзнэ үү.



“олон үйлдэлтэй, олон оролцогчтой”, “мөн нийслэл болон орон нутаг дамжсан”, “шалгах ажиллагаа их, хэргийн хамрах хүрээ өргөнтэй”, “зүйлчлэлийн хувьд маргаантай”, “гэрч хохирогчид нөлөөлж болзошгүй”, “гэм буруугийн хувьд маргаантай”, урьд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан үндэслэл арилаагүй”, “хэргийг түргэн шуурхай илрүүлэх шалгах боломжгүй”, “мөрдөн шалгах ажиллагаанд аливаа хэлбэрээр саад учруулж байгаа”, “яллагдагчийн хувийн байдал”, “гэмт хэргийн шинж, нотолбол зохих байдлыг хангалттай бүрэн тогтооход учирч буй хүндрэл” зэргээр тайлбарлажээ. Харин Өмгөөлөгчид “олон оролцогчтой”, “олон үйлдэлтэй, нийслэл, дүүрэг, аймгуудын нутаг дэвсгэрийг дамжин үйлдэгдсэн”, “илэрхий төвөгтэй нөхцөл байдал тогтоогдсон, нотлох ажиллагаа их шаарддаг” зэрэг үндэслэлүүдийг дэвшүүлсэн байна.

Хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлыг нарийвчлан тогтооход хүндрэлтэй байдгаас шалтгаалан энэ үндэслэлээр цагдан хорих хугацааг сунгах, удаашруулах эрсдэл үүсдэг талаар НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо анхааруулдаг. Энэ нөхцөл байдлыг тогтоох зорилгоор явуулсан судалгааны дүнгээс үзвэл, шүүгчдийн 45.5 хувь, прокуроруудын 58.9 хувь нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан үндсэн болон сунгасан хугацааны дотор мөрдөн шалгах ямар нэгэн ажиллагаа хийгээгүй, эсхүл хийх боломжтой тодорхой ажиллагааг хийлгүйгээр хугацаа сунгах санал мөрдөгчөөс ирүүлэх тохиолдол гардаг гэж үзжээ. Харин Цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчид тийм санал хүргүүлэх тохиолдол гардаг гэж 26.4 хувь, заримдаа гардаг гэж 38.6 хувь нь хариулсан бол Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөгчдийн 50 хувь нь тийм тохиолдол гардаггүй, 43.8 хувь нь заримдаа гардаг гэж тус тус хариулжээ.

**Бүдүүвч 1.15 Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг сунгах тохиолдол гардаг эсэх**



### Тохиолдол 1.17

...Цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдөөр эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах үндсэн ажлаас гадна цагдаагийн байгууллагын нийтлэг чиг үүрэгт хамаарах эргүүл, хамгаалалтад ажиллах, захиргаа, олон нийтийн ажилд дайчлах зэргээр ажлын цаг, бүтээмжийг багасгах бусад ажлуудыг гүйцэтгүүлж байгаа нь хэрэгт ажиллагаа хийгдэхгүй цаг хугацаа алдах зэрэг нөхцөлийг бий болгодог байна.

(ХЭҮК-оос мөрдөгчдийн дунд явуулсан социологийн судалгааны дүгнэлтээс)

Цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчдийн хувьд цагдаагийн алба хаагчийн нийтлэг үүрэг, орон тоо, ажлын ачаалал, нэг мөрдөгчид оногдох хэрэг бүртгэлтийн болон эрүүгийн хэрэг, гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл шалгах, тухайн мөрдөгчийн мэдлэг, ур чадвар мөрдөн шалгах ажиллагааны туршлага зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарч зарим үед хэрэг шалгах хугацаа удаашрах тохиолдол гарч байна. Судалгаанаас үзэхэд мөрдөн байцаалт явуулсан нийт хэргийн 90 орчим хувийг Цагдаагийн байгууллагын Мөрдөн байцаах алба харьяалан шийдвэрлэсэн байна<sup>57</sup>. Тиймээс цагдаагийн байгууллагын мөрдөгчийн ажлын зохион байгуулалтыг оновчтой болгох, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг бүрдүүлэх, мэргэжлийн чадавхыг нэмэгдүүлэх талаар бодлогын шинжтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх нь хүн хэргээ аль болох богино хугацаанд шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхийг хангах үндэс болно. Түүнчлэн эргэлзээтэй, нотлогдоогүй гэх шалтгаанаар шүүхийн шатанд удааширдаг хэргүүдийн тоо ч буурах нөхцөл болно. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тулгарсан хүндрэл, бэрхшээл нэмэлт хугацаа шаардаж болох ч дотоод зохион байгуулалт, орон тооны хомсдол, төсөв хөрөнгийн улмаас хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах ёсгүй<sup>58</sup> бөгөөд ийм нөхцөл байдлыг төр шийдвэрлэх үүрэгтэй юм.

### **Шүүхийн шатанд цагдан хорих нийтлэг журам үйлчилдэггүй зохицуулалт ба хуульд зааснаас илүү хугацаагаар хоригдож буй байдал**

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1988 оны 43/173 дугаар тогтоолоор баталсан Аливаа хэлбэрээр саатуулагдсан болон хоригдсон хүмүүсийг хамгаалах зарчмуудын цогцын 3-т “..хүн хэргээ боломжийн богино хугацаанд шүүхээр шийдвэрлүүлэх буюу суллагдах эрхтэй”, ИБУТЭТОУП-ын 1, 2, 3, 4, 5 дугаар зүйлд баривчлагдсан буюу цагдан хоригдсон “Хүн бүр” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн нь дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч гэх нэршлээс үл хамааран цагдан

<sup>57</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын Тэргүүн дэд даргын 2023 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн 2/33 дугаар албан бичиг.

<sup>58</sup> 721/1997, Boodoo v. Trinidad and Tobago, 6.2 дахь хэсэг.

хорих, баривчлах талаар тогтоосон олон улсын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ мөрдөгдөх учиртай.

ЭХХШТХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.13-т “оролцогч” гэж сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, хуулийн этгээд, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчийг ойлгоно гэж, мөн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “энэ хуульд заасны дагуу эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах тогтоолтой танилцсан сэжигтнийг яллагдагч гэнэ”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байгаа шүүгдэгчид энэ бүлэгт заасан эрх, үүрэг нэгэн адил хамаарна” гэж заасан.

ЭХХШТХ-ийн 14.10 дугаар зүйлд “яллагдагчид” цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар зохицуулсан бөгөөд шүүхийн шатанд хэргээ шийдвэрлүүлэхээр хүлээж байгаа “шүүгдэгч”-ийн хувьд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх процессыг нарийвчлан хуульчлаагүй, хугацаа тоолох талаар яллагдагчид баримтлах хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэхгүй байгаагаас шалтгаалж хэргээ богино хугацаанд шүүхээр шийдвэрлүүлэх, суллагдах эрх зөрчигдөж байна.

Хэдийгээр ЭХХШТХ-д шүүгдэгчийн тухайд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг яллагдагчийг шүүхэд шилжүүлэн хэргийг хянан шийдвэрлэх шат хүртэл буюу 15 хоног, яллагдагчийг шүүхэд шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй бол Ерөнхий шүүгчийн захирамжаар 30 хүртэл хоногоор сунгаж, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацааг 30 хоног буюу хяналтын шатны шүүхээр хэрэг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэлх хугацааг хамааруулж, цаад тал нь 75 хүртэл хоног байхаар зохицуулсан хэдий ч хэргийн оролцогчдын гомдол, хүсэлт, хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдал зэргээс шалтгаалан хэдэн сар, жилээр удаашрах тохиолдол гарч байна.

### Тохиолдол 1.18

*...Монголын өмгөөлөгчдийн холбооны гишүүн, өмгөөлөгч Р.А нь эрүүгийн хэргийн 20..... дугаартай хэргийн шүүгдэгч Х.О нь эрүүгийн хуулийн 10.1-р зүйлд заасан гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж, цагдан хоригдох таслан сэргийлэх арга хэмжээтэй, ... аймгийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газарт 25 сар 12 хоног буюу хуульд заасан хугацаанаас илүүгээр хоригдож хүний эрх ноцтой зөрчигдөж байгаа талаарх гомдлыг ХЭҮК-т ирүүлсэн.*

*...Нөхцөл байдлыг судлан үзэхэд 2020 оны 07 дугаар сарын 13-ны өдрөөс 2022 оны 08 дугаар сарын 25-ны өдрийг хүртэл хугацаанд хэргийг шийдвэрлэх шүүх бүрэлдэхүүн байхгүй, шүүгдэгчийн өмгөөлөгч нарын хурал давхацсан, шүүгдэгч өмгөөлөгчөөсөө татгалзаж өмгөөлөгч томилуулах, шүүгдэгчийн өмгөөлөгч гадаад улс руу аяллаар явсан, улсын яллагч нэмэлт ажиллагаа хийх шаардлагатай гэх хүсэлтүүдийг үндэслэж, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 34.16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1, 1.4, мөн зүйлийн 5, 6*

дахь хэсэгт зааснаар шүүх хуралдаан шүүхийн тогтоолоор 8 удаа, шүүгчийн захирамжаар 1 удаа нийт 9 удаа хойшилжээ.

(Энэ хэрэгт шүүгдэгч мөрдөн байцаалтын шатанд 4 сар 2 хоног, шүүхийн шатанд 23 сар 26 хоног цагдан хоригдсон байна).

(ХЭҮК-ын гомдол мэдээлэл шалгах ажиллагааны материалаас)

ХЭҮК-т цагдан хоригдох таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан иргэдээс 2020 онд 29, 2021 онд 54, 2022 онд 96 нийт 179 гомдол иржээ. Үүнээс шүүхийн шатанд хуульд заасан цагдан хорих хугацаанаас илүү хугацаагаар хорьж байна гэх гомдол 2020 онд 5, 2021 онд 9, 2022 онд 10 тус тус иржээ<sup>59</sup>.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын судалгаанаас үзэхэд 2021 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн байдлаар цагдан хорих байранд 384 хүн шүүхийн шатанд хоригдож байсан бол 2022-2023 оны 02 дугаар сарын 06-ний өдрийн байдлаар 18 хүн шүүхийн шатанд урт хугацаагаар цагдан хоригдож байна<sup>60</sup>. Үүнээс хамгийн бага хоригдсон хугацаа нь 5 сар 2 хоног байсан бол хамгийн их хоригдсон хугацаа нь 42 сар 8 хоног байв.

### **Хүснэгт 1.14 Хамгийн урт хугацаагаар цагдан хоригдсон 10 тохиолдол (2021-2023 он)**

Д/	2021 он			2022-2023 он		
	Цагдан хоригдсон сар, хоног			Цагдан хоригдсон сар, хоног		
	Мөрдөн байцаалтын шатанд	Шүүхийн шатанд	Нийт	Мөрдөн байцаалтын шатанд	Шүүхийн шатанд	Нийт
1	12 сар 29 хоног	19 сар 13 хоног	32 сар 12 хоног	42 сар 8 хоног	6 сар 15 хоног	48 сар 23 хоног
2	12 сар 2 хоног	15 сар 14 хоног	27 сар 16 хоног	30 сар 8 хоног	6 сар 15 хоног	36 сар 23 хоног
3	5 сар 2 хоног	18 сар 7 хоног	23 сар 9 хоног	30 сар 8 хоног	6 сар 15 хоног	36 сар 23 хоног
4	11 сар 16 хоног	17 сар 1 хоног	28 сар 17 хоног	18 сар 5 хоног	3 сар 15 хоног	21 сар 20 хоног
5	7 сар 4 хоног	15 сар 15 хоног	22 сар 19 хоног	14 сар 6 хоног	3 сар 4 хоног	17 сар 10 хоног

<sup>59</sup> ХЭҮК-ын Гомдол мэдээлэл шалгах ажиллагааны 2020, 2021, 2022 оны тайлан.

<sup>60</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 02/311 дүгээр албан бичиг. Зөвхөн урт хугацаагаар цагдан хоригдож байгаа хоригдогсдын талаар оруулсан болно.

6	15 сар 18 хоног	18 сар 21 хоног	34 сар 9 хоног	14 сар 2 хоног	5 сар 2 хоног	19 сар
7	13 сар 29 хоног	8 сар 21 хоног	22 сар 20 хоног	13 сар	12 сар	25 сар
8	17 сар 21 хоног	19 сар 19 хоног	37 сар 10 хоног	12 сар 2 хоног	3 сар 3 хоног	15 сар 5 хоног
9	16 сар 1 хоног	8 сар 8 хоног	24 сар 9 хоног	11 сар 22 хоног	10 сар 5 хоног	21 сар 27 хоног
10	5 сар 11 хоног	15 сар 9 хоног	20 сар 20 хоног	11 сар 11 хоног	19 хоног	12 сар

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд мөрдөн байцаалтын шатанд хуульд заасан хугацааны дотор цагдан хоригдсон яллагдагч шүүхэд шилждэг боловч шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад хэрэг удааширдаг, энэ хугацаанд урьд авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг “дараагийн шүүх хурал хүртэл хэвээр үлдээх” гэсэн шийдвэр гаргадаг бөгөөд урьд авсан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний үндэслэл арилсан эсэхийг шүүхээр тогтмол хянан хэлэлцдэггүй байна.

ИБУТЭТОУП-ын 1 дүгээр зүйлд “...Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй”, “... Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур хэний ч эрх чөлөөг хасаж болохгүй” гэж заасан. Энэ заалтын агуулгыг НҮБ-ын хүний эрхийн хорооны 35 дугаар тайлбарт дур мэдэн гэх ойлголтод хуулиар уг үйл ажиллагаа журамлаагүй байдал<sup>61</sup>-ыг ойлгохоор заасан бол хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур гэдэг ойлголтыг “Баривчлах, цагдан хорих аливаа бодит үндэслэлийг хуулиар тогтоох бөгөөд хэт өргөн хүрээтэй буюу дур мэдэн тайлбарлах, хэрэглэхээс сэргийлэх үүднээс тэдгээр үндэслэлийг нарийвчлан тогтооно”<sup>62</sup>, “цагдан хорих үндэслэлийг сунгах тохиолдол бүрд нөхцөл байдлыг нэг бүрчлэн хэлэлцэж байх” гэж заасан.

Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт “Баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, ЭХХШТХ, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ”, мөн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэгт “Хоригдох этгээдийг ЭХХШТХ-д заасан үндэслэл,

<sup>61</sup> 1134/2002, *Gorji-Dinka v. Cameroon*, 5.1 дэх хэсэг; 305/1988, *Van Alphen v. Netherlands*, 5.8 дахь хэсэг.

<sup>62</sup> Холбогдох дүгнэлтийг: *Philippines* (CCPR/CO/79/PHL, 2003), 14 дэх хэсэг (*vagrancy law vague*), *Mauritius* (CCPR/CO/83/MUS, 2005), 12 дахь хэсэг (терроризмын тухай хууль), *Russian Federation* (CCPR/C/RUS/CO/6, 2009), 24 дэх хэсэг (“экстремист үйл ажиллагаа”), болон *Honduras* (CCPR/C/HND/CO/1, 2006), 13 дахь хэсэг (“хууль бус холбоо”).

журмын дагуу эрх бүхий албан тушаалтнаас гаргасан шийдвэрт заасан хугацаагаар хорино” гэж, мөн хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.2 дахь хэсэгт “Хорих байрны дарга нь хоригдсон этгээдийг хуульд заасан хорих хугацаа дуусах болсон тухай 24 цагаас доошгүй хугацааны өмнө хорих шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд болон харьяалах прокурорт бичгээр мэдэгдэх үүрэгтэй”, ЭХХШТХ-ийн 14.10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Яллагдагчийг цагдан хорих үндсэн хугацаа 1 сар байна”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “шүүх цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацааг тухай бүр 1 сар хүртэл хугацаагаар сунгах...”, гэж тус тус зааснаас үзэхэд цагдан хорих хугацаа 1 сар байхаар ойлгогдож байна.

Гэтэл ЭХХШТХ-ийн 14.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан “Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх явцад цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг шүүх авна” гэсэн ерөнхий заалтыг удирдлага болгон Шүүхийн шатанд шүүгдэгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа “Дараагийн шүүх хурал хүртэл” гэж хуульд заагаагүй хугацаа хэрэглэж байна.

#### **Тохиолдол 1.19**

*Хүнийг алах гэмт хэрэгт холбогдсон ...Суман дахь Сум дундын шүүхийн шүүгчийн 2021 оны 06 дугаар сарын 23-ны өдрийн 2021/ хх/76 дугаар Хэрэг шилжүүлэх тухай захирамжаар 0 нарт авсан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн бөгөөд дараагийн шүүх хуралдааныг ...аймаг дахь Сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2021 оны оны 11 дүгээр сарын 18-ний өдрийн 2021/хх/18 дугаар захирамжаар тус өдөр гэж зарлаж, улмаар дахин хойшлуулж 2021 оны 12 дугаар сарын 08-ний өдөр шүүх хуралдааныг хийхээр тогтсон байна. Энэ хугацаанд 5 сар 20 хоног цагдан хоригджээ...*

*...Үүний дараа 2021 оны 12 дугаар сарын 15 өдрийн анхан шатны шүүхийн 2021/ хх/168 дугаар шүүхийн шийтгэх тогтоолд давж заалдсан Гомдлыг ...аймгийн Эрүү, иргэний Давж заалдах шатны шүүх хэлэлцээд 2022 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрийн 2022/хх/16 дугаар магадлалаар анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоолыг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцааж шийдвэрлэсэн бөгөөд 2022 оны 08 дугаар сарын 27 ний өдрийн ... аймаг дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүх хуралдааныг хойшлуулах тухай 2022/хх/26 тогтоол гаргахдаа шүүгдэгч нарт Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх талаарх өмгөөлөгчийн хүсэлтийг хэлэлцсэн байна.*

*...Тус хэлэлцүүлгийн үеэр шүүх тайлбарлахдаа, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.10 дугаар зүйлд заасан хугацаа нь яллагдагчид шүүхийн зөвшөөрлөөр яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах хугацаа юм. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.1 дүгээр зүйлийн 1, 3 дахь хэсэгт зааснаар шүүгдэгч нарт эрүүгийн хэрэг*

хянан шийдвэрлэх явцад энэ зүйлийн 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6-д заасан таслан сэргийлэх арга хэмжээг шүүх авна” ямар таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэн авах уу? гэдэг субъектийг заагаад өгчихсөн байна. Шүүгдэгч нарын өмгөөлөгчийн гаргасан хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж, шүүгдэгч О нарт урьд авсан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэвээр үргэлжлүүлэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэжээ.

...Улмаар 2022 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн тус Шүүхийн 2022/хх/182 дугаар шийтгэх тогтоолоор О нарт холбогдох хэргийг шийдвэрлэж ял оногдуулжээ. Давж заалдах шатны шүүхээс буцаасан өдрөөс дахин анхан шатны шүүхээр хэлэлцэх хүртэл нийт 8 сар 4 хоног цагдан хоригджээ.

(ХЭҮК-ын гомдол мэдээлэл шалгах ажиллагааны материалаас)

Хэдийгээр шүүгдэгч Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан хүнд гэмт хэрэгт (хүнийг алах) холбогдон шалгагдсан хэдий ч гэмт хэрэгт оногдуулж болзошгүй ялыг харгалзан урт хугацаагаар цагдан хорьж болохгүй юм. Дээрх хэрэг шүүхийн шатанд удааширсан хэд хэдэн шалтгааныг анхааран судлах нь шүүх эрх мэдлийн болон мөрдөн шалгах байгууллагын үйл ажиллагааны өнөөгийн байдал, оролцогчдын хууль зүйн болон хүний эрхийн мэдлэг хандлагыг үнэлэх, улмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шуурхай тасралтгүй явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой юм. Үүнд, а/ хэргийг хэлэлцэх шүүх бүрэлдэхүүн бүрдээгүй, хүний нөөцийн дутагдал, б/хэргийг шийдвэрлүүлэхээр өөр Сум дундын шүүхэд шилжүүлсэн, в/ Ковид-19 цар тахлын нөхцөл байдлаас шалтгаалж шүүх хурал явуулах боломж бүрдээгүй, шүүгдэгчийн өмгөөлөгч, хохирогчийн хууль ёсны төлөөлөгч, түүний өмгөөлөгч хэрэг хянан шийдвэрлэх Сумын дундын шүүхэд Аймгийн төвөөс очиход хязгаарлалтад орсон, г/ хэргийг Сум дундын шүүхээс Аймгийн шүүхэд буцааснаас хойш 5 сар 20 хоногийн хугацаанд шүүх хурал хийх талаар ямар нэг шийдвэр гаргаагүй, д/ Анхан шатны (эхний удаа) шүүх хурлаар нотлох баримтыг бүрэн судалж, шүүгдэгч нарт ялыг ялгамжтай оногдуулж чадаагүй, е/Аймгийн давж заалдах шатны шүүхээс хэргийг Анхан шатны шүүхэд буцаасан, ё/ Мөрдөн байцаалтын ажиллагааг дутуу хийсэн, нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр прокурорт даалгавар өгч буцаасан, ж/ нэмэлт ажиллагаа хийх явцад цагдан хорионы асуудлыг хэвээр үргэлжлүүлсэн, з/өмгөөлөгч шүүх хурлыг хойшлуулах талаар 3 удаагийн хүсэлт гаргасан зэргийг дурдаж болно.

## Тохиолдол 1.20

Х.О нь тус шүүхэд "...миний бие 2021 оны 04 сарын 14-нд .. аймаг ШШГГ-ийн цагдан хорих байрнаас тус хэлтсийн цагдан хорих байранд шилжин ирж цагдан хоригдож байна. ...аймгаас шилжиж ирсэн шалтгаан нь шүүх хуралдаан явагдахад бүрэлдэхүүнгүй гэх үндэслэлээр ирсэн. Одоогоор миний биеийн байдал хүнд маш их зовуурьтай, амьсгаа авахад ханиалгахад далаар хатгаж өвдөх цустай цэр гарах зэрэг зовуурьтай байна. Цагдан хорих байрны захиргаанаас эмч дуудаж үзүүлэхэд цэрний шинжилгээ өгөх, цээжний зураг авхуулах зөвлөгөө өгсөн. Нарийн мэргэжлийн эмчид үзүүлээд эмчилгээ бичих гэсэн тус сумын эмнэлэг нь одоогоор хөл хориотой байгаа учир үзүүлэх боломжгүй байна. Гэмт хэрэгт холбогдсон газар нь аймгийн Х сум. Иймд би ...аймгийн шүүхээр хэргээ шийдвэрлэх хүсэлттэй байна. Яагаад гэвэл нэгдүгээрт Нарийн мэргэжлийн эмчид үзүүлэх, рентген зураг авхуулах. Хоёрдугаарт, төвдөө ойрхон тул ар гэрээс эргэлт уулзалт авах боломжтой юм..." гэх хүсэлтийг гаргасан талаар

(...аймгийн...сум дахь сум дундын шүүхийн ... оны ... дугаар сарын ....-ны өдрийн 76 дугаартай шүүгчийн захирамжаас)

Энэ тохиолдлоос үзэхэд удаан хугацаанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх нь хүний эрхийн зөрчил үүсэх шалтгаан болж байгаа ба (Хүснэгт 1.14) хоригдож байгаа тохиолдол бүр сөрөг үр дагавартай гэдгийг харгалзан шуурхай, боломжит богино хугацаанд шийдвэрлэхийг эрмэлзэх хэрэгтэй.

ЭХХШТХ-ийн 14.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх явцад "цагдан хорих" таслан сэргийлэх арга хэмжээг шүүх авна гэж заасан боловч хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан процессыг хуульчлаагүй, энэ ажиллагаанд яллагдагчийг цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахад удирдлага болгодог шүүхийн хэлэлцүүлэг хамаарахгүй гэсэн агуулгаар тайлбарлан хэрэглэж байгаа нь цагдан хорих арга хэмжээ хууль ёсны эсэхийг шүүхээр хянуулах эрхийг хязгаарласан зохицуулалт юм.

Үүнтэй холбоотойгоор шүүхийн шатанд шүүгдэгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа хугацаа заахгүй "дараагийн шүүх хуралдаан хүртэл", цагдан хоригдсон нийт хугацаанд "шүүхийн шатанд цагдан хоригдсон хугацааг оруулан тоолохгүй байх", шүүхэд хэрэг шилжин ирэхэд "шүүгдэгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах", шүүхийн шатанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, өөрчлөх, сунгах талаар "гомдол хүсэлт" гаргах эрхийг хязгаарлах зэрэг хүний эрхийн зөрчил гарч байгааг холбогдох хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах байдлаар шийдвэрлэх хэрэгтэй.



### 1.3.6 Хорих анги, цагдан хорих байр сэлгүүлэн хорихгүй байх

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх үед үүсэж буй нэг асуудал нь хорих ял эдэлж буй ялтанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх асуудал юм. Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 5.6 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг зургаан сараас хорин жил хүртэл хугацаагаар нээлттэй, эсхүл хаалттай хорих байгууллагад тусгаарлаж хугацаатай хорих ялыг эдлүүлнэ. Эрүүгийн хэрэгт хорих ял шийтгүүлсэн ялтныг түүний үйлдсэн өөр гэмт хэрэгт холбогдуулан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах тохиолдолд түүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж байгаа харьяаллын дагуу тухайн шүүхийн харьяалах нутаг дэвсгэрт байрлах цагдан хорих байранд яллагдагч, шүүгдэгчийг цагдан хорихоор заана.

ЭХХШТХ-д ийнхүү шилжүүлэн цагдан хорих тухай зохицуулалт байхгүй. Энэ тохиолдолд прокурор санал, шүүх шийдвэр гаргахдаа ЭХХШТХ-ийг төсөөтэйгөөр хэрэглэж шийдвэр гаргадаг. Ялтныг шилжүүлэн авахгүйгээр мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад жишээлбэл, орон нутагт хорих ял эдэлж байгаа ялтанд Улаанбаатар хотод мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад яллагдагчаас мэдүүлэг авах, мэдүүлгийг газар дээр нь шалгах, өмгөөлөгч үйлчлүүлэгчтэйгээ уулзах, харилцах, шинжээч оролцуулахад хүндрэлтэй нөхцөл байдал бий болдог. Иймээс шилжүүлэн авчирч цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх шаардлага үүсдэг.

Шүүхээс хорих ял шийтгүүлсэн ялтан нээлттэй хорих байгууллагад ял эдлүүлэхээр тогтоосон байхад цагдан хорих анги нь хаалттай дэглэм бүхий байдаг. Иймд ялтны эрх зүйн байдал илтэд дордох тохиолдол үүсдэг. Санал асуулгад оролцсон прокуроруудаас цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбоотой тулгамдсан бусад асуудлын талаар саналаа ирүүлнэ үү гэх асуултад энэ талаар хуулийн зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулахгүй бол хуулийг төсөөтэй хэрэглэхээс өөр аргагүй нөхцөл байдал бий болж байна гэж хариулсан байна.

#### Тохиолдол 1.21

*...Яллагдагч М.О нь 2019 онд нээлттэй хорих ангиас цагдан хорих хаалттай 461 дүгээр ангид нэг жил орчим хугацаанд шилжүүлэн цагдан хоригдсон бөгөөд энэ хугацаанд М.О-д холбогдох эрүүгийн хэрэгт прокурорын буруутай үйл ажиллагаанаас болж мөрдөн шалгах ямар ч ажиллагаа хийгдээгүй цагдан хорих арга хэмжээг үргэлжлүүлсэн хүний эрхийн зөрчил гарч байсан байна...*

...М.О нь 2018 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрөөс 2019 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдрийг хүртэл 419 хоног, 2019 оны 11 дүгээр сарын 05-ны өдрөөс өнөөдрийг хүртэл 77 хоног шүүгчийн захирамжаар цагдан хоригдсон байгаа боловч ШШГЕГ-ын харьяа 461 дүгээр хорих ангиас гаргаж ирүүлсэн тооцооллоор эдлээгүй үлдсэн ялыг 2019 оны 11 сарын 12-ны өдрийн байдлаар гаргаж ирүүлсэн байна...

(... дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 01 дүгээр сарын ...-ны өдрийн 74 дүгээр тогтоолоос)

### 1.3.7 Цагдан хорих байранд өлсгөлөн зарлах үеийн хүний эрхийн асуудал

ХЭҮК өлсгөлөнг хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой хор хохирол учруулж болзошгүй арга хэлбэр гэж үздэг учраас бодлогын хувьд дэмждэггүй. Харин хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор нэгэнт өлсгөлөн зарласан тохиолдолд түүнд хяналт тавих, бүртгэх, хооллох, эмчлэх эрх зүйн зохицуулалт тодорхой байх шаардлагатай гэж үздэг.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Цагдан хорих 461 дүгээр ангиас ирүүлсэн мэдээлэлд хоригдогсдын дундаас өөрийн шалгагдаж буй эрүүгийн хэргийг үнэн зөвөөр шийдвэрлүүлэх, хэргийн зүйл ангийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлүүлэх, хилс хэрэгт гүтгэж байна гэх зэрэг нийтлэг шаардлагыг тавьж өлсгөлөн зарлах явдал түгээмэл гардаг ба тус ангид 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 11 дүгээр сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд 1-5 хоногийн хугацаатай 10, 6-10 хүртэлх хоногийн хугацаатай 7, 11-ээс дээш хоногийн хугацаатай 7 хоригдогч өлсгөлөн зарлаж, 4 хоригдогчийн биеийн эрүүл мэндийн байдал хүндэрч ангийн эмнэлэгт хэвтэн эмчилгээ хийлгэсэн байна<sup>63</sup>. 2022 онд 82 хоригдогч өлсгөлөн зарлах хүсэлт өгснөөс 49 хоригдогч өлсгөлөн зарлаж, 3 хоригдогчийг албадан эмчилгээнд оруулсан байна<sup>64</sup>.

Монгол Улсын нэгдэн орсон ИБҮТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүн бүр эрх чөлөөтэй, халдашгүй дархан байх эрхтэй”, Дэлхийн Анагаах ухааны холбооноос 1991 онд баталсан Өлсгөлөн зарлагчдын талаарх Мальтын тунхаглал зарчмуудын 2-т “...Өлсгөлөн зарлагчид татгалзан эсэргүүцсэн эмчилгээг нь хийж болохгүй. Урьдаас мэдэж, сайн дураараа татгалзсаных нь эсрэг хүчээр хооллох нь зүй бус болно”

<sup>63</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Цагдан хорих 461 дүгээр хаалттай хорих ангийн даргын 2021 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 01/1017 дугаар албан бичиг.

<sup>64</sup> Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2023 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн 3/832 дугаар албан бичиг.

гэж<sup>65</sup>, “Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай” хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.7 дахь хэсэгт заасан “Өлсгөлөн зарлахад харшлах өвчний жагсаалт, өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх зааврыг эрүүл мэнд, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална” гэж тус тус заажээ.

Эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүйн сайдын 1999 оны А/26, 10 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх заавар” нь Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2008 оны 151 дүгээр тушаалаар хүчингүй болгосон байх бөгөөд өнөөдрийн байдлаар уг харилцааг Эрүүл мэндийн сайдын 2010 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 233 дугаартай “Өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх тухай заавар”-аар зохицуулж байна. Энэ нь Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.7 дахь хэсэгт заасан “Өлсгөлөн зарлахад харшлах өвчний жагсаалт, өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх зааврыг эрүүл мэнд, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална” гэснийг зөрчсөн байсан тул ХЭҮК-ын гишүүний 2022 оны 02 дугаар сарын 28-ний өдрийн 06/05 дугаар зөвлөмжийг Хууль зүй дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд нарт хүргүүлж, уг журам батлагдах шатандаа явж байгаа нь сайшаалтай юм.<sup>66</sup>

Хэдийгээр холбогдох журмыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэх арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч өлсгөлөн зарлаж байгаа шалтгааны нэг нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлүүлэх гэх нийтлэг шаардлага тавьж байгааг анхаарч цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Тухайлбал, шүүхийн хэлэлцүүлэг, цагдан хорих үндэслэл арилсан эсэхийг тогтмол хянах гэх мэт.

### **1.3.8 Хууль бусаар цагдан хоригдсоны нөхөн төлбөр авах эрхийн хэрэгжилт**

ХЭҮК-оос 2002-2020 оны хооронд нийт 41 төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаснаас 22 нь хууль бусаар цагдан хоригдсон хэрэгт төлөөлөн нэхэмжлэл шүүхэд гаргажээ. ИБҮТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “... хууль бус баривчилгаа, цагдан хорих арга хэмжээний хохирогч болсон хэн ч нөхөн төлбөр авах, заавал биелэгдэх эрхтэй ...”, “... Оролцогч улсууд хохирогчид нөхөн төлбөр олгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

<sup>65</sup> Хүний эрхийг хангах, хамгаалах зарчим хэм хэмжээнд нийцүүлэн энэхүү Тунхаглалыг удирдлага болгох боломжтой.

<sup>66</sup> Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2023 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн 3/832 дугаар албан бичиг.

үүрэгтэй. Нөхөн төлбөр авах нь заавал биелэгдэх хүний эрх бөгөөд төрийн ивээл, үзэмжийн асуудал биш юм ..." гэж заажээ.

### Тохиолдол 1.22

...Иргэн Ж.О-г хүний амь насыг санаатай хохироосон гэмт хэрэгт нийт 1048 хоног шалгахдаа 2019 оны 09 дүгээр сарын 29-ний өдрөөс 2021 оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдрийг хүртэл хугацаанд нийт 478 хоног буюу 1 жил 3 сар 23 хоног хууль бусаар цагдан хорьж, эрх чөлөөг нь хязгаарласан.

...Сүхбаатар дүүргийн 2011 оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдрийн 33 дугаар шийтгэх тогтоолоор иргэн Ж.О-д холбогдсон хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэж, Нийслэл болон Улсын дээд шүүхээс анхан шатны шүүхийн тогтоолыг хэвээр үлдээсэн.

... ХЭҮК-оос Ж.О-г хууль бусаар эрүүгийн хэрэгт шалгасны улмаас түүнд учирсан сэтгэл санааны хохиролд нийт 176,138,810 төгрөгийг гаргуулахаар нэхэмжлэл гаргасан.

...Улмаар (Засгийн газрын нөөц сангаас) сэтгэл санааны хохиролд 20,000,000 төгрөг, бусад 9,258,700 төгрөг нийт 29,258,700 төгрөгийг гаргуулж нэхэмжлэгч Ж.О-д олгож, нэхэмжлэгчийн 146,880,110 төгрөгийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн ба шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгүүлэх тухай Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамж гарсан.

(Нийслэлийн Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2020 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдрийн 336 дугаар магадлалаас)

Хууль бусаар цагдан хоригдсон шүүхийн шийдвэрүүдийг авч үзвэл, Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.4 дэх хэсгийг шаардах эрхийн үндэслэл болгодог практик тогтжээ. Иргэний хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгт "Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуулиас бусад хууль хоорондоо зөрчилдвөл тухайн асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан хууль, тийм хууль байхгүй бол сүүлд хүчин төгөлдөр болсон хуулийн заалтыг хэрэглэнэ" гэж заасны дагуу асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан хууль болох 2017 оны ЭХХШТХ-ийг хэрэглэх нь Иргэний хуулиас илүү нарийвчлан зохицуулсан байна. Тухайлбал: Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.4 дэх хэсэгт "хохирол" гэсэн ерөнхий нэг л нэр томъёо хэрэглэсэн байхад ЭХХШТХ-ийн 45.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "... эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, эрүүл мэнд, сэтгэл санааны үр дагаврыг арилгуулах болон тэтгэвэр, тэтгэмж авах, орон сууц эзэмших болон бусад эрхээ нөхөн сэргээлгэх ..." гэж дэлгэрэнгүй зохицуулсан. Мөн "сэтгэл санааны үр дагаврыг арилгуулах" эрхтэй болохыг тусгайлан зааж өгчээ.

Хүнийг хууль бусаар цагдан хорьсон, эрүүдэн шүүсний улмаас учирсан хохирлыг мөрдөгч, прокурор, шүүгчийн гэм бурууг үл харгалзан төр хариуцан арилгана гэж заасан ба хохирлыг дараах байдлаар гаргажээ:

1. ЭХХШТХ-ийн 45.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.6 дахь заалтад “хууль зүйн туслалцаа авахад төлсөн хөлс”-ийг эд хөрөнгийн хохиролд хамааруулан гэж заасан. Шүүхийн практикт хууль зүйн туслалцаа авахдаа хөлс төлсөн гэдгийг авч үзэхдээ харилцан адилгүй байдлаар үйл баримтыг үнэлж байна. Тухайлбал: төлбөр төлсөн гэх шууд үйл баримтыг тогтоож байж хохиролд тооцон нөхөн төлүүлсэн байхад, зарим тохиолдолд шууд бус үйл баримтад тулгуурлан хууль зүйн туслалцаа авахдаа төлбөр төлсөн болохыг тогтоож байна.

2. ЭХХШТХ-ийн 45.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1 дэх заалтад “хууль бус ажиллагааны улмаас хүний аваагүй цалин хөлс болон амьжиргааны үндсэн эх үүсвэр болж байсан хөдөлмөрийн бусад орлого”-ыг эд хөрөнгийн хохиролд хамруулж нөхөн төлөх гэж заасан. Хүний аваагүй цалин хөлс болон амьжиргааны үндсэн эх үүсвэр болж байсан хөдөлмөрийн бусад орлогыг тооцохдоо гэм хор учирсан үеийн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, эсвэл хэрэг хянан шийдвэрлэж буй үеийн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг баримтлах зэрэг ялгаатай байдлаар шийдвэрлэдэг. Мөн цагдан хоригдсон хугацааг хохирол учирсан хугацаа гэж үзэх тохиолдол байхад зарим тохиолдолд яллагдагчаар татагдсан үеэс хохирол учирсан хугацаа гэж ялгаатай тооцож байна.

3. ЭХХШТХ-ийн 45.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, хуулийн этгээд нь мөрдөгч, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, эрүүл мэндийн хохирол, сэтгэцэд учирсан хор уршгийг нөхөн төлүүлэх болон тэтгэвэр, тэтгэмж авах, орон сууц эзэмших болон бусад эрхээ, нөхөн сэргээлгэх эрхтэй” гэж заасан. Шинэчлэн найруулсан Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1 дэх заалтад заасан тодорхой төрлийн гэмт хэргүүдийн хохирогч байх, эсхүл хохирогч нас барсан бол хохирогчийн гэр бүлийн гишүүн байх тохиолдолд шинжилгээний байгууллага сэтгэцэд учирсан хор уршгийн зэрэглэлийг тогтоож дүгнэлт гаргахаар хуульчилжээ.

Иймд хууль бусаар цагдан хоригдсон хүний нөхөн төлбөрийг гаргахдаа нэгдмэл байдлаар үйл баримтыг үнэлэх шаардлагатай бөгөөд хуулийн заалтыг ерөнхий агуулгаар өөр өөрөөр тайлбарлах боломжгүйгээр хуульчлах. Мөн шүүх шинжилгээний хуульд хууль бусаар цагдан хоригдсон хүний сэтгэл санааны буюу сэтгэцэд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай юм.

## ДУГНЭЛТ

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх нийтлэг журам тухайн харилцааг бүрэн зохицуулж чадахгүй байгаа нь хүний эрхийг зөрчих нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Цагдан хорих үндэслэл, цагдан хорихыг эцсийн арга хэмжээ болгож хэрэглэх боломж нөхцөл, цагдан хорих үндсэн болон сунгах хугацаа, шүүхийн хэлэлцүүлэг, өсвөр насны яллагдагчид хэрэглэх тусгай зохицуулалт, шүүгдэгчийг цагдан хорих хугацаа, үндэслэл журмыг Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцод бүрэн нийцүүлэх шаардлага тулгарч байна.

## САНАЛ

1. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нийтлэг журам, хэт ерөнхий болон өргөжүүлсэн зохицуулалтыг нарийвчлан хуульчлах. Тухайлбал: ЭХХШТХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-т заасан “оргон зайлахыг завдсан”, (баримтаар тогтоогдсон) мөн зүйлийн 1.3-т заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн” гэх мэт ойлголт.
2. ЭХ-д хорих ял оногдуулахгүйгээр заасан гэмт хэрэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэхгүй байх, цагдан хорихыг эцсийн арга хэмжээ болгож хэрэглэх боломжийг бүрдүүлэх үүднээс хязгаарлалт тогтоох арга хэмжээг цахим төхөөрөмж ашиглаж, барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээг үндэслэл бүхий аргачлалд үндэслэн хэрэглэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх; Цагдан хорихоос бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээнээс оргон зайлах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож, ял оногдуулах талаар Эрүүгийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг тодорхой хугацаанд хойшлуулах.
3. Цагдан хорих үндсэн болон сунгах хугацаа 1-30 хоног хүртэл сонголттойгоор хэрэглэх боломжийг хуульд тусгах, ялангуяа өсвөр насны яллагдагчид холбогдох хэрэгт насанд хүрсэн хүнтэй ижилхэн нийтлэг журам, хугацаа үйлчилж байгааг засах;
4. Шүүхийн шатанд шүүгдэгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх гормыг тогтоосон болон хугацаа тоолох журмыг нарийвчлан хуульчлах; (яллагдагч, шүүгдэгчид гэж өөрчлөх)
5. Шүүхийн хэлэлцүүлэгт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх үндэслэлд холбогдох нотлох баримтыг танилцуулах замаар мэтгэлцэх зарчмыг бодитойгоор хэрэгжүүлэх бололцоог бүрдүүлэх холбогдох хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах;
6. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, өөрчлөх, хүчингүй болгох, хугацаа сунгах саналыг прокурор шүүхэд ирүүлэх хугацааг

- хуульд тодорхой зааж (48 цагийн өмнө гэж оруулах), шүүхийн хэлэлцүүлэгт бэлтгэх, оролцогч нарын оролцох боломжийг хангах боломжит хугацааг тогтоох;
7. Ял эдэлж буй ялтныг цагдан хорих ангид шилжүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах эрх зүйн орчныг боловсруулж, ялтны эрх, ашиг, сонирхлыг хамгаалах;
  8. Өлсгөлөн зарласан хоригдогчид албадан эмчилгээ хийх болон хооллох арга хэмжээг ямар албан тушаалтан, хэрхэн хэрэгжүүлэх, албан ёсоор өлсгөлөн гэж бүртгээгүй боловч хоол идэх, шингэн зүйл уухаас татгалзаж байгаа хоригдогчдод хяналт тавих зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах, энэ харилцаанд прокурор хяналт тавих эрх зүйн орчин бүрдүүлэх;
  9. Хууль бусаар цагдан хоригдсон хүний нөхөн төлбөрийг гаргахдаа нэгдмэл байдлаар үйл баримтыг үнэлэх, хуулийн заалтыг ерөнхий агуулгаар өөр өөрөөр тайлбарлах боломжгүйгээр хуульчлах. Мөн шүүх шинжилгээний хуульд хууль бусаар цагдан хоригдсон хүний сэтгэл санааны буюу сэтгэцэд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх зохицуулалтыг тусгах.

#### **1.4 БҮХ НАСААР ХОРИХ БОЛОН ГАНЦААРЧЛАН ХОРИХ ЯЛ ЭДЛҮҮЛЖ БУЙ БАЙДАЛ**

Бүх насаар хорих ял нь хүний эрх, эрх чөлөөнд хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу хязгаарлалт тогтоож байгаа ялын онцгой арга хэмжээ бөгөөд цаазаар авах ялын дараа орох хүнд хэлбэрийн ял гэж олон улсын түвшинд тодорхойлдог. Тиймээс энэ төрлийн ял шийтгүүлсэн хүний эрхийг хамгаалах, ял эдлэх орчин нөхцөлийг стандартад нийцүүлэх, суллагдах боломж нөхцөлийг хуульчлах, түүнийг мэдээлж байх шаардлага тавигддаг.

Монгол Улс 2012 онд ИБУТЭТОУП-ын нэмэлт II протоколд нэгдэн орсонтой холбоотойгоор 2015 онд Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн найруулж, цаазаар авах ялыг халж, бүх насаар хорих ялыг шинээр хуульчилсан. Эрүүгийн хуулийн 5.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх чөлөөг тодорхой хугацаагаар, эсхүл бүх насаар нь хязгаарлаж нээлттэй, эсхүл хаалттай хорих байгууллагад байлгахыг хорих ял гэнэ”, мөн зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Энэ хуульд заасан тохиолдолд гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг хаалттай хорих байгууллагад тусгаарлаж бүх насаар хорих ял эдлүүлнэ”<sup>67</sup> гэж заасан нь бүх насаар хорих ял оногдуулсан хүмүүстэй харьцах олон улсын хэм хэмжээг дагаж мөрдөх үүрэг хүлээсэн юм.

<sup>67</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634>

Бүх насаар хорих ялын талаарх гол бодлогын бичиг баримт болох 1994 оны НҮБ-ын “Бүх насаар хорих ялын талаарх зөвлөмж” онцгой үүрэгтэй. Уг зөвлөмжид “...Гишүүн орнууд бүх насаар хорих ялыг гагцхүү нийгмийг хамгаалах, хамгийн хүнд гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, шүүн таслах ажиллагаа явуулах зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлага, эрүүгийн ялын бодлогын үүднээс хуульчлах ёстой.” гэж заажээ.

Монгол Улсын ЭХ-ийн тусгай ангид бүх насаар хорих ял оногдуулж болохоор 15 гэмт хэргийг хуульчилсан<sup>68</sup>. Үүнд: Хүнийг алах (ЭХ-ийн 10.1.2), Хүчиндэх (ЭХ-ийн 12.1. 4), Бэлгийн мөлжлөг, (ЭХ-ийн 12.3.4), Хүн худалдаалах (ЭХ-ийн 13.1.3), Эх орноосоо урвах (ЭХ-ийн 19.1), Төрийн өндөр албан тушаалтны амь биед халдах (ЭХ-ийн 19.3.2) Гадаадын тагнуулын алба, байгууллага, иргэнтэй хууль бусаар хамтран ажиллах, (ЭХ-ийн 19.4.2), Зэвсэгт үймээн дэгдээх (ЭХ-ийн 19.5), Хорлон сүйтгэх (ЭХ-ийн 19.6.2), Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисыг хууль бусаар ашиглах (ЭХ-ийн 20.7.4), Түрэмгийлэл, эсхүл дайныг төлөвлөх, бэлтгэх, өдөөх, дэгдээх (ЭХ-ийн 29.1), Дайны үед хориглосон арга, хэрэгсэл хэрэглэх (ЭХ-ийн 29.4.2), Төрлөөр устгах, (ЭХ-ийн 29.5), Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүнд халдах (ЭХ-ийн 29.7.2), Террорист үйлдэл хийх (ЭХ-ийн 29.8) гэмт хэргүүд хамаарч байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 206 дугаар зүйлд “хаалттай хорих анги нь энгийн болон тусгай зэрэглэлтэй байна. Тусгай зэрэглэл нь бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдлыг ганцаарчлан ял эдлүүлэх тусгай нэгжтэй байна” гэж заажээ. Шинэчлэн найруулсан ЭХ 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн.

2022 оны 11 дүгээр сарын байдлаар 405 дугаар хаалттай хорих анги, Тусгай нэгжид бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн 19 хоригдол ял эдэлж байна. Тэднийг насны байдлаар нь ангилан үзвэл, 18-25 насны 4, 25-30 насны 3, 31-35 насны 4, 36-40 насны 4, 41-45 насны 2, 50-аас дээш насны 2 хоригдол байх бөгөөд хүйсийн хувьд бүгд эрэгтэй хоригдол байна. Үйлдсэн гэмт хэргийн төрлөөр нь авч үзвэл, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэн 13, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүчиндэх гэмт хэрэг үйлдсэн 6, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүнийг алах гэмт хэргийг хүчиндэх гэмт хэрэгтэй давхар үйлдсэн 2, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүнийг алах гэмт хэргийг хүний эрүүл мэндэд хохирол учруулах гэмт хэрэгтэй давхар үйлдсэн 1, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүчиндэх гэмт хэргийг өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэгтэй давхар үйлдсэн 1 хэрэгт тус тус шийтгэгджээ. Тэдний ганцаарчлан хорих ялаа эдэлсэн байдлыг авч үзвэл, 2 хоригдол 6 жил, 4 хоригдол 5 жил, 3 хоригдол 4 жил, 4 хоригдол 3 жил, 4 хоригдол 2 жил, 2 хоригдол 1 жилийн хорих ялаа тус тус эдэлсэн байна<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Мөн тэнд.

<sup>69</sup> ХЭҮК, “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангид хийсэн хяналт шалгалтын илтгэх хуудас”, 2022 он.



## Орчин нөхцөл, хорих ял эдлэх дэглэм

Бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдлын ял эдэлж буй 405 дугаар хаалттай хорих ангийн хувьд 1974 онд цэргийн ангийн зориулалтаар ашиглалтад орж, 1996 оноос Шүүхийн шийдвэрийн Ерөнхий газрын өмчлөлд шилжин, улмаар 2017 оны 09 дүгээр сарын 15-ны өдрийн ШШГЕГ-ын даргын Б/1063 дугаар тушаалаар тусгай нэгж бүхий хаалттай хорих анги болжээ. Өнөөдрийн байдлаар тус хорих ангийн байр нь 85 хорих өрөө, давхар бүр нь сараалжин төмөр хаалгатай, хоригдол байрлах өрөө нь 2.5 метр өргөнтэй, 3.5 метр урттай, 7.7 м<sup>2</sup> талбайтай, байгалийн гэрэл тусах боломжтой, дулааны болон агааржуулалтын системтэй байгаа нь байрны хүртээмжийн хувьд хүрэлцээтэй гэж үзэж болох боловч барилгын чанар, өрөө тасалгаанд байрлах сан техникийн шугам хоолойнууд тайрагдаж таглагдсан, агааржуулалтын систем ажиллаж байгаа эсэх нь тодорхой бус, хоригдлын өрөөнд байрлах цэвэр усны цорго нь шовх үзүүртэй, хорих ангийн гадна болон торон хашаа нь стандарт шаардлага хангахгүй, хорих ангийн дэглэмд тавигдах шаардлагад нийцэхгүй байна.

Эрүүгийн хуулийн 5.6 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Арван найман насанд хүрэхийн өмнө гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд бүх насаар хорих ял оногдуулахгүй”<sup>70</sup> гэж заасан бөгөөд энэ зохицуулалтаас үзэхэд эмэгтэй хүнд энэ төрлийн ял оногдуулж болохоор байна. Бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн эмэгтэй хоригдол өнөөдрийн байдлаар байхгүй бөгөөд хэрэв оногдуулсан тохиолдолд эрэгтэйчүүдээс тусгаарлан ял эдлүүлэх нөхцөл боломж бүрдээгүй байна. 2010 оны 12 дугаар 21-ний өдөр НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 65/229 дугаар тогтоолоор баталсан “Хорих ял шийтгүүлсэн болон хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээ авагдсан эмэгтэйчүүдтэй харьцах дүрэм”<sup>71</sup> буюу “Бангкокийн дүрэм” нь бүх насаар хорих ялын олон улс зохицуулалтын нэг салшгүй хэсэг мөн. Уг дүрмийн 53-р зүйлд “...бүх насаар хоригдож байгаа эмэгтэй хоригдлын аюулгүй байдлыг хангах, тэдэнтэй харьцах, өрөө тасалгаанд ч хяналт, харуул хамгаалалтыг зөвхөн эмэгтэй албан хаагч хэрэгжүүлнэ.”<sup>72</sup> гэж заажээ.

Тусгай нэгжид хорих ял эдэлж байгаа хоригдлууд хорих байранд байхдаа болон чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх, хоригдлын өдөр тутмын үйл ажиллагааны явцад хоорондоо харилцах ямар ч бололцоогүй байдлаар зохион байгуулсан, халуун усанд орох, агаарт гарах, эргэлт уулзалт авах, хөндлөнгийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтантай уулзалт ярилцлага хийхэд байнгын гар, хөлийн гавтай байлгаж, тэднийг хорих өрөөнөөс бусад газарт дагуулж явахдаа толгойг нь бөхийлгөж

<sup>70</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634>

<sup>71</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial>

<sup>72</sup> Мөн тэнд.

хөдөлгөөнийг хязгаарлаж байна.<sup>73</sup> Тус ангид хоёр хоригдлын дунд нэг зурагт үзэх боломжтойгоор хорих өрөөний гадна хананд байрлуулсан хэдий ч зарим телевизийн дуу-дүрсний гаралт муу, хуучирч муудсан, ихэнх нь хандив тусламжаар хүлээн авсан, нийгэмшүүлэх сургалтын үйл ажиллагаа хангалтгүй, үзүүлж байгаа бичлэг, сургалтын материалууд цаг үеэсээ хэт хоцорсон, хоригдлын амьдрах орчин нөхцөлийг бүх насаар хорих ялын онцлогт нийцүүлэн бэлтгэх ажилд бодлогын түвшинд анхаарч хөрөнгө оруулалт хийгээгүй, 1-6 жилийн хугацаанд хоригдлоор ямар ч хөдөлмөр эрхлүүлээгүй, нэг өрөөнд хоёр хоригдогч байлгах боломжтой Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг огт хэрэгжүүлэхгүй байгаа нь хоригдолтой хүнлэг бус харьцаж байгаа хэлбэр юм.

Харин “TV-405 нийгэмшүүлэх телевиз” шууд нэвтрүүлгийн өрөө байгуулсан, холбогдох сургалтын видео бичлэгүүдийг бэлтгэсэн, өөрөө тасалгаандаа ном сонин унших, өөрийгөө хөгжүүлэх, тэмдэглэл хөтлөх, цэвэр усаар 2 цаг тутамд хангах боломж нөхцөлөөр хангасан байгаа нь сайшаалтай байлаа.

НҮБ-аас 1994 онд гишүүн улсуудад гаргасан Бүх насаар хорих ялын талаарх зөвлөмжид “...Бүх насаар хорих ялыг хуульчилсан гишүүн орнууд хоригдлуудыг хоорондоо харьцах, хүн хоорондын болон нийгэмтэй харьцах боломжийг алдагдуулахгүй байх, сэтгэл зүйн үйлчилгээ үзүүлэх, ажил хөдөлмөр эрхлүүлэх, хийсэн ажлын үр дүн, сурч боловсрох, өөрийгөө хөгжүүлэх, засарч хүмүүжих чиглэлээр гаргасан ахиц дэвшлийг урамшуулах, шашин, соёл, спортын болон бусад чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх нөхцөл бололцоогоор хангах үүрэг хүлээнэ.”<sup>74</sup> гэжээ. ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын дүнгээс үзэхэд, энэхүү зөвлөмжийн хэрэгжилт манай улсын хувьд хангалтгүй байгаа бөгөөд хугацаа, бусад нөхцөл байдлаас хамаарч, хүнийг ганцаарчлан хорих нь ИБУТЭТОУП-ын 6, 7, 10, 14 дүгээр зүйлд заасан бусад эрхийг зөрчиж болзошгүй байна.<sup>75</sup>

ШШГЕГ-ын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангийн (тусгай нэгж) алба хаагчдын хөдөлмөрийн нөхцөлд ажиглалт хийхэд 5-7 цоожтой хаалганы цаана үүрэг гүйцэтгэж, сэтгэл зүйн хувьд таагүй хоригдогсодтой ажиллаж, хүнд хэлбэрийн мэдээлэл тогтмол авдаг ч сэтгэл зүйн үйлчилгээнд хамрагддаггүй, хоригдолтой харилцах стандарт журмыг нарийвчлан тодорхойлоогүй, хаалттай хорих ангитай ижилхэн байхаар хуульчилсан нь алба хаагчийн аюулгүй байдалд сөргөөр

<sup>73</sup> ХЭҮК-оос ШШГЕГ-ын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих анги (Тусгай нэгж)-д хийсэн хяналт шалгалтын материал. 2022. 10 дугаар сар.

<sup>74</sup> Life imprisonment, United Nations, Vienna, 1994. <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/UNODC-1994-Lifers.pdf>

<sup>75</sup> 1781/2008, *Berzig v. Algeria*, 8.4, 8.5 болон 8.8 дахь хэсэг ; 176/1984, *Lafuente Peñarrieta v. Bolivia*, 16 дахь хэсэг.

нөлөөлж байна. Тухайлбал: тусгай нэгжид хорих ял эдэлж байгаа хоригдолтой харилцахад баримтлах стандарт, харуул хамгаалалтыг хэрхэн зохион байгуулах зэрэг хөдөлмөр зохион байгуулалтын бусад асуудлыг нарийвчлан хуульчлах шаардлагатай байна.

### **Суллагдах боломж, эрх зүйн орчин**

Эрүүгийн хуулийн 5.6 дугаар зүйлд “бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хүнийг хорин таван жилийн хугацаанд хаалттай хорих байгууллагад тусгаарлан хорих ба тус хугацаа дууссаны дараа шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, ялтны хувийн байдлыг харгалзан суллах эсэхийг шийдвэрлэнэ” гэж, мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 206 дугаар зүйлийн 206.5 дахь хэсэгт “Бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдол хаалттай хорих ангийн тусгай зэрэглэлд 10 жил ял эдэлсэн тохиолдолд хаалттай хорих ангийн энгийн зэрэглэлд шилжүүлж болно” гэж заажээ.

Дээрх зохицуулалтаас дүгнэхэд, бүх насаар хорих ял гэдгийг хорин таван жилийн хугацаагаар тодорхойлох бөгөөд үүний 10 жилийг хаалттай хорих ангийн (тусгай нэгж) ганцаарчлан эдэлж, үлдсэн хугацааг хаалттай хорих ангийн тусгай зэрэглэлд бусад хоригдлын нэгэн адил хөдөлмөр эрхлэх, эргэлт уулзалтыг ердийн журмаар авах, хугацаанаас өмнө тэнссэн суллагдах эрхээр хангагдах боломжтой байгаа нь НҮБ-аас гаргасан Бүх насаар хорих ялын талаарх зөвлөмжтэй нийцэж байна.

ХЭҮК бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдлын хувийн хэргээс 6 шүүхийн шийтгэх тогтоолыг түүвэрлэн дүн шинжилгээ хийхэд тогтоох хэсэгт гэм буруутайд тооцож, “бүх насаар хорьсугай” гэж шууд утгаар дурдсан байх бөгөөд хоригдлыг суллах, зэрэглэл бууруулах талаарх хуулийн зохицуулалт, уучлал хүсэх эрхийн талаар тайлбарлаагүй байна. Бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдолтой хийсэн ярилцлагад “... суллагдах магадлал бараг байхгүй, шүүхээс бүх насаар хорих ял оногдуулсан” гэх сэтгэгдлийг хэд хэдэн хоригдогч илэрхийлж байсан<sup>76</sup>. Хэдийгээр бүх насаар хорих ял оногдуулсан хоригдолд суллагдах нөхцөл, уучлал хүсэх эрхийн талаар тайлбарлах үүргийг шүүхэд хүлээлгээгүй ч энэхүү ялыг онцгой төрөл гэж хүлээн зөвшөөрч шүүхийн шийтгэх тогтоолд тайлбар хийж байх нь энэрэнгүй байх зарчимд нийцэх юм.

### **Бүх насаар хорих ял оногдуулж болох хүмүүсийн талаар**

2007 оны 12 дугаар сарын 09-ний өдөр Туркийн Истанбул хотод болсон олон улсын симпозиумаар бүх насаар хорих ял оногдуулах ялыг

<sup>76</sup> ХЭҮК-оос “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангид хийсэн хяналт шалгалтын илтгэх хуудас”, 2022 он.

хэрэгжүүлэх явцад шүүмжлэлд өртдөг хүний эрхийн ноцтой асуудал бол ганцаарчлан хорих асуудал гэж дүгнээд “Ганцаарчилсан хорих нөхцөл, түүний сэтгэл зүйн үр дагаврын тухай” зөвлөмжийг гаргасан. Уг зөвлөмжид хорих байранд а) цаазаар авах ялаар шийтгүүлэн, түүний биелэлтийг хүлээж байгаа хүн, б) үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын байдал, өөртөө болон бусдад аюул учруулж болзошгүй байдлаас шалтгаалан ганцаарчлан хорих талаар эрх бүхий этгээдийн гаргасан шийдвэрээс бусад тохиолдолд бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдол, в) хэрэг хариуцах чадварыг үгүйсгэхгүй сэтгэцийн эмгэгтэй хоригдол, г) 18-аас доош насны хоригдлыг ганцаарчлан хорихыг хатуу хориглож, энэ үйлдлийг 1987 оны НҮБ-ын “Эрүүдэн шүүх, бусад хэлбэрээр хэрцгий хүнлэг бус хандах, нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц”-ыг ноцтой зөрчсөнд тооцох талаар дурдсан байдаг<sup>77</sup>.

ХЭҮК-ын шалгалтын явцад 405 дугаар хаалттай хорих ангид (тусгай нэгж) бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн оюун ухааны хөнгөн хомстолтой боловч хэрэг хариуцах чадвартай нэг хүн ял эдэлж байсан нь анхаарал татаж байлаа. Цаашид бүх насаар хорих ял оногдуулах шийдвэрийг гаргахдаа гэмт хэрэг үйлдсэн хүний сэтгэцийн байдлыг харгалзаж байх, хорих ял оногдуулахын зэрэгцээ эмнэлгийн чанартай албадлагын зохих арга хэмжээ хэрэглэх зөв практикийг тогтоох нь зүйтэй.

### Тохиолдол 1.23

...Г.Л нь ... аймаг дахь...Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 20.. оны ... дугаар сарын ..ний өдрийн 20../ШЦТ/1.. дугаартай шийтгэх тогтоолын дагуу Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.7, 2.8, мөн 11.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1 дэх хэсэгт зааснаар бүх насаар хорих шийтгэл оногдуулсан, улмаар Г.Л өмгөөлөгч ... гаргасан гомдлын дагуу хэргийг .. аймгийн Эрүү, иргэний давж заалдах шатны шүүхийн 20.. оны .. дугаар сарын ..-ны өдөр хянан хэлэлцээд анхан шатны шүүхийн ... дугаар шийтгэх тогтоолыг хэвээр үлдээсэн, одоогийн байдлаар хоригдол уг ялаа Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангид /тусгай нэгжид/ эдэлж байгаа, сэтгэцийн хувьд оюуны хөнгөн зэргийн хомстолтой, хэрэг хариуцах чадвартай...

(ХЭҮК-ын ШШГЕГ-ын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих анги (тусгай нэгж) хийсэн хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)

Монгол Улсад шинэ тутам хэрэгжиж байгаа бүх насаар хорих ялыг хорих ялын нэг хэлбэр болгон хуульчилж, хэрэгжүүлэх арга хэлбэрийг ижилхэн нөхцөл, дэглэмтэйгээр хуульчилсантай холбоотойгоор хүний

<sup>77</sup> <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/.opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48db9a112>

эрхийг хангах чиглэлээр олон улсын байгууллагаас гаргасан стандарт, зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл тулгарч байна.

Иймд бүх насаар хорих ялыг бие даасан ялын төрөл болгон хуульчлах, энэ төрлийн ял эдлүүлэх дэглэм, зохион байгуулалт, сургалт, хөдөлмөрийн стандартыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэх; холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох хүртэл бүх насаар хорих ял эдлүүлж буй хоригдогчдын орчин нөхцөлийг сайжруулах, хүчин төгөлдөр хуулийн хэрэгжилтийг хангах, тус нэгжид ажиллаж байгаа алба хаагчдын хөдөлмөрийн нөхцөл, ажил үүргийн зохион байгуулалтыг нарийвчлан зохицуулах арга хэмжээг шуурхай авах шаардлагатай.

#### **1.4.1. Хорих ял эдлүүлэх зэрэглэл хүндрүүлж ганцаарчлан хорьж байгааг халах**

УИХ-аас 2015 онд баталсан Эрүүгийн хуулийн ялын бодлогын шинэчлэлд хүнийг тусгайлсан дэглэм бүхий байранд ганцаарчлан хорьдог баривчлах ялыг халж, хорих ял эдлэх хугацаанд нийгэмшүүлэх, зан үйлд нөлөөлөх сургалтыг үр дүнтэй зохион байгуулах, суллагдсан хүнийг нийгэмд дасан зохицож амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх үзэл баримтлалыг тусгасан.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 206 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Хоригдол 1 жилийн хугацаанд хоёр, түүнээс дээш удаа сахилгын зөрчил гаргасан, эсхүл сахилгын ноцтой зөрчил гаргасан тохиолдолд зөвлөл нээлттэй хорих ангийн энгийн зэрэглэлээс тусгай зэрэглэлд, хаалттай хорих ангийн энгийн зэрэглэлээс тусгай зэрэглэлд, тусгай зэрэглэлээс тусгай нэгжид зэрэглэл хүндрүүлэн шилжүүлэх саналаа прокурорт гаргаж, прокурор 10 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ”<sup>78</sup> гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын эрх зүйгээр баталгаажуулсан хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хязгаарлахад тавигдах үндэслэл, шалгуурт нийцэхгүй зохицуулалт болжээ.

2022 оны 11 дүгээр сарын байдлаар 405 дугаар хаалттай хорих ангид (тусгай нэгж) зэрэглэл хүндрүүлэн ял эдэлж байгаа 14 хоригдол байна. Тэдний шүүхээр шийтгүүлсэн гэмт хэргийг төрлөөр нь авч үзвэл, хүний амьд явах эрхэд халдсан 4, хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдалд халдсан 2, хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдалд халдсан 6, өмчлөх эрхийн эсрэг гэм хэрэг үйлдсэн 1, хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхэд халдсан 1 ялтан ял эдэлж байна.

Зэрэглэл хүндрүүлэн ял эдэлж байгаа ялтнуудын хувьд удаа дараа хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн, 1-2 удаа сахилгын зөрчил гаргасан болох нь тогтоогдож байгаа ч хулгайлах, дээрэмдэх зэрэг өмчлөх эрхийн эсрэг

<sup>78</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail/12701>

гэмт хэрэг үйлдэж 2-7 жилийн хугацаагаар хорих ялаар шийтгүүлсэн ялтан бүх насаар хорих ял оногдуулсан хоригдлын ганцаарчлан ял эдлэх дэглэм бүхий Тусгай нэгжид ял эдэлж байгаа<sup>79</sup> нь тэдний эрх зүйн байдлыг дордуулсан хүний эрхийн ноцтой зөрчил бөгөөд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хуулийн үзэл баримтлалд нийцэхгүй байна.

Тусгай нэгжид зэрэглэл дээшлэн ял эдэлж байгаа хоригдолтой ярилцахад "...Хаалттай хорих ангид ял эдэлж байхдаа өргөдөл гомдол гаргах, бодит зүйлийг шүүмжлэх, санал хүсэлт тавих болон үл ялих зүйлээр шалтгаалж сахилгын шийтгэл оногдуулж, хувийн өс хонзонгийн сэдэлтээр зэрэглэл хүндрүүлэх санал гаргадаг, прокурор бодит байдлыг сайтар нягтлахгүй шийдвэр гаргадаг.." гэж байсан нь ХЭҮК-ын шалгалтаар тогтоогдоогүй ч анхааран судлах асуудал юм. Мөн хорих ял эдлүүлэх хорих ангийн зэрэглэлийг хүндрүүлэн өөрчлөх тухай прокурорын шийдвэрт "эдлээгүй үлдсэн бүх ялыг хаалттай дэглэмийн Тусгай нэгжид эдлүүлсүгэй" гэж дурдаж, шүүхийн шийтгэх тогтоолд заасан хорих ял эдлүүлэх хугацааг зааж, нөхцөл, зэрэглэлийг өөрчилж байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйлийн 1-т заасан "Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ"<sup>80</sup>, Эрүүгийн хуулийн 6.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд энэ хуулийн ерөнхий ангид заасан үндэслэл, журмын дагуу тусгай ангид заасан төрөл, хэмжээний дотор эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ", мөн зүйлийн зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Эрүүгийн хариуцлага нь хүнлэг бус, хэрцгий, хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаах шинжгүй байна" гэж заасантай нийцэхгүй юм.

Хорих ял эдлүүлэх дэглэмийн зэрэглэл хүндрүүлэн хорьж байгаа тохиолдлыг тухайн хоригдлын эрх зүйн байдлыг дордуулж байгаа онцгой хэлбэр гэдгийг хүлээн зөвшөөрч таслан зогсоох, Хорих ангид гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийгэмшүүлэх болон зан үйл засах сургалтын үйл ажиллагааг үр дүнтэй зохион явуулах шаардлага тулгарч байна.

## **1.5 ЭМНЭЛГИЙН ЧАНАРТАЙ АЛБАДЛАГЫН АРГА ХЭМЖЭЭ БА ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДАЛ**

ИБУТЭТОУП-ыг тайлбарлах тухай НҮБ-ын 35 дугаар ерөнхий тайлбарт Оролцогч улс хүнийг дур мэдэн баривчлахаас урьдчилан сэргийлэх, зайлсхийхийн тулд сэтгэцийн эрүүл мэндийн хууль тогтоомж, дүрэм журам, практикийг хянан үзэж, сайжруулна. Эрх чөлөөгөө хасуулсан тохиолдол бүр хор уршигтай бөгөөд хүнийг албадан эмчлэх

<sup>79</sup> ХЭҮК, "Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангид хийсэн хяналт шалгалтын илтгэх хуудас" 2022 он

<sup>80</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>

нь өвөрмөц хор уршиг дагуулж болохыг Хороо тэмдэглэсэн байна. Сэтгэцийн эрүүл мэндийн байгууллагад байнга байрлаж байгаа хүмүүст үзүүлж буй эмчилгээ, нөхөн сэргээх хөтөлбөр нь түүнийг нийгмээс тусгаарлаж, албадан эмчлэх шаардлагад нийцсэн байх ёстой.<sup>81</sup> Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний хууль ёсны эсэхийг эхний удаад болон үргэлжлэх явцад тодорхой давтамжтай шүүхээс хянан үзэх, пактад үл нийцэх албадан эмчлэх нөхцөлөөс сэргийлэхийн тулд хоригдогч этгээдэд баталгаажсан эрхээ хангуулах, эрхээ сэргээлгэхээр зохих байгууллагад хандахад нь туслалцаа үзүүлнэ гэжээ.<sup>82</sup>

### **Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхэд хууль ёсны төлөөлөгчийн оролцоог хангах**

Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх эсэхийг шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд хэрэгт холбогдсон сэтгэцийн өвчтэй болон хэрэг хариуцах чадваргүй хүнд хуульд заасаны дагуу хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгч оролцуулах арга хэмжээ авахгүй байгаа нь хүний эрхийн зөрчил гэж үзнэ. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсад гэмт хэрэг үйлдсэн хэрэг хариуцах чадваргүй 144 хүнд эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх тухай шүүхийн шийдвэр гарсан байх бөгөөд шүүх сэтгэц эмгэг судлалын магадлагааг үндэслэж 144 тохиолдлын 51 хүнд холбогдох (35.5%) эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ хууль ёсны төлөөлөгчийг оролцуулаагүй бол 3 хүнд холбогдох хэргийг шийдвэрлэхдээ өмгөөлүүлэх эрхийг хангаж заавал өмгөөлөгч оролцоно гэсэн хуулийн заалтыг биелүүлээгүй байна.<sup>83</sup>

ЭХХШТХ-ийн 9.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3 дахь заалтад зааснаар мөрдөгч, прокурор хохирогч нас барсан, эсхүл сэтгэцийн, эрүүл мэндийн шалтгаанаар өөрийн хүсэл сонирхлоо илэрхийлж чадахгүй тохиолдолд түүний төрсөн, үрчилж авсан эцэг, эх, эхнэр, нөхөр, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийг хууль ёсны төлөөлөгчөөр тогтооно, мөн зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар хууль ёсны төлөөлөгч нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад өөрийн төлөөлөн оролцож байгаа оролцогчийн ЭХХШТХ-д заасан эрхийг эдэлж, үүргийг хүлээнэ гэж.<sup>84</sup> Мөн Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5 дахь заалтад “хууль ёсны төлөөлөгч /эцэг, эх, асран хамгаалагч/ нь тогтоогдоогүй, иргэний эрх зүйн бүрэн бус чадамжтай сэтгэцийн эмгэгтэй хүнийг асран халамжлах асуудлыг Гэр бүлийн тухай хуулийн 63,

<sup>81</sup> Холбогдох дүгнэлтийг: Bulgaria (CCPR/C/BGR/CO/3, 2011), 10 дахь хэсгээс харна уу.

<sup>82</sup> 1061/2002, Fijalkowska v. Poland, 8.3-8.4 дэх хэсгүүд, A. v. New Zealand, 7.3 дахь хэсэг; Ерөнхий тайлбар № 31, 15 дахь хэсэг.

<sup>83</sup> Баянзүрх дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03 дугаар сарын 14-ний өдрийн 1/564 дүгээр албан бичиг.

<sup>84</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

64 дүгээр зүйлд заасны дагуу шийдвэрлэх” гэж, Гэр бүлийн тухай хуулийн 63 дугаар зүйлийн 63.1 дэх хэсэгт “Дараах хүнийг асран хамгаална”, 63.1.4 дэх заалтад “сэтгэцийн өвчний улмаас шүүхээс иргэний эрх зүйн эрхийн бүрэн чадамжгүй гэж тооцогдсон хүн”<sup>85</sup> гэж тус тус заажээ.

Түүнчлэн ЭХХШТХ-ийн 5.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1 дэх заалтад “хөгжлийн бэрхшээл, сэтгэцийн, эсхүл хүнд өвчний улмаас өөрийгөө өмгөөлөх, өмгөөлүүлэх эрхээ эдэлж чадахгүй ...яллагдагч, шүүгдэгч оролцох эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг өмгөөлөгчгүйгээр явуулж болохгүй” гэж, мөн хуулийн 19.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Эрүүгийн хуулийн 6.3 дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэгт заасан тохиолдолд улсын яллагч, өмгөөлөгчийг оролцуулан шүүх хуралдаанаар хэргийг хянан шийдвэрлэнэ”<sup>86</sup> гэж заасан нь сэтгэцийн өвчтэй эсхүл хэрэг хариуцах чадваргүй хүний эрхийг хамгаалах чухал зохицуулалт юм.

#### **Тохиолдол 1.24**

*...Шүүгдэгч О нь үлдэц шизофрени, хий үзэгдэл дэмийрлийн хам шинж сэтгэцийн эмгэгтэй байхдаа 2019 оны 05 дугаар сарын 12-ны өдөр төрсөн эх 68 настай Л-ийн толгой, нүүрэн тус газар олон удаа заазуурдаж, цээж, нуруу, гар хэсэгт олон удаа зүсэж, хутгалж онц харгис хэрцгийгээр, гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж алсан гэмт хэрэг үйлдсэн. Шүүхээс О-д 8 жилийн хугацаагаар эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн тусгай тасагт эмчлүүлэхээр тогтоосон. Шүүх хуралдаанд түүний хууль ёсны төлөөлөгч оролцоогүй, өмгөөлөгч оролцсон байна.*

*(Сонгинохайрхан дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 10 дугаар сарын 02-ны №1036 шийтгэх тогтоолоос)*

#### **Төрөл, дэглэм, хугацаа тогтоож буй байдал**

Эрүүгийн хуулийн 6.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд энэ хуулийн ерөнхий ангид заасан үндэслэл, журмын дагуу тусгай ангид заасан төрөл, хэмжээний дотор эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж, мөн хуулийн 7.4 дүгээр зүйлийн 7 дахь хэсэгт “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний төрөл, дэглэм, хугацааг шинжээчийн дүгнэлтийг харгалзан шүүх тогтооно” гэж, ЭХХШТХ-ийн 19.3 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний төрөл, хугацааг шинжээчийн дүгнэлт, прокурорын саналыг үндэслэн шүүх тогтооно.”<sup>87</sup> гэж тус тус заасан нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хамгаалсан зохицуулалт хэдий

<sup>85</sup> Гэр бүлийн тухай хууль 1999 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>86</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>87</sup> Мөн тэнд.



ч шүүхийн практикт хэрэглэхэд хүндрэлтэй хүний эрхийн зөрчлийн асуудал гарч байна.

Судалгаанаас үзэхэд, цөөн тохиолдолд шинжээч эмч шүүхийн хэлэлцүүлэгт оролцож эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх хугацааны талаар санал гаргасан байх ба ихэнх тохиолдолд шүүх өөрийн санаачилгаар албадан эмчлэх хугацааг тогтоосон бол зарим шүүхийн шийдвэрт албадан эмчлэх хугацааг тогтоогоогүй байна. 2022 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдрийн байдлаар Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн Шүүхийн сэтгэцийн эмгэг судлалын клиникт 39 хүнд шүүхийн шийдвэрийн дагуу эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэн албадан эмчилж байгаа хэдий ч дээрх 39 хүний 13 буюу 33.3 хувьд нь ямар хугацаагаар албадан эмчлэхийг шүүх шийдвэртээ тусгаагүй бол 26 хүнд 1 сараас 8 жил хүртэл хугацаагаар уг арга хэмжээг хэрэглэхээр шүүхийн шийдвэрт тогтоожээ. Түүнчлэн шүүхийн шийдвэрээр тогтоосон хугацаанд сэтгэцийн байдал нь засрал сайжрал олоогүй, эдгэрээгүй бол тухайн этгээдэд хэрэглэсэн эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний хугацааг хэрхэн тогтоож, ямар хугацаагаар сунгах нь тодорхойгүй байна. Тухайлбал: шүүхээс хугацааг тогтоогоогүй 13 хүнийг засрал сайжрал олоогүй үндэслэлээр 5-20 жилийн хугацаагаар тус байгууллагад үргэлжлүүлэн албадан эмчилж байна<sup>88</sup>.

ЭХ болон ЭХХШТХ-д эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний хугацааг шинжээчийн дүгнэлтийг харгалзан шүүх тогтооно гэж ерөнхий байдлаар хуульчилсан нь хүний эрхийг хамгаалах, шүүхийн шийдвэрийг тодорхой хугацаанд хянах байх үр нөлөөтэй тогтолцоо биш юм. Өөрөөр хэлбэл хүний эрхийг хязгаарлаж, тодорхой орчинд хяналттайгаар байлгах хугацааг зөвхөн хуулиар нарийвчлан тогтоох, тогтоох боломжгүй бол мэргэжлийн байгууллагын (эмнэлгийн) дүгнэлтээр тухай бүр шийдвэрлэж байх ёстой. Гадаад орны туршлага, хууль тогтоомжийн харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд шүүхийн шийдвэрт эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх хугацааг заадаггүй бөгөөд анагаах ухааны практикт сэтгэцийн өвчний улмаас хэрэг хариуцах чадваргүй болсон этгээдийн сэтгэцийн эмгэг хэзээ засарч сайжрахыг шинжээчийн дүгнэлт ч урьдчилан тогтоох боломжгүй гэж үздэг.

Харин албадан эмчилгээний хугацааг эмчлэгч эмч тухайн өвчний эмчилгээний тактик, үр дүн, оношилгоо эмчилгээний стандарт, удирдамж, өвчтөний биеийн байдлаас хамаарч тогтоох нь түгээмэл юм. Ихэнх улсад 6 сар тутам шинжээчийн дүгнэлтийг үндэслэн албадан эмчилгээг үргэлжлүүлэх, дуусгавар болгох, хугацаа сунгах эсэхийг шүүх хянан шийдвэрлэдэг байна. Тухайлбал: ОХУ, БНКУ, Япон Улс,

<sup>88</sup> Баянзүрх дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03 дугаар сарын 14-ний өдрийн 1/564 дүгээр албан бичиг.

Бельгийн Хаант Улс, Израил Улсад 6 сар тутам, Грек Улсад 2 жил тутамд шинжээчийн дүгнэлтийг үндэслэн эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг үргэлжлүүлэх, сунгах, зогсоох асуудлыг шийдвэрлэдэг.

Монгол Улсын хэмжээнд шүүхээс “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ” хэрэглэхээр шийдвэрлэсэн хүнийг Эрүүл мэндийн яамны харьяа Сэтгэцийн эрүүл мэндийн Үндэсний төвд албадан эмчилж байгаа бөгөөд 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн 7.4 дүгээр зүйлийн 7 дахь хэсэгт “эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний төрөл, дэглэмийг... шинжээчийн дүгнэлтийг харгалзан шүүх тогтооно” гэж, мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 190 дүгээр зүйлийн 190.1 дэх хэсэгт “гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээр шийдвэрлэсэн бол шүүх албадлагын арга хэмжээг ямар төрлийн эмнэлэгт хэрэгжүүлэхийг тогтоолдоо заана”<sup>89</sup> гэж хуульчилсан нь уг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх байгууллага, алба хаагчдын аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн нөхцөл байдлыг хүндрүүлж байна. Тухайлбал: хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг ердийн тасагт, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг тусгай тасагт албадан эмчлэхээр тогтоосон байх бөгөөд ямар үндэслэлээр ердийн болон тусгай тасагт албадан эмчлэхээр шийдвэрлэснийг шүүхийн шийдвэрт тусгаагүй байна.

Цаашид эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэглэхдээ үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэмт этгээдийн хувийн байдлыг харгалзаж ямар төрлийн эмнэлэгт эмчлэх талаарх зохицуулалтыг ЭХ, ЭХХШТХ, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нарийвчлан зохицуулах нь Эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэх боломжийг хязгаарлах<sup>90</sup>, алба хаагчдын аюулгүй байдлыг хангах, хүний эрхийн аливаа зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой юм. Тухайлбал: Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг тухайн этгээдийн сэтгэцийн байдал, үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээг харгалзан сэтгэцийн эмгэг судлалын ердийн болон тусгай<sup>91</sup> эмнэлэгт байлгах аргаар хуульчилж байсан туршлага бий.

<sup>89</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>90</sup> Анхан шатны шүүхүүд эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний төрлийг өөр өөр нэр томьёо хэрэглэн тогтоож байна. Тухайлбал: анхан шатны зарим шүүх шийдвэртээ албадан эмчлэх байгууллагыг “Донтох эмгэгийн клиник”, “Сэтгэцийн эмгэг судлалын хуулийн тасгийн энгийн зэрэглэлийн тасаг”, “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн энгийн дэглэмд”, “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн байгууллагын энгийн тасаг”, “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн Сэтгэц эмгэг судлалын ердийн эмнэлэг” гэж тус тус заажээ.

<sup>91</sup> 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 66 дугаар зүйл 66.1 дэх хэсэгт “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ оногдуулах шаардлагатай гэж шүүх үзвэл тухайн этгээдийн сэтгэцийн байдал, үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар хэр хэмжээг харгалзан албадлагын арга хэмжээний төрлийг тогтооно” гэж, мөн зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний төрлийг сэтгэцийн

## **Зөрчил үйлдсэн хүнд оногдуулах эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ**

Шүүх зөрчилд холбогдсон этгээдэд Зөрчлийн тухай хуулийн 2.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Сэтгэцийн эмгэгийн улмаас өөрийн үйлдлийн бодит шинж чанар, аюулыг ухамсарлах, өөрийн үйлдлээ удирдан жолоодох чадваргүй хүнийг хэрэг хариуцах чадваргүйд тооцно” гэж, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Зөрчил үйлдэх үедээ хэрэг хариуцах чадваргүй байсан хүнд шийтгэл оногдуулахгүйгээр хуульд заасан эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж болно”<sup>92</sup> гэж тус тус заасны дагуу эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэсэн практик маш цөөн буюу 3 тохиолдол байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 8.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Шүүх зөрчил хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахад энэ хууль, ЭХХШТХ-д заасан нийтлэг журмыг удирдлага болгоно”<sup>93</sup> гэж, мөн ЭХХШТХ-ийн 19.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Сэтгэцийн хувьд хэрэг хариуцах чадваргүй, сэтгэцийн эмгэг, эрүүл мэндийн тулгамдсан асуудалтай хүн гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл гэмт хэрэг үйлдсэний дараа сэтгэцийн өвчнөөр өвчилсний улмаас хэрэг хариуцах чадваргүй болсон яллагдагч, шүүгдэгчид эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхдээ энэ хуульд заасан ердийн журмаас гадна энэ бүлэгт заасан тусгай журмыг удирдлага болгоно” гэж, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 190 дүгээр зүйлийн 190.1 дэх хэсэгт “Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээр шийдвэрлэсэн бол шүүх албадлагын арга хэмжээг ямар төрлийн эмнэлэгт хэрэгжүүлэхийг тогтоолдоо заана” гэж тус тус заасан байх боловч ЭХХШТХ-ийн 19 дүгээр бүлэгт заасан журмыг зөвхөн гэмт хэрэг үйлдсэн яллагдагч, шүүгдэгчид хэрэглэхээр заасан тул зөрчил шалган шийдвэрлэхэд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг удирдлага болгох боломжгүй.<sup>94</sup> Тиймээс зөрчлийн шинжтэй үйлдэлд эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх журмыг хуульчлах шаардлагатай.

---

эмгэг судлалын ердийн болон тусгай эмнэлэгт байлгахгаар хуульчилсан нь оновчтой зохицуулалт байсан.

<sup>92</sup> Зөрчлийн тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>93</sup> Зөрчлийн тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>94</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

## Тохиолдол 1.25

...Зөрчилд холбогдогч Д нь 2022 оны 07 дугаар сарын 30-ны өдөр ... аймаг ... сум ... багт байрлах "..." дэлгүүрт иргэн Э-ийн биед халдах зөрчил үйлджээ. Шүүх Зөрчлийн тухай хуулийн ерөнхий ангийн 4.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар албадан эмчилгээнд хамруулах албадлагын арга хэмжээг Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

(... аймаг дахь Эрүүгийн хэргийн Анхан шатны шүүхийн 2022 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдрийн №...шийтгэврээс)

Түүнчлэн НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлт зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх дагнасан шүүх байхгүйн улмаас зөрчлийн хэрэгт холбогдогч нь эрүүгийн шүүхээр хэргээ шийдвэрлүүлж байгааг онцлон тэмдэглэсэн.<sup>95</sup> Цаашид хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны процессыг бие даасан байдлаар нарийвчлан хуульчлах шаардлагатай.

### **Орчин нөхцөл, стандарт**

Судалгаагаар Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд 2022 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрийн байдлаар 39 хүн албадан эмчлүүлж байгаагаас 35.9 хувь буюу 14 нь эмэгтэй, 64.1 хувь буюу 25 нь эрэгтэй, тэднийг хүйсийн хувьд тус тусад нь өөр тасагт эмчлэх, мөн нэг өрөөнд 4-6 хүн байрлаж эмчлэгдэж байгааг эмнэлгийн стандарт, журамд нийцүүлэн эмчлүүлэгчийн Үндсэн хуульд заасан аюулгүй орчинд байж, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ авах эрхийг хангах боломжтой нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай<sup>96</sup>.

1971 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаар батлагдсан "Оюуны хувьд хоцрогдолтой хүний эрхийн тухай тунхаг"-т оюуны хувьд хоцрогдолтой хүний эрхийг хамгаалах, тэдний амьдрах орчныг зохистой байлгах, хөдөлмөрийн чадварыг нь нөхөн сэргээх зорилгыг тодорхойлсон. Оюуны хоцрогдолтой хүн бусад хүний эдлэх эрхийг эрх тэгш эдлэх эрхтэй бөгөөд чанартай эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ авах, боловсрох, биеийн болоод оюуны чадвараа хамгийн дээд төвшиндөө хүргэх зорилгоор хөдөлмөрийн дадал олж авах эрхтэйг тэмдэглэсэн. Түүнчлэн, дээрх хүмүүс материаллаг хангамжаар хангагдах, таатай нөхцөлд амьдрах эрхтэйгээс гадна зөвхөн төрөөс үзүүлэх тусламж, дэмжлэгээр амьдрах бус өөрийн

<sup>95</sup> НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлт, 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдөр.

<sup>96</sup> Баянзүрх дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03 дугаар сарын 14-ний өдрийн 1/564 дүгээр албан бичиг.

хөдөлмөрийн үр шимийг хүртэх, ашиг олох замаар орлогоо нэмэгдүүлэх боломжтойг дурдсан байдаг.

Монгол Улсын хэмжээнд Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн Шүүхийн сэтгэцийн эмгэг судлалын клиник нь шүүхийн шийдвэрээр хэрэг хариуцах чадваргүй хүнд авсан эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэн, тусламж үйлчилгээг үзүүлдэг бөгөөд байрны хүртээмж, стандартын шаардлага хангасан өрөө, тасалгаагүйгээс албадан эмчлэгдэж буй хүний эрх зөрчигдөж байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 190 дүгээр зүйлийн 190.4 дэх хэсэгт “Албадан эмчлүүлж байгаа этгээдийг гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, эмнэлэг, цагдаагийн байгууллага хамтран хэрэгжүүлнэ”<sup>97</sup> гэж хуульчилсан. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын хамтарсан 2017 оны 9 дүгээр сарын 21-ний өдрийн А-240/А/369 дүгээр тушаалаар баталсан “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх тухай шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх, түүнд хяналт тавих журам”-ын 1 дүгээр зүйлийн 1.4 дэх хэсэгт “Албадан эмчлүүлж байгаа этгээдийг гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, эмнэлгийн болон цагдаагийн байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлнэ”, 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт “Албадан эмчлүүлэгчийн зүгээс гарч болзошгүй хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зохион байгуулалтын болон харуул хамгаалалтын арга хэмжээг тус журмын 1.4-т тусгагдсан байгууллагууд хамтран авч хэрэгжүүлсэн байна”, 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Хамгаалалтын нэг ээлжид 2-оос доошгүй хамгаалалтын ажилтан үүрэг гүйцэтгэхээр зохион байгуулна” гэж тус тус заасан.

Гэмт хэрэг үйлдсэн хэрэг хариуцах чадваргүй этгээдэд авсан эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг СЭМҮТ-ийн Шүүхийн сэтгэцийн эмгэг судлалын клиникт хэрэглэж байгаа бөгөөд харуул хамгаалалтыг ШШГЕГ-ын Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх албаны Баривчлах төвийн алба хаагчид хариуцан өдрийн цагаар 1 ахлах ажилтан, 2 алба хаагч, шөнийн цагт 2 алба хаагч хяналт тавин ажилладаг. Шүүхийн сэтгэцийн эмгэг судлалын клиникт эмчлэгдэж байгаа хүний ихэнх нь хүнд гэмт хэрэг үйлдэн албадан эмчилж байгаа, мөн тус клиникт шүүгчийн захирамжаар Шүүх, сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийхэд тодорхой хугацаагаар хэвтүүлж, хяналтад байлгах, ажиглалт хийлгэхээр ирсэн шинжлүүлэгч мөн хэвтдэг. Албадан эмчлүүлж буй сэтгэцийн архаг даамжрах явц бүхий солиорох эмгэгтэй хүнд харилцааны өндөр ур чадвар, хурц сонор сэрэмж, тасралтгүй хараа хяналт шаардлагатай төдийгүй сэтгэцийн эмгэгийн тухай ерөнхий ойлголттой, туршлагатай албан хаагч хяналт тавих нь нэн чухал байдаг.

<sup>97</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 он, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

Албадан эмчлүүлэгч нарт эмч үзлэг хийх, эмчилгээ, шинжилгээнд гадагш авч явах, эмчлүүлэгч нарт эргэлт ирэх, тэднийг нийтэд нь хоолонд оруулах, цэвэрлэгээ үйлчилгээ хийх, гадагш агаарт гаргах зэрэгт шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид хүрэлцдэггүйгээс дээрх эмчлүүлэгчид бусдын биед халдах, өөртөө болон бусдад хохирол учруулах өндөр эрсдэлтэй байдаг тул хяналт тавих алба хаагчдыг чадавхжуулах, тэдний тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай болсон байна.

### **Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээний дараа үзүүлэх дэмжлэг**

Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн Шүүхийн сэтгэцийн эмгэг судлалын клиникт эмнэлгийн чанартай албадан арга хэмжээ хэрэглэх, эмчилгээний хугацаа дууссан хэдий ч гэр оронгүй, асран хамгаалах, харгалзан дэмжих хүнгүй, асран хамгаалах хүнтэй боловч асрамждаа авах хүсэлт гаргаагүй зэрэг шалтгаанаар үргэлжлүүлэн эмчлэгдэж байгаа хүмүүс байна. Тус төвд албадан эмчлүүлж байгаа 39 хүний 5 нь үргэлжлүүлэн эмчлэх шаардлагагүй гэж шинжээч эмчийн дүгнэлт гаргаж, шүүхээс уг арга хэмжээг зогсоох шийдвэр гаргасан хэдий ч тус төвд үргэлжлүүлэн албадан эмчлэгдсээр байгаа юм.<sup>98</sup>

Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Хүн амын сэтгэцийн эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар төрийн бүх шатны байгууллага тус тусын эрх хэмжээний хүрээнд дараах үүрэг хүлээнэ”, 5.1.8 дахь заалтад “сэтгэц-нийгмийн сэргээн засах тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх ажлын байр бий болгож, сэтгэцийн эмгэгтэй хүний асуудлыг дэмжих төв болон тусгайлсан асрамжийн газрыг аймаг, дүүрэгт байгуулах” гэж тус тус заасан.<sup>99</sup>

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын хамтарсан тушаалаар баталсан “Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх тухай шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх, түүнд хяналт тавих журам”-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.8 дахь хэсэгт “Асран хамгаалах хүнгүй, гэр оронгүй эмчлүүлэгчийг албадан эмчилгээ дууссаны дараа сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төв нь холбогдох байгууллагад хүсэлтээ гарган асуудлыг шийдвэрлэж ажиллана” гэсэн заалт хэрэгжихгүй байна.

<sup>98</sup> Баянзүрх дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03 дугаар сарын 14-ний өдрийн 1/564 дүгээр албан бичиг.

<sup>99</sup> Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хууль, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

## Тохиолдол 1.26

...Албадан эмчлүүлэх хугацааг шүүхийн шийдвэрт заагаагүй, хугацаа заасан ч асран хамгаалах харгалзан дэмжих хүнгүй, холбогдох баримт материал дутуу гэх шалтгаанаар эмнэлгээс гаргахгүй байгаа асуудлыг СЭМҮТ дангаараа шийдвэрлэх боломжгүй, тогтолцооны шинжтэй, хүний эрхийн асуудал бөгөөд нэн даруй шийдвэрлэх шаардлагатай.

(ХЭҮК-ын гишүүний 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ний өдрийн 3/46 дугаар шаардлагаас)

... 20-25 жил эмчлүүлж буй эмчлүүлэгчид мөн байлаа. Тэдэн дундаас эмнэлгээс гаргах боломжтой 120 хүн байгаа гэдгийг Ажлын хэсэг олж мэдсэн. Гэсэн хэдий ч нийгэм, хамт олонд түшиглэсэн тусламж үйлчилгээ байхгүй, мөн тэдгээр хүмүүсийг харж хандах, тусламж, дэмжлэг үзүүлэх гэр бүл, төрөл садан байхгүй учраас тус төвөөс хэзээ гарах нь тодорхойгүй байсаар байна. Цаашид үүнтэй адил асрамжийн үйлчилгээ болон нийгэм, хамт олонд түшиглэсэн тусламж үйлчилгээг илүү өргөжүүлж, Монгол Улсын 21 аймагт нэвтрүүлэхийг Ажлын хэсэг зөвлөж байна.

(НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдрийн урьдчилсан дүгнэлтээс)

Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн санаачилгаар 20 гаруй жилийн өмнө ийм нөхцөлд байгаа хүмүүсийг эмнэлгээс гаргаж, тусад нь амьдруулах зорилгоор эмнэлгийн хашаан дотроо Монгол гэр барин зарим эмчлүүлэгчдийг тусад нь гарган, тусгайлсан асрамжийн үйлчилгээ үзүүлсэн нь тун сайшаалтай байна<sup>100</sup>. Гэсэн хэдий ч СЭМҮТ-ийн зүгээс гэр бүл нь асран хамгаалах, харгалзан дэмжих үүргээсээ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу татгалзсан эмчлүүлэгчийг асран хамгаалагчаар тогтоогдож, тэднийг асрамжийн болон боломжтой тохиолдолд гэр клиникт шилжүүлж, хэвийн нөхцөлд амьдрах боломжийг хангах, эрх зүйн байдлыг дээшлүүлэхэд санаачилгатай ажиллах, гэр бүлээс нь асран хамгаалах, харгалзан дэмжих хүсэлтээ илэрхийлсэн 10 эмчлүүлэгчийг гэр бүлд нь өгөхөд холбогдох байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажиллаж, хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай байна<sup>101</sup>.

## 1.6 ЗӨРЧИЛ ШАЛГАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ҮЕД ХҮНИЙГ СААТУУЛАХ ТАЛААРХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Зөрчлийн тухай хууль нь 2017 оны 05 дугаар сарын 11-ний өдөр батлагдаж, 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж

<sup>100</sup> НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлт, 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдөр.

<sup>101</sup> ХЭҮК-ын гишүүний 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн 3/46 дугаар шаардлага.

мөрдөж эхэлсэн байна. Үүнтэй уялдуулан зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх процессыг бие даасан хуулиар зохицуулахаар Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийг 2017 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдөр баталж, 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөн дагаж мөрдөж эхэлжээ.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг бие даасан хуулиар зохицуулж эхэлсэн нь зөрчлийн хэрэгт хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулах эрх хэмжээ, хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулах албан хаагчдыг тодорхой болгож зөрчлийг хялбаршуулсан болон газар дээр нь шийдвэрлэх, зөрчлийн хэрэгт хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулах, шүүхэд зөрчлийн хэргийг хянан шийдвэрлэх зэрэг харилцааг зохицуулжээ.

Зөрчлийн хэрэгт хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулах эрх хэмжээ нь эрх бүхий албан тушаалтнуудад олгогдсон байна. Эрх бүхий албан тушаалтан гэдэг нь хуулиар хүлээсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах хуульд тусгайлан заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх төрийн албан хаагчийг ойлгоно.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд дараах эрх бүхий албан тушаалтнуудыг зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны үед хүнийг саатуулах эрх хэмжээтэй байхаар заасан. Үүнд тагнуул, цагдаа, дотоодын цэргийн эрх бүхий албан хаагч, хилийн төлөөлөгч, түүний орлогч, туслах, гадаадын иргэний хяналтын улсын байцаагч холбогдогчийг хэн болохыг тогтоох зорилгоор 6 цаг хүртэл хугацаагаар саатуулах, Цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий алба хаагч зөрчил үйлдсэн согтуурсан, мансуурсан холбогдогчийг 24 цаг хүртэл хугацаагаар; Хилийн төлөөлөгч, түүний орлогч, туслах хилийн дэглэм зөрчсөн хүний хувийн байдлыг тогтоох зорилгоор 7 хүртэл хоногийн хугацаагаар; Гадаадын иргэний хяналтын улсын байцаагчийн гаргасан хүсэлтээр холбогдогчийн хувийн байдлыг тогтоох, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж болзошгүй бол Эрүүгийн хэргийн шүүх тухайн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг 14 хүртэл хоногийн хугацаагаар саатуулахаар, мөн энэ хугацааг Эрүүгийн хэргийн шүүх Гадаадын иргэний хяналтын улсын байцаагчийн гаргасан хүсэлтээр 30 хүртэл хоногоор нэг удаа сунгаж болохоор заажээ.

Мөн Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 7.3 дугаар зүйлд Албадлагын арга хэмжээ авах гэсний 11 дэх хэсэгт Албадан эмчилгээнд хамруулах шаардлагатай холбогдогч нь өөртөө, эсхүл бусдад аюул учруулах, эсхүл оргон зайлж болзошгүй бол албадан эмчлэх тухай шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл тухайн хүнийг 48 цаг хүртэл хугацаагаар саатуулж болно гэж заажээ.



Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 9 дүгээр бүлэгт зарим зөрчлийг шалган шийдвэрлэх гэсэн бүлэгт 9.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Эрх бүхий алба хаагч Зөрчлийн тухай хуулийн 5.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 5.2 дугаар зүйл, 5.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг, 5.8 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 5.13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 6.20 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 6.26 дугаар зүйл 8.6, 8.7 дугаар зүйл, 14.7 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 15.33 дугаар зүйл, 17.1 дүгээр зүйлийн 7, 16 дахь хэсэг, 18.1, 18.2, 18.4 дэх заалт, 23 дахь хэсэгт заасан зөрчлийг шалгахад энэ хуульд заасан ердийн журмаас гадна энэ зүйлд заасан тусгай журмыг баримтлан хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулна гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл дээрх зөрчлийн хэрэгт эрх бүхий албан тушаалтны саналаар Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх шүүгчийн шийтгэврээр шийтгэл оногдуулах зохицуулалттай юм.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан дээрх 17 төрлийн зөрчлийг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны үед саатуулах албадлага хэрэглэх зохицуулалтыг 9.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт Холбогдогч оргон зайлах, эсхүл дахин зөрчил үйлдэж болзошгүй тохиолдолд прокурорт мэдэгдэж 24 цаг хүртэлх хугацаагаар саатуулж болно. Шаардлагатай бол энэ хугацааг харьяалах шүүхийн зөвшөөрлөөр 48 хүртэл цагаар нэг удаа сунгаж болно гэж заажээ.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд зааснаар холбогдогчийг хэн болохыг тогтоох зорилгоор 6 цаг хүртэл хугацаагаар, согтуурсан, мансуурсан холбогдогчийг 24 цаг хүртэл хугацаагаар, хуульд тусгайлан заасан зөрчилд оргон зайлах, эсхүл дахин зөрчил үйлдэж болзошгүй үндэслэлээр 24 цаг хүртэл хугацаагаар саатуулж энэхүү хугацааг шүүхийн зөвшөөрлөөр 48 цаг хүртэл хугацаагаар сунгахаар зохицуулжээ. Дээрх үндэслэлүүдээр хүнийг нийтдээ 78 цагийн хугацаагаар саатуулах боломжтой байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд зааснаар хүнийг саатуулах нийт хугацааг тогтоож өгөөгүй байна. Мөн согтуурсан мансуурсан хүнийг саатуулах гэх үндэслэл тусгагдсан боловч саатуулах байр нь согтуурсан, мансуурсан хүнийг хүлээж авдаггүй иймээс эрүүлжүүлэх байранд хүргэх тохиолдол түгээмэл байна. Ийнхүү эрүүлжүүлэх байранд хүргэхдээ эрүүлжүүлэх байрны карт бөглөж хүлээлгэж өгдөг саатуулсан талаар ямар нэгэн тогтоол, шийдвэр гардаггүй. Гэтэл хүнийг саатуулж байгаа тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан нь саатуулах тогтоол үйлдэж, прокурорт даруй мэдэгдэх үүрэг хүлээдэг.

Дээр дурдсан хуулиудад эрх бүхий албан тушаалтан хуульд заасан үндэслэлээр саатуулах албадлагыг хэрэглэх эрх хэмжээ олгосон ч нарийвчилсан процессын зохицуулалтыг тус бүрд нь хуульчлаагүй

нь хүнийг дур мэдэн саатуулах, эрх чөлөөг хязгаарлах эрсдэлийг бий болгож байна. Мөн саатуулах үндэслэл нь хэт өргөн хүрээтэй зохицуулагдсан, мөн таамаглал, сэжиглэлд шууд тулгуурласан байгаад анхаарах шаардлагатай. Саатуулах нийт хугацааг зааж өгөөгүй, шүүхийн зөвшөөрөл зөвхөн Зөрчлийн тухай хуульд заасан 17 төрлийн зөрчилд л сунгах үндэслэлд шаардагдаж, прокурорын хяналт, зөвшөөрлөөс ангид явагдаж байгааг нэн яаралтай залруулах шаардлага үүсэж байна.

## 1.7 ДҮГНЭЛТ

Илтгэлийн энэ бүлэгт хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн хүрээнд сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах, цагдан хорих таслан сэргийлэх болон эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ, бүх насаар хорих ял болон ганцаарчлан хорих ял, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд хүний эрхийг хязгаарлах эрх зохицуулалт гэсэн 5 багц асуудалд дүн шинжилгээ хийлээ.

ЭХХШТХ-д сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлтэй болон шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах хоёр төрлийг хуульчилсан байна. Сүүлийн 3 жилийн байдлаар шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаа 98-99 хувийг эзэлж байгаа нь НҮБ-ын Дур зоргоор саатуулах асуудал хариуцсан Ажлын хэсгийн урьдчилсан дүгнэлттэй нийцэх юм. Гэвч ийнхүү баривчилсан тохиолдол бүрийг хүний эрхийн зөрчил, хяналтын гадуур хийгдсэн хууль бус ажиллагаа гэж үзэхгүй бөгөөд зохих хэмжээнд прокурорын хяналт, шүүхийн зөвшөөрлөөр хэрэгжсэн байна. Харин уг ажиллагаа шүүхийн хяналтад бүрэн ороогүй, прокурор, шүүх холбогдох хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллахгүй байгаагаас хүнийг хууль бус, дур мэдэн баривчлах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх нийтлэг журам тухайн харилцааг бүрэн зохицуулж чадахгүй байгаа нь хүний эрхийг зөрчих нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Цагдан хорих үндэслэл, цагдан хорихыг эцсийн арга хэмжээ болгож хэрэглэх боломж нөхцөл, цагдан хорих үндсэн болон сунгах хугацаа, шүүхийн хэлэлцүүлэг, өсвөр насны яллагдагчид хэрэглэх тусгай зохицуулалт, шүүгдэгчийг цагдан хорих хугацаа, үндэслэл журмыг Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцод бүрэн нийцүүлэх шаардлага тулгарч байна.

2015 оны ЭХ-д бүх насаар хорих ялын агуулга, дэглэмийг бүрэн тодорхойлоогүй, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд ял эдлүүлэх дэглэмийн онцлог, зохион байгуулалт, сургалт, хөдөлмөрийн харилцаа, тэдэнтэй ажиллах алба хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаа зэргийг бүрэн тусгаагүйгээс гадна бүх насаар хорих ял эдэлж байгаа хоригдлын эрхийг хангах талаарх одоогийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалтгүй

байна. Түүнчлэн ЭХ-д заагаагүй ганцаарчлан хорих ял эдлүүлэх шийтгэл өнөөг хүртэл байсаар байгааг хүний эрхийн зөрчил гэж дүгнэсэн. Хорих ял эдлүүлэх дэглэмийн Зэрэглэл хүндрүүлэн ганцаарчлан хорьж байгааг тухайн хоригдлын эрх зүйн байдлыг дордуулж буй онцгой хэлбэр гэдгийг хүлээн зөвшөөрч холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

ЭХ-д заасан эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх явцад хүний эрх зөрчигдөх явдал түгээмэл байна. Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх үндэслэл цаг үеэсээ хоцорсон, сэтгэцийн эмгэгтэй хүний хууль ёсны төлөөлөгчийг урьдчилан тогтоож, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах, сэтгэцийн өвчтэй хүнд холбогдох хэргийг шийдвэрлэхэд өмгөөлүүлэх, хууль зүйн туслалцаа авах, шинжээчийн дүгнэлтийг үндэслэн албадлагын арга хэмжээг үргэлжлүүлэх, сунгах, зогсоох, эмнэлгийн төрөл, дэглэм, эмчлэгдсэн боловч ар гэрийнхэн хүлээж авахаас татгалзан хүнийг нийгэмд гаргах талаарх эрх зүйн орчин тодорхой бус байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эрх бүхий албан тушаалтнаас хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг хязгаарлаж саатуулах арга хэмжээ авах эрх олгогдсон ч түүнийг хэрэгжүүлэх процессын зохицуулалтыг нарийвчлан хуульчлаагүй нь хүнийг дур мэдэн саатуулах, эрх чөлөөг хязгаарлах эрсдэлийг бий болгож байна.

Шүүгч, прокурор, мөрдөгч, өмгөөлөгчдийн зүгээс хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэх мэдлэг, хандлага дутмаг, хүний нөөц, төсөв санхүүгийн нөхцөл байдал, ажлын зохион байгуулалтаас шалтгаалан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах, мөрдөн шалгах ажиллагааг шуурхай явуулах гэсэн хэт сонирхлоос шалтгаалж хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхэд хязгаарлалт тогтоох хандлага байсаар байна.



II  
БҮЛЭГ

ИРГЭНИЙ ОРОЛЦООНЫ  
ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



“...Нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно.

“...Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно.”

“Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.”

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10, 16, 17 дахь хэсэг)**

“Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана. Энэ эрхийг эдлэх нь онцгой үүрэг, хариуцлага оногдуулна. Тийм учраас түүнийг зарим талаар хязгаарлаж болох боловч тэр нь заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах шаардлагаас үүдэн гарсан байх ёстой: а/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх; б/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах”.

“Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.”

“Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх, түүний дотор өөрийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс үйлдвэрчний эвлэл байгуулах буюу түүнд элсэх эрхтэй. Энэ эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуульд зааснаас өөр хязгаарлалт хийж болохгүй. Зэвсэгт хүчний болон цагдаагийн бүрэлдэхүүнд багтах этгээдэд энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд хууль ёсны хязгаарлалт тогтооход энэ зүйл саад болохгүй...”

**(Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19, 21, 22 дугаар зүйл)**

## 2.1 ТАНИЛЦУУЛГА

“Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байж, ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд буюу төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан оролцох” нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон ардчилсан ёсны зарчим юм.<sup>1</sup> Ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох боломжийг бүрдүүлэгч хүчин зүйлс, нөхцөлийг “иргэний оролцоо” гэж энэ бүлэгт тодорхойлсон бөгөөд эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх, тайван хуран чуулах эрх чөлөө нь иргэний оролцооны тулгын чулуу болно. Төрийн хэрэгт иргэдийн шууд оролцоог хангах механизм болсон Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх эдгээр үндсэн чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлж, боловсронгуй болгох чиглэлүүдийг энэ бүлэгт танилцуулах юм. Ирээдүйг чиглэсэн эрх зүйн эдгээр санал, шийдлийг эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх, тайван хуран чуулах эрх чөлөөний хэрэгжилтийн талаарх ХЭҮК-ын судалгаа, дүгнэлтэд үндэслэн боловсрууллаа.

Нээлттэй, хариуцлагатай төрийн байгууллага, ил тод, оролцоотой шийдвэр гаргах үйл явцыг бүрдүүлдэг тул улс үндэстний тогтвортой байдал, энх тайван, нийгмийн эв, итгэлцлийг хангадаг, хувийн өмч, чөлөөт зах зээл, оюун санаа, мэдлэгийн чөлөөт урсгалыг хамгаалах замаар эдийн засгийн хөгжил, инновацийг дэмждэг тул ардчилсан төрийн тогтолцоо нь Монгол Улсын оршихуй, үндэсний аюулгүй байдлын баталгаа юм. Энэхүү үзэл санааг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “...хүний эрх, эрх чөлөө, хууль дээдлэх зарчим, парламентын засаглалд суурилсан, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангасан ардчилсан төрийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах баталгаа мөн” гэж тодорхойлжээ.<sup>2</sup> Харин сүүлийн арван жилд төрийн үйл хэрэгт иргэн шууд оролцох боломж, ардчилсан орон зай дэлхийн нийтээр хумигдаж, энэ үйл явцыг Ковид-19 цар тахал, зэвсэгт мөргөлдөөн хурдасгаж байна.<sup>3</sup> Ардчилсан төрийн мөн чанар, үнэ цэнийг сорьж буй түүхэн ийм

<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг.

<sup>2</sup> Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 1 дүгээр зүйлийн 1.1.4 дэх заалт.

<sup>3</sup> Эдийн засгийн судалгааны (EIU) байгууллагаас гаргасан 2023 оны “Ардчиллын индексийн тайлан”-д дурдсанаар, дэлхийн нийт хүн амын 8 хувь нь бүрэн ардчилсан тогтолцоонд амьдардаг бол, гуравны нэгээс илүү хувь нь авторитар дэглэмд, 43.1 хувь нь ардчилсан бус тогтолцоонд амьдарч байна. Ви-Дэм (V-Dem) институтын 2023 оны ардчиллын тайланд тусгагдсанаар 2022 оны сүүлээр дэлхийн 90 улс ардчилсан, 89 улс автократ тогтолцоотой байна. Түүнчлэн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө 2022 онд дэлхийн 35 оронд, ардчилсан сонгуулийн тогтолцоо 30 гаруй оронд хумигджээ. Засгийн газрын хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад тавих хяналт дэлхийн 47 оронд, иргэний нийгмийн байгууллагуудад төрөөс үзүүлж буй дарамт 37 улс оронд тус тус нэмэгджээ. Фрийдом хаусын (Freedom House) 2022 оны эрх чөлөөний тайланд “...Ази дахь улс төрийн сөрөг дуу хоолойг хумих оролдлого

цаг үед "...хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх" Үндсэн хуулийн эрхэм зорилгыг бататгаж, иргэний оролцооны хууль зүйн баталгааг сайжруулах нь Монгол Улсын хувьд тулгамдсан, нэн шаардлагатай алхам юм.

Хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийсэн илтгэлийн хоёрдугаар бүлэг нь гурван хэсгээс бүрдэх бөгөөд тэдгээрт дараах асуудлуудыг тусгалаа. Үүнд:

**Нэгдүгээр хэсэгт,** Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (ХМЭЧТХ)-ийг боловсронгуй болгох чиглэлийг танилцууллаа. Засгийн газрын 4 жилийн үйл ажиллагааны хөтөлбөр, "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл"-д тухай бүр ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулахаар тусгаж,<sup>4</sup> 2011 оноос хойш 3 удаа хуулийг шинэчлэн найруулах оролдлого хийгдсэн боловч өнөөг хүртэл ажил хэрэг болоогүй юм. ХМЭЧТХ-ийн талаарх ХЭҮК-ын санал боловсруулах Ажлын хэсгийг ХЭҮК-ын даргын 2021 оны А/01 дүгээр тушаалаар байгуулсан. Тус Ажлын хэсэг ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын хувилбарууд, тэдгээрийг боловсруулах хүрээнд сүүлийн 10 жилд хийсэн дүн шинжилгээ, холбогдох олон улсын эрх зүйн зохицуулалт, гадаад улсын практикийг судлан шүүж, илтгэл, илтгэлд хавсаргасан ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын загвар төслийг боловсрууллаа. Нэгдүгээр хэсэгт хараат бус, олон ургалч, хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийн салбарыг хөгжүүлэхэд шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалтыг санал болголоо.

**Хоёрдугаар хэсэгт,** Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (ЖЦХЖТХ)-ийг сайжруулах чиглэлүүдийг ХЭҮК-ын дүгнэлт, ажиглалтад үндэслэн танилцууллаа. Ковид-19 цар тахлын үеэр Улсын Онцгой

---

нэмэгдсээр байна. Энэ байдал сэтгүүлчид болон иргэний нийгмийн хөдөлгөөнүүдэд, ялангуяа ардчилсан институци нь хэдийн халдлагад өртөж байсан улс орнуудад нөлөөлсөн" гэх судалгаа гарчээ. Олон улсын "CIVICUS" байгууллагын ардчиллын тайланд дурдсанаар, "...Япон, Монгол, Өмнөд Солонгос гэх орнуудад иргэний орон зай хумигдсан бөгөөд, иргэний орон зай хаалттай 25, хязгаарлагдсан 49, саад тотгортой 43 улс байна. Энэ нь 197 орноос 117 нь иргэний орон зайд ноцтой хязгаарлалттай байгааг харуулж байна".

<sup>4</sup> Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр"-ийн 5.3.8 дахь заалт, 2021 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл"-ийн 83 дахь хэсэг болон Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө", 2020 оны 203 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө".



Комисс (УОК), төрийн бусад байгууллагаас авсан арга хэмжээний талаар олон нийт үзэл бодол, шүүмжлэл илэрхийлэх, жагсаал, цуглаан зохион байгуулах идэвх нэмэгдэж, эрх зүйн хийдлийн улмаас зөрчил, үл ойлголцол түгээмэл гарсан нь ЖЦХЖТХ-ийг сайжруулах нийгмийн захиалга болсон юм. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг “тайван” хэрэгжүүлэх гэх ойлголтыг тодорхойлох, тайван жагсаал, цуглааны бүх үе шатыг хамгаалах, жагсаал, цуглааны агуулга, арга хэлбэр, хэв маяг, байршил, цаг хугацаа, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх этгээдийн талаарх зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэх, уг эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг тодорхой тусгах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг мэдэгдэх, бүртгэх журмыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэх, жагсаал, цуглааны үеэр хүний эрхийг хамгаалагч, сэтгүүлчид, өмгөөлөгчид ажиллах баталгааг тусгах, жагсаал, цуглааныг албадан тараах, хууль сахиулах үйл ажиллагааг процессжуулах зэрэг долоон чиглэлээр ЖЦХЖТХ-д тусгах тодорхой асуудлыг танилцууллаа.

**Гуравдугаар хэсэгт,** Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэхээр Засгийн газраас боловсруулж, Улсын Их Хуралд 2021 онд өргөн мэдүүлсэн Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдэд Монгол Улсын Үндсэн хууль, соёрхон баталсан олон улсын хүний эрхийн гэрээгээр баталгаажуулсан эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний үүднээс хийсэн дүн шинжилгээг тусгалаа. Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтыг байгууллагыг нэрлэх, үйл ажиллагааг нь журамлах биш, эвлэлдэн нэгдэх иргэний үндсэн эрх чөлөөг баталгаажуулах, хариуцлагатай, ил тод иргэний нийгэм төлөвшүүлэх үзэл баримтлалд суурилж боловсруулах, энэ хүрээнд анхаарвал зохих эрх зүйн зохицуулалтын дөрвөн чиглэлийг тодорхойлсон болно.

## **2.2 ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (ХМЭЧТХ) 1998 онд батлагдсан. Цомхон хэдий ч уг хууль нь хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн монопол байдлыг халж, төрийн санхүүжилттэй хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй өрсөлдөх боломж нь хязгаарлагдмал байсан хувийн хэвшлийн, чөлөөт хэвлэлийг идэвхжүүлж, хэвлэл мэдээллийн агуулгад цензур тавихыг хориглосон юм.<sup>5</sup> Тухайлбал, ХМЭЧТХ-ийг баталсны дараа УИХ-ын 1998 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 103 дугаар тогтоол, 1999 оны 01 дүгээр сарын 22-ны

<sup>5</sup> Б.Галаарид, “Монголын чөлөөт хэвлэлийн хөгжил, төлөвшил”, Улаанбаатар, 2018 он, 95 дахь тал.

өдрийн “Татан буугдсан Ардын эрх, Засгийн газрын мэдээ сонинны өмчийг хувьчлах тухай” хууль, УИХ-ын “Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” 7 дугаар тогтоол гарч Засгийн газрын мэдэлд байсан сонин, радио, телевизийг олон нийтийн болгон өөрчлөн байгуулахаар шийдвэрлэсэн бөгөөд 2004 онд бүрэн хэрэгжжээ.<sup>6</sup>

Хуулиар хориглоогүй мэдээллийг эрэн сурвалжилж олж авах, эх сурвалжаа нууцлах эрхийг баталгаажуулах, редакцын хараат бус байдлыг бий болгох замаар хэвлэл мэдээллийн салбарын бие даасан байдлыг улам бэхжүүлж, хариуцлагатай, мэргэшсэн сэтгүүл зүй, сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлэх байдлаар эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага бий болох нь ажиглагдсан юм.<sup>7</sup>

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтын талаарх ХЭҮК-ын санал боловсруулах Ажлын хэсгийг 2021 онд байгуулсан<sup>8</sup> бөгөөд тус Ажлын хэсгээс ХМЭЧТХ-ийг өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлагыг тандах судалгааг 2021 оны 3 дугаар сард 80 гаруй сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн ажилтны дунд явуулсан юм. Уг судалгаанд оролцогчдын 83,8 хувь нь ХМЭЧТХ-ийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай гэсэн байр суурийг илэрхийлж, эх сурвалжаа нууцлах эрхийг баталгаажуулж, сэтгүүлчийн аюулгүй байдлыг хангах, хуулийн байгууллагад дуудагдаж, айлган сүрдүүлэгт өртөх явдлыг халах, төрийн байгууллагын мэдээллийн нээлттэй байдлыг сайжруулах, сэтгүүлчийн хариуцлага, ёс зүй, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшлийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зохицуулалт шаардлагатай гэж үзжээ. Хуулийг ийнхүү сайжруулснаар “иргэний мэдээлэл авах эрх хангагдана” гэж оролцогчдын 48.8 хувь нь, “чөлөөт хэвлэл хөгжих орчин, нөхцөл сайжирна” гэж 46.3 хувь нь, “сэтгүүлчийн ёс зүй сайжирна” гэж 42.7 хувь нь үзсэн бол 41.5 хувь нь “сэтгүүлчийн мэргэжлийн эрхийг хангана” гэжээ.<sup>9</sup>

ХМЭЧТХ-ийг шинэчлэн найруулах оролдлого 2011 оноос хойш цөөнгүй хийгдэж, хуулийн төслийн хэд хэдэн хувилбарыг хэлэлцүүлсэн боловч холбогдох талууд тодорхой асуудлаар зөвшилцөлд хүрч чадаагүйгээс өнөөг хүртэл зогсонги байдалтай байна. Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас 2011 онд ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийг тус тусдаа боловсруулж, УИХ-д өргөн барьсан бөгөөд хэлэлцүүлгийн явцад эдгээр төслийг нэгтгэн, Ерөнхийлөгчөөс өргөн барьсан төслийг түшиглэж, хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулахаар

<sup>6</sup> Х.Наранжаргал, “Чөлөөт илэрхийлэл ба чөлөөт сэтгүүл зүй”, Улаанбаатар, 2021 он, 55 дахь тал.

<sup>7</sup> УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.4.3, 3.6.1.4, 3.6.4.5 дахь заалт.

<sup>8</sup> ХЭҮК-ын даргын 2021 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн “Ажлын хэсэг байгуулах тухай” А/01 дүгээр тушаал.

<sup>9</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2020”, Улаанбаатар, 2021 оны 05 дугаар сарын 03, 15 дахь тал.

шийдвэрлэжээ. Энэ хуулийн төсөл хоёр парламент дамжсан бөгөөд 2013 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр хууль санаачлагч төслөө өөрөө татаж авсан байна.<sup>10</sup> Дээрх үйл явдлаас хойш М.Батчимэг нарын УИХ-ын 7 гишүүн 2014 оны 7 дугаар сарын 07-ны өдөр өргөн барьсан ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон дагалдах хоёр хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг УИХ-ын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын жагсаалтад оруулсан ч хэлэлцэлгүй хойшлуулж, 2016 онд УИХ-аас хууль санаачлагч нь өөрчлөгдсөн, төслийн талаар шинээр байгуулагдсан Засгийн газрын санал, дүгнэлтийг авах шаардлагатай гэх үндэслэлээр хууль санаачлагчдад буцаажээ.<sup>11</sup> Засгийн газрын 4 жилийн үйл ажиллагааны хөтөлбөр, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд тухай бүр ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулахаар тусгасан байна.<sup>12</sup> Эдгээр хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд, сэтгүүлчид, судлаачид дүн шинжилгээ хийж, тодорхой зөвлөмжийг тухай бүр өгч байсан юм.<sup>13</sup>

Эдгээр эх сурвалж, материал, хуулийн төслийг судлан шүүж, илтгэлийн энэ хэсэг болон хавсаргасан ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын загвар төсөлд тусгасан болно. (Хавсралт 1)

Монгол Улсад 2022 оны байдлаар 486 хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл тогтмол ажиллаж байгаагаас сонин 64, сэтгүүл 46, радио 50, телевиз 135, мэдээллийн сайт 191 байна.<sup>14</sup> Хэвлэлийн эрх чөлөөний байдал Монгол Улсад хангалтгүйг олон улсын байгууллагууд анхааруулж байна. Тухайлбал: “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллагын жил бүр гаргадаг “Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний индекс”-ийн 2022 оны тайланд Монгол Улсын хэвлэлийн эрх чөлөө 70-аас бага оноотой буюу “асуудалтай” гэж дүгнэсэн байна.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Б.Галаарид. Монголын чөлөөт хэвлэлийн хөгжил, төлөвшил, Улаанбаатар, 2018 он, 164 дэх тал.

<https://www.yumpu.com/en/document/read/61174886/->

<sup>11</sup> УИХ-ын 2016 оны 44 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан “Хууль санаачлагчид нь буцаах хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийн жагсаалт”.

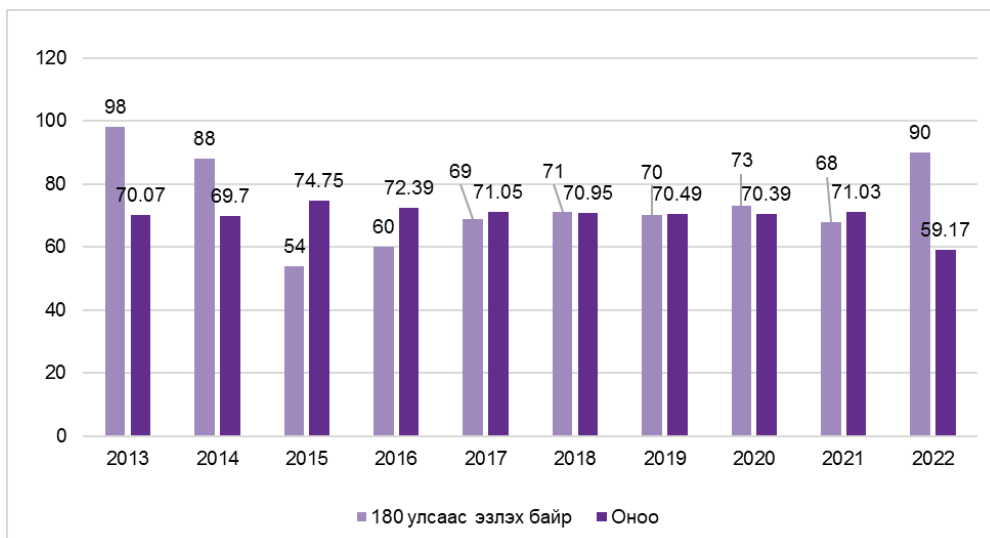
<sup>12</sup> УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.3.8 дахь заалт, 2021 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 83 дахь хэсэг болон Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”, 2020 оны 203 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”.

<sup>13</sup> “Иргэдийн оролцоо” төсөл, “Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь” судалгааны тайлан, Улаанбаатар, 2022 он, 10 дахь тал. <http://www.oroltsoo.mn/file/52.pdf>

<sup>14</sup> Хэвлэлийн хүрээлэн, “Монголын хэвлэл мэдээлэл-өнөөдөр”, Улаанбаатар, 2022 он, 4 дэх тал.

<sup>15</sup> “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллагаас танилцуулсан Монгол

**Бүдүүвч 2.1 “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” байгууллагаас гаргасан Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний үзүүлэлт, ( 2013-2022)**



- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил хэт төвлөрч, ил тод бус байна. Ихэнх хэвлэл мэдээллийн байгууллага засгийн газар, улс төрийн намд харьяалагддаг нь нууц биш. “Хоточ нохой”-н үүрэг гүйцэтгэх боломж улс төрчдийн дарамтаар хязгаарлагдаж байна.
- Гүтгэх, доромжлох хэргийн талаас илүү нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эсрэг байна. Өндөр торгууль, төлбөр нь тэднийг өөрсдийгөө цензурдэж, хараат бус, эрэн сурвалжлах хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг хязгаарлахад хүргэж байна. Сэтгүүлч худал мэдээлэл тараасан гэх хэргийн ихэнхийг төрийн өндөр албан тушаалтан, УИХ-ын гишүүд, төрийн албан хаагчид, Засгийн газрын байгууллагуудын гомдол, нэхэмжлэлээр үүсгэж байна.
- Хэвлэл мэдээллийн эзэд түүнийг улс төрийн сонирхлоо илэрхийлэх, эдийн засгийн эрх ашгаа хамгаалах хэрэгсэл болгож байна. Сэтгүүлчдийн цалин бага, ажлын ачаалал их байгаа нь тодорхой контент бэлтгэсний төлөө хөлс авахыг хүлээн зөвшөөрөхөд хүргэж, улмаар олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд итгэх итгэлийг алдагдуулж байна.
- Монголчууд агуулгын чанар, улс төрийн томоохон үйл явдлуудыг хэрхэн хүргэж буй талаар санаа зовдог учраас хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд үл итгэх хандлагатай байна.
- Монголын олон сэтгүүлч ажилтай нь холбоотой ямар нэгэн байдлаар заналхийлэл, дарамт шахалт, доромжлолд өртөж, дарамт шахалт, хүчирхийллийн хэд хэдэн тохиолдол бүртгэгдсэн.

(Монгол Улсын хэвлэлийн эрх чөлөөний талаарх “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллагын дүгнэлтээс<sup>16</sup>)

Улсын үзүүлэлт. <https://rsf.org/en/mongolia>

<sup>16</sup> “Монгол Улсын хэвлэлийн эрх чөлөөний талаарх “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллагын дүгнэлт”, <https://rsf.org/en/country/mongolia>

Үндэсний статистикийн хорооны “Ардчилсан засаглал” судалгаанд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хувьд улс төр болон эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдал ямар байгаа талаар иргэдээр үнэлүүлжээ. Энэхүү хараат бус байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээг 0-100 оноонд шилжүүлэн тооцсон бөгөөд оноо их байх нь иргэдийн зүгээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь хараат бус байна гэсэн санал өгснийг илэрхийлнэ.<sup>17</sup>

**Бүдүүвч 2.2 Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь улс төр болон эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдалд иргэдээс өгсөн үнэлгээ, (2009-2021)**

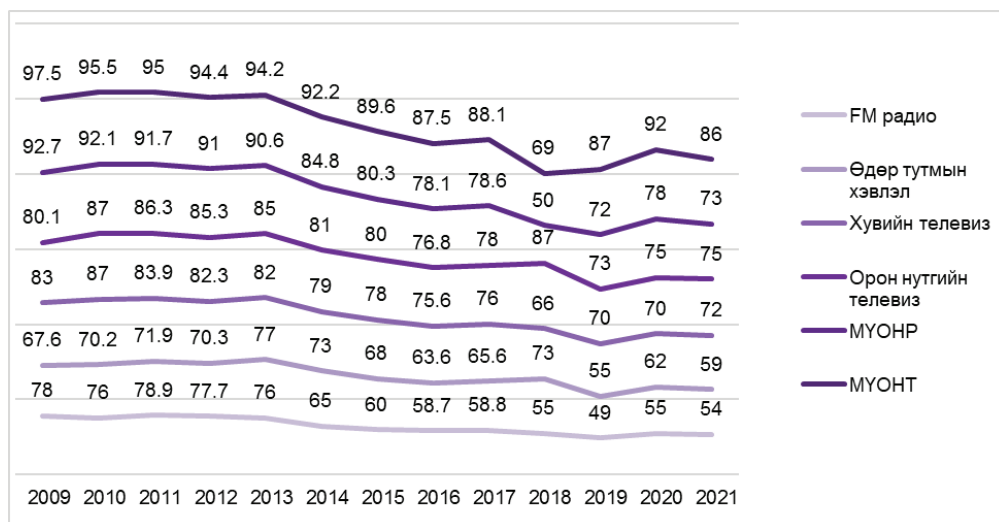


Иргэдийн зүгээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг улс төр болон эдийн засаг, санхүүгээс ихээхэн хараат гэж үнэлжээ. Тодруулбал, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хувьд 2009-2021 он буюу 12 жилийн дунджаар улс төрөөс хараат бус байдал 22.5 хувьтай, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдал 21.3 хувьтай гэж иргэд үнэлж байна. Үүнийг нарийвчлан, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төрөл тус бүрд иргэдийн итгэл ямар байгааг дараах бүдүүвчид харуулав.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Ардчилсан засаглал судалгааны 2009-2017 оны болон 2018-2021 оны үр дүн”, Улаанбаатар, 2022 он, 4 дэх тал.

<sup>18</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Ардчилсан засаглал” судалгааны 2009-2017 оны болон 2018-2021 оны үр дүн”, Улаанбаатар, 2018 он, 2022 он, 4-7 дахь тал.

### Бүдүүвч 2.3. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж буй иргэдийн үнэлгээ (2009-2021)



Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн салбарын дээрх макро түвшний үзүүлэлтийг харгалзан үзэж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16, 17 дахь хэсэг, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИБУТЭТОУП)-ын 19 дүгээр зүйлээр баталгаажуулсан үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг бэхжүүлэх зорилгоор хэвлэл мэдээллийг төрийн шууд ба шууд бус цензурээс ангид байх, редакцын хараат бус байдал, хэвлэл мэдээллийн олон талт байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай бөгөөд ХЭҮК-оос боловсруулсан загвар хуулийн төсөлд тэдгээрийг тусгалаа. Хуулийн төсөлд тусгасан чиглэлүүдийг үндэслэлийн хамт танилцуулж байна.

## 2.2.1 Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулж, хязгаарлах үндэслэл, журмыг тодорхой хуульчлах

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэр, арга хэмжээ нь дараах шаардлагыг нэг мөр хангах талаар тусгах:

- Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу гарсан байх;
- Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ёс суртахуун, нийтийн эрүүл мэнд, эсхүл хүний бусад эрх, эрх чөлөө, нэр төрийг хамгаалах зорилготой байх;
- Энэ зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх;
- Үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэр, арга хэмжээ дээр дурдсан нөхцөл, шаардлагыг хангах эсэхийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтан заавал үнэлж, баримтжуулах;
- Үнэлгээний дүгнэлтийг байгууллага, албан тушаалтан өөрийн санаачилгаар эсхүл Комиссын гишүүний саналын дагуу ХЭҮК-т хүргүүлэх;
- Энэ үнэлгээ хийх аргачлалыг ХЭҮК баталж, хэрэгжилтэд хяналт тавих.

ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт үзэл бодолтой байх, түүнийгээ илэрхийлэх эрх, төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөөг баталгаажуулсан бөгөөд 3 дахь хэсэгт энэхүү эрх чөлөөг хязгаарлах нөхцөлийг тодорхой тусгасан.<sup>19</sup> Тодруулбал, а) бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, б) үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах шаардлагаас үүдэн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрхийг хуулиар хязгаарлаж болно гэж заасан. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэж зааснаар илэрч байна.

ИБУТЭОУП-аар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, гэрээний үүргээс ухрахад баримтлах Сиракузагийн зарчмуудын<sup>20</sup> 10 дугаар зүйлд зааснаар хүний эрх, эрх чөлөөний хязгаарлалт нь гурван үндсэн шалгуурыг хангах ёстой. Үүнд:

1. Хүний эрхийг хязгаарлах нөхцөлийг хуулиар тогтоосон байх;
2. Хүний эрхийг хязгаарлах шаардлагатай байх;

<sup>19</sup> ИБУТЭОУП, Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн 2200А(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон.

<sup>20</sup> НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлийн 1984 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдрийн E/CN.4/1985/4 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.

3. Хүний эрхийг хязгаарласан байдал, хэр хэмжээ нь тавьсан зорилгодоо тохирсон байх.<sup>21</sup>

Хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг Монгол Улсын үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээнд тодорхой тусгаж, хуульчлаагүй, хууль зүйн хэрэглээ төлөвшөөгүй юм. Хүний эрх, эрх чөлөөг хууль бусаар, дур мэдэн хязгаарлах тохиолдол хэвлэлийн эрх чөлөөний салбарт цөөнгүй гарч байна. Тухайлбал: Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Засгийн газрын 2017 оны 247 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-ыг баталсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 17-дахь хэсэгт задрүүлж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон, хамгаална гэснийг зөрчиж байна. Энэ нь мэдээлэл авах эрхийг хуулиар биш, Засгийн газрын тогтоолоор хязгаарлаж улмаар хүний эрхийг хязгаарлах нөхцөлийг хуулиар тогтоосон байх шаардлагад нийцээгүй болохыг харуулж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 5.13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “Гамшиг, аюулт үзэгдэл, халдварт өвчин, осол, аюулын үед энэ талаар олон нийтийг төөрөгдүүлэх худал мэдээ, мэдээлэл түгээх” зөрчилд шийтгэл оногдуулна. Ингэхдээ тухайн асуудлаарх эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан урьдчилж бүрэн, цэгцтэй, шинэ мэдээлэл өгсөн эсэхийг харгалзахгүй, “олон нийтийг төөрөгдүүлэх”, “худал” гэх ойлголтыг нэг мөр ойлгодоггүй, зөрчлийг шийдвэрлэх албан тушаалтны үзэмжээр тодорхойлох нөхцөл үүсжээ. [www.amjilt.com](http://www.amjilt.com) вэб сайтын сэтгүүлч гэрэл зураг бүхий баримт дээр тулгуурлан бичсэн нийтлэлийг холбогдох гомдлын дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны хар жагсаалтад 2014 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдөр бүртгэн, хаажээ.<sup>22</sup> Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын хэвлэлийн эрх чөлөөний тусгай төлөөлөгч Amjilt.com мэдээллийн вэбсайтыг үндэслэлгүйгээр хаасан үйлдэлтэй холбогдуулан мэдэгдэл гаргасан байна.<sup>23</sup> Уг сайтын өмчлөгч шүүхэд хандсан бөгөөд гурван шатны шүүхээр Amjilt.com сайтыг хаасан үйлдлийг хууль бус болохыг тогтоож, нээхийг Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд даалгаж

<sup>21</sup> ИБУТЭОУП-аар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, гэрээний үүргээс ухрахад баримтлах Сиракузагийн зарчмууд, 1984 он, E/CN.4/1985/4 <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>

<sup>22</sup> Глоб интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан-2012-2014”, 2015 он, Улаанбаатар, 22 дахь тал.

<sup>23</sup> Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын хэвлэлийн эрх чөлөөний тусгай төлөөлөгчийн мэдэгдэл, 2014 оны 7 дугаар сарын 10-ны өдөр, <https://www.osce.org/fom/121076>



шийдвэрлэсэн.<sup>24</sup> Гэвч 2015 оны 12 дугаар сард буюу шүүхийн шийдвэр гарснаас хойш 7 сарын дараа Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос мэдээллийн сайтыг бүхэлд нь хязгаарласан үйлдлээ зогсоосон байна.<sup>25</sup> Эдгээр нь мэдээлэл авах эрхийн хязгаарлалт тавьсан зорилгодоо тохироогүй, хэтэрсэн байдлын жишээ юм.

Нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ гаргахгүйгээр хүний эрхийг хязгаарладаг, ингэж хязгаарлахдаа зохих үнэлгээ хийхгүй байх тохиолдол гардаг. Тухайлбал, ХЭҮК-ын гишүүний 2021 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 3/08 тоот шаардлагад e-barimt системд суурилсан бүртгэл нь цар тахлаас иргэдийн амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалахад гарцаагүй шаардлагатай, үр нөлөөтэй байх эсэх, энэ хязгаарлалт нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх, хувийн нууцаа хамгаалуулах эрхэд хамгийн бага хязгаарлалт тогтоосон, зорилгодоо тохирсон эсэх талаарх үндэслэл, баримтыг Комисст ирүүлэх, олон нийтэд мэдээлэхийг шаарджээ.<sup>26</sup>

Иймд үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэр, арга хэмжээ эрх зүйн үндэслэлтэй, шаардлагатай, тохирсон эсэхийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтан заавал үнэлж, баримтжуулах, үнэлгээний дүгнэлтийг байгууллага, албан тушаалтан өөрийн санаачилгаар эсхүл ХЭҮК-ын гишүүний саналын дагуу ХЭҮК-т хүргүүлэх эрх зүйн зохицуулалт бий болгох нь зүйтэй гэж үзлээ. Үнэлгээ хийх аргачлалыг ХЭҮК боловсруулж, хэрэгжилтэд хяналт тавих боломжтой юм.

<sup>24</sup> Улсын Дээд шүүх, "Харилцаа холбооны зохицуулах хороог хууль зөрчсөн хэмээн үзэв", 2015 оны 5 дугаар сарын 13-ний өдөр, <http://supremecourt.mn/news/print/1>

<sup>25</sup> Amjilt.com сайт "Ахин "ирлээ", 2016 оны 3 дугаар сарын 02-ны өдөр, <https://www.assa.mn/a/36455>

<sup>26</sup> Шадар сайдын үүрэг гүйцэтгэгч, УОК-ын дарга Я.Содбаатарт хүргүүлсэн ХЭҮК-ын гишүүний 2021 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 3/08 тоот шаардлага.

## 2.2.2 Цензурийг хориглох

ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд бүх төрлийн цензурийг хориглох дараах зохицуулалтыг тусгах:

- Хэвлэл мэдээллийн агуулгад бүх төрлийн цензур тогтоохыг хориглох;
- “Цензур”-ийг хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн боловсруулах, түгээх мэдээллийн агуулгыг хянах аливаа үйл ажиллагаа гэж тодорхойлох;
- Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд цензур тогтоох байгууллага, бүтэц, албан тушаалтан бий болгох, санхүүжүүлэхийг хориглох;
- Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр төрийн байгууллага үйл ажиллагаагаа үнэ төлбөргүй сурталчлуулах, мэдээ, мэдээлэл нэвтрүүлэхээр шаардахыг хориглох;
- Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлдээ хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгуулах, ажиллуулахыг хориглох (Энэ хориглолт нь Засгийн газраас Монгол Улсын тухай мэдээ, мэдээллийг гадаад хэлээр олон улсад түгээх, сурталчлах үйл ажиллагаа тусгайлан эрхэлдэг хэвлэл мэдээллийн байгууллага, бүтэц ажиллуулахад хамаарахгүй байх).

“Цензур” гэдэг нь хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн боловсруулах, түгээх мэдээллийн агуулгыг хянах аливаа үйл ажиллагаа юм. Цензур нь улс төрийн, нийгмийн, ёс суртахууны, шашны болон аюулгүй байдлын шалтгаантай байдаг.<sup>27</sup> Чөлөөт, цензургүй, хориг саадгүй хэвлэл мэдээлэл нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хангах, бусад эрх чөлөөг эдлэхэд нийгмийн салшгүй хэсэг болдог.<sup>28</sup> ХМЭЧТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэгт зөвхөн мэдээллийн агуулгад тавих төрийн цензурийг хориглож, бусад төрлийн цензурыг орхигдуулсан байна.

Бодит байдалд харин өөр төрлийн цензур оршиж байна. Хэвлэл мэдээллийн салбарт хаалтын гэрээ байгуулах, бизнес, улс төрийн ашиг сонирхлын хамаарлаас үүдэлтэй редакцын цензур түгээмэл байна. Тухайлбал, 2018 оны судалгаагаар редакцад хаалтын гэрээтэй эсвэл бусад шалтгаанаар бичихийг хориглосон сэдвийн хар жагсаалт гэж бий эсэх талаарх асуултад сэтгүүлчдийн 40 хувь нь тийм гэж хариулсан. Мөн нийтлэл, нэвтрүүлгийг нийтлэх, нэвтрүүлэхээс өмнө хориглосон эсэх талаарх асуултад 23,3 хувь нь тийм гэж хариулсан бөгөөд дийлэнх нь хаалтын гэрээ эсвэл редакцын удирдлагын заавраар нийтлэл, мэдээллээ гаргаж чадаагүйгээ хэлсэн юм.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Америкийн Иргэний эрх чөлөөний холбоо, “Цензур гэж юу вэ?”, <https://www.aclu.org/other/what-censorship>

<sup>28</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 34 дүгээр ерөнхий зөвлөмж, 9 дэх догол мөр, CCPR/C/GC/34, <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>

<sup>29</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2017”, Улаанбаатар, 2018 он, 6 дахь тал.

2018 онд хийсэн “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлын түвшин тогтоох” судалгаанд 300 сэтгүүлчийг хамруулснаас тэдний 52 хувь нь редакцаас зарим асуудалтай холбоотойгоор нийтлэл, нэвтрүүлгийг нь хориглосон тухай дурджээ.<sup>30</sup> Гэвч “хаалтын гэрээ” гэх тухайлсан гэрээ байхгүй бөгөөд сурталчилгааны гэрээ, хамтран ажиллах гэрээнд орсон “захиалагч талын нэр хүндэд харшлах аливаа сөрөг мэдээ, мэдээллийг захиалагч талд мэдэгдэх, нэвтрүүлэхгүй байх үүрэг хүлээнэ” гэх агуулга бүхий ганц заалтыг “хаалтын гэрээ” гэж ойлгодог. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд хаалтын гэрээ байгуулах нь хэвлэл мэдээллийн тэнцвэртэй, чөлөөт, олон ургалч, хараат бус байх зарчимд нийцэхгүй үйлдэл юм.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтын талаарх ХЭҮК-ын санал боловсруулах Ажлын хэсгээс 2021 оны 3 дугаар сард 80 сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудын дунд хийсэн судалгаагаар, сэтгүүлч мэдээлэл олж авахад тулгардаг бэрхшээлийн нэг нь “хаалтын гэрээ” гэж 8 сэтгүүлч хариулсан, мэдээлэл түгээхээс өмнө хэвлэл мэдээллийн байгууллагад төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас хянах, агуулгад цензур тавих гэх мэт ямар нэг байдлаар дарамт шахалт ирж байсан эсэх талаарх асуултад 8,8 хувь нь огт үгүй, 23,8 хувь нь ховор, 58,8 хувь нь хааяа, 8,8 хувь нь байнга гэж хариулсан байна.<sup>31</sup> Энэ нь “хаалтын гэрээ”-ний зохицуулалт практикт бодитой хэрэгжиж, сэтгүүлчдийг цензурдэж байгааг илтгэж байна.

Сонгуулийн хууль тогтоомжид 2019 оноос эхлэн хаалтын гэрээг хориглосон шинжтэй зохицуулалт тусгах болсон. Тодруулбал, “Аливаа хэвлэл мэдээллийн байгууллага сонгуулийн сурталчилгааны үеэр аль нэг нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн талаарх мэдээ, мэдээллийг дагнан гаргах, эсхүл гаргахгүй байхаар амлалт авах, гэрээ байгуулахыг хориглоно” гэх зохицуулалтыг сонгуулийн хуулиудад заасан.<sup>32</sup> Үүнтэй холбоотойгоор Зөрчлийн тухай хуулийн 17.1 дүгээр зүйлийн 19-д “Хэвлэл мэдээллийн байгууллага сонгуулийн сурталчилгааны үеэр аль нэг нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн талаарх мэдээ, мэдээллийг дагнан гаргасан, эсхүл гаргахгүй байхаар амлалт авсан, гэрээ байгуулсан бол хүнийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хоёр зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно” гэж заасан. Харин энэ заалт бол зөвхөн сонгуулийн сурталчилгааны үед хамаарах зохицуулалт юм.

<sup>30</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2020”, Улаанбаатар, 2021.05.03, 33 дахь тал.

<sup>31</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2020”, Улаанбаатар, 2021 оны 5 дугаар сарын 3-ны өдөр, 15 дахь тал.

<sup>32</sup> Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.7, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.6, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.8 дахь хэсэг.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3.1 дэх хэсэгт “Төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт (цензур) тогтоохгүй” гэж заасан. Засгийн газраас хэвлэл мэдээллийн зарим байгууллагуудтай “хамтран ажиллах” гэрээ байгуулж байгаа нь төрийн хяналт, цензурийг тогтоох эрсдэлтэйгээс гадна хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн мэдээ, мэдээлэл бэлтгэх үүргээ биелүүлэхэд сөрөг талтай байна. Учир нь хамтран ажиллах гэрээтэй байгууллагуудын сурталчилгаа, мэдээллийн эзлэх хувь нэмэгдэж, иргэдийн олон талт, тэнцвэртэй мэдээлэл авахад сөргөөр нөлөөлөх талтай. Аль нэг байгууллагын дагнасан зар сурталчилгаа, тэнцвэргүй мэдээ, мэдээлэл түгээх эсэх нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл үзэмжээрээ шийдвэрлэх асуудал биш, олон нийтийг үнэн, бодит, тэнцвэртэй мэдээллээр хангах нь нийтийн эрх ашгийн чухал асуудал тул энэ талаарх төрийн зохицуулалт тодорхой байх шаардлагатай.<sup>33</sup>

“Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторингийн тайлан”-д дурдсанаар бэлтгэсэн нийтлэл, нэвтрүүлгийг нийтлэх, түгээхийг хориглохын тулд мөнгө, бэлэг сэлт, бусад эд зүйлс өгөхөөр амлаж байсан тохиолдол ойролцоогоор 2 сэтгүүлч тутмын нэгт тохиолдож байжээ.<sup>34</sup>

Мөнгөөр сэтгүүлчдийн амыг барьж болно гэдэг ойлголт бий болж, ийм оролдлого хийх нөхцөл бүрдсэн байгаа нь сэтгүүлчдийн, хэвлэл мэдээллийн салбарын нэр хүнд унах шалтгаан болж байна гэж хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний асуудлаарх шинжээчид тайлбарлаж байна. Тухайлбал, сэтгүүлчид мөнгө авч нийтлэл нэвтрүүлэг бэлтгэдэг, эсвэл бэлтгэсэн нийтлэл нэвтрүүлгээ түгээхээ больдог, шантаажилдаг гэх зэрэг ойлголтыг олон нийтэд төрүүлж, хэвлэл мэдээллийн салбарын нэр хүндийг унагаж, сэтгүүлчдэд итгэх итгэлийг бууруулдаг гэжээ.<sup>35</sup> Коронавируст халдварын үед гаргасан шийдвэр, арга хэмжээ нь олон ургалч үзэл, олон талт эх сурвалж, редакцын чөлөөт байр суурь, санхүүгийн бие даасан чадавх зэрэг хүчин зүйлүүдийг улам бүр сулруулсан гэж Монголын сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэл дүгнэсэн байна.<sup>36</sup> Иргэдийн зүгээс хэд хэдэн телевизийн эфирээр зэрэг цацагдсан “Мэдээллийн урсгал” хөтөлбөрийг эсэргүүцэн цахим орчинд санал бодлоо олноор илэрхийлжээ.<sup>37</sup> Хэвлэл мэдээллийн байгууллага,

<sup>33</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2020”, Улаанбаатар, 2021 оны 5 дугаар сарын 3, 34 дэх тал.

<sup>34</sup> Глоб Интернэшнл төв, Монголын хуульчдын холбоо, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторингийн тайлан”, Улаанбаатар, 2019 он, 41, 42 дахь тал.

<sup>35</sup> Мөн тэнд, 9 дэх тал.

<sup>36</sup> Монголын сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэлээс гаргасан мэдэгдэл, 2021 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр, <https://gogo.mn/r/wv3w1>

<sup>37</sup> “Мэдээллийн урсгал”-тай холбоотой үзэгчдийн бухимдсан постууд, 2021 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдөр, <https://news.zindaa.mn/3oy4>

сэтгүүлчийн нийтлэл, нэвтрүүлгийн агуулгад эдийн засгийн арга замаар нөлөөлөх оролдлого, үйлдэл энэ мэтээр гарч байна.

Цензурын эсрэг дэлгэрэнгүй зохицуулалтыг загвар хуулийн төсөлд тусгаж, төрөөс хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай ажиллах цензурт тооцогдохгүй хамтын ажиллагааг тодорхойлсон болно.

### 2.2.3 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакцын хараат бус байдлыг хангах

*Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакцын хараат бус байдлыг хангах дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- *Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц нь нийтэлж, нэвтрүүлж буй агуулгаа бүрэн хариуцах. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд, хувь хүн хэн боловч редакцын үйл ажиллагаа, шийдвэрт хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох;*
- *Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үүсгэн байгуулагч, хувьцаа эзэмшигч нь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангах гэрээ редакцтай байгуулж, дотоод журамд тусгах;*
- *Нийтлэл, нэвтрүүлгийн ивээн тэтгэгч, санхүүжүүлэгч нь редакцын мэргэжлийн хараат бус байдал, нийтлэл, нэвтрүүлгийн бодлогод нөлөөлөхийг хориглох.*

Редакцын “хараат бус байдал” гэж нийтлэл, нэвтрүүлэгт дурдсан буюу ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээдийн хөндлөнгийн нөлөөгүйгээр шийдвэр гаргах редакторын эрх чөлөө юм. Редакцын хараат бус байдлыг баталгаажуулахгүйгээр хэвлэл мэдээлэл хараат бус байх боломжгүй. Хараат бус хэвлэл мэдээлэл нь иргэд, олон нийтийг мэдээлэлтэй шийдвэр гаргах, эрх баригчдыг хариуцлагатай байлгах, олон талын санаа бодлыг сонсох, төрийн аливаа нөлөөллөөс ангид байх боломж олгодог.<sup>38</sup>

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай (шинэчилсэн найруулга) хуульд тус тус зааснаар олон нийтийн радио, телевиз нь нэр дэвшигчдэд сонгуулийн сурталчилгааны төлбөргүй нэвтрүүлгийн ижил нөхцөл, тэнцүү хугацаа олгох үүрэгтэй. Гэвч энэ талаарх мониторингийн дүнгээс харахад олон нийтийн телевизийн хувьд сонгуулийн хууль тогтоомжоор хүлээсэн энэ үүргээ хэрэгжүүлээгүй байна.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Иргэний эрх чөлөөний төлөөх Европын эвсэл, “Хараат бус сэтгүүл зүй ба түүнийг хэрхэн хамгаалах асуудал”. <https://www.liberties.eu/en/stories/independent-journalism/43789>

<sup>39</sup> Глоб интернэшнл төв, “УИХ-ын 2020 оны сонгуулийн үеэр телевизийн сурталчилгаанд хийсэн мониторингийн дүгнэлт”, 2021 оны 04 дүгээр сарын 12-ны өдөр, <https://www.gic.mn/post/r/1588>, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны сонгуульд сурталчилгааны телевизийн мониторингийн үр дүн”, 2021 оны 5 дугаар сарын 31-ний

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт заасны<sup>40</sup> дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос 2021 оны 73 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний зах зээлд шударгаар өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх, зах зээлийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх журам” баталсан.<sup>41</sup> Тус журмын 2.2 дахь хэсэгт “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээд нь хувьцаа эзэмшигч, эцсийн өмчлөгч, нэгдмэл сонирхолтой этгээдээс хараат бус, бие даасан, мэргэжлийн Редакцын зөвлөлтэй байна” гэж заасан. Энэ нь телевиз, радиод ажиллах сэтгүүлчдийг хэвлэл мэдээллийн эздийн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой цензурээс хамгаалсан шинжтэй боловч энэ зохицуулалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг хууль тогтоомжид орхигдуулсан байна. Мөн телевиз, радиогоос бусад сонин, сэтгүүл, мэдээллийн сайтын хувьцаа эзэмшигч, эцсийн өмчлөгч, нэгдмэл сонирхолтой этгээд нь хараат бус, бие даасан, мэргэжлийн редакцтай байх, тэдгээрийн ашиг сонирхлын зөрчил нь сэтгүүлчдийг өөрийн цензурт автахас сэргийлэх тусгайлсан зохицуулалт байхгүй.

“Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг”-ийн тайланд “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшигчид санхүүгийн ашгийн төлөө гэхээс илүүтэй улс төр, эдийн засгийн ашиг сонирхлоо хамгаалах зорилгоор хэвлэл мэдээллийн байгууллага үүсгэн байгуулж, эсвэл худалдаж авч байна хэмээн үзэж болохоор байна. Бизнес, улс төрийн нягт холбоо нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон сэтгүүлчдэд дарамт болж ирдэг. Тухайн мэдээллийн хэрэгсэл улс төрийн, эсхүл санхүүгийн хараат байдалд байх тохиолдолд олон нийтийн гэхээс илүү эзэн, санхүүжүүлэгчийн ашиг сонирхолд үйлчилнэ. Улмаар сэтгүүлчид мэргэжлийн үүрэг хариуцлагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжгүй болж хэлэх үгээ хянаж эхлэх буюу өөрийн цензур газар авна. Нөгөө талаас сэтгүүлчид хэт их ажлын ачаалалтай, хэт бага цалинтай учир мэргэжлийн үүрэг хариуцлагаа ‘төлбөртэй мэдээллээр’ худалдах нь энгийн үзэгдэл болно.” гэж дүгнэсэн нь одоо ч ач холбогдлоо алдаагүй байна.<sup>42</sup> Сэтгүүл зүйн салбарын

---

өдөр, <https://www.gic.mn/post/r/1604>, 2021 оны 6 дугаар сарын 04-ний өдөр, <https://www.gic.mn/post/r/1606>

<sup>40</sup> УИХ-аас 2019 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр баталж, 2020 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс дагаж мөрдсөн.

<sup>41</sup> Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2021 оны 57 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Харилцаа холбооны зах зээлд шударга өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх журам”, 73 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний зах зээлд шударгаар өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх, зах зээлийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх журам”.

<sup>42</sup> Хэвлэлийн Хүрээлэн, “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллага, Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг төсөл: “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг хэн эзэмшиж байна вэ?” 2016 он, <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-findings/translation-ownership/>

мэргэжилтнүүдийн дүгнэснээр, редакцууд худалдагдсан, улс төрчдийн гар хөл боллоо гэж шүүмжлүүлдэг ч улс төрөө давж сэтгүүл зүйгээ хийх гэсэн хэдэн зуун сэтгүүлч өнөөдөр чадлаараа хичээж байгаа нь бодит үнэн юм.<sup>43</sup>

## 2.2.4 Мэдээллийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах

1.ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд мэдээллийн эх сурвалжийг хамгаалах дараах зохицуулалтыг тусгах:

- Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхтэй байх;
- Шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр даалгаснаас бусад тохиолдолд сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас мэдээллийн нууц эх сурвалжийн талаар тайлбар, мэдүүлэг авах, нотлох баримт гаргуулах, түүнийг ил болгохыг шаардахыг хориглох;
- Эрүүгийн хэрэгтэй холбоотойгоор сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нууц эх сурвалжийг дараах шаардлагыг нэг мөр хангаж, шүүхийн шийдвэрээр ил болгох;

хүний амь нас, эрүүл мэнд, үндэсний аюулгүй байдалд бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргийг илрүүлэх, эрүүгийн хэрэгт буруутгуулж буй этгээдийн өмгөөлүүлэх, хэргээ шударгаар шүүлгэх эрхийг хангахад зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн;

энд заасан гэмт хэргийг өөр арга замаар нотлох боломжгүй.

- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа, Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд заасан гүйцэтгэх ажлаар сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг ил болгохыг хориглох.

2.Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг хөндөхөөс сэргийлсэн агуулгатай зүйл, хэсэг нэмэх.

## Мэдээллийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 2011 оны 34 дүгээр Ерөнхий тайлбарын 45 дахь хэсэгт “Гишүүн орнууд мэдээллийн эх сурвалжаа илчлэхгүй байх сэтгүүл зүйн хязгаарлагдмал давуу эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний бүрэлдэхүүн болохыг хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэвэл зохино” гэжээ.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Д.Нарантуяа, “Редакцын зурвас” (сэтгүүлч, редактор, редакцын тухай; нийтлэлүүд), Улаанбаатар, 2021 он, 88 дахь тал.

<sup>44</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 34 дүгээр ерөнхий зөвлөмж, 45 дахь догол мөр, CCPR/C/GC/34, <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>

Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний заалтын талаарх албан ёсны тайлбар нь олон улсын жишиг хэм хэмжээнд тооцогддог юм.

Европын Хүний эрхийн конвенцын 10 дугаар зүйлд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, түүн дотроо мэдээлэл, үзэл санааг төрийн хөндлөнгийн нөлөөгүйгээр хил хязгаараас үл хамааран хүлээн авах эрхийг баталгаажуулсан зохицуулалт нь ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлтэй ижил агуулгатай.<sup>45</sup> Тус конвенцын 10 дугаар зүйлийг Европын хүний эрхийн шүүх хэрэглэж, 1996-2021 онд гаргасан 10 шийдвэрт “сэтгүүл зүйн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний нэг гол нөхцөл юм. Ийм хамгаалалтгүйгээр эх сурвалжийн хувьд олон нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтэд мэдээлэл хүргэхээс татгалзах болно. Үүний үр дүнд хэвлэл мэдээллийн хоточ нохойн амин чухал үүрэг алдагдаж, хэвлэлийн үнэн зөв, найдвартай мэдээлэл өгөх чадварт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй юм. Олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс нэн тэргүүний шаардлагаар зөвтгөгдөөгүй л бол эх сурвалжийг илчлэх үүрэг хүлээлгэх нь Конвенцын 10 дугаар зүйлд нийцэхгүй” гэж онцолсон.<sup>46</sup>

Европын хүний эрхийн шүүхээс тогтоосон олон улсын жишгийн дагуу үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, үзэл санаа, мэдээллийг хил хязгаар үл хамааран чөлөөтэй түгээхийн бүрэлдэхүүн хэсэг нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө бөгөөд түүний нэг гол хэсэг нь сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжаа хамгаалах эрх юм. Сэтгүүлч нууц эх сурвалжаа хамгаалах эрхтэй байх нь олон нийтийн мэдээлэлтэй байх ашиг сонирхолд хамаатай бөгөөд тэрхүү эрхийг хөндөхийн тулд шүүхээс зохих үнэлгээ хийж, олон нийтийн бусад ашиг сонирхлыг хангахад сэтгүүлчийн эх сурвалжийг илчлэх нь шууд хамааралтай, зайлшгүй шаардлагатай болохыг нотлох ёстой. Тийнхүү нотлоогүй нөхцөлд сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжаа хамгаалах эрхийг зөрчсөн гэж үзнэ.

Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2 дахь хэсэгт “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж шүүх үзэж ил болгосноос бусад тохиолдолд олон нийтийн радио, телевизийн ажилтан мэдээллийн эрх сурвалжийг нууцлах эрхтэй” гэж заасан. Энэ зохицуулалт ёсоор мэдээллийн эх сурвалжийг албадан ил болгох эрхийг зөвхөн шүүх хэрэгжүүлэх бөгөөд олон нийтийн радио, телевизийн бус редакц, сэтгүүлчийн хувьд мэдээллийн эрх сурвалжийг нууцлах эрхийг хуулиар баталгаажуулаагүй.

<sup>45</sup> Европын Хүний эрхийн конвенц, 1950 онд батлагдаж, 1953 онд хүчин төгөлдөр болсон, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf).

<sup>46</sup> Европын хүний эрхийн шүүх, “Сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах талаар гарсан шийдвэрийн тойм”, 2021 оны 12 дугаар сар. [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Journalistic\\_sources\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf)



Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн ёс зүйн хороодын 2015 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны нэгдүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын 8 дахь хэсэгт “Мэдээллийн нууц эх сурвалжаа чандлан хамгаална” гэж зааснаар сэтгүүлчид нууц эх сурвалжаа хамгаалах ёс зүйн үүргийг хүлээж байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.6 дахь хэсэгт зааснаар хүний эрх хамгаалагч “хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явцад олж авсан мэдээллийн эх сурвалжийг тухайн хүний эрхийн зөрчил арилж, эрх нь бүрэн сэргээгдэх хүртэл хугацаанд нууцлах” бүрэн эрхтэй. Үйл ажиллагааны статус, төрлөөсөө (хэвлэл, радио, телевиз, эсвэл интернэт) үл хамааран сэтгүүлч болгон хүний эрхийг хамгаалагч юм.<sup>47</sup> Гэвч тус хуульд хүний эрх хамгаалагч гэдэгт хэн хамаарахыг нэрлэн заагаагүй, мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах хугацааг нөхцөл зааж хязгаарласан байна.

Сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжийг хамгаалах бодлогыг УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 4.1.5.6-д “мэдээлэл өгч байгаа иргэн, сэтгүүлчийг хамгаалах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх”, 4.1.8.2-т “эрэн сурвалжлах замаар авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн сэтгүүлчийг аливаа дарамт, шахалтаас хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, сэтгүүлчийг мэргэжлийн үйл ажиллагааных нь улмаас эрүүгийн хариуцлагад татах явдлыг өөрчилж, аюулгүй байдлыг хангах зохицуулалтыг бий болгох”, 4.1.8.3-т “хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бие даасан, хараат бус байдал, хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх” гэж тус тус заасан.<sup>48</sup>

Засгийн газраас Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг 2021 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдөр УИХ-д өргөн барьсан.<sup>49</sup> Энэ хуулийн төслийн 9.9-д “Шүгэл үлээгч эрх бүхий байгууллагад мэдээлэл өгсөн асуудлаар олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хандаж болно. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь шүгэл үлээсэн асуудлыг мэдээлсэн эх сурвалжаа нууцлах эрхтэй” гэж заасан.<sup>50</sup> Гэвч энэ зохицуулалтаар сэтгүүлч бус

<sup>47</sup> Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”, 2020 он, 15 дахь тал. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

<sup>48</sup> УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

<sup>49</sup> “Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэ “Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг өргөн барилаа”, 2021 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдөр, <http://www.parliament.mn/n/naaon>

<sup>50</sup> “Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”-ийн төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд, 2021 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдөр, <http://forum>.

зөвхөн олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь шүгэл үлээсэн асуудлыг мэдээлсэн эх сурвалжаа нууцлах эрхтэй байх, тэрхүү эх сурвалж нь заавал урьдчилж эрх бүхий байгууллагад мэдээлэл өгсөн буюу шүгэл үлээсэн байх шаардлагатай болж байна. Энэ нь Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдэд сэтгүүлчдийн эх сурвалжийн нууцлалыг баталгаажуулах шийдлийг оновчгүй тусгасан болохыг харуулж байна.

Эрүүгийн хуулийн зарим зохицуулалт сэтгүүлч ба түүний мэдээллийн нууц эх сурвалжийн хамтын ажиллагааг хязгаарлах үр дагавартай байна. НҮБ-ын Тусгай илтгэгч тэргүүтэй төлөөлөгчдийн хамтарсан тунхаглалд “Төрийн нууцыг хамгаалах үүргийг зөвхөн түүнийг хариуцсан төрийн байгууллага, албан тушаалтан хүлээнэ. Сэтгүүлч, иргэний нийгмийн төлөөлөгч зэрэг бусад этгээдийн хувьд мэдээллийг нийтэлж, түгээсний төлөө хууль зүйн хариуцлага хүлээх ёсгүй. Зөвхөн төрийн нууц хариуцсан этгээд түүнийг түгээсний төлөө хариуцлага хүлээх нөхцөлийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсэгт тусгах ёстой” гэж дурдсан.<sup>51</sup> Гэвч Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгын 19.11 дүгээр зүйлд “Төрийн нууцыг хууль бусаар олж авах” гэмт хэргийг шинээр оруулсан. Ингэснээр, зөвхөн төрийн нууцыг итгэмжлэгдэн хариуцсан, албан тушаал, ажил үүргийн хувьд мэдсэн этгээд бус иргэн, сэтгүүлчийн хувьд энэ гэмт хэргийн сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч болох эрсдэлтэй болсон байна. Энэ гэмт хэрэгт сэтгүүлчийг татсан тохиолдол 2019 онд гарсан байна.<sup>52</sup>

НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл 2016 онд гаргасан сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлын талаарх 33/2 тоот тогтоолд НҮБ-ын гишүүн улсуудыг сэтгүүлчдийн эх сурвалжийн нууцлалыг хангах хууль тогтоомж батлах, хэрэгжүүлэхийг уриалсан.<sup>53</sup> Монгол Улсад 2019 онд 300 сэтгүүлчийг хамруулсан асуулгын судалгаагаар, нууц эх сурвалжаа илчлэхийг албадсан тохиолдол 2 сэтгүүлч тутмын нэгт тохиолдож, дунджаар нэг сэтгүүлч 4 удаа дээрх нөхцөл байдалд орж байжээ. Сэтгүүлчийн бичсэн мэдээ, нийтлэл гарсны дараа нэр дурдсан байгууллага болон эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан ямар эх сурвалжаас мэдээлэл авсан тухай асуудаг. Мөн сэтгүүлчийн эсрэг шүүхэд гомдол гаргасан тохиолдолд шүүхээс сэтгүүлчийг тухайн мэдээллийн баримтаа нотлохыг шаарддаг

---

[parliament.mn/projects/11197](http://parliament.mn/projects/11197)

<sup>51</sup> НҮБ-ын Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ илэрхийлэх эрх чөлөөний асуудлаарх Тусгай илтгэгч, Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (OSCE) Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний асуудлаарх Төлөөлөгч, Америкийн орнуудын байгууллагын (OAS) Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний Тусгай илтгэгч нарын гаргасан “Хамтарсан тунхаглал”, 2004 он. <https://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>52</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2019”, Улаанбаатар, 2020 он, 14 дэх тал.

<sup>53</sup> НҮБ-ын “Хүний эрхийн зөвлөлийн сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлын талаарх” 33/2 тоот тогтоол, 2016 он. [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=a/hrc/res/33/2](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/33/2)

нь нууц эх сурвалжаа илчлэхээс өөр аргагүй байдалд оруулж байна.<sup>54</sup>

Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой мэргэжлийн эрхийн зөрчлийг 2019 оны 5 дугаар сараас 2020 оны 5 дугаар сар хүртэлх хугацаанд бүртгэхэд нууц эх сурвалжаа илчлэхийг албадсан 44 зөрчил гарсан байна. Тодруулбал, судалгаанд оролцсон 86 сэтгүүлчийн 44 буюу 51.2 хувь нь “Нууц эх сурвалжаа илчлэхийг албадсан” тохиолдолтой тулгарч байсан байна.<sup>55</sup> Түүнчлэн 2021 онд 80 сэтгүүлчийг хамруулан хийсэн асуулгын судалгаагаар, мэдээллийн эх сурвалжаа ил болгохыг эрх бүхий байгууллагаас шаарддаг явдал судалгаанд оролцогсдын 81.5 хувьд нь тохиожээ.<sup>56</sup> Эндээс харахад, Монгол Улсад сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах хууль байхгүй тул сэтгүүлчдийн эх сурвалжийг бие махбод, сэтгэл санааны дарамтад оруулах бодит эрсдэл өндөр байна. Энэ нь сэтгүүлчид, редакторын мэдээллийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах механизмыг бусад улсын сайн туршлагад тулгуурлан хуульд тусгах шаардлага хэвээр байгаа болохыг харуулж байна.

Сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах асуудлаар Норвеги Улсын туршлагыг олон улсын байгууллагууд эергээр үнэлсэн байна.<sup>57</sup> Норвегийн иргэний болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудад сэтгүүлчдэд эх сурвалжаа илчлэхгүй байх эрхийг олгосон зохицуулалтыг тусгасан. Гэхдээ энэ эрх нь огт хөндөгдөхгүй гэсэн үг биш юм. Хэргийн эх сурвалжийн талаарх нотлох баримтыг гаргуулан авах нь тухайн тохиолдолд олон нийтийн ашиг сонирхолд онцгой ач холбогдолтой бол шүүхээс сэтгүүлчийг эх сурвалжаа илчлэхийг үүрэг болгоно.<sup>58</sup> Норвеги Улсын дээрх сайн туршлагыг Монгол Улсад нэвтрүүлэх боломжийг судалж үзэх нь зүйтэй байна.

<sup>54</sup> Глоб Интернэшнл төв, Монголын хуульчдын холбоо, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторингийн тайлан”, Улаанбаатар, 2019 он, 42 дахь тал.

<sup>55</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2019”, Улаанбаатар, 2020 он, 33 дахь тал.

<sup>56</sup> Глоб Интернэшнл төв, “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2020”, Улаанбаатар, 2021 оны 05 дугаар сарын 03-ны өдөр, 41 дэх тал.

<sup>57</sup> “Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний индекс”-ийн тайланд сүүлийн 6 жилд буюу 2017-2022 онд 1 дүгээр байрт орсон хэвлэлийн эрх чөлөөний тэргүүлэх үзүүлэлттэй улс бол Норвегийн хаант улс юм. Үүнээс өмнөх хугацаанд тус улс хэвлэлийн эрх чөлөөний үзүүлэлтээр тогтмол эхний гурван байрт орсон. “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” байгууллагын тайлан, “Норвегийн хаант улсын хэвлэлийн эрх чөлөөний үзүүлэлт”, <https://rsf.org/en/norway>

<sup>58</sup> “Норвегийн хууль тогтоомж дахь сэтгүүлийн эх сурвалжийн хамгаалалтын талаарх зохицуулалтын тойм”, 2020 он, <https://www.uhuru.biz/?p=1974>; “Норвегийн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”, 1981 он, [https://www.legislationline.org/download/id/8290/file/Norway\\_Criminal\\_Procedure\\_Act\\_1981\\_am2013\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8290/file/Norway_Criminal_Procedure_Act_1981_am2013_en.pdf); “Норвегийн Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”, 2005 он, [https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)

Монгол Улстай адил пост-социалист орнуудад сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг зөвхөн шүүхийн шийдвэрээр ил болгох эрх зүйн зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгаж байна. Жишээлбэл, Литви Улсын хувьд 2004 оноос эхлэн Европын холбооны гишүүн болсон парламентын бүгд найрамдах улс бөгөөд Балтын бүс нутагтаа хамгийн том хэвлэл мэдээллийн зах зээлтэй улс юм. Литви Улсын Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлд нийтийн хэвлэл мэдээлэлд цензур тогтоох, түүнийг монополчлохыг хориглодог.<sup>59</sup> Литви Улс 1996 онд батлагдсан “Олон нийтийг мэдээллээр хангах тухай хууль”-ийн 8 дугаар зүйлд зааснаар олон нийтэд мэдээлэл бэлтгэгч, түгээгч, тэдгээрийн оролцогч, сэтгүүлч мэдээллийн эх сурвалжийн нууцыг хадгалах, задруулахгүй байх эрхтэй. Харин хүний Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, шударга ёсыг хэрэгжүүлэх зорилгоор болон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс мэдээллийн эх сурвалжийг задруулах шаардлагатай бол энэ талаар шүүх үндэслэл бүхий шийдвэр гаргаж мэдээллийн эх сурвалжийг задруулах үүрэг хүлээлгэж болно.<sup>60</sup>

## 2.2.5 Хүйн хэвлэл мэдээллийг дэмжих

*Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хүйн хэвлэл мэдээллийг дэмжих дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- “Хүйн хэвлэл мэдээллийн байгууллага” гэж хэл, соёл зэрэг нийтлэг ашиг сонирхол бүхий нийгмийн бүлгийн ашиг сонирхолд хамааралтай мэдээллийг иргэдийн оролцоонд тулгуурлаж боловсруулах, түгээх зорилготой, ашгийн бус, хараат бус хэвлэл мэдээлэл гэж тодорхойлох;
- Харилцаа холбооны зохицуулах хороо хүйн хэвлэл мэдээлэлд зурвас долгион хуваарилах, нөөцлөх үүрэгтэй байх;
- Арилжааны радио, телевиз байгуулахад тавигдах техникийн үзүүлэлт, хүний нөөц, нэг өдрийн нэвтрүүлгийн доод хугацаа, орлого зэрэг шаардлагаас хүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг чөлөөлөх;
- Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 7.3.1 дахь заалтад заасан тусгай зөвшөөрөл олгохыг хориглосон нөхцөл нь хүйн хэвлэл мэдээлэлд хамаарахгүй байх.

Мэдээлэлтэй байх эрхийг хангахтай холбоотойгоор төрөөс хэвлэл мэдээллийн олон талт байдлыг дэмжих үүрэгтэй. Нэг буюу цөөн тооны хүмүүс, компаниуд хэвлэл мэдээллийн салбарт давамгайлбал мэдээллийн цар хүрээ, түүний тээж буй үзэл санааг хязгаарлах эрсдэлтэй. Хэвлэл мэдээллийн олон талт байдал нь нийгэм дэх олон

<sup>59</sup> “Литвын хууль тогтоомж дахь олон нийтийн мэдээллийн бодлого”, <https://lrkm.lrv.lt/en/activities/public-information-policy>

<sup>60</sup> “Литвын “Олон нийтийг мэдээллээр хангах тухай хууль”, 1996 он, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2865241206f511e687e0fbad81d55a7c?jfwid=1clcwosx33>

янзын үзэл бодлыг түгээж, нийгмийн хэлэлцээ, яриа өрнөх боломжийг олгож, цөөнхийн дуу хоолой, цөөнхөд хамааралтай мэдээллийг тохиромжтой хэл, арга хэлбэрээр хүлээн авах нөхцөлийг хангадаг. Хүйн хэвлэл мэдээлэл нь хэл, соёл, зан заншил, шашин, эсвэл тодорхой нэг нутаг дэвсгэрт оршин суудаг гэх мэт нийтлэг ашиг сонирхолтой хүмүүст үйлчилж, тэдний оролцоо, хяналтад үйл ажиллагаагаа явуулдаг, ашгийн бус байгууллага юм.<sup>61</sup> Хүйн хэвлэл мэдээлэл нь нутгийн ард иргэдийн дуу хоолой болж, тэднийг мэдээллээр хангаж, нийгмийн хөгжлийг хурдасгах чухал хэрэгсэл болдог тул хэвлэл мэдээллийн олон талт байдлыг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.<sup>62</sup>

Монгол Улсад хүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл байгуулах санаачилга гарч байгаа бөгөөд ихэвчлэн донор байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр явагдаж байна. Сүүлийн арван жилийн хугацаанд анхдагч хүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл орон нутагт нутгийн радио, телевиз гэсэн тодотголтой, эсхүл ТББ-ын дэргэд байгуулагдаж иржээ. Тухайлбал, “Монголын хараагүйчүүдийн үндэсний холбоо” ТББ-ын дэргэдэх Бэст ФМ 98.5 радио, Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгийн “Говийн долгион” ФМ радио, ЮНЕСКО болон Хэвлэлийн хүрээлэнгийн дэмжлэгтэйгээр Өвөрхангай аймагт байгуулагдсан “Ноён уул” радио зэргийг дурдаж болно. Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос Гандангийн радио, Авто радио, Хийдийн радио, Хараагүйчүүдийн нийгэмлэгийн радио гэсэн 4 радиод ашгийн бус олон нийтийн үйл ажиллагаа явуулна гэдэг утгаар нь давамгайл эрх өгч, тендергүйгээр тусгай зөвшөөрлийг шууд олгосон байна. “Боловсрол суваг” телевиз зөвшөөрөл авахдаа төсвөөс санхүүжиж, ашгийн бус хэлбэрээр, боловсролын нэвтрүүлэг явуулна гэсэн БСШУЯ-ны хүсэлтээр, ТВ9 телевиз мөн ашгийн бус, шашны суваг нэрээр тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтгүй авсан боловч хожим эдгээрийн аль аль нь арилжааны хэлбэртэй болжээ.

2012 онд “хүйн хэвлэл мэдээлэл” гэсэн нэрээр анхны 10 радио станцыг НҮБ-ын Хүний аюулгүй байдлыг хангах итгэлцлийн сангийн хүрээнд үндэстний цөөнх оршин суудаг Баян-Өлгий, Увс, Ховд, Хөвсгөл аймагт байгуулсан байна. Монголын Хүйн радиогийн холбоо 2015 онд Дэлхийн хүйн радиогийн холбооны гишүүн болсон. Энэ холбооны гишүүд нь Ховд аймгийн Алтай сум дахь “Бодончийн долгион” радио, Баян-Өлгий аймгийн Толбо сум дахь Толбо нуур /Мендикол/ радио, Буянт сум дахь “Хөлцөөтийн цуурай” радио, Улаан-Хус сум дахь “Улаан-Хусын долгион” радио, Баяннуур сум дахь “Уушигтын цуурай” радио, Увс аймгийн Зүүнговь сум дахь “Өгөөмөр аялгуу” радио, Тэс сум дахь “Таван Тэсийн

<sup>61</sup> Х.Наранжаргал, “Чөлөөт илэрхийлэл ба чөлөөт сэтгүүл зүй”, Улаанбаатар, 2021 он, 54 дэх тал.

<sup>62</sup> НҮБ-ын Боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын байгууллагын Бээжин дэх Төлөөлөгчийн газар, “Хүйн хэвлэл мэдээлэл: сайн туршлагын гарын авлага”, 2013 он, 5, 6 дахь тал.

Долгион” радио, Хөвсгөл аймгийн Цагаан-Уул сум дахь “Хотгойдын дуу хоолой” радио, Цагаан-Нуур сум дахь “Тайгын Аялгуу” радио, Улаан-Уул сум дахь “Шишигтийн дуу хоолой” радио юм. Удирдах зөвлөл, захирал, найруулагч, сайн дурынхнаас бүрдсэн эдгээр радио станц нэвтрүүлгээ цөөнхийн бүлгийн хэл дээр бэлтгэж, нутгийн ард иргэдтэй ойр ажилладаг. Ихэнх хүйн радио орон нутгийн энгийн радиотой ижил тусгай зөвшөөрөлтэй байхаас гадна дийлэнх нь ямар нэг ТББ-ын нэрээр бүртгүүлж, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн дагуу ажиллаж байна. Ийнхүү ТББ нэрийн дор хэвлэл мэдээллийн байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаагийн гол шалтгаан нь хүйн хэвлэл мэдээлэлд тусгай зөвшөөрөл олгох эрх зүйн үндэслэл байхгүй явдал юм. Хүйн радио нь ТББ-ын бүртгэлтэй, ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах ёстой бөгөөд одоогийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд орлого олж, үйл ажиллагаагаа санхүүжүүлэхийг ашгийн бус загвар гэж хүлээн зөвшөөрдөггүйгээс Монгол Улсад хүйн хэвлэл мэдээлэл хөгжихөд бэрхшээл учруулдаг.<sup>63</sup>

Монгол Улсад хүйн хэвлэл мэдээллийг дэмжсэн төрийн бодлого, эрх зүйн дэмжлэг байхгүй, Засгийн газраас энэ чиглэлд таатай орчин бүрдүүлэх, санхүүгийн болон бусад төрлийн туслалцаа үзүүлэх талаар анхаардаггүй, тэдэнд нөөцөлсөн зурвас долгион байхгүй байна. Хүйн хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг бүртгэх тохирсон эрх зүйн зохицуулалт байхгүйгээс ийм хэвлэл мэдээллийг байгуулахад арилжааны радио, телевиз байгуулахад шаардлагатай техникийн үзүүлэлт, мэргэжлийн боловсон хүчин, нэг өдрийн нэвтрүүлгийн хамгийн доод хугацаа, орлого зэрэг өндөр шаардлагууд тавигдаж байна.<sup>64</sup>

## 2.2.6 Хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдлыг дэмжих

*ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдлыг хангах тэтгэлэг, төсөв бий болгох дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- Орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын олон ургалч байдлыг дэмжих төрийн тэтгэлэгтэй байх, тэтгэлэг олгох шалгуур, нөхцөлийг тогтоосон журмыг Засгийн газар батлах;
- Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн мэдээлэл, сурталчилгааны төсвийг хэвлэл, мэдээллийн олон ургалч байдлыг хангах шаардлагад нийцүүлэн хуваарилах, зарцуулах журмыг Засгийн газар баталж, хэрэгжилтийг нь олон нийтэд мэдээлж байх.

<sup>63</sup> ЮНЕСКО, “Мэдээлэл, харилцааны хөгжлийн хөтөлбөр”, “Монголын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ”, 2016 он, 59, 60 дахь тал.

<sup>64</sup> “Иргэдийн оролцоо” төсөл, “Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь” судалгааны тайлан, Улаанбаатар, 2022 он, 81, 82 дахь тал. <http://www.oroltsoo.mn/file/52.pdf>

Орон нутагт хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчдэд санхүүгийн хүндрэл учирч, хүний нөөц, техник хэрэгслийн дутагдалтай байна. Орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаас ХЭҮК-т ирүүлсэн мэдээллээр сэтгүүлч зураглаачийн ажлыг давхар хийдэг, сумдад хүргэдэг шуудангийн давтамж бага учраас орон нутгийн сонины мэдээлэл үнэ цэнэгүй болдог, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй сонины захиалга багасаж, өр төлбөрт орох нь түгээмэл ажээ. Орон нутагт хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдал алдагдаж байна.<sup>65</sup>

Сэтгүүлчийн хөдөлмөрийн нөхцөлийн талаар 2019 онд 19 аймаг, Улаанбаатар хотын 260 хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 1100 сэтгүүлчдээс авсан судалгаанаас харахад, орон нутагт ажиллагсад 7 хоногт дунджаар 56 цаг буюу Улаанбаатарт ажиллагсдаас 8 цагаар илүү ажиллаж байна. Албан тушаалын хувьд Улаанбаатарт сэтгүүлч, уран бүтээлчид, орон нутагт ерөнхий эрхлэгч, захирал нар олон цагаар тус тус ажиллаж байв. Улаанбаатарт хоёр хүн тутмын нэг нь 500,000–800,000 төгрөг хүртэлх цалинтай бол орон нутагт гурван хүн тутмын хоёр нь 500,000 төгрөг хүртэлх цалинтай байгаа нь цалингийн зөрүү газар зүйн байршлын хувьд ялгаатай байгааг харуулж байна.

Газар зүйн байршлаар Улаанбаатарт илүү цагаар болон амралтын өдөр ажилласны мөнгө, бичвэр, бүтээлийн урамшуулал өгөх нь харьцангуй түгээмэл байгаа бол орон нутагт үр дүнгийн нэмэгдэл, ажил хавсарсны нэмэгдэл хөлс өгөх нь давамгайл байна. Орон нутагт ажиллагсдын гурван хүн тутмын нэг нь нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл төлдөггүй бөгөөд эдгээр хүмүүсийн дунд сэтгүүлч, уран бүтээлчид болон эмэгтэйчүүд давамгайл байна. Хөдөө орон нутагт ажиллаж буй сэтгүүлчид Улаанбаатар хотын мэргэжил нэгтнүүдээс ажлын байрны сэтгэл ханамж илүү доогуур байна. Орон нутагт ажилладаг хүмүүсийн хувьд санхүүгийн боломж, ажлын хажуугаар суралцах боломж муу, байгууллагаас дэмжлэг, зөвшөөрөл авч чадахгүй байх явдал илүү түгээмэл байна.<sup>66</sup>

Зөвхөн эдийн засаг, санхүүгийн хувьд бие даасан цөөн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр иргэний мэдээлэл авах, мэдээллийн олон талт байдлыг хязгаарлах нь сөрөг үр дагавартай тул орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг дэмжих төрийн тэтгэлэг бий болгох нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангах арга зам юм. Ийм тэтгэлэг нь зөвхөн өргөн нэвтрүүлгийнхээс бусад цаг үеийн мэдээ, мэдээллийн жижиг

<sup>65</sup> ХЭҮК-ын орон нутаг дахь мэргэжилтнүүдийн 2023 оны 3 дугаар сард бэлтгэсэн асуулга, ярилцлагын мэдээлэл.

<sup>66</sup> Хэвлэлийн хүрээлэн, ХБНГУ-ын Фридрих-Эбертийн Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар, "Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн салбарын ажилтнуудын хөдөлмөрийн нөхцөл байдлын судалгааны тайлан", Улаанбаатар, 2019.09 сар, 34,41-44, 50-59, 69, 71 дэх тал. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mongolei/15695.pdf>

хэрэгслийг дэмжиж, олон нийтэд чиглэсэн өргөн хүрээтэй, олон талт сэтгүүл зүйн агуулгыг бий болгох зорилготой. Энэхүү тэтгэлгийг үйл ажиллагааны зардал хэлбэрээр олгож, тэтгэлэг авах нөхцөл нь орон нутгийн хэвлэл мэдээлэлд нийцсэн, бодитой байх нь зүйтэй.

Төрөөс хэвлэл мэдээлэлд зарцуулж буй төсөв, санхүүжилт нь хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдлыг эрсдэлд оруулах төвшинд байна.<sup>67</sup> Төрийн байгууллагуудын хэвлэл мэдээлэлд зарцуулдаг төсөв нэмэгдсээр байгаа бөгөөд зар сурталчилгаа нийлүүлэгчдийн тэргүүн эгнээнд төрийн байгууллагууд тогтмол орох болжээ.<sup>68</sup> Орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд төрийн мэдээлэл, сурталчилгааны санхүүжилт олж авахын тулд хүчтэй өрсөлддөг. Гэтэл орон нутгийн засаг дарга намыг нь дэмждэг эсэхийг харгалзан хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг сонгон шалгаруулж, агуулгад нь хяналт тавих тохиолдол түгээмэл байна. Харин зарим аймгуудад мэдээлэл, сурталчилгааны төсвийг борлуулалтын байдлаас үл хамааран, үйл ажиллагаа явуулж буй нийт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд тэнцүү хуваарилсан сайн туршлага байна.<sup>69</sup> Төрийн байгууллагын хэвлэл, мэдээлэлд зарцуулсан төсөвтэй олон нийт танилцах боломжгүй, төрийн байгууллагаас авсан санхүүжилтийнхээ талаар хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд ч ил тод мэдээлэхгүй байна.<sup>70</sup>

Төрийн байгууллагын сурталчилгааны зардлыг захиран зарцуулах талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй бөгөөд шийдвэрийг гол төлөв байгууллагын удирдлага гаргадаг, ийм төсвийг хэрхэн хуваарилж байгааг хянах механизм байхгүй, ямар нэгэн тендер зарладаггүй, төрийн байгууллагын хэвлэлийн төлөөлөгч зар сурталчилгаа нийтлүүлэхдээ “хамгийн том мэдээллийн хэрэгсэл” гэх үзэмжээр, хямд төсөр, танил талын, хамаарал бүхий мэдээллийн хэрэгслийг сонгодог, мэдээллийн агуулгад хууль ёсны нөхцөл шаардлагаас бусад хөндлөнгөөс нөлөөллийг хориглосон ч сурталчилгааны орлого хуваарилах нэрээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй “хамтран ажиллах гэрээ байгуулах”, тухайн байгууллага, албан тушаалтны талаар сөрөг мэдээллийг нийтэлж, нэвтрүүлэхгүй байх шаардлага тавьдаг гэж “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг” судалгаа үзжээ.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> ЮНЕСКО, “Мэдээлэл, харилцааны хөгжлийн хөтөлбөр”, “Монголын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ”, 2016 он, 63 дахь тал.

<sup>68</sup> “Максима Медиа” ХХК, “2020 оны телевиз үзэлтийн судалгааны тайлан”, Улаанбаатар, 2021 он, 25 дахь тал. <https://maxima.mn/2020-tam-tailan/>

<sup>69</sup> ЮНЕСКО. “Мэдээлэл, харилцааны хөгжлийн хөтөлбөр”, Монголын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ, 2016 он, 63, 64 дэх тал.

<sup>70</sup> Х.Наранжаргал, “Чөлөөт илэрхийлэл ба чөлөөт сэтгүүл зүй”, Улаанбаатар, 2021 он, 62 дахь тал.

<sup>71</sup> Хэвлэлийн Хүрээлэн, “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллага, Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг төсөл, “Төрийн зар сурталчилгааны орлогыг хуваарилах тогтсон дүрэм, журам байхгүй”, 2016 он, <https://mongolia.mom-rsf>.



Хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдлыг хангахад сайтар зохицуулсан, зорилтот санхүүгийн дэмжлэг чухал байна.

## 2.2.7 Хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх

ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх дараах зохицуулалтыг тусгах:

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байх;
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшлийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх, эзэмшлийн төвлөрлийг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоотойгоор хамтран боловсруулж, батлах. Энэ шалгуурт ашиг сонирхлын зөрчлийг ил тод болгох, давхар эзэмшлийн хязгаарлалтын талаар тусгах бөгөөд хүн, хуулийн этгээдэд радио, телевиз, сонины хөрөнгө, хувьцааны гуравны нэгээс дээш хувийг нэгэн зэрэг эзэмшихийг хориглох.

Хэвлэл мэдээллийн төвлөрөл гэж хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх, өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл явцын үр дүнд хэвлэл мэдээллийн зах зээл дээр байгууллагуудын тоо цөөрөх, эзэмшигч, өмчлөгчийн оролцоо нэмэгдэхийг ойлгоно.<sup>72</sup> Жишээ нь; телевизийн “Х” сувгийг хэвлэл мэдээллийн “А” компани эрхлэн ажиллуулдаг бөгөөд түүний 50 хувийг хэвлэл мэдээллийн “Б” компани эзэмшдэг, “Б” компанийн 50 хувийг иргэн В эзэмшдэг бол телевизийн “Х” сувгийн 25 хувийг иргэн В эзэмшдэг бол эзэмшлийн хэт төвлөрлөөс сэргийлнэ.<sup>73</sup> Хэвлэл мэдээллийн төвлөрөл дэлхийн зарим улсуудад 1980-аад оноос анхаарал татсан асуудал болж, 2000 оноос хойш олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдах болжээ. Хэвлэл мэдээлэл ба сэтгүүлчдийн бие даасан байдал хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөгчдийн гарт байгаа нь хувь хүмүүсийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх чөлөө мөн тэдний гарт байна гэсэн үг юм.<sup>74</sup> Монгол Улсын олон улсын гэрээ болох ИБУТЭОУП-ын хүрээнд НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо тухайлан хэлэлцээд хэвлэл мэдээлэлд өмчлөлийн төвлөрөл үүсэх, хувийн өмчлөлтэй хэвлэлийн том бүлгүүд

[org/mn/translation-findings/translation-media-regulation/](https://www.unesco.org/mn/translation-findings/translation-media-regulation/)

<sup>72</sup> ЮНЕСКО, “Хэвлэл мэдээллийн өмчийн төвлөрөл ба үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, “Дэлхийн стандарт ба Америкт үзүүлэх нөлөө”, 2017 он, 10 дахь тал. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091/PDF/248091eng.pdf.multi>

<sup>73</sup> “Европын хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторингийн судалгааны арга зүй”, <https://media-ownership.eu/about/methodology/>

<sup>74</sup> Х.Наранжаргал, “Чөлөөт илэрхийлэл ба чөлөөт сэтгүүл зүй”, Улаанбаатар, 2021 он, 60, 61 дэх тал.

монопол эрхтэй ноёрхож, эх үүсвэрийн олон төрөлт байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөс сэргийлэх зохистой арга хэмжээ авах пактад оролцогч улсуудын үүргийг онцлон тэмдэглэжээ.<sup>75</sup> Ихэнх ардчилсан улсууд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд өмчлөлийг тусгайлан зохицуулж байна.

Монгол Улс хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийг ил тод байлгах, эзэмшлийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх талаар бодлогын баримт бичиг баталжээ. Тодруулбал, УИХ-аас 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.6.1.4-т “...Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байна” гэж заасан. Гэвч хэвлэл мэдээллийн өмчлөлийн төвлөрлийг тусгайлан зохицуулдаг хууль тогтоомж, энэ тухай тогтсон ойлголт, эзэмшлийн төвлөрлийг хэмжих шалгуур байхгүй юм. Энэ нь хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдал, иргэдийн олон талт мэдээлэл хүлээн авах эрхэд эрсдэл учруулж байна. “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг”-ийн тайланд хэвлэл мэдээллийн салбарын олон ургалч байдал өндөр эрсдэлтэй буйг тогтоохын сацуу голлох хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 70-аас дээш хувь нь улс төрийн шууд хамааралд байна гэж дүгнэсэн.<sup>76</sup>

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуульд эзэмшлийн ил тод байдлыг хангах, хэт төвлөрлөөс хамгаалах зохицуулалтад ашиг сонирхлын зөрчлийг ил тод болгох талаар орхигдуулсан, давхар эзэмшлийн хязгаарлалтыг зөвхөн өргөн нэвтрүүлгийн салбарт хамаатуулсан байна. Энэ нь хэвлэл мэдээллийн салбар дахь хэт төвлөрөл, улс төрийн шууд нөлөөллийн эсрэг үр дүнтэй хамгаалалт болж чадахгүй байна. Учир нь энэ зохицуулалтад өргөн нэвтрүүлэгт хамаарахаас бусад сонин, сэтгүүл, мэдээллийн сайт хамааралгүй юм. Эрх зүйн зохицуулалтын энэ дутмаг байдлыг шийдвэрлэхийн тулд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын даргын 2021 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн 91 дүгээр тушаалаар баталсан “Монгол Улсын Нээлттэй засгийн түншлэлийн үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө”-нд “хэвлэл мэдээллийн салбарт хэт төвлөрлөөс хамгаалах зохицуулалтыг илүү тодорхой, үр дүнтэй болгох” талаар тусгагджээ.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 34 дүгээр ерөнхий зөвлөмж, 40 дэх догол мөр, CCPR/C/GC/34, <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>

<sup>76</sup> Хэвлэлийн Хүрээлэн, “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” олон улсын байгууллага, Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг төсөл, 2016 он. <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-findings/translation-media-regulation/>

<sup>77</sup> “Монгол Улсын Нээлттэй засгийн түншлэлийн үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө IV”, 2021 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр, <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-action-plan-2021-2023/>

## 2.2.8 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ил тод байдлыг хангах

ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ил тод байдлыг хангах дараах зохицуулалтыг тусгах:

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн үүсгэн байгуулагч, хөрөнгө оруулагч, хувьцаа эзэмшигчийн овог нэр, тэдний эзэмшиж буй хувь хэмжээ, тэдгээрийн өөрчлөлтийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод байлгах үүрэгтэй байх. Энд дурдсан аливаа этгээд хэвлэл мэдээллийн байгууллага дахь хувь эзэмшлээ нуун дарагдуулах, бусдын нэрийг ашиглан улсын бүртгэл хуурамчаар үйлдэхийг хориглох;
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллага төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд, хувь хүний захиалгаар төлбөртэй мэдээ, мэдээлэл, нэвтрүүлэг түгээх бол "төлбөртэй" гэсэн ялгах тэмдэглэгээ хэрэглэж, ивээн тэтгэсэн, төлбөр төлсөн иргэн, хуулийн этгээд, мэдээлэл, нэвтрүүлэг бэлтгэсэн сэтгүүлч, уран бүтээлчийн нэрийг дурдах үүрэгтэй байх.

"Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал"-ын 3.3.4.3-т "Хэвлэл мэдээллийн хараат бус, бие даасан байдлыг бэхжүүлж, хариуцлагатай, мэргэшсэн сэтгүүл зүй, сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангана.", 3.6.1.4-т "...Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байна. ...", 3.6.4.5-д "Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хуулиар хориглоогүй мэдээллийг эрэн сурвалжилж олж авах, нийгэмд түгээхэд таатай эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ." гэж тус тус заасан. Мөн "Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа"-ны 5.5.9-д "Хэвлэлийн эрх чөлөөг бүх талаар хангаж, ёс зүйтэй, мэргэшсэн сэтгүүл зүйг хөгжүүлнэ" гэж заасан байна.<sup>78</sup>

Монгол Улсад хэвлэл мэдээллийн эзэд буюу үүсгэн байгуулагч, хөрөнгө оруулагч, хувьцаа эзэмшигчийн мэдээлэл, тэдний эзэмшиж буй хувь хэмжээ, тэдгээрийн өөрчлөлтийн талаарх мэдээлэл ил тод бус байна. Харин Татварын ерөнхий хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд "2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс өмнө хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн этгээд нь тухайн хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдөрт багтаан хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ" гэж заасан нь хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийг тодорхойлох хүрээнд хэвлэл мэдээллийн

<sup>78</sup> УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа".

байгууллагын эзнийг тогтоох боломжийг бүрдүүлжээ.<sup>79</sup> Түүнчлэн, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 3.1.6-д “эцсийн өмчлөгч”-ийг тодорхойлох асуудал мөн тусгагдсан байна.<sup>80</sup>

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээд нь Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд жил бүрийн 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн дотор тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн гаргасан хувьцааных нь тав ба түүнээс дээш хувийг эзэмшигчийн овог, эцэг /эх/-ийн нэр, нэр, компанийн эрх бүхий албан тушаалтны жагсаалт, өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл бүхий бусад хуулийн этгээдэд эзэмшиж байгаа хувьцааны тоо, хувь хэмжээ, хэрэв нөхөрлөл бол оруулсан эд хөрөнгийн хэмжээний талаарх мэдээлэл бүхий тусгай зөвшөөрлийн эзэмшлийн талаарх мэдээллийг хүргүүлэхээр заажээ.<sup>81</sup>

Ийнхүү татварын, мөнгө угаахтай тэмцэх, өргөн нэвтрүүлгийн зэрэг хууль тогтоомжоор хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг эздийг ил болгох зохицуулалт бий болсон хэдий ч энэ асуудлыг хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хуулиар зохицуулж, салбарын нийтлэг хэм хэмжээ болгох шаардлагатай.

## 2.2.9 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хариуцлагыг тодорхойлох

*ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хариуцлагыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- *Хэвлэл мэдээллийн байгууллага сэтгүүлчийн ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг үйл ажиллагаандаа мөрдүүлэх;*
- *Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа мэдээлэлтэй холбогдон үүссэн хариуцлагыг хүлээх;*
- *Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нийтэлж, нэвтрүүлэх сурталчилгаатай холбоотой маргааныг Зар сурталчилгааны тухай хуулиар, сонгуулийн сурталчилгаатай холбоотой маргааныг холбогдох хуулиар зохицуулах.*

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хариуцлага, ёс зүйтэй байдлыг төлөвшүүлэх шаардлагатай байх тул ХЭҮК-оос боловсруулсан загвар хуулийн төсөлд энэ асуудлыг тусгасан болно. Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн салбарын ТББ, мэргэжлийн байгууллагуудын санаачлагаар

<sup>79</sup> Татварын ерөнхий хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, 2019 он, №22.

<sup>80</sup> Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, 2013 он, №24.

<sup>81</sup> Өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрөл эзэмшлийн мэдээллийн ил тод байдал. <https://www.crc.gov.mn/list/rg-n-nevtr-leg/mn?show=26>

2015 онд Хэвлэл Мэдээллийн Зөвлөл гэх өөрийн зохицуулалтын байгууллага байгуулсан бөгөөд тус байгуулагаас “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим” гэх баримт бичгийг баталжээ. Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын 10 зүйл бүхий нийт 32 заалтаас Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд ирүүлсэн гомдолд хамгийн их дурдагддаг нь “Мэдээлэл нь үнэнд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулж, санамсаргүй алдаа гаргахаас зайлсхийнэ”, “Эх сурвалжийн баталгаатай эсэхийг нягталж, тодорхой дурдахыг эрмэлзэнэ”, “Баталгаагүй мэдээлэл, таамаглал, ам дамжсан яриаг таамаг хэмээн тодорхой дурдана” гэх заалтууд байна. Энэ нь сэтгүүлчид, редакцууд мэдээллээ бататгах, нягтлах, эх сурвалжтай мэдээлэл бэлтгэх үндсэн гол үүргээ хангалттай биелүүлэхгүй байгааг харуулж байна.<sup>82</sup>

Түүврийн аргаар сонгосон 80 хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээс 38 буюу 47,5 хувь нь үйл ажиллагаандаа ямар нэгэн ёс зүйн код баримталдаггүй. Редакцын ёс зүйн кодтой гэж хариулсан 36 хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээс 24 нь Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс баталсан кодыг, 3 нь Монголын сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэлийн хүчингүй болсон кодыг баримталж байна. 12 редакц мэргэжлийн ёс зүйн өөрийн гэсэн кодтой байна. Эдгээрээс 4 нь редакцын дотоод журамтай хавсран Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс баталсан Ёс зүйн зарчмыг баримталдаг. Кодтой хэвлэлүүдийн сэтгүүлчид ёс зүйн шийдвэр гаргахдаа кодоо ашигладаггүй, сэтгүүлчдэд ойлгомжтой тайлбар дутмаг, зохицуулалтын арга хэмжээ багатай, уриа тунхаг төдий шинжтэй байна.<sup>83</sup>

## 2.2.10 Редакцын эсрэг гомдол гаргах

*Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд редакцын эсрэг гомдол гаргахтай холбоотой дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- *Редакцын шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд хохирол учирсан гэж үзэж буй этгээд гомдол гаргах эрхтэй байх;*
- *Эрүүгийн хуульд заасан ноцтой хохирол, хор уршиг учирснаас бусад тохиолдолд төрийн өндөр албан тушаалтан, улс төрийн албан тушаалтан редакцын эсрэг гомдол гаргах эрхгүй байх;*

<sup>82</sup> Б.Нарантуяа, “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд ирсэн гомдлын агуулга, шийдвэрлэсэн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Үйл ажиллагааны тайлан”, Улаанбаатар, 2022 он, 33-41 дэх тал.

<sup>83</sup> Доктор Д.Идэржаргалын “Сэтгүүл зүйн ёс зүйн форум”-д 2023 оны 1 дүгээр сарын 27-ны танилцуулсан “Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт, редакцын ёс зүйн зарчимтай хэрхэн холбогдож, олон нийтийн итгэл үнэмшилд хэрхэн нөлөөлөх талаарх илтгэл”

- Өөрийнх нь талаар худал мэдээлэл, илт худал мэдээлэл, олон нийтийг төөрөгдүүлэх мэдээлэл нийтэлсэн, нэвтрүүлсэн гэж үзэж буй этгээд түүнийг залруулах арга хэмжээ авхуулахаар редакцад гомдол гаргах, тухайн мэдээллийг залруулах үнэн зөв, бодит мэдээллийг гаргаж өгөх үүрэгтэй байх;
- Редакцад гомдол гаргах нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагад гомдол гаргах эрхийг хязгаарлахгүй байх;
- Редакц болон хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагаас гомдлыг хянан хэлэлцэж гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч иргэний хэргийн шүүхэд хандаж болох.

Үнэн бодит, хараат бус, тэнцвэртэй, хүнлэг, хариуцлагатай байх нь ёс зүйтэй сэтгүүл зүйн үндсэн зарчим бөгөөд мэргэжлийн, хариуцлагатай сэтгүүл зүй нийтэлж, нэвтрүүлсэн агуулгаас үүдэн гарах үр дагаварыг редакц өөрөө хариуцах явдал юм. Энэ хүрээнд редакц үзэгч, уншигчдын санал, гомдлыг нэн тэргүүнд сонсож, алдаа гаргасан бол түүнийгээ засах зохицуулалтыг бий болгох нь зохистой.<sup>84</sup> Олон улсын сэтгүүлчдийн холбооноос гаргасан Сэтгүүлчдийн ёс зүйн зарчимд сэтгүүлч оюуны өмчийн хулгай хийх, илтэд төөрөгдүүлэх, гүтгэх, доромжлох, нийтлэх, эс нийтлэхийн тулд шууд ба шууд бусаар хахууль авахыг хориглосон.<sup>85</sup>

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл 2015-2022 онд “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим”-ыг зөрчсөн талаарх нийт 522 өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэсэн байна.<sup>86</sup> Үүнээс 50 хувь орчимд нь тус зарчмыг зөрчсөн гэж шийдвэрлэсэн байна.<sup>87</sup> Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл гомдол хэлэлцэж, дүгнэлт гаргаж эхэлснээс хойших 8 жилийн хугацаанд гарсан эерэг хандлагын нэг нь редакцууд алдаагаа ухамсарлаж, залруулга гаргах, мөн уучлал гуйх соёлд суралцаж байгаа явдал юм. Жил ирэх тусам залруулга гаргах, гомдол гаргагчаас уучлал гуйх редакцын тоо нэмэгдэж байна.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Ёс зүйтэй сэтгүүл зүйн сүлжээ, Ёс зүйтэй сэтгүүл зүйн үндсэн 5 зарчим, <https://ethicaljournalismnetwork.org/who-we-are>

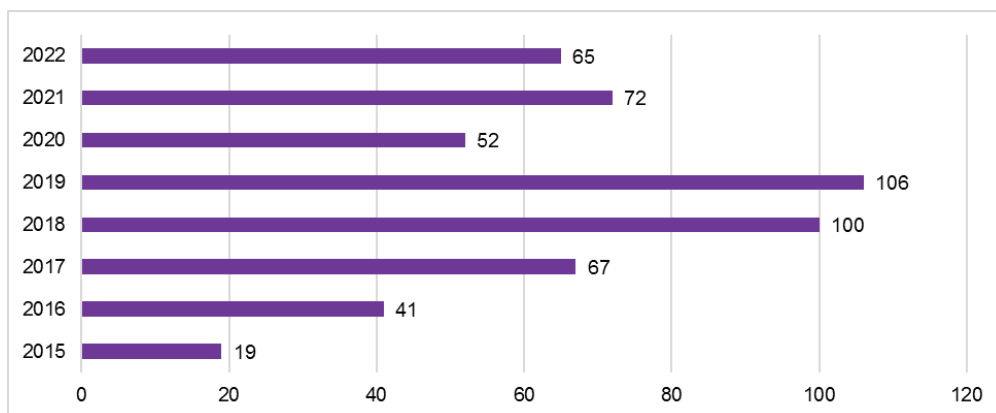
<sup>85</sup> “Хариуцлагатай сэтгүүл зүй төсөл”, <https://accountablejournalism.org/ethics-codes/International-IFJ>

<sup>86</sup> Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Үйл ажиллагааны тайлан”, Улаанбаатар, 2022 он, 3, 4 дэх тал.

<sup>87</sup> Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим” товхимол, Улаанбаатар, 2022 он.

<sup>88</sup> Б.Нарантуяа, “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд ирсэн гомдлын агуулга, шийдвэрлэсэн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, “Үйл ажиллагааны тайлан”, Улаанбаатар, 2022 он, 40 дэх тал.

## Бүдүүвч 2.4. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд иргэдээс ирүүлсэн гомдлын тоо (2015-2022 он)



НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 2011 оны 34 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжийн 38 дугаар хэсэгт “үзэл бодлоо илэрхийлэх хэлбэрүүд нь нийтийн албан тушаалтныг доромжилсон гэж шийтгэл ногдуулах, нийтийн албан тушаалтнууд Пактын зүйл, заалтыг хувь хүний эрхэд хамааруулан хэрэглэх үндэслэл болохгүй. Үүнээс гадна төрийн болон засгийн газрын тэргүүн зэрэг улс төрийн эрх мэдэлтнүүдийг оролцуулан нийтийн бүх албан тушаалтан хууль ёсны дагуу шүүмжлэл, улс төрийн сөрөг хүчний анхааралд байна. Иймд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийг олон нийтийн хяналтад байдаг этгээдүүд буюу эрх мэдэлтэн, төрийн тэргүүнийг үл хүндэтгэх, гутаан доромжлох, төрийн албан тушаалтны нэр төрийг үл хүндэтгэх үйлдэл гаргасан гэж буруутгах нь редакцын хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн дайралтад өртсөн гэх эрх мэдэлтэн, албан тушаалтныг хамгаалахад хуулийн зохицуулалт чиглэх ёсгүй.” гэжээ.

Энэхүү үзэл баримтлалыг агуулсан хуулийн төслийг хууль санаачлагч өргөн барьсан бөгөөд төсөлд Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйл буюу “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийн зохицуулалтад “Энэ гэмт хэргийн хохирогчид төрийн байгууллага хамаарахгүй. Үзэл бодлоо илэрхийлэхдээ улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэнтэй нь холбогдуулж хардсан, сэрдсэн бол энэ гэмт хэргийг үйлдсэнд тооцохгүй.” гэж тайлбар нэмэхээр тусгажээ.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> УИХ-ын гишүүн Б.Энхбаярын өргөн барьсан “Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”, 2021 оны 03 дугаар сарын 22-ны өдөр, <https://d.parliament.mn/tusul/fdfb0326-2dff-429d-9214-33d8747d143e> “Улс төрд нөлөө бүхий этгээд” гэж Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, дэд сайд, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын

Улс төрд нөлөө бүхий албан тушаалтны редакцын эсрэг гомдол гаргах эрхэд зохих хязгаарлалт тогтоосноор хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал, төрд хяналт тавих дөрөв дэх засаглалын үүргийг гүйцэтгэх боломж бэхжих юм. Санал болгож буй энэ зохицуулалт нь сэтгүүлчийн хувь хүнд хамаарах ёс зүйн зөрчлийг хаацайлахгүй бөгөөд Эрүүгийн хууль, Иргэний хуульд заасан журмын дагуу санаатай үйлдсэн, ноцтой хохирол учруулсан гэмт хэрэг болон гэм хорын асуудлыг хянан шийдвэрлэх асуудлыг хязгаарлахгүй.

### 2.2.11 Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг дэмжих

*ХМЭЧТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг бэхжүүлэх дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- *Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага байгуулах нь чөлөөтэй байх, бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаагаа хуульд заасны дагуу бие даан шийдвэрлэх;*
- *Хэвлэлийн мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагын баталсан хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг редакц, сэтгүүлчийн нийтлэл, нэвтрүүлэгт зөрчсөн талаарх гомдлыг Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага хүлээн авч, хянан хэлэлцэж болох;*
- *Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага гомдол хүлээн авч, хянан хэлэлцэхдээ хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн эсэх талаар мэргэжлийн дүгнэлтийг хамтын зарчмаар гаргаж, шийдвэрийг нээлттэй мэдээлэх;*
- *Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд дахь редакц, сэтгүүлчийн эсрэг гомдлыг түүний мэргэжлийн алдаа, ёс зүйн зөрчилтэй холбоотой эсэхийг хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагаар урьдчилан дүгнүүлж боло*

“Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 2.1.8-д “иргэний мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин, сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг дээшлүүлэх”, 4.1.8.5-д “сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй зөрчсөн асуудлыг хэлэлцэх, холбогдох хариуцлага тооцох чиглэлээр ажиллах Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг сайжруулах” гэж тус тус заасан.<sup>90</sup> “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны 5.5.9-д “Хэвлэлийн эрх чөлөөг бүх талаар хангаж, ёс зүйтэй, мэргэшсэн сэтгүүл зүйг хөгжүүлнэ” гэжээ.<sup>91</sup>

дарга, яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагийн даргыг ойлгоно гэж Эрүүгийн хуулийн 21.6 дугаар зүйлийн тайлбарт дурджээ.

<sup>90</sup> УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

<sup>91</sup> УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд



Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь сэтгүүлч, ажил олгогч, салбарын эвсэл, холбоод, мэргэжлийн байгууллагуудын санаачилга, хамтын ажиллагааны үр дүнд 2015 оны эхээр байгуулагдсан хэвлэмэл, цахим, радио, телевизийн хараат бус өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь Монгол Улсад хэвлэлийн эрх чөлөө, нэр хүндийг хамгаалах, чөлөөт, хариуцлагатай сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх, олон нийтийн эрх ашгийг хангах зорилгоор сэтгүүлчийн ёс зүй, мэргэжлийн хэм хэмжээг сахиулах үндсэн чиг үүрэгтэй ба нийтэлж, нэвтрүүлсэн сэтгүүл зүйн бүтээл “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим”-ыг зөрчсөн гэж үзсэн хэвлэмэл болон онлайн хэвлэл, радио, телевизийн сэтгүүлчээс түгээсэн аливаа сэтгүүл зүйн бүтээлтэй холбоотой гомдлыг авч хэлэлцэнэ.<sup>92</sup> Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь гомдлыг хувь сэтгүүлчид хамаатуулж хүлээж авдаггүй, тухайн мэдээллийг бэлтгэн түгээсэн редакцад хаяглан гомдол авдаг нь мэргэжлийн сэтгүүл зүйг төлөвшүүлэхэд оруулж буй хувь нэмэр гэж тооцогдож байна.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага шинээр үүсэж, үйл ажиллагаа явуулахыг хууль тогтоомжоор хязгаарлаагүй бөгөөд бусад улсад нэгээс дээш ийм байгууллага байгуулах, үйл ажиллагаа явуулах жишиг бий. Тухайлбал: ИБУИНХУ-д Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын гол байгууллага болох 1995 онд байгуулагдсан Хэвлэлийн гомдол шийдвэрлэх комиссыг 2014 онд татан буулгаж, оронд нь “Хэвлэлийн стандартын бие даасан байгууллага” байгуулагдсан.<sup>93</sup> Хэвлэлийн стандартын бие даасан байгууллага нь сонин, сэтгүүлийн дийлэнхийг буюу 3000 гаруй редакцыг төлөөлж байна. Харин 2015 онд шинээр байгуулагдсан “Хэвлэлийн бие даасан хяналт” нь одоогоор нийгэмлэгт түшиглэсэн хэвлэл мэдээллийн жижиг хэрэгслүүд болон цахим орчинд түшиглэсэн шинэ оролцогчдыг буюу 111 хэвлэн нийтлэгч, 191 хэвлэлийг зохицуулж байна.<sup>94</sup>

## 2.2.12 Сэтгүүлчийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хангах

*Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд сэтгүүлчийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хангах дараах зохицуулалтыг тусгах:*

- Төрөөс сэтгүүлчийн заавал гишүүнчлэлтэй байгууллага байгуулахыг хориглох. Ийм хориглолт нь сэтгүүлчийн олон нийтийн байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахгүй байх;
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлсний төлөө сэтгүүлчийг ялгаварлан гадуурхах, хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, мөрдөж мөшгөх, амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөнд нь гэм хор учруулахыг хориглох;
- Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхлэхэд тусгай зөвшөөрөл шаардахыг хориглох.

хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”.

<sup>92</sup> “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн үндсэн чиг үүрэг”, <https://www.mediacouncil.mn/p/22>

<sup>93</sup> ИБУИНХУ-ын “Хэвлэлийн стандартын бие даасан байгууллага”, <https://www.ipso.co.uk/>

<sup>94</sup> ИБУИНХУ-ын “Хэвлэлийн бие даасан хяналтын байгууллага”, <https://www.impress.press/>

Төрөөс хараат бус ажиллах мөн чанартай мэргэжлийн салбар учраас сэтгүүлчдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг дээд хэмжээнд баталгаажуулах нь ардчилсан улс орнуудын жишиг юм. Сэтгүүлчид сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэж, зохион байгуулалтад орох нь тэдний эрх чөлөөний асуудал, харин тэднийг ямар нэг эвсэл, холбоонд гишүүнчлэлтэй байхыг албадах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний зөрчил болохыг Америк дундын хүний эрхийн шүүхээс 1985 онд Коста Рикагийн тохиолдол дээр жишиг тогтоосон нь эдүгээ дэлхийн хэм хэмжээ болжээ. Сэтгүүлчдийн эвлэл, холбоо нь хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүдийн ажиллах нөхцөлийг сайжруулах, сургалт хийх, гишүүддээ үйлчилдэг ёс зүйн зарчим батлах замаар гишүүдийнхээ мэргэжлийн ба ёс зүйн байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой.<sup>95</sup> Хэвлэл мэдээллийн салбар ба төрийн зохист харилцааг бий болгох үүднээс хэвлэл, мэдээллийн салбарыг хэт зохицуулахгүй байх, сэтгүүлчдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулах зохицуулалтыг ХЭҮК-ын загвар хуулийн төсөлд тусгалаа.

Сэтгүүлчдэд лиценз, зөвшөөрөл олгох нь хэвлэл мэдээллийн салбарыг зохицуулж, хэвлэлийн эрх чөлөөг хязгаарлаж буй асуудал юм. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 2011 оны 34 дүгээр ерөнхий тайлбарт сэтгүүлчид тусгай зөвшөөрөл олгох нь Пактын 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг зөрчих бөгөөд тодорхой газар, үйл явдалд нэвтрэх давуу эрх олгох тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл олгох болно. Ийм зохицуулалт нь сэтгүүл зүй бол өргөн хүрээтэй, олон этгээдийн оролцоотой үйл ажиллагаа болохыг анхаарч, хүнийг ялгаварлах гадуурхахгүй, бодитой тогтоосон шалгуурт үндэслэх ёстойг сануулжээ. Иймд сэтгүүлчид аливаа давуу эрх олгосон зохицуулалт бий болгох буюу төрийн ордон зэрэг тусгай объектод ажиллах зөвшөөрөл олгохдоо хэвлэл, мэдээллийн байгууллагын редакц биш, төрийн байгууллага уг зөвшөөрлийг олгох сэтгүүлчийг шалгаруулах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний зарчимд үл нийцнэ.

### **2.3 ТАЙВАН ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**

Монгол Улсын иргэдээс тайван жагсаал, цуглаан зохион явуулах журмыг 1994 онд баталсан Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (ЖЦХЖТХ)-иар тогтоосон бөгөөд уг хуульд 2005, 2006, 2014, 2015, 2017 онд нэмэлт, өөрчлөлт оржээ.<sup>96</sup> Тайван жагсаал, цуглаан хийх

<sup>95</sup> “19 дүгээр зүйл” олон улсын байгууллага, “Олон улсын стандарт: Хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудын зохицуулалт”, 2012 он, <https://www.article19.org/resources/international-standards-regulation-media-workers/>

<sup>96</sup> 1990 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдөр Улаанбаатар хотын Ардын Депутатуудын Хурлын Тэргүүлэгчдийн 10 дугаар тогтоолоор “Нийслэл хотын гудамж, талбайд олон

эрх чөлөөг бодитой хэрэгжүүлэх нийгмийн хандлага, ардчилсан ёсыг төлөвшүүлэхэд ЖЦХЖТХ түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Тухайлбал, жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, оролцсоны төлөө хүнийг мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг хязгаарлах, аливаа хэлбэрээр гадуурхах, жагсаал, цуглаан хийхэд зориуд саад учруулах, хууль зөрчөөгүй жагсаал, цуглааныг тараахыг хориглож,<sup>97</sup> жагсаал, цуглааны үед нийгмийн хэв журам болон оролцогчдыг хамгаалах хосолмол үүргийг цагдаагийн байгууллагад оногдуулсан<sup>98</sup> зэрэг зохицуулалтууд нь уг хууль эрх чөлөөг хамгаалах, дэмжих үзэл санаагаар бичигдсэн болохыг илтгэдэг. Гэвч ЖЦХЖТХ-ийн зарим ойлголт, үйлчлэх хүрээг илүү тодорхой болгох, эрх чөлөөг хамгаалах механизмуудыг процессжуулах, иргэний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг тусгах, технологийн хөгжил хүмүүсийн үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэлбэрийг үлэмж өөрчилж байгааг харгалзан, хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай болохыг УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хорооны 2021 оны 11 дүгээр сарын 01-ний өдрийн хуралдаан, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооноос 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр зохион явуулсан хуулийн хэрэгжилтийн талаарх нийтийн сонсголд ХЭҮК-оос илэрхийлж, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах чиглэлүүдийг танилцуулсан билээ.

Монгол Улсад жагсаал, цуглаан түгээмэл зохион байгуулагдах болж, арга хэлбэр нь өөрчлөгдөж байна. 2020-2023 онд 736 удаагийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны 649 нь нийслэл Улаанбаатар хотод, 87 нь орон нутагт зохион байгуулагджээ.<sup>99</sup> Үйл явдал, хэрэг тохиолдлын улмаас зохион байгуулагчгүй, бүртгүүлэх боломжгүй цуглаан аяндаа үүсэх, нэг цуглааныг эсэргүүцсэн зэрэгцээ цуглаан гарах, иргэний үл захирагдахуйн акц явуулах, хэн болохоо илчлэхгүй эсвэл урлагийн хэв маяг бүхий бүтээлч хэлбэрээр, цахим орчинд, цахим болон биет байдлыг хослуулж хамтын үзэл бодлоо илэрхийлэх боллоо.

---

нийтийн үүсгэл санаачлагаар хурал, цуглаан хийх, жагсаал, ёслол үйлдэх тухай түр журам” баталсан нь Монгол Улсад ардчилсан жагсаал, цуглаан явуулах анхны эрх зүйн зохицуулалт болсон бөгөөд үүний дараа 1990 оны 4 дүгээр сарын 7-ны өдөр АИХТ-ээс “БНМАУ-ын хот, суурингийн гудамж, талбайд хурал цуглаан хийх, жагсаал ёслол үйлдэх журмын тухай” №86 дугаар зарлигийг мөн баталжээ.

<sup>97</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл, “Жагсаал, цуглаан хийх эрхийн баталгаа”.

<sup>98</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл, “Жагсаал, цуглаан, түүнд оролцогчдыг хамгаалах”.

<sup>99</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын Захиргаа удирдлагын газрын дарга Л.Нямдаваагаас ирүүлсэн 2023 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдрийн 5/67 дугаартай албан бичиг.

**Хүснэгт 2.1 Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт 2020-2022 онд зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоо**

№	Засаг захиргааны нэгж	2020	2021	2022	Нийт
Улаанбаатар хот					
	Дүүргүүд	246	199	178	623
Орон нутаг					
1	Архангай	0	1	2	3
2	Баян-Өлгий	0	0	1	1
3	Баянхонгор	0	1	7	8
4	Булган	0	0	2	2
5	Говь-Алтай	0	0	0	0
6	Говьсүмбэр	0	0	0	0
7	Дархан-Уул	0	1	1	2
8	Дорнод	0	0	2	2
9	Дорноговь	0	0	10	10
10	Дундговь	0	0	2	2
11	Завхан	0	1	3	4
12	Орхон	0	3	2	5
13	Өвөрхангай	8	2	1	11
14	Өмнөговь	0	1	2	3
15	Сүхбаатар	0	0	2	2
16	Сэлэнгэ	0	1	3	4
17	Төв	0	0	2	2
18	Увс	0	0	4	4
19	Ховд	1	2	13	16
20	Хөвсгөл	0	2	3	5
21	Хэнтий	0	0	1	1
Нийт		255	214	241	710

Тайван жагсаж, цуглах нь Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх чөлөө төдийгүй төрийн хэрэгт оролцох эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, бусад үндсэн эрхээ хэрэгжүүлэх арга зам, төрийн бодлого, үйл ажиллагааг иргэдэд хүртээмжтэй, оновчтой байдлыг хангадаг механизм юм. Олон нийт үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжтой улс орнуудад ноцтой үймээн самуун, зэвсэгт мөргөлдөөн гарах эрсдэл бага болохыг судалгаа

харуулдаг.<sup>100</sup> Монгол Улсын иргэд тайвнаар жагсаж, үзэл бодол, шаардлагаа илэрхийлсний үр дүнд цөөнгүй эерэг өөрчлөлт, дэвшил гарч байгааг тэмдэглэвэл зохино.

## Тохиолдол 2.1

...2022 оны 06 дугаар сарын 08, 09-ний өдөр саажилттай хүүхдүүд, тэдний эцэг, эхийн төлөөлөл 30 орчим хүн, 3 хүүхэд удаан хугацаанд шийдвэрлэгдэхгүй байсан эм, эрүүл мэндийн тусламжийн талаар Ерөнхий сайдтай биечлэн уулзаж, асуудлаа танилцуулах, холбогдох яамдын сайд нарт шаардлага тавихаар цуглаан зохион байгуулсан юм. Тэдний шаардлага дараах агуулгатай байлаа. Үүнд:

- Нярайн шарлалтыг буруу оношилж, өвчний талаар эцэг, эхэд мэдээлэл хангалттай өгдөггүй, эмчлэх эм тарианаас хордсоны улмаас саажилттай хүүхдүүдийн 70-80 хувь нь ийм байдалд хүрдэг тул нярайн шарлалтын талаарх ойлголт, эмчилгээг сайжруулах;
- Саажилттай хүүхдийн өдөр тутам хэрэглэдэг эм Монгол Улсын эмийн бүртгэлд ороогүйгээс гадаад улсаас, хувийн шугамаар оруулж ирдэг. КОВИД-19 цар тахлын үед улс хоорондын хөдөлгөөн хязгаарласнаас болж, наад зах нь 2-6 сар шаардлагатай эмээ олж авч чадаагүй, үүний улмаас эрүүл мэнд нь маш доройтсон. Ийм эмийг хувиараа хилээр оруулж ирэх нь "хулгай хийх"-тэй адил хэрэг болдог, баталгаагүй эмийг өндөр үнээр авахад хүрдэг тул эмийн бодлого, зохицуулалтыг өөрчлөх;
- Саажилттай хүүхдийг асрах, эмчлүүлэх нөхцөл маш хүнд тул өөрчлөх. Жишээлбэл, Эх хүүхдийн Эрүүл мэндийн Үндэсний төвийн хэвтэн эмчлүүлэх өрөө нь саажилттай хүүхдүүдийн онцлогт тохирдоггүй, 1 өрөөнд 7 хүүхэд сахиуртай нийт 14 хүн хэвтэж эмчлүүлдэг. Удаан хугацаагаар хэвтдэг боловч тус тасагт хоол бэлтгэх өрөө байхгүй нь зарим гэр бүлийг хүнд нөхцөлд оруулдаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй гэр бүлд хамаарах хөдөлмөр, халамжийн бодлого амьдралд нийцдэггүйгээс айл өрхийг ядууралд түлхэж байна. Эцэг, эхийн нэг нь хөдөлмөр эрхэлж, нийгмийн даатгал төлөхөд хүүхдийн асрамжийн мөнгө хасагддаг. Гэвч саажилттай хүүхдэд их хэмжээний халамж, эмчилгээ шаардлагатай болдог, ажил хийсэн ч хүүхдээ асрах үүргээс эцэг, эх чөлөөлөгддөггүй. Угийн бага хэмжээтэй асаргааны мөнгийг хасах шаардлагагүй.

<sup>100</sup> Илан Алон, Мэттью Фаррелл, Шаомин Ли, "Дэглэмийн төрөл ба ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ" (Ilan Alon, Matthew Farrell, Regime Type and COVID-19 Response), 2020 он, 52-160 дахь тал, [https://digitalcommons.odu.edu/management\\_fac\\_pubs/49/](https://digitalcommons.odu.edu/management_fac_pubs/49/), Гилл-Тиней, П. "Либерал энх тайван: Либерал хэм хэмжээний өсөлт ба улс хоорондын хүчирхийллийн бууралт", (Patrick Gill-Tiney, A Liberal Peace? The Growth of Liberal Norms and the Decline of Interstate Violence) "Зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх сэтгүүл" 413, 2022 он, 66(3) <https://doi.org/10.1177/00220027211035554>

Цуглаанд оролцогчдын шаардлагыг Монгол Улсын Ерөнхий сайд хүлээн авч, 2022 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хэлэлцэж, 26 төрлийн асуудлыг судлан, шуурхай шийдвэрлэхийг холбогдох сайд нарт даалгажээ. Тухайлбал: эм бэлдмэлийн нэр төрлийг нэмэгдүүлэх, төлбөрийг төрөөс хариуцах эмийн жагсаалтад оруулах, яаралтай эмчилгээ, хагалгаанд орох хүүхдийн асуудлыг 2022 оны 9 дүгээр сард багтаан шийдвэрлэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдээ асарч, хөдөлмөр эрхлээгүй байгаа эцэг эсхүл эх, хууль ёсны асран хамгаалагчийн эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг төрөөс бүрэн хариуцах талаар тооцоо, судалгаа хийх, бага орлоготой, байнгын асаргаа шаардлагатай хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, гишүүнтэй өрхийг орон сууцны дэмжлэгт нэн тэргүүнд хамруулах тусгайлсан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн боловсрол, сэргээн засах, асаргааны цогц үйлчилгээний хөгжлийн төвийг аймаг, дүүрэг бүрд байгуулах зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэхээр болжээ.

(ХЭҮК-оос хийсэн ярилцлага, ажиглалтын тэмдэглэлээс..)

Тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хамгаалах, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангах ЖЦХЖТХ-ийн үзэл санааг бэхжүүлж, хуулийн шинэчилсэн найруулгад дараах асуудлыг тусгавал зохино.

### **2.3.1 Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг “тайван” хэрэгжүүлэх гэх ойлголтыг тодорхойлох, энэ агуулгыг хуулийн бичвэрт тодорхой илэрхийлэх**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт, ИБУТЭТОУП-ын 21 дүгээр зүйлд “тайван” жагсаал, цуглаан зохион байгуулж, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан.<sup>101</sup> Гэвч ямар нөхцөл байдлыг “тайван” гэж үзэх, ойлгох, ямар тохиолдолд жагсаал, цуглааныг тайван бус, хүчирхийллийн шинжтэй болсон гэж үзэхийг ЖЦХЖТХ-д тодорхойлоогүй, энэ агуулга хуулийн бичвэрт сул тусгагдсан юм. Энэ нь хуран чуулж, үзэл бодлоо “тайван” илэрхийлэх шаардлагыг олон нийт төдийлөн мэдэхгүй байх, тодорхой жагсаал, цуглааныг хүчирхийллийн шинжтэй гэж үзэх эсэх талаарх ойлголтын зөрүүгээс цуглагчид, хууль сахиулагчид үл ойлголцох, зөрчилдөхөд хүргэж болзошгүй.

<sup>101</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулиар иргэний эдлэх үндсэн эрх, эрх чөлөөг, тодорхойлсон бол Монгол Улсын нэгдэн орсон, соёрхон баталсан олон улсын гэрээгээр иргэний харъяалал үл хамаарч, хүн бүрийн эдлэх эрх, эрх чөлөөг тодорхойлсон юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тодорхойлсон үндсэн эрхийн агуулгыг мөн олон улсын гэрээний төсөөтэй заалтын агуулгыг харгалзан тайлбарладаг.

## Тохиолдол 2.2

Иргэн Д.М нарын хэсэг хүмүүс Засгийн газраас зохион байгуулсан “Дижитал нэйшн” арга хэмжээний дараа Ковид-19 цар тахлын дэглэм хүмүүст шударга бус ялгамжтай хэрэгжиж байгааг эсэргүүцэж, Засгийн газар цар тахлын улмаас нас барсан иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээж огцрох, халдвартай тэмцэхэд зарцуулж буй төсвийн зарцуулалтыг олон нийтэд тайлагнах, удаа дараа үр дүнгүй хязгаарлалт тогтоохгүй байх зэрэг шаардлага тавьж, жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд дээр 2021 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрөөс эхлэн суулт хийсэн ба 9 дүгээр сарын 30-ны өдөр иргэн Д.М болон цагдаагийн хооронд зөрчил гарахад суулт 14 дэх хоног дээрээ үргэлжилж байжээ.

2021 оны 9-р сарын 30-ны өдрийн 18 цагийн орчимд хүүхдийн эрх зөрчигдөж байгааг хөндөхөөр иргэн Д.М нар жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд комиссын дэлгүүрээс авсан хайрцагтай гутал оруулах гэснээс цагдаагийн алба хаагчидтай маргаж эхэлсэн. Цагдаагийн албан хаагч хайрцагтай гутлыг булаан авч явахад иргэн Д.М хойноос нь очиж, хайрцагтай гутлыг булаацалдсан. Улмаар цагдаагийн албан хаагчид иргэн Д.М-ийг бут уруу оруулж, унагаад гарыг нь өчжээ. Ингэж өчиж унагахдаа иргэн Д.М-ийн хуучин гэмтлийг сэдрээсэн. Цагдаагийн албан хаагчид хүч хэрэглэсний улмаас иргэн Д.М-ийн ихээр бухимдаж, цагдаагийн шаардлагыг хүчтэй эсэргүүцжээ.

Энэ үеэр цагдаагийн албан хаагч “баривчилгаа хийж байхад битгий саад учруулаад бай” гэж сурвалжлагчид тайлбар өгөхөөс татгалзсан нь дүрс бичлэгт авагджээ. Энэ талаар “Цар тахлын үед хэрэгжүүлж буй хууль, дүрмийг зөрчиж зөвшөөрөлгүй олон нийтийг цуглуулсан гэх шалтгаанаар байцаалт, мэдүүлэг авахаар тухайн хүнийг түр саатуулсан. Энэ нь баривчилсан гэсэн үг биш. Зөрчлийг таслан зогсоож, хууль зөрчсөн шалтгааныг талаар тайлбар авч байгаа зүйл. Зохих тайлбар, мэдүүлгийг авсны дараа иргэнийг суллана. Жагсаалд оролцогчдоос өөр хүн саатуулсан зүйл байхгүй” гэх мэдээллийг Цагдаагийн ерөнхий газрын хэвлэл мэдээллийн төвийн дарга олон нийтэд өгсөн юм. Иргэн Д.М-ийг тухайн өдрөө сулласан байдаг.

“...Цагдаа хууль ёсны шаардлага тавиагүй, талбай руу гутал оруулж болохгүй гэсэн. Яагаад талбайд гутал оруулж болохгүй вэ, хуулийн заалт хаана байна гэхэд гадаа ил задгай худалдаа хийлгэхгүй гэсэн” гэх мэдээллийг иргэн Д.М өгсөн юм.

Жагсаал, цуглаан нь олон нийт, шийдвэр гаргагчийн анхаарлыг үзэл бодолдоо хандуулах зорилготой, хоёр ба түүнээс дээш тооны хүн хамтаараа зохион байгуулдаг онцлогтой тул ийм арга хэмжээ “тайван” байх гэдэг нь гуравдагч этгээдэд ямар нэг хүндрэл учрахгүй, олон нийтийн амьдралд огт нөлөө үзүүлэхгүй байх ойлголт биш юм. Хүчирхийллийн бус хэлбэрээр өрнөж байгаа жагсаал, цуглааныг “тайван” гэж үзэх бөгөөд ИБУТЭТОУП-ын 21 дүгээр зүйлийн талаарх НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос гаргасан ерөнхий тайлбарт “хүний амь нас, эрүүл мэндийг хохироох, өмч хөрөнгөд ноцтой эвдрэл, гэмтэл учруулахуйц байдлаар биеийн хүч хэрэглэхийг тайван бус,

хүчирхийллийн шинжтэй” гэж тодорхойлжээ.<sup>102</sup>

Жагсаал, цуглааны оролцогчид чанга дуу чимээ гаргах, тээврийн хэрэгсэл, хүний урсгал, эдийн засгийн үйл ажиллагааг түр хугацаагаар хаах зэрэг иргэний үл захирагдахуйн акц хийх, улс үндэстний эмгэнэлт, эмзэг түүх, нөхцөл байдлыг сануулах, илтгэх эд зүйл, уриа үг, бэлэг тэмдэг ашигласан нь бусад хүмүүст хүлцэх боломжтой тааламжгүй байдал учруулах нөхцөлийг “тайван” гэж үзнэ. Гудамж, талбай, олон нийтийн газарт хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний актаар тогтоосон дүрэм, журмыг бага хэмжээнд зөрчсөн, өөрөөр хэлбэл, хуулийг зөрчсөн нь жагсаал, цуглаан бүрийг “тайван бус” гэж үзэхгүй.<sup>103</sup> Тайван хуран чуулах эрх чөлөө нь өрнөж буй үйл явц, түгээж буй үзэл бодлыг эс таашаасан ч хүлцэн хүндэтгэх, боломж олгох ардчилсан соёл, нийгмийн төлөвшлийг шаарддаг юм.

Жагсаал, цуглааныг “тайван” гэх ийм хэм хэмжээ, ойлголтыг хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын хандлага, соёлд нутагшуулах шаардлагатай. Цагдаагийн албаны тухай хуулиар тус байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлсон байдал нь цагдаагийн алба хаагчид жагсаал, цуглаан “тайван” байх гэдгийг үндсэн эрх чөлөөний агуулгаар өөрөөр ойлгоход хүргэдэг байж болно. Тухайлбал, Цагдаагийн албаны тухай хуулиар гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нийгмийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах нь цагдаагийн байгууллагын үндсэн чиг үүрэг юм.<sup>104</sup> Уг хуульд “нийтийн хэв журам хамгаалах” гэж “гудамж, талбай, олон нийтийн бусад газарт хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний актаар тогтоосон дүрэм, журмыг сахиулах үйл ажиллагаа”,<sup>105</sup> “олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах” гэж “хүний амь нас, эрүүл мэнд, байгаль орчин, нийгэм, улс орны эрх ашигт ноцтой хор уршиг, хохирол учруулж болзошгүй аюулыг арилгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх цогц үйл ажиллагаа”<sup>106</sup> хэмээн тодорхойлсон бөгөөд эдгээр чиг үүрэг тус бүрд хамаарах найман үйл ажиллагааг нэрлэсэн нь нийгмийн амьдралын хэвийн байдлыг сахиулах агуулгыг илэрхийлжээ.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр, UN Doc CCPR/C/GC/37), 11-20 дахь догол мөр, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Страсбург/Варшав хот, (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр, CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 47-р догол мөр.

<sup>103</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр, UN Doc CCPR/C/GC/37), 11-20 дахь догол мөр.

<sup>104</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг.

<sup>105</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2 дахь заалт.

<sup>106</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь заалт.

<sup>107</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 11 зүйлийн 11.1.1-11.1.8, 12 дугаар зүйлийн 12.1.1-12.1.8 дахь заалт, Цуглаанд хамаарах дотоодын хууль тогтоомжийн зарим шаардлагыг зохион байгуулагчид болон оролцогчид биелүүлээгүй ч тэдний биеэ



## Тохиолдол 2.2

...Цуглааны өмнө буюу өрнөл үед оролцогчид бусдыг хүчирхийлэлд уриалсан, уриалга нь хүчирхийлэлд өдөөх боломжтой, цуглагчид анхнаасаа хүчирхийлэл үйлдэх санаа зорилготой бөгөөд үүнийгээ төлөвлөсөн эсхүл цуглагчид хүчирхийлэл гарцаагүй үйлдэх гэж байгааг нотлох бодитой баримт эрх бүхий байгууллагад байгаа бол цуглааны зарим оролцогчдын үйлдлийг хүчирхийллийн шинжтэй гэж үзэж болно. Хүчирхийлэл өдөөсөн, өдөөж болзошгүй байдал нь зарим оролцогчдод хамааралтай бол цуглааныг бүхэлд нь тайван бус гэж үзэх үндэслэл болохгүй боловч ийм нөхцөл байдал өргөн хүрээтэй байгаа тохиолдолд тухайн цуглаан [Пактын] 21 дүгээр зүйлийн хүрээнд хамгаалагдахгүй...

(НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 37 дугаар Ерөнхий тайлбарын 19 дэх хэсэг)

Жагсаал, цуглаанаар хүчирхийлэл, дайсагнал, үзэн ядалтыг уриална, өдөөнө гэх бодитой үндэслэл, баримт байхгүй тохиолдолд түүнийг зохицуулах үүрэгтэй төрийн албан хаагч үйл явцыг тайван болж өнгөрнө гэсэн хүлээлттэйгээр албан үүргээ гүйцэтгэх шаардлагыг ИБУТЭОП-ын 21 дүгээр зүйлээр тогтоожээ.<sup>108</sup>

Улаанбаатар хотод 2020-2022 онд зохион байгуулагдсан томоохон цуглаанд хийсэн ажиглалтад үндэслэн “Монгол Улсад хүний тайван жагсах, хуран чуулах эрх чөлөөгөө эдлэх баталгаа хэврэг, энэ орон зай хумигдах эрсдэлтэй байна” гэж ХЭҮК дүгнэсэн бөгөөд энэ байдал нь жагсаал, цуглаанаас цэрвэх, үл дэмжих төрийн албан хаагчийн хандлагаас улбаатай болохыг танилцуулж байсан.<sup>109</sup> Засгийн газар, төрийн байгууллага, эрх баригч улс төрийн намыг шүүмжилсэн, олон нийтийн анхаарлыг татсан эсвэл нийгмийг талцуулж болзошгүй асуудлаарх жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байх, бүртгэсэн боловч түүнийг намжаах, хязгаарлах шууд бус арга хэмжээ зэрэгцүүлэн авах тохиолдол гарч байна.<sup>110</sup>

---

авч явах байдал тайван бол энэ нь оролцогчдыг 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу хамгаалсаар байна. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 16 дахь догол мөр.

<sup>108</sup> Тайван жагсаал, цуглааныг дэмжих презумци (The presumption in favour of peaceful assembly) гэж тайван хуран чуулах эрх чөлөөг боломжит ямар ч үед, эрх зүйн болон захиргааны хэм хэмжээ ноцтой биш зөрчил гарсан тохиолдолд ч боломж олгох, хүлцэн дэмжих төрийн албан хаагч, олон нийтийн хандлагыг хэлнэ. Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж. Венецийн комисс, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Страсбург/Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 21/76 догол мөр.

<sup>109</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Хүний эрхийн дэд хорооны хуралдаан, 2021 оны 11 дүгээр сарын 02-ны өдөр, Төрийн ордон, Улаанбаатар хот.

<sup>110</sup> Жагсаал цуглааны үеэр чанга яригч ажиллуулах, сургаар нь нийтийн орон зай талбайд худалдаа, үйлчилгээ, бусад арга хэмжээ зохион явуулах зэрэг идэвхгүй арга

### Тохиолдол 2.3

...Бэлгийн цөөнхийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулдаг “ЛГБТ Төв” НҮТББ-ын “Тэгш эрх–Бахархлын өдрүүд”-ийн хүрээнд зохион байгуулдаг жагсаалыг 2018 оноос хойш зохион байгуулж чадахгүй байна. “ЛГБТ Төв”-өөс тэгш эрхийн төлөө алхалт хийх тухай мэдэгдэл (2022/45 тоот албан бичиг) ЖЦХЖТХ-д заасны дагуу НЗД-д 2022 оны 08 дугаар сарын 22-ны өдөр хүргүүлжээ. Мэдэгдлийг хянаж үзээд бүрдүүлэх хүсэлт гаргасан арга хэмжээ нь 2022 оны 09 дүгээр сарын 2-ноос 4-ний өдрүүдэд Сүхбаатарын талбайд зохион байгуулахаар бүртгэсэн Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын аялал жуулчлалын өдрүүдтэй давхацсан тул бүртгэх боломжгүй гэх албан хариуг НЗДТГ-ын 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдрийн 03/4295 тоот албан бичгээр өгчээ. Улмаар “ЛГБТ Төв” НҮТББ-аас Нийслэл дэх захиргааны хэргийн шүүхэд “НЗДТГ-ын 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдрийн 03/4295 тоот шийдвэрийг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргасан байна. Шүүх ЖЦХЖТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1, 2, 3 дахь заалтыг баримтлан, НЗДТГ-ын татгалзал хууль бус болохыг тогтоож, “ЛГБТ Төв” НҮТББ-ын мэдэгдлийг хүлээн авч, бүртгэхийг НЗД-д даалгасан 674 тоот шийдвэрийг 2022 оны 9 дүгээр сарын 14-ний өдөр гаргажээ. Жагсаалыг 2022 оны 8 дугаар сарын 26-аас 9 дүгээр сарын 4-ний өдрүүдэд явуулсан арга хэмжээний хүрээнд төлөвлөсөн боловч хугацаа өнгөрч, жагсаал ач холбогдлоо алдсан учраас явуулаагүй байна.

Бэлгийн цөөнхийн халдашгүй, аюулгүй байх эрхийг хамгаалдаг ЛГБТ Төвийн зорилго, үйл ажиллагаа нь нийгмийн талцал, маргаан үүсгэдэг тул үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэмжээг намжаах, хясан боогдуулах, үзэн ядах хандлага олон нийт, төрийн албан хаагчдад түгээмэл юм. “Тэгш эрхийн төлөөх дуу хоолой” жагсаалыг 2014-2018 онд зохион байгуулж, 2020, 2021 онд КОВИД-19 цар тахлын хязгаарлалтын улмаас жагсаалыг зохион байгуулаагүй байна. 2018 онд үл таних этгээд тус төвийн ажилтныг цагдаагийн хэлтэст хууран мэхэлж аваачсан, биед нь халдахаар завдсан, энэ талаар цагдаад гомдол гаргасан боловч шийдвэрлээгүй нь 2019 онд жагсаал явуулахаас эмээж, татгалзахад хүргэжээ...

“...2018 оны 08 дугаар сарын 19-ний өдөр “Тэгш эрхийн төлөө” алхалтыг 11 цагаас 13 цагийн хооронд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн гадаах талбайгаас Тусгаар тогтнолын талбай хүртэл зохион байгуулсан юм. Уг арга хэмжээг зохион байгуулсны дараа, 2018 оны 08 дугаар сарын 29-ний өдрийн 15 цагийн орчимд төвийн гадаа үл таних залуу надтай уулзаж, “...чиний зохион байгуулсан үйл ажиллагаанд оролцсон хүүхэд алга болсон, чи надад туслах хэрэгтэй байна” гэж гуйж, улмаар “машинд суучих, очих замд ярилцъя” гээд авч явсан. Хамт явсаар Чингэлтэй дүүргийн цагдаагийн нэгдүгээр хэлтэс дээр ирсэн. Цагдаагийн хэлтсийн байрны 3 дугаар давхарт мөрдөгч “Н” “Цагдаагийн ерөнхий газрын Хүүхдийг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтэст чиний нэр дээр гомдол ирсэн тул гэрчийн мэдүүлэг авна” гэж тайлбарласан боловч хүүхэд алга болсон тухай нэг ч зүйл асуугаагүй, харин жагсаалд ямар хүмүүс оролцсон, хуулийг мөрдсөн эсэхийг асуусан.

хэлбэрээр иргэд тайван жагсаж, цуглах эрхээ эдлэхэд саад учруулах нөхцөл байдал ажиглагдсан.

*Мэдүүлэг өгөөд гарч иртэл жагсаалд оролцогчийн аав гэх этгээд дайрч, хараан зүхэж, чулуугаар цохих гэж оролдсон. Энэ талаар Чингэлтэй дүүргийн Цагдаагийн газрын нэгдүгээр хэлтэст гомдол гаргасан боловч огт шийдвэрлээгүй.”*

*(ХЭҮК-ын ажиглалтын тайлан, ЛГБТ Төв ТББ-ын ажилтантай хийсэн ярилцлагаас)*

Эсэргүүцлийн цуглааныг үл дэмжих, өргөжүүлэхгүй байх, намжаах хандлага нь 2008 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрийн цуглааны эмгэнэлт үр дагавар, цуглаан улс төрийн захиалгаар зохион байгуулагдах нь цөөнгүй учир хянах боломжгүй эмх замбараагүй байдал үүсэхээс болгоомжилдогтой холбоотой болохыг цагдаагийн байгууллагын удирдлага ХЭҮК-т тайлбарладаг. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хууль бус дарамт, шахалт үзүүлэх, төлбөр авах, бусад итгэл үнэмшил, үзэл бодолд үл хамаарах аминч ашиг сонирхлын үүднээс жагсах, цуглах, суулт хийх, өлсгөлөн зарлах, өөрөөр хэлбэл, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг урвуулан ашиглах тохиолдол түгээмэл гардаг нь жагсаал, цуглаанд эргэлзэх, үл итгэхэд хүргэдгийг захиргааны албан тушаалтнууд тэмдэглэж байна.<sup>111</sup> Монгол Улсын эдийн засгийн байдал, иргэдийн амьжиргааны түвшин нь хэн нэгний аминч ашиг сонирхолд үйлчлэх, төлбөртэй жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг. Үзэл бодол, санал, шаардлагаа хамтаараа цуглаж, шийдвэр гаргагч, нийгмийн бусад гишүүдэд хүчирхийллийн бус аргаар хүргэх зорилго, агуулгатай улс төрийн эрх чөлөө болох жагсаал, цуглааныг үзэл бодолтой хамааралгүйгээр, ашиг орлого олох үндсэн зорилгоор зохион байгуулах, оролцох нь эрх чөлөөний баталгаагаар хамгаалагдахгүй юм.

Энэ эрсдэл бодитой боловч жагсаал, цуглааныг төлбөр авч, ашиг олох зорилгоор зохион байгуулсан буюу оролцсон, жагсаал, цуглаан хүчирхийллийн шинжтэй болсон, болох нь гарцаагүй гэх хангалттай баримт байхгүй тохиолдолд “тайван” хуран чуулах эрх чөлөөг дэмжих презумцээр албан үүргээ хэрэгжүүлэх нь төрийн албан хаагчийн үүрэг юм. Нэг талаас иргэн хуран чуулах эрх чөлөөгөө тайвнаар хэрэгжүүлэх үүрэгтэй болохыг, нөгөө талаас ардчилсан улсын нийгмийн амьдралын хэвийн үйл явц болох тайван жагсаал, цуглааныг дэмжих, боломж олгох төрийн албан хаагчийн хандлага, үйлдлийг тогтоох үзэл санаа, зохицуулалтыг ЖЦХЖТХ-д тодотгон тусгах шаардлагатай.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> ХЭҮК, дүүргүүдийн Засаг даргын Тамгын газрын холбогдох албан тушаалтнуудтай хийсэн “ЖЦХЖТХ иргэдийн тайван хуран чуулах эрх чөлөөний хэрэгжилт” уулзалтын товч тэмдэглэлээс, 2022 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдөр.

<sup>112</sup> Тухайлбал, энэ агуулгыг илтгэж, ЖЦХЖТХ-ийн шинэчилсэн найруулгыг “Тайван хуран чуулах эрх чөлөөний тухай” гэх байдлаар нэрлэж, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хүндэтгэх, хамгаалах төрийн үүргийг тодорхойлох нь хуулийн мөн чанарт илүү нийцэх

## Тохиолдол 2.4

Санал, шүүмжлэл илэрхийлэх арга хэмжээг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах хандлагыг цөөнгүй цуглаан, бусад арга хэмжээ илэрхийлдэг. Ковид-19 цар тахлын үеэр халдвар тархахаас сэргийлж, олон хүний бөөгнөрөлийг хязгаарлах нь хууль ёсны хязгаарлалт боловч хүний оролцоогүй үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэмжээг таслан зогсоосон нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл юм.

...Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимаас “Эзнээ хүлээсэн багаж хэрэгслийн цуглаан”-ыг зохион байгуулах мэдэгдлийг бүртгүүлэхээр Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, Засаг дарга, НЗД нарт тус тус хандсан боловч Ковид-19 цар тахлын улмаас хөл хорио тогтоосон, нэг дор олон хүн цугларахыг хориглосон, арга хэмжээний талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөөгүй гэсэн үндэслэлээр тус цуглааныг бүртгэхээс татгалзжээ. Гэвч уг арга хэмжээг зохион байгуулагчид хүний оролцоогүй гэж үзээд, 1000 гаруй багаж хэрэгслийг байршуулан, бизнес эрхлэгч аж ахуйн нэгжийн үзэл бодол, шаардлагыг цахим орчинд илэрхийлжээ. Тус цахим цуглаанд 20000 гаруй иргэд, 2000 гаруй аж ахуйн нэгж байгууллага нэгдэж, давхардсан тоогоор 19 сая орчим үзэлт, хандалт авчээ.

Сүхбаатар дүүргийн Цагдаагийн газрын нэгдүгээр хэлтсээс хөдөлмөрийн багаж хэрэгслийн цуглааныг тараах албан шаардлага ирүүлснийг зохион байгуулагчид хүлээн авч багаж хэрэгслээ хураасан бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу 2 сая төгрөгийн торгууль ногдуулжээ.<sup>113</sup>

### 2.3.2 Тайван жагсаал, цуглааны бүх үе шатыг хамгаалах

Тайван жагсаал, цуглааны бүх үе шатыг хамгаалах шаардлагатай. ЖЦХЖТХ-иар жагсаал, цуглааныг хүмүүс цугларч, үзэл бодлоо илэрхийлж буй үйл явц буюу өрнөл гэх агуулгаар тодорхойлсон боловч эдгээр нь хүмүүс үзэл бодлоо хамтаар илэрхийлэх арга хэлбэрийнхээ хувьд бэлтгэл болон дараах үе шаттай байдаг онцлогтой.

Жагсаал, цуглааныг төлөвлөх, олон нийтээс хандив цуглуулах гэх мэт хууль ёсны арга замаар санхүүжилтийг шийдвэрлэх, арга хэмжээний талаар олон нийтэд мэдээлэх, оролцохыг уриалах, санал солилцох, туг, далбаа, самбар, үзүүлэн, чанга яригч, дуу хөгжим, үзэл бодол илэрхийлэх бусад эд зүйлс болон тээврийн хэрэгсэл зэргийг бэлтгэх, цуглаан болох газар хүрэлцэн очих, үйл явцыг баримтжуулах,

---

юм. Илтгэлийн энэ хэсэгт тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, тайван хуран чуулах эрх чөлөө гэж нэр томъёог аль алийг ижил агуулгаар хэрэглэсэн болно. Жагсаал, цуглаан нь хуран чуулах үйлээр илрэх хоёр төрлийн арга хэмжээ бөгөөд энэ хүрээнд багтах бусад төрлийн арга хэмжээг багтаах үүднээс тайван хуран чуулах эрх чөлөө гэж нэрлэх нь оновчтой байж болох юм.

<sup>113</sup> Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа, Монгол Улс: Цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол”, 2022 он, 15 дахь тал.

мэдээлэл дамжуулах, цуглааныг аюулгүй, айдас болгоомжлолгүй орхин явах зэрэг үйл явцыг тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх үе шат болохыг хуулиар тодорхойлж, хамгаалах шаардлагатай.

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахад цахим орчин, олон нийтийн сүлжээ чухал үүрэг гүйцэтгэдэг учраас дээрх үйл ажиллагааг цахим орчинд явуулах эрх чөлөөг мөн баталгаажуулбал зохино. Жагсаал, цуглааны үйл явцыг бүхэлд нь хамгаалахгүйгээр үзэл бодлоо идэвхтэй илэрхийлэгч хүмүүсийг хууль бусаар жагсаал цуглаан зохион байгуулах, хуйвалдах, төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах зэрэг гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдуулах, шалгах нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй.<sup>114</sup>

Жагсаал, цуглаанд оролцсон, эсхүл жагсаал, цуглааны шаардлагыг дэмжиж цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлсэн хүмүүстэй хууль сахиулах, аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй байгууллагаас гэрчээр асуух, тайлбар авах гэх зэргээс холбогддог нь айдас түгшүүр төрүүлэх, үзэл бодол илэрхийлэх хүсэл зорилгыг мохоох зорилготой гэх агуулга бүхий ХЭҮК-т иргэдээс ирүүлсэн гомдлыг шалгахад үйл баримт нийтлэг тогтоогдож байна. “Үзэл бодлоо илэрхийлсэн, тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан иргэдийг зөрчлийн хэрэгт холбогдуулан шалгах, шийтгэл оногдуулахдаа Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасан хугацааг зөрчин зөрчлийн хэргийг эцэслэн шийдвэрлэхгүй олон сар болж байгаа нь шударгаар шүүлгэх эрхийг зөрчиж байна” гэх дүгнэлтийг Монголын Эмнести Интернэшл байгууллага хийжээ.<sup>115</sup>

## Тохиолдол 2.5

...Эрүүл мэндийн салбарын ажилтнуудын төлөөлөл үндсэн цалингаа улсын дундаж цалин, хөлстэй дүйцүүлэхийг шаардаж, 2021 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн Д.Сүхбаатарын талбайд 8 хоног цуглаан зохион байгуулсан. Монголын Үйлдвэрчний Эвлэлийн Холбоо (МҮЭХ) Засгийн газартай 3 асуудлаар тохиролцоонд хүрч, хэлцэл хийсэн боловч Засгийн газар үүргээ бодитоор, зохих ёсоор биелүүлээгүй байна. Монголын Эрүүл Мэндийн Ажилтны Үйлдвэрчний Эвлэлийн Холбоо (МЭМАҮЭХ)-ны тэргүүлэгчид цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх үүргээ Засгийн газар хэрэгжүүлээгүй гэх асуудлыг 2021 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдрийн хурлаар хэлэлцэж, дараагийн арга хэмжээний талаар ярилцсан байна. Хуралд суусан иргэн “С” хэлэлцсэн асуудлын талаар

<sup>114</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 33, 34 дахь догол мөр.

<sup>115</sup> Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа”, 2022 он, 24 дэх тал. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.2 дугаар зүйлийн 9.2.5 дахь хэсэгт заасны дагуу нэмэлт нотлох баримт гаргуулах тухай талуудын хүсэлтээр хэрэг бүртгэлийн нэмэлт ажиллагаа хийлгүүлэхээр цагдаагийн байгууллагад шилжүүлсэн хэргийг 14 хоногийн дотор шийдвэрлэх ёстой хэдий ч дээрх хугацааг олон сараар үндэслэлгүйгээр хэтрүүлсэн цөөнгүй тохиолдлыг баримтжуулжээ.

Ерөнхий сайдад гомдол гаргаж, хуралд оролцогчдын нэрсийг хавсаргажээ. Гомдлыг ЗГХЭГ-ын газрын дарга, Эрүүгийн цагдаагийн газар, Нийслэлийн прокурорын газар, Тагнуулын ерөнхий газар (ТЕГ)-т шилжүүлсний эцэст ТЕГ-аас МЭМАҮЭХ-ноос нэр бүхий төлөөлөгчдийг гэрчээр дуудаж, тайлбар авчээ.

Энэ талаар ТЕГ-т гэрчээр дуудагдсан иргэн (нэрийг нууцлав) 2022 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдөр ХЭҮК-т дараах мэдээллийг өгсөн юм.

...“2021 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдөр МЭМАҮЭХ-ны хурлаас хэлэлцсэн асуудлын талаар С-ийн Засгийн газарт бичсэн гомдлын мөрөөр би ТЕГ-т гэрчээр байцаагдсан. Өмгөөлөгч гэж бодсон хүн ийм зүйл хийнэ гэж бодоогүй. Эрүүгийн хуулийн 19.2-т заасан, төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах, саатуулах гэмт хэрэгт шалгагдсанаас хойш өнөөг хүртэл ямар нэг шийдвэр гараагүй байна. Монгол Улсын хилээр гарах хориг тавигдсан. Энэ хэргийн талаар нэг ч мэдээлэл хийж болохгүй гэсэн, миний фейсбүүкийг бас шалгаж байгаа. “Ажлаа хийж болохгүй, ажлаа хийвэл шоронд явуулна” гэж сүрдүүлдэг. “Ажлаа хийж болохгүй” гэдэг нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хэлдэг гэж ойлгодог...”

### **2.3.3 Жагсаал, цуглааны агуулга, арга хэлбэр, хэв маяг, байршил, цаг хугацаа, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх этгээдийн талаарх зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэх**

#### **2.3.3.1 Хуулиар хориглох жагсаал, цуглааны агуулгыг ИБУТЭТОУП-ын 20, 21 дүгээр зүйлтэй нийцүүлэх**

ЖЦХЖТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.1 дэх заалтад “дайн сурталчлах, үндэстэн ястны хооронд хагарал гаргах буюу үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхах, аллага, хядлага, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах”, 8.1.2 дахь заалтад “үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” зорилгоор жагсаал, цуглаан зохион явуулахыг хориглож, ийм жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байх, зохион байгуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага тооцохоор хуульчилжээ.<sup>116</sup> Жагсаал, цуглааны агуулгад тогтоосон дээрх хязгаарлалт нь Монгол Улсын олон улсын гэрээний заалтаас өргөн хүрээтэй байна. ИБУТЭТОУП-ын 20 дугаар зүйлд илэрхийллийн агуулгын хязгаарлалт тогтоосон нь жагсаал, цуглаанд ч хамааралтай тул дайныг болон алагчилал, дайсагнал, хүчирхийлэлд өдөөн турхирдаг үндсэрхэг үзэл, арьс үндэс, шашин шүтлэгтэй нь холбогдуулан бусдыг үзэн ядах агуулгатай жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно.<sup>117</sup> ЖЦХЖТХ-

<sup>116</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

<sup>117</sup> Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж. Венецийн комисс, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Страсбург/

ийн 8 дугаар зүйлд төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг уриалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж, эмх замбараагүй байдал бий болгох зорилготой жагсаал, цуглааныг хориглохоор заасан нь ИБУТЭТОУП-ын 20 дугаар зүйлд зааснаас өргөн хүрээтэй байна. Түүнчлэн, тайван, хүчирхийллийн бус аргаар жагсаж, цуглах нь энэхүү эрх чөлөөний мөн чанар тул эдгээр хязгаарлалтыг хуульд тусгах шаардлагагүй.<sup>118</sup>

Үндсэн хуулийн дэглэмийг өөрчлөх, сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх, Засгийн газрыг огцрох тухай жагсаал, цуглааны шаардлага нь үйл явц тайван өрнөж буй нөхцөлд хууль ёсны илэрхийлэл гэж үзэх тул төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг уриалах зэрэг агуулгын өргөн хүрээтэй хязгаарлалт нь хуулийг дур зоргоор тайлбарлах, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарлах эрсдлийг үүсгэж болно.

ИБУТЭТОУП-ын 21 дүгээр зүйлийн хүрээнд жагсаал, цуглаанаар илэрхийлэх агуулгыг өргөн хүрээтэй хязгаарлахгүй байх, хуулиар хориглоогүй үзэл бодлыг нийгмийн зарим хэсгийн бухимдал, дургүйцлийг төрүүлэх, цочроохуйц арга хэлбэрээр илэрхийлэхийг тайван гэж үзэж хамгаалах,<sup>119</sup> Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааг шүүмжилсэн, улс төрийн шинжтэй тайван жагсаал, цуглааныг онцгойлон хамгаалахыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо тодорхойлжээ.<sup>120</sup> Үл нийлэх үзэл бодлыг хүлцэн ойлгох нийгмийн хандлага хэврэг, жагсаал, цуглаанаар илэрхийлэхийг хориглоогүй үзэл бодол, “тайван” гэж тооцогдох илэрхийллийн арга хэлбэрийн талаарх ЖЦХЖТХ-ийн зохицуулалт тодорхой бишээс зарим хүмүүст этгээд гойд, тааламжгүй санагдаж, бухимдуулж болох буюу олон нийтийг талцуулж мэдэх боловч Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын хүний эрхийн гэрээний хүрээнд хамгаалагдах тайван цуглааныг албадан тараах, эд хэрэгслийг хураах, хууль сахиулагчид, иргэд зөрчилдөх тохиолдлууд гарч байна.

---

Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 150-р догол мөр.

<sup>118</sup> Тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг талаарх 2.3.6 дахь хэсгийг үзнэ үү.

<sup>119</sup> Тайван жагсаал, цуглааныг илэрхийлж буй агуулга зарим хүмүүсийг бухимдал, дургүйцлийг төрүүлж, оролцогчдын эсрэг хүч хэрэглэхэд хүргэсэн нь тухайн арга хэмжээг тараах үндэслэл болохгүй бөгөөд төр үзэл бодлоо илэрхийлж буй хүмүүсийг хамгаалах үүрэгтэй, НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 78,79 дахь догол мөр.

<sup>120</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 49 дахь догол мөр.

## Тохиолдол 2.6

Үйл явц хүчирхийллийн бус арга замаар өрнөж байгаа үед зарим хүмүүс цочирдож, бухимдаж болзошгүй үзүүлэн, самбар эд зүйл ашигласан нь цуглаан, үзэл бодлоо илэрхийлэх үйл явцыг таслан зогсоох үндэслэл болохгүй юм.

... 2021 оны 06 дугаар сарын 25-ны өдөр Сүхбаатарын талбайд КОВИД-19 цар тахлаар нас барсан хүмүүсийн дурсгалд зориулан зул өргөх арга хэмжээ хэсэг иргэд санаачлан зохион байгуулжээ. "...Уг арга хэмжээ нь анхнаасаа ямар нэгэн зохион байгуулалттай үйл ажиллагаа болоогүй, иргэд сэтгэлийн дуудлагаар цугларч, халдвар хамгааллын дэглэм баримталж, дор бүрдээ хувийн зохион байгуулалттай тайван цугларсан боловч цагдаагийн байгууллага иргэдийг хүчээр тараах, зул, эд зүйлсийг албадан хураах оролдлого хийсэн" гэх тайлбарыг зохион байгуулагч ХЭҮК-т өгсөн. Харин цагдаагийн алба хаагч "...КОВИД-19 цар тахлын талаар Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааг шүүмжлэх цуглаан зохион байгуулахдаа цар тахлаар нас барсан хүмүүсийг ашигласан нь ойр дотны хүмүүсээ алдсан зарим гэр бүлд таагүй сэтгэгдэл төрүүлсэн гэж гомдол гаргасан. Энэ хүмүүс ийм ёс зүйгүй байж болохгүй. Тэгээд ч бүх нийтийн бэлэн байдал зарласан үед хууль зөрчиж, зохион байгуулсан цуглаан албадан тараах ёстой" гэж тайлбарласан.

...Иргэн "Д.М" нарын хэсэг хүмүүс Засгийн газраас зохион байгуулсан "Дижитал нэйшн" арга хэмжээний дараа Ковид-19 цар тахлын дэглэм сахиулахтай холбоотой давхар стандарт хэрэгжиж байгааг эсэргүүцэж, цар тахлын улмаас нас барсан иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээж Засгийн газар огцрох, халдвартай тэмцэхэд зарцуулж буй төсвийн зарцуулалтыг олон нийтэд тайлагнах, удаа дараа үр дүнгүй хязгаарлалт тогтоохгүй байх зэрэг шаардлага тавьж, Д.Сүхбаатарын талбай дээр 2021 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрөөс эхлэн 14 хоногийн суулт хийсэн. 2021 оны 9 дүгээр сарын 30-ны өдөр хөл хорионы улмаас хүүхдийн эрх зөрчигдөж байгааг илэрхийлэх зорилгоор дэлгэж тавихаар хайрцагтай хүүхдийн гутал аваачсаныг цагдаагийн алба хаагчид нэвтрүүлээгүй. Иргэн "Д.М" цагдаагийн албан хаагчийн шаардлагыг эсэргүүцэж, маргахад түүнийг газар унагаж, гарыг нь ард нь гавласан, энэ явцад түүний хуучин гэмтлийг хөндсөн байна.

2021 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдөр Сүхбаатарын талбайд "No naadam" хөдөлгөөнийхөн "No double standard" уриатайгаар зохион байгуулсан тайван жагсаалын үеэр Засгийн газрыг огцруулах шаардлагын хүрээнд ковидын улмаас нас барсан хүмүүсийг төлөөлж, хар уутаар макет хийж тавьсан, ковидын хөл хорионоос болж хүүхдийн эрх зөрчигдөж байгаа асуудлаар Сүхбаатарын талбайд хүүхдийн гутал тавьсан боловч цагдаагийн албан хаагчид хураан авсан.

### 2.3.3.2 Тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх хууль ёсны арга хэлбэрүүдийг хуульд тусгах

ЖЦХЖТХ-ийн 3 дугаар зүйлд тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх хоёр арга хэлбэр болох цуглаан ("Монгол Улсын иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион



байгуулж байгаа үйл ажиллагааг”), жагсаал (“иргэд хот суурин газрын гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, үзэл бодол, санал, шаардлага илэрхийлж байгааг”) гэх ойлголтыг тодорхойлж, уг хуулийн үйлчлэлд хамруулсан. Харин төрийн ёслолын болон төрийн эрх бүхий байгууллагаас зохион байгуулж байгаа жагсаал, цуглаан; иргэд, байгууллагаас улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдолгүй сэдвээр зохион байгуулж байгаа спорт, урлаг, уран сайхан, баяр наадмын болон бусад арга хэмжээ, төрийн болон улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагаас иргэд, сонгогчид, гишүүд, дэмжигчидтэй хийх уулзалт, аж ахуйн нэгж, байгууллага, тэдгээрийн ажилчдаас тухайн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаатай холбогдолтой асуудлаар зохион байгуулж байгаа хурал, цуглаан нь ЖЦХЖТХ-ийн үйлчлэлд хамаарахгүй.<sup>121</sup> ЖЦХЖТХ-иар тогтоосон журмыг тодорхой асуудлаар үзэл бодол илэрхийлэх жагсаал, цуглаанд мөрдөж, бусад цуглаан, арга хэмжээг захиргааны өөр горимоор зохион байгуулахаар хуульчилсан нь төлөвлөсөн, мэдэгдсэн арга хэмжээ давхцах үед үзэл бодол илэрхийлэх цуглааныг бүртгэхгүй байх, зохицуулахад төвөгтэй байдал үүсэж болзошгүй.<sup>122</sup> Мөн ийм зохицуулалт нь эсэргүүцлийн цуглааныг хязгаарлахын тулд өдөрлөг, бусад арга хэмжээ угтаж зохион байгуулдаг гэх хардлага, таамаглалыг дэврээж болзошгүй.

## Тохиолдол 2.7

*...Олон нийтийн талбайд зохион байгуулах арга хэмжээний төлөвлөгөө ихэвчлэн оны эхэнд гардаг. Нийслэл, дүүргийн захиргаанаас энэ төрлийн арга хэмжээнд давуу байдал олгодоггүй болохыг мэдээлэл, хүсэлт ирүүлсэн дарааллаас тогтоох боломжтой.*

*...Төлөвлөсөн үйл ажиллагаа, дээд хэмжээний айлчлал давхацсан тохиолдолд үзэл бодол илэрхийлэх цуглааныг бүртгэдэггүй.*

*(ХЭҮК-оос дүүргүүдийн ЗДТГ-ын холбогдох албан тушаалтнуудтай “ЖЦХЖТХ, иргэдийн тайван хуран чуулах эрх чөлөөний хэрэгжилт” сэдвээр хийсэн уулзалтын тэмдэглэлээс)*

ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглааныг хоёр ба түүнээс дээш тооны Монгол улсын иргэнээс үзэл бодол, санал, шаардлага илэрхийлэх арга хэмжээ гэх агуулгаар тодорхойлжээ. Тайван жагсаал, цуглаан нь хамтын үзэл бодол илэрхийлэх зорилго, мөн чанартай тул эрх чөлөөг хэрэгжүүлэгч субъектыг ийнхүү тодорхойлсон нь ИБУТЭТОУП-ын 21 дүгээр зүйлд нийцнэ. Харин үзэл бодол илэрхийлэх зорилготой нэг хүний суулт, үзэл бодол илэрхийлэх бусад арга хэмжээг ЖЦХЖТХ-иар зохицуулахгүй

<sup>121</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл.

<sup>122</sup> Монгол Улсын Их Сургуулийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”, 2022 он, 26 дахь тал.

боловч ийм төрлийн арга хэмжээг бүртгүүлэхийг шаардах, бүртгүүлээгүй тохиолдолд хууль бус гэж үзэн, таслан зогсоох тохиолдол цөөнгүй гарч байна.<sup>123</sup> Нэг хүний суултыг захиргааны байгууллага бүртгэх эсэхийг хянаж, шүүх мөн цуглаан гэж үзэж, шийдвэрлэжээ. Тухайлбал, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 08 дугаар сарын 18-ны өдрийн 128/ШШ2021/0538 дугаартай шийдвэрээр суулт хийхээр хүсэлт гаргасан нэхэмжлэгч “Г.Б”-ийн нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангаж, Чингэлтэй дүүргийн Засаг даргын 2021 оны 7 дугаар сарын 29-ний өдрийн 2/1037 дугаар суулт хийх мэдэгдлийг бүртгэн авах боломжгүй гэх шийдвэрийг хүчингүй болгожээ.<sup>124</sup> Нэг хүний суултыг цуглаан гэж үзэхгүй боловч үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээнд хамгаалдаг зарчмыг ЖЦХЖТХ-д тодорхой тусгаж болох юм.

## Тохиолдол 2.8

Үзэл бодол илэрхийлэх нэг хүний суултыг жагсаал, цуглаан гэж үзэхгүй.

....2021 оны 4 дүгээр сард Нийгмийн даатгалын шимтгэлийг 2021 оны 01 дүгээр сараас эхлэн 2 хувиар нэмэгдүүлсэн шийдвэрийг эсэргүүцэн гаргасан шийдвэрээ цуцлахыг шаардан Монголын Үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны дэд Ерөнхийлөгч “С.Э” Сүхбаатарын талбайд 4 хоногийн суулт хийжээ. Тэрээр Коронавируст цар тахлын үеийн зохицуулалт, дэглэмийг сахих зорилгоор ганцаараа суулт хийж байгаагаа нийтэд мэдэгдээд, дэмжиж байгаа иргэдийг Сүхбаатарын талбайд ирж нэгдэхгүй байхыг мэдэгджээ. Тэрээр суулт хийх тухай мэдэгдлээ Сүхбаатар дүүргийн Тамгын газарт бичгээр өгөх гэсэн боловч тус байгууллагад ковид бүртгэгдсэн гэх шалтгаанаар мэдэгдлийг хүлээн аваагүй бөгөөд цахимаар хүргүүлсэн мэдэгдэлд хуульд заасан хугацаанд хариу мэдэгдээгүй байна. Гэвч цагдаа нар суулт хийх тухайгаа эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлээгүй гэх үндэслэлээр түүнийг суултаа зогсоож, тарахыг шаарджээ.

....2020 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр Сүхбаатарын талбайн цэцэрлэгт хүрээлэнд усан оргилуур байгуулахыг эсэргүүцэж иргэн “Б.М” үгтэй уриа самбар барин зогсжээ. Тэрээр жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон тул би хэлэх гэсэн үгээ бичиж зогссон гэжээ. Тухайн үедээ цагдаагийн алба хаагч нар ирж тарахыг шаардан, дуу өсгөгч, микрофон зэргийг булаан авснаар цугларсан хүмүүс тарсан. Маргааш нь дахин ирж зогсож байхад цагдаагийн ажилтнууд ирж “архи үнэртэж байна” гээд эрүүлжүүлэн улмаар хууль бусаар жагсаал хийж, бөөгнөрөл үүсгэсэн үндэслэлээр торгох шийтгэл ногдуулсан. Гэвч Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 4 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 515 дугаар шийтгэврээр “Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зөрчсөн болох нь тогтоогдоогүй” үндэслэлээр торгох шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгожээ.

<sup>123</sup> Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа”, “Монгол Улс: Цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил”, тохиолдол, 2022 он.

<sup>124</sup> Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 10 дугаар сарын 21-ний өдрийн 221/МА2021/0556 дугаар магадлалаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээжээ.

ЖЦХЦТХ-ийн зохицуулалт хэт ерөнхий, суулт, жагсаал, цуглаан гэх ойлголтууд нэр мөр биш, жагсаал, цуглааныг бүртгэх механизм төдийлөн үр дүнтэй ажиллахгүй байгааг дүүрэг, нийслэлийн засаг даргын тамгын газар, цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн жагсаал, цуглааны тоон мэдээллийн зөрүүтэй байдал харуулж байна. Цагдаагийн байгууллагын мэдээллээр 2020-2023 онд нийслэл Улаанбаатар хотод 649 нь удаагийн жагсаал, цуглаан явагдсан бол дүүрэг, нийслэлд авагдсан мэдээллээр 566 байна.

**Хүснэгт 2.2 Улаанбаатар хотод 2020-2022 онд зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоон мэдээлэл<sup>125</sup>**

Он	Дүүрэг Жагсаал, цуглааны тоо	Сүхбаатар	Баянзүрх	Чингэлтэй	Баянгол	Хан-Уул	Сонгино-хайрхан	Багануур	Налайх	Багахангай	Улаанбаатар	НИЙТ
2020	Бүртгэгдсэн жагсаал, цуглааны тоо	20	0	2	0	2	0	0	0	0	0	22
	Бүртгэхээс татгалзсан жагсаал, цуглааны тоо	31	0	12	2	4	0	0	0	0	4	53
	Бүртгэлгүй болсон жагсаал, цуглааны тоо	-	0	0	0	1	0	0	0	0	-	1
2021	Бүртгэгдсэн жагсаал, цуглааны тоо	12	0	0	0	1	0	0	0	0	1	14
	Бүртгэхээс татгалзсан жагсаал, цуглааны тоо	25	0	6	0	3	1	0	0	0	19	54
	Бүртгэлгүй болсон жагсаал, цуглааны тоо	91	0	0	0	0	0	0	0	0	-	91
2022	Бүртгэгдсэн жагсаал, цуглааны тоо	32	4	3	0	2	2	0	0	0	4	45
	Бүртгэхээс татгалзсан жагсаал, цуглааны тоо	39	0	23	1	6	0	0	0	1	26	96
	Бүртгэлгүй болсон жагсаал, цуглааны тоо	190	0	0	1	0	0	0	0	0	-	191

Тайван жагсаал, цуглааны төрөл бүрийн хэлбэр, тэдгээрт холбогдох онцлог зохицуулалтыг хуульд тусгахгүйгээр зарим төрлийн жагсаал, цуглааныг хууль бусаар хязгаарлах нөхцөл үүсч болно. Харилцаа холбооны технологи, олон нийтийн сүлжээ нь олон нийт шуурхай

<sup>125</sup> Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын Хууль эрх зүйн хэлтсийн 2023 оны 03 дугаар сарын 28-ны өдөр ХЭҮК-т цахим шуудангаар ирүүлсэн мэдээлэл.

нэгдэх, зохион байгуулагчгүй жагсаал, цуглаан богино хугацаанд үүсэх, цахим, биечлэн, бүтээлч, хосолмол хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжийг нэмэгдүүлж байна. Аяндаа үүссэн, өөр цуглааныг эсэргүүцсэн, давтамжтайгаар урт хугацаанд үргэлжилсэн, флаш моб зэрэг бүтээлч элемент бүхий, цахим болон биет хэлбэрийг хослуулсан цуглаан, үл захирагдахуйн акц зэрэг хамтын үзэл бодол илэрхийлэх шинэлэг арга хэмжээ сүүлийн жилүүдэд зохион байгуулагдлаа.

### **А. Аяндаа үүссэн цуглаан**

Үйл явдал, хэрэг тохиолдол, нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай илэрхийлэл зэрэгт нэн даруй хариу үйлдэл үзүүлж, жагсаал, цуглаан урьдчилан төлөвлөлгүйгээр өрнөж болно. Ийм арга хэмжээ нь зохион байгуулагчгүй, зохион байгуулагчтай боловч үзэл бодлоо холбогдох үйл явцын өрнөлд илэрхийлэх шаардлагын улмаас арга хэмжээ зохион байгуулах талаараа мэдэгдэх хуулиар тогтоосон журмыг баримтлах боломжгүй байдаг. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг бүртгэгдээгүй гэх үндэслэлээр албадан тараах нь хүний эрхийг зөрчинө.<sup>126</sup>

#### **Тохиолдол 2.9**

...2021 оны 01 дүгээр сарын 19-ний орой “Өргөө” амаржих газраас КОВИД-19 цар тахлын халдвар илэрсэн эхийг, шинэ төрсөн нярайн хамт гадуур хувцас өмсүүлэлгүй, Халдварт өвчин судлалын үндэсний төвд хүргэхээр явж байгаа үйл явдлыг “Ийгл” телевиз нэвтрүүлсэн нь олон нийтийн бухимдал, дургүйцлийг өдөөж, нийгмийн сүлжээнд хүмүүс олноор эсэргүүцэл илэрхийлсэн юм. Энэ үйл явдалд УОК хариуцлага хүлээж, огцрохыг шаардаж, иргэн “А.О” 01 дүгээр сарын 20-ны өдөр Төрийн ордны баруун хойд хаалганы гадна тал, Д.Сүхбаатарын хөшөөний урд талаас 10:10-11:30, 12:10-00:50 цагт фейсбүүк хуудсаараа шууд бичлэг цацсан. Улмаар Д.Сүхбаатарын талбайд хүмүүс нэмэгдэн цугларсан.

“Өргөө” амаржих газраас эх, нярайд гадуур хувцасгүй авч явсан үйл явдалд холбогдох албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэхийг шаардсан цуглааны агуулга нь КОВИД-19 цар тахлын талаар авч буй Засгийн газрын арга хэмжээг шүүмжлэх, ХӨСҮТ-ийн захирлыг огцруулах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван жагсаж, цуглах эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарлаж байгааг эсэргүүцэх агуулгатай болж, 15:00 цагт 1500, 17:00 цагт 600, 19:00 цагт 1300 орчим хүн цугларсан байлаа. Шадар сайд, Эрүүл мэндийн сайд нар 19.10 цагт хэвлэлийн бага хурал хийж, албан тушаалаас огцрох өргөдлөө Ерөнхий сайдад өгөх тухай мэдээлсний дараа цугларсан иргэдийн тоо багассан боловч 00:50 цаг хүртэл үргэлжилсэн. Цуглаан 1 дүгээр сарын 21-ний өдөр Эрүүл мэндийн сайд Т.Мөнхсайханыг огцруулахыг эсэргүүцсэн эрүүл мэндийн салбарын хэсэг ажилтнуудын цуглаанаар үргэлжилж, мөн өдөр Монгол Улсын Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх огцрох хүсэлтээ УИХ-д гаргаснаар дуусгавар болсон.

<sup>126</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 72 дахь догол мөр. Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх Венецийн удирдамж, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Страсбург/Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 123-р догол мөр.

Цуглаанд оролцогчдын ихэнх нь хүсэл зориг, үзэл бодлынхоо үндсэн дээр аяндаа цугларсан юм. Цуглааныг цагдаагийн байгууллагаас албадан тараагаагүй, нөхцөл байдлыг эв зүйгээр зохицуулж байсан. “2021 оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдөр УОК-г хариуцлага хүлээж, огцрохыг шаардан Сүхбаатарын талбайд тайван жагсаал цуглаан хийж, үзэл бодлоо илэрхийлсэн иргэдийн аюулгүй байдлыг ханган нийгмийн хэв журмыг сахиулахад зохион байгуулалттай, хүний эрхэд хүндэтгэлтэй ажиллаж чадсан гэж үзэж байна” гэж Монгол Улсын ХЭҮК-ын даргын 2021 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн 1/132 дугаартай албан бичгээр Цагдаагийн Ерөнхий газрын даргад хүргүүлсэн зөвлөмжид дүгнэжээ.

Харин Д.Сүхбаатарын талбайд анхлан эсэргүүцэл илэрхийлсэн иргэн “А.О”-д коронавируст халдвараас урьдчилан сэргийлэх, УОК, Нийслэлийн онцгой комиссоос гаргасан шийдвэрийг биелүүлэх, иргэдийн бөөгнөрөл үүсгэхгүй байх тухай Цагдаагийн байгууллагын тавьсан шаардлагыг биелүүлээгүй, бүртгэлгүй жагсаал цуглаан зохион байгуулсан үйлдэлд нь Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу 150.0 мянган төгрөгөөр торгожээ.

(ХЭҮК-ын ажиглалтын тайлангаас)

## **Б. Давхацсан ба эсрэгцсэн цуглаан**

Ижил газар, ижил хугацаанд явагдаж буй, өөр зорилго, агуулга бүхий хоёр ба түүнээс дээш жагсаал, цуглааныг давхацсан цуглаан гэнэ. Зай талбай хүрэлцэхгүй зэрэг гарцаагүй байдлаас бусад тохиолдолд давхацсан цуглааны аль алийг явуулах, боломж олгох нь хүний эрхийн зарчимд нийцэхийг ИБУТЭТОУП-ын 21 дүгээр зүйлийн агуулгыг тайлбарласан НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 37 дугаар Ерөнхий тайлбарт тодорхойлжээ. Харин ЖЦХЖТХ-иар бүртгэгдсэн жагсаал, цуглаан хийх газарт мөн цаг хугацаанд түүний эсрэг агуулгатай өөр жагсаал, цуглаан давхардуулан хийхийг хориглосон нь Пактын шаардлагад нийцэхгүй.<sup>127</sup> Давхацсан жагсаал, цуглааныг түрүүлж мэдэгдэл гаргасан цаг хугацааны эрэмбээр бүртгэх зохицуулалт нь нийгмийг талцуулсан, Засгийн газар, эрх бүхий этгээд, бодлого, үйл ажиллагааг шүүмжилсэн зэрэг үзэл бодол илэрхийлэх жагсаал, цуглаанаас урьтаж өөр арга хэмжээг бүртгүүлэх, хясан боогдуулах, ялгаварлан гадуурхах нөхцөлийг үүсгэх тул давхацсан цуглааныг аль болох явуулах, боломжгүй тохиолдолд арга хэмжээний зорилго, ач холбогдлыг бууруулахгүй байдлаар ойролцоо газарт явуулах зарчим тогтжээ.

Давхацсан цуглаан нь харилцан эсрэг үзэл бодол илэрхийлж болно. Мөн нэг цуглааны зорилго, агуулгыг эсэргүүцэж, өөр цуглаан аяндаа үүсэж болно. Эсэргүүцэж буй цуглааны оролцогчдод дуу хоолойгоо хүргэх нь эсрэгцсэн цуглааны зорилго учраас нөгөө цуглааны үйл явцад

<sup>127</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.5 дахь хэсэг.

хөндлөнгөөс оролцохгүй, зохицуулах боломжгүй хэмжээнд нэгийнхээ эсрэг хүчирхийллийн шинжтэй үйлдэл гараагүй тохиолдолд ийм цуглааны аль алийг явуулж, боломж олговол зохино.<sup>128</sup>

### Тохиолдол 2.10

...“Тэвчээр тасарлаа” хөдөлгөөнд нэгдсэн залуучууд 2021 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдөр Сүхбаатарын талбайд КОВИД-19 цар тахлын улмаас улс орны эдийн засгийн байдал хүндэрсэн үед баяр наадамд их хэмжээний төсөв зарцуулах, хүний бөөгнөрөл үүсгэж, халдварын тархалтыг нэмэгдүүлэх, хүүхдийн амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг эрсдэлд оруулж, хурдан морь уралдуулахыг эсэргүүцэж, тайван цуглаан зохион байгуулсан юм. Цуглаантай зэрэгцэн наадмын үйл ажиллагааг хойшлуулахыг эсэргүүцэж, морь унасан уяачдын төлөөлөл Сүхбаатарын талбайд өөрсдийн санал, шаардлагыг илэрхийлэхээр цугласан. Мөн өдөр Засгийн газар Үндэсний их баяр наадам зохион байгуулахыг хойшлуулах тухай 183 дугаар тогтоол гаргахад “Yes Naadam” шаардлага тавьсан цуглагчид “No Naadam” уриатай цуглагчид руу цулбуур, ташуураа эргүүлж” биед нь халдахыг завдсан байна. Энэ үед Цагдаагийн алба хаагчид жагсагчдын хооронд нь тусгаарлан, хамгаалалт хийх байдлаар эгнэж зогссон бөгөөд хуулийн дагуу тайвнаар үзэл бодлоо илэрхийлэхийг анхааруулж, зөрчил хурцдахаас урьдчилан сэргийлж, эсрэгцсэн цуглагчдыг тайван хуран чуулах боломжоор хангаж ажилласан.

Цагдаагийн байгууллагаас өндөржүүлсэн бэлэн байдлын үед жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглосон болохыг эсрэгцсэн цуглагчдад анхааруулж байсан. Гэвч цуглаан аяндаа үүссэн, иргэд сайн дураар цугласан, гудамж, талбай, олон нийтийн бусад газарт хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний актаар тогтоосон дүрэм, журмыг ноцтой зөрчөөгүй, хүн хоорондын зай барин зогсож байгаа учраас албадан тараах арга хэмжээ авахгүй болохыг цагдаагийн удирдах албан тушаалтнууд ХЭҮК-т мэдээлсэн.

(ХЭҮК-ын ажиглалтын тайлангаас)

### В. Давталттай цуглаан

Тодорхой нэг газарт жагсаал, цуглааныг үргэлжилсэн урт хугацаанд давтамжтай явуулах тохиолдол гарч болно. Давталттай цуглаан нь тухайн байршилд явуулахаар хүсэлт гаргасан өөр цуглаанаас давуу эрх эдлэхгүй боловч тийм цуглааны давтагдах байдал нь бусдад ноцтой хүндрэл, бэрхшээл учруулаагүй тохиолдолд өмнө нь олон удаа зохион байгуулагдсан гэх шалтгаанаар хориглож болохгүй.

<sup>128</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 14 дахь догол мөр.

## Тохиолдол 2.11

...“No War” гэх хөдөлгөөн байгуулсан хэсэг иргэд Украйны дайныг эсэргүүцэж, 2022 оны 02 дугаар сарын 25-аас эхлэн 2023 оны 3 дугаар сарыг хүртэл долоо хоног бүрийн Бямба гарагт ОХУ-ын ЭСЯ-ны гадна талд 54 удаагийн цуглаан зохион байгуулжээ.

“...Цагдаагаас бид нарыг зөвшөөрөлгүй газарт, бүртгэгдээгүй цуглаан зохион байгуулж байна, үүнийгээ зогсоо гэсэн шаардлага тавьдаг. Бид зохион байгуулж байгаа арга хэмжээгээ цуглаан биш учраас мэдэгдэх шаардлагагүй гэсэн байр суурьтай байдаг. Бид ОХУ-ын ЭСЯ-ны гадна талд олон нийтийн талбай дээр л акцаа зохион байгуулдаг, ОХУ-ын ЭСЯ-ны хашаан дотор цуглаан хийгээгүй. Манай хөдөлгөөнөөс зохион байгуулсан цуглаанд ихдээ 200 гаруй хүн оролцсон...”

(“No War” хөдөлгөөний гишүүн “Ц”-тэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс)

### Г. Үл захирагдахуйн акц

Цуглааны оролцогчид үзэл бодолдоо бусдын анхаарлыг хандуулах зорилгоор хууль тогтоомжийг санаатайгаар зөрчиж, эсэргүүцэл илэрхийлэх тохиолдол гарч болох бөгөөд үүнийг үл захирагдахуйн акц гэж нэрлэдэг. Үл захирагдахуйн акц нь тайвнаар үзэл бодлоо илэрхийлэх шаардлагад нийцэж, хууль зөрчсөний эрх зүйн үр дагаврыг үзэл бодлоо илэрхийлж буй этгээд сайн дураар хүлээдэг онцлогтой.

## Тохиолдол 2.12

Тайван жагсаал, цуглааны үеэр иргэний үл захирагдахуйн шинжтэй акц хийсэн тохиолдол ХЭҮК-т бүртгэгдээгүй байна. Харин ийм тохиолдол Ковид-19 цар тахлын хөл хорионы үед УОК-оос 2021 оны 06 дугаар сарын 14-ний өдрийн 20 дугаар ээлжит бус хуралдаанаас хоол үйлдвэрлэл, үйлчилгээний газрыг заалаар үйлчлэхийг хориглосон шийдвэрийг 10 хоног сунгахтай холбогдуулан гарсан юм.

...УОК-ын дээрх шийдвэрийг эсэргүүцэж, “Takesan Miso Ramen” ресторанаас “үр дүнгүй хөл хорио нь иргэдийн амьдрал, эдийн засгийг сүйрүүлж байна” гэх агуулга бүхий мэдэгдлийг олон нийтийн сүлжээгээр нийтэлж, “Тэвчээр тасарлаа” хөдөлгөөнийг эхлүүлжээ. Мэдэгдлийг нийт 100 гаруй бизнес эрхлэгчид болон нийтийн хоолны үйлчилгээ эрхэлдэг иргэн, аж ахуйн нэгж дэмжиж, нэгдэж байгаагаа илэрхийлсэн. Улмаар НЗД шаардлагыг хүлээн авч, аж ахуйн нэгж, иргэдтэй “хариуцлагын гэрээ” байгуулсны үндсэн дээр заалаар үйлчлэхийг зөвшөөрсөн юм.

Цагдаа, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, УОК-оос “Takesan Miso Ramen” рестораны зарим бараа, эд зүйлсийг битүүмжлэн, үйл ажиллагаа хариуцсан менежерийг албадан саатуулж, тайлбар авсан бөгөөд эцэст нь сулласан байна. “Takesan Miso Ramen” рестораны үйлдэл нь хууль зөрчсөн болохыг сануулж, эрх зүйн хариуцлага тооцоогүй.

(ХЭҮК-ын ажиглалтын тайлангаас)

Технологийн хөгжил нь жагсаал, цуглаан явуулах арга хэлбэрийг өөрчилж байгааг анхаарч, зохих эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай. Маск зүүх, малгайтай цамц өмсөх зэрэг ялгарах хувцас өмсөх, нүүрээ хааж цуглаанд оролцохыг тайван жагсаал цуглааны хууль ёсны хэлбэрт тооцох болжээ.<sup>129</sup> Харин ийм тохиолдолд үзэл бодлын илэрхийлэл болж буй өмсгөл, зүүсгэл хүчирхийлэл үйлдэх, эмх замбараагүй байдлыг өдөөх, дайныг сурталчлах, ялгаварлах агуулга илэрхийлэхийг хоригловол зохино. Түүнчлэн хэн болохыгоо нууцлах нь царай таних технологи, өндөр хүчин чадалтай камер хэрэглээнд нэвтэрсэн өнөө үед цуглаанд оролцож, үзэл бодлоо илэрхийлсний улмаас ялгаварлан гадуурхагдах, мөрдөн мөшгөгдөхөөс өөрийгөө хамгаалах арга болж байна. Тайван жагсаал, цуглаанд оролцогч хууль зөрчсөн нь түүнд хариуцлага тооцох, албадлагын арга хэмжээ авах үндэслэл үүсгэснээс бусад үед жагсаал, цуглааны үед хэн болохоо нууцлах эрхийг хуульд тусгах нь хүний эрхийг хангах юм. Энэ хүрээнд Цагдаагийн Ерөнхий Газар (ЦЕГ)-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн А/265 дугаар тушаалаар баталсан “Жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах журам”-ын 504.3.4 дүгээр зүйлийн “е” хэсэгт цагдаагийн байгууллагаас жагсагчдад өгөх мэдэгдэлд “оролцогч иргэд нүүрээ далдлахгүй байх, маск хэрэглэхгүй байх”-ыг сануулахаар тусгасан нь анхаарал татаж байна.

Цахим орчинд хуран чуулах, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулвал зохино. Цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хангахын үүднээс хуулиар хориглоогүй үзэл бодол илэрхийлсэн хүнийг хэн болохыг тодорхойлох, мөрдөн мөшгих, хувийн харилцаа, мэдээллийг задруулах, хянахын эсрэг эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай юм. Үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хэм хэмжээ нь цахим болон бодит орон зайд (офлайн болон онлайн харилцаа) тэгш үйлчилдэг. Цахим орчинд хуран чуулж, үзэл бодлоо илэрхийлэхийг хамгаалах боловч ийм арга хэмжээ бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд бодит хохирол учруулсан тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлтэй.

### **2.3.4 Тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх этгээд**

ЖЦХЖТХ-ийн 4 дүгээр зүйлд Монгол Улсын иргэн, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага (ТББ) жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, харин гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тэдгээрт оролцох эрхтэй гэж заасан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн

<sup>129</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 дугаар Ерөнхий тайлбар (2020 оны 9 дүгээр сарын 17-ны өдөр UN Doc CCPR/C/GC/37), 60 дахь догол мөр.



Арванзургадугаар зүйлийн 10 дахь заалт, ИБУТЭТОУП-ын 22 дугаар зүйлээр баталгаажуулсан эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг иргэд хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжтой.<sup>130</sup> Шүүх, эрх бүхий бусад байгууллагын шийдвэрээр үйл ажиллагаа нь зогсоогдсон буюу татан буугдсан, эсхүл албан ёсны бүртгэлгүй улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл гаргасан бол бүртгэхээс татгалзахаар ЖЦХЖТХ-иар зохицуулсан нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд нийцэх эсэх, ийнхүү хязгаарлалт тогтоох шаардлагатай эсэхийг хянан үзвэл зохино.<sup>131</sup>

ЖЦХЖТХ-иар сэтгэцийн өвчтэй хүний жагсаал, цуглаанд оролцох эрхийг шууд бусаар хязгаарласан юм. Тухайлбал, уг хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3.5 дахь заалтад согтууруулах ундаа, мансууруулах буюу хорт бодис хэрэглэсэн болон сэтгэцийн өвчтэй хүмүүсийг жагсаал, цуглаанд оролцуулахгүй байх зохион байгуулагчийн үүргийг, 12 дугаар зүйлийн 12.1.4 дэх хэсэгт сэтгэцийн өвчтэй хүнийг дагуулж явахгүй байх жагсаал, цуглаанд оролцогчийн үүргийг тус тус хуульчилжээ. Харин “сэтгэцийн өвчтэй хүн” гэх ойлголтыг Монгол Улсын хууль тогтоомжид тодорхойлоогүй бөгөөд ЖЦХЖТХ-ийн дээрх заалт нь Иргэний хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт заасан эрх зүйн бүрэн чадамжгүй этгээд, Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь заалтад тодорхойлсон сэтгэцийн эмгэгтэй гэж оношлогдсон хүнд хамаарах эсэх нь тодорхой биш юм.<sup>132</sup> Монгол Улс 2009 онд Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орж, уг Конвенцыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр баталж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн үзэл бодлоо бусад хүмүүсийн нэгэн адил илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах үүрэг хүлээсэн юм.<sup>133</sup>

### 2.3.5 Жагсаал, цуглааныг хориглох газар, хугацаа

Тодорхой газар, хугацаанд жагсаал, цуглаан явуулахыг хуулиар хориглож болно. ЖЦХЖТХ-ийн 7 дугаар зүйлд нисэх онгоцны буудал,

<sup>130</sup> ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Страсбург/ Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 3,5-р догол мөр, Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт хэсгийн 2.4.6 дахь хэсгийг үзнэ үү.

<sup>131</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалт.

<sup>132</sup> Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь заалтад “сэтгэцийн эмгэг” гэх ойлголтыг өвчний олон улсын ангиллын “сэтгэц, зан үйлийн эмгэгүүд” бүлэгт заасан оношилгооны хэмжүүрээр оношилж болох бүх өвчин гэж тодорхойлсон бөгөөд үүнд сэтгэл хямрал, сэтгэл түгших эмгэг, нойр, хоолны эмгэг зэрэг өргөн хүрээтэй өвчин, эмгэг багтдаг.

<sup>133</sup> Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай конвенцын 21 дүгээр зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан юм.

төмөр замын бүх өртөө, буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал, цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар, радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар, олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах, эмнэлгийн байгууллага, нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн зохион байгуулахыг хориглосон юм.

Жагсаал, цуглааны агуулга, явуулж болох газар, хугацааг улс орнууд нөхцөл байдалдаа тохируулан харилцан адилгүй тогтоодог боловч ийм хязгаарлалт нь жагсаал, цуглааны үндсэн агуулга, зорилгын учир холбогдлыг алдагдуулахгүй байх, ерөнхий хязгаарлалт тогтоохгүй байх шаардлага тавигддаг.<sup>134</sup> Жагсаал, цуглааны үндсэн агуулга, зорилгын учир холбогдлыг алдагдуулахгүй байх гэдэг нь хуулиар тогтоосон цуглааны үргэлжлэх хугацаа хүмүүст үзэл бодлоо хангалттай илэрхийлэх боломж олгох, цуглаан явуулах байршил нь илэрхийлж буй үзэл бодол, шаардлага чиглэсэн этгээдэд хүрэхүйц ойр байх зэрэг нөхцөлийг ойлгоно. Тухайлбал, ЖЦХЖТХ-д 2005 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахын өмнө Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг бүхэлд нь хориглосон байсан нь Төрийн ордонд байрладаг байгууллага, албан тушаалтанд хандаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх нөхцөлийг хэтрүүлэн хязгаарласан гэж ХЭҮК дүгнэж, уг заалтыг өөрчлөх асуудлыг Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 2004 оны илтгэлээр тавьж байсан юм.<sup>135</sup>

ЖЦХЖТХ-иар тогтоосон жагсаал, цуглаан явуулахыг хориглосон газруудыг хянан үзэх шаардлагатай. Тухайлбал, цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар, олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа болон байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах зэрэг газарт жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох шаардлагатай эсэх нь эргэлзээтэй. Цэрэг, цагдаа, төрийн хамгаалалтад байгаа газарт жагсах, цуглахыг ерөнхий байдлаар хориглосон нь тайван хуран чуулах эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлах эрсдлийг үүсгэж байна. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний талаар шаардлага хүргүүлэхээр хэсэг иргэд 2021 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдөр Цэцийн байрны гадна талд цуглаан зохион байгуулахад тус байрыг цагдаагийн хамгаалалтад авч, цуглааныг тараасан талаар судалгааны тайланд авагджээ.<sup>136</sup> Украины дайны эсэргүүцсэн иргэд

<sup>134</sup> ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Страсбург/ Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 145-р догол мөр.

<sup>135</sup> ХЭҮК, "Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний тухай илтгэл", 2004 он, 9 дэх тал.

<sup>136</sup> Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, "Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ", 2022 он, 47 дахь тал.

“No War” хөдөлгөөнийг үүсгэж, 2022 оны 02 дугаар сарын 25-наас хойш 54 удаагийн цуглааныг Оросын Холбооны Улсын Элчин сайдын яамны гадна талд зохион байгуулсан бөгөөд зөвшөөрөлгүй газарт, бүртгэлгүй цуглаан зохион байгуулсан гэх үндэслэлээр тэдэнд 7 удаа зөрчлийн хэрэг үүсгэж, торгох шийтгэл оногдуулсныг шүүхээс хүчингүй болгожээ.

Жагсаал, цуглаан шөнийн цагаар, их хэмжээний дуу чимээ гаргаж үргэлжлэх, авто замын хөдөлгөөн, хүний урсгалыг өөр байдлаар зохицуулах боломжгүйгээр удаан хугацаанд хаах зэргийг хуулиар хориглож болно. Харин энэ төрлийн зохицуулалт нь дор тайлбарлах хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах журамд нийцэх шаардлагатай.

### Тохиолдол 2.13

*...Манай дүүрэгт орон сууцны хороолол дунд болсон цуглааны оролцогчид бүтэн өдөржингөө шүгэл үлээж, үзэл бодлоо илэрхийлж бусдын амгалан тайван байдлыг алдагдуулдаг. Ингэж болохгүй гэж үзэж байна...*<sup>137</sup>

### 2.3.6 Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг тусгах

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хязгаарлалт тогтоож болно. Монгол Улсын иргэний улс төрийн эрх чөлөөнд тогтоох хязгаарлалт зургаан шаардлагыг хангах ёстой гэж судлаачид үздэг.<sup>138</sup> Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн ёс суртахуун, бусад хүний эрх, эрх чөлөө гэх тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хязгаарлалт тогтоож болох зургаан үндэслэлийг ИБУТЭОУП-ын 21 дүгээр зүйлээр тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөнд хуулиар тогтоосон хязгаарлалт нь эдгээр эрх ашгийн нэгийг, эсхүл хамтад нь хамгаалахад үйлчлэх бөгөөд тус бүрдээ хууль зүйн тогтсон агуулга илэрхийлэх хууль ёсны үндэслэлүүдийн агуулгыг дур мэдэн тайлбарлаж болохгүй.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> ХЭҮК-оос дүүргүүдийн ЗДТГ-ын холбогдох албан тушаалтнуудтай 2022 оны 9 дүгээр сарын 22-ны өдөр “ЖЦХЖТХ, иргэдийн тайван хуран чуулах эрх чөлөөний хэрэгжилт” сэдвээр хийсэн уулзалтын тэмдэглэл.

<sup>138</sup> Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, “Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”, 2022 он, 8 дахь тал, “Үндсэн эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах, хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлын хамгаалах зорилготой байх, Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан гурван төрлийн зорилгод хүрэхэд тухайн хязгаарлалт нь тохирсон, зайлшгүй байх, Үндсэн эрхийг нь аль болох эдлүүлэх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, хараат бус шүүхээр хянагддаг байх гэсэн зургаан шаардлагыг хангах ёстой” гэжээ.

<sup>139</sup> Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэлийн агуулгыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 37 дугаар Ерөнхий тайлбар, ИБУТЭОУП-аар баталгаажуулсан

Үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах гэж улс үндэстний оршихуй, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улс төрийн тусгаар тогтнолыг хүчээр, эсхүл хүч хэрэглэхээр заналхийлж үгүй хийхээс хамгаалах гарцаагүй шаардлагыг ойлгоно. Энэ үндэслэлд улс орны газар нутгийн зарим хэсэгт, хязгаарлагдмал хүрээнд хууль, дэг журам учирсан аюул заналаас сэргийлэх, зайлуулах үүднээс авах арга хэмжээ хамаарахгүй.

Нийгмийн хэв журмыг хамгаалах гэдгийг тухайн улс төрийн олонлогийг бүрдүүлэгч суурь зарчмууд, хууль тогтоомж гэж ойлгоно. Хүний эрхийг хүндэтгэн сахих нь нийгмийн хэв журмын нэг хэсэг тул энэ үндэслэлээр тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хязгаарлахдаа хамгаалж буй эрх зүйн зарчим ба тайван хуран чуулах эрх чөлөөний харьцаа, мөн чанарыг харгалзана. Аяндаа үүссэн цуглааныг хуулиар тогтоосон журмын дагуу бүртгүүлээгүй учраас албадан тараахыг нийгмийн хэв журмыг хамгаалах үндэслэлээр зөвтгөхгүй.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах гэж хүмүүсийн аюулгүй байдал, амь нас, бие махбодийн бүрэн бүтэн байдалд аюул учрах, эд хөрөнгөд ноцтой хохирол учрахаас хамгаалахыг хэлнэ. Тайван хуран чуулах эрх чөлөөнд хуулиар тогтоосон хязгаарлалтын ихэнх нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах үндэслэлд хамаардаг боловч энэ үндэслэлийг хэт ерөнхий эсхүл дур зоргын байдлаар тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хязгаарлахад ашиглах ёсгүй.

Нийт хүн амын, эсхүл хувь иргэний эрүүл мэндэд ноцтой аюул заналхийлсэн тохиолдолд төрөөс арга хэмжээ авах боломжийг олгохын тулд нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах үндэслэлээр тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хязгаарлаж болно. Энэ үндэслэлээр авсан арга хэмжээ нь өвчин, гэмтэл бэртлээс урьдчилан сэргийлэх, эсвэл өвчтэй, бэртэж гэмтсэн хүмүүст эмчилгээ, үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэх ёстой. Энэ үндэслэлээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахад Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагаас гаргасан олон улсын эрүүл мэндийн дүрэм журмыг анхаарч үзнэ. Ковид-19 цар тахлын улмаас олон нийтийн бөөгнөрөл үүсгэж, халдвар тархах эрсдлийг нэмэгдүүлэхгүйн тул тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах хууль ёсны үндэслэл үүссэн. Харин тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хязгаарласан боловч зах, олон нийтийн худалдааны төв, баяр ёслол, шагналын арга хэмжээ зохион байгуулж, зах, худалдааны төвүүд хэвийн ажиллаж хүмүүс олноор бөөгнөрч байсан нь тайван жагсаал, цуглааны хязгаарлалт үр нөлөөтэй, хэтэрсэн гэж ХЭҮК дүгнэхэд хүргэсэн. Түүнчлэн, энэхүү хязгаарлалтын хууль ёсны байдал хангагдаагүй, нэг хүний суулт, үзэл бодол илэрхийлэх хүний оролцоогүй арга хэмжээг таслан зогсоосныг ХЭҮК-оос хүний эрхийн зөрчил гэж үзсэн юм.

---

хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, гэрээний үүргээс ухрахад баримтлах Сиракузагийн зарчмуудаар тодорхойлсон юм.

*Бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах гэж тайван хуран чуулах эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлж байгаа хүмүүсээс бусад нийгмийн гишүүдийн Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах гарцаагүй шаардлагын үүднээс тогтоосон хязгаарлалтыг ойлгоно.*

*НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 37 дугаар Ерөнхий тайлбар,  
ИБУТЭТОУП-аар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах,  
гэрээний үүргээс ухрахад баримтлах Сиракузагийн зарчмуудын агуулгаас*

ЖЦХЖТХ-д тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах журмыг тусгах шаардлагатай. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах журмын талаар өмнөх хэсэгт тайлбарласан бөгөөд түүнтэй төсөөтэй зохицуулалтыг ЖЦХЖТХ-д тусгаж болно.<sup>140</sup> Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хууль ёсны үндэслэлээр хязгаарлах шийдвэр гаргасан албан тушаалтан тухайн нөхцөлд тийнхүү шийдвэр гаргах шаардлага үүссэн болон хязгаарлалт, албадлагыг тохирсон хэмжээнд хэрэгжүүлсэн болохыг өөрийн санаачилгаар эсхүл Комиссын гишүүний саналаар ХЭҮК-т тайлбарлах эрх зүйн зохицуулалт бий болгох нь тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хууль бус, дур зоргоор хязгаарлахаас сэргийлэхэд ач холбогдолтой.

Цагдаагийн байгууллагаас тайван жагсаал, цуглааныг үндэслэлгүйгээр албадан тараах, цуглаанд оролцогчдыг бөөнөөр нь албадан саатуулах, баривчлах зэргээр хүний эрхийг зөрчиж байгаагийн нэг шалтгаан нь хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй, хүний эрхийн хязгаарлалт шаардлагатай, тохирсон байх зарчмыг цагдаагийн алба хаагчид мэддэггүйтэй холбоотой. Жагсаал, цуглааны үеэр нэг буюу хэсэг хүмүүс хүч хэрэглэж, бусдын эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд хохирол учруулсан нь жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь тайван бус гэж үзэх, албадан тараах үндэслэл болохгүй юм. Ийм үед зөвхөн хүчирхийлэл үйлдсэн этгээдэд чиглэсэн албадлыг арга хэмжээ авах нь хүний эрхийн хязгаарлалт тохирсон байх шаардлагад нийцнэ.

<sup>140</sup> “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулж, хязгаарлах үндэслэл, журмыг тодорхой хуульчлах” талаар 2 дугаар бүлгийн 2.2.1 дэх хэсгээс үзнэ үү.

## Тохиолдол 2.14

2022 оны 12, 2023 оны 1 дүгээр сард жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд өрнөсөн жагсаал, цуглааны үйл явцад ХЭҮК-оос 2022 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрөөс 2023 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хооронд хяналт тавьж, баримтжуулав.

... 2022 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдөр зохион байгуулагдсан ерөнхий хяналтын сонсголд оролцуулаагүй гэх шалтгаанаар Төрийн ордны баруун талын хаалганы гадаа (-2б) хэмийн хүйтэн орчинд 20 гаруй иргэн нүцгэлэн эсэргүүцэл илэрхийлж, амь нас эрүүл мэнддээ бодитой эрсдэл учруулсан үйлдлийг таслан зогсоож, эрүүл мэндийн тусламж үзүүлэх арга хэмжээ авсан нь хүний эрхийн зарчимд нийцнэ. Харин эдгээр иргэдийг Нийслэлийн цагдаагийн удирдах газрын харьяа Эрүүлжүүлэх, саатуулах төвд эмнэлгийн машинаар хүргэж, улмаар зөрчилд холбогдуулан тайлбар авсан, эмнэлэгт хэвтэхийг санал болгосон, өрөө тасалгаа урьдчилан бэлтгэсэн нь жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавартай, хүсэл зоригийг мохоох шинжтэй үйлдэл гэж үзлээ.

...Нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн Эрүүл мэндийн төвийн даргын албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч П.Бат-Ирээдүйгийн Нийслэлийн цагдаагийн удирдах газар, ажиллагааны удирдах штабын бүрэлдэхүүнд хүргүүлсэн "Дэмжлэг хүсэх" тухай 2022 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдрийн 01/635 дугаар албан бичгийн дагуу энэ өдрийн 18.00-19.00 цагийн хооронд Жанжин Сүхбаатарын талбайн Чингисийн хөшөөний урд тайван замаар суулт хийж байсан иргэдийг эрүүл мэндийн байгууллагад албадан хүргэх арга хэмжээг цагдаагийн байгууллага хэрэгжүүлсэн нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг хэтрүүлэн хязгаарласан болно. Дээрх албан бичигт эрүүл мэндийн байдалд ноцтой сөрөг үр дагавар үүсэх эрсдэлтэй хүмүүсийн нэрсийг нэг бүрчлэн дурдаагүй, хэт ерөнхий агуулгатай байсан нь нэр бүхий 28 (тухайн үед ийм тооны иргэд байж таарсан) иргэнийг албадан эмнэлэгт хүргэх хэлбэрээр эрх чөлөөг нь хязгаарлах, улмаар тайван цуглааныг албадан тараах үндэслэл болжээ. Эмнэлгийн үзлэгээр 21 хүнийг 1 цаг ажиглах, 4 хүнийг 30 минут ажиглах дүгнэлт гарсан бөгөөд нэн даруй эмнэлгийн тусламж үзүүлэх эрсдэлтэй хүн тогтоогдоогүй. Харин 3 хүн үзлэгт орохоос татгалзаж, эрүүл мэндийн байгууллагыг орхин явжээ. Цаг агаарын нөхцөлөөс шалтгаалан хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учирч болзошгүй эрсдэл үүсэж болох ч 2022 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрөөс суулт зарласан хүмүүст хийсэн эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгийн үр дүнд үндэслэн эрсдэлтэй байж болох иргэдийн нэрсийг нэг бүрчлэн гаргаж, тэднийг эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулах боломжтой байсан. Эрүүл мэнд нь эрсдэл ороогүй хүмүүст эмнэлгийн тусламж албадан үзүүлэх шийдвэр гаргасан нь хүний эрхийн хязгаарлалт тохирсон байх шаардлагад нийцэхгүй. Мөн тайван суулт хийж байсан иргэдийг эрүүл мэндийн байгууллагад албадан хүргэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ цагдаагийн байгууллагаас Д.Сүхбаатарын талбайн орчимд зорчиж явсан зарим иргэдийн эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарлаж, жагсаал цуглааныг албадан тараасан байна.

...Жагсаал цуглаанд оролцогчдын нэр төр алдар хүндийг гутаах, тэднийг төлбөртэй болон захиалгаар жагссан гэх баталгаагүй мэдээллийг олон нийтэд хүргэх, эрүүгийн болон зөрчлийн хэрэгт холбогдуулан шалгах, тайван жагсаал

цуглааныг албадан тараах зэргээр Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван замаар жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах зөрчил гарч байна. Тайван жагсаж, цуглах эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга хэмжээг Засгийн газар шуурхай авах шаардлагатай байна.

(2022 оны 12 дугаар сар, 2023 оны 1 дүгээр сард явагдсан “Нүүрсний хулгайн эсрэг” гэх уриатай цуглааны үеийн хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтийн талаарх ХЭҮК-ын дүгнэлтээс)

## Тохиолдол 2.15

2022 оны 4 дүгээр сарын 7-ноос 9-ний өдрүүдэд жанжин Д.Сүхбаатарын талбай болон Хан-Уул дүүргийн нутаг дэвсгэрт Маршалын гүүр орчимд болсон жагсаал, цуглааны үйл явцад ХЭҮК хяналт тавьж, баримтжуулав.

...2022 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдрийн 10 цагийн орчимд “Монголдоо сайхан амьдаръя” уриатай цуглаан жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд өрнөж эхэлсэн. Үнийн өсөлт, амьжиргааны доройтол, цэцэрлэгийн сугалаа, Засгийн газар ажлаа зохих ёсоор хийхгүй байгааг эсэргүүцсэн цуглаан Засгийн газарт шаардлага тавьж, 18.00 цагийн орчимд ХЗДХСайд Х.Нямбаатарт шаардлага гардуулсан. Цуглаан үргэлжилж, жагсагчдын зарим нь шөнийн 00 цагийн орчимд “Их тэнгэр” цогцолбор руу алхаж, зарим хэсэг нь Д.Сүхбаатарын талбайд үлдсэн. 2022 оны 04 дүгээр сарын 08-нд шилжих шөнийн 03.40 цагийн орчимд цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг албадан тарааж, жагсагчдыг баривчилж, саатуулах ажиллагааг эхлүүлсэн. Уг ажиллагаа нь олон нийтийн газарт хэрүүл маргаан үүсгэж, бусдыг өдөөн хатгаж, биеэ авч явах, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг зөрчин танхайрсан гэх Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн газрын Нэгдүгээр хэлтэст бүртгэгдсэн 2548 дугаар мэдээллийн хүрээнд хийгдэж, Зөрчлийн тухай хуулийн 5.2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1, 1.2 дахь заалтыг зөрчсөн гэх үндэслэлээр нийт 69 хүнийг баривчилж, саатуулсан. Саатуулагдсан хүмүүсээс 19 нь согтууруулах ундаа хэрэглэсний 1 нь эмэгтэй, 18 нь эрэгтэй байна. Үндсэн 50 хүний 4 нь эмэгтэй, 46 нь эрэгтэй байв. Баривчлагдсан хүмүүсийн бүртгэлээс үзэхэд тэднийг 04.00 цагаас эхлэн 6.27 цагийн хооронд Нийслэлийн цагдаагийн газрын эрүүлжүүлэх, саатуулах байранд хүлээн авч, мөн өглөөний 9.00-11.30 цагийн хооронд гаргаж, ар гэрт нь хүлээлгэн өгсөн.

...2548 дугаартай зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээллийг Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-т заасан, зөрчлийн шинжгүй гэх үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзах тухай тогтоолыг 2022 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдөр гаргаж, Сүхбаатар дүүргийн хяналтын прокурор хянаж, баталгаажуулжээ. Эрүүлжүүлэх, саатуулах байранд ХЭҮК хяналт тавих үед цуглаанд оролцоогүй хүмүүсийг албадан саатуулсан талаарх мэдээлэл өгсөн. Тухайлбал, 24 настай иргэн “М” “Хүмүүнлэгийн сургуулийн хажуу талын интернэт тоглоомын газар шөнийн 2 цаг хүртэл тоглож байгаад харьж явахдаа Германы ЭСЯ-ны дэргэдээс саатуулагдсан”, 33 настай иргэн “Б” “Эхнэр, хүүхэдтэйгээ машинаар явж байхад талбайн хажууд хүмүүс орилолдоод байхаар

нь эхнэр, хүүхдээ машиндаа орхиод сонирхоод очсон. Намайг талбай дээр очих үед 3-4 цагдаа 2 хүүхдийг бүчээд авсан байхаар нь “хүүе, яаж байгаа юм бэ” гэсэн, тэгээд намайг саатуулсан, эхнэр, хүүхэд машиндаа үлдсэн”, 24 настай иргэн “Ж” “МУИС-ын 1 дүгээр байрны дэргэд 4 найзтайгаа машинтай явж байхад цагдаа зогсоогоод шууд баривчилсан. Бид Сүхбаатарын талбай ороогүй, 32-ын тойрог уруу явж байсан” гэсэн нь анхаарал татаж байна. Эдгээр хүмүүсийн зарим нь Комисст өгсөн мэдээллээ баталгаажуулах баримтыг гаргаж өгсөн. ...Цуглааныг албадан тарааж, 50 иргэнийг албадан саатуулсан нь үндэслэлгүй, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг зөрчсөн байна.

... Комисст иргэдээс өгсөн мэдээлэл, гэрэл зураг, цахим орчинд нийтэлсэн гэрэл зураг, дүрс бичлэгээс иргэдийг баривчлах явцдаа цагдаагийн алба хаагчид зүй бус харьцаж, хүч хэрэглэсэн, хүний бие махбодод халдсан үйлдэл гаргажээ.

(2022 оны 4 дүгээр сард явагдсан “Эх орондоо сайхан амьдаръя” гэх уриатай цуглааны үеийн хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтийн талаарх ХЭҮК-ын дүгнэлтээс)

### **2.3.7 Жагсаал, цуглааныг мэдэгдэх, бүртгэх журмыг тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хүндэтгэх үзэл баримтлалын үүднээс шинэчлэн тодорхойлох**

Тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх, бүртгэх журмыг хуулиар тогтоож болно. Ийм механизм нь ялангуяа олон хүн оролцох цуглааны үеэр автозамын хөдөлгөөнийг зохицуулах, аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээг төлөвлөх, шаардлагатай тохиолдолд жагсан явах өөр чиглэл санал болгох зэргээр бэлтгэл хангах, зохицуулах боломжийг төрийн байгууллагад олгодог. Харин жагсаал, цуглааныг бүртгэх журам нь жагсаал, цуглааны зорилго сэдлийг шүүж, зөвшөөрөл өгөх эсэхийг шийдвэрлэх биш, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг дэмжих, энэ үүднээс зохицуулалт хийхэд чиглэвэл зохино. Жагсаал, цуглааныг тайван болж өнгөрнө гэх итгэл буюу прецедентээр албан үүргээ гүйцэтгэх нь мэдэгдлийг хүлээн авч, бүртгэх албан тушаалтны үүрэг болохыг өмнө тайлбарласан.<sup>141</sup>

ЖЦХЖТХ-иар жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга 3 хоногийн дотор хянаж үзээд, бүртгэх эсэхийгээ бичгээр мэдэгдэх,<sup>142</sup> жагсаал, цуглааныг бүртгэхээс татгалзсан Засаг даргын шийдвэрийн талаар иргэн шүүхэд гомдол гаргах,<sup>143</sup> энэ төрлийн маргааныг захиргааны хэргийн шүүх ажлын 6 хоногт шийдвэрлэх журмыг тогтоосон.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> 109 дүгээр эшлэлийн тайлбарыг үзнэ үү.

<sup>142</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл 10.1.

<sup>143</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл 10.2

<sup>144</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл 10.3.



ЖЦХЖТХ-д 2005 онд орсон өөрчлөлтөөр жагсаал, цуглаан явуулах зөвшөөрөл хүсэх, олгох гэх зохицуулалтыг мэдэгдэх, бүртгэх гэх ойлголтоор сольсон ч эрх зүйн зохицуулалтын хувьд болон бодит байдал дээр зөвшөөрлийн механизм үйлчилсэн хэвээр байгааг ХЭҮК анхааруулж ирсэн.<sup>145</sup> Учир нь эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан нь түүнийг албадан тараах, зохион байгуулагчид торгууль оногдуулах үндэслэл болохыг ЖЦХЖТХ болон Зөрчлийн тухай хуулиудад заасан юм.<sup>146</sup> Түүнчлэн, энэ механизмыг хэрэгжүүлж байгаа практик нээлттэй, ил тод бус байдаг нь Засгийн газрын үйл ажиллагааг шүүмжлэх, эсэргүүцэх агуулгатай жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байх, эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлах нөхцөл болдог гэх шүүмжлэл дагуулдаг. Жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэхэд бүрдүүлэх материал олон, чирэгдэлтэй, жагсаал, цуглааныг бүртгэхээс татгалзсан Засаг даргын шийдвэрийг шүүх б хоногийн дотор хянадаг нь урт хугацаа тул шүүхээс зөрчигдсэн эрхийг сэргээсэн хэдий ч түүнийг зохион явуулах учир холбогдол алдагддаг гэх шүүмжлэлийг иргэд ХЭҮК-т гаргадаг.

Улаанбаатар хотын дүүрэг, нийслэлийн захиргааны алба хаагчид жагсаал, цуглааныг бүртгэдэг байх шаардлагатай бөгөөд бодит байдалд нийцэхгүй зарим зохицуулалтыг харин сайжруулах хэрэгтэй болохыг анхааруулж байна.

## Тохиолдол 2.16

*... Засаг даргад мэдэгдэл өгсөн боловч өөр албан тушаалтан хариу өгч байгаа нь хууль зөрчсөн болох үндэслэлтэй. Гэтэл засаг дарга эзгүй байгаа тохиолдолд мэдэгдэлд хариу өгөх хуулиар тогтоосон 3 хоногийн хугацаа өнгөрдөг учраас Тамгын газрын удирдах албан тушаалтан хариу өгдөг. Иймд засаг даргын бүрэн эрхийг шилжүүлэх зохицуулалтыг хуульд тусгах ёстой. Жагсаал, цуглааныг бүртгээгүй тохиолдолд зохион байгуулагчид шүүхэд ханддаг, эрх бүхий этгээдээс хариу өгөөгүй гэдэг үндэслэлээр шийдвэрийг шүүх хүчингүй болгох асуудал гардаг. Мөн мэдэгдэл гаргасан цуглааны талаар төрийн байгууллагууд харилцах, мэдээлэл солилцох шаардлага гарсан тохиолдолд 3 хоног хангалттай биш болох үе гардаг.*

*...Жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэхээр гаргадаг материал иргэнд хэт төвөгтэй байдал үүсгэдэггүй. Жагсан явах маршрут, зохион байгуулагчийн иргэний үнэмлэх хамгийн гол материал болдог.*

*...Жагсаал цуглаан хийхдээ тамга, тэмдгээ дараагүй мэдэгдэл ирдэг. Энэ нь бүрдүүлбэр дутуу гэсэн үндэслэлээр татгалзах үндэслэл болдог.*

*(ХЭҮК-оос дүүргүүдийн ЗДТГ-ын холбогдох албан тушаалтнуудтай хийсэн уулзалтын тэмдэглэлээс)*

<sup>145</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл 2008 он, 8 дахь тал

<sup>146</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг улс төрийн албан тушаалтан болох Засаг дарга хянаж, бүртгэх нь Засгийн газар, эрх баригч улс төрийн намыг шүүмжлэх зорилготой жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байх, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг дур мэдэн хязгаарлах эрсдэлтэй тул энэ чиг үүргийг Засгаас хараат бус байгууллагад шилжүүлэх санал гардаг.<sup>147</sup> Дэлхийн улс орнуудад энэ чиг үүргийг ихэнх тохиолдолд хууль сахиулах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах байгууллага хэрэгжүүлдэг бөгөөд тэдгээр байгууллагууд нь гол төлөв Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтдаггүй. Монгол Улсын тухайд цагдаагийн байгууллага нь мэргэжлийн төвлөрсөн удирдлагын зэрэгцээ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад хамаарч, үйл ажиллагаа явуулдаг.<sup>148</sup> Жагсаал, цуглааныг бүртгэх чиг үүргийг Засгийн газрын бүтцэд үл хамаарах байгууллага хэрэгжүүлэх нь оновчтой боловч Монгол Улсын төрийн байгууллагын тогтолцоонд ийм хөндлөнгийн байгууллага байхгүй тохиолдолд засаг даргын тамгын газар жагсаал, цуглааныг бүртгэдэг одоогийн горимыг хэвээр үлдээж болох юм. Харин энэ чиг үүргийг улс төрийн албан тушаалтан болох засаг дарга бус, захиргааны албан тушаалтан хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах журам, зохион байгуулалт, хэрэгжилтүүлэх горимыг тодорхой, нээлттэй болгох, шүүхийн хяналтыг боловсронгуй болгох замаар тайван хуран чуулах эрх чөлөөг дур мэдэн хязгаарлахаас сэргийлэх боломжтой.

Жагсаал, цуглааныг мэдэгдэх, бүртгэх журам нь хөнгөн шуурхай, чирэгдэлгүй, үнэ төлбөргүй байх шаардлагатай. Энэ хүрээнд 50 хүртэл цөөн тооны оролцогчтой буюу олон нийтийн хөдөлгөөнд үлэмж нөлөө үзүүлэхгүй нутаг дэвсгэрт болох жагсаал, цуглааныг заавал бүртгүүлэх шаардлага тавихгүй байх эрх зүйн зохицуулалтын жишиг бий. Урьдчилан төлөвлөх боломжгүй, аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан нь тайван өрнөж байгаа тохиолдолд түүнийг бүртгэгдээгүй гэх үндэслэлээр албадан тараахаас хамгаалах зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай. Жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэлгүй зохион явуулсан нь оролцогчдыг хамгаалах үүргээс цагдаагийн байгууллагыг чөлөөлөхгүй.

<sup>147</sup> Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, “Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”, 2022 он, 47 дахь тал. “Жагсаал цуглааны зорилгыг хэмжих шалгуур тодорхойгүй тул тухайн жагсаал цуглааны үеэр эмх замбараагүй байдал үүсгэх маш бага магадлал байхад л ийм зорилготой хэмээн үзэж татгалзах эрх хэмжээг Засаг даргад өгсөн” гэж дүгнэжээ.

<sup>148</sup> Сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн засаг дарга харьяа нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллагын удирдлагаар хангах чиг үүрэгтэй байдаг нь жагсаал, цуглааны үеэр нийгмийн хэв журмыг сахиулах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, төрийн байгууллагуудын харилцан уялдааг хангахад өгөөжтэй байдаг талаар Засаг даргын Тамгын газрын алба хаагчид ХЭҮК-т мэдээлж байлаа.

### **2.3.8 Жагсаал, цуглааны үйл явцад хяналт тавих, олон нийтийг мэдээллээр хангах, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх, мэргэжлийн үйл ажиллагааг дэмжих**

Жагсаал, цуглааны үйл явцад хяналт тавих, олон нийтийг мэдээллээр хангах, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх мэргэжлийн үйл ажиллагааг хязгаарлах, саад хийхийг хориглох зохицуулалтыг ЖЦХЖТХ-д тусгавал зохино. Эдгээр мэргэжлийн байгууллага, хүмүүсийн оролцоо нь хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хууль сахиулах байгууллагаас албадлагын арга хэмжээг хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмын дагуу хэрэгжүүлсэн эсэхийг баталгаажуулах чухал үүрэгтэй.<sup>149</sup> Энэ хүрээнд сэтгүүлч, хүний эрхийн ажиглагч, жагсаал, цуглааны оролцогчид болж буй үйл явцыг баримтжуулах, цахим орчинд мэдээлэл түгээхийг хуулиар хамгаалж, гагцхүү хүчирхийлэл өдөөх зорилготой мэдээлэл түгээхэд хүний эрхийг хязгаарлах журамд нийцсэн, тохирсон хязгаарлалтыг хуульд тусгавал зохино.<sup>150</sup>

Жагсаал, цуглааны үйл явцад хяналт тавих, олон нийтийг мэдээллээр хангах, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх мэргэжлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөхөд чиглэсэн аливаа үйлдэл, оролдлогыг хориглоно. Тухайлбал, жагсаал, цуглааны үеэр радио долгионы сүлжээ сарниулах нь хөндлөнгийн ажиглагч, сэтгүүлч, хүний эрх хамгаалагчид, сонгуулийн ажиглагчдын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх хэлбэр юм. Радио долгионы тухай хуулийн 5<sup>1</sup> дугаар зүйлийн 5<sup>1</sup>.1.9-т заасны дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах хороо (ХХЗХ)-ны 2020 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдрийн 69 тоот тогтоолын хавсралтаар баталсан “Радио холбооны сүлжээ сарниулах тоног төхөөрөмж ашиглах журам”-д зааснаар гүйцэтгэх ажил, мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанаас бусад тохиолдолд сарниулах төхөөрөмж ашиглах хүсэлтийг Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд гаргаж, зөвшөөрөл авах ёстой.<sup>151</sup> Тус журмын 4.2-т зааснаар сарниулах төхөөрөмжийн хамрах хүрээний дохио бүрэн хаах хязгаарын хэмжээ нь талбайн хувьд зөвшөөрөгдсөн талбайн хэмжээ, хашаагаар, барилга байшингийн эргэн тойронд 20 метр, тасалгааны эргэн тойронд 10 метрээр тогтоожээ. Харин энэ нөхцөл шаардлага тэр бүр мөрдөгддөггүй, хэмжих бололцоогүй байж

<sup>149</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 тоот ерөнхий зөвлөмж. 2020 он, 30 дахь догол мөр. ССРР/С/ГС/37

<sup>150</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 37 тоот ерөнхий зөвлөмж. 2020 он, 94 дэх догол мөр. ССРР/С/ГС/37

<sup>151</sup> Захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн санд 2021 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдрийн 5113 дугаарт бүртгэгдсэн.

болзошгүй байна. Тухайлбал, ХХЗХ-оос 2022 оны 4 дүгээр сарын 07-ны өдрөөс эхлэн жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд өрнөсөн “Монголдоо сайхан амьдаръя” гэх уриатай цуглааны үеэр интернэтийн сүлжээ сарниулагч ашигласан эсэх талаарх ХЭҮК-ын асуулгад “Юнител ХХК-аас Сүхбаатарын талбай орчимд байрлах үүрэн холбооны бааз станцад радио давтамжийн гаднын нөлөөлөл илэрсэн гэх гомдлын дагуу тус хорооны хийсэн хэмжилтээр төрийн ордны хойд хэсгээс өргөн зурвасын сигнал илэрч байсан бөгөөд төрийн ордонд нэвтэрч нарийвчилсан хэмжилт хийх бололцоогүй байгаагүй болно” гэх албан хариултыг өгсөн болно.<sup>152</sup>

## Тохиолдол 2.17

... Комисст баттай баримт авагдаагүй, цагдаагийн байгууллагаас үгүйсгэсэн тайлбар өгч буй боловч ажиглалт хийж байсан ХЭҮК-ын болон иргэний нийгмийн ажиглагчдын дүгнэлт, олон нийтийн сүлжээгээр цацагдсан мэдээ, зураг, видео бичлэгт үндэслэн энэхүү жагсаал цуглааны үеэр радио холбооны сүлжээ сарниулах тоног төхөөрөмжийг жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд 2022 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрөөс 06-ний өдрийн хооронд ашигласан байж болзошгүй гэж дүгнэсэн. Жагсаал цуглааны талаар олон нийт бодитой мэдээлэл авах боломжтой байх нь худал мэдээлэл тарах, хардлагад үндэслэсэн эмх замбараагүй байдал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх чухал арга хэмжээ болохыг дэлхийн улс орнуудад гарсан жагсаал, цуглааны туршлага харуулж байна... Цаашид радио холбооны сүлжээ сарниулах тоног төхөөрөмжийг тодорхой үндэслэлээр ашиглах, хяналт тавих харилцааг хуулиар зохицуулах шаардлагатай.

(2022 оны 12 дугаар сар, 2023 оны 1 дүгээр сард явагдсан “Нүүрсний хулгайн эсрэг” гэх уриатай цуглааны үеийн хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтийн талаарх ХЭҮК-ын дүгнэлтээс)

Жагсаал, цуглааныг албадан тараах, хүчирхийллийн шинжтэй үйлдэл гаргасан оролцогчдыг баривчлах, албадан саатуулах үед хууль зүйн туслалцаа авах эрх, боломжийг хуулиар баталгаажуулбал зохино. Сүүлийн үед зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны үеэр хуульчид сайн дураараа нэгдэж, үнэ төлбөргүй хууль зүйн туслалцаа үзүүлсэн нь хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой байлаа. Тухайлбал, 2022 оны 12 дугаар сар, 2023 оны 1 дүгээр сард явагдсан цуглааны үеэр Хууль зүйн туслалцааны төв, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны өмгөөлөгчид нийгмийн хэв журмыг зөрчиж, жагсаалд оролцогчдын аюулгүй байдлыг алдагдуулсан, нийтийн эзэмшлийн эд зүйлсийг устгаж гэмтээсэн болон бусад шалтгаанаар цагдаагийн байгууллагад саатуулагдсан 87 иргэнд хууль зүйн зөвлөгөөг үнэ

<sup>152</sup> ХЭҮК-т ирүүлсэн ХХЗХ-ны 2022.05.13-ны өдрийн “Тайлбар, мэдээлэл хүргүүлэх тухай” 01/821 тоот албан бичиг

төлбөргүй үзүүлсэн юм. Гэвч жагсаал, цуглаанд оролцсон хүмүүс хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхийг хууль бусаар хязгаарлах, хуульч, өмгөөлөгчдийн биед нь халдах тохиолдолд гарч байгаа талаар өмгөөлөгчид ХЭҮК-т гомдол гаргаж байна.

### Тохиолдол 2.18

...Өмгөөлөгчид бид зохион байгуулалтад орж 2022 оны 4 дүгээр сарын 8-ны үүрийн 03.00-04.00 цагийн орчим “Монголдоо сайхан амьдаръя” уриатай зохион байгуулагдсан жагсаал цуглааны улмаас саатуулагдсан иргэдэд эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхээр ЦЕГ-ын Түр саатуулах 111 дүгээр төвд 10.00 цагийн орчим очсон. Гэтэл саатуулах төвийн үүдний 3 харуул саатуулагдсан хүн байхгүй гэж хэлээд биднийг тус төвд нэвтрүүлэхээс татгалзсан. Өмгөөлөгч нь өмгөөлөл, эрх зүйн туслалцаа хүссэн этгээдийн хүсэлтээр цагдан хорих нээлттэй, хаалттай хорих ангид нэвтрэн орох эрхтэй субъект юм. Удалгүй тус төвийн удирдлагууд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэл хийх үеэр өмгөөлөгч нар саатуулагдсан иргэдэд эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхээр ирсэн тул тус ангид нэвтрүүлж өгнө үү гэсэн хүсэлт тавихад “ХЭҮК ажиллаж байгаа, хүний эрх зөрчигдсөн асуудал байхгүй” гээд оруулахаас дахин татгалзсан. “Эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхээр тохиролцсон тул ажиллах боломжоор хангаж өгнө үү” гэж түр саатуулагдсан 5 иргэнийг өмгөөлөх хүсэлт гаргасан боловч тэднийг удахгүй гарна гэж хэлээд тус ангид нэвтрүүлэхгүй хүлээлгэсээр байсан. ...Түр саатуулах төвийн удирдлага нь Өмгөөллийн тухай хуульд заасан өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах баталгааг зөрчиж, түлхэх, базах, зуурах зэргээр бидний биед халдсан хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан.

...Саатуулагдсан иргэдийг 2022 оны 4 дүгээр сарын 8-ны 03.00-04.00 цагт албадан саатуулахдаа, саатуулах төвд аваачсаны дараа хэрцгий, хүнлэг бус харьцаж, биед нь халдсан, ар гэрийнхэнд нь мэдэгдээгүй, эрх, үүргийг нь танилцуулж, өмгөөлөл авах, мэдүүлгээ бүрэн өгөх, мэдүүлгийн тэмдэглэлтэй танилцаж, засвар оруулах, мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг сануулаагүй зэрэг хүний эрхийн зөрчил гаргасан гэж үзэж байна.

(МӨХ-ны гишүүн, өмгөөлөгч Ч.Ө нарын 14 өмгөөлөгчөөс 2022 оны 04 дүгээр сарын 13-ны өдөр ХЭҮК-т гаргасан гомдлоос)

### 2.3.9 Жагсаал, цуглааны үеийн хууль сахиулах ажиллагааг журамлах

Жагсаал, цуглааны үед хууль сахиулах, албадан тараах ажиллагааг ЖЦХЖТХ болон Цагдаагийн албаны хуулиар зохицуулж байна. Эдгээр зохицуулалт нь хэт ерөнхий, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний шаардлага, мөн чанарыг хангалттай хэмжээнд тусгаж чадаагүй юм. ЖЦХЖТХ-ийн 14 дүгээр зүйлд холбогдох шатны Засаг даргын шийдвэрийн дагуу цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг албадан тараахаар хуульчилсан юм. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах үндэслэл нь тайван хурах чуулах эрх чөлөөний шалгуурт нийцэхгүй

байна. Тухайлбал, бүртгэгдээгүй, бүртгүүлсэн боловч жагсаал, цуглаан хийх газрыг дур мэдэн өөрчилж, хориглосон газарт явуулж байгаа болон тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх боломжгүй этгээдээс зохион байгуулсан жагсаал, цуглааныг албадан талаарх зохицуулалт нь хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцэхгүйг өмнөх хэсгүүдэд тайлбарласан болно.<sup>153</sup> Түүнчлэн, ЖЦХЖТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.5 дахь хэсэгт “жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагч буюу түүнд оролцогчид ...үүргээ үл биелүүлснээс нийгмийн хэв журам алдагдаж, эмх замбараагүй байдал бий болсон буюу хүний амь нас, эрүүл мэндэд хохирол учирсан бол” албадан тараахаар заасан нь тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хэтрүүлэн, дур мэдэн хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Тайван жагсаал цуглааны явцад хүчирхийллийн шинжтэй үйлдэл хэсэгчлэн гарсан нь арга хэмжээг бүхэлд нь тайван бус гэж үзэх, албадан тараах үндэслэл болохгүй юм.<sup>154</sup>

Жагсаал, цуглааныг албадан тараахыг зохион байгуулагчид 2 цагийн өмнө мэдэгдэх бөгөөд Засаг даргын шаардлага авсан зохион байгуулагч жагсаал, цуглааныг сайн дураар тараахаас татгалзсан, татгалзаагүй боловч хугацаа хэтрүүлэн үргэлжлүүлсэн тохиолдолд жагсаал, цуглааныг цагдаагийн байгууллага хуульд заасан арга, хэрэгслээр албадан тараах, жагсаал, цуглааныг албадан тараахад цагдаагийн байгууллагын хүч, хэрэгсэл хүрэлцэхгүй бол Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллага буюу зэвсэгт хүчин, дотоодын цэргийн туслалцаа авах зохицуулалт ЖЦХЖТХ-д бий.<sup>155</sup> Жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлээр тогтоосон журам нь хэт ерөнхий бөгөөд Цагдаагийн албаны тухай хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмын дагуу албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж, жагсаал, цуглааныг албадан тараахаар заажээ.<sup>156</sup> Улмаар “нийтийн хэв журмыг бүлэглэн зөрчих, эсхүл нийтийн эмх замбараагүй байдлыг таслан зогсоох, хууль бус жагсаал, цуглааныг албадан тараахад” нэг бүрийн болон олон хүнд нөлөөлөх тусгай хэрэгсэл хэрэглэх журмыг тус хуулийн 52, 54 дүгээр зүйлээр зохицуулсан байна. ЦЕГ-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын

<sup>153</sup> 2 дугаар бүлгийн 2.3.3 дахь хэсгийг үзнэ үү.

<sup>154</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 34 дүгээр ерөнхий зөвлөмж, 74-79 дэх догол мөр, CCPR/C/GC/34, <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>

<sup>155</sup> Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2, 14.3 дахь хэсэгт заасны дагуу, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагыг тодорхойлсон. ЦЕГ-ын даргын тушаалаар баталсан “Нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах” журамд онцгой нөхцөл бий болсон үед зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах, тагнуул, онцгой байдал, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагуудтай харилцан ажиллах талаар заажээ.

<sup>156</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.2 дахь хэсэг.

28-ны өдрийн А/265 тушаалаар баталсан “Жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах”, “Жагсаал, цуглааныг албадан тараах”, “Нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах” журмууд нь цагдаагийн байгууллагын дотоод зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг журамлаж байна. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах одоогийн зохицуулалт нь хүний эрхийн хэм хэмжээгээр тогтоосон шаардлагад нийцэхгүй юм.

Жагсаал, цуглааны үеийн хууль сахиулах ажиллагааг журамлахдаа албадлагын арга хэмжээг үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг хясан боогдуулах, хүсэл зоригийг мохоох зорилгоор хэрэгжүүлэхийг хориглож, хүч, албадлагыг бодит шаардлага үүссэн үед, нөхцөл байдалд тохирсон хэмжээнд хэрэглэх, хүчирхийлэл өдөөсөн нэг буюу хэсэг хүмүүсийн үйлдлийг таслан зогсоосон тохиолдолд цааш нь хүч, албадлага хэрэглэхийг хориглох зохицуулалтыг холбогдох хуульд тусгавал зохино.<sup>157</sup> Түүнчлэн, жагсаал, цуглааны үед албадлагын ямар төрлийн арга хэмжээг авах шийдвэр чиглэлийг, ямар албан тушаалтан өгсөн, чиглэлийг хэрхэн хэрэгжүүлсэн, биеийн хүч, нэг бүрийн болон олон хүнд нөлөөлөх тусгай хэрэгсэл хэрэглэсэн байдлыг баримтжуулах, тэмдэглэл тодорхой хөтлөх, жагсаал, цуглааны нэг хэсэгт хүчирхийлэл үйлдэгдсэн тохиолдолд албадлагыг арга хэмжээг хэсэгчилсэн авах журам, жагсаал цуглааны үеийн хууль сахиулах ажиллагаанд дагнан сургаж, дадлагажуулсан алба хаагчийг ажиллуулах, хүч, албадлага хэрэглэсэн тохиолдолд эмнэлгийн тусламж авах боломжийг заавал бүрдүүлэх шаардлагыг холбогдох хуульд тусгах шаардлагатай.

Жагсаал цуглааныг тараахад галт зэвсэг хэрэглэхийг хориглож, энгийн хувцастай цагдаагийн алба хаагч ажиллах журмыг тодорхой болгох, хэн болохоо далдлан албан үүрэг гүйцэтгэж буй цагдаагийн алба хаагч хэн болохоо илчлэхгүйгээр албадлага хэрэглэх, жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл үүсгэх зорилготой зөрчил өдөөхийг хориглох зохицуулалтыг хуульд тусгавал зохино. Жагсаал, цуглааны үеэр хууль сахиулж, албадлага хэрэгжүүлж буй цагдаагийн алба хаагч үйлдлийнхээ хариуцлагыг бүрэн хүлээх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс дүрэмт хувцас өмсөх, бүрэн эрх, хэн болохыг нь гэрчлэх бичиг баримтыг биедээ авч явах, баривчилсан, албадан саатуулсан хүмүүсийг зөөвөрлөх цагдаагийн албаны тээврийн хэрэгсэл ялгах тэмдэгтэй байх шаардлагыг холбогдох хуульд тусгах нь хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилсан сэргийлэх юм. Үзэл бодлоо илэрхийлсэн, тайван жагсаал, цуглаан хийсэн иргэдийг албадан саатуулсан цагдаагийн алба хаагчид нь дүрэмт хувцас өмсөөгүй, албан үнэмлэхээ уншигдахуйц байдлаар

<sup>157</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн талаар гаргасан 34 дүгээр ерөнхий зөвлөмж, 78 дахь догол мөр, CCPR/C/GC/34, <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>

үзүүлээгүй, албадан саатуулсан хүмүүсийг тээвэрлэсэн авто машин нь таних тэмдэггүй байсан зэрэг зөрчлийг Монголын Эмнести Интернэшнл байгууллага баримтжуулжээ.<sup>158</sup>

Цагдаагийн албаны тухай хуульд заасан жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө оролцогчдод бүх төрлийн холбоо, мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай сум, дүүргийн Засаг даргын шийдвэрийг мэдэгдэж, биелүүлээгүй, эсхүл эсэргүүцсэн тохиолдолд авах арга хэмжээг урьдчилан анхааруулах, албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулах арга хэмжээ авахгүй байх дутагдал нийтлэг байна. Мөн тайван жагсаал, цуглааныг албадан тараах зайлшгүй шаардлага үүсээгүй, холбогдох Засаг даргын шийдвэр гараагүй байхад Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 23 дугаар зүйл буюу гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох цагдаагийн алба хаагчийн шаардлагыг биелүүлээгүй, эсэргүүцсэн иргэнд албадлага хэрэглэх зохицуулалтыг үндэслэн жагсаал, цуглааныг тараах тохиолдол гарч байна.<sup>159</sup> Мөн, тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, идэвхтэй оролцсон иргэдээс тайлбар, мэдүүлэг авахаар цагдаагийн байгууллагад албадан ирүүлж, удаан хугацаагаар саатуулж, жагсаал, цуглааныг тарахад хүргэх тохиолдол мөн цөөнгүй гарч байна.

Жагсаал, цуглаанд оролцсон иргэдийн хувийн мэдээллийг хууль сахиулах, тусгай чиг үүргийн байгууллагууд хууль бусаар ашиглах, тэднийг мөрдөн мөшгөх, жагсаал, цуглаан хийх хүсэл зоригийг мохооход ашиглахгүй байх баталгааг бүрдүүлж, хувийн мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах, ашиглах үйл явцад хяналт тавих механизм бий болгох хэрэгтэй. Ялангуяа, технологийн хөгжил дэвшлийн эрин үед хүний байршил тогтоох, нүүр царай таних хэрэгслийг ашиглаж байгаа байдал, хүний цахим ур мөрийг мөшгөх, хувийн захидал, харилцааг хянах үйл ажиллагааг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэн журамлах шаардлагатай байна.

<sup>158</sup> Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа”, 2022 он, 21 дэх тал.

<sup>159</sup> Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа”, 2022 он, 18 дахь тал.



## Тохиолдол 2.19

...“Иргэн М.Э-ээс “2022 оны 04 дүгээр сарын 07, 08-ны өдөр болсон “Монголдоо сайхан амьдаръя” уриатай цуглаанд оролцсон эсэхийг Төрийн тусгай хамгаалалтын газраас тодруулж, надад жагсаал, цуглааны хуулийн талаар мэдээлэл өгөхдөө миний гар утасны дугаарыг ааваас авч холбогдсон нь хувийн мэдээллийг хууль бусаар цуглуулж, хувийн нууцаа хамгаалуулах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд халдсан” гэсэн гомдлыг ХЭҮК-т гаргажээ. Гомдлыг шалгахад Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын ажилтан нь хуулиар бүрэн эрх олгогдоогүй, иргэн М.Э-ээс тайлбар авах хууль ёсны үндэслэл үүсээгүй байхад түүний гар утасны дугаарыг олж авч, цуглаанд оролцсон үйлдэлтэй нь холбогдуулан харилцаж, анхааруулга өгсөн нь тогтоогдсон тул хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцуулахаар Комиссын гишүүний 2022 оны 09 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 04/20 дугаар шаардлагыг хүргүүлсэн. Шаардлагын дагуу хурандаа Т-д албан тушаал бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан болохыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын 2022 оны 10 дугаар сарын 06-ны өдрийн 963 дугаар албан бичгээр Комисст мэдэгджээ...

Жагсаал, цуглааны үеэр цагдаагийн алба хаагчид бэртэх, эрүүл мэндээрээ хохирох тохиолдол цөөнгүй гардаг. Тухайлбал, 2022 оны 4 дүгээр сард болсон цуглааны үеэр цагдаагийн 9 алба хаагч, 2022 оны 12 дугаар сараас 2023 оны 1 дүгээр сард болсон цуглааны үеэр цагдаа, дотоодын цэргийн байгууллагын 13 алба хаагч гэмтэж, эмнэлгийн тусламж авсан нь цагдаагийн алба хаагчдын аюулгүй байдал, хамгаалах хувцас, техник хэрэгслээр бүрэн хангагдаагүй байгааг харуулж байна. Хууль сахиулах байгууллагын хүний болон материаллаг нөөц, чадавхыг бүрдүүлэх нь тайван хуран чуулах эрх чөлөөг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нэг баталгаа юм. Сайжруулах шаардлагатай энэ бодит байдлын зэрэгцээ хууль сахиулах ажиллагааны үед гарсан санаатай, болгоомжгүй үйлдэл, эс үйлдлийн үр дагаврыг төр хариуцах үүргийг хуульчилж, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулбал зохино. ЖЦХЖТХ-ийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдийн үйлдэлд Зөрчлийн хуулийн 5.8 дугаар зүйлд заасны дагуу хариуцлага тооцохоор хуульчилсан байдлыг тайван хуран чуулах эрх чөлөөний шаардлагын үүднээс хянан үзэх шаардлагатай байна.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалтыг дээр өгүүлсэн байдлаар сайжруулахын зэрэгцээ олон нийт, төрийн албан хаагч, хууль сахиулагчийн хандлага, соёлыг өөрчлөхгүйгээр дорвитой өөрчлөлт бий болохгүйг онцлон тэмдэглэж байна. Хууль сахиулах байгууллагын болон төрийн захиргааны алба хаагчдад тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөний мөн чанар, ач холбогдол, албан үүргээ энэхүү эрх чөлөөг дэмжих презумциар гүйцэтгэхийг учир холбогдлыг ойлгуулж, жагсаал цуглааныг зохицуулах, хянах, зөрчлийг яриа хэлэлцээний аргаар шийдвэрлэх, биеийн хүч, тусгай хэрэгслийг хуулийн дагуу хэрэглэх мэдлэг, ур чадвар суулгах нь тулгамдсан асуудал юм.

## 2.4 ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Иргэний нийгмийн орон зай бол ардчилсан ёс, хүний эрх, эрх чөлөөг биежүүлэгч тулгуур хүчин зүйл бөгөөд иргэд эвлэлдэн нэгдэж, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломж, төр тунгалаг, нийгэм бүтээлч байхын үндэс болдог. Нийгмийн байгуулалтаа иргэний нийгэмд тулгуурлан хөгжүүлэх эрхэм зорилгыг Монгол Улс Үндсэн хуулиараа тунхаглаж, энэ үзэл санаанд нийцүүлэн эрх зүйн шинэтгэлийн замын зургийг тодорхойлсон.<sup>160</sup> Иргэдийн оролцоо, хяналт бүхий иргэний нийгмийг хөгжүүлэхэд нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс эвлэлдэн нэгдэж, олон нийтийн байгууллага байгуулах эрх чөлөө хангагдсан байх нь нэн чухал юм.

Социалист тогтолцооны үед хүн амын тодорхой бүлэг, ажил мэргэжил, урлаг, спорт зэрэг нэгдмэл сонирхлоор дагнаж ажилладаг олон нийтийн байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж ирсэн хэдий ч иргэний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлдөг, төрийн үйл ажиллагаанд иргэний хяналт хэрэгжүүлдэг, хараат бус, төрийн бус байгууллагууд (ТББ) 1990-ээд оны эхэн үеэс байгуулагдсан. Тэдгээр байгууллагууд Монгол Улсын хууль тогтоомж, төрийн бодлогыг боловсронгуй болгох, иргэний боловсролыг дээшлүүлэхэд чухал хувь нэмэр оруулж ирсэн. 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай хууль (ТББТХ) батлагдсан нь ТББ-ыг бүртгэх, үйл ажиллагааны ерөнхий чиглэлийг тодорхойлоход зохих үүрэг гүйцэтгэсэн юм. 1998 онд 1075 ТББ хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн бол энэ тоо жил ирэх бүр өсөж, 2021 онд 26441 (1762 сан) бүртгэгдсэн байна. Төрлөөр нь авч үзвэл, 2023 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдрийн байдлаар нийт 1882 сан, 620 шашны байгууллага, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд 5, үндэсний хүмүүнлэгийн байгууллага 1, холбоо 28964 бүртгэлтэй байна.<sup>161</sup>

Үндсэн хууль, ИБУТЭОУП, ТББТХ-иар Монгол Улсын иргэний эвлэлдэн нэгдэх, олон нийтийн байгууллага байгуулах үндсэн эрх чөлөөг баталгаажуулсан нь иргэний нийгмийн орон зай хөгжихөд түүхэн үүргээ гүйцэтгэсээр ирсэн. Харин сүүлийн жилүүдэд иргэний нийгмийн байгууллага байгуулах, санхүүжилт хайх, хүлээн авах, үйл ажиллагаа явуулахад нь саад учруулахуйц хэт хяналтыг хуульчлах явдал дэлхийн улс орнуудад нэмэгдэж байгааг судалгаа харуулж байна. Тухайлбал, 2022 оны байдлаар 48 улсад ийм хууль тогтоомж баталсан, батлах төлөвтэй байгаа бөгөөд үүнд Монгол Улсыг хамааруулжээ.<sup>162</sup> Дэлхийн эрх чөлөөний

<sup>160</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн 1992 оны №01 дугаар.

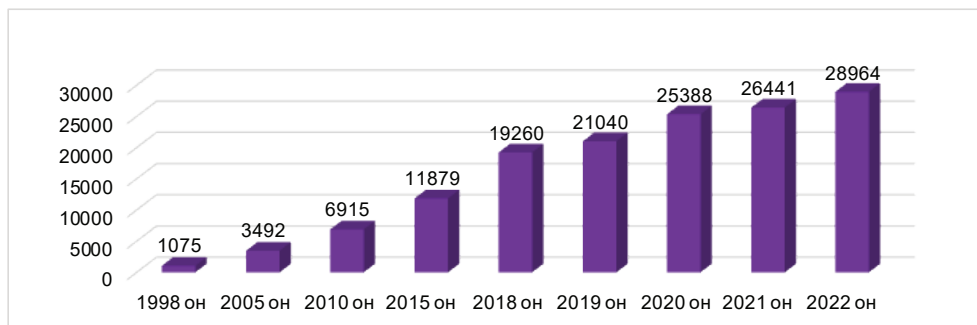
<sup>161</sup> Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн лавлагаа, 2023 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдөр.

<sup>162</sup> Эмнести Интернэшнл байгууллага, “Эвлэлдэн нэгдэх эрх, иргэний нийгмийн байгууллагын талаарх хуулийн төслүүдтэй холбогдуулан 2022 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдөр гаргасан уриалга”, 2022 он, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>

тайланд дурдсанаар, Монгол Улсад эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө ерөнхийдөө хангагдсан боловч иргэний нийгмийн байгууллагуудын чадавх сул, төрийн бодлого шийдвэрт үзүүлэх нөлөөлөл бага, хязгаарлагдмал эрх, үүрэгтэй байна.<sup>163</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэлхийн холбоо (CIVICUS)-ны иргэний оролцооны байдлын 2022 оны индекст Монголын иргэний нийгмийн оролцооны түвшин дэлхийн 179 орноос 110 дугаар байранд жагсаж, хязгаарлагдмал эрх чөлөөтэй гэж дүгнэжээ.<sup>164</sup> Иймд ардчиллыг бэхжүүлэх, иргэний нийгмийг чадавхжуулах, дэмжих талаарх төрийн бодлогыг эрх зүйн зохицуулалттай уялдуулах шаардлагатай байна.<sup>165</sup>

Монгол Улсын иргэний нийгмийн байгууллагын төлөвшил, үйл ажиллагааны тогтворжилт олон хүчин зүйлээс хамаарах боловч ТББТХ 26 жилийн хугацаанд тогтвортой үйлчилсэн нь зарим талаараа сайн нөлөө үзүүлсэн гэж болно. Хууль батлагдсанаас хойш үйл ажиллагаа явуулах ТББ-уудын тоо өсөж, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, салбар чиглэл, нийслэл, аймаг бүрд хүрч ажилладаг иргэний нийгэм төлөвшин хөгжиж байна. Өнөөдрийн байдлаар сайн дурын үндсэн дээр гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, нийтэд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд буюу холбоо, сан байгуулж, улсын бүртгэлд бүртгүүлж, үйл ажиллагаа явуулах байдлаар энэхүү эрхээ хэрэгжүүлж байна.

### **Бүдүүвч 2.5 Улсын бүртгэлд бүртгэлтэй ТББ-ын тоо (оноор)**



<sup>163</sup> Фрийдом хаус. “Дэлхий дахин дахь эрх чөлөөний төлөв байдал: Монгол Улс”, 2021 он, <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2021>

<sup>164</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэлхийн холбоо (CIVICUS), “Иргэний оролцооны байдлын индекс” - 2022 он, <https://monitor.civicus.org/country/mongolia/>, Нээлттэй улсын ангиллаас бууралттай улсын ангилалд шилжсэн.

<sup>165</sup> Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3 дугаар зүйлийн 3.3-т иргэний нийгмийн байгууллагыг дэмжих нь дотоод аюулгүй байдлын үндэст хамаарахаар заасан. Мөн 3.3.4.2-т “Төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжинэ. Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны бүтээлч арга, хэлбэрүүдийг хөгжүүлнэ” гэж заасан.

Бүртгэлтэй ТББ-уудын тоо хэдий олон ч тогтмол, системтэй үйл ажиллагаа явуулдаг нь харьцангуй цөөн байна. Санхүүгийн боломж, хүний нөөцийн тогтвортой байдал, удирдлагын чадавх зэрэг нь ТББ-ууд оршин тогтнох, амжилттай ажиллахад гол нөлөө үзүүлдэг. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын 80 гаруй хувь нь нийслэлд, үлдсэн хувь нь орон нутагт бүртгэлтэй байна. Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн байгууллагууд нь ихэнхдээ жижиг хэмжээтэй, орон тооны ажилтангүй, ихэвчлэн сайн дурын үндсэн дээр ажилладаг.<sup>166</sup>

ТББТХ 1997 онд батлагдсанаас хойш нийт 8 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон нь гол төлөв бусад хууль тогтоомж батлагдсантай холбоотой байна.<sup>167</sup> Эдгээр нь тухайн салбарын хуулийн хэрэгцээг тусгаснаас бус, ТББ-ууд ялангуяа ашгийн бус үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзаагүй, зарим өөрчлөлт нь нөхцөл байдлыг дордуулсан гэж судалгааны байгууллага дүгнэжээ.<sup>168</sup> Харин 2002 оноос ТББТХ-ийг өөрчлөх хуулийн төслүүд боловсруулах ажил эхэлж, 2003, 2009, 2011, 2013, 2014, 2019 онуудад ажлын хэсгүүд шинэчлэгдэн байгуулагдаж, ажилласан юм.<sup>169</sup> Гэвч эдгээр хуулийн төслийг эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, иргэний нийгмийн хөгжил, бодит нөхцөл, хэрэгцээ шаардлагыг харгалзаагүй, судалгаанд үндэслээгүй, олон нийтийн оролцоог хангаагүй, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хэт хязгаарласан хэмээн оролцогч талуудаас шүүмжилж ирсэн.<sup>170</sup> Хамгийн сүүлд Засгийн газраас Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл болгон өөрчлөн боловсруулж, 2021 оны 11 дүгээр сарын 24-ний өдөр УИХ-д өргөн барьсан боловч хуулийн төслүүдийг УИХ-ын чуулганаар хэлэлцэх эсэхийг эцэслэн

<sup>166</sup> Иргэний нийгмийн танилцуулга: Монгол Улс. “Азийн хөгжлийн банкны судалгааны материал”, 2019 он, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/525716/civil-society-brief-mongolia-mn.pdf>

<sup>167</sup> 1998 онд Татварын ерөнхий хуулийн, 2002 онд Иргэний хуулийн, 2003, 2015 онууд Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн тухай хуулийн, 2015 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл болон 2016 онд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуультай уялдуулан тус тус нэмэлт, өөрчлөлтийг Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд оруулсан.

<sup>168</sup> ХЗДХЯ, Швейцарын Хөгжлийн Агентлаг, “Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа”, 2017 он.

<sup>169</sup> ХЗДХЯ-аас 2002 оноос Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай, Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх тухай, Нийтэд тустай үйл ажиллагааны тухай, Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдийг боловсруулсан. Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдийг Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан. УИХ-ын чуулганаар тухайн хуулийн төслүүдийг хэлэлцэх эсэхийг хэлэлцэж эхэлсэн боловч, УИХ дахь МАН-ын бүлгээс завсарлага авснаар эцэслэн шийдвэр гаргаагүй байна. <https://lawforum.parliament.mn/files/1364/?d=1>, <https://www.montsame.mn/mn/read/282176>

<sup>170</sup> ХЭҮК, “Төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэлийн үзэл баримтлалын талаар санал солилцох уулзалт-хэлэлцүүлэг”-ийн протоколоос, 2023 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдөр.

шийдвэрлээгүй байна.<sup>171</sup>

Нэг талаас нийгэмд ТББ-уудын чадавх, хяналт, оролцоо хүчтэй байхын хэрээр төрөөс нийгэм болон иргэний өмнө хүлээсэн үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, захиргааны хүнд суртлыг халах, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай болох нөхцөл бүрдэнэ. Нөгөө талаас, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, төрийн чиг үүргийг төлөөлөн хэрэгжүүлэх зэргээр төрийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж, нийгэмд эерэг өөрчлөлтийг бүтээлдэг тул чадавх бүхий үндэсний ТББ-уудыг бэхжүүлэх нь Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үндэс болно. ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалт, ялангуяа Засгийн газраас боловсруулсан Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, эвлэлдэн нэгдэх, олон нийтийн байгууллага байгуулах үндсэн эрх чөлөөний шаардлагад нийцүүлэх үүднээс дараах асуудлуудыг санал болгож байна.

#### **2.4.1 ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулах үзэл санааны үүднээс боловсронгуй болгох**

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, хуулийн төслийн бүтэц, зохицуулах зүйлийн хүрээ, агуулгад дүн шинжилгээ хийхэд ТББТХ-ийн одоогийн зохицуулалтыг өргөжүүлж, захиргаа, зохицуулалтын шинжтэй буюу байгууллагын хэв шинжийг тодорхойлсон, үйл ажиллагаа, дотоод зохион байгуулалт, төрөөс дэмжлэг олгох механизмыг бий болгох үндсэн агуулгаар бичигджээ. ТББ-тай холбоотой зохих харилцааг төрөөс зохицуулах нь зүй ёсны асуудал боловч ТББ бол иргэдийн эвлэлдэх нэгдэх эрх чөлөөний биелэл, хуулиар хориглосноос бусад харилцааг бие даан зохицуулах орон зай болохыг хүлээн зөвшөөрч, энэ үзэл санаанд тулгуурлан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна. Олон улсын эрх зүйн үүднээс эвлэлдэн нэгдэх, олон нийтийн байгууллага байгуулах эрх чөлөөг баталгаажуулахад дараах нөхцөлүүдийг хангах шаардлагатай гэж үзжээ.<sup>172</sup> Үүнд:

- Төрөөс ТББ-тай харилцах, зохицуулахдаа ТББ-ыг хууль ёсны үйл ажиллагаа явуулна гэх итгэл үнэмшил буюу презумциэр хандах;

<sup>171</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл, үзэл баримтлал. 2021 он, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

<sup>172</sup> “Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж”, (Венецийн комисс) ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13) 17-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Guidelines on Legislation Pertaining to the Right to Freedom of Association. Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) paras. 17.

- Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх төрийн үүргийг тодорхойлох;
- ТББ-ыг үүсгэн байгуулах, гишүүнчлэлээ тодорхойлох эрх чөлөөг баталгаажуулах;
- Зорилго, үйл ажиллагаа, үйл ажиллагааны цар хүрээгээ ТББ өөрөө тодорхойлох эрх чөлөөг баталгаажуулах;
- ТББ-уудад тэгш хандах, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмыг баримтлах;
- ТББ-ын үзэл баримтлалтай байж, түүнийгээ илэрхийлэх эрх чөлөөг хүндэтгэх;
- Санхүүжилт хайх, хүлээж авах, зарцуулах ТББ-ын эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх;
- ТББ-ыг зохицуулах хууль тогтоомж, бодлого, үйл ажиллагааг зохистой тодорхойлж, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх;
- ТББ-ын үйл ажиллагааны хязгаарлалтыг хуулиар, зохистой тогтоох;
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө зөрчигдсөн тохиолдолд сэргээх үр дүнтэй механизмыг бүрдүүлэх;

Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь хэсэгт “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулна” гэж заасныг баримтлан, ТББ-уудыг холбоо, сан гэх хоёр төрөлд хамааруулсан зохицуулалтыг эргэн харах шаардлагатай. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт эвлэлдэн нэгдэж, олон нийтийн байгууллага байгуулах эрх чөлөөг баталгаажуулж, энэ хүрээнд ТББТХ-ийг батлан мөрдсөнөөс хойших хугацаанд ТББ-ын олон төрөл, хэлбэр бий болж, хөгжжээ. ТББТХ-ийг хүчингүй болгож, хоорондоо харилцан адилгүй тэдгээр байгууллагуудыг холбоо буюу сан гэх хоёр төрөлд ангилж, зохицуулах нь нэр томъёоноос шалтгаалсан ойлголтын болон эрх зүйн зохицуулалтын тодорхойгүй байдлыг үүсгэж болзошгүй. Тухайлбал, ТББТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийдээс бусад байгууллагыг ТББ-д хамаарахаар заасан бол Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2, 3.5 дахь хэсэгт улс төрийн нам, улс төрийн намын байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл, шашны байгууллага, улаан загалмай нийгэмлэг, нотариатчидын танхим, худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, шинжлэх ухааны академи, хуульчдын болон өмгөөлөгчдийн холбоо зэрэг тусдаа хуулиар зохицуулагдах хуулийн этгээд уг хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй байхаар тусгажээ. Мөн “Улс төрийн нам”-аас гадна “Улс төрийн намын байгууллага” гэх хуулийн этгээдийн төрлийг нэрлэн заасан байна.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 3.2, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг нөхөрлөл, компани, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулах, хуулийн этгээдийн төрөл тус бүрийг тусгайлсан хуулиар зохицуулахаар заажээ. Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн “төрөл”, “хэлбэр”-ийг зөвхөн зорилгоос нь шууд хамааруулан тодорхойлсон нь эрх зүйн ойлгомжгүй байдал үүсгэх эхлэлийг тавьсан гэж үзэж болохоор байна. Энэ зохицуулалтын хүрээнд Монгол Улсад үүсгэн байгуулагдах хуулийн этгээд дээрх 5 хэлбэрийн аль нэгд нь нийцсэн байх ёстой болох нь бодит байдалтай уялдахгүй байна. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд,<sup>174</sup> олон нийтийн байгууллага,<sup>175</sup> ТББ<sup>176</sup> хэмээх ойлголтуудын утга агуулгыг сайтар тодорхойлж, иргэний нийгмийн байгууллагын нэршлийг нэг мөр болгох шаардлагатай.<sup>177</sup>

#### 2.4.2 Төрийн бус байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулах

ТББ нь төрөөс хараат бусаар оршиж, үйл ажиллагаагаа явуулах мөн чанартай.<sup>178</sup> Энэ үүднээс ТББ-ын дотоод засаглал, үйл ажиллагаа

<sup>174</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд: “ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд” гэж нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үнэт зүйл, үзэл бодлын үүднээс төрийн байгууллага /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага/, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс бусад хуулийн этгээд, иргэдээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулсан төрөөс хараат бус өөрийгөө удирдах зарчмаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашиг хуваарилдаггүй хуулийн этгээд/холбоо, сан/-ийг ойлгоно” гэж томъёолсон.

<sup>175</sup> “Олон нийтийн байгууллага нь иргэний нийгмийн өөрийгөө зохион байгуулах нэг чухал хэлбэр бөгөөд нийгэмд тулгарсан тодорхой асуудлыг төрийн зүгээс саад оролцоогүйгээр хамтын хүчээр шийдвэрлэхэд гол зорилго нь оршино. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх бол тэдгээрийн сайн дурын үндсэн дээр үнэнхүү итгэл үнэмшил, ашиг сонирхол, үзэл бодлын нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн бөгөөд нэр томъёоны хувьд улс төрийн нам, эвсэл, холбоо, эвлэл, зөвлөл, нийгэмлэг гэх мэт янз бүрийн нэртэй нэгдэл, байгууллага хэлбэрээр оршин тогтнодог. Иргэдийн эвлэлдсэн нэгдлүүд нь ямар нэртэй байснаас шалтгаалахгүй эцсийн зорилго нь улс орны улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцох буюу эсхүл тухайн эвлэлдэн нэгдсэн хамт олон, хэсэг бүлэглэлийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино.” Галдангийн Совд. Монгол Улсын Үндсэн хууль: Хүний эрх. 1999 он. 120-121 дэх тал.

<sup>176</sup> НҮБ-ийн дүрмийн 71-р зүйлд НҮБ-аас анх удаа Non-Government Organization гэсэн нэр томъёог албан ёсоор хэрэглэсэн бөгөөд ингэхдээ төрөөс болон Засгийн газраас хараат бус байгууллагыг энэ ойлголтын хүрээнд хамруулсан. 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг батлахдаа “Засгийн газрын бус байгууллага” гэдгийг “төрийн бус байгууллага” гэж хэрэглэсэн.

<sup>177</sup> Төрийн бус байгууллага гэдгийг өргөн хүрээтэй ойлгох нь зүйтэй талаар Жонс Хопкинсийн Их Сургуулийн “Төрийн бус байгууллагын судалгаа”-нд дурьджээ. Тус судалгаанаас үзэхэд өргөн утгаар нь иргэдийн холбоо, сан, үйлдвэрчний эвлэл, нам, нийгмийн байгууллагыг ТББ-д багтаадаг.

<sup>178</sup> “Төрийн бус байгууллага” гэж иргэд, төрийн байгууллага (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага)-аас бусад хуулийн этгээдээс нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг хэлнэ. “Иргэний нийгэм тодорхойлолт”,

нь төрөөс хараат бусаар орших, өөрийгөө зохицуулах боломж, эрх чөлөөнд тулгуурласан байх ёстой билээ. ТББ-ын хараат бус байдал нь гишүүнчлэл, дотоод засаглалын бие даасан хараат бус байдал болон үйл ажиллагааны хараат бус байдал хэрхэн хангагдсанаар хэмжигдэнэ. Хүний үндсэн эрх чөлөө болох сайн дурын үндсэн дээр ТББ байгуулах буюу байгууллага байгуулахгүйгээр эвлэлдэн нэгдэхийг үндэсний хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ конвенцоор баталгаажуулсан.<sup>179</sup> Энэ эрх чөлөөг төрөөс хүндэтгэх сахиж, хангах үүрэгтэй. Гэхдээ нийтийн орон зайд хэрэгждэг, улс төрийн эрх чөлөө болох энэхүү эрхийг Үндсэн хууль, олон улсын эрх зүйд нийцүүлэн, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн ёс суртахуун, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулиар хязгаарлаж болно.<sup>180</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт холбоо нь үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бусаар, өөрийгөө удирдахаар заасан боловч санхүүжилт, татвар, тайлагнах, бүртгэл, хяналт зэрэг бусад зохицуулалт нь ТББ-ын дотоод засаглал, үйл ажиллагааг хэтрүүлэн зохицуулсан, ТББ-ын хараат бус байдлыг хөндөж болзошгүй байна.

#### **2.4.3 ТББ-ыг үүсгэн байгуулах эрх, гишүүнчлэл, засаглалын хараат бус байдлыг баталгаажуулах**

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.1, 12 дугаар зүйлийн 12.3.1, 12.3.2 дахь заалт, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 7.3.1, 11 дүгээр зүйлийн 11.3, 11.3.1 дэх заалтууд нь ТББ буюу холбоо, санг үүсгэн байгуулах эрх, гишүүнчлэл, дотоод засаглалын хэв маягийг хэт

---

Холбооны статистикийн алба, Нийгмийн хөрөнгө оруулалт, инновацын төв, 2010, х.18. Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010, S.18.

<sup>179</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт "нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" гэж заасан. Мөн Төрийн бус байгууллага байгуулах, эвлэлдэн нэгдэх иргэний энэхүү үндсэн эрх нь Иргэний хууль, Төрийн бус байгууллагын тухай хууль болон бусад 40 гаруй холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулж байна. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, түүний нэмэлт протоколууд, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон байгууллага байгуулах эрхийг хамгаалах тухай олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 87-р конвенц зэрэг олон улсын бусад эрхийн актаар эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан. Улс төрийн эрх чөлөөний хязгаарлалтын талаар энэ бүлгийн 2.2.1, 2.3.6 дугаар хэсгээс үзнэ үү.

<sup>180</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 22 дугаар зүйл.



нарийвчлан зохицуулжээ. Эдгээр асуудлуудын ихэнхийг ТББ дотоод журмаараа, өөрсдийн бодит нөхцөлийг харгалзан зохицуулах нь үр дүнтэй бөгөөд дотоод зохион байгуулалтыг хараат бус байдлыг хангана.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгт ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор хэд хэдэн этгээд эвлэлдэн нэгдэж, бүртгэгдээгүй холбоо байгуулж болохыг зөвшөөрч, байгууллага байгуулахгүйгээр эвлэлдэх нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан нь сайшаалтай.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд ТББ байгуулах эрхийг хэрэгжүүлэгч этгээдийг тодорхойлсон эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хэт хязгаарласан шинжтэй болжээ. Тухайлбал, холбоо, санг үүсгэн байгуулах, түүнд тодорхой ажил эрхлэхийг хүсэгч нь татварын өргүй, эсхүл дампуурлын хэрэг үүсгэгдээгүй байх, 18 насанд хүрсэн иргэн байх, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтнаас бусад төрийн албан тушаалын ажил эрхэлдэггүй байх, үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх асуудлын хүрээнд хориг арга хэмжээний жагсаалтад ороогүй байх, тэдгээртэй хамаарал бүхий этгээд биш байхаа нотолсон байх, эрүүдэн шүүх, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг үйлдэж, шүүхээр гэм буруутай нь тогтоогдоогүй байх зэрэг тодорхой шаардлага, хязгаарлалтыг тогтоосон байна.<sup>181</sup>

Татварын өргүй, эсхүл дампуурлын хэрэг үүсгэгдээгүй байх, тодорхой албан тушаал эрхлэх болон өөрөөс хамааралгүй асуудлаас болж хязгаарлалтад орохоор заасан нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг татварын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх болзолт нөхцөлтэй болгож, эвлэлдэн нэгдэх үндсэн эрх чөлөөг “хүн бүрд” олгосон ИБУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийг зөрчсөн бөгөөд энэ нь хүний эрхийн зөрчилд тооцогдохоор байна.

Мөн Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3 дахь заалтад зааснаар ТББ-ыг үүсгэн байгуулагч нь терроризмтой тэмцэх асуудлын хүрээнд хориг арга хэмжээний жагсаалтад ороогүй байх, тэдгээртэй хамаарал бүхий этгээд биш байхаа нотолсон байхыг шаардсан байна. Энэ нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.5 дахь заалтад “Хамаарал бүхий этгээд” гэж тухайн нийтийн албан тушаалтны эцэг, эх, төрсөн ах, эгч, дүү, гэр бүлийн гишүүн, хамтран амьдрагч, эхнэр / нөхөр/-ийн эцэг, эх, төрсөн ах, эгч, дүү, бусад нэгдмэл сонирхолтой

<sup>181</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 9.2.1, 12.3.1, 12.3.2 дахь заалт, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл 7.3.1, 11.3, 11.3.1 дэх заалт, 2021 он, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

этгээдийг хэлнэ гэж заасан. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "...хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна", 2 дахь хэсэгт "хүнийг ...нас, хүйс, ...эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна", мөн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт "...нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно", мөн зүйлийн 14 дэх хэсэгт "...Гэм буруутны ял зэмлэлийг түүний гэр бүлийн гишүүд, төрөл саданд нь халдаан хэрэглэхийг хориглоно" гэж заасантай нийцэхгүй байна.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлийн 12.3.1, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3.1 дэх заалтад холбоо, санг үүсгэн байгуулагч нь 18 ба түүнээс дээш настай иргэн байна гэж заасан нь Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 15 дугаар зүйлд заасан хүүхэд "хүн бүр" гэсэн нэр томъёоны хүрээнд илүү ерөнхий баталгаагаар хангагдах ёстой гэж заасан хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн, мөн ИБУТЭТОУП-ын 26 дугаар зүйлд хүүхдийг ямар ч үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон заалтыг зөрчсөн байна. Зарим тохиолдолд хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх, холбоо байгуулах эрх чөлөөг хууль ёсоор хязгаарлаж болохыг зөвшөөрдөг.<sup>182</sup> Гэхдээ хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх зүйн чадамжтай холбоотой тодорхой хязгаарлалт байж болно. Уг хязгаарлалт нь хуульд үндэслэсэн, олон улсын хэм хэмжээгээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль ёсны зорилгод нийцсэн байх ёстой.<sup>183</sup> Иймд иргэний эрх зүйн чадамжтай уялдуулан 18 насанд хүрсэн байх эсэх талаар уян хатан зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй.

Дээрх хоёр хуулийн төслүүдэд Монгол Улсад хувийн хэргээр оршин суугч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний холбоо байгуулах эрхийг баталгаажуулсан дэвшилттэй заалт орсон нь сайшаалтай.<sup>184</sup> Мөн

<sup>182</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж, (Венецийн комисс) ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13). 142-146-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) paras. 142-146.

<sup>183</sup> Венецийн комисс. Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тайлан: Олон улсын стандарт, Үндэсний Үндсэн хуулиуд, *CDL-AD(2014)005-e*, 3 April 2014. Venice Commission, Report on the Protection of Children's Rights: International standards and national constitutions, *CDL-AD(2014)005-e*, 3 April 2014.

<sup>184</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай

гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний Монгол Улсад иргэний нийгмийн байгууллага буюу холбоо, сан байгуулах эрхэнд хуулиар хязгаарлалт тогтоож болохоор заасан нь үндэсний аюулгүй байдал болон олон улсын хүний эрхийн эрх зүйгээр зөвшөөрөгдсөн.<sup>185</sup>

Түүнчлэн хуулийн төслүүдэд гишүүнчлэлийн асуудлыг хэт хязгаартай зохицуулсан байна. Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь хүмүүс сайн дурын үндсэн дээр нэгдэн нийлэх замаар нийтлэг зорилго, ашиг сонирхлоо хамтдаа хэрэгжүүлэхэд тусалдаг эрх юм. Энэхүү эрх нь ардчилсан нийгмийн мөн чанарын салшгүй хэсэг бөгөөд хүний эрхийг хангах, хамгаалах урьдач нөхцөл болдог. Иргэд нийтлэг хэрэгцээ, ашиг сонирхолдоо нэгдэн төрийн бус байгууллагыг аливаа хэлбэрээр зохион байгуулах, чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх эрхийг төрөөс хангах ёстой. Иймд ТББ байгуулахад гишүүний тоо, хязгаар заах шаардлагагүй байж болох юм.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэгт “Холбоо байгуулахаар тохиролцсон 5-аас доошгүй этгээд холбоог үүсгэн байгуулна” гэж, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 15.1 дэх хэсэгт “нийтийн сангийн удирдах зөвлөл 5-аас доошгүй, хувийн сангийн удирдах зөвлөл 3-аас доошгүй гишүүдтэй байх”-аар заасан байна. Тухайлбал, 2-3 хүн (өөр илүү хүн шаардлагагүй гэж үзээд) дүрмийн зорилгоо тодорхойлж үзэл бодол, сонирхол, үзэл санааны нэгдэлдээ тулгуурлан төрийн бус байгууллага үүсгэн байгуулах эрхийг хязгаарлажээ.

Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 15-28 дугаар зүйлд холбооны дотоод засаглал, бүтэц зохион байгуулалтыг нарийвчлан хуульчлахаар тусгасан байгаа нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын засаглалын хараат бус байдалд нөлөөлж болзошгүй юм. Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь үзэл санаа, итгэл үнэмшил, төлөөлөх эрх ашгаараа нэгдэх, гишүүнчлэлээ чөлөөтэй тодорхойлох эрх чөлөөг хүнийг үндэслэлгүйгээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчимд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх боломжийг баталгаажуулдаг. Иймд дээр дурдсан хувь хүний шинж чанар, статусын үндсэн дээр холбоо байгуулах, гишүүнчлэлтэй холбоотой хүмүүсийг ялгавартай хандах бодит үндэслэл байх ёстой. Арьс өнгө, хүйс, ажил, албан тушаал, бэлгийн чиг баримжааны хувьд ялгавартай хандах үндэслэл байж болохгүй.<sup>186</sup>

хуулийн төсөл, 2021 он. <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

<sup>185</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван наймдугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг.

<sup>186</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж, (Венецийн комисс) ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (ЕАБХ АБ/ АИХЭА). Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан, (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13) Зарчим 5: Тэгш харьцах, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, 95-96-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Adopted by the Venice Commission at its

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 12, 15, 17, 24, 28 дугаар зүйлд заасан болон Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсэгт хувийн сан нь дансандаа дор хаяж 10 сая төгрөг байршуулах ёстой бол хувийн болон нийтийн сангууд 3 болон 5-аас доошгүй гишүүдийн бүрэлдэхүүнтэй удирдах зөвлөл, хяналтын хороотой байж, жил бүр аудит хийлгэж, аудитын төлбөр төлдөг байх ёстой гэж заасан байна.<sup>187</sup> Энэ нь холбоо, санг үүсгэн байгуулахад болон гишүүнчлэл цөөн, санхүүгийн чадамж дутмаг хуулийн этгээдэд эдгээр шаардлага босгыг тавьж хуульчлах нь одоо оршин тогтнож байгаа олон төрийн бус байгууллагыг хаагдахад хүргэж болзошгүй эрсдэлт нөхцөл байдлыг бүрдүүлэхээр байна<sup>188</sup>.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь бусад хүмүүстэй ТББ шинээр байгуулах, холбоонд гишүүнээр элсэх, үргэлжлүүлэх, цуцлах эрхийг багтаадаг. Энэ нь нэг талаас холбоог байгуулах, элсэх гэсэн позитив эрх, нөгөө талаас ТББ-д нэгдэхийг албадахаас ангид байх гэсэн негатив эрхийн аль алийг агуулдаг. Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.6 дахь заалтад холбоо нь бүх гишүүдийн хурлаар “гишүүн нь өөр холбоо, сангийн гишүүн, үүсгэн байгуулагч болох эсэх асуудлаар шийдвэр гаргах”-аар зааж, өөр холбооны гишүүн, үүсгэн байгуулагч болохыг хориглох шийдвэр гаргах нөхцөлийг зөвшөөрснөөр Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсгээр баталгаажуулсан сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчих эрсдэлтэй байна.<sup>189</sup>

Мөн энэ эрхийн хүрээнд хэнийг ч төрийн бус байгууллагад албадан оруулж болохгүй боловч мэргэжлийн стандартыг хангуулах үүднээс нийтийн ашиг сонирхлын төлөө зарим холбоонд заавал гишүүн байхыг шаардах нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн зөрчилд тооцогдохгүй. Жишээ нь, хуульчдын эсхүл эрүүл мэндийн, архитекторын холбоонд тухайн мэргэжлийн хүн заавал гишүүн байх шаардлага үүсдэг.

#### **2.4.4 Үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг баталгаажуулах**

ТББ-ууд дүрэм, бүтэц, үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй тодорхойлж, төрийн оролцоогүйгээр шийдвэр гаргах, үндэсний болон олон улсын байгууллага байгуулах, элсэх, татгалзах эрхийг хуулиар нарийвчлан баталгаажуулах шаардлагатай байна. Холбооны эрх зүйн байдлын тухай

101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) paras. 95-96.

<sup>187</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл, 2021 он. <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

<sup>188</sup> Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв (ICNL), “Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн болон Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ”, <https://www.icnl.org/>

<sup>189</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.6 дахь заалт, 2021 он, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

хуулийн төсөлд ТББ-ын төрөөс хараат бус, улс төрийн болон шашны үйл ажиллагаанаас ангид байж ажиллах, өөрийгөө удирдан, хууль тогтоомжийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах зарчмыг ТББтХ-ийн нэгэн адил баталгаажуулжээ.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 болон 6.6 дахь хэсэгт дүрэмд заасан зорилго, үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхийн тулд нийт үйл ажиллагааны 50 хувиас хэтрүүлэхгүй аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болох, олсон орлогоо зөвхөн дүрэмд заасан зорилго, үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд зарцуулахаар заасан. Энэ нь ТББ-ын аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг хязгаарласан шинжтэй байж болох тул аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болох хувийг нэмэгдүүлэн тооцох эсхүл орлогыг дүрэмд зааснаас бусад зорилгоор, нийгмийн сайн сайхны төлөө ашиглаж болох зохицуулалтаар өөрчлөх нь зүйтэй. ТББ-ын өөрийгөө санхүүжүүлэх зорилгоор явуулж буй ашиг олох үйл ажиллагааг боломжит дээд төвшинд дэмжсэн зохицуулалт шаардлагатай. Учир нь ингэж байж, оршин тогтоно, гадаадын хууль бус, зүй бус санхүүжилт хязгаарлагдана.

Мөн Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлд төрийн зарим чиг үүргийг хууль, гэрээний үндсэн дээр холбоогоор гүйцэтгүүлэхээр заасны хүрээнд төрийн байгууллага, холбооны хооронд байгуулах гэрээнд заавал тусгах нөхцөл буюу гэрээний жишиг загварыг ямар байгууллага батлах асуудлыг нарийвчилж, процессын журмыг батлах эрх шилжүүлсэн зохицуулалтыг тодорхой тусгах шаардлагатай. Үүнээс гадна төрийн чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгэж байгаа хуулийн этгээдийн хүлээх нэмэлт үүргийг тодруулах шаардлагатай байна.

ТББ-уудын үйл ажиллагаа, санхүүжилт олон нийтэд ил тод, нээлттэй байх зохицуулалт хэрэгтэй. Одоогийн өргөн барьсан төслүүдэд төрийн бус байгууллагуудын зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагааг хэт их хязгаарлах, явуулах үйл ажиллагааг нарийвчлан тодорхойлохыг оролдох нь эрх чөлөөнд харшилж, хууль ёсны нөлөөллийн үйл ажиллагаанд саад учруулж болзошгүй байна. Харин Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.1, 9.1.2 дахь заалт, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл 7 дугаар зүйлийн 7.1.1, 7.1.4 дэх заалтад холбоо, сан улс төрийн нам, улс төрийн намын байгууллагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх,<sup>190</sup> тэдгээрийг санхүүжүүлэх, шашин номлох, ухуулан дэлгэрүүлэх зэрэг шашны байгууллагын үйл ажиллагаа явуулахыг хориглох, терроризмыг санхүүжүүлэх, мөнгө угаахын эсрэг тодорхой зохицуулалтууд оруулсан нь сайшаалтай.

<sup>190</sup> Улс төрийн намын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “нам нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийгмийн ашиг сонирхол болон хувийн үзэл бодол, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгын үүднээс сайн дураараа эвлэлдсэн Монгол Улсын иргэдийн нэгдэл мөн” гэж заасан.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.1 дэх заалтад “Улс төрийн намын байгууллагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх” гэж заасныг эргэж нягтлан, ойлголтыг тодорхой болгох шаардлагатай. Мөн улс төрийн намууд дэргэдээ намын залуучуудын, эмэгтэйчүүдийн гэх мэт олон төрлийн ТББ-тай, төрийн өндөр албан тушаалтнууд олон төрлийн ТББ-ын тэргүүн, удирдах зөвлөлд ажиллах болсныг энэ хуулиар хязгаарлажээ. Энэ нь ТББ-аас төрийн эрх мэдлийг олж авах, хэрэгжүүлэхийг дэмжих буюу улс төрийн үйл ажиллагаа явуулахыг хязгаарлахыг зорилготой боловч иргэдийн холбоо, нэгдлийн яг ямар үйл ажиллагааг нь хориглох зохицуулалт тодорхойгүйгээс хуулийн энэхүү заалтын хэрэгжилтийн хамрах хүрээг бас тодорхойгүй болгож болзошгүй байна.<sup>191</sup> Өөрөөр хэлбэл, зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагааг хэт хязгаарлах нь иргэний нийгмийн байгууллагуудаас төрийн үйл хэрэгт хяналт тавих, иргэдийн дуу хоолойг төрд хүргэх асуудал хумигдах эрсдэл гарна. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үндсэн зорилгын нэг хэсэг нь төрийн үйл ажиллагаанд тавих хөндлөнгийн, хараат бус хяналтын үүргийг хэрэгжүүлэхдээ улс төртэй холбоотой, хамааралтай үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай болдог. Мөн төрийн эрх мэдлийг хянах, хязгаарлах, иргэдийн улс төрийн оролцоог дэмжих, ардчиллын үнэт зүйлийг хөгжүүлэх, улс төрийн сонгуулийн үйл явцад олон нийтийн хяналт тавихад хязгаарлалт бий болох эрсдэлтэй юм.

Олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээний дагуу төрийн бус байгууллагууд бодлогын шинэчлэлийн төлөө ухуулга, сурталчилгаа хийх, олон нийтийн анхаарлыг татсан асуудлыг хэлэлцэж, олон нийтийн хэлэлцүүлэгт хувь нэмэр оруулах, санал хураалтын явцад санал асуулга болон судалгаа хийх зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг тул ийнхүү хориглох нь тэднийг хууль ёсны санаачилгад саад учруулж, төр засгийг шүүмжлэгчдийг дуугүй болгох, эцсийн дүндээ ардчилсан оролцоог бууруулж болзошгүй.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг 2021 онд баталсан. Уг хуулийн үндсэн зорилго нь “..хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйн эсрэг хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үзэл бодлоо илэрхийлж, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээний хүрээнд хүний эрхийг хамгаалж буй үйл ажиллагааг хязгаарлаж болохгүй” гэж заасан.<sup>192</sup> ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн үндсэн зохицуулалтыг харгалзан үзэх шаардлагатай.

<sup>191</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл 9.1.1, 9.1.2 дахь заалт, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл 7.1.1, 7.1.4 дэх заалт, 2021 он, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

<sup>192</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дугаар зүйл.

## 2.4.5 ТББ-ын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх механизм бүрдүүлэхгүй байх

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 38, 39, 40 дүгээр зүйлд холбооны бүртгэл, хяналтын нэгдсэн тогтолцоог бий болгож, иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хэрэгжилтийг хангах ажлыг нэгдсэн бодлого, зохион байгуулалтаар хангах, төр, иргэний нийгмийн харилцааг зохицуулах чиг үүрэг бүхий Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгожээ. Ийнхүү хуульчилсан байдал нь ТББ-ын үйл ажиллагааг хэт зохицуулж, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хөндөх эрсдэлийг үүсгэсэн байна.

Бусад хяналт, зохицуулалтын байгууллагууд оршин тогтнож байхад Зөвлөлийг байгуулах шаардлагатай холбоотой асуулт үүсэж байгаа бөгөөд хүнд суртал, хяналтын нэмэлт давхаргыг бий болгож, байгууллагуудад илүү их дарамт учруулна гэдэг шүүмжлэл иргэний нийгмийн байгууллагуудаас гарч байна.<sup>193</sup> Түүнчлэн хуулийн төслийн 38 дугаар зүйлийн 38.12 дахь хэсэгт Зөвлөлийн гишүүнд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулалт явуулах, чөлөөлөх, урамшуулал олгох нарийвчилсан журмыг Засгийн газар батлах, 38 дугаар зүйлийн 38.14 дэх хэсэгт зөвлөлийн ажлын албаны төсөв, 40 дүгээр зүйлийн 40.5 дахь хэсэгт иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих мөнгөн хөрөнгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, хяналт тавих журмыг Засгийн газар батлах, 38 дугаар зүйлийн 38.9 дэх хэсэгт тус зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайд батламжлахаар тус тус заажээ. Товчхондоо иргэний нийгмийн байгууллагуудын асуудал эрхэлсэн байгууллагын шинжтэй статусыг хуульчлахаар зохицуулсан байна. Эдгээр, тодорхой бус зохицуулалт нь төрөөс төрийн бус байгууллагын дотоод хэрэгт зүй бусаар хөндлөнгөөс оролцох, хязгаарлах, улмаар иргэний нийгмийн байгууллагуудын дотоод засаглал болон үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг алдагдуулсан байх тул хүний эрхийн эрх зүй талаас дэмжих боломжгүй байна.

Харин хуулийн төслийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.8 дахь заалтад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагаанд өртөх магадлал, эмзэг байдлын талаарх судалгааг хийх болон Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.8 дахь заалтад заасан үндэсний эрсдэлийн үнэлгээг 2 жил тутамд хийх, эрсдэлийг хянах, бууруулах талаар тусгайлан зохицуулахаар заасан нь том дэвшил бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс Үндсэн хууль болон олон улсын хүний эрхийн

<sup>193</sup> Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв (ICNL), “Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн болон Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ”, <https://www.icnl.org/>

эрх зүйгээр зөвшөөрөгдсөн. Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага (ФАТФ)-ын “8 дугаар зөвлөмж”, “1 дүгээр шууд хэрэгжилт”-ийн дагуу 2020 оны 3-6 дугаар сарын хооронд хийгдсэн Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээгээр тэдгээрийн эрсдэл нь 0.46 оноо буюу дунджаас доогуур үнэлэгдсэн байна. Хэдийгээр энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх эрсдэл, заналхийлэл бага боловч суурь эмзэг байдал буюу төрийн бус байгууллагын ялангуяа сангийн хөрөнгийн зарцуулалтыг өөр зорилгоор ашиглах тохиолдол нэлээд гардаг. Мөн нийтлэгээр бүртгэл, хяналт, тайлагналт, ил тод байдлын тогтолцоо сул, эрх зүйн орчин боловсронгуй бус, ТББ-ын зүгээс дотоод засаглалд анхаарах, хуулийг хэрэгжүүлэх нь тааруу зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн гэж дүгнэсэн.<sup>194</sup>

Дүгнээд хэлэхэд Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийг Монгол Улсад ашгийн бус хуулийн этгээдүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах чиг үүрэгтэй, хяналтын байгууллага болгон байгуулахаар тусгасан байна.

## **2.4.6 ТББ-ыг бүртгэх, хариуцлага ногдуулах, татан буулгах зохицуулалтыг эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний шаардлагад нийцүүлэх**

### **2.4.6.1 Бүртгэлийг хялбарчилж, ТББ-уудын хэв шинжид нийцүүлэх**

Олон улсын хүний эрхийн байгууллагуудаас хүний эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх, төрийн бус байгууллагуудыг үүсгэн байгуулах, үйл ажиллагаа явуулахад төрөөс дэмжлэг үзүүлэх, эрх зүйн таатай орчин бүрдүүлэхийг зөвлөж ирсэн.<sup>195</sup> Үүнд бүртгэл, зөвшөөрөл, лиценз олгох,

<sup>194</sup> Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага (ФАТФ) 2019 оны 10 дугаар сарын 18-ны өдөр, Монгол Улсыг мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх стратегийн дутагдалтай улс орнуудын жагсаалт буюу “саарал” жагсаалтад оруулсан. Тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсний дүнд Монгол Улс бусад улс орнуудтай харьцуулахад хамгийн богино хугацаанд буюу нэг жилийн дотор “саарал” жагсаалтаас гарч чадсан улс болсон. Энэ нь улс төрийн өндөр түвшний дэмжлэг, төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа сайн байсны үр дүн гэж шинжээчид дүгнэдэг. ФАТФ, Парис, Франц, [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html)

<sup>195</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж, Венецийн комисс, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ХЭДКГ). Венецийн комиссын 101 дүгээр үндэсэн хуралдаанаар баталсан. Страсбург/Варшав хот, 2014 оны 12-р сарын 12-13. 2-р зарчим: Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх төрийн үүрэг. 71-75-р догол мөр. Зарчим 3: Үүсгэн байгуулах, гишүүнчлэлийн эрх чөлөө. 76-82-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) Principle 2: The state's duty to respect, protect and facilitate the exercise of the right to freedom of association. paras. 71-75. Principle 3: Freedom of establishment and membership. paras. 76-82, <https://www.venice.coe.int/>



татвар, санхүүжилтийн зохицуулалттай холбоотой бүх нөхцөл, журмыг хялбарчлахыг хичээх төрийн эерэг үүрэг, таатай орчныг бүрдүүлэх асуудал орно. Нөгөө талаас хүн бүр аливаа ялгаварлан гадуурхалтгүйгээр эвлэлдэн нэгдэх эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх, бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй байгууллагуудыг үйл ажиллагаагаа бодитоор хэрэгжүүлэх нөхцөлийг баталгаажуулна. Бүртгүүлээгүй төрийн бус байгууллагыг хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрч, тэднийг үйл ажиллагаа хуулийн хүрээнд чөлөөтэй явуулах, хүчирхийлэл, дарамт, шахалтаас ангид байдлаар хэрэгжүүлэх баталгааг хангаж, бүртгэлийг хялбар, хүртээмжтэй боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгт ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор хэд хэдэн этгээд эвлэлдэн нэгдэж, бүртгэгдээгүй холбоо байгуулж болно.<sup>196</sup> Бүртгэгдээгүй холбоо нь хуулийн этгээдийн эрхгүй бөгөөд холбогдон үүсэх харилцааг Иргэний хуулийн 481, 482 дугаар зүйлээр зохицуулна гэж төрийн бус байгууллагыг улсын бүртгэлд бүртгүүлэлгүй үйл ажиллагаа явуулж болох эрхийг баталгаажуулахаар тусгасан нь сайшаалтай.<sup>197</sup> Иргэний хуулийн дагуу хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллагын харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулахаар болж байгаа нь дэвшил юм. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс<sup>198</sup> байгууллага байгуулах, хуулийн этгээдийн эрх авах боломж нь хязгаарлагдмал байдаг асуудалд зохицуулалт болно.

Цахим шилжилт, технологийн хөгжлийн улмаас хүмүүс биеэр уулзахгүй, орон зай, хил хязгаараас үл хамааран онлайнээр эвлэлдэн нэгдэх, зохион байгуулалтад орж үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой болсон байна. Энэ асуудлыг хууль зүйн хувьд зохицуулах шаардлагатай. Бүртгэлгүй холбооны зохицуулалтад энэ талаар нарийвчлан тусгах хэрэгцээ шаардлага байна. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 19, 20 дугаар зүйлд заасны дагуу онлайн орчинд байгаа хүмүүс адил эрх,

---

[webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](http://webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

<sup>196</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд заасан “ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд” гэж нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үнэт зүйл, үзэл бодлын үүднээс төрийн байгууллага (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага), нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс бусад хуулийн этгээд, иргэдээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулсан төрөөс хараат бус өөрийгөө удирдах зарчмаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашиг хуваарилдаггүй хуулийн этгээд (холбоо, сан)-ийг ойлгоно.

<sup>197</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл, 2021 он, <https://lawforum.parliament.mn/project/269/>

<sup>198</sup> Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалтад: “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн” гэдэгт бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согог нь орчны бусад саадтай нийлсний улмаас бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар нь хязгаарлагдсан хүнийг” гэж тодорхойлсон.

ялангуяа үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь хил хязгаараас үл хамааран, өөрийн хүссэн хэлбэрээр хамгаалагдах ёстой. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, хувийн нууц болон бусад хүний эрхийг онлайнаар, тэр дундаа үндэсний ардчилсан, ил тод институцээр дамжуулан хамгаалах талаар олон улсын хүний эрхийн гэрээ конвенцоор хүлээсэн үүргийнхээ дагуу интернэт дэх аюулгүй байдлын асуудлыг шийдвэрлэхийг бүх улс орнуудад уриалсан байдаг.<sup>199</sup> Интернэт дэх хүний эрх чөлөө, аюулгүй байдлыг хангах замаар хууль дээдлэх нь эдийн засаг, нийгэм, соёлын хөгжлийг бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

#### **2.4.6.2 ТББ-ыг татан буулгах үндэслэлийг эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний шаардлага нийцүүлэх**

Татан буулгах үндэслэл нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний шаардлагад нийцсэн байх нь зүйтэй байна. Тухайлбал: Холбоо, сангуудыг хэт өргөн хүрээт үндэслэлээр албадан татан буулгах зохицуулалт оруулсан бөгөөд үүнээс сэргийлэх эрхийн хамгаалалтгүй байна. Жишээлбэл, Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1.3 дахь заалтад улс төрийн намын үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх эсвэл санхүүжүүлэх, шашны байгууллагын үйл ажиллагаа явуулах, үндсэн зорилго, үйл ажиллагаагаа өөрчилсөн зэрэг хэд хэдэн үндэслэлээр холбоог татан буулгахаар тусгасан. Мөн санхүүгийн тайлагналын шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд улсын бүртгэлийн байгууллага холбоог бүртгэлээс хасаж болохоор заасан. Сангийн тухай хуулийн төсөлд мөн адил үндэслэлээр санг татан буулгах, бүртгэлээс хасах тухай заасан. Холбоог сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах нь "...олон улсын хүний эрхийн тухай хуульд нийцсэн дотоодын хууль тогтоомжийг эрээ цээргүй зөрчиж, илт аюул занал учруулахаар байгаа тохиолдолд хэрэглэх ёстой арга хэмжээ юм". Холбоог сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах нь зөвхөн нэн ноцтой зөрчил гаргасан тохиолдолд авах арга хэмжээ бөгөөд ингэхдээ хамгийн багадаа урьдчилж мэдэгдэх, сонсгол хийх, дараа нь давж заалдах эрхийг олгох нь зүйтэй.<sup>200</sup> Холбоог татан буулгах үндэслэл, журам, эд хөрөнгийн

<sup>199</sup> "Интернэт дэх хүний эрхийг дэмжих, хамгаалах, хэрэгжүүлэх нь олон улсын бага хурал" НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл, 2012 оны 6-р сарын 29, [http://www.coe.int/t/dqhl/standardsetting/media/belgrade2013/Online%20freedom%20of%20expression.%20assembly.%20association%20MCM\(2013\)007 en Report lanBrown.pdf](http://www.coe.int/t/dqhl/standardsetting/media/belgrade2013/Online%20freedom%20of%20expression.%20assembly.%20association%20MCM(2013)007%20en%20Report%20lanBrown.pdf).

<sup>200</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж, (Венецийн комисс) ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13), 95-96-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR).

зохицуулалтыг нарийвчлан тодорхойлж, холбогдох хариуцлагыг Зөрчлийн тухай болон Эрүүгийн хуульд нийцүүлэн тодорхойлох хүрээнд хуулийн төслийн 31 дүгээр зүйлд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг сайн дурын үндсэн дээр болон албадан татан буулгахаар зохицуулсан байна. Түүнчлэн ТББ-ыг татан буулгахтай холбоотой харилцааг шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрсөн нь сайшаалтай.

#### **2.4.6.3 ТББ-д хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлийг эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний шаардлага нийцүүлэх**

Эрүүгийн хуулийн 9.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "...тохиолдолд хуулийн этгээдийг татан буулгах албадлагын арга хэмжээ хэрэглэнэ.", мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Хуулийн этгээдийн салбар, төлөөлөгчийн газар нь гэмт хэрэг үйлдсэн бол салбар, төлөөлөгчийн газрыг татан буулгаж болно." гэжээ. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид зөвхөн хоёр төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн хуулийн этгээдэд татан буулгах ял шийтгэхээр байна. Өөрөөр хэлбэл, Эрүүгийн хуулийн 29.8 дугаар зүйлд заасан "Террор үйлдэх", 29.9 дүгээр зүйлд заасан "Террор үйлдэхэд бэлтгэсэн" гэмт хэрэг үйлдсэн хуулийн этгээдэд татан буулгах албадлагын арга хэмжээ оногдуулахаар байна. Холбоо нь төлбөрийн чадваргүй болсон тохиолдолд нэхэмжлэгч, эсхүл хариуцагчийн өөрийнх нь шаардлагаар иргэний хэргийн шүүх дампуурсанд тооцох, гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас татан буулгах ял оногдуулах бол эрүүгийн хэргийн шүүхээс татан буулгах асуудлыг шийдвэрлэхээр байна.

Харин бусад үндэслэл буюу хуулийн төслийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1.3 дахь заалтад заасан хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.11 дэх заалтад заасан хориглосон үйл ажиллагааг явуулсан буюу улс төрийн нам, улс төрийн намын байгууллага, шашин номлох, ухуулан дэлгэрүүлэх үйл ажиллагаа явуулсан, үндсэн зорилгоо өөрчилж ашгийн төлөө ажиллах, аливаа хэлбэрээр ашиг хуваарилах, хүний ялгаварлан гадуурхах, 31.2 дахь хэсэгт хуульд заасан бусад үндэслэлээр татан буулгах шийдвэрийг аль шүүх гаргах нь тодорхойгүй байна. Мөн төрийн бус байгууллагыг татан буулгах үндэслэлгүй бол зөрчилд тооцон торгох шийтгэл оногдуулахдаа тухайн хуулийн этгээдийг цаашид санхүүгийн хувьд оршин тогтнох, үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах нөхцөл боломжийг олгох үүднээс зохистой харьцааг нь харгалзан үзэх талаар олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээгээр зөвлөдөг болно.

---

Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) paras. 95-96.

## 2.4.7 ТББ-ыг төрөөс санхүүжилтийн зохистой дэмжлэгийг бий болгох

ТББ-ын санхүүгийн хараат бус байдлын илэрхийлэл нь түүний олон эх үүсвэрт санхүүжилт бөгөөд энэ нь хараат бус байдлын нэг баталгаа болдог. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2004 оны мэдээгээр ТББ нь олон улсын донор байгууллагуудаас 59,0 хувь, хувь хүнээс хандиваар 27,9 хувь, өөрийн үйл ажиллагааны орлогоос 12,6 хувийн санхүүжилт тус тус бүрдүүлсэн байна.<sup>201</sup> Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2011 оны тооллогын дүнгээр ТББ-ын нийт санхүүжилтийн 3,9 хувь нь гишүүний татвар, 21,4 хувь нь хандив, 67,7 хувь нь олон улсын санхүүжилт, 7 хувь нь бусад эх үүсвэрээс гэж бүртгэгджээ.<sup>202</sup> Харин 2020 оны 5 дугаар сарын байдлаар ТББ-аас авсан асуулгын дүнгээр ТББ-ын 28,9 хувь нь үйл ажиллагааны орлогоор, 18,6 хувь нь хандив тусламжаар, 25,8 хувь тэтгэлгээр, 26,8 хувь бусад орлого (төрөөс үзүүлсэн хандив, гишүүний татвар бусад гэх мэт)-оор санхүүждэг гэсэн дүн гарсан байна.<sup>203</sup> Монгол Улсад ТББ-ууд нь үйл ажиллагааны орлого буюу аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулсны орлого, төрийн захиргааны байгууллагын зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлсний төлөө олсон орлого, нийтэд тустай үйл ажиллагааг төлбөртэй явуулснаас олсон орлого болон хандиваар голлон санхүүжиж байгааг дээрх статистик харуулж байна. ТББ-уудад үйл ажиллагааны үндсэн санхүүжилт байхгүй,<sup>204</sup> олон улсын байгууллагын төсөл,

<sup>201</sup> Монгол Улсын Засгийн газар, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, "ТББ-ын үйл ажиллагааны тайлан", 2004 он.

<sup>202</sup> Үндэсний Статистикийн Хороо, Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2011 оны болон 2021 оны тооллогын нэгдсэн дүн, <http://web.nso.mn/nadamn/index.php/catalog/1328>, <https://medee.nso.mn:3005/api/articles/imagesCk/1664508051202-nso-AANT-2021.pdf>

<sup>203</sup> Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага ФАТФ Зөвлөмж 8, мөн Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ, Парис. <https://fiu.mongolbank.mn/documents/cma/20180531F2.pdf>

<sup>204</sup> ХЭҮК-оос 2023 оны 3 дугаар сард 17 аймгийн 25 ТББ-аас асуумжийн хуудсаар судалгаа авахад дараах нийтлэг тулгамдсан асуудалтай байна. Үүнд: Үйл ажиллагаа явуулахад санхүүжилт дутмаг байдаг. Орон нутгийн төрийн байгууллагаас ямар санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэггүй. Санхүүжүүлэгч байгууллагуудад төсөл бичиж хүргүүлэх, гишүүний хураамж зэргээс санхүүжилтээ босгож үйл ажиллагаа явуулдаг. Татвар төлдөггүй буюу татварын Х тайлан гаргадаг гэж олон байгууллага хариулсан байна. Өөрийн гэсэн байргүй, санхүүжилт дутмагаас түрээсийн байранд байнга үйл ажиллагаа явуулахад бэрхшээл учирдаг гэжээ. Тухайлбал: "Өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлдэг байгууллагын хувьд төрөөс авч байгаа татвар, шимтгэл, байнгын гардаг зардлууд дээр төрөөс дэмжиж өгдөггүй тул ихээхэн хүндрэл гардаг. Татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, Нийгмийн даатгал, Дулааны болон цахилгааны урсгал зардлууд дээр байнга өртэй гардаг. Орон нутгийн төрийн байгууллагуудаас санхүүжилт ердөө өгдөггүй ч нийгмийн түншлэлийн гэрээнийхээ хүрээнд хамтран ажиллах ажлын хүрээнд гарч байгаа зардал дээр хуваалцдаг. Мөн нийгмийн түншлэлийн гэрээний хүрээнд хамтран ажилладаг. Гишүүдийн татвараас санхүүждэг. Мөн ҮЭХ-ны байрны өрөөнүүдийг түрээсэлдэг. Түүнээс орж ирсэн түрээсээр санхүүжилтээ бүрдүүлж байна. Татварын хувь хэмжээ өдрөөс өдөрт нэмэгдэж байгаа нь маш их хүндрэл болж байна. Манай ҮЭХ-ны хувьд 2021 онд шинэ байртай болсон. Гэтэл үл хөдлөхийн татвар 0.6 байснаа 0.8 болсноос хамаарч өрөнд орж байна.

хөтөлбөрийн санхүүжилтэд тулгуурлан үйл ажиллагаа явуулах нь түгээмэл тул тасралтгүй үйл ажиллагаагаа явуулахад бэрхшээл учирч, үндсэн чиглэлээсээ өөр үйл ажиллагаа эрхлэхэд хүргэж байна.

Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 35 дугаар зүйлд нийтэд тустай үйл ажиллагааны санхүүжилт олон талт эх үүсвэртэй байхаар зохицуулах нь зохистой атал санхүүгийн дэмжлэгийг төвлөрүүлэн Засгийн газрын хяналтад оруулахаар хуульчилсан нь ТББ-ын хараат бус байдалд сөрөг үр дагавартай байна. Мөн хуулийн төслийн 35.3 дахь хэсэгт төрөөс тэргүүн ээлжид дэмжлэг үзүүлэх нийтэд тустай үйл ажиллагааны чиглэлийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бусад бодлогын баримт бичигтэй уялдуулан Засгийн газар хоёр жил тутам тогтоож, батлахаар заасан. Энэ нь ТББ-н дотоод засаглал, үйл ажиллагааны бие даасан гол мөн чанар болох төрөөс хараат бусаар орших эрх чөлөөний суурь зарчмыг алдагдуулахаар байна.

Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлд ТББ-аар төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэхтэй холбоотой асуудлыг тусгасан. Түүнчлэн төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх жагсаалт, чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх шийдвэр, сонгон шалгаруулах, гэрээ байгуулах, хэрэгжилтийн хянах журмыг Засгийн газар батлахаар заасан нь хэт нэг талын шинжтэй байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу Иргэний нийгмийн байгууллагуудаас тендерийн үнэлгээний хороонд гишүүнээр сонгогдож, төсвийн санхүүжилттэй төсөл хөтөлбөрүүдэд хяналт тавин ажиллах болсон. Энэ төрлийн гишүүнчлэл, оролцооны үр дүнд Иргэний нийгмийн байгууллагууд Засгийн газрын санхүүжилтийн зарцуулалтад хяналт тавих, хариуцлагыг сайжруулах болно. Мөн ТББ-ууд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу зарлагдах тендерт ямар нэг тусгай хөнгөлөлт эдлэхгүйгээр хуулийн дагуу баримт материалаа бүрдүүлэн, чөлөөт өрсөлдөөнөөр оролцоод явах нь зүйтэй. Харин хуулийн төслийн 36 дугаар зүйлийн 36.1 дэх хэсэгт зааснаар Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд ТББ-дын ирүүлсэн тайланг үндэслээд 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасны дагуу санхүүгийн болон бусад дэмжлэг иргэний нийгмийн байгууллагуудад үзүүлдэг байх нь зохисгүй. Энэ нь олон улсын хүний эрхийн эрх зүйгээр дэмждэг иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний тэгш харьцах, ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрх чөлөөний суурь зарчим зөрчигдөхөд хүрнэ.<sup>205</sup>

---

Манайх үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, хүн амын орлогын татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл, цахилгаан, дулаан, холбооны зардлаа төлж барахааргүй болоод байна.” (Орон нутгийн ТББ-ын Тэргүүнтэй хийсэн ярилцлагаас... 2023 он.)

<sup>205</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж. (Венецийн комисс)

Татварын хөнгөлөлтөөр дэмжих зохицуулалтыг илүү тодорхой тусгах нь зүйтэй байна. Тухайлбал: Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт “төрөөс нийтэд тустай үйл ажиллагааг тогтмол эрхэлдэг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд л татвар, санхүүжилтийн тодорхой дэмжлэг үзүүлнэ” гэж заасан. Харин ТББ-ын нийтэд тустай үйл ажиллагааг дэмжиж, санхүүжилт олгосон аж ахуйн нэгж, иргэн, хуулийн этгээдэд зохистой дэмжлэг үзүүлэх асуудал тусгагдаагүй байна. Иймд ТББ-уудыг дэмжсэн иргэн, хуулийн этгээдүүдийг татварт ногдох орлогыг хасаж тооцох, хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөд хамруулах, төрөөс татаас олгох хэлбэрээр дэмжих зэрэг урамшууллын механизм, зохицуулалтыг нарийвчлан тодорхой тусгах шаардлагатай. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль, эрх зүйн орчинд ТББ нь аж ахуйн үйл ажиллагаа болон төрийн зарим чиг үүргийг хууль, гэрээний үндсэн дээр явуулж болохоор заасан боловч аж ахуйн үйл ажиллагааг явуулах нөхцөл, шаардлага, төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийг тодорхойлсон нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй. Үүнийг тусгайлан хуулиар зохицуулахаар тусгах шаардлагатай.

Дотоодын санхүүгийн эх үүсвэр дутмагаас Монгол Улсын ТББ-ууд үйл ажиллагаа явуулж, оршин тогтноход гадаад улсын төрийн болон ТББ, олон улсын байгууллагын санхүүгийн дэмжлэг голлох үүрэг гүйцэтгэж байна.<sup>206</sup> Монгол Улсын эдийн засгийн чадавх сул байгаа өнөө үед санхүүгийн гадаад эх үүсвэр нь иргэний нийгэм, ТББ-ын оршин байж, хараат бус үйл ажиллагаа явуулахад чухал үүрэгтэй боловч хэт хамаарал нь үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулж болохыг үгүйсгэх аргагүй. Иймд ТББ-уудын гадаад эх үүсвэрээс санхүүжилт хайх, хүлээн авах, зарцуулах зохицуулалтыг оновчтой тогтоох нь Монгол Улсын язгуур эрх ашгийг хөндөх эмзэг асуудал юм.

Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.10 дахь заалтад “Үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн 14.2 дахь хэсэгт заасан үйл

---

ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА). Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13). Зарчим 5: Тэгш харьцах, ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрх чөлөө. 93-96-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) Principle 5: Principle 5: Equal treatment and non-discrimination. paras.93-96, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

<sup>206</sup> Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2011 оны болон 2021 оны тооллогын нэгдсэн дүн. Үндэсний Статистикийн Хороо. <http://web.nso.mn/nadamn/index.php/catalog/1328>, <https://medee.nso.mn:3005/api/articles/imagesCk/1664508051202-nso-AANT-2021.pdf>, мөн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа. ХЗДХЯ, Швейцарын Хөгжлийн Агентлаг. 2017 он.

ажиллагаа болон тэдгээр этгээдтэй харилцаа холбоо тогтоох, санхүүжилт авах зэрэг үйл ажиллагааг явуулахыг хориглоно”, Сангийн эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 13 дугаар зүйлийн 13.3 дахь хэсэгт “Гадаад улсын тусгай албад, түүний халхавч байгууллага болон үндэсний эв нэгдлийг бусниулах, мөнгө угаах, террорист болон экстремист үйл ажиллагаа явуулдаг, санхүүжүүлдэг байгууллага, хувь хүнээс, эсхүл хандивлагч нь тодорхойгүй санхүүжилт авахыг хориглоно”, эдгээр хуулийн төслүүдэд санхүүжилт авахыг хориглосон хувь хүн, байгууллагын талаарх мэдээллийг цагдаа, авлигатай тэмцэх, тагнуулын байгууллага хамтран гаргаж, нээлттэй мэдээлэх гэж тусгажээ.<sup>207</sup> Энэ зохицуулалт нь зарчмын хувьд ТББ-ын оршин байх, хараат бус үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөөг хөндөхгүй<sup>208</sup> боловч “гадаад улсын тусгай албад”, “халхавч байгууллага”, “үндэсний эв нэгдлийг бусниулах”, “мөнгө угаах”, “террорист болон экстремист үйл ажиллагаа явуулах” гэх зэрэг гадаад эх үүсвэрээс санхүүжилт хайх, хүлээн авах ТББ-ын боломж, чадавхийг тодорхойлох үндсэн ойлголтуудыг нэг мөр, тодорхой болгох шаардлагатай.

## 2.5 ДҮГНЭЛТ

Зэвсэгт мөргөлдөөн, иргэний дайн, байгалийн гамшгаас улбаатай үүссэн дүрвэгсдийн асуудал, террорист халдлага, эдийн засгийн хямрал нь 1990-ээд оны сүүл үеэс эхлэн дэлхийн хэмжээнд ардчилсан, эрх чөлөөт орон зай хумигдах нөхцөлийг үүсгэсэн юм.<sup>209</sup> Энэ байдлыг Ковид-19 цар тахал, Украины дайн, түүгээр дамжин илэрч, даамжирч буй дэлхийн улс орнуудын хуваагдал, геополитикийн хурцадмал байдал, үнийн өсөлт, эдийн засгийн зогсонги байдал хурдасгах төлөвтэй байна. Ардчилсан, эрх чөлөөт байдлыг хэмждэг бүх индекс дэлхийн хүн амын 10 орчим хувь нь бүрэн

<sup>207</sup> Холбооны эрх зүйн байдлын хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4.

<sup>208</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх нэгдсэн удирдамж. (Венецийн комисс) ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Венецийн комиссын 101 дүгээр үндсэн хуралдаанаар баталсан (Венец, 2014 оны 12-р сарын 12-13). Зарчим 9: Хязгаарлах хууль тогтоомж, хуульчлагдсан байдал. 108-111-р догол мөр, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

Joint Guidelines on Freedom of Association. (Venice Commission) OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014) Principle 9: Legality and legitimacy of restrictions. paras. 108-111, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

<sup>209</sup> Анна Люрман, Стаффан И.Линдберг “Автократчлалын гурав дахь давалгаа энд байна: Энэ яагаад шинэ зүйл вэ?”, (Anna Luhrmann and Staffan I. Lindbergh, A third wave of autocratization is here: What is new about it?) 2019 он, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2019.1582029>

эрх чөлөөтэй улс орнуудад амьдарч байгааг илтгэж байна.<sup>210</sup> Гэвч гэнэтийн сорил, дэлхийн хямрал нь төлөвшсөн, эрх чөлөөт иргэдтэй, тогтвортой ардчилсан улс орнуудын урт хугацааны давуу талыг харуулах боллоо. Сорил, хямрал нь тэдгээр улс оронд төр ба иргэний итгэлцлийг бэхжүүлж, төрийн болон зах зээлийг удирдлага, зохицуулалтыг сайжруулж, инновац, шинэ бүтээлийг бий болгож, дараагийн хямралыг даван туулах хамтын дархлааг суулгаж байна.<sup>211</sup> Уур амьсгалын өөрчлөлт, ундны усны хомсдол, цөмийн зэвсэг зэрэг хүн төрөлхтний оршихуйн эрсдэлийг яриа хэлэлцээ, хамтын зүтгэл, хэвшмэл бус сэтгэлгээ, технологийн хөгжил, тэдгээрийг нөхцөлдүүлэгч ардчилсан төр, эрх чөлөөт, бүтээлч хүнгүйгээр шийдвэрлэх боломжгүй. Иймд ардчилсан, эрх чөлөөт Монгол Улс орших нь үндэсний аюулгүй байдлын баталгаа, алсын хараа бөгөөд иргэний оролцоог дэмжих нь түүний суурь юм.

Хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэн дээдэлж, хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх Үндсэн хуулийн эрхэм зорилго, үнэт зүйлсээ Монгол Улс тууштай, тогтвортой сахиж байна. Тухайлбал, Монгол Улс Эдийн засгийн судалгааны байгууллагаас гаргадаг ардчиллын 2022 оны индекст 167 улсаас 66 дугаар байрт,<sup>212</sup> V-Dem институтын ардчиллын 2022 оны индекст 179 улсаас 77 дугаар байрт,<sup>213</sup> Фрийдом хаус байгууллагын дэлхийн эрх чөлөөний индекст 100-аас 84 оноо авч, улс төрийн эрх чөлөөтэй 84 улсын нэгт тооцогдож,<sup>214</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэлхийн холбоо (CIVICUS)-ны иргэний

<sup>210</sup> Энэ бүлгийн 2 дугаар эшлэлийг үзнэ үү.

<sup>211</sup> Карл Бенедикт Фрей, Чинчих Чен, Жоржио Президент нар, “Ардчилал, соёл ба цар тахал: улс төрийн дэглэм ба улс орнуудын ковид-19-д хариу үйлдэл үзүүлэх байдал”, Оксфордын Их Сургууль (Carl Benedikt Frey, Chinchih Chen Democracy, culture, and contagion: political regimes and countries responsiveness to Covid-19), 2020 он, [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion\\_May13.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion_May13.pdf), Илан Алон, Мэттью Фаррелл, Шаомин Ли, “Дэглэмийн төрөл ба ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ” (Ilan Alon, Matthew Farrell, Regime Type and COVID-19 Response), 2020 он, 52–160 дахь тал, [https://digitalcommons.odu.edu/management\\_fac\\_pubs/49/](https://digitalcommons.odu.edu/management_fac_pubs/49/), Макс Мейер, “Ардчилал: Эрх чөлөөгөөр дамжуулсан хөгжил цэцэглэлт”, (Max Meyer, Prosperity Through Freedom), 2020 он, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-47408-9>, Гилл-Тиней, П. “Либерал энх тайван: Либерал хэм хэмжээний өсөлт ба улс хоорондын хүчирхийллийн бууралт”, (Patrick Gill-Tiney, A Liberal Peace? The Growth of Liberal Norms and the Decline of Interstate Violence), “Зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх” сэтгүүл 413, 2022 он, 66(3), <https://doi.org/10.1177/00220027211035554>, “Үндсэн хууль судлал” сэтгүүлийн тусгай дугаар, “Дэлхий дахинд Үндсэн хуулийн задрал, шинэчлэлтийг үнэлэх нь”, (Assessing Constitutional Decay, Breakdown and Renewal Worldwide), 2022 он, 5-17 дахь тал, <https://www.iacl-democracy-2020.org/journal-issue>

<sup>212</sup> Эдийн засгийн судалгааны байгууллага (EIU), “Ардчиллын индекс”, 2022 он, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

<sup>213</sup> V-Dem институт, “Ардчиллын индекс” 2022, 2023 он, 44 дэх тал, [https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem\\_democracyreport2023\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf)

<sup>214</sup> Фрийдом хаус байгууллага, “Дэлхийн эрх чөлөөний индекс”, 2023 он, <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2022>



оролцооны байдлын 2022 онд индекст 100-аас 61 оноо авчээ.<sup>215</sup> Монгол Улсын ардчилал, улс төрийн эрх чөлөөний ерөнхий зураг эерэг боловч ужиг доголдлын зэрэгцээ шинэ эрсдэл үүсч байна.

Дэлхийн ардчилсан орон зайн агшилт, бараа, бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт, эдийн засгийн зогсонги байдал зэрэг Монгол Улсын дотоодын нөхцөл нь иргэний оролцоо хумигдах эрсдэлийг нэмэгдүүлж болзошгүй. Үүний зэрэгцээ улс төрийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх, хангах талаарх ужиг доголдлоо засах шаардлагатай. Ковид-19 цар тахлын үеэр Монгол Улсын үзэл бодлоо илэрхийлэх, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд хяналт тавих, шүүмжлэх, оролцох идэвх эрс нэмэгдсэн. Иргэний оролцоо, шүүмж дуу хоолойг шууд бусаар намжаах, хязгаарлах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван хуран чуулах эрх чөлөөг ноцтой зөрчих тохиолдол гарч, үзэл бодлоо идэвхтэй илэрхийлдэг иргэнийг албадан саатуулах, баривчлах, эрүү, зөрчлийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэргээр айдас түгшүүр төрүүлж байгааг ХЭҮК энэ удаагийн болон ээлжит илтгэлүүдээрээ анхааруулж ирлээ.<sup>216</sup> Эрсдэл болон бодит нөхцөлийг анхаарч, иргэний оролцооны дэг журмыг тодорхойлогч эрх зүйн үндсэн зохицуулалт болох Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиудыг шинэчлэн сайжруулахад тусгах саналыг энэ бүлэгт дэвшүүлсэн болно.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль 1998 онд батлагдсан нь хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн монопол байдлыг халж, хувийн хэвшлийн, чөлөөт хэвлэлийг идэвхжүүлсэн юм. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд, сэтгүүлчдийн хараат бус, олон ургалч дуу хоолой нэмэгдсэн нь нэг талаас тэдний үйл ажиллагааг хянах, эдийн засгийн болон бусад аргаар нөлөөлөх сонирхлыг нэмэгдүүлж, нөгөө талаас, хэвлэл мэдээлэлд санхүүжилтийн хязгаарлагдмал нөхцөл нь салбарыг ийм нөлөөлөлд эмзэг болгожээ. Энэ нь хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн хэт төвлөрөл, ил тод бус байдал, бүх төрлийн цензур хэлбэрээр илэрч, олон нийт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд үл итгэхэд хүргэж байна. Хэвлэл мэдээллийн хараат байдлыг халах оролдлого үндсэндээ редакц, сэтгүүлчийн хүсэл зориг, хичээл зүтгэлийн хэмжээнд өрнөж байна. Цаашид хараат бус, мэргэжлийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг төлөвшүүлэхийн тулд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг бэхжүүлж, олон ургалч, ил тод байдал, хариуцлагыг нь дээшлүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай.

<sup>215</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэлхийн холбоо (CIVICUS). “Иргэний оролцооны байдлын индекс”, 2022 он, <https://monitor.civicus.org/country/mongolia/> Нээлттэй улсын ангиллаас бууралттай улсын ангилалд шилжсэн.

<sup>216</sup> ХЭҮК, “Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл”, 2021 он, 119 дэх тал, ХЭҮК, “Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 21 дэх илтгэл”, 2022 он, 61 дэх тал.

Монгол Улсад жагсаал, цуглаан түгээмэл зохион байгуулагдах болж, арга хэлбэр нь өөрчлөгдөж байна. 2020-2023 онд 736 удаагийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны 649 нь нийслэл Улаанбаатар хотод, 87 нь орон нутагт зохион байгуулагджээ. Үйл явдал, хэрэг тохиолдлын улмаас зохион байгуулагчгүй, бүртгүүлэх боломжгүй цуглаан аяндаа үүсэх, нэг цуглааныг эсэргүүцсэн зэрэгцээ цуглаан гарах, иргэний үл захирагдахуйн акц явуулах, хэн болохоо илчлэхгүй эсвэл урлагийн хэв маяг бүхий бүтээлч хэлбэрээр, цахим орчинд, цахим болон биет байдлыг хослуулж хамтын үзэл бодлоо илэрхийлэх боллоо. Үүний зэрэгцээ 1994 онд батлагдсан Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн зарим ойлголт, зохицуулалт хэт ерөнхий байгаагаас иргэд, төрийн албан хаагчид зөрчилдөж, үл ойлголцол гарч байна. Өнгөрсөн туршлагад үндэслэн, цаг үеийн шаардлагыг харгалзан, Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах нь тайван хуран чуулах эрх чөлөөг ардчилсан улсын зохист хэм хэмжээнд хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангахад чухал хувь нэмэр оруулна.

Иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний үндсэн дээр байгуулагдсан, төрөөс хараат бус үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд Монгол Улсад 1990-ээд оны эхэн үеэс үүссэн цагаасаа төрийн бодлого, хууль тогтоомжид олон нийтийн дуу хоолойг тусган сайжруулах, төрд хяналт тавих, иргэний боловсрол, ардчилсан соёлыг түгээхэд жинтэй хувь нэмэр оруулж ирсэн билээ. 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь ТББ-ын орон зай, оролцоог төрөөс хүлээн зөвшөөрч, бүртгэлжүүлж, иргэний эрх зүйн харилцаанд байгууллагын хувиар оролцох зохицуулалтыг бий болгосон юм. Гэсэн хэдий ч төрийн бус байгууллагын тогтвортой, үр нөлөөтэй хөгжлийг дэмжих, ашгийн төлөө бус нийтэд тустай үйл ажиллагааг оновчтой зохицуулах шаардлага байсаар байна. Төрийн бус байгууллагын бүртгэл, зохицуулалтыг сайжруулах зорилгоор Засгийн газраас боловсруулж, 2021 онд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдийг Монгол Улсын иргэний эвлэлдэн нэгдэх, олон нийтийн байгууллага байгуулах эрх чөлөөг дэмжих байдлаар өөрчилж, иргэний нийгмийн байгууллагууд төрөөс хараат бус, олон нийтэд нээлттэй, хариуцлагатай ажиллах эрх зүйн орчинг бий болговол зохино.

III

БҮЛЭГ

ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХИЙН  
ЗАРИМ АСУУДАЛ



Ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах эрхтэй.Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй.

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх заалт)**

*“Хөдөлмөрлөх нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн.”*

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван долдугаар зүйлийн 2 дахь заалт)**

*“Хүн бүр хөдөлмөрлөх, ажлаа чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн шударга, аятай нөхцөлөөр хангуулах, ажилгүйдлээс хамгаалуулах, ямар ч алагчлалгүйгээр адил хэмжээний хөдөлмөрт адил хэмжээний шан хөлс авах эрхтэй”.*

**(Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 23 дугаар зүйл)**

*“Энэхүү Пактад оролцогч улсууд хүн бүр хөдөлмөрийн шударга, таатай нөхцөлөөр хангагдах эрхийг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлагад тохирсон ажлын нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй”*

**(Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 7 дугаар зүйл)**

*“Иргэн бүр ... тэгш эрхийн ерөнхий нөхцөлтэйгээр улсдаа төрийн алба хаших эрх, боломжийг эдэлнэ”*

**(Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйлийн с хэсэг)**

*“Энэхүү Конвенцыг дагаж мөрдөж байгаа гишүүн улс бүр ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлттэй холбогдсон аливаа алагчлалыг бүр мөсөн устгах зорилгоор ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт тэгш боломж, хандлагыг дэмжихэд чиглэсэн үндэсний бодлогыг тухайн улсын нөхцөл, дадалд тохирсон аргаар тодорхойлж хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээнэ”*

**(Алагчлахгүй байх тухай Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 111 дүгээр конвенцын 2 дугаар зүйл)**

*“Гишүүн улс бүр шан хөлсний хэмжээг тогтоох аргад нийцүүлэн адил хөдөлмөр эрхэлж буй эрэгтэй, эмэгтэй ажилчдад тэгш шан хөлс олгохыг дэмжиж, уг зарчмыг бүх ажилчдын хувьд хэрэгжүүлнэ.”*

**(Адил хөдөлмөрт тэгш шан хөлс олгох тухай Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 100 дугаар конвенцын 111 дүгээр конвенцын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт)**

### 3.1. ТАНИЛЦУУЛГА

Хөдөлмөрлөх эрх нь ажил хөдөлмөр эрхлэх эрх, ажил, мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох эрх, эрүүл, аюулгүй орчинд ажиллах эрх, цалин хөлс шударгаар тогтоолгох эрх, үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, нэгдэх зэрэг эрхийг багтаадаг хүний бусад эрх, эрх чөлөө хэрэгжих, хүн нэр төртэй амьдрах баталгааг хангах суурь эрхийн нэг юм. Монгол Улс Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах<sup>1</sup>, бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтыг зогсоох<sup>2</sup>, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг дэмжих<sup>3</sup>, албадан хөдөлмөрийг хориглох тухай<sup>4</sup> зэрэг суурь 8<sup>5</sup> конвенцыг соёрхон баталсан бөгөөд үндэсний хэмжээнд Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Хөдөлмөрийн харилцаанд тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийн шалгуур хангах нь чухал юм. Зохистой хөдөлмөрийн үзэл баримтлалын дөрвөн тулгуур нь ажлын байр, бизнесийг дэмжих, хөдөлмөрийн хүрээнд хүний эрхийг баталгаажуулах, нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, нийгмийн түншлэлийг дэмжихэд чиглэдэг бөгөөд жендэрийн асуудал чиглэл бүрд хамаатай байдаг. Зохистой хөдөлмөр нь бүтээмжтэй, тохирсон цалин хөлстэй, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал хангагдаж, гэр бүлээрээ нийгмийн хамгаалалд багтсан, хувь хүний хөгжил, нийгмийн нэгдмэл байдлыг дэмжих арга зам болно<sup>6</sup>. Аливаа хүн өөрийн чөлөөтэй сонгосон болон хүлээн зөвшөөрсөн хөдөлмөрийг эрхлэх замаар өөрөө болон гэр бүлийн гишүүдэд хангалуун амьдрах нөхцөлийг хангахад бүх талын дэмжлэг үзүүлэх нь

<sup>1</sup> Монгол Улс Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийн тухай 1999 оны 182 дугаар конвенцыг 2000 онд, Хөдөлмөрийн насны доод хязгаарын тухай 1973 оны 138 дугаар конвенцод 2002 онд тус тус соёрхон баталсан.

<sup>2</sup> Монгол Улс ялгаварлан гадуурхахгүй байх (Ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлт) тухай 1958 оны 111 дүгээр конвенц, Тэгш шан хөлс олгох тухай 1951 оны 100 дугаар конвенцыг 1969 онд тус тус соёрхон баталсан.

<sup>3</sup> Монгол Улс Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон байгууллага байгуулах эрхийг хамгаалах тухай 1948 оны 87 дугаар конвенц болон Хамтын хэлэлцээ хийх, зохион байгуулах эрхийн тухай 1949 оны 98 дугаар конвенцыг 1969 тус тус соёрхон баталсан.

<sup>4</sup> Монгол Улс Албадан хөдөлмөрийн тухай 1930 оны 29 дүгээр конвенцыг 2005 онд, Албадан хөдөлмөрийг устгах тухай 1957 оны 105 дугаар конвенцыг 1969 онд тус тус соёрхон баталсан.

<sup>5</sup> Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон байгууллага байгуулах эрхийг хамгаалах тухай 87 дугаар конвенц (1948); Зохион байгуулах, хамтын хэлэлцээ хийх эрхийн тухай 98 дугаар конвенц (1949); Албадан хөдөлмөрийн тухай 29 дүгээр конвенц (1930); Албадан хөдөлмөрийг устгах тухай 105 дугаар конвенц (1957); Хөдөлмөрийн насны доод хязгаарын тухай 138 дугаар конвенц (1973); Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн тухай 182 дугаар конвенц (1999); Тэгш шан хөлс олгох тухай 100 дугаар конвенц (1951); Алагчлахгүй байх (ажил, мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлт) тухай 111 дүгээр конвенц (1958).

<sup>6</sup> ОУХБ, Тоглоомын дүрэм, 2019 он, 13 дахь тал.

төрийн үндсэн үүрэг юм.<sup>7</sup> Хөдөлмөрийн хүрээний дөрвөн суурь зарчимд 1) Бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, 2) Албадан хөдөлмөрийг устгах, 3) Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах, 4) Эвлэлдэн нэгдэж, эрх чөлөөгөө хамгаалах боломжтой байх зарчим хамаардаг.

ХЭҮК-оос НҮБХХ, ТАЗ-ийн хамтарсан “Монгол Улсад мэргэжлийн, иргэн төвтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нь” төслийн дэмжлэгтэйгээр “Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал”<sup>8</sup> судалгаа, “Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал”<sup>9</sup> судалгаа, ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр “Монгол Улс дахь хоригдлын ажил хөдөлмөрийн нөхцөл байдал тодорхойлох судалгаа”-г 2022 онд тус тус гүйцэтгүүлсэн. Энэ сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын нийт ажиллах хүчний 18.4 хувийг эзэлдэг 225,205 төрийн албан хаагчдын 67.6 хувийг эзэлж буй төрийн үйлчилгээний албан хаагч, 20.9 хувийг эзэлж буй төрийн тусгай албан хаагчдын эрх зүйн байдал, хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдлыг үнэлж, тулгамдсан асуудлыг авч үзлээ. Мөн Монгол Улс дахь хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт нь ОУХБ-аас баталсан 29, 105 дугаар конвенцын үзэл баримтлал, стандартад нийцэж буй эсэх талаар Монгол Улс дахь хоригдлын ажил хөдөлмөрийн нөхцөл байдлыг тодорхойлж, 2016 онд ХЭҮК-оос хийсэн судалгаа, түүнд үндэслэн гаргасан зөвлөмжийн хэрэгжилтийг харьцуулж, дүгнэлээ.

Коронавируст халдварын цар тахал, мэдээллийн технологийн хөгжил, даяарчлал, үндэсний ажиллах хүчний насжилтын бүтэц, хүн амын гадаад, дотоод шилжилт хөдөлгөөний нөхцөл байдалтай холбоотой ажлын байр, хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ ойлголтууд бий болж, хөдөлмөрийн зах зээл, хүний нөөцийн эрэлт, нийлүүлэлтийн асуудлыг шинээр тодорхойлох хэрэгцээ зүй ёсоор үүсжээ. Ингэхдээ хөдөлмөрийн харилцаанд оролцогчдын эрх ашгийг тууштай хамгаалах, хөдөлмөрлөх таатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн баталгааг хангах бодлогыг үндэсний хэмжээнд бодитоор хэрэгжүүлэх нь цаг үеийн хувьд тулгамдсан асуудал төдийгүй үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хөгжлийн цаашдын чиг хандлагад ач холбогдолтой юм.

<sup>7</sup> Хүний эрх-дэвшилтэт бодлогын хүрээлэн, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл, УБ.,2021 он, 181 дэх тал.

<sup>8</sup> “Хөгжлийн санаачилга, бодлого судлалын төв” ТББ, 2022 он.

<sup>9</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

## 3.2. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ, ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ

### 3.2.1. Төрийн албаны шинэтгэлийн явц

1990 оноос хойших Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн үзэл баримтлалыг цаг хугацааны мөчлөгөөр үечилбэл эхний үе шат (1990-1993 он), хоёр дахь үе шат (1994-2000 он), гурав дахь үе шат (2000-2008 он)<sup>10</sup>, дөрөв дэх үе шат (2008-2019 он), тав дахь үе шат 2019 оноос хойш үргэлжилж байна. Шинэтгэлийн эхний үе шатанд төрийн албаны тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн алхмууд хийгдэж, шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан бөгөөд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлж, салбарын хуулиудыг баталсан юм. Төрийн албаны шинэтгэлийн хоёр дахь үе шатанд Төрийн албаны тухай хуулийг 1994 онд батлан, түүнд нийцүүлэн 20 гаруй эрх зүйн актаар төрийн албаны шинэ бодлогыг тодорхойлж, өмнөх дэглэмийн үед оршин тогтнож байсан улс төрийн томилгоог халж, чадахуйн зарчимд үндэслэн сонгон шалгаруулж томилдог, ажлын үр дүнг тогтмол үнэлдэг, зэрэг, дэв, цалингийн нэгдсэн сүлжээтэй, төвийг сахисан төрийн бодлого зорилтуудыг хэрэгжүүлэх чадварлаг, мэргэшсэн төрийн албыг бүрдүүлэхээр тусгасан. Эхний хоёр үе шатанд дэвшүүлсэн зорилго бүрэн амжилттай болоогүй шалтгаан нь нэгдүгээрт, шинээр баталсан хууль, дүрэм журмыг сахин биелүүлэхгүй байснаар төрийн албан хаагчдын идэвх буурсан, хоёрдугаарт, улсын салбарт төрийн болон бодлогын сахилга бүх түвшинд суларсантай холбоотой гэж дүгнээд Монгол Улсад засаглалын болон институтийн чадавх бэхжүүлэх, улсын салбарын үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэх, төрийн үйлчилгээний үр нөлөө болон чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх бодлогыг тэргүүлэх чиглэлийн нэг болгон 2000 оноос хэрэгжүүлж эхэлжээ. Улмаар Төсвийн байгууллага, удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг 2002 онд баталж, энэхүү хуулийн зохицуулалттай уялдуулан Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчлэн 2002 онд, “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг”-ийг 2004 онд тус тус УИХ-аас баталсан. Эдгээр хуультай нийцүүлэн 60 орчим хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан байна. Түүнчлэн 2008 оны Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хангах, төрийн албан хаагчдыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах, төрийн албаны төв байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтыг нь бэхжүүлэх, бүрэн эрхийг нь өргөтгөх зохицуулалтыг шинээр тусгажээ.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Удирдлагын академи, “Монгол Улс дахь төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага”, УБ, 2014 он, 35 дахь тал.

<sup>11</sup> Удирдлагын академи, “Монгол Улс дахь төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага”, УБ, 2014 он, 37, 39, 46, 58 дахь тал.

Гэвч төрийн албаны томилгоонд улс төрчдийн зүгээс нөлөөлөх, энэ талаар төрийн албан тушаалтанд зарим төрлийн дарамт шахалт үзүүлэх, сонгон шалгаруулалт, томилгоонд хувийн болон улс төрийн ашиг сонирхлын үүднээс хандах, төрийн албан хаагчдыг хуульд заасан үндэслэлээс гадуур халж, чөлөөлөх, сонгон шалгаруулаагүй, шаардлага хангаагүй хүнийг албан тушаалд томилох зэрэг нөхцөл байдал хэвээр байсан.

Түүнчлэн төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нөхөх төлбөр, буцалтгүй тусламж, нийгмийн баталгаатай холбогдсон харилцааг Төрийн албаны тухай хууль болон холбогдох салбарын хуулиудад харилцан адилгүй тогтоосон байлаа. Тухайлбал: үүргээ гүйцэтгэж байгаад хөдөлмөрийн чадвараа алдсан тохиолдолд ар гэрт нь болон тухайн ажилтанд олгох тэтгэмж, бусад зардлын талаар 11 хуульд харилцан адилгүй буюу давхардсан байдлаар хуульчилсан<sup>12</sup> зэрэг нөхцөл байдал үүссэн учир Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчлэн найруулан 2017 онд баталж, 2019 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээр төрийн албаны шинэтгэлийн дөрөв дэх үе шат үргэлжилж байна.

Төрийн албаны тухай хуульд 2017 онд ийнхүү шинэчлэн найруулга хийснээр улс төрөөс хараат бус, шударга, ил тод, хариуцлагатай төрийн албаны эрх зүйн үндэс бүрдэж, төрийн албан хаагч тогтвортой ажиллах, төрийн алба хаших шалгуур нь зөвхөн мэргэшлийн болон уг албыг гүйцэтгэх мэдлэг чадвар, иргэдэд үйлчлэх үйлчилгээний чанар, мэргэжлийн ёс зүйгээр тодорхойлогддог болох нөхцөл баталгаажих, төрийн албан хаагч (улс төрийн албан хаагчаас бусад) улс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох явдлыг таслан зогсоож, улс төрийн нөлөөнөөс ангид, ард түмнийхээ тусын тулд, зөвхөн төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллах Үндсэн хуулийн үзэл санаа бодитоор хэрэгжих боломжтой болох, Төрийн албаны зөвлөл нь улс төрөөс хараат бус, чадахуйн зарчимд суурилсан, мэргэшсэн, тогтвортой төрийн албыг сахин хамгаалж, Төрийн албаны хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлд хөгжих нөхцөл бүрдэнэ<sup>13</sup> гэж хууль санаачлагчаас тодорхойлсон байна.

Төрийн албаны шинэтгэлийн зорилго нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурласан, төрийн албаны төлөвшил, хөгжлөөр жишиг болж буй улс орнуудын сайн туршлага, үнэт зүйлсийг суурь болгосон бөгөөд мэргэшсэн, тогтвортой, сахилга хариуцлага, ёс зүйтэй, бодлогын болоод хүний нөөцийн залгамж чанарыг хангасан, чадахуйн зарчим, шатлан дэвшүүлэх тогтолцоонд үндэслэсэн, үр ашиг, үр нөлөө бүхий төрийн албыг цогцлоон хөгжүүлэхэд чиглэсэн байна.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн танилцуулга (Шинэчилсэн найруулга 2017 он), 2018 он.

<sup>13</sup> Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Тогтохсүрэн нарын 12 гишүүнээс 2017 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал (2017 он)

<sup>14</sup> Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2021 оны үйл ажиллагааны тайлан.



### Хүснэгт 3.1 Төрийн албан хаагчдын тоо (төрийн албан хаагчийн ангилал, оноор)<sup>15</sup>

Үзүүлэлт	2019	2020	2021	2022
Төрийн улс төрийн албан хаагч	3,585	3,619	4,165	3,759
Төрийн захиргааны албан хаагч	19,080	20,553	21,135	22,023
Төрийн тусгай албан хаагч	38,567	45,453	45,899	47,158
Төрийн үйлчилгээний албан хаагч	137,231	135,386	137,665	152,265
Нийт	198,463	205,011	208,864	225,205

Энэхүү шинэтгэлийн хүрээнд улсын хэмжээнд төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийг 2022 оныг өмнөх онтой харьцуулахад 16,341 албан хаагчаар нэмэгджээ. Гэвч 2023 оны 1 дүгээр улирлын байдлаар улс төрийн албан хаагчаас бусад ангилалд төрийн албан хаагчийн сул орон тоо бүрэн нөхөгдөөгүй, хүрэлцээ хангамж дутагдалтай байна. Цаашид улсын хэмжээнд ажлын байрны шинжилгээ хийх шаардлага үүсэж байгаа талаар Төрийн албаны зөвлөлийн мэдээлэлд дурдсан байна.<sup>16</sup>

Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, төрийн бодлого боловсруулах, төрөөс зайлшгүй үзүүлэх шаардлагатай бусад үйлчилгээг нийтэд хүргэх үйл ажиллагааг 2020 онд **4,147** төрийн байгууллагад **205,011** албан хаагч, 2021 онд **4,206** байгууллагад **208,864** албан хаагч, 2022 онд **4,232** төрийн байгууллагад **225,205** төрийн албан хаагч тус тус ажиллаж байна.<sup>17</sup> Нийт ажиллах хүчинд төрийн албан хаагчид 2022 оны байдлаар 18.4<sup>18</sup> хувийг эзэлж байна.

#### 3.2.2. Төрийн албаны тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2019 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш 2019 онд 1 удаа, 2020 онд 4 удаа, 2021 онд 7 удаа, 2022 онд 5 удаа, 2023<sup>19</sup> онд нэг удаа, нийтдээ 17 удаа нэмэлт оруулжээ. Тус хууль 23 бүлэгтэй, 77 зүйлтэй бөгөөд энэ хуулийн заалтад 23 нэмэлт, 64

<sup>15</sup> Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020, 2021, 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан.

<sup>16</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

<sup>17</sup> Монгол Улсын Төрийн Албаны Зөвлөлийн 2020, 2021, 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан.

<sup>18</sup> 2022 оны IV улирлын байдлаар нийт ажиллах хүч 1,222,853 гэж <https://www.1212.mn/>

<sup>19</sup> 2023 оны 4 дүгээр сарыг хүртэл хугацаанд.

өөрчлөлт оруулж, гурван заалтыг хүчингүй болгосон байна. Эдгээр нэмэлт өөрчлөлтөөр төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага болох төрийн албанд ажилласан жилийг багасгасан, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ерөнхий шалгалтыг улиралд нэгээс доошгүй удаа зохион байгуулах, гаалийн байгууллагын болон гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагын төрийн албан хаагч нь төрийн тусгай албан хаагчийн ангилалд хамаарсан, захиргааны албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчид орон нутгийн нэмэгдэл олгох, холын дүүрэгт тасралтгүй ажилласан төрийн захиргааны албан хаагчид мөнгөн урамшуулал олгох, төрийн байгууллагад төрийн үйлчилгээний чиглэлээр ажиллах албан тушаалтны цалингийн итгэлцүүр, шатлал болон орон тооны дээд хязгаар тогтоосон, төрийн үйлчилгээний албан тушаалын цалингийн доод хэмжээ, сүлжээг тогтоох, олгох, Улсын Их Хурлын тамгын газрын албан хаагчдын цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүрийг тогтоохыг тус тус хуульчилсан байна.

Төрийн албанд ажиллах болзол, тусгай шаардлага хангах, хүний нөөцийн хүрэлцээ дутагдалтай нөхцөл үүссэн тул төрийн албанд ажилласан хугацааг багасгах, улирал тутамд ерөнхий шалгалтыг зохион байгуулах нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нөөцийг бүрдүүлэх, сул орон, тоо гарсан даруйд нөхөх, төрийн байгууллагын хэвийн, тасралтгүй үйл ажиллагааг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Мөн хөдөлмөрийн зах зээлд мэдээллийн технологийн ажилтны цалин, хөлс нь төрийн албан хаагчийн цалингаас илүү байгаа тул төрийн байгууллагад ажиллахгүй, аймаг, сумын төрийн захиргааны байгууллагууд хүний нөөцийн дутагдалд орох, албан хаагчид тогтвор суурьшилтай ажиллахгүй байх нөхцөл үүссэн байна.<sup>20</sup>

### Тохиолдол 3.1

*...2020-2022 онд давхардсан тоогоор 688 сул орон тоог нөхөх захиалгыг салбар зөвлөлдөө өгч тусгай шалгалт зарлахад 315 буюу 45 хувь нь нөхөгдсөн. Сул орон тоог нөхөхөд тулгамдсан асуудал нь орон нутагт ажиллахад цалин, нийгмийн баталгаа хангалтгүйгээс гадна төрийн захиргааны байгууллагын бүтцийн өөрчлөлт нь хүний нөөцийн дутагдалд хүргэж байна. Тухайлбал: Мал эмнэлгийн тасагт тархвар зүйч, малын эмч, байгаль хамгаалагчийн ажлын байрыг төрийн захиргааны ангилалд оруулсан нь оновчтой бус шийдвэр болсон...*

*(Төв аймгийн Засаг даргын Тамгын газраас өгсөн мэдээллээс)*

Коронавируст цар тахлын нөхцөл байдал, төрийн албаны хүний нөөцийн хомсдол үүссэн зэрэг нөхцөл байдалтай уялдуулан зохион

<sup>20</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.17 дахь хэсгийг нэмэлт оруулах тухай хуулийн танилцуулга, үзэл баримтлал.

байгуулалтын шинжтэй хуульд оруулсан зарим нэмэлт өөрчлөлт нь зайлшгүй шаардлагад үндэслэсэн гэж үзэхээр боловч тодорхой нэмэлт өөрчлөлт нь тухайн хуулийн суурь үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй. Тухайлбал: 2022 онд Төрийн албаны тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр тус хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.2 дахь хэсэгт төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалыг төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд адилтган авч үзэх жагсаалт батлах, 23 дугаар зүйлийн 23.3, 23.4 дэх хэсэгт төрийн улс төрийн албан тушаалд ажилласан хугацааг төрийн захиргааны албан тушаалын зохих ангилалд ажилласан хугацаанд дүйцүүлэн тооцох, уг жагсаалт болдон журмыг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар батлахаар нэмэлт өөрчлөлтийг оруулсан. Энэхүү заалтад нийцүүлэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2023 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 09 дүгээр тогтоолын хавсралтаар “Төрийн улс төрийн албан тушаалд ажилласан хугацааг төрийн захиргааны албан тушаалын зохих ангилалд ажилласан хугацаанд дүйцүүлэн тооцох журам”-ыг баталжээ. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт хийх хэрэгцээ шаардлагыг хууль санаачлагчаас<sup>21</sup> төрийн захиргааны албан тушаалд ажиллах нөөц нэмэгдэж, өрсөлдөөн бий болох, төрийн залгамж чанар хадгалагдах, хуульд заасан “Монгол Улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах” зарчим хэрэгжих боломж бүрдэнэ” хэмээн тодорхойлсон байх боловч 1994, 2002, 2008, 2017 онд тус тус батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулийн зорилго болох төрийн жинхэнэ албан хаагч нь улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, тогтвортой буюу чадахуйн<sup>22</sup> зарчимд тулгуурласан байх хуулийн үзэл баримтлалтай нийцэхгүй байна.

Нөгөө талаар ийнхүү улс төрийн албан тушаалыг төрийн захиргааны албан тушаалд ажилласантай дүйцүүлэх нь төрийн жинхэнэ албанд тогтвор суурьшилтай ажилласан албан хаагчид шударга өрсөлдөх, хүчин зүтгэлийг үнэлүүлэх, ахиж дэвших боломжид итгэх итгэл, ажиллах бүтээмжид сөргөөр нөлөөлөх хүчин зүйл гэж үзэж байгаа талаар ХЭҮК-т гомдол, мэдээлэл ирүүлсэн байна.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн танилцуулга, Засгийн газар, 2022 он.

<sup>22</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “чадахуйн зарчим /мерит/” гэж иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлахыг” ойлгохоор заасан. Мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.2-т “мэргэшсэн, тогтвортой байх”, 7.1.5-т “төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах” гэж төрийн албанд баримтлах зарчмыг хуульчилсан.

<sup>23</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст 2023 онд ирүүлсэн Н.С иргэний гомдлоос, Дээрх Төрийн албаны тухай хуулийн нэмэлтийн талаар төрийн захиргааны албан хаагчдаас судалгаа авахад 41.6 хувь нь “шударга бус шийдвэр”, 36 хувь нь “дэмжиж байна”, 22.5 хувь нь “мэдэхгүй байна” гэж тус тус хариулжээ.

### Тохиолдол 3.2

*...Төрийн захиргааны албан хаагч бидний тангараг өргөж, тууштай ажилласан байдлыг товчилж байгаа нь шударга бус байна. Харин төрийн захиргааны албан хаагч бид хуулиар эрхээ хязгаарлуулсан төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэж байна...*

*(Төрийн захиргааны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

Төрийн албан хаагч мэргэжлийн байх, удирдах албан тушаалд салбартаа үр бүтээлтэй ажилласан туршлагатай хүнийг томилох замаар төрийн албаны тогтвортой байдал, залгамж чанарыг хадгалах нь Төрийн албаны тухай хуулийн суурь үзэл баримтлал билээ. Өнгөрсөн хугацааны төрийн албан хаагчийн хөдөлгөөн, нөхцөл байдлыг үнэлэхэд төрийн жинхэнэ алба улс төрийн албанаас хараат бус байх зарчмын хэрэгжилт ноцтой алдагдсан гэдэг нь олон судалгааны дүнгээр нотлогдож байгааг 2014 онд хийсэн судалгаагаар дүгнэсэн<sup>24</sup> байх бөгөөд энэ нөхцөл байдал 2023 оны байдлаар төдийлөн өөрчлөгдсөнгүй.

Түүнчлэн төрийн үйлчилгээний албан хаагчийг төрийн захиргааны албан тушаалын зохих ангилалд ажилласан хугацаанд дүйцүүлэн тооцох талаар журамлаагүй, зөвхөн төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтныг төрийн захиргааны албан тушаалд адилтгахаар<sup>25</sup> зохицуулж, харин төрийн улс төрийн бүх албан тушаалтныг төрийн захиргааны албан тушаалд дүйцүүлж буй нь Үндсэн хуулийн арван дөрөвдүгээр зүйл, Төрийн албаны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.4 дэх заалтад заасан Монгол Улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах зарчмыг зөрчиж, шууд болон шууд бусаар ялгаварлан гадуурхаж байгаа үйлдэл мөн. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын 76.8 хувь нь эмэгтэйчүүд бөгөөд дээр дурдсан адилтгах нь гүйцэтгэж буй албан тушаалаар нь, хүйсээр нь ялгаварлаж, мэргэжил, ажлын туршлага, ур чадвар, гүйцэтгэлд үндэслэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжийг хангах Төрийн албаны тухай хууль, Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах хуульд заасан зарчимд нийцэхгүй юм.

Шинэчлэн найруулсан Төрийн албаны тухай хуульд 4 жилийн хугацаанд 17 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь энэ хуулиар зохицуулах харилцаанд шийдэл шаардлагатай тулгамдсан асуудал үүссэнийг илэрхийлэхийн зэрэгцээ тодорхой зүйл, заалтыг сонгож, эсхүл салбараар, байгууллагаар сонгож хэсэгчилсэн байдлаар зохицуулахыг оролдох нь үр дүнгүй, түр зуурын арга хэмжээний шинжтэй байх бөгөөд төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, цалин хөлс, нийгмийн

<sup>24</sup> Удирдлагын академи, “Монгол Улс дахь төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага”, УБ, 2014 он, 154 дэх тал.

<sup>25</sup> 2023 оны 03 дугаар сарын 28-ны өдрийн байдлаар ТАЗ-өөс жагсаалтыг боловсруулж Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгүүлэхээр хүргүүлсэн байна.

баталгааг нэгдмэлээр шийдвэрлэхийг зорих нь тогтвортой, мэргэшсэн төрийн албыг бүрдүүлэх, төлөвшүүлэхэд чухал юм. Төрийн албан хаагчийн эрхийн баталгаа, цалин хөлс, нийгмийн баталгааг бодитойгоор шийдвэрлэх, нэгдмэлээр зохицуулах, төрийн албаны хүний нөөцийн дутагдлыг нөхөх хэрэгцээ үүссэн тул Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн төрийн албаны талаарх бодлогыг олон талт хүчин зүйл, өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалтай уялдуулан шинээр тодорхойлох шаардлагатай болжээ.

### 3.2.3. Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсний талаарх өөрчлөлт

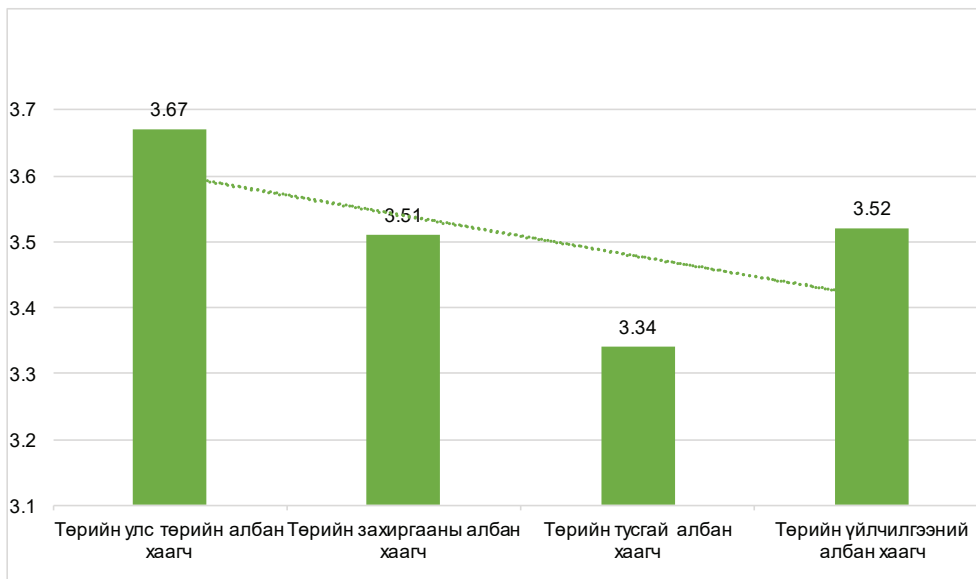
Төрийн албаны тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.5, 57.6, 57.7, 57.8, 57.14 дэх хэсэгт<sup>26</sup> хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн цалингийн доод хэмжээ, сүлжээг тогтооно гэж зохицуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, цалин хөлсний эдийн засгийн тооцооллыг хийх, төрийн албаны чиг үүрэг, ажлын ачааллыг харьцуулах, адил ажилд ижил цалин хөлс тооцох зарчмыг баримтлах зорилгыг хангахад хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн албаны төв байгууллагаас цалин хөлсний талаарх бодлогыг нэгдмэл байдлаар тодорхойлж, санал гаргах үүргийг хуульчилжээ.

“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын “Амьдралын чанар ба дундаж давхарга” бүрдүүлэх зорилгыг гуравдугаар хэсэгт тодорхойлсон бөгөөд Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн гуравдугаар зорилгод “Хүн амын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжиж, өрхийн орлогыг нэмэгдүүлэн, хүн амыг орон сууцаар хангах тогтолцоог бий болгож, дундаж давхаргын хүрээг тэлж, амьдралын чанарыг дээшлүүлнэ” гэж заажээ. Удирдлагын академийн судалгааны багаас 2022 онд төрийн албан хаагчдын амьдралын чанарыг судлан, түвшинг дүгнэсэн байна.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail/13025>

<sup>27</sup> Удирдлагын академи, “Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бичиг, УБ, 2022 он, судалгаанд 383 төрийн албан хаагчийг түүвэрлэн оролцуулсан байна.

### **Бүдүүвч 3.1 Төрийн байгууллагын албан хаагчдын амьдралын чанарын үнэлгээ, албан тушаалын ангиллаар, дундаж утгаар**



Судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчдын амьдралын чанарын үнэлгээг төрийн албаны ангиллаар харьцуулж үзэхэд, улс төрийн албан хаагчид бусад гурван ангилалд хамаарах албан хаагчидтай харьцуулахад амьдралын чанар бага зэрэг дээгүүр (3.67) үнэлсэн бол төрийн тусгай албан хаагчид (3.34) өөрсдийн амьдралын чанараа хамгийн доогуур түвшинд үнэлсэн байна.<sup>28</sup> Төрийн албан хаагчид гэр бүлийн харилцаа, эрхэлдэг ажил, эрүүл мэндийн байдалдаа хамгийн их сэтгэл ханамжтай байгаа бол чөлөөт цаг, өрхийн санхүүгийн талаарх сэтгэл ханамжийн түвшин хамгийн доогуур байна.<sup>29</sup>

ТАЗ-ийн тайланд дурдсанаар төрийн албан хаагчдын үндсэн цалингийн сүлжээг тогтоосон 15 хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бөгөөд Төрийн албаны тухай хуулийн 57 дугаар зүйлд заасан нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, шагнал урамшуулал, бусад нэмэлт цалингийн талаар УИХ, Засгийн газрын 20 гаруй тогтоол мөрдөгдөж байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1.2, 58.2 дахь хэсэгт төрийн албан хаагчийн цалингийн хэмжээг хүн амын амьжиргааны дундаж түвшин болон хувийн хэвшилд ажиллагчдын

<sup>28</sup> Удирдлагын академи, “Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бичиг, УБ, 2022 он, 108 дахь тал.

<sup>29</sup> Удирдлагын академи, “Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бичиг, УБ, 2022 он, 109, 101 дэх тал.

албан тушаалын цалингийн дундаж түвшинтэй уялдуулах, хувийн хэвшилд ажиллагчдын адилтгах албан тушаалын цалингийн дунджаас 5.0 буюу түүнээс дээш хувиар бага болсон тохиолдолд албан тушаалын цалингийн хэмжээг нэмэгдүүлэх тухай саналыг Засгийн газар боловсруулж, төсвийн хүрээний мэдэгдэл хэлэлцэхийн өмнө УИХ-д танилцуулж, шийдвэрлүүлэхээр заасан. Хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин хөлс 2021 онд 1,279,400 төгрөг, 2022 онд 1,573,100 төгрөг болж тус тус өссөн байна.<sup>30</sup> Мөн инфляцын түвшин буюу хэрэглээний бараа, үйлчилгээний үнийн өсөлт 2021 оны 12 дугаар сард 13.4 хувь байсан бол 2022 оны 12 дугаар сард 14.5 хувь болж нэмэгджээ. 2022 оны 4 дүгээр улирлын байдлаар нийт ажиллагчдын дундаж цалин хөлс 1,750,200 төгрөг, хувийн хэвшлийн байгууллагын ажиллагчдын дундаж цалин хөлс 1,849,900 төгрөг байгаа бол төрийн албан хаагчдын дундаж цалин хөлс 1,431,500 төгрөг байгаа нь 22 орчим хувиар бага байгаа үзүүлэлт юм.<sup>31</sup>

Хамгийн сүүлд Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны “Төрийн албаны зарим албан тушаалын цалингийн хэмжээ, доод хэмжээг шинэчлэн батлах тухай” 488 дугаар тогтоолын дагуу төрийн захиргааны 14 мянган албан хаагчийн цалин болон 1-4 дүгээр шатлалын цалинтай байсан төрийн тусгай албан хаагчид (цагдаа, дотоодын цэргээс бусад)-ын цалин дунджаар 12-15 хувиар нэмэгдсэн байна. Цагдаа, дотоодын цэргийн төрийн тусгай албан хаагчийн цалин дунджаар 40 хувиар нэмэгдсэн. Нийслэл, дүүргийн төсвөөс санхүүждэг нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын төрийн захиргааны 2,000 албан хаагчдын үндсэн цалин 40 орчим хувиар нэмэгдсэн бол төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн үндсэн цалин дунджаар 8.6 хувиар нэмэгджээ.

Шинжлэх ухааны байгууллагын төрийн үйлчилгээний албан тушаал, мэргэжлийн боловсрол олгох сургуулийн төрийн үйлчилгээний албан тушаал, эрүүл мэндийн салбарын төрийн үйлчилгээний албан тушаал, эрүүл мэндийн салбарын төрийн үйлчилгээний бусад байгууллага болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах албан тушаал, соёл урлагийн салбарын төрийн үйлчилгээний албан тушаалын цалингийн сүлжээг шатлалгүй болгож, 5 дугаар шатлалаар шинэчлэн өөрчлөлт оруулснаар дунджаар 6.8 хувиар нэмэгдсэн боловч өмнөх сүлжээгээр 5 дугаар шатлалаар цалинжиж байсан ажилтнуудын цалин огт нэмэгдээгүй байна.<sup>32</sup> УИХ-аас удирдлага нь томилогддог байгууллага

<sup>30</sup> Монгол Улсын Статистикийн үндэсний хорооны статистик мэдээлэл, [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171320/table-view/DT\\_NS0\\_0400\\_025V1](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171320/table-view/DT_NS0_0400_025V1)

<sup>31</sup> Монгол Улсын Статистикийн үндэсний хорооны статистик мэдээлэл, [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573063/table-view/DT\\_NS0\\_0600\\_010V1](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573063/table-view/DT_NS0_0600_010V1)

<sup>32</sup> МҮЭ-ийн холбооны төрийн албан хаагчдын цалин өөрчлөлт орсон цалингийн сүлжээнд хийсэн судалгаа, 2023 он, УБ.

болох төрийн байгууллагын ажлын албаны албан хаагчдын цалин болон шатлалд өөрчлөлт ороогүй буюу өмнөх байдлаар 1-5 хүртэл шатлал хэвээр үйлчилж байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 488 дугаар тогтоолоор баталсан нэмэгдэл нь орон нутгийн төрийн захиргааны албан хаагч, төрийн захиргааны албан хаагч хоорондоо зөрүүтэй, тэгш бус, ялгамжтай байгаа тухай гомдол, мэдээллийг ХЭҮК-ын дэргэдэх Иргэний нийгмийн зөвлөлийн гишүүд, төрийн албан хаагчдаас ирүүлсээр байна.<sup>33</sup> Энэхүү цалингийн өөрчлөлтийг ажлын үнэлгээнд суурилж тооцох ёстой гэвч сүүлийн үед өөрчлөгдсөн буюу шинээр бий болсон олон цалингийн сүлжээнүүд энэ зарчим, нөхцөлийг хангаагүй байна. Тухайлбал: АА болон ТЗ нэг ангилал, зэрэглэлд хамаарах ажлын үнэлэмж нь ижил албан хаагчдын цалинд ялгаатай тогтоогдож байна. Энэ ялгаатай байдал нь хариуцлагын түвшин, ажил үүргийн хуваарилалт, ачаалал, ажлын үнэлэмжтэй холбоотой биш харин босоо удирдлагын тогтолцоо, байгууллагын эрэмбэ харгалзан тогтоосон байх магадлалтай.<sup>34</sup>

Хэдийгээр Төрийн албаны тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1.1-д төрийн албан хаагчдын цалинг ажлын байрны шинжилгээнд үндэслэн цалингийн сүлжээ, жишгийг тогтоож мөрдүүлэхээр заасан хэдий ч төрийн зарим ангилалд, тухайлбал: ТТ, ТЗ, АА, ТӨ-ийн ангилал дотроо ялгаатай цалингийн сүлжээг УИХ-ын 2020 оны 42 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2020 оны 75, 2021 оны 301, 409 дүгээр тогтоолын хавсралтын дагуу тодорхойлж, төрийн тусгай ангилалд хамаарах олон байгууллагууд өөрсдийн цалингийн хэмжээг нэгдсэн сүлжээнээс тусдаа тогтоож ирсэн нь нэг ижил зэрэглэлд хамаарах албан тушаалын цалин өөр хоорондоо ялгаатай болох нөхцөл байдал үүсгэж, хэрэгжилтийн зөрүүний асуудлыг бий болгожээ. Тухайлбал: УИХ-ын тамгын газрын референт нь ЕТГ, ЗГХЭГ-ын хэлтэс, албаны даргын цалинтай дүйцэхээр болсон байна. УИХТГ, ЕТГ, ЗГХЭГ-ын албан хаагчид нь УИХ-аас удирдлага нь томилогддог байгууллагын АА зэрэглэлийн бүх албан тушаалаас цалингийн өндөр зэрэглэлд хамаарахаар болсон байна. Жишээлэхэд, ЗГХЭГ-ын ахлах зохион байгуулагч ҮСХ-ны Тамгын газрын даргаас өндөр цалингийн зэрэглэлд хамаарч байна. ЗГХЭГ-ын албан хаагчийн хамгийн бага зэрэглэл зохион байгуулагчийн үндсэн цалингийн дундаж 2,256,100 төгрөг байгаа бол төрийн захиргааны төв байгууллагын хамгийн өндөр зэрэглэл төрийн нарийн бичгийн даргын үндсэн цалингийн дундаж 1,755,100 төгрөг байна.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> ХЭҮК-т 2021, 2022 онд цалин хөлстэй холбоотой нийт 39 гомдол ирүүлсэн. Гомдол, мэдээлэл шалгах хэлтсийн тайлан.

<sup>34</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

<sup>35</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.



Ийм байдлаар сүүлийн жилүүдэд цалингийн ялгаа нь зэрэглэлийн хувьд ч ангиллын хувьд ч нэмэгдэж, тэгш бус байдлын үзүүлэлт нэмэгдэж байна. Цалингийн өсөлтийн зэрэглэлээр харьцуулахад бага зэрэглэлийн цалин өндөр зэрэглэлийн цалингаас бага дүнгээр нэмэгдэж байгаа нь бага болон өндөр зэрэглэлийн цалинг ижил хувиар нэмж байгаатай холбоотой болохыг ТАЗ-өөс дүгнэжээ. УИХ-ын 2019 оны 18, 19 дүгээр тогтоол, Засгийн газрын 2019 оны 276, 2022 оны 487 дугаар тогтоолоор баталсан төрийн албан хаагчдын ангилал, зэрэглэлтэй цалингийн зэрэглэл нийцэхгүй ижил үнэлэмжтэй ажилд адил цалин хөлс олгох зарчим хэрэгжихгүй байна. Энэ нь ОУХБ-ын тэгш шан хөлс олгох тухай 100 дугаар конвенцын үндсэн зарчимтай зөрчилдөж байна.<sup>36</sup>

### Тохиолдол 3.3

*...Улсын Их Хурлаас удирдлага нь томилогддог зарим байгууллагын албан хаагчид 1-5 дугаар шатлалаар үндсэн цалингаа авч байгаа бөгөөд бусад төрийн албан хаагчдын адил 5 дугаар шатлалаар шинэчлэн өөрчлүүлэх саналыг хүргүүлсэн...*

*(Төрийн албаны зөвлөлийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 3.4

*...Төрийн албаны тухай хуульд зааснаар Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны саналыг үндэслэн цалингийн доод хэмжээ, сүлжээг тогтоохоор заасан хэдий ч хүргүүлсэн саналыг тусгах асуудал төдийлөн хэрэгжихгүй байх бөгөөд зарим тохиолдолд салбарын яамнаас шийдвэрийн төслийг манай яамнаас санал авахгүйгээр шууд өргөн барьж цалин тогтоож байна.*

*(Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшлийн гурван талт үндэсний хорооноос баталсан “Цалин хөлсний талаар үндэсний хэмжээнд баримтлах бодлого”<sup>37</sup> байгаа боловч бодит байдалд бүрэн хэрэгжихгүй байна. Төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний нэгдмэл бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байх бөгөөд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Төрийн албаны зөвлөлд хуулиар тодорхойлсон чиг үүргийн хүрээнд хийсэн цалин хөлсний талаарх тооцоолол, санал, үндэслэлийг шийдвэр гаргах эрх бүхий байгууллагаас бүрэн үндэслэдэггүй болохыг дурджээ.

<sup>36</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

<sup>37</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшлийн гурван талт үндэсний хорооны 2019 оны 02 дугаар тогтоолын нэгдүгээр хавсралт.

### Хүснэгт 3.2 Орон нутгийн төрийн захиргааны албан хаагчдын орон нутгийн нэмэгдэл<sup>38</sup>

№	Аймгийн нэр	Орон нутгийн нэмэгдлийн хувь
1.	Архангай	20
2.	Баян-Өлгий	10
3.	Баянхонгор	20
4.	Булган	30
5.	Говь-Алтай	20
6.	Говьсүмбэр	80
7.	Дархан-Уул	20
8.	Дорнод	30
9.	Дорноговь	40
10.	Дундговь	30
11.	Завхан	20
12.	Орхон	40
13.	Өвөрхангай	40
14.	Өмнөговь	60
15.	Сүхбаатар	20
16.	Сэлэнгэ	50
17.	Төв	40
18.	Увс	20
19.	Ховд	50
20.	Хөвсгөл	20 (санал гаргасан батлагдаагүй)
21.	Хэнтий	20

Орон нутагт Төрийн албаны салбар зөвлөл нь төрийн албан хаагчийн сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулж байгаа боловч сумдын Засаг даргын Тамгын газар, Соёлын төв, Мал эмнэлэг, Боловсрол шинжлэх ухааны газар, Эрүүл мэндийн газар зэрэг байгууллагуудад хүний нөөц дутагдалтай байна.<sup>39</sup>

Орон нутгийн захиргааны байгууллагад ажиллаж буй төрийн захиргааны албан хаагчид албан тушаалын сарын үндсэн цалингийн 20 хувьтай тэнцэх хэмжээний орон нутгийн нэмэгдэл олгохоор зохицуулжээ. Энэ нэмэгдлийг тухайн байгууллагын удирдлагын зохион байгуулалтаас үл хамааран орон нутагт ажиллаж байгаа бүх төрийн захиргааны албан хаагчид олгоно. Мөн аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн

<sup>38</sup> ХЭҮК-ийн Тамгын газрын даргын 2023 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн ТГ-01/252 дугаар албан бичгээр мэдээлэл авахаар хүргүүлсний дагуу аймгийн Засаг даргын Тамгын газраас тус тус ирүүлсэн мэдээллийг нэгтгэв.

<sup>39</sup> Булган аймгийн Засаг даргын Тамгын газраас ирүүлсэн мэдээллээс.

жилийн орон нутгийн төсөвтөө төрийн захиргааны албан хаагчид олгох орон нутгийн нэмэгдлийг 80 хүртэл хувиар нэмэгдүүлэх боломжтой байдлаар холбогдох журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.<sup>40</sup>

Ингэснээр орон нутгийн 12 мянга орчим төрийн захиргааны албан хаагчийн цалин хөлс 20-100 хувиар нэмэгдэж, орон нутагт тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөл бүрдэж, төвлөрлийг сааруулахад эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой гэж байна. Цаашид төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг ажлын үр дүн, гүйцэтгэлд суурилсан байдлаар олгож, эдийн засгийн өсөлттэй уялдуулан үе шаттайгаар нэмэгдүүлэхэд Засгийн газраас анхаарч ажиллана.<sup>41</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 489 дүгээр тогтоолын 4-т заасны дагуу орон нутгийн нэмэгдлийн хувьд хэвтээ удирдлагатай аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын төрийн захиргааны албан хаагч нар болон иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ажлын албаны төрийн захиргааны албан хаагчдын цалин нэмэгдэж, зарим нэг босоо удирдлагатай төрийн байгууллагын төрийн захиргааны албан хаагчид 20 хувийн нэмэгдлийг олгож байна. Харин зарим босоо удирдлагатай төрийн байгууллагын төрийн захиргааны албан хаагчдын хувьд төсөв батлагдаагүй гэсэн шалтгааны улмаас орон нутгийн нэмэгдэл олгохгүй байна. Тухайлбал: Соёл, урлагийн газар, Улсын бүртгэлийн хэлтэс, Биеийн тамир, спортын газруудад төрийн албан хаагчид нэмэгдэл олгохгүй байгаа нь цалин хөлсний ялгамжтай байдлыг үүсгэж байна.

### Тохиолдол 3.5

*...Булган аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг төсөвт байгууллагын төрийн захиргааны албан хаагчдын орон нутгийн нэмэгдлийг Төрийн албаны тухай хууль, Засгийн газрын 2022 оны 489 дүгээр тогтоолын дагуу 30 хувиар нэмэгдүүлж, төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын үндсэн цалинг Засгийн газрын 2022 оны 107 дугаар тогтоолыг үндэслэн 100,000 төгрөгөөр нэмэгдүүлэн олгохоор шийдвэрлэсэн...*

*(Булган аймгийн Засаг даргын Тамгын газраас ирүүлсэн мэдээллээс)<sup>42</sup>*

<sup>40</sup> Засгийн газрын 2018 оны 382 дугаар тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчид орон нутагт ажилласны нэмэгдэл олгох журам"-ын 4-т "Орон нутагт ажилласны нэмэгдлийг захиргааны албан тушаал эрхэлдэг орон нутгийн захиргааны байгууллагын төрийн албан хаагчид албан тушаалын сарын үндсэн цалингийн 20 хувиар бодож орон нутгийн болон улсын төсвөөс сар бүр олгоно." (Энэ заалтыг Засгийн газрын 2022 оны 489 дүгээр тогтоолоор нэмсэн бөгөөд үүнийг 2023-1-1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө), 5-т "Орон нутагт ажилласны нэмэгдлийг захиргааны албан тушаал эрхэлдэг орон нутгийн захиргааны байгууллагын төрийн захиргааны албан хаагчид 80 хүртэл хувиар нэмж олгох асуудлыг аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн жилийн орон нутгийн төсөвтөө тусган шийдвэрлэж болно."

<sup>41</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

<sup>42</sup> Булган аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын 2023 оны 03 дугаар сарын 7-ны өдрийн 03/255 дугаар албан бичиг.

2022 оны хөндлөнгийн судалгаа, холбогдох бусад судалгаа, тайлан, дүн шинжилгээнээс дүгнэхэд, төрийн албан хаагчдын хувьд тулгамдаж буй үндсэн асуудал нь нэг талаас бараа бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт, мөнгөний ханш уналт (инфляц)-тай холбоотойгоор цалин орлого бага учир амьдралд нь хүрэлцдэггүй, нөгөө талаар өрхийн үндсэн орлогыг зөвхөн цалин, хөлс бүрдүүлдэг нөхцөл байдал үүнд нөлөөлж байна. Түүнчлэн хангалттай цалин орлогогүй, ажлын ачаалал их зэрэг хүчин зүйлс нь хөдөлмөрийн насны хүн амыг ажлаа солих, түр хугацаанд ажилгүй байх, улмаар урт хугацаанд ажил орлогогүй болох, цаашилбал эдийн засгийн хувьд эмзэг байдалд ороход голлох нөлөө үзүүлэх үндсэн шалтгаан болдог.

Төрийн байгууллагууд Төрийн албаны тухай хуулийн 55 дугаар зүйлийн 55.3 дахь хэсэгт заасны дагуу нийгмийн баталгааны хөтөлбөрийг батлан гаргаж хэвшсэн боловч төсөв, санхүүгийн хязгаарлагдмал байдлаас шалтгаалан уг хөтөлбөр бүрэн хэрэгждэггүй байна.

Анхан шатны нэгжид ажиллаж буй төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн баталгаа хангалтгүйгээс хувийн хэвшил болон гадаад улсад ажиллах сонирхолтой төрийн албан хаагчид нэмэгдэж байна. Тухайлбал: 2021 онд 195, 2022 онд 13,047 төрийн үйлчилгээний албан хаагч өөрийн хүсэлтээр ажлаас чөлөөлөгдсөн байна.<sup>43</sup> Төрийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагын явцад цалин бага, ажлын ачаалал, ажлын байрны дарамт ихтэй, ажиллах нөхцөл тааруу зэрэг олон шалтгааны улмаас тэр дундаа, иргэдэд шууд үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн үйлчилгээний албан хаагчдад ажлаас халшрах шинж ихэссэн тухай дурджээ.

Төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгааг хангаж чадахгүй байна гэж албан хаагчдын олонх илэрхийлж байгаа төдийгүй, хөндлөнгийн судалгааны дүгнэлт бататгаж байгаа тул төрийн албанд үүссэн хүний нөөцийн хомсдолыг зөвхөн тодорхой нэг шалгуур заах, түр арга хэмжээ авсан төдийхнөөр зохицуулах боломжгүй гэж үзэж байна. Төрийн албан хаагчийн цалин, хөлсийг амьдралын чанарыг нь сайжруулах хэмжээнд хүртэл нэмэгдүүлэх, цалин хөлсний нэгдмэл бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгамджээ.

<sup>43</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2021, 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан.

### 3.2.4. Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой гомдол, маргаан

#### Хүний эрхийн Үндэсний Комисст ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл:

ХЭҮК-т 2021 онд иргэдээс нийт 1,188 гомдол, мэдээлэл ирүүлснээс 246 нь буюу 20.7 хувь, 2022 онд нийт 925 гомдол, мэдээлэл ирүүлснээс 246 нь буюу 26.5 хувь нь хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсөнтэй холбоотой байна.

#### Хүснэгт 3.3 Хүний эрхийн Үндэсний Комисст 2021, 2022 онд ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл

Хөдөлмөрлөх эрх	2021		2022	
	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
Ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох	44	17.8%	37	21.6%
Хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах	25	10.1%	27	15.7%
Цалин хөлс авах	34	13.8%	5	2.9%
Амрах	0	0%	0	0%
Хувийн аж ахуй эрхлэх	1	0.4%	0	0%
Албадан хөдөлмөрөөс ангид байх	4	1.6%	1	0.5%
Хөдөлмөрийн хүрээний дарамт, хүчирхийлэл	126	51.2%	98	57.3%
Ажлын байрны бэлгийн дарамт	12	4.87%	3	1.7%
Нийт	246	16.5%	171	20.7%

Эдгээрээс төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсэн гэх гомдлыг төрийн албаны ангиллаар нь авч үзвэл 2021 онд төрийн захиргааны албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчил болон ажлын байрны дарамттай холбоотой 49 гомдол, үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчил болон ажлын байрны дарамттай холбоотой 45 гомдол, 2022 онд төрийн захиргааны албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсэн болон ажлын байрны дарамттай холбоотой 32 гомдол, үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсэн болон ажлын байрны дарамттай холбоотой 50 гомдол тус тус ирсэн байна.

ХЭҮК-т ирүүлсэн гомдлыг агуулгаар нь авч үзвэл төрийн захиргааны албан хаагчийн хувьд ажил олгогч, албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, төрийн албан хаагчийг үндэслэлгүйгээр албан тушаалаас нь бууруулах буюу ажлаас халах тохиолдол илүүтэй бүртгэгдсэн байх бөгөөд үйлчилгээний албан хаагч нарын хувьд ажил олгогч, албан тушаалтны ёс зүй, харилцаа хандлага (хэл амаар доромжлох, хүйсээр нь ялгаварлан гадуурхах, албан хаагчийн хувийн мэдээлэлд халдах) гэх мэт нөхцөл байдлаар ажлын байрны дарамт учруулсан гэх гомдлыг ирүүлсэн байна. Төрийн тусгай албан хаагчдын хувьд ажлын ачааллаас үүдэн эрүүл мэнд хохирсон, ажлын байрны дарамт хүчирхийлэлд өртсөн, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, халдашгүй байх эрх

зөрчигдсэн, мөн ажил олгогч, албан тушаалтнаас эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж үндэслэлгүйгээр албан тушаал бууруулах буюу ажлаас халсан гомдол зонхилж байна. Төрийн байгууллагад 2021, 2022 онд Комиссын гишүүний 18 шаардлага, 22 зөвлөмжийг төрийн байгууллагад хүргүүлсэн байна.

### Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн гомдол:

#### Хүснэгт 3.4 Төрийн албаны зөвлөлд 2021, 2022 онд ирүүлсэн гомдол шийдвэрлэсэн байдал

Д/д	Он	Маргаан үүсгэж, маргаан хянаж шалгах комисс байгуулсан	Албан бичгээр хариу өгсөн (бусад)	Төрийн албаны зөвлөлийн хуралдаанаас хэлэлцсэн	
				Шийдвэрийг хүчингүй болгосон	Шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн
1	2021 <sup>44</sup>	90	41	30	19
2	2022 <sup>45</sup>	63	29	24	10

Төрийн албаны зөвлөлөөс 2021 онд Маргаан хянан шалгах комиссын 49 дүгнэлтийг хуралдаанаар шийдвэрлэж, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн хүний нөөцийн удирдлагын 30 шийдвэр буюу нийт маргааны 61.2 хувийг Төрийн албаны тухай хууль тогтоомж зөрчсөнийг тогтоон, хүчингүй болгож, 19 шийдвэр буюу 38.8 хувийг хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзэн хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн.<sup>46</sup> Харин 2022 онд 63 маргаан үүсгэн, маргаан хянан шалгах комисс байгуулж, 34 дүгнэлтийг Төрийн албаны зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэж, тогтоол гаргасан байна.<sup>47</sup>

### Шүүхээр шийдвэрлүүлсэн хөдөлмөрийн болон төрийн албаны маргаан:

#### Хүснэгт 3.5 Шүүхээр шийдвэрлүүлсэн хөдөлмөрийн болон төрийн албаны маргаан (оноор)

Он	Иргэний хэрэг		Захиргааны хэрэг	
	Нийт шийдвэрлэсэн	Хөдөлмөрийн эрх зүйн маргаан	Нийт шийдвэрлэсэн	Төрийн албаны маргаан
2021	45,444	1,169	1,764	305*
2022	57,663	1,157*	2,096	252

<sup>44</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2021 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>45</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

<sup>46</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2021 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2022.

<sup>47</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дугаар албан бичиг.

Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд улсын хэмжээнд 2022 онд нийт 80,478 нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт хүлээн авснаас 57,663 хэргийг хянан шийдвэрлэсэн байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн 2022 оны 1,169 иргэний хэргийн тухайд ажлаас үндэслэлгүй халагдсан маргаан 399-ийг шийдвэрлэсэн нь өмнөх онтой харьцуулбал, 229 хэргээр буюу 36.5 хувиар, ажлаас буруу шилжүүлсэн хэрэг 22 шийдвэрлэсэн нь өмнөх оноос 2 хэргээр буюу 8.3 хувиар буурсан бол цалин хөлсний маргаан 416 шийдвэрлэсэн нь 61 хэргээр буюу 17.2 хувиар өссөн байна.<sup>48</sup>

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд 2022 онд нийт 2,773 нэхэмжлэл хүлээн авснаас 1,953 нэхэмжлэлд хэрэг үүсгэжээ. Нийт шийдвэрлэвэл зохих 2,930 хэргээс 2,096 хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бөгөөд үүний 252 хэрэг буюу 12.0 хувийг төрийн албаны маргаан эзэлж байгаа бөгөөд өмнөх онтой харьцуулахад 53 хэргээр буюу 17.4 хувиар буурсан байна.<sup>49</sup>

### **3.3. ТӨРИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ АЛБАН ХААГЧИЙН ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ**

Төрийн албаны тухай хуульд зааснаар төрийн үйлчилгээний албан тушаалд төрийн үйлчилгээг адил тэгш, чанартай, хүртээмжтэй хүргэх болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах чиг үүрэг бүхий хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах туслах албан тушаал, боловсрол, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, соёл, урлаг, спорт зэрэг төсвөөс санхүүждэг төрийн үйлчилгээний байгууллагын дарга, захирал, эрхлэгч, бусад удирдах, гүйцэтгэх, туслах албан тушаал, яам, агентлагийн харьяа болон түүний дэргэд ажилладаг, төсвөөс санхүүждэг төрийн үйлчилгээний байгууллагын удирдах, гүйцэтгэх, туслах албан тушаал хамаардаг.

Энэ сэдвийн хүрээнд эрүүл мэнд, боловсрол, шинжлэх ухаан, соёл, спортын салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн 2,100 төлөөллийг хамруулсан “Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгаанд<sup>50</sup> үндэслэн хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой нийтлэг болон салбарын онцлогоос шалтгаалсан тулгамдаж байгаа зарим асуудлыг тусгаж байна.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагч 2022 оны байдлаар 152,265 болж өмнөх оноос 14,600-аар өссөн нь нийт төрийн албан хаагчдын 67.6 хувийг эзэлж байна.<sup>51</sup>

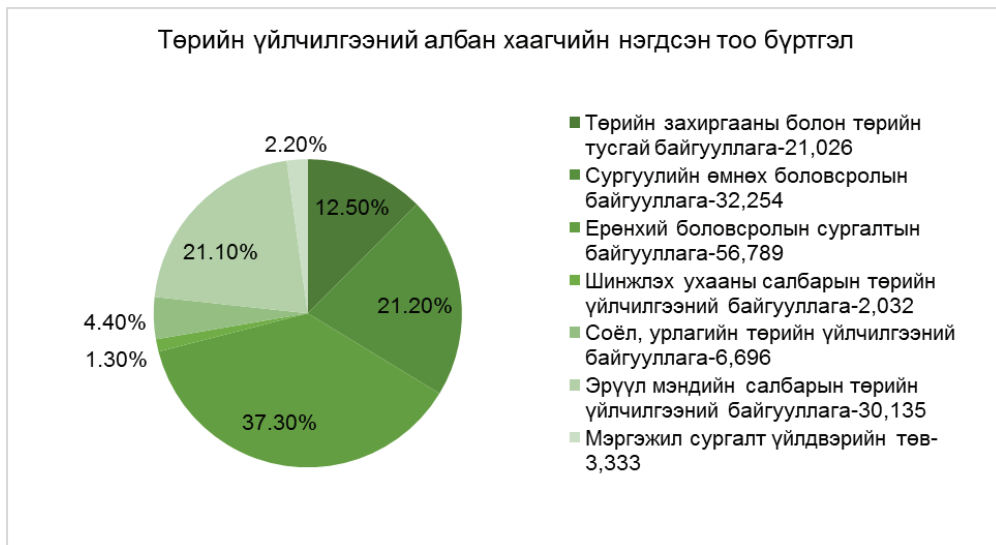
<sup>48</sup> Монгол Улсын шүүхийн 2022 оны шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн мэдээ, УБ, 2023 он.

<sup>49</sup> Монгол Улсын шүүхийн 2022 оны шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн мэдээ, УБ, 2023 он..

<sup>50</sup> “Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал”, “Хөгжлийн санаачилга, бодлого судлалын төв” ТББ, 2022 он.

<sup>51</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2022 он.

### Бүдүүвч 3.2 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн тоо (салбараар)<sup>52</sup>



#### 3.3.1. Цалин хөлс, нэмэгдэл

#### Хүснэгт 3.6 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын сарын үндсэн цалингийн хэмжээг салбар тус бүрээр харуулбал<sup>53</sup>

Салбар тус бүрээр	Сарын үндсэн цалингийн хэмжээ (мянган төгрөгөөр)	Нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, урамшуулал (хувиар, дунджаар)
Төрийн үйлчилгээ (нийтлэг)-ний албан хаагч	565.3-1075.5	
Шинжлэх ухааны салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагч	740.3-1186.7	45%
Соёл урлагийн салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагч	590.9-995.8	40%
Эрүүл мэндийн салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагч	616.6-1039.1	60%
Эрүүл мэндийн салбарын төрийн үйлчилгээ-(нийтлэг)ний албан хаагч	589.9-1122.2	60%
Сургуулийн өмнөх боловсрол болон бага, дунд боловсролын салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагч	663.4-964.9	45%
Мэргэжлийн боловсролын салбарын төрийн үйлчилгээний албан хаагч	709.8-995.8	45%

<sup>52</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>53</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамнаас ирүүлсэн 2023 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдрийн 03/626 дугаар албан бичиг.



Боловсрол, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, соёлын салбарын төрийн үйлчилгээний болон төрийн нийтлэг үйлчилгээний цалингийн 1-4 дүгээр шатлалаар цалинжиж байсан албан хаагчдын цалингийн хэмжээг өмнө мөрдөгдөж байсан цалингийн сүлжээний хамгийн өндөр буюу 5 дугаар шатлалаар тогтоож, 1-4 дүгээр шатлалын цалинтай 106,700 төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн үндсэн цалин дунджаар 8.6 хувиар нэмэгджээ.<sup>54</sup> Төрийн үйлчилгээний нийт албан хаагчийн цалингийн сүлжээний ангилалд ариутгагч, сувилагч, жолооч, слесарь, үйлчлэгч, зэрэг нийтлэг үйлчилгээний албан тушаалын цалингийн хэмжээг хамгийн багаар тогтоосон байна.

Төрийн үйлчилгээний нэг албан хаагчийн өрхөд дунджаар 4 хүн оногдож байгаа бөгөөд гэр бүлийн нэг гишүүнд оногдож буй сарын дундаж орлого 411,200 төгрөг байна. Судалгаанд оролцогчдын 72.5 хувь нь зөвхөн ажил олгогчоос өгч буй цалин хөлсөөр амьдардаг бөгөөд орлого нь өрхийн амжиргаанд хүрэлцэхгүй байна. Албан хаагчийн дөрвөн өрхийн гурав нь буюу 76.1 хувь нь өдөр тутмын суурь хэрэгцээ болох 16.9 хувь нь хооллох, хувцаслах зэрэг өдөр тутмын суурь хэрэгцээг хангахад хүрэлцдэггүй гэжээ.

### Тохиолдол 3.6

*... Ерөнхийдөө улс даяараа багш нарын цалин маш бага байна. Би өөрөө хүнсний багш хүн. Хоол хүнсний зүйлээ авах гээд 2 хоноод очиход үнэ нь нэмэгдсэн байдаг. Багшийг тогтвортой байлгах нь маш чухал, багшийн хомсдол үүсэх нь тодорхой болоод байна. Хангалттай цалин авах нь багшийн эрх юм.*

*... Манай байгууллагад гаднаас орж ирж байгаа янз бүрийн төсөл, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй байгаасай, тэгээд Монгол Улсад мөрдөгдөж байгаа багшийн эдлэх ёстой эрх, урамшууллууд нь (Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвд 5-с дээш жил ажилласан тохиолдолд олгодог урамшуулал) ижил тэгш олгогддог байгаасай гэж хүсэж байна.*

*(Багш нартай хийсэн ярилцлагаас)<sup>55</sup>*

<sup>54</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамнаас ирүүлсэн 2023 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдрийн 03/626 дугаар албан бичиг.

<sup>55</sup> Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал судалгааны тайлан, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, ХЭҮК, БШУЯ, 2023 он.

### 3.3.2. Ажлын ачаалал

Судалгаанд оролцогчдоос өдрийн 8 цаг ажилладаг гэж 58.8 хувь, 9-12 цаг ажилладаг гэж 34.6 хувь, 13 ба түүнээс дээш цаг ажилладаг гэж 6.6 хувь нь хариулжээ.

Ялангуяа багш, сургуулийн ажилтан, эмч, сувилагч, жолооч нар ихэнхдээ илүү цагаар ажилладаг байна. Тэдний хувьд амралтын өдөр, нийтээр амрах баярын өдөр, шөнийн цагаар ажилладаг боловч хуульд заасан нэмэгдэл хөлс, ээлжийн амралтын болон сул зогсолтын олговроо авч чаддаггүй байна.

#### Тохиолдол 3.7

*...Хөдөлмөр халамж, үйлчилгээний газрын жижүүр 3 хүний орон тоотой. Хөдөлмөрийн хуулийн дагуу нэг нь ээлжийн амралт, чөлөө, эмнэлэгт хэвтэх шаардлага гарах тохиолдолд 24x24 цагаар гарах болдог. Жижүүрийн орон тоо төсөвт суугаагүй тул гэрээтээр албан хаагч авдаг. Энэ гэрээгээр ажил гүйцэтгэж байгаа учраас 60 хоног тулаа хийдэг, 24 цаг, жижүүр хийгээд 24 цаг амардаг. Гурван жил ийм зарчмаар явж ирээд энгийн 3 ээлжийн жижүүр хийхэд нэг сард 80-аас дээш цаг ажилладаг. Илүү цагийн хөлс нэг ч олгогдоогүй. Ажилтнуудын ажлын ачааллыг зөв хуваарилдаггүй...*

*(Хөдөлмөр халамж, үйлчилгээний газрын төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

#### Тохиолдол 3.8

*...Мөн зарим үед амралтын өдрөөр аймгийн Засаг даргын Тамгын газар, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас дуудан дарга, сайд, гишүүдийг аймгийн төв рүү орох ёслол хүндэтгэлийн хаалган дээр угтаж урлагийн номер үзүүлэх зэргээр хүлээн авах, үдэх ажилд оролцуулдаг, энэ байдлыг амралтын өдөрт ажилласанд тооцож цалин мөнгө, нэмэгдэл хөлс олгодоггүй...*

*(Соёл, урлагийн салбарын албан хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

### 3.3.3. Ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажлыг гүйцэтгэх байдал

Ажилтан хөдөлмөрийн гэрээний гол нөхцөл болох тухайн ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажил үүргийг гүйцэтгэх үүрэгтэй.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагч ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажил үүргийг гүйцэтгэж байгаа байдлыг тодруулахад 19.5 хувь нь ажлын байрны тодорхойлолтод зааснаас өөр, эсхүл нэмэлт ажил үүрэг гүйцэтгэдэг гэжээ.

### Хүснэгт 3.7 Ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажлыг гүйцэтгэх байдал (хүйсээр)

Ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажлыг гүйцэтгэдэг үү?					
		Тодорхойлолтод заасан ажлыг гүйцэтгэдэг	Тодорхойлолтод зааснаас бусад ажил гүйцэтгэдэг	Ажлын байрны тодорхойлолт байхгүй	Нийт
Эрэгтэй	тоо	411	112	10	533
	хувь	77.1	21.0	1.9	100
Эмэгтэй	тоо	1,217	291	27	1,535
	хувь	79.3	19.0	1.8	100
Нийт	тоо	1,628	403	37	2,068
	хувь	78.7	19.5	1.8	100

Хүйсээр ангилбал эмэгтэйчүүдийн 19 хувь, эрэгтэйчүүдийн 21 хувь нь тодорхойлолтод зааснаас бусад ажил гүйцэтгэдэг гэж хариулсан нь хоёр хувийн зөрүүтэй байна. Ажлын байрны тодорхойлолт огт байхгүй гэж албан хаагчдын 1.8 хувь буюу 38 оролцогч хариулснаас үзвэл ажил олгогч хуульд заасан үүргээ бүрэн хэрэгжүүлдэггүй ажээ.

#### Тохиолдол 3.9

...2022 онд байгууллагын дээврийн засвар хийх тендер шалгаруулж 45 сая төгрөгөөр батлуулсан. Гэтэл ажилчид өөрсдөө зассан. Хийхгүй, бид засварын ажилчид биш гэж дуугарсан хүмүүсийн ур чадварыг хасаж нэг хүнийг өөрөөр нь өргөдөл бичүүлж халсан. Энэ засвар хийх явцад нэг хүн дээврээс унаж гэмтсэн. Мөн 2021 онд байгууллагын дотоод засвар хийхдээ ажилчдыг дарамталж хийлгүүлсэн. Эсэргүүцсэн ажилчдын ур чадварын нэмэгдлийг өгөөгүй. 2001 онд байгууллагын гадна хашааг цемент элс шороо зөөлгүүлж хийлгэх явцад нэг хүн элсэнд даруулж нуруундаа хүнд гэмтэл авч, хэвтэрт 3 сар орчим байж хөдөлмөрийн чадвараа алдсан...

(Төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

Судалгаанаас үзвэл ажлын байрны тодорхойлолтод зааснаас өөр ажил хийлгэх, засвар үйлчилгээг албадаж хийлгэх, хамааралгүй нэмэлт ажил үүрэг даалгах зэргээр хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчдөг байна.

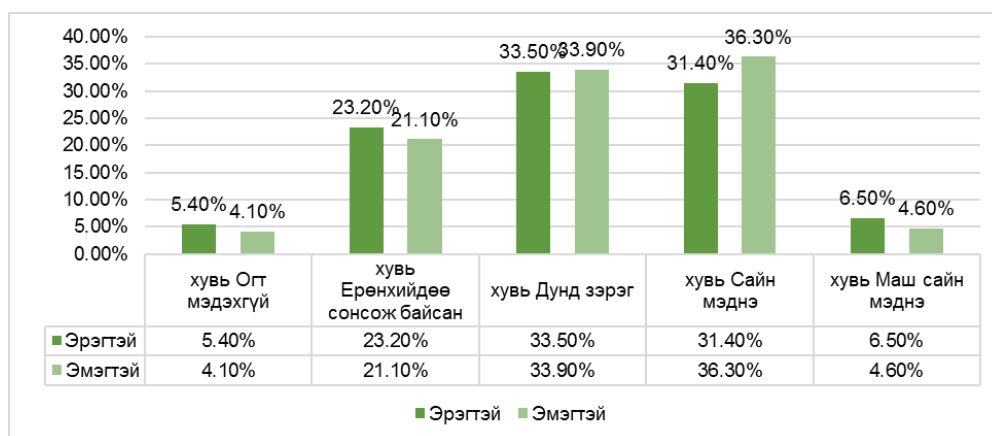
Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын ажлын байр улс төрөөс хамаарсан шинжтэй, ажлын байрны тогтвортой байдал алдагдаж, хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчил их гарч байна. Сонгуулийн хооронд яамдыг нэгтгэх, салгах, нэршил солих, сайдын эрхлэх асуудлын агентлагийг өөрчлөн байгуулах нэрээр байнга бүтцийг өөрчилж байгаа нь төрийн албаны мэргэшсэн тогтвор суурьшилтай ажиллах тэдгээрийн нийгмийн

хамгаалалд анхаарсан бодлого шийдвэр оновчтой байх нөхцөл бүрдэхгүйд хүргэж байгаа бөгөөд олон сөрөг үр дагавар үүсгэж байна.

### 3.3.4. Хөдөлмөрлөх эрх, хөдөлмөрийн харилцааны суурь зарчмын талаарх мэдлэг, ойлголт

Судалгаанд хамрагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн 4.4 хувь нь хөдөлмөрлөх эрхийн талаар огт мэдэхгүй гэсэн бол 21.6 хувь нь ерөнхийдөө сонсож байсан, дунд зэрэг мэднэ гэж гурван албан хаагч тутмын нэг нь буюу 33.8 хувь, сайн мэднэ гэж 35.0 хувь, маш сайн мэднэ гэж 5.1 хувь нь хариулсан байна.

**Бүдүүвч 3.3 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн ойлголт мэдлэг**



Хөдөлмөрлөх эрхийн талаар гурван албан хаагч тутмын нэг нь сайн, нэг нь дунд зэрэг мэдэж байхад нэг нь огт мэдэхгүй байна. Ялангуяа хөдөлмөрийн харилцааны суурь зарчим болох үл ялгаварлан гадуурхах, цалин хөлс, урамшуулал авах, амрах, албадан хөдөлмөрлүүлэхийг хориглох, эвлэлдэн нэгдэх, хамтын гэрээ байгуулах, ажлын гүйцэтгэлийг шударгаар үнэлдэг эсэх талаар мэдлэг ойлголт хангалтгүй байна.

Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцааны суурь зарчимд тусгагдсан эрх хэр зэрэг хангагдсан гэж үзэж буй талаар төрийн үйлчилгээний албан хаагчаас тодруулахад судалгаанд оролцогчдын 52.5 хувь нь бүрэн хангагдсан гэж үнэлжээ.

**Хүснэгт 3.8 Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцааны суурь зарчим, хангагдсан байдал**

	Суурь зарчмууд	Бүрэн хангагдсан	Зарим нь хангагдсан	Хангагдаагүй
1	Үл ялгаварлан гадуурхах	46.8	44.3	8.9
2	Хөдөлмөрийн аятай нөхцөл	42.7	48.5	8.8
3	Цалин хөлс, урамшуулал авах, амрах	35.8	52.5	11.7
4	Дарамт хүчирхийлэл, бэлгийн дарамтыг хориглох	62.3	25.2	12.6
5	Албадан хөдөлмөрлүүлэхийг хориглох	57.1	32.0	10.8
6	Барьцаа хэрэглэхгүй байх	60.9	27.7	11.4
7	Эвлэлдэн нэгдэх, хамтын гэрээ хэлэлцээр байгуулах	60.5	32.0	7.5
8	Шударга бус үйлдлийг хориглох	51.7	38.6	9.7
9	Нийгмийн түншлэлийг хангах	53.0	37.9	9.1
10	Хүүхдийн хөдөлмөрийг хориглох, тэвчишгүй хэлбэрийг устгах	65.5	25.5	9.1
11	Ажлын гүйцэтгэлийг шударгаар үнэлдэг эсэх	41.3	46.8	11.9
	Ерөнхий дундаж	52.5	37.4	10.1

**3.3.5. Ажлын орчин нөхцөл, нийтлэг баталгаа**

Хөдөлмөрийн тухай хуульд хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлага, стандартад нийцсэн ажлын байранд ажиллах, энэ талаар бодит мэдээлэл авах нь ажилтны үндсэн эрх болохыг тусгайлан заасан.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчид ажиллаж буй орчин нөхцөлөө үнэлсэн байдлыг хүйсээр харьцуулахад эмэгтэйчүүдийн 77.5 хувь нь ажиллаж буй орчин нөхцөлөө хэвийн гэсэн байхад, эрэгтэйчүүдийн 26.9 хувь нь ажиллаж буй орчноо эрсдэлтэй гэж үзсэн байна.

**Тохиолдол 3.10**

*...Ковид-19 цар тахлын үед коронавируст халдварын голомтын бүсэд эрэгтэй ажилтнуудыг түлхүү дайчилж ажиллуулахдаа хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагаа, биеийн болон сэтгэцийн эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах хэрэгсэл, мэдээллээр хангах арга хэмжээ дутмаг байсан...*

*(Төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

### Хүснэгт 3.9 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ажиллаж буй орчин нөхцөлийн үнэлгээ (хүйсээр)

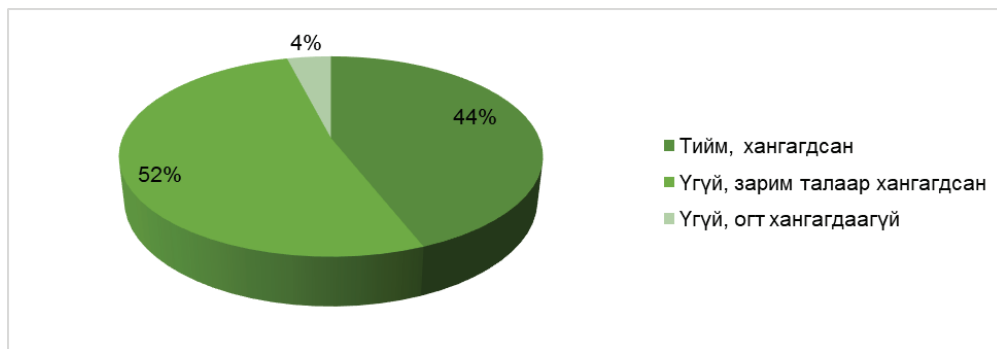
			Та ажиллаж буй орчин нөхцөлөө үнэлнэ үү?			Нийт
			Хэвийн	Хэвийн бус	Аюултай	
Таны хүйс	Эрэгтэй	тоо	387	146	10	543
		хувь	71.3	26.9	1.8	100
	Эмэгтэй	тоо	1,197	338	10	1,545
		хувь	77.5	21.9	0.6	100
Нийт		тоо	1,584	484	20	2,088
		хувь	75.9	23.2	1.0	100

#### Тохиолдол 3.11

...Эмч нар эрсдэлтэй нөхцөлд ажилладаг. Хагалгаа хийдэг тул зүү, тариурт хатгуулах эрсдэлтэй. Мөн амрах газар байхгүй, хувцас солих өрөөгүй, ажлын орчин нөхцөл учир дутагдалтай байдаг...

(Эмчтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

#### Бүдүүвч 3.4 Хөдөлмөрийн таатай нөхцөлөөр хангагдсан байдал



Судалгааны хүрээнд төрийн үйлчилгээний албан хаагч хөдөлмөрийн таатай нөхцөлөөр хангагдсан эсэх талаар асуухад 44.1 хувь нь хангагдсан, 51.9 хувь нь зарим талаар хангагдсан, 3.9 хувь нь хангагдаагүй гэж хариулжээ.

Судалгаанд оролцогчид хөдөлмөрийн таатай нөхцөл хангалтгүй байгаа, тухайлбал: өрөө тасалгаа хүрэлцээгүй, өрөө жижиг, стандарт хангахгүй, хүйтэн, тухтай ажиллах бололцоогүй, сав шүүгээ, компьютер, тоног төхөөрөмж хүрэлцээгүй, унааны мөнгө өгдөггүй, ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ хувиасаа зардал гаргадаг зэрэг асуудлыг дурджээ.

### Тохиолдол 3.12

...Аймгийн театрын уран бүтээлчид зарим тохиолдолд хөдөлмөрийн хүнд нөхцөлд ажиллаж байна. Жил болгон "Хөх сувд" мөсний баяр 2 дугаар сарын сүүлчээс 3 дугаар сарын эхний хооронд болохоор төлөвлөгддөг. Гэвч энэ үе хэдийгээр хаврын эхэн сар гарсан байх боловч цаг агаарын хувьд хараахан сайн дулаарч амжаагүй үе байдаг. Гадаа -22-оос -28 градус зааж байхад уран бүтээлчид мөсөн дээр зассан тайзан дээр нимгэн хувцастай бүжиглэх, дуулах зэргээр 2-3 уран бүтээлийг үзэгчдэд хүргэдэг. Үүнээс болж хацар ам, чихээ хайруулах, ханиад хүрэх, хоолой өвдөх зэрэг ямар нэгэн эрсдэл гарах тохиолдол байдаг....

...Мөн тус театрын байр ашиглах боломжгүй гэсэн Мэргэжлийн хяналтын газрын Улсын байцаагчийн дүгнэлт гарсан байр нь хэзээ мөдгүй нурах аюул, эрсдэл үүссэн нөхцөлд үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Шинээр театрын барилгыг барих асуудлыг удаа дараа санал хүсэлт оруулсан боловч одоо хүртэл шийдэгдэхгүй байсаар байна...

(Соёл урлагийн салбарын ажилтантай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

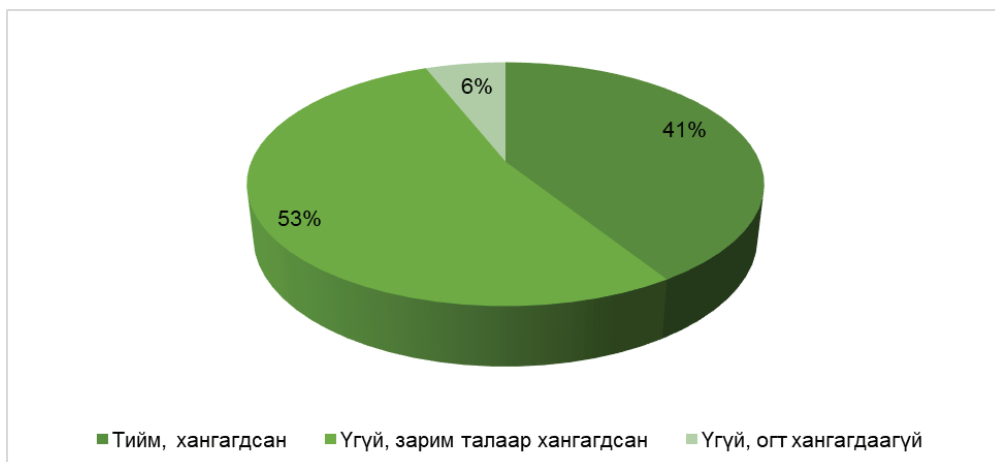
Эрхэлж буй албан тушаалын төрлөөс хамаарч хөдөлмөрийн таатай нөхцөл ялгаатай байгаа эсэхийг харьцуулахад удирдах албан тушаалд ажиллаж буй 2 хүн хөдөлмөрийн таатай нөхцөл хангагдаагүй гэж үзсэн (1.4 хувь) бол гүйцэтгэх албан тушаалд ажиллаж буй 55 албан хаагч (3.9 хувь), туслах албан тушаалд ажиллаж буй 25 албан хаагч (4.8 хувь) тус тус хөдөлмөрийн таатай нөхцөл хангагдаагүй гэж хариулжээ.

### Хүснэгт 3.10 Хөдөлмөрийн таатай нөхцөлөөр хангагдсан байдал (албан тушаалын төрлөөр)

Эрхэлж буй албан тушаалын төрөл	Хөдөлмөрийн ая тухтай нөхцөл			НИЙТ	
		Хангагдсан	Зарим талаар		Хангагдаагүй
Удирдах албан тушаал (дарга, захирал, эрхлэгч)	тоо	66	76	2	144
	хувь	45.8	52.8	1.4	100
Гүйцэтгэх албан тушаал (мэргэжилтэн, хүний нөөц гм)	тоо	576	763	55	1,394
	хувь	41.3	54.7	3.9	100
Туслах албан тушаал (дадлагажигч, үйлчлэгч гм)	тоо	260	233	25	518
	хувь	50.2	45.0	4.8	100
НИЙТ	тоо	902	1,072	82	2,056
	хувь	43.9	52.1	4.0	100

Үүнээс үзэхэд албан тушаалын төрөл буурах тусам хөдөлмөрийн таатай нөхцөл алдагдаж, тухтай ажиллах орчин нөхцөл хангагддаггүй байна.

### Бүдүүвч 3.5 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын нийтлэг баталгааны хэрэгжилт



Тус судалгаагаар хуульд заасан төрийн албан хаагчдын нийтлэг баталгаа<sup>56</sup> хэр зэрэг хангагдсан талаар лавлахад 41.0 хувь нь хангагдсан, 53.0 хувь нь зарим талаар хангагдсан, 6.0 хувь нь огт хангагдаагүй гэсэн хариулт өгсөн байна.

Эрхэлж буй албан тушаалын төрлөөс хамаарч нийтлэг баталгааны хэрэгжилт ялгаатай байна. Тухайлбал: төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын нийтлэг баталгаа хангагдаагүй гэж удирдах албан тушаалтны 4.9 хувь, гүйцэтгэх албан тушаалтны 5.3 хувь, туслах албан тушаалтны 7.1 хувь нь хариулжээ.

#### Хүснэгт 3.11 Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийтлэг баталгаа

Эрхэлж буй албан тушаалын төрөл		Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийтлэг баталгаа			НИЙТ
		Хангагдсан	Зарим талаар	Хангагдаагүй	
Удирдах албан тушаал (дарга, захирал, эрхлэгч)	тоо	55	81	7	143
	хувь	38.5	56.6	4.9	100.0
Гүйцэтгэх албан тушаал (мэргэжилтэн, хүний нөөц гм)	тоо	535	764	73	1,372
	хувь	39.0	55.7	5.3	100.0
Туслах албан тушаал (дадлагажигч, үйлчлэгч гм)	тоо	240	241	37	518
	хувь	46.3	46.5	7.1	100.0
НИЙТ	тоо	830	1,086	117	2,033
	хувь	40.8	53.4	5.8	100.0

<sup>56</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 дэх хэсэг.



Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хувьд нийтлэг баталгааг зарим талаар сургалт хөгжлийн нийгмийн баталгаатай, эсхүл эрүүл мэндийн үзлэг оношилгоо төдийгөөр ойлгох явдал нийтлэг байна. Түүнчлэн төрийн үйлчилгээний туслах албан хаагчдын хувьд орон байраар хангагдахад төрөөс дэмжлэг үзүүлэх, төрийн хөрөнгөөр 6 хүртэлх сарын хугацаагаар давтан сурах, мэргэшлээ дээшлүүлэх, сургалтад хамрагдах зэрэг нийгмийн баталгааг эдлэхээс илүүтэй зөвхөн ажлын байраа хадгалж үлдэхийг нийтлэг баталгаа гэж ойлгодог ажээ. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийгмийн баталгааг хангахад чиглэсэн 16 төрлийн дэмжлэгийн 13-ыг нь тус судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 71-99 хувь нь огт авч байгаагүй, үүнээс 90 хувиас дээш оролцогч 8 төрлийн нийгмийн баталгаанд хамрагдаж байгаагүй гэж хариулжээ.<sup>57</sup> Ялангуяа төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийтлэг баталгаа хангагдаагүй шалтгааныг журам зохицуулалт тодорхойгүй, мэдээлэл ил тод биш, шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтны үзэмж, ялгаварлан гадуурхах байдалтай холбоотой гэж судалгаанд оролцогчид дурдсан байна. Мөн төрийн албан хаагчийн нийтлэг баталгаа нь тодорхой хэмжээгээр төсөв, хөрөнгө шаардсан хөтөлбөр, арга хэмжээ байдаг бөгөөд санхүүжилтээс шалтгаалж хэрэгжилт хангалтгүй байна.

### 3.3.6. Эвлэлдэн нэгдэх эрх

Төрийн албаны тухай хуульд 2021 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр тус хуулийн 39 дүгээр зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагчид хориглох зүйлс гэсэн агуулгыг өөрчлөхдөө “жинхэнэ” гэдэг үгийг хассан нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид мөн ажил хаялт болон төрийн албаны хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээ төлөвлөх, зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох<sup>58</sup>, төрийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараахыг<sup>59</sup> хориглох зохицуулалт болжээ. Энэ нь нийт төрийн албан хаагчийн 67.6 хувийг эзэлдэг төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын эрх зүйн байдлыг дордуулж эвлэлдэн нэгдэх, дуу хоолойгоо илэрхийлэх нөхцөл боломжийг хязгаарлажээ.<sup>60</sup>

Хөдөлмөрийн тухай хуульд зөвхөн батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн дэг журам сахиулах зэрэг хүн амд нэн шаардлагатай үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагын ажилтан, албан

<sup>57</sup> Удирдлагын Академи. Төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааны хэрэгжилт, төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ. УБ. 2022 он.

<sup>58</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.7.

<sup>59</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.14.

<sup>60</sup> Үйлдвэрчний эвлэлийн эрхийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгааны тайлан, 2022 он.

хаагчид ажил хаялт санаачлах, зохион байгуулах, түүнд оролцохыг хориглох бөгөөд нэн шаардлагатай үйлчилгээ үзүүлдэг аж ахуйн нэгж, байгууллагын жагсаалтыг Хөдөлмөр, нийгмийн түншлэлийн гурван талт үндэсний хорооны саналыг харгалзаж Засгийн газар батлахаар<sup>61</sup> заасантай зөрчилдөж байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.2 дахь хэсэгт “Ажил хаялт хийхийг хориглосон аж ахуйн нэгж, байгууллагад гарсан хөдөлмөрийн сонирхлын маргааныг хөдөлмөрийн арбитраар шийдвэрлүүлэх бөгөөд уг шийдвэрийг Засгийн газар, ажил олгогч нэн даруй биелүүлэх үүрэгтэй” гэж заасан байна. Эдгээр зохицуулалтын зорилго нь тасралтгүй үйл ажиллагаа явуулах байгууллагын ажилтан, албан хаагчийн зарим эрхийг хязгаарлах, нэн шаардлагатай үйлчилгээ хэвийн, тогтвортой үргэлжлэх баталгааг хангахад оршиж байна. Гэвч Төрийн албаны тухай хуульд орсон дээрх нэмэлт өөрчлөлтөөр нийт төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг бүхэлд нь хориглохоор зохицуулсан нь эрх зүйн байдлыг үндэслэлгүйгээр дордуулсан, хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчилтэй заалт болжээ.

### Тохиолдол 3.13

...Бид төв талбай дээр суулт хийсэн ч үр дүнд хүрээгүй, харин ч үгсэн хуйвалдаж засгийн эрхэнд нөлөөлөх, засгийн эрхийг булаах гэсэн үндэслэлээр тагнуулын байгууллагад шалгагдаж байсан. Уг нь эмч, ажилтнуудын цалинг нэмүүлэхийг л шаардсан...

(Эмч нартай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

### 3.3.7. Хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчил

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдаас хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчлийн талаар тодруулахад дараах байдлаар хариултыг өгчээ.

#### Хүснэгт 3.12 Хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчлийн тохиолдлууд (эрэмбэлсэн байдлаар)

	Хариулт		Тохиолдлын хувь
	Тоо	Хувь	
Илүү цаг болон амралтын өдөр, шөнийн цагаар ажилласан нэмэгдэл хөлс олгоогүй	533	22.0	37.3
Илүү цагийн дээд хэмжээг хэтрүүлэн ажиллахыг шаардсан	299	12.4	20.9
Ээлжийн амралтын хоног, нэмэгдлийг буруу тооцсон	263	10.9	18.4

<sup>61</sup> Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

Үндсэн цалингийн сүлжээ, жишиг болон нэмэгдэл хөлс, урамшууллыг олгох журам баталж мөрдүүлээгүй	182	7.5	12.7
Ижилхэн ажил хийлгэж байгаа боловч бага цалин олгодог	167	6.9	11.7
Ажлын зайлшгүй шаардлагаар өөр ажилд түр шилжүүлэх үеийн цалин хөлс, олговор олгоогүй	154	6.4	10.8
Удирдах албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх	111	4.6	7.8
Ажлын байрны тодорхойлолтыг албан тушаал бүрээр боловсруулаагүй	91	3.8	6.4
Хуульд нийцээгүй үүрэг даалгавар удирдлагын зүгээс өгөх	87	3.6	6.1
Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс доогуур цалин хөлс олгосон	76	3.1	5.3
Хөдөлмөрийн гэрээг бичгээр байгуулаагүй, харилцан тохиролцоогүй	59	2.4	4.1
Хөдөлмөрийн харилцааны дотоод хяналт шалгалтыг зохион байгуулаагүй	52	2.1	3.6
Туршилт, дагалднаар ажиллах хугацааг хэтрүүлсэн	47	1.9	3.3
Дотоод журамд заавал тусгах харилцааг бүрэн тусгаагүй, хууль дордуулсан заалт оруулсан	43	1.8	3.0
Хуульд нийцээгүй шийдвэр гаргах зэрэг хориглосон үйлдэл удирдлагын зүгээс шаардах	42	1.7	2.9
Албан тушаал нь хэвээр хадгалагдаж байгаа ажилтанд олгох тэтгэмж, олговор олгоогүй	37	1.5	2.6
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулахаас татгалзсан буюу ажиллуулбал зохих орон тоонд төлбөрийг төлөөгүй	32	1.3	2.2
Хамтын гэрээ байгуулаагүй	22	0.9	1.5
Бусад зөрчил	122	5.0	8.5
Нийт хариултын тоо, хувь	2,419	100.0	169.2

Хариултын эрэмбээс үзэхэд илүү цаг болон амралтын өдөр, шөнийн цагаар ажилласан нэмэгдэл хөлс олгоогүй зөрчил 22.0 хувьтай буюу 5 албан хаагч тутмын нэгд тохиолдож байна. Үүний зэрэгцээ илүү цагийн дээд хэмжээг хэтрүүлэн ажиллахыг 12.4 хувь буюу 10 албан хаагч тутмын нэгээс шаардсан, 10.9 хувь буюу 9 албан хаагч тутмын нэг нь ээлжийн амралтын хоног, нэмэгдлийг буруу тооцсон зөрчил хамгийн нийтлэг байна.

Хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдсөн гэж үзсэн төрийн албан хаагчаас өргөдөл гомдол гаргасан эсэхийг тодруулахад хоёр албан хаагч тутмын нэг нь шийдвэрлүүлж чадаагүй, зөвхөн 11 хувь нь шийдвэрлүүлж чадсан гэж хариулжээ.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын дунд ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцааны дарамт, хүчирхийлэл байдаг эсэхийг, хэрхэн илэрдгийг тодруулахад 10.0 хувь нь хэл амаар доромжлох, 5.5 хувь нь ажилтны хувийн нууцыг задруулах, 4.8 хувь нь ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж залхаах замаар ажлаас гаргах нөхцөл бүрдүүлэх, 4.4 хувь нь ажлаас хална гэж сүрдүүлэх зэргээр байнга илэрдэг гэжээ. Мөн 45.2 хувь нь хэл амаар доромжлох, 37.0 хувь нь ялгаварлан гадуурхах, 34.2 хувь нь ажилтны хувийн нууцыг задруулах, 23.4 хувь нь ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж залхаах замаар ажлаас гаргах нөхцөл бүрдүүлэх, 23.1 хувь нь ажлаас хална гэж сүрдүүлэх тохиолдол хааяа гардаг гэж дурдсан.

### **Хүснэгт 1.13 Хөдөлмөрийн харилцааны дарамт, хүчирхийлэл**

<b>Тохиолдлууд</b>	<b>Байнга</b>	<b>Хааяа</b>	<b>Огт үгүй</b>
Хэл амаар доромжлох	10.0	45.2	44.8
Ажилтны хувийн нууцыг задруулах	5.5	34.2	60.3
Ялгаварлан гадуурхах	3.9	37.0	59.1
Ажлаас хална гэж сүрдүүлэх	4.4	23.1	72.4
Заналхийлэх замаар ажлын байрны тэвчишгүй орчин үүсгэх	2.6	19.5	77.9
Биед нь халдах, зодох, цохих	2.8	12.1	85.1
Тэтгэвэртээ гар гэж шахаж, шаардах	3.3	14.4	82.3
Ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж залхаах замаар ажлаас гаргах нөхцөл бүрдүүлэх	4.8	23.4	71.8
Албадан хөдөлмөрлүүлэх	2.9	17.6	79.5
Бэлгийн харилцаанд орохыг ятгах	1.3	7.4	91.3
Ерөнхий дундаж	4.2	23.4	72.5

Мөн биед нь халдах, зодох, заналхийлэх замаар ажлын байрны тэвчишгүй орчин үүсгэх, бэлгийн харилцаанд орохыг ятгах зэрэг хөдөлмөрийн харилцааны ноцтой дарамт хүчирхийлэл бага хувьтай боловч энэ төрлийн зөрчил гарсаар байна.

### **Тохиолдол 3.14**

*...Төрийн албаны шалгалтаа өгөөд хуулийн дагуу энэ албанд орсон. Төрийн албанд 8 жил ажиллахдаа манай ажилчид даргын зүгээс хэл амны доромжлолд байнга өртдөг. Хурдан түргэн өргөдлөө өг. Дараагийн хүн хүлээж байна. Үг хэллэгийн дарамт их. Ёс зүй ерөөсөө байхгүй. Төрийн албанаас залхаж байна...*

*(Төрийн үйлчилгээний албан тушаалтантай хийсэн ярилцлагаас)*

Судалгаанд оролцсон төрийн үйлчилгээний албан хаагчдаас хөдөлмөрлөх эрхийг хэн зөрчдөг талаар тодруулсан юм.

### **Хүснэгт 3.14 Хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчиж буй субъектууд**

	Тоо	Хувь	Бодит хувь
Удирдлага	389	18.5	22.1
Зэрэглэл өндөр албан тушаалтан, ахлах мэргэжилтэн	555	26.4	31.5
Хамт ажиллагсад	335	16.0	19.0
Үйлчлүүлэгч	484	23.0	27.5
Нийт	1,763	84.0	100
Хариулаагүй	337	16.0	
Нийт тоо, хувь	2,100	100.0	

Судалгаанд оролцогчдын 22.1 хувь нь удирдлагын зүгээс хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчиж байна гэж үзжээ. Тухайлбал: удирдлагын зүгээс ирж буй хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчих байдал намын харьяалаар ялгаварлан гадуурхах, ажлаас хална гэж сүрдүүлэх, ажилд авсан тул барьцаа өгөхийг санал болгох, ажлаас чөлөөлсөн тушаалыг өөрт нь өгөхгүйгээр ажилгүйдлийн тэтгэмжийг зориуд олгохгүй саатуулах зэрэг тохиолдлууд байна.

### **Тохиолдол 3.15**

...Хот тохижилт үйлчилгээний газарт ажилтнуудаасаа суутгал аваад байгууллагын хүмүүстэй хүүтэй зээлүүлдэг. Орон сууцны цэвэрлэгээ хийдэг хүмүүсийг элэг барьдаг. Чамайг ажилд авсан, зээлийн хүү төл, эсвэл 5 кг будаа өг, тэгэхгүй бол ажлаас хална гэх зэргээр сүрдүүлдэг...

...Сүүлийн нэг жилд манай удирдлага нийт ажилчдын 30-40 хувийг сольж халсан, бүх ажилтнууд айдастай, нэг үг хэлэхээр хална гэж сүрдүүлдэг...

...Ажлаас халсан тушаалыг, ажилгүйдлийн тэтгэмжийг хугацаанд нь гаргаж өгдөггүй. Ажлаас чөлөөлсөн тушаалыг нь гарт нь өгөхгүй, ажилгүйдлийн тэтгэмж авах хугацаа дууссаны дараа өгч хохироодог...

...Хөдөлмөрийн дотоод журмаа танилцуулдаггүй, ажил олгогч өөрөө баталчихдаг. Энэ журмыг мөрдөх ёстой гэдэг. Дарга, нарийн бичгийн сейфэнд байж байдаг...

(Орон нутгийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас)

Түүнчлэн хөдөлмөрлөх эрхийг өөрөөс нь зэрэг дэв дээгүүр албан тушаалтан, ахлах мэргэжилтэн зөрчих тохиолдол гардаг гэж 31.5 хувь нь буюу гурван албан хаагч тутмын нэг нь дурдсан юм.

Мөн хамт ажиллагчдаас ялгаварлан гадуурхах зөрчил гаргадаг гэж судалгаанд оролцогчдын 19.0 хувь нь үзжээ.

Албан хаагчдын 27.5 хувь нь төрийн үйлчилгээ үзүүлэх явцад үйлчлүүлэгчийн зүгээс хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчих явдал байдаг гэжээ. Ялангуяа уур бухимдлаа тайлах, загнах, сүрдүүлэх тохиолдол цөөнгүй тохиолддог байна.

Судалгаанаас дүгнэхэд төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийг зөвхөн удирдлага төдийгүй хамтран ажиллагч болон үйлчлүүлэгч зөрчдөг байна.

Түүнчлэн төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдлыг алдагдуулж, эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, төрийн албан хаагчид дарамт, шахалт үзүүлэх, аль нэг нам эвсэл дэмжигч гэдгээр үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхаж, хууль бусаар ажлаас халах тохиолдлууд гарсаар байна.

### Тохиолдол 3.16

*...Намын харьяаллаар шалтгаангүй ажлаас халсан. Шүүхэд хандаж ялсан. Аймгийн Засаг дарга байгууллагын хөрөнгийг өөр шинэ байгууллага байгуулж, түүн рүү шилжүүлсэн. Ажиллах орчин нөхцөлийг булаасан. Техник тоног төхөөрөмжийг хураан авсан. Байнга ажлаа өгөхийг шаардана. Хурал цуглаан дээр доромжилж загнана. Хүн ажилд авахыг шаардана. Сэтгэл зүйн дарамт ихтэй. Гэрээ байгуулдаггүй, хөдөлмөрийн гэрээ хийдэггүй. Ажлын ачаалал үүсгэн дарамталж, цалингийн арга хэмжээ авсан. Шүүхэд хандаж хэрэгсэхгүй болгосон. Намын дарамт төрийн албан хаагчдад их байна...*

(Орон нутгийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.17

*...Ажлын байрны нэршлийг өөрчилж намынхаа хүнийг ямар ч шалгалтгүй оруулдаг. Аливаа нэг ажил хийхэд нам нэгтэй хүмүүс хоорондоо зохион байгуулж бусдыг оролцуулдаггүй, нуудаг. Аливаа төсвийн хөрөнгийг яаж зарцуулж байгаа талаар нээлттэй биш. Ажилтнуудтай ялгаварлаж харьцдаг. Намынхаа хүний цалинг нэмдэг. Албан тушаал дээшлүүлж томилдог...*

*...Хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчил намын хүмүүс их гаргаж байна. Төрийн үйлчилгээний албыг намаас ангид байлгах, удирдах албан тушаалтныг улс төрч томилмооргүй байна...*

(Орон нутгийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.18

...Мэргэжил сургалт үйлдвэрлэлийн төвд 2015 онд захирлаар ажиллаж байхад сайд нь болон тухайн асуудлыг хариуцсан дээд албан тушаалтан ажлаа өгөхийг шаардаж байсан төдийгүй үндэслэлгүй халж байсан удаатай. Миний хувьд тухайн үед захирлын сонгон шалгаруулалтад тэнцээд сайдтай байгуулсан гэрээг 89 хувьтай гүйцэтгэж байсан. Шалтгаангүйгээр өөр ажилд ажиллахыг санал болгоно, энэ мэтчилэн хөдөлмөрлөх болон хувь хүний эрх Монгол Улсад одоог хүртэл зөрчигдсөөр байна...

(Төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.19

...Цэцэрлэгийн дотоод журамд зааснаар цэцэрлэгийн ажилтан нь шаардлагатай тохиолдолд цэцэрлэгийн эрхлэгчийн тушаал, хот дүүргийн Засаг даргын албан даалгаврын дагуу ажил үүрэг гүйцэтгэнэ хэмээн заасан. Мөн ЗДТГ-аас цэцэрлэгийн эрхлэгчийг томилдог бөгөөд сонгуулийн үр дүн цэцэрлэгийн үйл ажиллагаанд шууд нөлөөтэй байдаг нь цэцэрлэгийн багш нар тухайн сум, орон нутгийн удирдаж буй намын сонгуулийн ажилд заавал явдаг.

(Төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### 3.3.8. Эрүүл мэндийн салбарт тулгамдаж буй асуудал

Эрүүл мэндийн салбарын хувьд нэгдсэн эмнэлэг, сумын эрүүл мэндийн төвд хүний нөөцийн дутагдал, орон тоо нөхөгдөхгүй байгаа асуудал тулгамджээ. Тухайлбал: эрүүл мэндийн газрын мэргэжилтний сул орон тоонд нээлттэй сонгон шалгаруулалт зарлаж, зар түгээхэд төрийн албаны шалгалтад бүртгүүлэх хүн байхгүй тул 1 хүн 2-3 хүний ажлыг хавсран гүйцэтгэж байгаа газар олон байна. Сумдын эрүүл мэндийн төвд эмч, эмнэлгийн ажилтны орон тоо сул, нөхөгдөхгүй байдал удаан хугацаанд үргэлжилсээр байгаа тул аймгууд хүний нөөц татах зарим арга хэмжээ хэрэгжүүлэхээр зарлаж, хүний нөөцийг татах оролдлого, санаачилгыг эхлүүлсэн байна.<sup>62</sup>

Эмч, эрүүл мэндийн ажилтан 624 оролцогчийг хамруулсан эрүүл мэндийн салбар дахь хүний эрхийн хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайланд<sup>63</sup> эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудын хөдөлмөрлөх эрхийн хүрээнд хамгийн тулгамдаж буй асуудал нь нэгдүгээрт, үйлчлүүлэгчийн зүгээс ирэх дарамт, шахалт, зүй бус харьцаа, хоёрдугаарт, ажлын хэт их ачаалал, гуравдугаарт, цалин хөлсний асуудал гэж судалгаанд хамрагдсан эмч, эрүүл мэндийн ажилтнууд хариулсан байна. Тодруулбал

<sup>62</sup> Хөдөөгийн сэргэлт чуулганы хүрээнд танилцуулсан мэдээллээс.

<sup>63</sup> Эрүүл мэндийн салбар дахь хүний эрхийн хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайлан, ХЭҮК, 2022 он.

оролцогчдын 61.7 хувь үйлчлүүлэгчийн зан харьцаа (хэл амаар доромжлох, гүтгэх, дарамт шахалт үзүүлэх, зарим тохиолдолд биед халдах гэх мэт) хүндрэл учруулдаг гэж, 22.2 хувь нь ажлын ачаалал (илүү цагаар ажиллах, олон ажил үүрэг давхар гүйцэтгэх гэх мэт) их, 8.6 хувь нь цалин хангамж бага гэж үзжээ.

ХЭҮК, НЭМГ-тай хамтран 2023 онд нийслэлийн эрүүл мэндийн газрын харьяа 26 эрүүл мэндийн байгууллагын 1,879 эмч, эрүүл мэндийн ажилтныг хамруулан хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн судалгаа<sup>64</sup> авсан бөгөөд нийт оролцогчдын 41.6 хувь нь сард 10 хүртэл цаг илүү ажилладаг ба 17.1 хувь нь 50-аас дээш цагаар ажилласан байна. Үүнээс 193 оролцогч буюу 10.9 хувь нь жижүүр эмчээр, 391 оролцогч буюу 22.1 хувь нь ээлжийн ажилтан, 869 оролцогч буюу 49.1 хувь нь эрт илрүүлэгч, 332 оролцогч буюу 18.7 хувь нь үндсэн ажлаа цагт нь амжихгүй учраас, 229 оролцогч буюу 12.9 хувь нь бусад ажлын улмаас илүү цагаар ажилласан байна. Судалгаагаар 671 оролцогч буюу 59 хувь нь нэг удаа ажиллахдаа 8-12 цаг ажиллаж байгаа бол 41 хувь нь илүү цагаар, үүнээс 30.4 хувь нь 24 цагаар илүү цагаар ажилласан байна. Дээрх хоёр үнэлгээ, судалгааны ажлаас үзвэл илэрсэн нөхцөл байдал ижил үр дүнтэй харагдаж байна.

Эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудын хөдөлмөрлөх нөхцөл нь бусад салбарын ажилтнуудаас ихээхэн онцлог ялгаатай бөгөөд үйлчлүүлэгч нь эрүүл мэндийн хувьд ямар нэгэн байдлаар доголдсон, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ зайлшгүй шаардагдсан, сэтгэл зүйн хувьд тогтворгүй, эмзэг болсон хүмүүс байдгаас эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний харьцаанаас сөрөг үр дагавар гарах магадлалтай, мэргэжлийн алдаа нь хор хохирол өндөртэй байдаг. ХЭҮК-оос эмч, эрүүл мэндийн ажилтны хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдлыг коронавируст халдварын цар тахал эхэлсэн 2020 онд ХЭҮК-ын 20 дахь илтгэлд<sup>65</sup>, эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний чанар хүртээмжид хийсэн хяналт шинжилгээ, үнэлгээний дүнг ХЭҮК-ын 21 дэх илтгэлд<sup>66</sup> тус тус тусгасан бөгөөд цалин хөлс, урамшуулал нэмэгдүүлэх, ажиллах орчныг сайжруулах, сэтгэл зүйн зөвлөгөө дэмжлэг үзүүлэх, эрсдэлийн үнэлгээ хийж, тохирсон хариу арга хэмжээ авах зөвлөмжийг өгчээ.

НЭМГ-ын харьяа 26 эрүүл мэндийн байгууллагын 1,879 эмч, эрүүл мэндийн ажилтныг хамруулсан хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн судалгааны дүнгээс харвал оролцогчдын 27.9 хувь нь үйлчлүүлэгчийн зүгээс хэл амаар доромжлох явдалд байнга өртдөг, 56,9 хувь нь өртдөг гэж хариулсан бол үйлчлүүлэгч биед халдаж зодох цохих явдалд 1.6 хувь

<sup>64</sup> Нийслэлийн эрүүл мэндийн харьяа эрүүл мэндийн байгууллагын эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудаас авсан судалгаа, 2023 он.

<sup>65</sup> Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл. 2021 он.

<sup>66</sup> Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 21 дэх илтгэл. 2022 он.



нь байнга өртдөг, 27.5 хувь нь хааяа өртдөг, ажлын хэт ачаалалтай 37.7 хувь, байнгын өндөр ачаалалтай 48.7 хувь нь хариулжээ. Үүнээс 289 оролцогч буюу 15,3 хувь нь байнга, 972 оролцогч буюу 51,7 хувь нь хааяа сэтгэл зүйн дарамтад өртсөн байна.<sup>67</sup>

### Тохиолдол 3.20

*...Хүн өвдөх эрхтэй, эмч эмчлэх үүрэгтэй гэдэг буруу ойлголтыг засах хэрэгтэй байна. Харин ч хүн өвдөхгүйн тулд арга хэмжээ аваагүйнхээ төлөө төлбөрөө төлдөг байвал эмнэлгийн ачаалал буурна, эмчийн нэр хүнд ч өснө. Түүнээс биш бүх зүйлийг халамжаар, үнэгүй шийдээд байвал хэчнээн эмч бэлтгээд ч өвчтөнөө дийлэхгүй, хүмүүс нь орж ирээд дараалалд удаан зогсоолоо гээд уурласаар л байх болно...*

*(Эмч нартай хийсэн ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 3.21

*...Иргэд цаг аваад цагтаа ирдэггүй. Хоцорч ирээд бусад цагаараа үйлчлүүлж байгаа иргэдийн урдуур дайрдаг, та цагтаа ирсэнгүй бусад хүмүүст хүндрэл учруулж байна гэхээр уурлаж зандарч, хэлэх хэлэхгүй үгээр хэлж доромжилдог, цохих түлхэх үйлдэл үзүүлдэг. Эцэстээ захиргаанд өргөдөл гомдол гаргаж эмчийн буруу болж хариуцлага хүлээн цалин, нэмэгдлээс хасуулдаг...*

*(ХЭҮК-т ирүүлсэн гомдлоос)*

Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцааны дарамт, хүчирхийллийн асуудлаар эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудаас гомдол, мэдээлэл төдийлөн гаргадаггүй нь эмчийг буруутгадаг нийтлэг хандлага, удирдлагын зүгээс асуудлыг шийдвэрлэдэггүй эс үйлдэхүйтэй холбоотой байна.

2023 оны байдлаар эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн тогтвор суурьшил алдагдан, туршлагатай ажилтны тоо эрс цөөрсөн байна. Энэ нөхцөл байдал нь үйлчлүүлэгчийн зүгээс үзүүлэх дарамт, хүчирхийлэл ихэсч байгаа, ажлын хэт их ачааллын улмаас сэтгэл зүйн дарамтад орж байгаа эмч эмнэлгийн ажилтны эрх ашгийг хамгаалах, хөдөлмөрлөх эрхийг хангах, аюулгүй ажиллах нөхцөлөөр хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, бодитоор хэрэгжүүлэхэд салбарын яамд, холбогдох бусад байгууллага даруй шийдвэрлэх шаардлагатайг харуулж байна.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> НЭМГ-ын харьяа эрүүл мэндийн байгууллагын эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудаас авсан судалгаа, 2023 он.

<sup>68</sup> Нийслэлийн эрүүл мэндийн газрын харьяа эрүүл мэндийн байгууллагын эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудаас хөдөлмөрлөх эрхийн талаар судалгаа авсан тухай товч тайлан, 2023 он.

Удирдлага, хамт ажиллагчид, үйлчлүүлэгчийн зүгээс үзүүлж буй дарамт хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхах хандлагаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд эрүүл мэндийн салбарын бүх шатны ажилтнуудад хүний эрх, хөдөлмөрлөх эрхийн сургалт, нөлөөллийн ажлыг зохион байгуулах, үйлчлүүлэгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай байна.

### 3.3.10. Боловсролын салбарт тулгамдаж буй асуудал

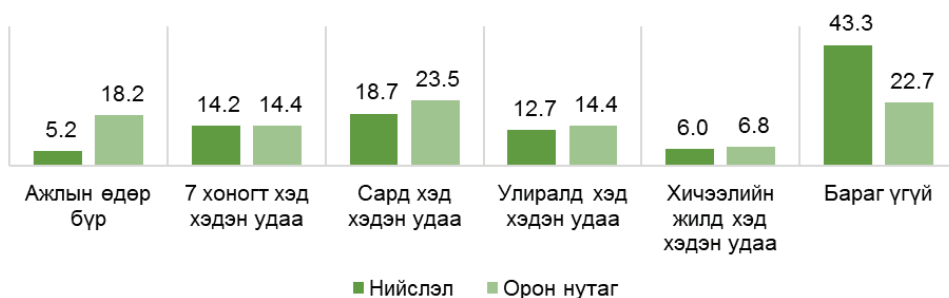
Боловсролын салбарын хувьд хүний нөөцийн дутагдал, орон тоо нөхөгдөхгүй байгаа, ажлын ачаалал байнга хэтэрсэн, нийгмийн баталгаа хангагддаггүй зэрэг асуудал тулгамджээ. Боловсрол, шинжлэх ухааны яамны мэдээллээр 2022 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдрийн байдлаар улсын хэмжээнд ерөнхий боловсролын сургуульд 1,280, орон нутагт 29 мэргэжлийн 732 багш дутагдаж байна. Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн зорилтын хүрээнд ерөнхий боловсролын сургуульд үдийн хоол хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, сэтгэл зүйч ажиллуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн бөгөөд нэн тэргүүнд тогооч, туслах тогооч, сэтгэл зүйч хэрэгцээтэй байна. Орон нутагт математик, физик, хими, орос хэл, хөгжим, дизайн технологийн багш дутагдалтай<sup>69</sup> байна. Улсын хэмжээнд 2022-2023 оны хичээлийн жилийн эхэнд сургуулийн өмнөх боловсролд нийт 266,000 хүүхэд хамрагдаж байгаагийн 250,500 буюу 94.1хувь нь үндсэн сургалтад хамрагдаж байна. Уг үзүүлэлтийг бүлгээр харвал 68,100 буюу 27.2 нь бэлтгэл бүлэгт, 66,800 буюу 26.7 хувь нь ахлах бүлэгт, 61,800 буюу 24.7 хувь нь дунд бүлэгт хамрагдаж байна. Цэцэрлэгийн бүлэг дүүргэлт хичээлийн жилд 30 болж өмнөх хичээлийн жилээс 6-гаар нэмэгдсэн байна. Ийнхүү сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсролын суралцагчийн тоо жил бүр нэмэгдэж байхад сургуулийн өмнөх боловсролын болон бага ангийн багш мэргэжлээр элсэгчдийн тоо жилээс жилд буурч<sup>70</sup> байна.

Салбарын яамнаас дутуу орон тоог нөхөх зорилгоор тэтгэвэрт гарсан багш нарыг ажиллуулах, бусад сумын багшийг цахимаар хичээл заалгах, дутагдалтай нарийн мэргэжлээр суралцаж байгаа оюутнуудтай гэрээ байгуулах гэх мэт арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч цаашид бодлогын түвшинд анхаарч шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

<sup>69</sup> Боловсрол, шинжлэх ухааны яамны 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдөр ирүүлсэн 7/813 дугаар албан бичиг.

<sup>70</sup> Боловсрол, шинжлэх ухааны яамны 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдөр ирүүлсэн 7/813 дугаар албан бичиг.

### Бүдүүвч 3.6 Илүү цагаар ажиллах тохиолдол (хувиар)<sup>71</sup>



Орон нутгийн цэцэрлэгийн багш нарын хувьд илүү цагаар ажиллах тохиолдол хамгийн түгээмэл байна. Тодруулбал, нийслэлийн цэцэрлэгийн багш, ажилтнуудын 43.3 хувь нь илүү цагаар ажиллах тохиолдол бараг гардаггүй гэж хариулсан бол орон нутгийн цэцэрлэгийн багш нарын 22.7 хувь нь илүү цагаар ажилладаггүй гэжээ. Илүү цагаар ажиллаж буй шалтгааныг тодруулахад сургалтын хэрэглэгдэхүүн бэлдэх, баримт бичиг цэгцлэх, эцэг эх, асран хамгаалагчид тарах цагаас хоцорч ирдэг нь хамгийн гол шалтгаан болдог гэжээ. Сургалтын хэрэглэгдэхүүнийг ажлын цагт багтаан бэлдэх боломжгүй байдаг тул хичээл тарсны дараа цэцэрлэг дээр эсвэл гэр бүлийн гишүүдийн тусламжтайгаар гэртээ очиж бэлддэг гэжээ. Багш илүү цагаар ажиллах нь гэр бүлийн байдал, өөрийн хүүхдэдээ тавих анхаарал халамжид сөргөөр нөлөөлдөг.<sup>72</sup>

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайд, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд, Сангийн сайдын 2007 оны 08 дугаар сарын 31-ний өдрийн 307/91/237 дугаар хамтарсан тушаалаар цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлын норм тогтоох, багш, зарим албан тушаалтны цалин хөлсийг тооцож олгох тухай журмын нэгдүгээр заалтын 4 дэх хэсэгт “анги дүүргэлтийг бага ангид 30-35 (багийн салбар бүлэгт 20-оос доошгүй) дунд, ахлах ангид 32-35, ахлах ангийн мэргэжлийн болон сонгон судлах хичээлийн бүлэг дүүргэлтийг 25-30, харах, сонсох эрхтний хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургуулийн бүлэгт 8-12, оюун ухааны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургуулийн бүлэгт 10-15 хүүхэдтэй байхаар зохион байгуулна.” гэж заасан ч нэг багшид оногдох хүүхдийн тоо стандартаас 10-20 илүү байгаа бөгөөд

<sup>71</sup> Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, ХЭҮК, БШУЯ, 2023 он.

<sup>72</sup> Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, ХЭҮК, БШУЯ, 2023 он.

нийслэл болон аймгийн төвд анги дүүргэлтэд 40-50 сурагч хамрагдаж байгаа нь багшид оногдох ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, сургалтын чанарыг бууруулахад хүргэж байна.

Судалгаанд хамрагдсан багш нар орон сууц барих буюу худалдан авахад зориулж хөнгөлөлттэй зээл, тусламж авах боломж тааруу гэжээ. Тухайлбал: нийслэлийн цэцэрлэгийн багш нарын хувьд орон сууцны хөнгөлөлт эдлэх, тэтгэвэр тогтоолгох, мөнгөн тэтгэмж авах, мэргэжлийн онцлогт тохирсон цалин урамшуулал, нэмэгдэл авах зэрэг эрхийн хэрэгжилт хамгийн муу байгаа бол орон нутагт орон сууцны хөнгөлөлт эдлэх, судалгаа шинжилгээний ажил хийх, шинжлэх ухааны дэвшилтэт арга барил стандартад нийцсэн сурах бичиг, хэрэглэгдэхүүн сонгон ашиглах эрхийн хэрэгжилт муу байна гэжээ<sup>73</sup>.

### Тохиолдол 3.22

*...Сүүлийн үед багш ажилтнуудын цалин хөлс, нийгмийн баталгаа доогуур байгаатай холбоотойгоор багш ажилтнууд хичээлийн дундуур Солонгос Улс руу 3 сарын хугацаагаар ажиллахаар явах нь ихэссэн. Үүнээс шалтгаалан багшлах боловсон хүчин дутагдалтай болж, хичээл сургалтын үйл ажиллагаа доголдоход хүрээд байна...*

*(Боловсролын салбарын албан хаагчаас ирүүлсэн албан мэдээллээс)*

## ДҮГНЭЛТ

Нийгмийн үйлчилгээг иргэдэд үзүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн үйлчилгээний албан хаагч нь төрийн нийт албан хаагчдын 67.6 хувийг эзэлдэг бөгөөд үүний 76.8 хувь эмэгтэйчүүд байдаг онцлогтой юм. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхэд тулгамдаж буй үндсэн асуудал нь орлогын хомсдол, үүнээс үүдэлтэй нийгэм, эдийн засгийн баталгаагүй байдал болжээ. Эдгээр албан хаагчдын өрхийн орлогын эх үүсвэрийг авч үзэхэд судалгаанд оролцогчдын 72.5 хувь нь зөвхөн ажил олгогчоос өгч буй цалин хөлсөөр амьдарч байгаа бөгөөд авч буй цалингийн хэмжээ амьжиргаанд нь хүрэлцэхгүй байна. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын талаас илүү хувь нь өдөр тутмын хооллох, хувцаслах хэрэгцээнээс илүү гарч чадахгүй байгаагаас тухайн бүлгийн амьжиргааны түвшин, хэрэгцээний хангалт “тааруу”, эдийн засгийн агуулгаараа ядуурлын нөхцөлд байна хэмээн холбогдох судалгааны тайланд дүгнэжээ.

<sup>73</sup> Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, ХЭҮК, БШУЯ, 2023 он.

2022 оны байдлаар ерхийн эмнэлэгт 2,000 гаруй эмч, эмнэлгийн ажилтан дутагдалтай байгаа бол ерөнхий боловсролын сургуульд 1,280 багш дутагдалтай байна.

Эрхэлж буй албан тушаалын төрлөөс хамаарч хөдөлмөрлөх орчны нөхцөл, нийгмийн нийтлэг баталгааны хэрэгжилт ялгаатай байх бөгөөд энэ талаар удирдах албан тушаалтнууд сайнаар үнэлсэн бол гүйцэтгэх, туслах албан тушаалтнууд хангалтгүй хэмээн үнэлжээ.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын тухайд таван албан хаагч тутмын нэгд илүү цаг болон амралтын өдөр, шөнийн цагаар ажилласан нэмэгдэл хөлс олгогддоггүй байна. Үүний зэрэгцээ илүү цагийн дээд хэмжээг хэтрүүлэн ажиллахыг 10 албан хаагч тутмын нэгээс шаардсан, ээлжийн амралтын хоног, нэмэгдлийг буруу тооцсон зэрэг зөрчил түгээмэл тохиолддог. Ялангуяа эрүүл мэнд, боловсролын салбарын багш, албан хаагч, жолоочийн хувьд амралтын өдөр, илүү цагаар ажилласан хөлсөө тэр бүр тооцуулж авч чаддаггүй тухай дурджээ.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийгмийн баталгааг хангахад чиглэсэн 16 төрлийн дэмжлэгийн 13-ыг судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 71-99 хувь нь огт авч байгаагүй, үүнээс 8 төрлийн нийгмийн баталгаанд 90 хувиас дээш хувь нь хамрагдаж байгаагүй гэж хариулсан нь нийгмийн баталгаа бодит байдалд хэрэгждэггүй болохыг илэрхийлж байна.

Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаан дахь хувь хүний харилцаа, удирдлагын зүгээс үзүүлэх дарамт, дээрэлхэлт, ажлаа явуулах арга барил, ялгаварлан гадуурхах зэргээр ажлаас халах, чөлөөлөх байдал нийтлэг байна. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын 22.1 хувь нь удирдлагын зүгээс, 31.5 хувь нь өөрөөс нь зэрэглэл дээгүүр албан тушаалтан, 27.5 хувь нь үйлчлүүлэгчийн зүгээс, 19.0 хувь нь хамт ажиллагсдын зүгээс тус тус хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчиж байна гэж үзжээ. Эмч, эрүүл мэндийн ажилтнууд ажил үүргээ гүйцэтгэж явах үедээ гурван албан хаагч тутмын хоёр нь хэл амаар доромжлох, биед халдах, цохих түлхэх зэрэг халдлагад өртдөгөөс дүгнэхэд эмч, эрүүл мэндийн ажилтнуудын аюулгүй байдлыг хангах асуудал тулгамдаад байна. ХЭҮК-оос эмч, эрүүл мэндийн ажилтны хөдөлмөрлөх эрх, тэр дундаа аюулгүй ажиллах боломж нөхцөлийн талаар Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20, 21 дэх илтгэлд холбогдох саналын хамт тусгасан боловч эрх бүхий байгууллагаас тодорхой арга хэмжээ аваагүй байна.

Байгууллагын удирдлага, ялангуяа сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийн томилгооны асуудал нь улс төрийн хамааралтай, тогтворгүй байгаа нь албан хаагчдаас ажил үүргээ хэвийн явуулахад сөргөөр нөлөөлдөг. Хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчлөөс үүдэлтэй хөдөлмөрийн маргаан нь удаан хугацаанд цалин, орлогогүй байх, шүүхийн шийдвэр

гарсан боловч удаа дараа ажлаас халагдах, үүнээс хамаарч ажлаас халшрах, дахин ажиллах урам зориггүй болох зэргээр ихэнхдээ эрх нь зөрчигдсөн албан хаагчдад хохиролтойгоор дуусдаг. Ихэнх төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хувьд хөдөлмөрлөх эрхээ хангах, хамгаалах, шаардах талаар мэдлэг, ойлголт тааруу байна.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн асуудлыг салбарын онцлогоор харьцуулж үзэхэд боловсролын салбарт ялгаварлан гадуурхах, хөдөлмөрийн үнэлгээтэй холбоотой асуудлууд, эрүүл мэндийн салбарт ажлын ачаалал, орчин нөхцөл, аюулгүй байдал, соёлын салбарт цалин хөлсний хүрэлцээ, дарамт хүчирхийлэл, төрийн туслах үйлчилгээний албан хаагчдад нэмэгдэл цалин хөлс, урамшуулал, ажлын ачаалал, ажлын байрны тодорхойлолтод заагдаагүй нэмэлт ажил гүйцэтгэдэг зэрэг асуудлууд тулгамдсан байна.

## САНАЛ

1. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ажил, үүргээ хэвийн гүйцэтгэх нөхцөлийг хангах, ажиллагчдын тухайлбал: эмч, эрүүл мэндийн ажилтны аюулгүй байдлыг хангах талаар журамлах;
2. Төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтныг улс төрийн нөлөөнөөс ангид, тогтвортой ажиллах нөхцөлийг хангах, холбогдох хууль тогтоомжид боловсролын салбарын төрийн захиргааны байгууллагын санал, дүгнэлтийг үндэслэн томилж, чөлөөлөх талаар нарийвчлан зохицуулах;
3. Төрийн үйлчилгээний албанд дутагдалтай орон тоо, хүний нөөцийг нөхөх, нэмэлтээр хэрэгжүүлэх түр арга хэмжээ болон дунд, урт хугацааны бодлогыг тодорхойлох;
4. Орон нутагт төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийг урамшуулах, нийгмийн баталгааг хангах бодлогын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор одоогийн нөхцөл байдлыг салбар бүрээр нарийвчлан үнэлэх, цаашид хэрэгжүүлэх ажлын хөтөлбөр, төлөвлөгөө гаргах;
5. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн цалин хөлсийг амьдралын чанарыг сайжруулах хэмжээнд хүртэл нэмэгдүүлэх, цалин хөлсний нэгдмэл бодлогыг тодорхойлон хэрэгжүүлэх үүргийг Засгийн газар хариуцан, хэрэгжилтийг хангах;
6. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөрийн өнөөдрийн нөхцөл байдлыг үнэлж, шинэчлэн тодорхойлох, бодитоор хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авах, шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх;
7. Хөдөлмөрийн тухай хууль, холбогдох бусад хуульд заасны дагуу албан хаагчид илүү цагаар ажилласны хөлс, урамшуулал, бусад

- нэмэгдлийг зохих ёсоор тооцож олгох, ажиллах орчин нөхцөлийг сайжруулах, хөдөлмөрлөх нөхцөлийн стандартыг хангуулах зэрэг арга хэмжээ авч зохион байгуулалт, санхүүжилтийг шийдвэрлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих;
8. Төрийн үйлчилгээний салбарын удирдах албан хаагчдад ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн хүрээний дарамт хүчирхийллийг хориглох болон хөдөлмөрлөх эрхийн талаар сургалт, нийт албан хаагчдад хөдөлмөрлөх эрхийг таниулах, чадавхжуулах үйл ажиллагааг тогтмол зохион байгуулах
  9. Төрийн албаны тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.2 дахь хэсэгт “төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалыг энэ хуулийн 18.1-д заасан төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд адилтган авч үзэх албан тушаалын жагсаалтыг Засгийн газрын саналыг үндэслэн төрийн албаны төв байгууллага батална.” гэсэн заалтаас “удирдах” гэдгийг хасаж нийт төрийн үйлчилгээний албан тушаалыг төрийн захиргааны албан тушаалд шилжин ажиллах харилцааг зохицуулах, мөн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.14-д заасан “төрийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараах”-ыг хориглосон заалт төрийн үйлчилгээний албан хаагчдад хамаарч байгааг өөрчилж, эвлэлдэн нэгдэх, жагсаал цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах.

### **3.4. ТӨРИЙН ТУСГАЙ АЛБАН ХААГЧИЙН ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ**

Төрийн тусгай алба нь үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг, биеийн болон сэтгэл зүйн байнгын бэлтгэл шаардсан, тушаалаар үүрэг гүйцэтгэдэг онцлогтой юм.

Төрийн тусгай албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан журмын дагуу үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан тушаал болох Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга, Монгол банкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд, Дэд ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, орон тооны гишүүн, Үндэсний статистикийн хорооны дарга, дэд дарга, Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга, нарийн бичгийн дарга, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга, гишүүн, Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Шүүхийн сахилгын хорооны дарга, гишүүн,

Үндэсний болон орон нутгийн аудитын газар, Авлигатай тэмцэх газрын удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал, зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, онцгой байдал, тагнуул, төрийн тусгай хамгаалалт, гадаадын иргэн, харьяат, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, шүүх шинжилгээний байгууллагын удирдлага, дипломат албан тушаал, зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, онцгой байдал, тагнуул, төрийн тусгай хамгаалалт, цагдаа, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын болон шүүх шинжилгээний байгууллагын офицер, ахлагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гаалийн байцаагч, шүүх шинжилгээний байгууллагын шинжээч, мэргэжилтэн, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагын ажилтан, хуульд заасан бусад албан тушаалыг<sup>74</sup> хамааруулдаг.

Монгол Улсын хэмжээнд төрийн тусгай албан хаагчдын нийт тоо 2021 онд 45,899<sup>75</sup> байсан бол 2022 онд 47,158 болж, нийт төрийн албан хаагчдын 20.9 хувийг эзэлж байна<sup>76</sup>.

Төрийн албаны тухай, Хөдөлмөрийн тухай хуулиар хөдөлмөрийн суурь харилцааг зохицуулсан бол холбогдох салбарын хууль тогтоомжоор<sup>77</sup> салбар бүрийн төрийн тусгай албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг баталгаажуулжээ.

Батлан хамгаалах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэгт “Төрийн цэргийн байгууллагууд нь цэргийн эрх зүйн хэм хэмжээ, цэргийн нийтлэг дүрмүүд, цэргийн цол, цэргийн алба хаагчийн бие бялдрын стандарт, энхийг дэмжих ажиллагаанд оролцох байдлаараа нэгдмэл байна” гэж хуульчилж, төрийн цэргийн байгууллагын алба хаагчийн эрх зүйн байдлыг нэгдмэлээр тодорхойлохоор заажээ. Иймд судалгаанд хамрагдсан зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах байгууллага, онцгой байдлын байгууллага, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь төрийн цэргийн байгууллага болохын хувьд алба хаагчийнх нь эрх зүйн нийтлэг үндэслэлийг Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулдаг. Харин цагдаагийн байгууллага, шүүхийн шинжилгээний байгууллагын алба хаагчийн эрх зүйн байдлыг Цагдаагийн албаны тухай, Шүүх шинжилгээний тухай хуулиар тус тус зохицуулж байна.

“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн 7.4-д зорилтод “Хууль сахиулах салбарын эрх зүйн орчныг сайжруулан, бүтээн байгуулалтыг дэмжих, ажиллах

<sup>74</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.7.

<sup>75</sup> Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлийн 2021 оны тайлан.

<sup>76</sup> Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлийн 2022 оны тайлан.

<sup>77</sup> Цэргийн албаны тухай 2016 он, Гамшгаас хамгаалах тухай 2017 он, Монгол Улсын хилийн тухай 2016 он, Цагдаагийн албаны тухай хууль 2017 он, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 он, Шүүх шинжилгээний тухай 2022 он.



нөхцөлийг сайжруулах, мэргэшсэн чадварлаг хүний нөөцийг бэлтгэн өрсөлдөх чадварыг хөгжүүлнэ.”, 7.4.4-т “Салбарын алба хаагчдын цалин хөлсний нэмэгдлийг тухайн жилийн инфляцын өсөлт, өндөр хөгжилтэй орны ижил төрлийн байгууллагын түвшинд хүргэнэ” гэсэн зорилтыг тодорхойлсон байна.

Зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах, онцгой байдал, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх болон шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгааны нөхцөл байдлыг төрийн тусгай чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бусад албан хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгаатай харьцуулбал хангалтгүй байна. Иймд тэдгээр байгууллагын албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийг судлах зорилгоор ХЭҮК 2022 онд “Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгааг гүйцэтгүүлсэн.<sup>78</sup> Уг судалгаанд нийт 1,181 алба хаагч хамрагдсанаас нийслэлээс 275, орон нутгаас 906 алба хаагч оролцсон. Тэдгээрийн Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, түүний харьяа байгууллагаас 242, Онцгой байдлын ерөнхий газар, түүний харьяа байгууллагаас 255, Хил хамгаалах ерөнхий газар, түүний харьяа байгууллагаас 80, Цагдаагийн ерөнхий газар, түүний харьяа байгууллагаас 316, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, түүний харьяа байгууллагаас 189, Шүүх шинжилгээний ерөнхий газар, түүний харьяа байгууллагаас<sup>79</sup> 99 алба хаагч оролцсоны 798 нь эрэгтэй, 383 нь эмэгтэй алба хаагч байна.

### 3.4.1.Цалин хөлс, нэмэгдэл

Төрийн албаны тухай хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнд Засгийн газраас төрийн захиргааны болон тусгай албаны ангилал, зэрэглэл, цалингийн сүлжээг 2022 онд шинэчилсэн байна. Засгийн газрын 2022 оны 452 дугаар тогтоолын хавсралтаар цагдаагийн алба хаагчдын цалинг, Засгийн газрын 2022 оны 488 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар цагдаа, дотоодын цэргээс бусад төрийн тусгай албан тушаалын цалингийн хэмжээг тус тус шинэчлэн тогтоожээ. Ингэхдээ төрийн тусгай албаны 18 зэрэглэлийг 13 болгон үндсэн цалинг өмнө байсан шатлалын хамгийн өндрөөр буюу 5 дугаар шатлалаар тогтоон нэг шатлалтай болгон өөрчилжээ. Үүний үр дүнд төрийн тусгай албаны 40.7 мянга орчим алба хаагчийн цалин 12-15 хувь нэмэгдсэн байна.<sup>80</sup>

Цагдаа, дотоодын цэргээс бусад албан хаагчдын цалинг 717,300-1,509,000, цагдаа, дотоодын цэргийн алба хаагчдын цалин 999,800-1,512,800

<sup>78</sup> “Төрийн тусгай алба хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

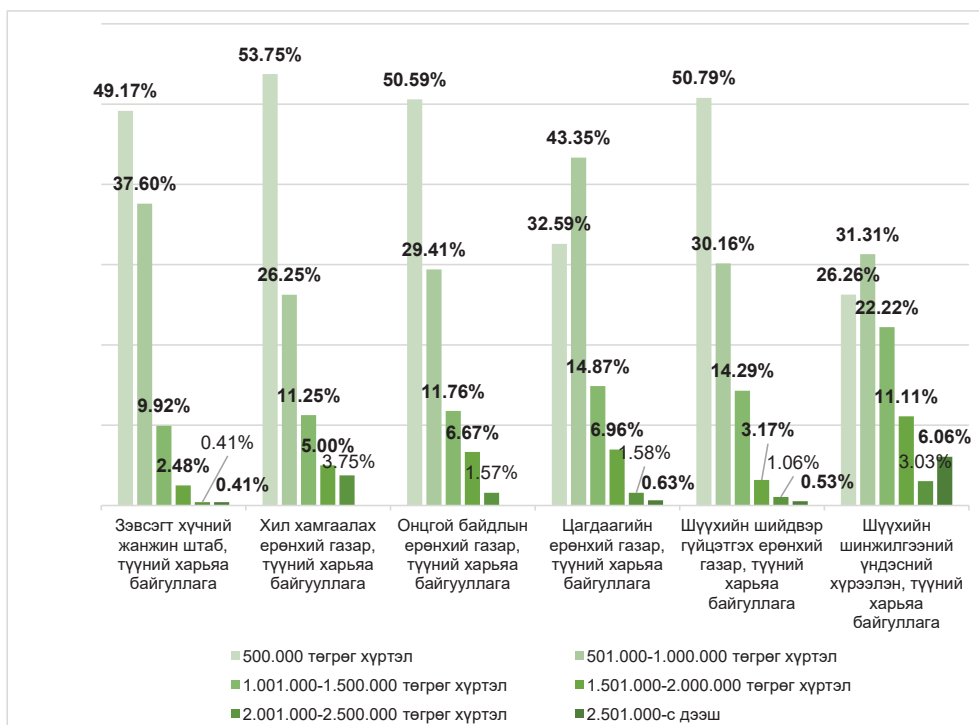
<sup>79</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.6-д заасан албан хаагчид болно.

<sup>80</sup> Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/691 дүгээр албан бичиг.

төгрөг байх зэргээр тус тус ялгаатай байна.<sup>81</sup> Цагдаа, дотоодын цэргээс бусад албан тушаалын ТТ-9 зэрэглэлийн 807,947 төгрөгийн цалингийн сүлжээг ТТ-10 зэрэглэлээр 827,968 төгрөг болгон 20,021 төгрөгөөр нэмж тогтоосон бол ТТ-18 зэрэглэлийн 1,108,219 төгрөгийн цалингийн сүлжээг ТТ-1 болгон 1,509,000 төгрөгийн цалин олгохоор 400,781 төгрөгийн нэмэлт зөрүүтэй тогтоож удирдах албан тушаалтан болон гүйцэтгэх түвшний алба хаагчийн цалинг зөрүүтэй нэмэгдүүлжээ. Төрийн тусгай албан тушаалын 5 дугаар шатлалд өмнө ажиллаж байсан алба хаагчдын цалинг 2022 оны 488 дугаар тогтоолоор нэмэгдүүлээгүй байна.

ТАЗ-ийн мэдээлэлд дурдсанаар төрийн тусгай алба хаагчийн цалин үндсэн цалингийн бүтцэд хамгийн бага хувь буюу 59 хувь, нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, олговор, урамшууллын нийт цалин хөлсөнд эзэлж байгаа 41 хувь буюу бусад албан хаагчийн нэмэгдлээс 10 орчим хувиар илүү байна. Судалгаанд<sup>82</sup> оролцсон 1,181 алба хаагчдын амьжиргааны байдлыг тодорхойлох үүднээс цалин хөлсний орлогыг нэг хүнд ногдох эрхийн орлогын түвшнээр авч үзлээ.

### Бүдүүвч 3.7 Нэг хүнд ногдох эрхийн орлого



<sup>81</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны 2023 оны 03 дугаар сарын 10-ны өдрийн 03/626 дугаар албан бичиг.

<sup>82</sup> “Төрийн тусгай алба хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

Нэг хүнд ногдох өрхийн орлого нь шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдын 26,2 хувь, цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын 32,6 хувь, зэвсэгт хүчний байгууллагын алба хаагчдын 49,1 хувь, онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчдын 50,6 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 50,8 хувь, хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчдын 53,7 хувь нь 500,000 төгрөгөөс доош байна.<sup>83</sup>

Дээрхи зургаан байгууллагын алба хаагчдын цалин хөлсийг төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бусад байгууллагын алба хаагчид болох шүүх, прокурор, авлигатай тэмцэх газар, тагнуулын ерөнхий газар, төрийн тусгай хамгаалалтын газрын алба хаагчдын цалинтай харьцуулахад төрийн цэргийн байгууллагын алба хаагчдын цалин дунджаар 50 хувиар бага байна. Тухайн албаны гүйцэтгэх чиг үүрэг, ажил үүргийн онцлогоос шалтгаалж цалин хөлс ялгамжтай байх нь зүй ёсны үзэгдэл боловч ижилтгэж болох алба хаагчдын хувьд цалин хөлсний зөрүү нь хүний нөөцийн хомсдол, төрийн албан хаагчдын амьжиргааны түвшинд шууд нөлөөлөх хүчин зүйл болж байгааг шийдвэр гаргахдаа үндэслэх учиртай.

Зэвсэгт хүчин, хилийн цэрэг, онцгой байдал, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын үндсэн цалинг цагдаа, дотоодын цэргийн алба хаагчдын үндсэн цалингийн хэмжээнээс багаар тогтоосон үндэслэл, тооцоолол тодорхойгүй байна. 2022 оны байдлаар хувийн хэвшлийн цалин хөлсний дундажтай (1,750,200 төгрөг) харьцуулахад төрийн тусгай албан тушаалын хамгийн өндөр зэрэглэл нь дүйцэхээр байгаа бол бага буюу дунд албан тушаалын зэрэглэлийн цалин хөлс бага байна.

Төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг байгууллагын цалин хөлсний хэмжээ хоорондоо харьцангуй зөрүүтэй байгаагаас цалин хөлс багатай байгууллагын алба хаагчид, өндөр цалин хөлстэй байгууллага руу шилжих хөдөлгөөн эрс нэмэгджээ. Тухайлбал: зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид цагдаа, дотоодын цэргийн байгууллагад шилжин ажиллах, харин цагдаагийн байгууллагын алба хаагчид төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллагад, эсхүл хувийн хэвшлийн салбарт шилжин ажиллах хандлага ихэссэн талаар анги байгууллагын захирагч, дарга нартай уулзаж ярилцахад онцлон дурдаж байлаа.

### **Нэмэгдэл**

Төрийн тусгай албан тушаал эрхэлдэг алба хаагчийн цалин хөлс нь албан тушаалын цалин болон албан ажлын онцгой нөхцөлийн, төрийн алба хаасан хугацааны, цол, зэрэг дэвийн, докторын, мэргэшлийн

<sup>83</sup> "Төрийн тусгай алба хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал" судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

зэргийн болон хуульд заасан бусад нэмэгдлээс бүрддэг.<sup>84</sup>

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагууд хэрэгжүүлж буй чиг үүргээсээ хамаараад алба хаагчдад олгох нэмэгдлийн хэмжээ харилцан адилгүй бөгөөд тэдгээрийг холбогдох журмаар зохицуулж байна.

**Алба хаасан хугацааны нэмэгдэл:** Төрийн алба хаагчдын алба хаасан хугацаанаас хамааран зэвсэгт хүчин, хилийн цэргийн алба хаагчдад 5-30 хувь<sup>85</sup>, онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн байгууллагын алба хаагчдад 5-30 хувь<sup>86</sup>, цагдаагийн болон шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдад 10-20 хувь<sup>87</sup>, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдад 5-27 хувийн<sup>88</sup> нэмэгдэл олгохоор зохицуулсан байна.

Засгийн газрын 2022 оны 491 дүгээр тогтоолоор төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчид төрийн алба хаасан хугацааны нэмэгдлийг тооцохдоо өмнө тодорхойлсон 5 хүртэл жилээр нэгтгэн тооцож нэмэгдлийг тооцохоор байсныг өөрчилж, ажилласан жил бүрд холбогдох нэмэгдэл тооцохоор тогтоосон нь үндэслэл бүхий ач холбогдолтой шийдвэр болжээ. Харин энэхүү тогтоолоор төрийн тусгай албан хаагчийн ажилласан жилийн нэмэгдэл тооцох хугацааг өөрчлөөгүй орхигдуулсан байх тул төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн нэгэн адил ажилласан жил бүрд нэмэгдэл тооцохоор өөрчлөх шаардлагатай байна.

**Онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл:** Онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийг ажилласан жил, албан тушаалын цолноос үл хамааран тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бүх алба хаагчдад олгодог. Онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл нь өдөр, шөнө, улирлын ямар ч нөхцөлд байлдааны жижүүрлэлт хийх, харуулд гарах, олон улсын энхийг сахиулах болон олон улсын бусад ажиллагаа, хээрийн сургууль, дадлагад оролцох, байлдааны зэвсэг техник, тэсэрч дэлбэрэх болон хорт бодис, цэргийн нууцтай байнга харьцах, гамшгийн аюулаас хүн ам, эд юмсыг авран хамгаалах болон тогтоосон хорио, цээрийн дэглэмийг сахиулахад туслах зэрэг онцгой үүрэг гүйцэтгэдгийг харгалзан олгодог бөгөөд энэхүү нэмэгдлийн хэмжээг судалсан зургаан байгууллагын алба хаагчдын тухайд Засгийн газрын таван тогтоолоор 10-30 хувийн хооронд харилцан адилгүй тогтоожээ.

<sup>84</sup> Төрийн албаны хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.2.3.

<sup>85</sup> Засгийн газрын 2000 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 2 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.

<sup>86</sup> Засгийн газрын 2005 оны 04 дүгээр сарын 13-ны өдрийн 77 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

<sup>87</sup> Засгийн газрын 2014 оны 03 дугаар сарын 28-ны өдрийн 99 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.

<sup>88</sup> Засгийн газрын 1999 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдрийн 211 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.

Үүнээс төрийн цэргийн дөрвөн байгууллага болох зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах байгууллага, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчдад Цэргийн албаны тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3-т заасныг үндэслэн онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийг 10-30 хувийн хооронд харилцан адилгүй хувь хэмжээгээр тогтоосон нь Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу цэргийн алба хаагчийн бүх төрлийн хангамж нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд нийцсэн байх, адилтгах албан тушаалд эрх зүйн байдлыг адил тэгш баталгаажуулах хөдөлмөрийн харилцааны суурь зарчимд нийцэхгүй байна.

### **Хүснэгт 3.15 Онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл**

<b>Д/д</b>	<b>Байгууллагын нэр</b>	<b>Засгийн газрын тогтоол</b>	<b>Хувь хэмжээ</b>
1	Зэвсэгт хүчин	Засгийн газрын тогтоол 2004 он №123	10
2	Хил хамгаалах байгууллага		
3	Онцгой байдлын байгууллага	Засгийн газрын тогтоол 2018 он №380	30
4	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага	Засгийн газрын тогтоол 2011 он №189	10-20
5	Цагдаагийн байгууллага	Засгийн газрын тогтоол 2014 он №99	15-25
6	Шүүхийн шинжилгээний байгууллага	Засгийн газрын тогтоол 2012 он №85	10-20

Салбар, байгууллагын хуулиар хүлээх чиг үүргийн онцлогоос хамааран онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг алба хаагчдын гүйцэтгэх ажил, үүрэг харилцан адилгүй боловч байнгын бэлэн байдалд байх, ачаалалтай ажиллах, тушаалаар үүрэг биелүүлэх, илүү цагаар ажиллах, цаг агаарын болон нийгмийн хэвийн, хэвийн бус ямар ч нөхцөлд, бодит эрсдэлтэй орчин, нөхцөлд ажиллахыг бодолцож олгох хууль, журамд заасан зорилготой учир онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийн хэмжээг бага хувиар тогтоох нь уг нэмэгдэл хөлсийг олгох агуулга, зорилгод нийцэхгүй байна.

Иймд зарим байгууллагын онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийн хувь хэмжээг шинэчлэн 30-аас доошгүй хувиар тогтоох хэрэгцээтэй байна. Тухайлбал: Монгол Улсын Засгийн газрын 2004 оны 123 дугаар тогтоол, 2011 оны 189 дүгээр тогтоол, 2012 оны 85 дугаар тогтоол, 2014 оны 99 дүгээр тогтоолд заасан онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийн хэмжээг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй байна.

### **Алслагдсан анги, салбар, орон нутагт ажилласны урамшуулал**

Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.11 дэх хэсэг<sup>89</sup>, Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 89.2

<sup>89</sup> Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.11 дэх хэсэгт "Аймгийн

дахь хэсэг<sup>90</sup>, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 288 дугаар зүйлийн 288.6 дахь хэсэгт<sup>91</sup> аймгийн төвөөс бусад суманд тасралтгүй таваас дээш жил ажилласан бол 30 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгохоор, Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 71.2 дахь хэсэгт<sup>92</sup> аймагт болон суманд тасралтгүй ажилласан алба хаагчдад дээрх мөнгөн тэтгэмж олгохоор заасан бол Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.7 дахь хэсэгт улсын хилд таван жилээс дээш хугацаагаар алба хааж байгаа офицер, ахлагчид нэг удаагийн мөнгөн урамшууллыг тэдний сарын үндсэн цалингаас хилийн салбарт 50 хувь, суурин бус газарт байрладаг хилийн цэргийн ангид 35 хувь, нийслэл, улсын чанартай хотоос бусад суурин газарт байрладаг хилийн цэргийн анги, агаарын цэргийн салбарт 25 хувиар бодож нэгтгэн таван жил тутамд олгохоор зохицуулжээ.

Ийнхүү орон нутагт, алсагдсан нэгж, анги байгууллагад ажиллах алба хаагчид олгох нэмэгдлийг судалгаанд хамрагдсан таван байгууллагын тухай хуульд тодорхой заасан бол харин зэвсэгт хүчний алба хаагчдын тухайд Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.17-д байсан зохицуулалтыг 2017 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосон нь аймгийн төвөөс бусад суманд байрлах зэвсэгт хүчний агаарынхаас бусад төрөл, мэргэжлийн цэргийн анги салбарт үүрэг гүйцэтгэж байгаа алба хаагчдын эрх зүйн байдлыг дордуулсан зохицуулалт болжээ. Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэгт алслагдсанд тооцох анги, салбарын жагсаалтыг Засгийн газар тогтоох бөгөөд тусламжид шаардагдах хөрөнгийг жил бүрийн улсын төсөвт тусгасантай зөрчилдөж байгаа учраас санхүүжилтийг шийдвэрлэдэггүй байна. Тиймээс Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.17-д байсан заалтыг нэмэлт өөрчлөлтөөр дахин оруулж, цэргийн алба хаагчийн цалин хөлс, нэмэгдлийг баталгаажуулах

---

төвөөс бусад суманд тасралтгүй тав болон түүнээс дээш жил ажиллаж байгаа онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчид таван жил тутамд 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшууллыг олгоно.”

<sup>90</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 89.2 дахь хэсэгт “Аймгийн төвөөс бусад суманд тасралтгүй ажиллаж байгаа цагдаагийн алба хаагчид 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшлыг 5 жил тутам олгох бөгөөд мөнгөн урамшил олгох журмыг Засгийн газар батална.”

<sup>91</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 288 дугаар зүйлийн 288.6 дахь хэсэгт “Аймгийн төвөөс бусад суманд тасралтгүй тав болон түүнээс дээш жил ажиллаж байгаа шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид таван жил тутамд 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшууллыг олгох бөгөөд мөнгөн урамшуулал олгох журмыг Засгийн газар батална.

<sup>92</sup> Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 71.2 дахь хэсэгт “Аймаг, сумын нутаг дэвсгэр хариуцсан шинжилгээний байгууллагад тасралтгүй ажиллаж байгаа алба хаагчид 5 жил тутамд нэг удаа 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн тэтгэмжийг тухайн байгууллагаас олгоно.

нь дутагдалтай орон тоог нөхөх, орон нутагт ажиллах хүний нөөцийг татах, тогтвор суурьшилтай ажиллуулахад ач холбогдолтой юм.

### Тохиолдол 3.23

*...Улсын хил болон алслагдсанд тооцох анги, байгууллагад таван жилээс дээш хугацаагаар алба хааж байгаа офицер, ахлагчид нэг удаагийн мөнгөн урамшууллыг тэдний сарын үндсэн цалингаас хилийн застав болон түүнтэй адилтгах салбарт 50 хувь, суурин бус газар байрладаг хилийн отряд, цэргийн анги, салбарт 35 хувь, нийслэл, улсын чанартай хотоос бусад суурин газарт байрладаг хилийн отряд, цэргийн анги, салбарт 25 хувиар бодож нэгтгэн таван жил тутамд олгох<sup>93</sup>, "цэргийн тэтгэвэр тогтоолгосон бэлтгэл, чөлөөнд байгаа офицерт урьд эрхэлж байсан албан тушаалын цэргийн цолны цалинг харьяалсан үндсэн байгууллага сар бүр олгох"<sup>94</sup>-оор заасныг хүчингүй болгон эрх зүйн байдлыг дордуулсан байна. Ийм байдлаар салбарын хууль тогтоомжоор алба хаагчдын эдлэх эрхийг хязгаарласан байна. Ингэж эрх зүйн байдлыг дордуулахаар залуучууд албанаас гарсаар л байна...*

*(Хил хамгаалах байгууллагын удирдлагатай хийсэн ярилцлагаас)*

Салбар, байгууллагын онцлогоос хамаарч тухайн чиг үүргийн онцлогт тохирсон нэмэгдлийг олгодог байх бөгөөд тухайлбал хилийн нэмэгдэл, хоригдолтой ажилласны нэмэгдэл зэрэг нэмэгдэл хөлс тодорхойлдог бол цогцостой ажилласны нэмэгдэл гэж цагдаагийн алба хаагчид 15,000-20,000, онцгой байгууллагын алба хаагчид 19,500-26,000, прокурорын байгууллагын албан хаагчид 10,000-15,000 төгрөг авдаг бол шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчид 5,000 төгрөг олгохоор заасан байсныг Шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэнгийн захирлын тушаалаар 15,000 төгрөг болгон нэмэгдүүлжээ. Иймд Засгийн газрын тогтоолоор цогцост үзлэг хийх, зөөвөрлөх, задлан шинжлэх ажиллагааг гүйцэтгэсний нэмэгдэл олгох харилцааг журамлаж, нэгдмэл байдлаар зохицуулах нь зүйтэй байна.

#### 3.4.2. Нийгмийн баталгаа

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн тусгай албан хаагчдад үзүүлэх нийгмийн баталгааг тодорхойлсон заалт байхгүй ч байгууллагууд нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөртөө нийтлэг байдлаар алба хаагчдын эрүүл мэндийг хамгаалах, сургалт хөгжлийг дэмжих, амьдрах ахуй нөхцөлийг сайжруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээр тусгадаг.

Төрийн албаны тухай хуулийн 55 дугаар зүйлийн 55.3 дахь хэсэгт "төрийн байгууллага төрийн албан хаагчийн сургалт, ажиллах

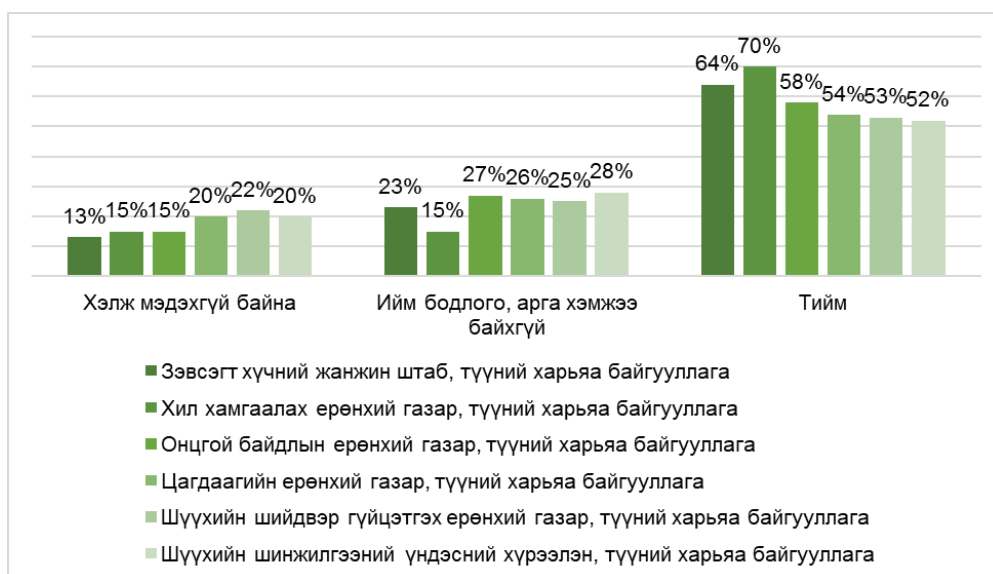
<sup>93</sup> Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.17-г 2017 оны 04 дүгээр сарын 14-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон.

<sup>94</sup> Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.21-г 2017 оны 04 дүгээр сарын 14-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон.

нөхцөл, нийгмийн баталгааны хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлнэ” гэж заасны дагуу судалгаанд хамрагдсан байгууллага тус бүр<sup>95</sup> 2019-2024 онд хэрэгжих хөтөлбөрийг батлан мөрдөж байна.

**Эрүүл мэндийн үзлэг:** Салбарын хууль тогтоомжоор алба хаагчдаа эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулахаар заасны дагуу жилд 1-2 удаа төлөвлөгөөт эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулдаг байна.<sup>96</sup> 2022 онд зэвсэгт хүчний анги, нэгтгэл, байгууллагын алба хаагчдын 40 хувь, онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчдын 80 хувь, цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын 92 хувь, хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчдын 60 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 36 хувь болон шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдын 64 хувийг эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулжээ.

### **Бүдүүвч 3.8 Эрүүл мэндийг дэмжих арга хэмжээг хэрэгжүүлж буй байдал**



<sup>95</sup> Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчдын ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг сайжруулах хөтөлбөр 2019-2024 он, “Цагдаа, дотоодын цэргийн алба хаагч, ажилтны эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах хөтөлбөр, төлөвлөгөө, шалгуур үзүүлэлт” 2020 он, “Хилчдийн нийгмийн хамгаалал 2024 хөтөлбөр”, “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчийн нийгмийн хамгааллыг бэхжүүлэх 2021-2024 оны дунд хугацааны хөтөлбөр”, “Шүүх шинжилгээний байгууллагын 2021-2024 оны албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөр”.

<sup>96</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 86 дугаар зүйлийн 86.8 дахь хэсэгт “Цагдаагийн алба хаагчийг жил бүр эмнэлгийн үзлэгт хамруулж, зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ”, Шүүх шинжилгээний байгууллагын тухай хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 71.4 дэх хэсэгт “Шинжилгээний байгууллагын алба хаагчийг жилд нэг удаа эрүүл мэндийн үзлэг, шинжилгээнд үнэ төлбөргүй хамруулна” гэж заасан.



Судалгаанд оролцогчдын 58.8 хувь нь “байгууллага дээр эрүүл мэндийг дэмжих арга хэмжээ хэрэгждэг”, 24 хувь нь “ийм бодлого, арга хэмжээ байхгүй”, 17.2 хувь нь “хэлж мэдэхгүй байна” гэсэн хариултыг өгсөн боловч уг арга хэмжээг урьдчилан сэргийлэх үзлэг төдийхнөөр хязгаарлах бус, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатайг эрүүл мэндийн үзлэгийн дүгнэлт харуулж байна.<sup>97</sup> Эрүүл мэндийн үзлэгээр цагдаагийн байгууллагын алба хаагчийн 2 хүн тутмын нэг нь эмнэлгийн тусламж үйлчилгээнд хамрагдах шаардлагатай байна. Цагдаагийн байгууллага алба хаагчдаа урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хамруулах зардалд 389.5 сая төгрөг төсөвт тусгуулахаар Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд төсвийн санал хүргүүлсэн ч Улсын Их Хурлаар төсөв батлагдах үед хасагдсан байна.<sup>98</sup>

Иймд алба хаагчдын эрүүл мэндийг хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх үзлэгт бүрэн хамруулах, эмчилгээ үйлчилгээний зардалд шаардагдах төсөв, санхүүжилтийг шийдвэрлэх хэрэгцээтэй байна.

**Сургалт:** Алба хаагчдыг цэргийн мэргэжлийн боловсрол олгох давтан болон мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамруулах, мэргэжлийн боловсрол эзэмших зардлыг төрөөс хариуцахаар салбар тус бүрийн хууль тогтоомжоор баталгаажуулжээ<sup>99</sup>.

Байгууллагууд алба хаагчдын мэдлэг, ур чадвар, мэргэжлийн түвшинг дээшлүүлэх зорилгоор жил бүр сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулж төсвийн хамт баталж хэрэгжүүлдэг байна. Тухайн жилийн сургалтын хөтөлбөрт ажил мэргэжлийн онцлогоос шалтгаалсан нарийн мэргэжлийн сургалтууд болох цэргийн бэлтгэл сургуулилтүүдыг

<sup>97</sup> 2022 оны цагдаагийн байгууллагын нийт бие бүрэлдэхүүний 92 хувь нь эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хамрагдаж тэдний эрүүл мэндийн дүгнэлтээр амьсгалын эрхтний тогтолцооны эмгэгтэй 586, зүрх, судасны эрхтэн тогтолцооны эмгэгтэй 781, хоол боловсруулах эрхтэн тогтолцооны эмгэгтэй 1406, бөөр шээс ялгаруулах эрхтэн тогтолцооны эмгэгтэй 968, эмэгтэйчүүд 85, дотоод шүүрлийн эрхтэн тогтолцооны эмгэгтэй 586, гэмтлийн эмгэгтэй 115, мэс заслын эмгэгтэй 229, мэдрэлийн эмгэгтэй 331, нүд, чих, хамар хоолойн эмгэгтэй 567, хавдрын эмгэгтэй 24, арьс, харшилтай 456, бусад эмгэгтэй 284 алба хаагч, ажилтан тус тус илэрсэн байна.

<sup>98</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 28-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

<sup>99</sup> Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.4-т “эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны зөвшөөрснөөр цэргийн мэргэжлийн боловсрол олгох дипломын, бакалаврын, магистрын, докторын болон давтан, мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад төрийн зардлаар суралцах”, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 287 дугаар зүйлийн 287.7 дахь хэсэгт “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын захиалгаар гадаад улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын их, дээд сургуульд суралцагч алба хаагчийн суралцах хугацааны сургалтын тэтгэлэг, ирэх, буцах тээврийн зардлыг төр хариуцна”, Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 71.5 дахь хэсэгт “Шинжилгээний байгууллагад 5, түүнээс дээш жил ажиллаж байгаа алба хаагчийг мэргэжил, мэргэшил дээшлүүлэх сургалтад 5 жил тутам улсын зардлаар хамруулна” гэж заасан.

зохион байгуулахаас гадна хүний эрх, хөдөлмөрлөх эрх цаашлаад сэтгэл зүй, монгол бичиг, хувь хүний хөгжилд чиглэсэн сургалтуудыг зохион байгуулж байгаа нь сайшаалтай юм. Алба хаагчид ажлын ачааллаас шалтгаалан сургалтад бүрэн хамрагдаж чаддаггүй байх тул байгууллагаас нийт алба хаагчийн сургалтад хамрагдах нөхцөл боломжийг хангаж, зохион байгуулалтыг хийх нь чухал байна.

#### Тохиолдол 3.24

*...Манай байгууллага монгол бичгийн сургалтыг долоо хоногт 2 удаа явуулаад хэсэг хугацаа өнгөрч байгаа ч гадуур явах, хугацаатай бичиг цаасны ажлаас шалтгаалан ганц ч сууж чадаагүй, ер нь ч тэр бүр байгууллагын сургалтад хамрагдаж чаддаггүй. Уг нь мэдлэг, ур чадвараа дээшлүүлэх хүсэлтэй л байна...*

*(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

Төрийн тусгай албанд гадаад хэлний мэдлэгтэй алба хаагч улам бүр хэрэгцээтэй болж байгаа бөгөөд зэвсэгт хүчнийхээс бусад салбарын алба хаагчдын сургалтын хөтөлбөрт гадаад хэлний мэдлэг олгох сургалтыг тусган хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.

#### Тохиолдол 3.25

*...Хэргийн хохирогч болчихлоо гээд гадаад хүн ороод ирвэл манай хэлтэс дээр хэл нэвтрэлцэх хүн байхгүй, бие дааж хэл суръя гэсэн ч ар гэртээ цаг гаргадаггүй бид амрахаа л боддог. Уг нь байгууллагаас нэгдсэн журмаар хэлний сургалт явуулах, эсхүл сургалтад хамруулахаар төлбөрийг ажлын ачааллыг бууруулах зэргээр бусад боломжтой нь шийдээд өгвөл сурах хүн их байгаа...*

*(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

#### Тохиолдол 3.26

*...Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны зөвшөөрснөөр цэргийн мэргэжлийн боловсрол олгох дипломын, бакалаврын, магистрын, докторын болон давтан, мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад төрийн зардлаар суралцах эрхтэй, Зэвсэгт хүчний тухай хуульд Зэвсэгт хүчний зэвсэглэл, техник хэрэгслийг шинэчлэх, сэргээн сайжруулах, сургалтын материаллаг баазыг бэхжүүлэх, бие бүрэлдэхүүнийг сургах, чадавхыг нэмэгдүүлэх, батлан хамгаалах салбарын алба хаагчдын нийгмийн хамгааллыг сайжруулах зорилго бүхий Зэвсэгт хүчний хөгжлийн сантай байна гэж хуульчилсан ч ажлын ачаалал их, тухайн орон тоон дээр нөхөн ажиллах алба хаагч байдаггүй, тухайн үеийн удирдлагаас хамаардаг зэрэг шалтгаанаар бодитой хэрэгжиж чаддаггүй...*

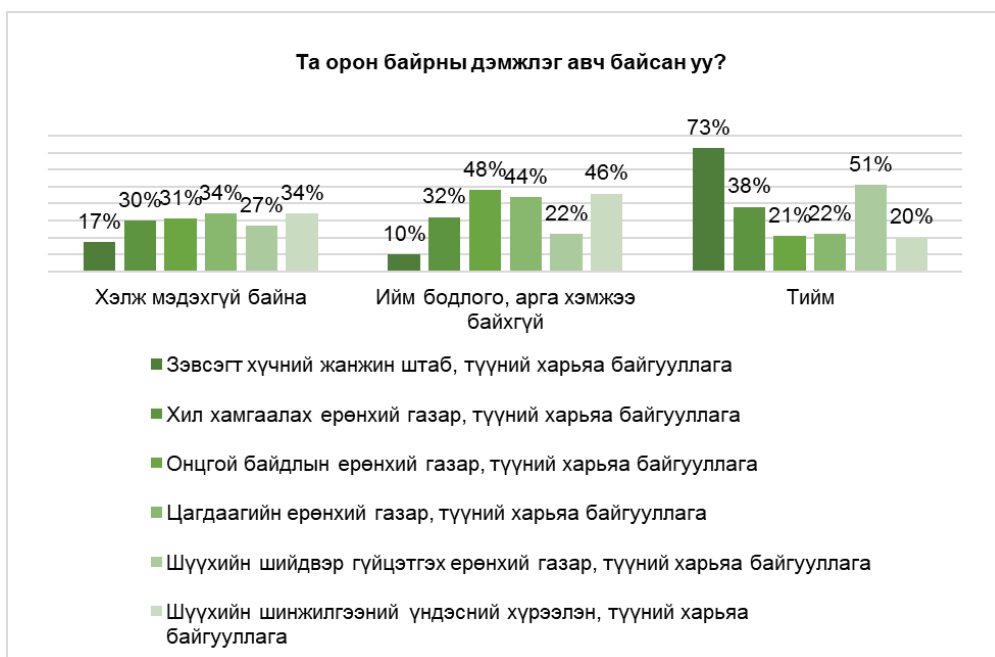
*(Судалгаанд оролцогчидтой хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*

### Орон байрны дэмжлэг:

2018 онд хийсэн төрийн албан хаагчдын амьдралын чанарын судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчдын амьдралын чанарын үнэлгээг төрийн албаны ангиллаар харьцуулж үзэхэд төрийн тусгай албан хаагчид өөрсдийн амьдралын чанараа хамгийн доод түвшинд үнэлжээ.<sup>100</sup> Төрийн тусгай албан хаагчид орон сууц худалдан авах, орон сууцны нөхцөлөө сайжруулахад чиглэсэн төрийн дэмжлэгийн талаар сэтгэл ханамжийн түвшин хамгийн доогуур байна. Үүнийг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагын нийгмийн баталгааны хөтөлбөрт шаардагдах төсөв санхүүгийн асуудлыг нэн тэргүүнд шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1.5-д төрийн албан хаагчийг орон байраар хангагдахад төрөөс дэмжлэг үзүүлэхээр зохицуулсан ч төрийн тусгай чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ орон нутаг, нэгжид шилжин ажилладаг алба хаагчдад чиглэсэн орон байраар хангах хөтөлбөр, үйл ажиллагаа салбар бүрд харилцан адилгүй хэрэгжиж байна.<sup>101</sup>

### Бүдүүвч 3.9 Орон байрны дэмжлэг



<sup>100</sup> Удирдлагын академи, “Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бичиг, УБ, 2022 он, 108 дахь тал.

<sup>101</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 89.1, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 288 дугаар зүйлийн 288.1, Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 74 дүгээр зүйлийн 74.2, Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.6, Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1.13.

Судалгаанд оролцогчдоос орон байрны дэмжлэг авч байсан эсэхийг тодруулахад зэвсэгт хүчний төлөөллийн 73 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын төлөөллийн 51 хувь нь тийм гэж хариулсан бол “ийм бодлого, арга хэмжээ байхгүй” гэж хамгийн их буюу онцгой байдлын байгууллагын төлөөллийн 48 хувь, шүүх шинжилгээний байгууллагын төлөөллийн 46 хувь нь хариулсан байна.

Цагдаагийн байгууллагын хувьд аймгуудын цагдаагийн газар, хэлтсээс шинээр томилогдсон болон шилжин ирсэн алба хаагчдын ажиллаж, амьдрах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллаж байгаа тухай дурджээ. Тухайлбал: Өмнөговь аймгийн Цагдаагийн газар албаны 7 өрөө, Дархан-Уул аймгийн Цагдаагийн газар байгууллагын 27 орон сууц, Булган аймгийн Цагдаагийн газар шинээр томилогдсон болон шилжин ирсэн алба хаагчид 24 албаны байраар хангах зэргээр аймгуудын цагдаагийн хэлтэс тус бүр дунджаар 4-25 алба хаагчийн орон байрны асуудлыг шийдвэрлэжээ.<sup>102</sup>

### Тохиолдол 3.27

*...Орон нутагт шилжин ажиллаж байгаа алба хаагчид цагдаагийн кобанд ажиллаж амьдардаг. Алба хаагчдын заримынх нь гэр бүл хамт байх тохиолдолд ажил, амралтын цаг хамаарахгүйгээр кобанд болж байгаа бүх үйл явдлыг гэр бүлийн гишүүд сонсож байдаг...*

*(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

Орон нутагт анхан шатны нэгж, цагдаагийн хэсэгт ажиллаж буй алба хаагчдын ажлын болон амьдрах орон байрны асуудлыг шийдвэрлэхдээ ажлын онцлог байдал, орон нутгийн өвөрмөц нөхцөлийг харгалзах шаардлагатай нь дээрх тохиолдлоос харагдаж байна.

Хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчдын 38 хувь нь албаны, 22 хувь нь хувийн орон сууцанд, 29.3 хувь нь хашаа байшин, гэрт, 10.7 хувь нь түрээсийн байранд амьдарч, албаны орон сууцны хангамж 38 хувьтай байна.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

<sup>103</sup> Хил хамгаалах ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 01/1292 дугаар албан бичиг.

### Тохиолдол 3.28

...Зэвсэгт хүчин болон хил хамгаалах байгууллагад ажилладаг алба хаагчдын гэр бүл мэргэжлээрээ ажиллах боломжгүй, үр хүүхэд нь чанартай боловсрол эзэмших нөхцөл тааруу байдаг. Хилчид л гэхэд алба хаах хугацаандаа дунджаар 5-7 удаа шилжин ажиллаж гэр бүл, үр хүүхдээ тогтвор суурьшилтай ажил эрхлүүлэх, сургах боломжгүй байсаар тэтгэвэрт гарах хугацаанд хүрдэг. Хүүхдүүдийнх нь сурлагын чанар муудаж элсэлтийн ерөнхий шалгалтад өндөр оноо авч чаддаггүй. Иймд орон сууцны дэмжлэг бол хилчдийн гэр бүлд үзүүлж буй хамгийн чухал хөшүүрэг болох байх...

(Хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэхэд төрийн байгууллагын нийгмийн баталгааны хэрэгжилт нь төсөв, хөрөнгө оруулалтаас шууд хамаарах бөгөөд Удирдлагын академийн 2022 онд хийсэн “Төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааны хэрэгжилт, төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ” судалгааны тайланд дурдсанчлан байгууллагын нийгмийн баталгааны хөтөлбөр нь үнэхээр албан хаагчдынхаа нийгмийн баталгааг хангахад чиглэж, бодитой дэмжлэг болж чадахгүй байна. Үүний шалтгааныг энгийнээр тайлбарлавал байгууллагуудад нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөр боловсруулахыг даалгасан ч төсвийн асуудлыг шийдээгүй, өөрсдөө учраа олоорой хэмээн орхигдуулсантай холбоотой гэж дүгнэсэн<sup>104</sup> нь бодитой гэж үзэж байна.

### 3.4.3. Ажлын ачаалал

Судалгаанд оролцогчдоос илүү цагаар ажиллах шаардлага хэр их гардаг тухай асуухад 28.8 хувь нь маш их, 29.8 хувь нь их, 29 хувь нь дунд зэрэг, 8.4 хувь нь бага зэрэг, 4 хувь нь маш бага гэж хариулсан байна.<sup>105</sup> Хүний нөөцийн дутагдал, албаны ажил үүргийн онцлогоос шалтгаалан төрийн тусгай албан хаагчдын гурван албан хаагч тутмын хоёр нь илүү цагаар их буюу маш их, гурван албан хаагч тутмын нэг нь илүү цагаар бага буюу дунд зэрэг ажиллах шаардлагатай болдог гэжээ. Эдгээр судалгаанд оролцогч алба хаагчдын 10 хүн тутмын нэг нь хааяа илүү цагийн хөлс авч үзсэн, харин арван хүн тутмын ес нь илүү цагийн хөлс огт авч үзээгүй болохоо илэрхийлжээ. Төрийн тусгай албан хаагчид илүү цагийн нэмэгдэл хөлс авдаггүй тухайд онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл авдаг учир давхардуулан олгох эсэхтэй холбон тайлбарлах нь түгээмэл тохиолддог. Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсэгт энэ хуулиар зохицуулаагүй төрийн албан хаагчийн

<sup>104</sup> Удирдлагын академи “Төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааны хэрэгжилт, төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ”, 2022 он, 93 дахь тал, 53 дахь тал.

<sup>105</sup> Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

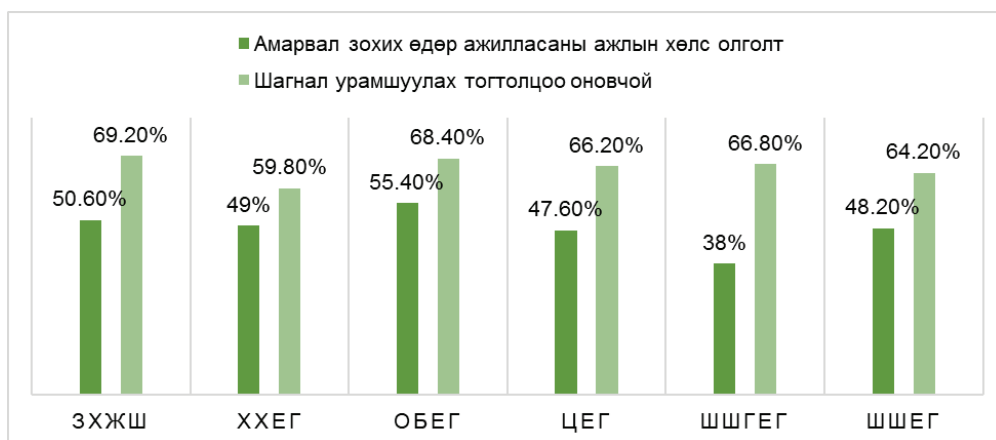
хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой бусад асуудлыг Хөдөлмөрийн тухай хууль, бусад хуулиар зохицуулахаар заасан. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 109 дүгээр зүйлд заасны илүү цагийн нэмэгдэл хөлсийг нэмж олгохоор зохицуулсан байдаг тул төрийн тусгай албан хаагчид илүү цагийн нэмэгдэл хөлсийг хууль тогтоомжид заасны дагуу тооцож олгох үндэслэлтэй.

### Тохиолдол 3.29

...Ажлын ачаалал маш их, зайлшгүй шаардлагатай илүү цагаар ажилладаг, хүний нөөц дутуу учир долоо хоногтоо 2-3 удаа илүү цагаар ажилладаг ч нэмэгдэл хөлс авч байгаагүй....

(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Бүдүүвч 3.10 Нэмэгдэл, урамшуулал авах боломж



Судалгаанд оролцогчид илүү цаг ажилласан, нийтээр амрах баярын өдөр гэх мэт амарвал зохих өдөр ажилласны нэмэгдэл хөлсийг зохих журмын дагуу олгодоггүй гэж 54.4 хувь нь буюу хоёр хүн тутмын нэг нь үзжээ. Хэрэгжихгүй байгаа гол шалтгаан нь төрийн тусгай алба хаагчдын илүү цагийг тооцох аргачлал тодорхойгүй, байгууллагуудын төсөвт илүү цагийн цалингийн төсөв тусгадаггүй, мөн онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл авдаг учир илүү цагийн нэмэгдэл хөлсийг тооцож хэвшээгүй зэрэгтэй холбоотой байна.

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагын зарим алба хаагчид, ялангуяа удирдах алба хаагчдаас онцгой нөхцөлд ажилладаг гэх утгаар амралтын хугацаанд яаралтай дуудагдаж ажиллах шаардлагатай болдог бөгөөд амралтын хоног нөхөж амарч чаддаггүй тухай дурдсан байна.

### Тохиолдол 3.30

...Хуульд ээлжийн амралт аваагүй тохиолдолд 1,5 жилээр тооцож мөнгөн олговор олгоно гэж заасан байдаг. Хүнийг амраах тушаал гаргасан ч амраадаггүй. Амарч байх хугацаанд нь дуудаж ажиллуулдаг. Үүнийг олгох мөнгө санхүү нь байдаггүй...

(Цэргийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

Цагдаагийн албаны хуулийн 90 дүгээр зүйлийн 90.3 дахь хэсэгт заасан амралтаа биеэр бүрэн эдэлж чадаагүй хоногт оногдох цалинг хоёр дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшил олгох, Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.5 дахь хэсэгт зааснаар амралтаа биеэр бүрэн эдэлж чадаагүй албан тушаалын 1,5 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгохоор заасан хэдий ч байгууллагын төсөв байхгүйн улмаас дээр дурдсан мөнгөн урамшууллыг алба хаагчдад олгодоггүй, ажлын ачаалал, хүний нөөцийн хомсдолоос шалтгаалан нөхөн амрах боломжгүйд хүрдэг байна. Иймд ээлжийн амралтаа биеэр эдэлж чадаагүй алба хаагчдад ажилласан жилийн нэмэгдлийг нэмж тооцох, ажлын ачаалал бага үед ажлын цагийн уян хатан тооцох, илүү цаг тооцох аргачлалыг журамлах зэрэг байдлаар зохицуулах нь зохистой байна.

### Тохиолдол 3.31

...Ээлжийн амралтын хувьд удирдах түвшний алба хаагч нар зөвхөн 30 хоног амраад л дуудагддаг, хуульд заасан хугацаанд амралтаа эдэлж чаддаггүй. Тиймээс энэ хүмүүсийн эрх бас хөндөгдөж байна...

(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.32

...хуульд зааснаар ээлжийн амралтын хуваарь гаргадаг ч амрах хугацаагаа бүрэн эдэлж чадахгүй, хүний нөөц дутуу учир тулаанд гарах тохиолдол байнга гардаг ч илүү цагийн ямар нэг нэмэгдэл хөлс байдаггүй...

(Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.33

...Төрийн тусгай албанд ажиллаж байгаа алба хаагчдын хувьд 10 гаруй жил ажилласан нь тэтгэвэртээ гарахаа хүлээж, харин ажилд ороод удаагүй залуучууд өргөдлөө өгөөд гараад явцгааж байна. Тэдний ихэнх нь Солонгост ажиллахаар гарч байгаа байх, ачаалалтай, цалин багатай ажил хийхээс шантраад л тэр байх...

(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

Ажлын ачааллын улмаас ажил, ар гэрийн тэнцвэр алдагдах, гэр бүл салах, хүүхдэдээ цаг гаргаж чадахгүй байх, мэдлэг боловсрол, хувь хүний хөгжил, эрүүл мэнддээ цаг зав зарцуулахгүй байх, сэтгэл зүйн дарамтад орох, байнгын түгшүүр мэдрэх, ажлаас халшрах шинж алба хаагчдын дунд нийтлэг илэрхийлж байгааг судалгааны тайланд дурджээ.

### Тохиолдол 3.34

*...Ажлын долоо хоногийн эхний өдөр төлөвлөгөө гаргах, сүүлийн өдөр биелэлт гаргах, тайлагнахыг шаардах, үр дүнгүй, цаг хугацаа шаардсан үүрэг, даалгавар өгөх, бусад байдлаар зохиомол ачаалал үүсгэхээс зайлсхийх мэдрэмжийг байгууллагуудын удирдлагуудад суулгах нь алба хаагчдын ажлын ачааллыг бага ч атугай бууруулах байх...*

*(Онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 3.35

*...Нэгэнт байгууллага орон тоо дутуу бие биеэ нөхөж ажиллаж байгаа учир алба хаагчдынхаа цаг хугацаа зарж биечлэн гүйцэтгэх ажлыг хөнгөвчлөх зорилгоор ухаалаг технологийг ашиглахаар ажиллаж байна. Жишээлбэл хорооныхоо нутаг дэвсгэр дэх автобусны зогсоол бүрд камер суурилуулах зэрэг эрэл, хайгуулыг хийж байгаа...*

*(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)*

Иймд дутуу орон тоог нөхөн гүйцээх, алба хаагчдын ачааллыг жигдлэх, хуульд заасан хөдөлмөрийн стандартыг хангах арга хэмжээ авахын зэрэгцээ орчин үеийн дэвшилтэт технологи ашиглан ажил үүрэг гүйцэтгэх боломжийг олгох, шаардлагатай техник, тоног төхөөрөмж, хэрэгслээр хангах үүнд зориулсан санхүүжилтийг шийдвэрлэх нь нэг талаас байгууллага чиг үүргээ хэвийн бөгөөд үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд, нөгөө талаар алба хаагчийн хөдөлмөр зохион байгуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд тустай юм.

#### 3.4.4. Хүний нөөцийн бүрдүүлэлт

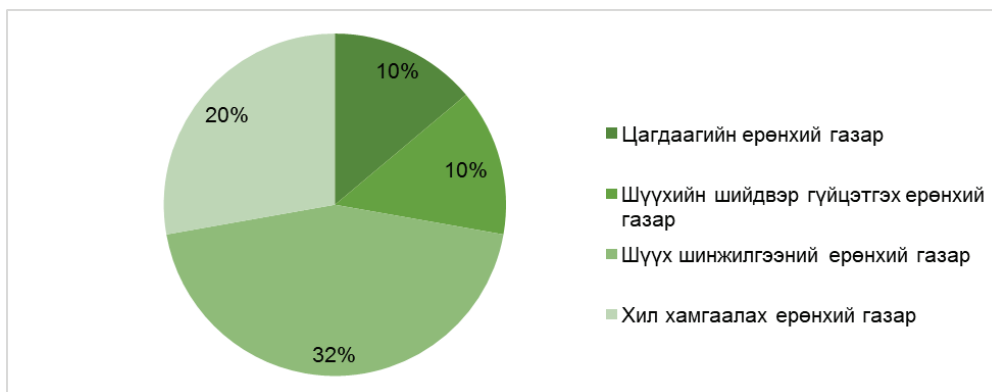
Ойролцоогоор Цагдаагийн ерөнхий газарт 10 хувь, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт 10 хувь, Шүүхийн шинжилгээний ерөнхий газарт 32 хувь, Хил хамгаалах ерөнхий газарт 20 хувийн сул орон тоо нөхөгдөхгүй хүлээгдэж байна.<sup>106</sup> Тухайлбал: цагдаагийн байгууллагад

<sup>106</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар, Шүүх шинжилгээний ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 01/1292 дугаар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 05/451 дугаар албан бичиг.



эрх зүйч, шүүх шинжилгээний байгууллагад хүний их эмч, хүний генетикч, био-анагаах судлаач, биохимич, генетикч, молекул биологич, биотехнологич, химич, хими-технологич, физикч, цөмийн технологич, лабораторийн техникч, рентген техникч, мэдээллийн технологич зэрэг мэргэжлийн хүний нөөц дутагдалтай байна.

### **Бүдүүвч 3.11 Байгууллагуудын нөхөгдөхгүй байгаа сул орон тоо**



Байгууллагууд сул орон тоог нөхөх ажлын байрны зарыг олон нийтэд зарладаг ч ажиллах орчин, нөхцөл тааруу, цалин хөлс бага зэргээс иргэд ажилд орох сонирхолгүй байна.<sup>107</sup>

Цагдаа, дотоодын цэргийн байгууллагаас 2022 онд өөрийн хүсэлтээр чөлөөлөгдсөн 550 алба хаагч ажлаас гарсан шалтгаанаа дараах байдлаар хариулжээ. Үүнд: санхүүгийн байдлаа сайжруулахаар гэж 49.3 хувь, ажлын ачаалал ихтэй гэж 30.1 хувь, ажиллах сонирхолгүй болсон тул албанаас гарч байна гэж 20.6 хувь нь хариулсан байна.<sup>108</sup> Бусад байгууллагын алба хаагчдын хувьд мөн адил шалтгаанаар албанаас чөлөөлөгджээ.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Шүүх шинжилгээний ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 01/1292 дугаар албан бичиг.

<sup>108</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

<sup>109</sup> Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

### Хүснэгт 3.16 Ажлаас чөлөөлөгдсөн алба хаагчдын тоон мэдээ

Байгууллагууд	Чөлөөлөгдсөн алба хаагчид (Хувиар) <sup>110</sup>		
	2020	2021	2022
Зэвсэгт хүчний жанжин штаб	-	-	-
Онцгой байдлын ерөнхий газар	68	9.7	16
Хил хамгаалах ерөнхий газар	4.5	5.2	8.7
Цагдаагийн ерөнхий газар	1.3	2,8	7.1
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	5.5	8	11.5
Шүүх шинжилгээний ерөнхий газар	2.4	3.2	5.4

2020-2022 онд ажлаас өөрийн хүсэлтээр чөлөөлөгдсөн алба хаагчийн тоо жил ирэх тусам өссөн үзүүлэлттэй байгаагаас онцгой байдлын байгууллага болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид хамгийн их ажлаас чөлөөлөгджээ.

Зарим тусгай чиг үүрэг гүйцэтгэдэг байгууллага хүний нөөцийг салбарын хэмжээнд үйлчлэх журмаар сонгон шалгаруулж авдаг бол зарим байгууллагаас нэгдсэн шалгуур, журмын дагуу сонгон шалгаруулж байгаа өнөөдрийн зохицуулалтыг өөрчилж, хүний нөөцийн сонгон шалгаруулах ажиллагааг тухайн байгууллагаас зохион байгуулах эрх олгох нь өнөөдрийн нөхцөлд хүний нөөцийг нөхөн хангалтыг шуурхай бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой байна.

Алба хаагчдын сул орон тоо нөхөгдөхгүй, хүний нөөцийн тогтворгүй байдлыг үүсгэж байгаа шалтгаан нь ажлын ачаалал, нийгмийн баталгаа хангалтгүй, цалин хөлс бага байгаатай шууд холбоотой юм.

#### 3.4.5. Алба хаагчийн дүрэмт хувцас

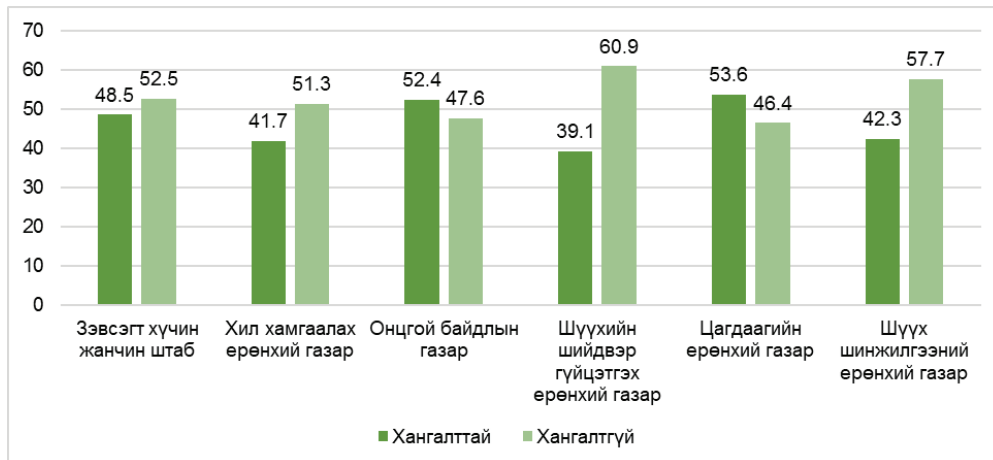
Төрийн албаны тухай хуулийн 63 дугаар зүйлд заасанд нийцүүлэн ажил үүргийн хэрэгцээ шаардлага хувцасны эдэлгээний хугацаа, стандартыг салбарын онцлогоос хамааран ялгамжтай тогтоосон байна.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> ХЭҮК-т байгууллагуудаас ирүүлсэн албан бичгийг үндэслэн алба хаагчдын тоог хувьд шилжүүлэн ойролцоогоор оруулсан болно.

<sup>111</sup> Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Цэргийн дүрэмт хувцас, цол, ялгах тэмдгийн загвар батлах тухай, 2017.04.21, №81, Засгийн газар, дүрэмт хувцасны эдэлгээний хугацааг батлах тухай, 2018.02.06, №41, Стандарт, хэмжилт зүйн газар, Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчийн гутал: техникийн шаардлага, MNS6708:2018, Онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчийн ёслолын болон албаны хувцасны даавуунд тавих шаардлага, MNS6707:2018, Онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчийн ноосон болон сүлжмэл хувцасны материалд тавих шаардлага, MNS6710:2018, Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчийн үслэг, арьс ширэн эдлэлийн материал: техникийн шаардлага, MNS6709:2018, Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчийн хээрийн хувцасны даавуу: техникийн шаардлага, MNS6706:2018, Онцгой байдлын

Судалгаанд хамрагдсан 1,181 алба хаагчаас авсан анкет судалгаанаас<sup>112</sup> үзэхэд 52 хувь нь дүрэмт хувцас ажил үүргийн хэрэгцээг бүрэн хангаж чаддаггүй хэмээн хариулжээ.

**Бүдүүвч 3.12 Төрийн тусгай албан хаагчдын дүрэмт хувцасны хүрэлцээ  
Танай байгууллагын дүрэмт хувцасны хүрэлцээ хангалттай эсэх**



Зэвсэгт хүчин, хил хамгаалах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдын 50-иас илүү хувь нь дүрэмт хувцасны хүртээмж хангалтгүй гэж хариулжээ.<sup>113</sup> Харин онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчдын 52.4 хувь, цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын 53.0 хувь нь хангалттай гэж хариулсан байна.

Дүрэмт хувцасны хангалттай холбоотой тулгамдсан асуудлууд: *Нэгдүгээрт*, онцгой байдал, хил хамгаалах байгууллагын албан хаагчдын хувьд гэнэтийн осол, түймэр, үер усны аюул зэрэг байгалийн гамшигт

байгууллагын уурхайн аврах ажиллагааны хувцас, хэрэглэлийн техникийн шаардлага, MNS6711:2018, Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчийн хээрийн хувцасны даавуу: техникийн шаардлага, MNS6706:2018, Онцгой байдлын байгууллагын уурхайн аврах ажиллагааны хувцас, хэрэглэлийн техникийн шаардлага, MNS6711:2018, Цагдаагийн ажилтны дүрэмт хувцасны эдэлгээний хугацааны норм батлах тухай, 1993.1.15, №3, Цагдаагийн алба хаагчийн дүрэмт хувцасны загвар, түүний эдэлгээний хугацаа, цагдаагийн алба хаагчид дүрэмт хувцасны мөнгөн хангамж олгох журам батлах тухай, 2017.5.30, №155, Хилийн цэргийн алба хаагчийн дүрэмт хувцас болон хэрэглэлийн норм, эдэлгээний хугацаа, хүнсний хангамжийн хэмжээ, хилийн нэмэгдэл олгох журам батлах тухай, 2017.6.20, №174, Цэргийн алба хаагчийн хувцас, хэрэглэлийн норм”, 2019.05.29, №215, “Цэргийн дүрэмт хувцас өмсөх дүрэм” /Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргын тушаал, 2021.04.12 А/167/, Засгийн газар, Журам батлах тухай (шүүхийн шинжилгээний байгууллагын ажилтны дүрэмт хувцас хэрэглэх, цол олгох), 2010.5.26, №125.

<sup>112</sup> “Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

<sup>113</sup> Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал” судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

үзэгдлүүд болсон үед хувцас, хэрэглэл гандаж муудах, урагдах, элэгдэх зэргээр эдэлгээний хугацаанаас өмнө хэрэглэх боломжгүй болдог.

*Хоёрдугаарт*, зэвсэгт хүчин, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, шүүх шинжилгээний байгууллагын албан хаагчдын хувьд дүрэмт хувцас шинээр солих эдэлгээний хугацаа бусад байгууллагын алба хаагчдын дүрэмт хувцас шинээр солих эдэлгээний хугацаатай харьцуулахад урт байдаг.

*Гуравдугаарт*, алба хаагчдын хувцасны чанар нийтдээ муу учир чанарын асуудалд анхаарах шаардлагатай байна.

Төрийн тусгай албан хаагчдын дүрэмт хувцасны хүрэлцээ, хүртээмж хангалтгүй байгаа нь дүрэмт хувцасны хангалтад чиглэсэн улсын төсөв 2022 оны байдлаар дунджаар 30-60 хувь хасагдаж байгаатай холбоотой байна. Онцгой байдлын ерөнхий газрын дүрэмт хувцас хэрэгсэлд шаардлагатай төсвийн 40-50 хувь, Зэвсэгт хүчний дүрэмт хувцас хэрэглэлийн төсвийн 7.6 хувь, Цагдаагийн ерөнхий газрын дүрэмт хувцас хэрэглэлийн төсвийн 55-60 хувь, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын дүрэмт хувцас хэрэглэлийн төсвийн 40-50 хувь, Шүүх шинжилгээний ерөнхий газрын дүрэмт хувцас хэрэглэлийн төсвийн 85.2 хувийг тус тус баталж олгож байгаагаас цэргийн дүрэмт хувцас, хэрэглэлийг нормын дагуу хангаж чадахгүйд хүрчээ. Ийнхүү санхүүжилтээс шалтгаалан дүрэмт хувцасны нормыг биелүүлэхэд шаардлагатай хэмжээний төсөв байхгүй, зарим нэр төрлийн хувцсыг олгохоо зогсоосон байна. Тухайлбал: Хил хамгаалах ерөнхий газрын хувьд өмнөх жилүүдэд буюу 2020-2022 онд хилийн манааны нэмэгдэл хувцас хэрэглэл (хилчин малгай, дээл, бээлий, дах, дэгтий, бүсийн өнгөлөн далдлалтын хувцас), эмээл, тоног хэрэгсэл (хазаар ногт, чөдөр, тохош), удаан эдэлгээт зөөлөн эдлэл (хөнжил, гудас, дэр)-ийн хангалтыг хийж чадаагүй ба эдгээр хангалтуудыг бүрэн олгоход 18-20 тэрбум шаардлагатай байна.<sup>114</sup> Алба хаагчдын дүрэмт хувцас, бусад хангамжийг хүрэлцэхүйц байдлаар хангахаас гадна дүрэмт хувцасны чанарт болон нөхөн хангалтыг тухай бүр хийж байхад анхаарах шаардлагатай байна.

Онцгой байдал, зэвсэгт хүчин, цагдаа, хил хамгаалах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, шүүх шинжилгээний байгууллагын алба хаагчдын дүрэмт хувцасны нэр төрөл нь алба хаагчдын ажил үүргийн онцлог, хэрэгцээ шаардлагаас хамаарч харилцан адилгүй байх боловч, тоо төрлийн хувьд ойролцоо байна.

<sup>114</sup> Хил хамгаалах ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 01/1292 дугаар албан бичиг.

### Тохиолдол 3.36

...Манай байгууллагын хувьд дүрэмт хувцасны нөхөн хангалт бүрэн хийгдэж байгаагүй. Байнга төсөв танагдаж батлагддаг учир алба хаагчид байнга хувиасаа мөнгө гаргаж дүрэмт хувцсаа авдаг. Алслагдсан бүс нутаг, хээр газар ажилладаг ажлын онцлогоос хамаарч хээрийн дулаан хувцасны хангалтаа сайжруулах онцгой шаардлагатай...

(Хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.37

...Дүрэмт хувцасны хангамж, хүртээмж хангалтгүй байдаг. Дэлгүүрт зарагдаад байдаг хэр нь алба хаагч нарт хүрэлцээгүй байдаг. Ялангуяа өвлийн хувцасны хангалтыг хамгийн түрүүнд сайжруулмаар санагддаг. Бид нарт турк хувцас гээд хар өнгөтэй хувцас, гутал өгсөн ч чанарын шаардлага хангахгүй байна. Хувцасны материал нь маш муу, гутал нь өвөл өмсөхийн аргагүй халтирдаг...

(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.38

...Онцгой байдлын алба хаагчийн хувьд дүрэмт хувцасны чанар, хангалт харьцангуй сайн гэхдээ өвлийн улиралд ажиллах, хөдөө орон нутагт яаралтай ажиллах тохиолдолд нэхий дээл хүрэлцдэггүй учир хувиасаа хувцсаа хэрэглэдэг...

(Онцгой байдлын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

Дүрэмт хувцас, хэрэглэлд шаардагдах төсвийг хүрэлцээтэй баталж, тэдгээрийн чанар, хүрэлцээ, хүртээмжийг зохистой байлгах нь зайлшгүй шийдвэрлэх асуудал болжээ.

### 3.4.6. Тусгай хэрэгсэл, техник, тоног төхөөрөмж

Хуульд<sup>115</sup> заасан үндэслэл, журмын дагуу төрийн тусгай алба хаагч нь биеийн хүч, нэг бүрийн болон олон хүнд нөлөөлөх тусгай хэрэгсэл, техник, галт зэвсэг хэрэглэж болдог.

### Тохиолдол 3.39

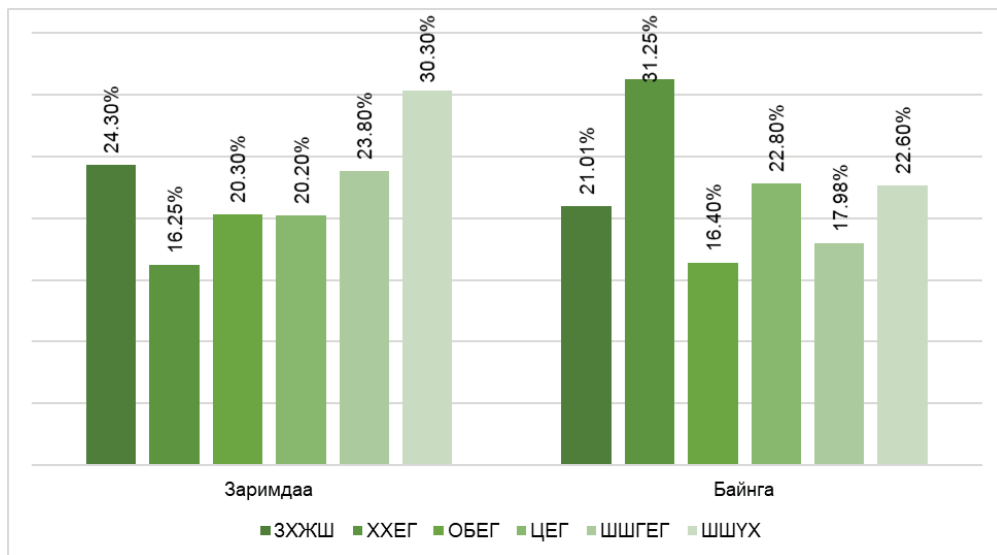
...Онцгой байдлын алба хаагчид жагсаал цуглааны үед нэмэлтээр үүрэг гүйцэтгэхэд бие хамгаалах тусгай хэрэгсэл байхгүй, олгодоггүй, гэтэл хэрэгцээтэй байдаг...

(Онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

<sup>115</sup> Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 47 дугаар зүйл, Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйл.

Судалгаанаас үзэхэд нэг бүрийн болон олон хүнд нөлөөлөх тусгай хэрэгсэл, техник, галт зэвсгийн хангалт маш тааруу байхаас гадна албан хэрэгцээнд хэрэглэх авто машин, албаны суурин утас, бичгийн цаас, компьютер, хар, цагаан, өнгөт хэвлэгч, бусад дэвтэр, бал зэрэг ажлын наад захын хэрэгслийг олгодоггүй, алба хаагчид мөн л хувиасаа худалдан авч, албандаа ашиглах явдал нийтлэг байна.

**Бүдүүвч 3.13 Тусгай хэрэгслийн дутагдал**  
**Танай байгууллагад ажил үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай тусгай хэрэгсэл хэр дутагдалтай байдаг вэ?**



Алба хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай тусгай хэрэгсэл дутагдалтай байна. Ялангуяа онцгой байдлын, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын хувьд тусгай хэрэгслийн дутагдал хамгийн их байна. Харин хил хамгаалах байгууллага, цагдаагийн алба хаагчдыг өргөн хэрэглэдэг нэг бүрийн хэрэгсэл болох гав, цахилгаан бороохой, хүлэг, ороох цамц, хөдөлгөөн хязгаарлах бусад хэрэгслээр, зэвсэгт хүчний цэргийн алба хаагчдыг тусгай зориулалтын хамгаалах хэрэгслээр (хантааз, өвдгөвч, тохойвч, дуулга г.м) хангах зайлшгүй шаардлагатай байгаа бөгөөд батлагдсан төсвийн хүрээнд бүрэн хангах боломж байдаггүй ажээ.

Цагдаагийн байгууллагын ажил үйлчилгээнд хэрэглэгддэг автомашинууд 24 цагийн хугацаанд ашиглагдаж, автомашины сэлбэг хэрэгсэл, дугуйн хээний элэгдэл нормдоо<sup>116</sup> хүрдэггүй учир санхүүжилт төсөвт тусгадаггүй. Зам, тээврийн сайдын 2019 оны 390 дүгээр тушаалын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан энэхүү норм нь хэвийн

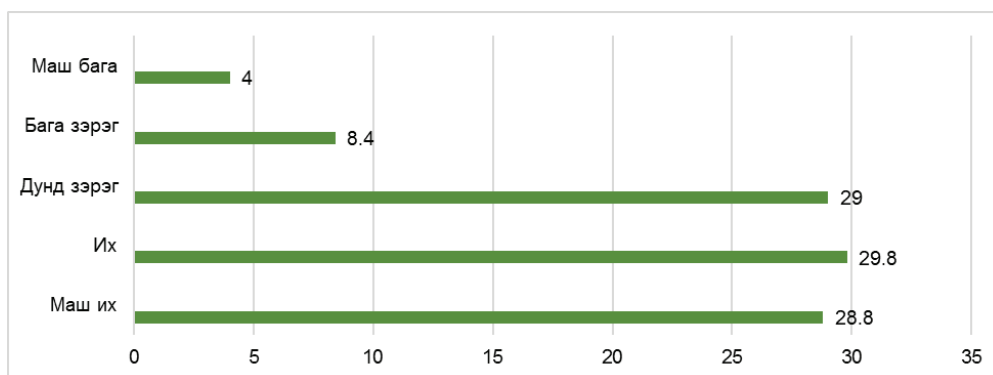
<sup>116</sup> Зам тээврийн сайдын 2019 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн 390 дүгээр тушаал.

нөхцөлд ажиллах автомашины гүйлтийн нормыг зохицуулсан тул цагдаагийн байгууллагын онцлог чиг үүргийг харгалзаагүй, албаны автомашины эдэлгээний нөөцийн доод хязгаар буюу гүйлтийн норм бодит байдалд нийцдэггүй байна. Автомашины элэгдлээс шалтгаалан алба хаагч стандарт бус дугуйтай авто машин барьж явахдаа осолд орох тохиолдол ч гарч байсан байх бөгөөд цаашид цагдаагийн байгууллагын ажил үйлчилгээнд хэрэглэгдэх автомашины сэлбэг хэрэгсэл, түүнд зарцуулах төсвийг нэмэгдүүлэх, нормыг шинэчлэн бодит нөхцөлд үндэслэн тодорхойлох шаардлагатай байна.

### 3.4.7. Хөдөлмөрийн нөхцөл, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт

Судалгаанд<sup>117</sup> оролцсон алба хаагчид байгууллагынхаа үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг 16,3 хувь нь маш муу, 46,7 хувь нь муу, 31 хувь нь дунд зэрэг, 4.1 хувь нь сайн, 1,9 хувь нь маш сайн гэж үнэлжээ. Хангалтгүй гэж үзсэн гол шалтгааныг 23.6 хувь нь томилолтын мөнгө болон бензин тосны төлбөрийг цаг тухайд нь шийддэггүй, 14.1 хувь нь удирдлагууд ямар нэгэн шийдвэр гаргахдаа алба хаагчдын санал хүсэлтийг сонсдоггүй, 13 хувь нь алба хаагчид талцаж хуваагддаг, 10.8 хувь нь байгууллагын шийдвэр ил тод нээлттэй биш, 10.4 хувь нь удирдах алба хаагч, ажилтнуудын харилцаа тааруу зэрэг үндэслэлийг нэрлэжээ.

**Бүдүүвч 3.14 Байгууллагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын үнэлгээ**



Алба хаагчдын хөдөлмөрийн таатай нөхцөл бүрэн хангагдаагүй, өөрөөр хэлбэл өдөр тутмын ажлаа хэвийн явуулахад шаардлагатай техник, технологийн хэрэгсэл, бараа материал хүрэлцдэггүй, бичиг хэргийн болон бусад шаардлагатай зүйл дутмаг байдаг нь алба хаагчид ажиллах орчин нөхцөлдөө сэтгэл хангалуун бус байх нэг шалтгаан

<sup>117</sup> "Төрийн тусгай албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрхийн төлөв байдал" судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2022 он.

болдог. Ялангуяа шүүх шинжилгээний байгууллагын шинжээч нар, цагдаа, онцгой байдлын байгууллагын албан хаагчид цогцостой болон химийн хорт бодистой нөхцөлд хэргийн газар ажилладаг учир эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөтэй, эрүүл ахуйн шаардлага хангасан ажиллах орчин, хөдөлмөрийн нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгцээ тулгамддаг байна.

#### **Тохиолдол 3.40**

*...Бидний ажил бүгд хугацаатай учир зогсоохгүйн тулд хэрэгтэй зүйлсээ хувиасаа гаргах явдал нийтлэг тохиолддог, өдөр тутмын цааснаас эхлээд, хувцсаа хүртэл хувиасаа хийлгэж өмсдөг...*

*(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*

#### **Тохиолдол 3.41**

*...Нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын оффисын зориулалттай барилгыг 2012 онд 110 хүний багтаамжтай ашиглалтад оруулсан, өнгийн байдлаар уг барилгад 200 гаруй алба хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж байна...*

*(Нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын удирдлагатай хийсэн ярилцлагаас)*

#### **Тохиолдол 3.42**

*...Барилга байгууламж, өрөө тасалгааны нөхцөл байдлаас хамаараад нэг өрөөнд 4-5 алба хаагч иргэдээс мэдүүлэг авах ажлыг хийдэг. Энэ үед зэрэг мэдүүлэг өгч байгаа хүмүүс нууцаа хангуулах хүсэлтэй байдаг. Ялангуяа гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн гэх хүмүүс асуудлаа ярихаасаа санаа зовдог байх...*

*(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*

Өрөө тасалгааны хүрэлцээгүй байдлаас шалтгаалан тухайлбал цагдаагийн мөрдөгчид нэг дор олноороо сууж ажилладаг учир ганцаарчилсан байдлаар мэдүүлэг, тайлбар авах боломжгүй нөхцөл байдал нь хүний хувийн нууцыг хамгаалах журамд нийцдэггүй байна.

#### **Тохиолдол 3.43**

*...Албаны шугамаар хэргийн холбогдогчидтой холбогдохдоо өрөөнд утасгүй, хувийн утас хэрэглэдэг, энэ нь эргээд алба хаагчийн аюулгүй байдал, тайван байдалд нөлөөлж байна, ажил, амралтын өдөр, өдөр, шөнө хамаагүй залгаж хэргээ асууна, дарамтална, сэтгэцийн асуудалтай хүмүүс уур бухимдлаа гаргах нь элбэг байдаг...*

*(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*



Ачаалалтай ажилладаг, чөлөөт цаг багатай ажлын онцлогоос шалтгаалан ажлын байртай ойрхон хүүхдийн цэцэрлэгтэй байх, түүнчлэн цайны газар, чийрэгжүүлэх, усанд орох, дүрэмт хувцсаа солих өрөөгөөр хангах нь алба хаагчдын ажил амьдралын тэнцвэрийг хангах, эрүүл мэндээ хамгаалах, ажлын байран дахь аюулгүй байдлаар хангагдахад ач холбогдолтой юм.

#### Тохиолдол 3.44

*...Манай цагдаагийн албанд сэтгэл зүйчийн хэрэгцээ шаардлага маш их байна. Гэр бүлийн хүчирхийллийн асуудал хариуцдаг утгаараа ч тэр үү бид өдөр тутмын ажлын онцлогоос сэтгэл зүйдээ асар их гэмтэл авч байгаа. Тухай бүр сэтгэл зүйчийн тусламж, үйлчилгээ авч байх нь зүйтэй байх. Манай дүүргийн нийт 600 гаруй алба хаагчийн дунд нэг орон тооны сэтгэл зүйч ажилладаг ба хүн бүрд хүрч чаддаггүй. Хүрэлцээ, хүртээмжтэй байлаа гэж бодоход хамт ажилладаг хүндээ сэтгэл зүйн асуудлаа ярих тохиромжгүй юм. Иймд цагдаагийн байгууллага энэ асуудал дээр төрийн болон төрийн бус байгууллагын сэтгэл зүйчтэй холбон зуучлах ч юм уу үр нөлөөтэй арга хэмжээ авбал туйлын хэрэгтэй ажил болох байх...*

(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ярилцлагаас)

### 3.4.8. Бусад асуудлууд

Судалгааны хүрээнд сонгосон байгууллагуудын нийтлэг тулгамдсан асуудал нь дээр тайлбарласанчлан алба хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн баталгаа, дүрэмт хувцас, тоног төхөөрөмжийн хангалтын асуудал байх бөгөөд хэрэгцээтэй санхүүжилтийг шийдвэрлэхгүйгээр дутуу орон тоог нөхөх, алба хаагчийн тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд, улмаар төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг байгууллагаас үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг сахиулах хуулиар хүлээсэн үйл ажиллагааг хэвийн, тогтвортой гүйцэтгэхэд шууд нөлөөлөхүйц хүчин зүйл болж байна.

Цагдаа, дотоодын цэргээс бусад төрийн тусгай албан тушаалын цалингийн хэмжээг цагдаа, дотоодын цэргийн төрийн тусгай албан тушаалын цалингийн хэмжээтэй адилтган Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 452 дугаар тогтоолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, төрийн цэргийн байгууллагын алба хаагчдын цалинг цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын цалингийн ангилал зэрэглэлтэй ижил хэмжээнд тогтоох шаардлагатай байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, шүүхийн шинжилгээний байгууллага, зэвсэгт хүчний алба хаагчийн цалингийн хэмжээ хамгийн бага байна.

Алба хаагчдын хуулиар баталгаажуулсан цалин хөлс авах, нийгмийн баталгаагаар хангагдах, аюулгүй таатай ажлын нөхцөлөөр хангагдах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхэд шаардагдах төсөв, байгууллагуудын урсгал зардал болох цахилгаан, нормт хоол, хувцас, тээвэр шатахууны зэрэг төсвийг хэрэгцээнд суурилсан тооцоололд үндэслэн санхүүжүүлэх хэрэгцээ хуримтлагджээ.

Байгууллага тус бүрийн онцлогтой хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгцээ шаардлагыг дурдвал хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчдын хувьд хилийн цэргийн анги, салбарын зэрэглэл, хилийн нэмэгдлийн хэмжээ тогтоох тухай Засгийн газрын тогтоолыг нэгтгэн батлуулж, Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлээгүйн улмаас алслагдсан газар үүрэг гүйцэтгэх хүний нөөцгүй болох эрсдэлтэй байгаа учир шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Иймд Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.10 дахь хэсэгт “хилийн цэргийн анги, салбарт шаардлагатай мэргэжил бүхий албан тушаалд иргэнийг ахлагч, офицероор цэргийн гэрээт албанд элсүүлж болно” заалтыг нэмбэл хүний нөөцийн дутагдлыг нөхөх нэг хувилбар бүхий санал гэж үзэж байна. Түүнчлэн хил хамгаалах байгууллагын алба хаагчид гэр бүлийн хамт шилжин ажилладаг бөгөөд тэргүүн ээлжид гэр бүлийн хүнийг ажлын байраар хангах үүрэг хүлээлгэдэг хэдий ч боломжтой ажиллах орон тоо нь төрийн үйлчилгээний алба байдаг бөгөөд хил хамгаалах байгууллагын алба хаагч цэргийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар эрт тэтгэврээ тогтоолгох эрх зүйн үндэслэлтэй бол харин гэр бүлийн хүн нь төрийн үйлчилгээний албанд ажилласан байдгаас шилжин ажиллахад нас ахих тусам ажил олоход хүндрэл, бэрхшээл үүсдэг байна. Тиймээс алслагдсан хилийн цэргийн ангид гэр бүлээрээ ажиллаж амьдарч байгаа алба хаагчдад дэмжлэг болох, хүний нөөцийн дутагдлыг нөхөх, тогтвортой ажиллах нөхцөл бүрдүүлэхийн тулд Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.7 дахь хэсэгт “...төрийн үйлчилгээний ажилчдыг мөнгөн урамшуулалд хамруулах” агуулга нэмэх, 39.11 дэх хэсэгт “алслагдсан хилийн цэргийн анги, салбарт ажиллаж байгаа офицер, ахлагч нарын гэр бүл (Төрийн үйлчилгээний албан хаагч)-ийн төрийн алба хаасан 6 сарыг 8 сард дүйцүүлэн тооцох” гэсэн зохицуулалтыг нэмж тусгах эсэх саналыг судлах нь зүйтэй байна. Мөн алслагдсанд тооцох хилийн цэргийн анги, салбарын жагсаалтыг Засгийн газрын тогтоолоор батлуулж, хөдөлмөр эрхлээгүй гэр бүл, сургуулийн насны хүүхдүүдэд Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар олгосон эрхийг бүрэн эдлүүлэх асуудлыг шийдвэрлүүлэх саналыг хүргүүлсэн нь алба хаагчдын гэр бүлийг дэмжих, нийгмийн баталгааг хангахад чухал нөлөөтэй байна.

Зэвсэгт хүчний байгууллагын хувьд дүрэмт хувцас, хоол хүнс, тоног хэрэгсэлд шаардагдах төсвийг бүрэн олгож хэвших, үндэслэлгүйгээр хасах, хэмнэлтийн хуулийг хэрэгжүүлэхийг хориглох нь зүйтэй байна. Тухайлбал: Монгол Улсын Зэвсэгт хүчний Жанжин Штабын 2023 оны батлагдсан төсөв нь 2022 онд батлагдсан төсөвтэй харьцуулахад урсгал зардлын төсөв 20-50 хувиар хасагдсан, 2023 оны байдлаар хувцас хэрэгслийн хангалт 36 орчим хувьтай байна.

Цагдаагийн байгууллагын хувьд цагдаа, дотоодын цэргийн алба хаагчдын цолны цалинг зэвсэгт хүчний цэргийн алба хаагчдын цолны цалинтай<sup>118</sup> дүйцүүлэн 25-44 хувиар тооцон олгоход шаардлагатай төсвийг санхүүжүүлэх хэрэгцээтэй. Түүнчлэн цагдаа, дотоодын цэргийн анги, байгууллагын алба хаагчдын аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээг авах шаардлагатай байна. 2022 онд албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа гэмт хэргийн шинжтэй 210 үйлдэлд 238 алба хаагч, зөрчлийн шинжтэй 4 үйлдэлд 4 алба хаагч тус тус өртөж хохирчээ.<sup>119</sup> Гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэлд өртөж хохирсон 238 алба хаагчаас 3 албан хаагч золгүй байдлаар, 5 алба хаагч зам тээврийн ослоор нас барсан бол шинжээчийн дүгнэлтээр 2 алба хаагчийн биед хүнд, 4 алба хаагчийн биед хүндэвтэр, 27 алба хаагчийн биед хөнгөн гэмтэл тогтоогдож, 18 алба хаагчийн гэмтэлд шинжээчийн дүгнэлт гараагүй, 178 алба хаагчийн биед гэмтэл тогтоогдоогүй байна. Дээрх бүртгэгдсэн гомдол, мэдээллээс 51 тохиолдолд байгууллагын эд хөрөнгө, алба хаагчийн хувцас, эд зүйлд хохирол учирсан бөгөөд алба хаагчийн нэр төрд халдсан шинжтэй илт худал мэдээлэл тараасан 1 тохиолдол бүртгэгджээ.<sup>120</sup> Хуулийн хэлтсийн алба хаагчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах тасаг нь 2022 оны байдлаар 20 алба хаагчид холбогдох 16 хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлснээс хэрэг бүртгэлтийн 11 хэргийг хаалгаж шийдвэрлүүлжээ.<sup>121</sup> Алба хаагчдаас албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөөр хохирч байгаа тохиолдолд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхийн зэрэгцээ өөрөө хохирсон, эсхүл хэрэгт холбогдсон тохиолдолд албан хаагчийн хариуцлагын болон эрсдэлийн даатгалыг нэвтрүүлэх, алба хаагчийн аюулгүй байдлыг хангах зохицуулалтыг хууль, журамд нарийвчлан тусгах шаардлага байна. Мөн Цагдаагийн ерөнхий газраас улсын төсвийн 2023 оны хөрөнгө оруулалтад тусгуулахаар шинээр барьж ашиглалтад оруулах 49 барилга, байгууламжийн зураг төсөл боловсруулж, батлуулахаар

<sup>118</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 1999 оны 38 дугаар тогтоол

<sup>119</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

<sup>120</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

<sup>121</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03/78 дугаар албан бичиг.

төсөвт өртгийг төсвийн тодотголд тусгуулах, түүнчлэн цагдаа, дотоодын цэргийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ашиглаж байгаа техник, хэрэгслээр бүрэн хангах, шинэчлэх, дэвшилтэт технологи хэрэглээнд нэвтрүүлэх нь зүйтэй байна.

Шүүх шинжилгээний ерөнхий газар болон түүний харьяа шүүх шинжилгээний алба, хэсэг дэх зайлшгүй шаардлагатай орон тооны саналыг Улсын Ерөнхий Прокуророос гаргасныг харгалзан хүний нөөцийг нөхөх арга хэмжээг даруй шийдвэрлэх асуудал тулгамджээ. Мөн шүүх шинжилгээний байгууллагад криминалистикийн шинжилгээ-эрх зүй, биологич, хүний генетикч, биотехнологич, хими-технологич, физикч, цөмийн технологич, лабораторийн техникч, мэдээллийн технологи IT зэрэг олон төрлийн нарийн мэргэжил эзэмшсэн хүмүүсийг ажиллуулахад цалин хөлсийг хувийн хэвшлийн салбартай адилтгах хэмжээнд хүргэснээрээ нарийн мэргэжлийн орон тоог нөхөх боломж бүрдэнэ.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдад олгож буй нэмэгдлүүдийг бусад ижил төрлийн чиг үүрэг бүхий байгууллагатай адилтгах хэрэгцээ байна.

Онцгой байдлын байгууллагын хувьд хуульд заасан баталгааг хэрэгжүүлэх төсвийг шийдвэрлэх, тухайлбал: ажлын үр дүнг сар, улирал, жилээр үнэлэн олгох урамшууллын зардлын ангиллыг төсвийн төлөвлөгөөнд тусгах, хүний нөөцийн нөхөн хангалтыг шуурхай шийдвэрлэх зорилгоор салбарын алба хаагчдыг сонгон шалгаруулах журмыг баталж, мөрдүүлэх хэрэгцээг илэрхийлжээ.

## ДҮГНЭЛТ

Судалгааны хүрээнд сонгосон төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг зургаан байгууллагын алба хаагчийн эрх зүйн байдал, цалин хөлс, нөхөх төлбөр, урамшууллыг 13 хууль, 30 гаруй Засгийн газрын тогтоол, салбарын сайд, ерөнхий газрын даргын тушаалаар баталсан бусад дүрэм, журмаар зохицуулж байна. Ийнхүү төрийн цэргийн болон цагдаагийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлыг олон салбарын хуулиар ялгамжтай зохицуулснаар алба хаагчдын цалин хөлс, нэмэгдэл, тэтгэмж, урамшууллын зөрүүтэй байдал үүсгэж байна.

Дээрх зургаан байгууллагын алба хаагчдын цалин хөлсийг төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бусад байгууллагын алба хаагчдынхаас 36-64 хувиар бага, төрийн цэргийн байгууллагын бага, дунд шатлалын алба хаагчдын цалин хөлсийг цагдаа, дотоодын цэргийн алба хаагчдын үндсэн цалингийн хэмжээнээс 30 хүртэл хувиар бага тогтоосон байх бөгөөд төрийн тусгай алба хаагчийн цалин хөлсийг 2022 онд

нэмэгдүүлэхдээ өмнө үйлчилж байсан 5 шатлалыг өөрчилж нэг шатлалтай болгосон нь сайшаалтай боловч албан тушаалын чиг үүрэг, хүлээх хариуцлага, ажлын үнэлэмж ижил албан хаагчдын цалинг ялгаатайгаар тогтоожээ.

Нийгмийн баталгааны хөтөлбөрийг байгууллага бүр батлан хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч төсвийн санхүүжилтээс шалтгаалан төрийн тусгай алба хаагчдын хувьд амьжиргаа дэмжихэд хамгийн чухал гэж үздэг орон сууцны дэмжлэгийн асуудал хангалтгүй байна.

Сүүлийн жилүүдэд өөрийн хүсэлтээр албанаасаа гарсан алба хаагчийн тоо эрс өссөн, орон тоо дутагдалтай, ялангуяа алслагдсан газар, орон нутагт ажиллах, эсхүл нарийн мэргэжлийн хүний нөөц бүрэн нөхөгдөж чадахгүй байгаа нь цалин хөлс, төсөв, санхүүжилтээс шалтгаалсан нийгмийн баталгааны хэрэгжилт хангалтгүй байх суурь хүчин зүйл болж байна. Төрийн албаны тухай хуулийн бб дугаар зүйлийн бб.1.2-т “төрийн албан хаагчийн сургалт, ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж, мэргэшил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, ...” гэж Төрийн албаны зөвлөлийн бүрэн эрхийг тусгасан бөгөөд төрийн байгууллагын нийгмийн баталгааны хөтөлбөрт хуульд заасны дагуу мэдээллийг нэгтгэж, үнэлэн, эрх бүхий байгууллагад тайлагнах нь алба хаагчдын нийгмийн баталгааны хэрэгжилтийн нөхцөл байдлыг дүгнэж, цаашид авч хэрэгжүүлэх бодлого, арга хэмжээг тодорхойлоход ач холбогдолтой байна.

Төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг байгууллагын цалин хөлсний хэмжээ хоорондоо харьцангуй зөрүүтэй байгаагаас цалин хөлс багатай байгууллагын алба хаагчид, өндөр цалин хөлстэй байгууллага руу шилжих хөдөлгөөн, төрийн албанаас гарч хувийн хэвшлийн байгууллагад, эсхүл гадаад оронд ажиллах шилжилт хөдөлгөөн нэмэгджээ.

Хүний нөөцийн дутагдлаас шалтгаалж ажиллаж буй алба хаагчдад ажил, амралтын цагийн горим алдагдаж, нормоос илүү ачаалал үүрүүлэхэд хүрдэг бөгөөд илүү цагийн урамшуулал олгох, амралтыг биеэр бүрэн эдлүүлэх зэрэг хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчихөд хүрдэг тул уян хатан зохицуулалт шаардлагатай болжээ. Судалгаанд оролцогчдын 90 хувь нь илүү цагаар ажилладаг ч нэмэгдэл хөлс авч үзээгүй байна. Онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл олгох хувь 10-30 хувь байхаар байгууллагаар ялгамжтай тогтоосныг ижилтгэх шаардлагатай гэж дүгнэлээ.

Алба хаагчдаас ажил үүргээ хэвийн, тасралтгүй гүйцэтгэхэд шаардлагатай дүрэмт хувцас, хоол хүнс, техник хэрэгсэл, бусад нөөцийн хүртээмжийг сайжруулах, чанарыг сайжруулах, ажиллах орчин, хөдөлмөрлөх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгцээтэй байна. Анхан

шатны нэгжид ажиллаж байгаа алба хаагчид техник, хэрэгсэл, бичиг хэргийн хэрэгслээр хангах, суурин утасны хүрэлцээг нэмэгдүүлэх, ажлын байранд хувцас солих зэрэг наад захын нөхцөлийг сайжруулж, хангалтыг хийх ёстой байна.

Төрийн тусгай чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг байгууллагад нэгдсэн байдлаар ажлын байрны шинжилгээ хийж, хүний нөөцийг бүрдүүлэх зорилгоор нэмэлт арга хэмжээ, хөшүүргийг бий болгох хувилбаруудыг судалж, бодлогыг шинээр тодорхойлох бодит хэрэгцээ үүсжээ.

## САНАЛ

1. Төрийн тусгай албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийг баталгаажуулах холбогдох хууль тогтоомжид зохих өөрчлөлтийг тусгах, тухайлбал Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд алсагдсан анги, байгууллагад таван жилээс дээш хугацаагаар ажилласан алба хаагчид үндсэн цалингийн 25-50 хувийн мөнгөн урамшуулал таван жил тутамд олгох заалтыг нэмэх, Монгол Улсын Хилийн тухай хуульд шаардлагатай мэргэжлийн албан тушаалд гэрээт албаар элсүүлэх, хилийн алба хаагч гэр бүлийн хүн төрийн үйлчилгээний алба хаасан 6 сарыг 8 сараар дүйцүүлэн тооцох, Цагдаагийн албаны тухай хуульд алба хаагчийн аюулгүй байдлыг хангах, гэмт хэрэг, зөрчилд хохирогч болсон тохиолдолд алба хаагчийн эрсдэлийн даатгал, гэмт хэрэгт холбогдсон тохиолдолд алба хаагчийн хариуцлагын даатгалын тогтолцоог хуульчлах, хууль ёсны эрхийг хамгаалах харилцааг нарийвчлан журамлах;
2. Төрийн тусгай албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхийг баталгаажуулахын тулд Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаалд зохих өөрчлөлтийг тусгах, тухайлбал:
  - Монгол Улсын Засгийн газрын 2004 оны 123 дугаар тогтоол, 2011 оны 189 дүгээр тогтоол, 2012 оны 85 дугаар тогтоол, 2014 оны 99 дүгээр тогтоолд заасан онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийн хэмжээг 30 хувь болгон нэмэгдүүлэх,
  - Ижил үнэлэмжтэй ажилд адил цалин хөлс олгох зарчмыг баримтлан ажлын байрны шинжилгээ хийсний үндсэн дээр тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны зохих хүрээ, албан тушаалын чиг үүрэг, хүлээх хариуцлагыг үндэслэн Засгийн газрын 2022 оны 452 дугаар тогтоолын хавсралтаар тогтоосон цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын цалинг, Засгийн газрын 2022 оны 488 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар тогтоосон төрийн тусгай алба хаагчдын цалин хөлсний сүлжээг шинэчлэх, хуулиар үүрэг хүлээсэн ТАЗ-ийн судалгаа, тооцоололд үндэслэн цалин хөлсний нэгдмэл бодлогыг баримтлах, хэрэгжүүлэх,

- Засгийн газрын 2022 оны 491 дүгээр тогтоолын хавсралтад төрийн алба хаасан хугацааны нэмэгдлийг өмнө тодорхойлсон 5 хүртэл жилээр нэгтгэн тооцож нэмэгдлийг олгодог байсныг өөрчилж, ажилласан жил бүрд холбогдох нэмэгдэл тооцохоор өөрчлөх,
  - Автомашины сэлбэг хэрэгслийн эдэлгээний доод хязгаарын жишиг норм батлах тухай 2019 оны Зам тээврийн сайдын 390 дүгээр тушаалын 2 дугаар хавсралтад автомашины 100 км гүйлтэд зарцуулах шатахуун зарцуулалтын үндсэн нормыг нэмэгдүүлэх болон бууруулах нөхцөлүүдэд цагдаагийн машины нормыг нэмэгдүүлэхээр тусгах,
  - Алслагдсанд тооцох хилийн цэргийн анги, салбарын жагсаалтыг Засгийн газрын тогтоолоор батлах,
  - Албан ажлын нөхцөлөөс хамааруулан алба хаагчийн дүрэмт хувцасны нормын эдэлгээний хугацааг богиносгох өөрчлөлтийг Засгийн газрын 2017 оны 155 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт, 2017 оны 174 дүгээр тогтоолын 1,2,3,4 дүгээр хавсралт, 2017 оны 286 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт, 2018 оны 41 дүгээр тогтоолын хавсралтад холбогдох өөрчлөлт оруулах.
  - Цогцост үзлэг хийх, зөөвөрлөх, задлан шинжлэх ажиллагааг гүйцэтгэсний нэмэгдэл олгох харилцааг журамлаж, нэгдмэл байдлаар Засгийн газрын тогтоолоор зохицуулах,
  - Илүү цагийн хөлс тооцох аргачлалыг байгууллагаас боловсруулж батлах, эсхүл Засгийн газрын тогтоолоор батлах,
  - Салбарын алба хаагчид тавих шаардлагыг тодорхойлох, хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалтыг тухайн байгууллагаас зохион байгуулах эрх хэмжээ олгох харилцааг зохицуулах.
3. Төрийн тусгай албан хаагчийн эдийн засгийн баталгааг үнэлэхдээ зөвхөн цалин хөлсний хэмжээ бус, өрхийн орлогод тулгуурлан тооцох, нийгмийн баталгааны хөтөлбөрт гэр бүлийг дэмжих арга хэмжээтэй уялдуулах, нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг нэгдсэн байдлаар ТАЗ-өөс үнэлж, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээг шинэчлэн тодорхойлох, бодитоор хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх;
  4. Алба хаагчийн дүрэмт хувцас, хоол хүнс, бусад техник, тоног төхөөрөмж, хангалтын санхүүжилтийг шийдвэрлэх, салбарын тооцоолсон үндэслэл бүхий төсвийн саналыг хасаж батлахгүй байх, хэмнэлтийн хуулийг төрийн тусгай алба хаагчдад хэрэглэх журмыг тодорхой болгох;
  5. Салбарын хүний нөөцийн хомсдолыг шийдвэрлэх бодлогыг даруй тодорхойлж, орон тоо нөхөх арга хэмжээг даруй хэрэгжүүлэх замаар

- одоо ажиллаж буй ажилтнуудын ачааллыг бууруулах, дунд, урт хугацааны хүний нөөцийг бодлогыг тодорхойлох;
6. Төрийн албаны тухай хууль, холбогдох бусад хуулиар тодорхойлсон алба хаагчдаас ажил үүргээ хэвийн, тасралтгүй гүйцэтгэхэд шаардлагатай хэрэгсэл, бусад нөөцийн хүртээмж, чанарыг сайжруулах, шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх;
  7. Цагдаа, шүүх шинжилгээ, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын зэрэг байгууллагын алба хаагчдад сэтгэл зүйн үйлчилгээ авах нөхцөлөөр хангахын зэрэгцээ эмч, сэтгэл зүйчийн орон тоог нэмэгдүүлж ажиллуулах;
  8. Дэвшилтэт технологийн хэрэгслийг нэвтрүүлэх, ажиллах орчин, хөдөлмөрлөх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх, хөдөлмөр зохион байгуулалтыг сайжруулах;
  9. Байгууллагаас хөдөлмөрийн харилцаанд холбогдох эрх зүйн акт, хүний нөөцийн талаар баримталж буй бодлого, шийдвэрийг албан хаагчдад нээлттэй мэдээлж, таниулах.

### **3.5. ХОРИГДЛЫН ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТИЙН АСУУДАЛ**

#### **3.5.1. Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын конвенц**

Монгол Улс Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас батлан гаргасан 21 конвенцод нэгдэн орсон байна. Үүнээс “Албадан хөдөлмөрийн тухай” 29 дүгээр конвенц, “Албадан хөдөлмөрийг устгах тухай” 105 дугаар конвенцод 2005 онд тус тус нэгдэн орж, соёрхон баталснаар шүүхээр эрх нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой харилцааг зохицуулах, албадан буюу заавал хийлгэх хөдөлмөрийг хориглох зохицуулалтыг үндэсний хууль тогтоомжид тусган хэрэгжүүлж байна.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын 29 дүгээр конвенцод дараах нөхцөлийг хангасан тохиолдолд хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийг зөвшөөрөхөөр заажээ. Үүнд:

##### **1. Шүүхээр ял шийтгүүлсэн байх**

Гэм буруутай нь шүүхээр эцэслэн шийтгэгдээгүй тохиолдолд заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлүүлэхийг хориглосон нөхцөл юм.

##### **2. Төрийн эрх бүхий байгууллагын хяналттай байх**

Хорих ял эдэлж буй хоригдлуудаар ажил, үйлчилгээ хийлгэхдээ төрийн эрх бүхий байгууллагын хяналтын дор гүйцэтгүүлэх, өөрөөр хэлбэл хоригдлыг ажил, хөдөлмөрт гаргахдаа тэдний хөдөлмөр



эрхлэлтэд хорих ангиас тогтмол хяналт тавих нөхцөлийг бүрдүүлсэн байхыг шаардсан.

3. Хоригдлыг хувь хүн, компани эсвэл нийгэмлэгийн эрх мэдэлд хөлслөх буюу шилжүүлэхгүй байх ёстой.

Түүнчлэн хоригдлын өөрийн гаргасан хүсэлтийг харгалзан үзэхгүйгээр хорих ангийн дотор болон гадна ангийн аж ахуйн ажил, үйлдвэрт, иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад ажиллуулахгүй байх, ажил, хөдөлмөр эрхлэхээ чөлөөтэй албан ёсоор мэдэгдэх боломжийг хангах, гаргасан хүсэлтийнх нь дагуу гэрээний үндсэн дээр цалин хөлстэй ажил, хөдөлмөр эрхлүүлэх, хөдөлмөрийн нөхцөл нь энгийн хөдөлмөрийн нөхцөлтэй ижил, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлагад нийцсэн байхыг шаардсан.<sup>122</sup>

“Албадан хөдөлмөрийг устгах тухай” 105 дугаар конвенцын гол үзэл санаа нь албадан буюу заавал хийлгэх хөдөлмөрийн аливаа хэлбэрийг хориглож, заавал хийлгэх хөдөлмөрийг улс төрийн нөлөөнд оруулах болон хүмүүжлийн арга хэрэгсэл болгох, эсхүл улс төр, эдийн засаг, нийгмийн тогтолцооны эсрэг чиглэсэн улс төрийн үзэл бодол буюу оюун санааны үзэл бодолтой байж, түүнийг илэрхийлсний төлөө оногдуулах шийтгэл болгох, эдийн засгийг хөгжүүлэх зорилгоор ажиллах хүчийг дайчлах, ашиглах арга хэлбэр болгох, хөдөлмөрийн сахилга батыг сахиулах арга хэрэгсэл болгох, ажил хаялтад оролцсонд оногдуулах шийтгэл болгох, арьс өнгө, нийгмийн байдал, яс үндэс, шашин шүтлэгээр алагчлах арга хэрэгсэл болгон ашиглахгүй байхыг шаардсан байна.

Комиссоос 2016 онд 29 дүгээр конвенцын шаардлагад хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт нийцэж буй эсэхийг үнэлэх зорилгоор хоригдлуудын хөдөлмөрийн нөхцөл, хөдөлмөр зохион байгуулалтын талаар сонгон авсан гурван хорих байгууллагад судалгааны ажлыг хийсэн. Уг судалгаагаар хоригдлыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад ажиллуулахдаа тэднээс албан ёсоор зөвшөөрлийг авалгүй, хөлсгүйгээр ажиллуулах, хөдөлмөрийн эрүүл ахуйн стандарт шаардлага хангахгүй нөхцөлд ялтнуудыг хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлүүлэх, цалин хөлснөөс суутгал хийснээр мөнгө бараг үлдэхгүй байх тохиолдол байгааг тогтоож, 29 дүгээр конвенцод тавьсан шаардлагад нийцэхгүй байна гэх дүгнэлтэд хүрч, Монгол Улсын Засгийн газарт зөвлөмж хүргүүлжээ.

<sup>122</sup> Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын 29 дүгээр конвенцын 2 дахь заалт.

### **Хүснэгт 3.17 Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагаас Монгол Улсын Засгийн газарт хүргүүлсэн зөвлөмж**

Д/д	Зөвлөмжийн утга:
1	<i>“Хоригдлоор зөвхөн Төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага ба хяналт дор ажил гүйцэтгүүлэх”, “Хоригдлыг хувь хүн, аж ахуйн нэгж байгууллагад хөлсөөр ажиллуулах тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхгүй байх” гэсэн шаардлагыг Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, холбогдох хууль тогтоомжид тусган, нийцүүлэх;</i>
2	<i>Хоригдлоор хөдөлмөр эрхлүүлэхдээ тэдний зөвшөөрсөн, хөдөлмөрийн нөхцөл нь энгийн иргэний хөдөлмөрлөх нөхцөлтэй ижил тохиолдолд л хувь хүн, аж ахуйн нэгжид хөдөлмөр эрхлэхийг зөвшөөрөх;</i>
3	<i>Хоригдлууд тухайн ажил олгогчид хөдөлмөрлөхөө чөлөөтэй, албан ёсоор бичгээр мэдэгдэх боломжийг хангах, хөдөлмөрийн гэрээний загварыг боловсруулах талаар анхаарах, Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой Үндэсний хэм хэмжээг бий болгож, цалин хөлс, зөвшөөрөгдөх суутгал, нийгмийн даатгал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлагуудыг тусган оруулах, дагаж мөрдөх.</i>

#### **3.5.2. Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт ба эрх зүйн зохицуулалт**

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, тогтоомжийг 2017 онд шинэчилсний үр дүнд хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдал ахиц дэвшил гарч, эрх зүйн орчин нь сайжирсан бөгөөд тус хуулийн 214, 215, 216, 217 дугаар зүйлд хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой харилцааг зохицуулсан байна.

Түүнчлэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын даргын тушаалаар батлагдсан хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтэй холбоотой харилцааг зохицуулсан журам, зааврыг хорих ангид мөрдөж байна.<sup>123</sup>

Мөн Монгол Улсад хэрэгжиж буй томоохон төлөвлөлт буюу хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар тусгасан байна. Үүнд:

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн хөтөлбөр батлах тухай” 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд

<sup>123</sup> Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/183 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хорих ангийн дотоод журам”, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/197 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хорих ангийн харуул хамгаалалтын журам”, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2018 оны А/150 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хоригдлын хөлснөөс суутгал хийх журам”, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2018 оны А/131 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хоригдлын хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам”.

хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа"-ны 5.5.4, 7.3.2, 7.3.5, 7.4.14, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр"-ийн 4.3.6-д тус тус хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлагыг хангах, ажиллах нөхцөлийг сайжруулах, ялтныг хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангах замаар гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол барагдуулалтыг нэмэгдүүлэх, нийгэмшүүлэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын 2022 оны 8 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/167, А/233 хамтарсан тушаалын хавсралтаар "Хоригдлыг суллахад бэлдэх хөтөлбөр"-ийг батлаад байна. Уг хөтөлбөрийн зорилго нь Хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал, Хууль зүйн салбарын байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын зүгээс хорих ялын хугацаа дуусахаас өмнө хоригдлыг нийгэмд гаргахад бэлтгэх, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс сэргийлэх, хөдөлмөрийн болон гэр бүлийн харилцаанд бэлтгэх, нийгэмшүүлэхэд чиглэсэн салбар дундын зохицуулалтыг хангахад чиглэсэн байна.

Тус хөтөлбөрт хоригдолд хөдөлмөрийн дадал олгох, сургалт зохион байгуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих гэх мэт чиглэлээр олон төрлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр тусгасан боловч үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг батлан гаргаагүй, санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхойгүйн улмаас хэрэгжээгүй байна.

**Хүснэгт 3.18 Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой хуульд орсон өөрчлөлтийг харьцуулж үзвэл:**

<b>Д/д</b>	<b>Хөдөлмөрийн тухай хууль 2002 он</b>	<b>Хөдөлмөрийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга 2021 он</b>
1	Албадан хөдөлмөрлүүлэх талаар тусгагдаагүй.	Албадан хөдөлмөрлүүлэх" ойлголтыг болон тодорхойлсон ба албадан хөдөлмөрлүүлэхэд хамаарахгүй тохиолдлуудыг хуульчилсан. <sup>124</sup>
	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (2002 он)	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль / Шинэчилсэн найруулга (2017 он)
1	8 дугаар зүйлд ялтныг албадан хөдөлмөрлүүлж, эрхэлсэн үйлдвэрлэлийн чиглэлээр түүнд дадлага олгох, ... талаар заасан хоригдлыг заавал хөдөлмөрлүүлэх зохицуулалт байсан.	Энэ зохицуулалтыг хассан

<sup>124</sup> Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, 2021 он, 8 дугаар зүйлийн 8.3.4 дэх заалт.

2	120 дугаар зүйл. Ялтны хөдөлмөр, хөдөлмөрийн нөхцөл:Хорих анги хоригдлыг хөдөлмөрлөх, тодорхой чиглэлээр мэргэжил эзэмшүүлэх, дадлага олгох тэгш нөхцөл, боломж бүрдүүлэх, цалин хөлсгүйгээр ажиллуулахыг хориглох, ажил хийх хоригдлын гаргасан хүсэлтийг харгалзан үзэх талаар зохицуулалт тусгагдаагүй байсан.	214 дүгээр зүйл. Хоригдлын хөдөлмөр, түүний нөхцөл:Хорих анги хоригдлыг хөдөлмөрлөх, тодорхой чиглэлээр мэргэжил эзэмшүүлэх, дадлага олгох тэгш нөхцөл, боломж бүрдүүлэх, цалин хөлсгүйгээр ажиллуулахыг хориглох, хоригдлыг хүсэлтийг нь үндэслэн хаалттай хорих анги, цагдан хорих байр, сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллага, хорих эмнэлгийн аж ахуйн үйлчилгээнд хөдөлмөрлүүлэх талаар зохицуулалтыг тусгажээ. <sup>125</sup>
3	121 дүгээр зүйл. Ялтны хөдөлмөрийн хөлс Хөдөлмөрийн тоо, чанарт тохирсон хөлс олгох: Цалин хөлснөөс бүх төрлийн төлбөр суутгал хийж үлдэх хэсгийг ялтны нэрийн дансанд төвлөрүүлэх, төвлөрсөн цалин хөлсний 10 хүртэл хувийг ялтан сар тутам авч хэрэглэх эрхтэй ба үлдсэнийг суллагдах үед өөрт нь олгох зохицуулалт тусгагдсан байсан.	215 дугаар зүйл. Хоригдлын хөдөлмөрийн хөлс:Хоригдолд хийсэн хөдөлмөрт нь тооцож хөлс олгох, хөлснөөс шүүхийн шийдвэрээр тогтоосон төлбөр, хоригдлын буруутай үйлдлээс хорих ангид учирсан хохирлыг суутгаж, үлдэх хэсгийг хоригдлын нэрийн дансанд төвлөрүүлэх, суутгалын хэмжээ нь хоригдлын хөдөлмөрийн хөлсний 70 хувиас ихгүй байх, өөрийн нэрийн дансаар дамжуулан нэн тэргүүний хэрэгцээт хүнсний болон ахуйн барааг сар бүр авах бөгөөд үлдсэнийг суллагдах үед өөрт нь олгох зохицуулалтыг нарийвчлан тусган оруулжээ.
4	122 дугаар зүйл. Ялтныг харуул хамгаалалтгүй ажиллуулах Хүндэвтэр гэмт хэрэгт анх удаа хорих ял шийтгүүлсэн, ялын гуравны нэг хувийг эдэлсэн ялтныг засрал, хүмүүжил, хувийн байдал, ажлын онцлогийг нь харгалзан хорих ангийн дарга прокурортой зөвшилцөн харуул хамгаалалтгүй ажиллуулах зохицуулалттай байсан.	217 дугаар зүйл.Хоригдлыг хорих ангийн гадна хөдөлмөрлүүлэх: Нээлттэй хорих ангид ял эдэлж байгаа хорих ялын 50-иас дээш хувийг эдэлсэн хоригдлыг харуул хамгаалалтгүй, 50-иас доош хувийг эдэлсэн хоригдлыг хорих ангийн өөрийн үйлдвэрлэл болон хорих ангиас гадуур прокурорын зөвшөөрлөөр гэрээний үндсэн дээр харуул хамгаалалттай хөдөлмөрлүүлэх зохицуулалтыг нарийвчлан оруулж өгсөн.
5	127 дугаар зүйл. Ялтанд хүлээлгэх сахилгын шийтгэл: Ээлжийн бус ажил хийлгэх, хөдөлмөрийн нөхцөлийг өөрчлөх сахилгын шийтгэлийн эдгээр хэлбэрүүд нь албадан хөдөлмөр хийлгэх, ажлын нөхцөлийг дордуулах шинжтэй байсан.	227 дугаар зүйл.Хоригдолд хүлээлгэх сахилгын шийтгэл: Сахилгын шийтгэлийн хэлбэрийг тодорхойлж, нарийвчлан тусгасан.

<sup>125</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, 2017 он.

### 3.5.3. Хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдал

Комисс Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас 2016 онд Монгол Улсын Засгийн газарт хүргүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилтийн байдал, Монгол Улс дахь хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт 29, 105 дугаар конвенцын үзэл баримтлал, стандартад нийцэж буй эсэх талаар 2022 онд “Монгол Улс дахь хоригдлын ажил хөдөлмөрийн нөхцөл байдал тодорхойлох судалгаа”-г дахин хийсэн.

Судалгаанд 11 хорих ангийн (үүнд 1 эмэгтэйчүүдийн хорих анги) 1,243 хоригдлыг хамруулсан. Энэ нь Монгол Улсын хэмжээнд 2022 онд ял эдэлж байсан нийт хоригдол (4,489)-ын 27.7 хувь болж байна. Тэдний 12 хувь нь эмэгтэй, 88 хувь эрэгтэй бол 11.9 хувь нь 25 хүртэлх настай, 34 хувь нь 26-35 настай, 27.3 хувь нь 36-45 настай, 18.1 хувь нь 46-55 настай, 7.7 хувь нь 56-65 настай, 1 хувь нь 66-аас дээш настай хоригдол байв.

Хорих ангиас хяналтын прокурорт хоригдол хөдөлмөрлүүлэх тухай саналыг хүргүүлж, прокурор уг саналыг хүлээн авч, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 214 дүгээр зүйлийн 214.7, 217 дугаар зүйлийн 217.1, Прокурорын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйл, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/197 дугаар тушаалаар батлагдсан “Хорих ангийн харуул хамгаалалтын журам”-ын 13, 14 дүгээр зүйлд заасныг тус тус үндэслэн хоригдлыг ажиллуулах зөвшөөрлийг олгодог байна.

#### Бүдүүвч 3.15 Хөдөлмөр эрхлэлтийн хувь хэмжээ

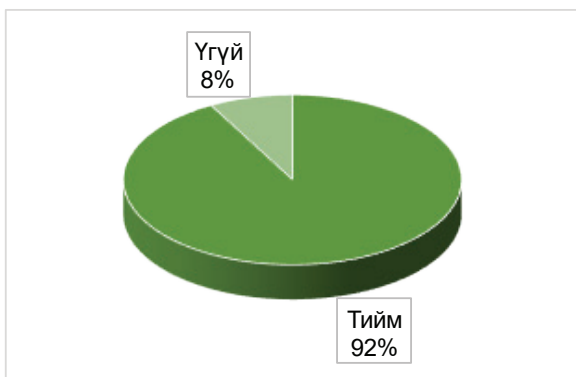


Судалгаанд оролцсон хоригдлуудын 92.1 хувь нь хоригдож байх хугацаандаа ажил, хөдөлмөр эрхэлж байсан гэж хариулсан бол ажил хийж байгаагүй гэж хариулсан хоригдлуудын 41.7 хувь нь эрүүл мэндийн шалтгаанаар, 20.1 хувь нь ажиллах хуваарьт багтаагүй, 9.5 хувь нь хийх ажил байгаагүй, 2.5 хувь нь ажиллахыг хүсээгүй 26.1 хувь нь бусад төрлийн

шалтгаанаар ажил хийгээгүй гэжээ. Хорих ангиар ялгаж харвал 407 дугаар буюу эмэгтэйчүүдийн хорих ангийн хоригдлуудын хөдөлмөр эрхлэлт өндөр (98 хувь) байна.

### 3.5.3.1. Хөдөлмөр эрхлэх хүсэл, сонирхол шалтгаан

**Бүдүүвч 3.16 Өөрийн хүслээр ажиллаж байгаа эсэх**



Судалгаанд оролцсон хоригдлуудын 92 хувь нь хэн нэгний дарамт шахалтаар бус өөрийн хүслээр ажил хийж байгаа гэжээ. Тэд ажил хийж байгаа шалтгаанаа дараах байдлаар тайлбарласан байна. Үүнд:

- Ажил хийснээр хорих ялаас хоног хасах учир – 82.4 хувь
- Цагийг илүү үр дүнтэй өнгөрөөхийн хүссэн учир – 30 хувь
- Ажлын ур чадвар эзэмшихийг хүссэн учир – 25.6 хувь
- Цалин хөлс авахыг хүссэн – 15 хувь
- Ажил хийхээс татгалзах боломжгүй байсан учир - 3.5 хувь..<sup>126</sup>

Хоригдлуудтай ганцаарчилсан ярилцлага хийхэд хоног хасуулах эсвэл цалин авах зорилгоор өөрийн хүслээр ажиллаж байгаа, ажил хийснээр шинэ мэргэжил эзэмших, цагийг үр дүнтэй өнгөрүүлэх нь давуу талтай байдаг гэдгийг хэлж байсан.

#### Тохиолдол 3.45

...Ажиллахад ер нь давуу тал их шүү, би энд ирээд 9 сар болоход 70 хоног шагнал гэж авсан. Сард ажил хийгээд 10 хоног шагнуулах их хэрэгтэй. Сул тал байхгүй...

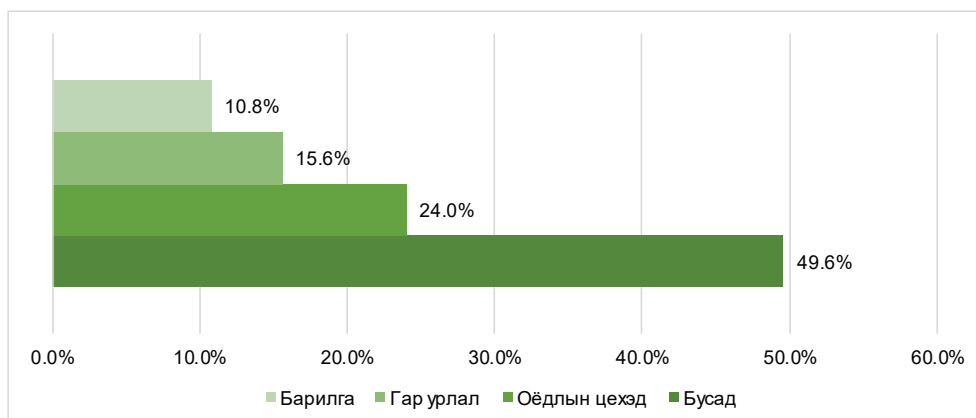
...Эрүүл мэндэд сайн, цалин хөлс авч сард хэрэгцээтэй бараагаа авч хэрэглэдэг. Шагналын хоног авч хурдан суллагдах боломжтой. Ажлын туршлагатай болж байна. Байнгын хөдөлгөөнтэй байдаг. Цагийг үр дүнтэй өнгөрүүлдэг. ...

(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)

<sup>126</sup> “Монгол Улс дахь хоригдлын ажил, хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдал”-ын судалгааны нэгдсэн тайлан, УБ. 2022 он.

### 3.5.3.2. Ажил, үйлчилгээний төрөл

Бүдүүвч 3.17 Ажил эрхлэлтийн төрөл (Хувиар)



Судалгаанд хамрагдсан нийт хоригдлын 24 хувь нь оёдлын цехэд, 15.6 хувь нь гар урлал, 10.8 хувь нь барилга дээр, 7.1 хувь нь мал аж ахуй, 6.6 хувь нь мод бэлтгэл, модон эдлэл, 6.5 хувь нь нэхмэл, ноосон эдлэлийн үйлдвэрлэлд, 9.3 хувь нь хүнсний ногоо, газар тариаланд, 3.2 хувь нь чулууны үйлдвэрлэлд, 2.5 хувь нь уул уурхайн олборлолт, 0.7 хувь нь хэвлэх цехэд, 4.2 хувь нь бусад ажил, хөдөлмөр хийдэг гэж байгаа нь энэ төрлийн ажил үйлчилгээ, ажлын байрын олдоц их байгааг харуулж байна.

#### Тохиолдол 3.46

...Нээлттэй хорих ангид ял эдэлж буй хоригдлын хувьд ангиас гадуур гарч ажиллах боломж, нөхцөл хуулиар нээлттэй тул зам, барилга, ургац хураалт, хадлан тэжээл бэлтгэх, газар шорооны ажилд ажиллуулах боломж их, ажлын байрын олдоц сайтай. Хаалттай хорих ангийн хоригдол гадуур ажиллах боломж хуулиар хязгаарлагдсан. Иймд ангийн удирдлагын санаачилга дор хоригдолд ажил олох, ажлын байраар хангах ажлыг зохион байгуулдаг. Бид аль болох хоригдлыг ажлын байраар хангахыг зорьдог...

(Хорих ангийн дарга нартай хийсэн ярилцлагаас)

### Бүдүүвч 3.18 Хөдөлмөр эрхлэх байршил



Хоригдлууд хорих ангийн харьяа үйлдвэр, амьдралын бүсэд ажиллаж байгаа бөгөөд хорих ангийн удирдлага, алба хаагч, тэдний найз нөхдийн хувийн шинжтэй ажил хийх тохиолдол цөөнгүй байна.

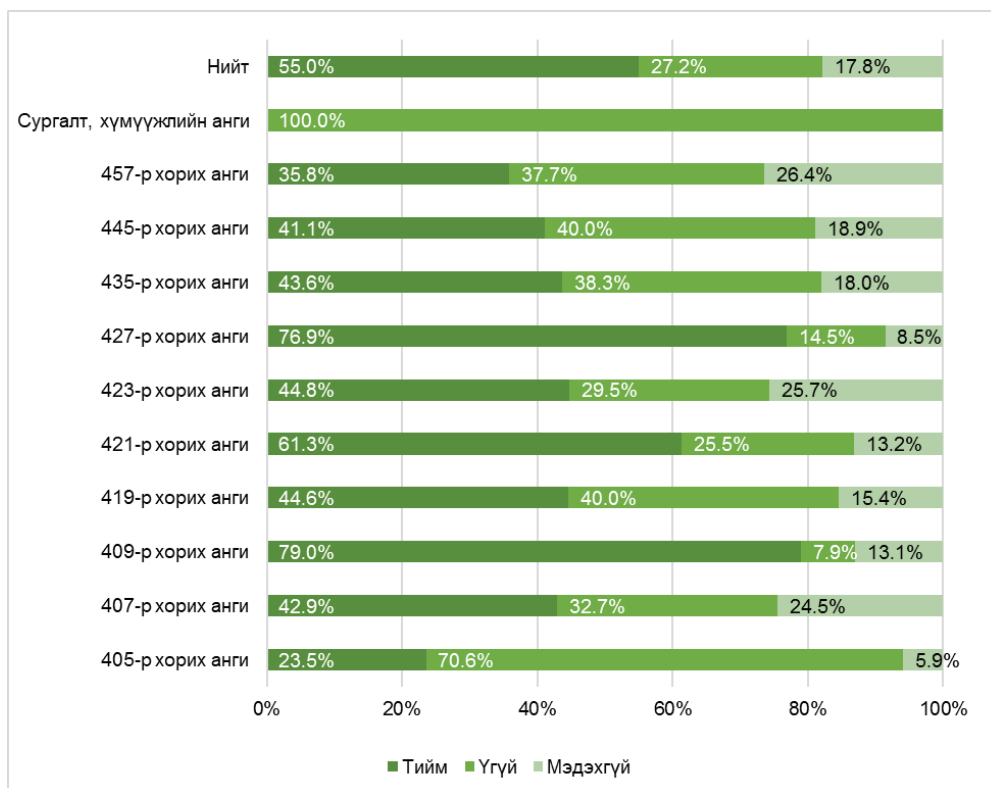
Хорих ангийн зүгээс хоригдолд ажил санал болгох хуудсаар ажлын санал тавьж, татгалзсан эсэх талаар санал авч, хоригдол зөвшөөрсөн тохиолдолд “Хөдөлмөрийн гэрээ” байгуулж, хөдөлмөр эрхлүүлж байна.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2018 оны А/129 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хоригдолд ажил санал болгох хуудас”.



### 3.5.3.3. Хөдөлмөрийн гэрээ

**Бүдүүвч 3.19 Хөдөлмөр эрхлэхдээ хорих анги болон аж ахуйн нэгж байгууллагатай гэрээ байгуулдаг эсэх**



Хөдөлмөр эрхлэхдээ хорих анги болон аж ахуйн нэгж байгууллагатай гэрээ байгуулдаг эсэхэд судалгаанд оролцогчдын 55 хувь нь гэрээ байгуулсан, 27.2 хувь нь гэрээ байгуулаагүй, 17.8 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулжээ. Хорих 409, 421, 427 дугаар ангиуд хоригдолтой хөдөлмөр эрхлэх гэрээг 50-иас дээш хувиар хийсэн байна.

Ганцаарчилсан ярилцлагын үеэр хөдөлмөр эрхлэхэд гэрээ байгуулдаг эсэх талаар хариулжээ.

#### Тохиолдол 3.47

...Бичгээр байнга гэрээ хийдэг. Гадагшаа гарч ажиллахад мөн адил гэрээ хийдэг. Гэрээний нөхцөлтэй танилцаж ойлгодог. Ойлгохгүй зүйл байвал тайлбарлаж өгдөг...

...Гэрээг бичгээр байгуулж, гэрээний нөхцөлтэй танилцуулж, гарын үсэг зурдаг...

(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 3.48

...Хоригдол өөрөө хөдөлмөр эрхлэх хүсэлтээ бичиж өгдөг. Түүнийг хорих ангийн аргагүйн зөвлөлөөр хэлэлцэж хөдөлмөр эрхлэх хуваарийг шийддэг...

...Хоригдлоос зөвшөөрлийг авч, бичгээр гэрээ байгуулдаг. Хяналтын прокурор ба ШШГЕГ-т танилцуулж зөвшөөрөл авдаг. Хоригдлоор нэг бүрчлэн гарын үсэг зуруулдаг...

...Ангийн аргагүйн зөвлөл хэлэлцэж шийдвэрлэдэг. Бичгээр гэрээ байгуулдаг. Ажил хийх хүсэлт гаргах боломжтой гэдгийг нийт хоригдолд мэдээлэл өгдөг. Хэрэв өөрөө хүсэхгүй бол ажил хийлгэхгүй, эсхүл биеийн эрүүл мэндийн байдлыг харгалзаж ажил хийлгэдэггүй...

... Гэрээ хийхгүй тохиолдол огт байхгүй. Бүх юм баримттай цаасан суурьтай явагдаж байна...

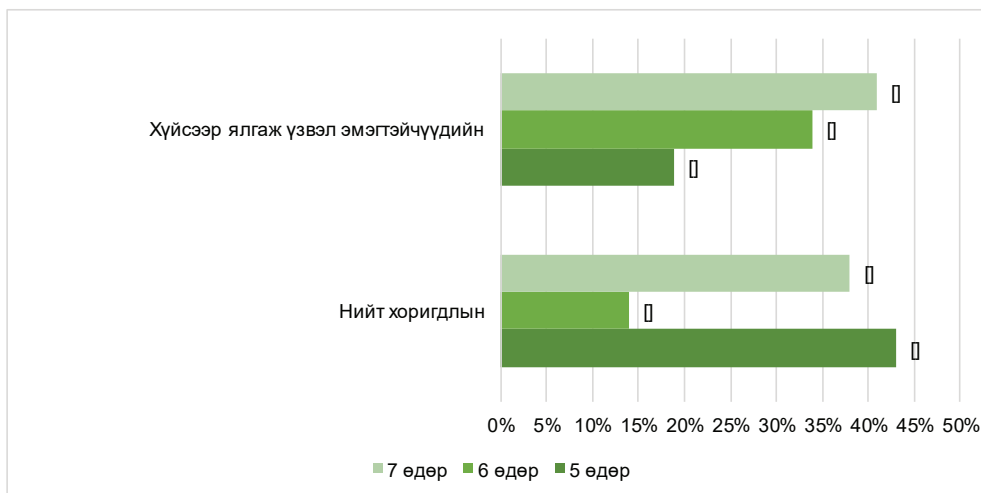
(Ангийн удирдлага, алба хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас)

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 214 дүгээр зүйлийн 214.3 дахь хэсэгт “Хоригдлыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын аж ахуйн ажлаас бусад ажилд хөлс, урамшуулалгүйгээр хөдөлмөрлүүлэхийг хориглоно”, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2018 оны А/131 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хоригдлын хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам”-ын 2.1-д “хоригдлын хөдөлмөрийн нормыг ажлын цагаар эсхүл ажлын гүйцэтгэлээр тооцно”, 4.1-д заасан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тухайн үед мөрдөгдөж байгаа хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцно”, 4.5-д “Хоригдлын цалинг ажлын цагийн бүртгэл, ажлын бүтээмжийг үндэслэн тооцох бөгөөд хоригдлын ажилласан цагт амралтын цагийг тооцохгүй” гэж тус тус заасан.

Хөдөлмөр эрхлэх гэрээний гол нөхцөл (ажлын цаг, цалин хөлс, суутгал гэх мэт) бодитоор хэрэгждэг эсэхэд судалгаанд оролцсон хоригдлын 48.5 хувь нь тийм гэж, 17.4 хувь нь үгүй гэж, 34 хувь нь мэдэхгүй гэж тус тус хариулсан байлаа.

### 3.5.3.4. Хөдөлмөр эрхлэх хугацаа

#### Бүдүүвч 3.20 Долоо хоногийн хэдэн өдөр ажилладаг вэ?



Нийт судалгаанд оролцсон хоригдлуудын 43 хувь нь 5 өдөр ажилладаг гэсэн бол 14 хувь нь 6 өдөр, 38 хувь нь 7 өдөр гэж хариулжээ. Харин 7 хоног ажилладаг (38 хувь) гэж хариулсан хоригдлуудын дийлэнх нь харуул, манаач хийдэг хоригдлууд байна. Харин хүйсээр ангилбал эмэгтэйчүүдийн 18.9 хувь нь 5 өдөр, 33.9 хувь нь 6 өдөр, 40.9 хувь нь 7 өдөр ажилладаг гэж тус тус хариулжээ. Эмэгтэйчүүд 6 өдөр ажиллах байдал эрэгтэйчүүдээс харьцангуй их байна.<sup>128</sup>

Өдөрт ажилладаг цагийн хувьд хоригдлуудын 72 хувь нь 5-8 цаг, 19 хувь нь 9-12 цаг, 3 хувь нь 21-24 цаг, мөн 3 хувь нь 13-16 цаг, 2 хувь нь 1-4 цаг, 1 хувь нь 17-20 цаг ажилладаг гэж тус тус хариулжээ. Ажлын цаг нь тухайн ажлаас шалтгаалан янз бүр байдаг ажээ.

#### Тохиолдол 3.49

...7 хоногийн 5 өдөр ажилладаг. Өдөрт 8 цаг ажилладаг. Гадуур гэрээгээр ажиллахад 7 хоногт өдрийн 8 цагаар ажилладаг...

...Өвсөн дээр болон зам дээр 5,6 өдөр ажилладаг байсан. 1 өдөр нь амарч усанд ордог. Цаг агаараас мөн шалтгаалдаг. Өдрийн 8 цагаар ажилласан...

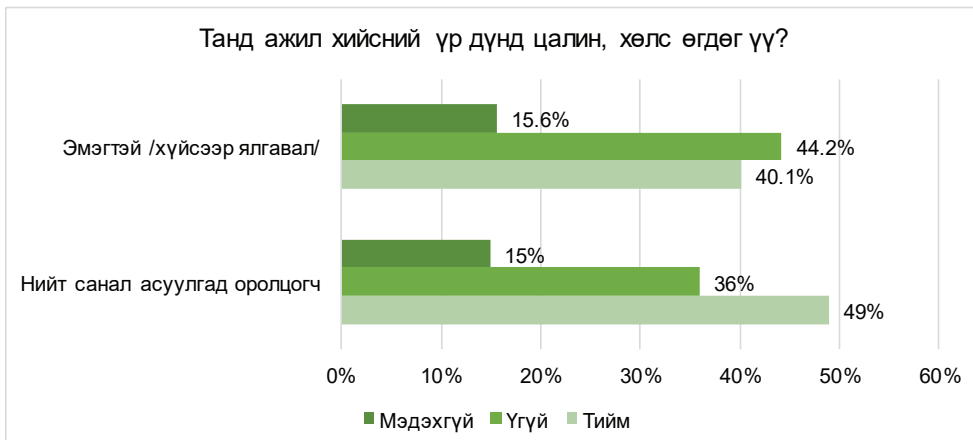
...Өдөр бүр цэвэрлэгээ хийдэг. 7 хоног бүр 8:30-17:30 хүртэл...

(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)

<sup>128</sup> "Монгол Улс дахь хоригдлын ажил, хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдал" судалгааны нэгдсэн тайлан, УБ, 2022 он.

## Цалин хөлс

### Бүдүүвч 3.21 Цалин, хөлс өгдөг эсэх



Судалгаанд хамрагдсан хоригдлын 49 хувь нь хийсэн ажлын үр дүнд цалин хөлс авдаг, 36 хувь нь үгүй, 15 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан бол хүйсээр нь ангилбал эмэгтэй хоригдлуудын 40.1 хувь нь тийм, 44.2 хувь нь үгүй, 15.6 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулжээ.

Хоригдлын хөдөлмөрт тохирсон цалин хөлсийг дараах хэлбэрээр олгодог байна. Үүнд:

1. Хоригдлын нэрийн дансанд-58 хувь
2. Цалин авдаггүй-23 хувь
3. Бэлэн мөнгөөр-1.7 хувь
4. Бараа материалаар орлуулж-1.7 хувь
5. Бусад байдлаар-5.8 хувь.

Хоригдлыг аж ахуйн ажлаас бусад ажил хөдөлмөр эрхлүүлэхэд хөлс, урамшуулалгүй ажиллуулдаггүй бөгөөд ангийн аж ахуйн ажилд ажилласан тохиолдол шагналын хоног бодож олгож байна.

#### Тохиолдол 3.50

...Цалин хөлс өгдөг байх би номын санч болохоор авдаггүй. Ангийн доторх аж ахуйн ажил хийж байгаа тохиолдолд цалин өгдөггүй. Гадна болон дотор үйлдвэрт ажилласан бол цалин өгдөг...

...Зам дээр ажиллахад 518000 төгрөг авч байсан. Энэ мөнгөний 70 хувийг хохирлын төлбөрт, үлдсэн 30 хувийг ангийн нэрийн дансаар авч ангийнхаа дэлгүүрээс өөрт хэрэгцээтэй бараагаа авдаг. Хорих анги дотор цалингүй зөвхөн шагналт хоногтой. Гэрээгээр ажиллах бол тодорхой цалинтай...

(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)

Хоригдлын хөдөлмөрийн үнэлгээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс багагүй байхаар хуульд заасан бөгөөд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын дотоод аудит болон санхүү хариуцсан нэгж хоригдлын нормыг үндэстэй тогтоосон эсэх, цалин мөнгийг бодолт, олголтод хяналт тавьж ажилладаг байна.

### Тохиолдол 3.51

*...Нэгдүгээрт тухайн ажлын өртгийн тооцоо хийдэг. Жишээ нь гэрийн нэг бүрээс оёход зарцуулах материал цаг ямар вэ гэдгийг. Цаг хугацааг тооцохдоо хурдан хийдэг бүтээмжтэй хүн, удаавтар хийдэг бүтээмжтэй хүний ажлын байрны зураг авалтыг харьцуулж дундаж хугацааг тооцдог. Өртгийн тооцоонд үндэслэн цалин хөлсийг тооцдог. Захиалагчтай байгуулсан гэрээний тодорхой хувийг төсөвт төвлөрүүлдэг. Өнгөрсөн жил 50 саяыг төсөвт төвлөрүүлж, 2022 онд 70 саяыг цалин хөлсөнд олгох тооцоотой. Хоригдолд олгох цалингаас журмын дагуу 70 хүртэл хувийг гэм хорын хохиролд суутгаад үлдэгдлийг нэрийн дансанд байршуулдаг, тухайн хоригдлын ажилласан цагаас шалтгаалж цалин харилцан адилгүй байдаг...*

*(Ангийн удирдлага, алба хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас)*

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 92 дугаар зүйлийн 92.2 дахь хэсэг, 215 дугаар зүйлийн 215.3 дахь хэсэг, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль болон Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2018 оны А/150 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хоригдлын хөлснөөс суутгал хийх журам”-ыг үндэслэн хоригдлын хөдөлмөрийн хөлснөөс бусдад учруулсан хохирлын төлбөрийг нэн тэргүүнд сар бүр суутгаж, холбогдох шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын дансанд шилжүүлдэг байна.

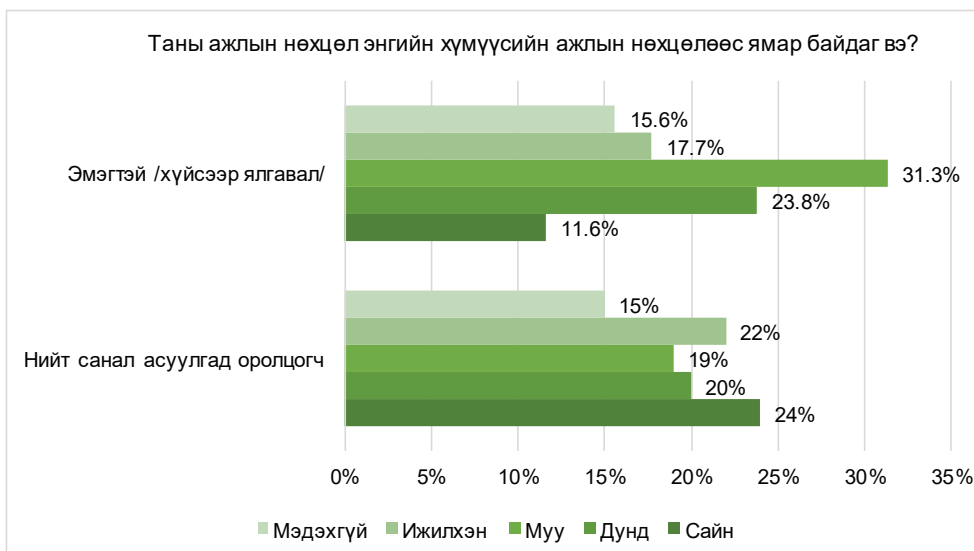
Хоригдолд хуваарилсан ажил, үйлчилгээний бүтээмж, чанар, нийгэмшүүлэх хөтөлбөрт идэвхтэй оролцсон байдлыг харгалзан 1 сард 10 хүртэл хоногийн шагналын хоног олгож байгаа нь ажил хийх хүсэл сонирхлыг төрүүлж, мэргэжлийн ур чадвар олгох, нийгэмд гарахад бэлтгэх, нийгэмшихэд сайнаар нөлөөлж байна. Мөн хоригдол нэг бүртэй гэрээ байгуулан, цалин хөлстэйгөөр ажиллуулж байгаа нь хоригдлын бусдад учруулсан хохирлыг төлүүлэх, хохирогчийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх боломжийг олгожээ.

Хорих анги нь хоригдлыг хуулийн этгээдэд гэрээгээр ажиллуулахад харуул хамгаалалтын зохих шаардлага хангасан, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн болон хөдөлмөрийн нөхцөл нь хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангасан орчинд ажиллуулах ба энэ шаардлагыг биелүүлээгүй аж ахуйн нэгжид хоригдлыг ажиллуулахгүй байхаар журамлажээ.<sup>129</sup>

<sup>129</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2018 оны А/131 дугаар

### 3.5.3.5. Хөдөлмөрийн нөхцөл

**Бүдүүвч 3.22 Ажлын орчин нөхцөл, хөдөлмөрийн эрүүл ахуй аюулгүй байдлын талаар**

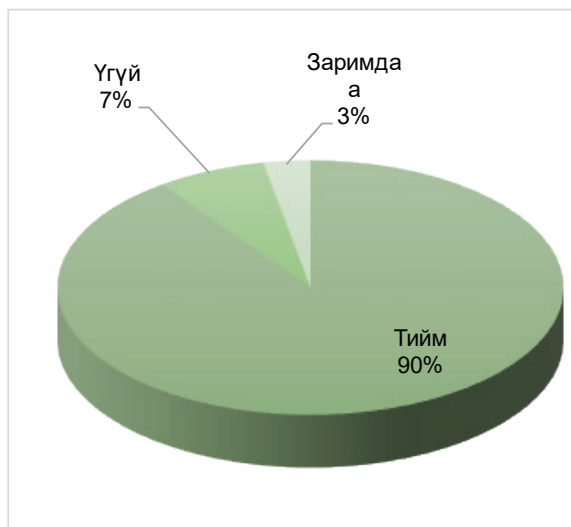


Хоригдлуудын ажиллах нөхцөл энгийн хүмүүсийн ажлын нөхцөлөөс сайн гэж судалгаанд хамрагдагсдын 24 хувь нь, дунд гэж 20 хувь нь, муу гэж 19 хувь нь хариулсан бөгөөд хүйсийн хувьд эмэгтэйчүүдийн 11.6 хувь нь сайн, 23.8 хувь нь дунд, 31.3 хувь нь муу, 17.7 хувь нь ижил байдаг, 15.6 хувь нь мэдэхгүй гэж тус тус хариулжээ. Эмэгтэй хоригдлууд эрэгтэй хоригдлуудаас илүү ажлын нөхцөлийн хувьд тааруу гэсэн байна.

тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Хоригдлын хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам”.

## Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа

### Бүдүүвч 3.23 Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа танилцуулдаг эсэх



Хорих анги болон гэрээгээр ажиллуулж буй байгууллага хоригдлыг ажил хөдөлмөрт гаргахдаа аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа танилцуулдаг эсэх талаар 90 хувь нь тийм, 7 хувь нь үгүй, 3 хувь нь заримдаа гэж хариулсан байна. Хариултаас харахад хүйсийн хувьд зөрүүгүй байна.

#### Тохиолдол 3.52

...ХАБ-ыг хорих анги бүрэн хариуцдаг. Сургалт зохион байгуулна, зааварчилгаа өгнө, ажилд гарахын өмнө зааварчилна. Ажлын байрны хананд анхааруулга байршуулна...

...Ажилд гарахад зааварчилгаа өгч, гарын үсэг зуруулна. Дүрэм зааварчилгааг бичгээр байрлуулна. Ажлын нөхцөлөөс шалтгаалж хордлого тайлах сүү, тараг, ажлын бээлий, хувцсаар хангадаг...

(Ангийн удирдлага, алба хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас)

#### Тохиолдол 3.53

...Аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа өглөө ажилд гарах болгондоо авч танилцан гарын үсэг зурдаг...

...Ангиас зааварчилгаа өгдөг. Тухайн компанийн ХАБ заавар мөн өгдөг. Гүүр хоолойд ажиллахад компани каск, бээлий, нүдний шил, цайруулагч өгч байсан...

(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)

Хорих ангиуд хоригдлыг хөдөлмөрт гаргах бүртээ хөдөлмөр, аюулгүй ажиллагааны зааварчилгааг өгч хэвшсэн нь сайшаалтай. Гэвч зарим хорих ангид хүний нөөцийн хомсдолтой байдлаас шалтгаалан мэргэжлийн бус алба хаагчийг Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн асуудал хариуцсан ажилтнаар ажиллуулж байгаа тохиолдол цөөнгүй байна.

### 3.5.4. Бүх насаараа хорих ял эдэлж буй хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 199 дүгээр зүйлийн 199.1, 199.3 дахь хэсэгт “Хаалттай хорих анги нь энгийн болон тусгай зэрэглэлтэй байна. Тусгай зэрэглэл нь бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдлыг ганцаарчлан ял эдлүүлэх тусгай нэгжтэй байна”, “Хаалттай хорих ангийн тусгай нэгжид бүх насаар хорих ял шийтгүүлсэн хоригдлыг ял эдлүүлнэ”, мөн хуулийн 200 дугаар зүйлийн 200.3 дахь хэсэгт “Хаалттай хорих ангийн тусгай нэгжид ял эдэлж буй хоригдлыг зөвхөн хорих ангийн байранд хөдөлмөрлүүлж болно” гэж тус тус заасан нь хоригдлын ял эдлэх, ажил, хөдөлмөр эрхлэх байршлыг заан өгсөн зохицуулалт төдийгүй хоригдлоор хөдөлмөр эрхлүүлж, бусдад учруулсан хохирлыг төлүүлэх, ялын хугацаа дууссанаар нийгэмд эргэн ирэхэд бэлтгэх зохицуулалт юм.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангийн тусгай нэгжид бүх насаар хорих ялаар шийтгүүлсэн 11 хоригдол, хугацаатай хорих ялаар шийтгүүлсэн ч зэрэглэл хүндэрч тус нэгжид ирсэн 22 хоригдол байна. Хоригдлуудаас авсан санал асуулга, ярилцлагын дүнгээс үзэхэд зэрэглэл хүндэрч ирсэн хоригдлууд бүгд өмнө нь өөр хорих ангид ажил хийж байсан хэмээн хариулсан бол бүх насаар хорих ялаар шийтгүүлсэн хоригдлууд хоригдож байх хугацаандаа огт хөдөлмөр эрхэлж байгаагүй байна.

#### Тохиолдол 3.54

*...Хоригдлуудаар ажил хийлгэвэл цаг хугацаа хурдан өнгөрөх, элдэв янзын зүйл бодож, стресстэх завгүй, цалин, орлоготой болох давуу талтай. Зүгээр сууж байснаас ажил, хөдөлмөр эрхэлж байвал зүгээр байна. Хэзээ нэг цагт ажил хийнэ байх гэж боддог. Оёдлын цех ч юм уу, өөр тийм цехэд бүх насаараа хоригдож байгаа биднийг ажиллуулбал үр дүнтэй байх...*

*(Хоригдлуудтай хийсэн ярилцлагаас)*

Тус хорих ангийн алба хаагчид шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлснээс хойш өдийг хүртэл тусгай нэгжид хоригдож буй хоригдлууд ямар нэгэн хөдөлмөр эрхлээгүй байна. Харин өмнө нь тус анги хэвлэл, жаазны үйлдвэр ажиллуулж, хоригдлуудыг хөдөлмөр эрхлүүлдэг байжээ. Хорих ангийн зүгээс хоригдлуудад хөдөлмөрлөх дадал бий болгох сургалтыг идэвхтэй зохион байгуулж цаашид тус хоригдлуудын хийх боломжтой ажлын талаар судалж байгаа ажээ.



### 3.5.5. Сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хүмүүжиж байгаа насанд хүрээгүй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлт

Хорих ял шийтгүүлсэн өсвөр насны хоригдлын ялыг сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад эдлүүлэх, хорих ял эдэлж байгаа өсвөр насны хүнээр хөдөлмөр эрхлүүлэхийг хориглосон хуулийн зохицуулалттай. Сургалт хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас 2022 оны 06 дугаар сарын байдлаар дунд ангид 6, ахлах ангид 17, нийт 23 өсвөр насны хоригдол ерөнхий боловсролын сургалтад суралцаж байна. Үүнээс нэг хоригдол бүрэн бус дунд боловсрол, нэг хоригдол бүрэн дунд боловсрол эзэмшжээ. Өсвөр насны 26 хоригдол (15-18 насны) бүгд хоригдох хугацаандаа ямар нэгэн ажил хийгээгүй байна. Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газрын барилгын техникийн хяналтын улсын байцаагчийн 2012, 2018, 2020 оны дүгнэлтээр тус байгууллагын барилгыг ашиглахыг хориглосон шийдвэр гарсан ч өнөөдрийг хүртэл уг барилгад үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь өсвөр насны хоригдлуудын эрхийг ноцтой зөрчиж байна. Түүнчлэн өсвөр насны хоригдлыг мэргэжил эзэмших, ял эдэлж дууссаны дараа ажил эрхлэх, мэргэжлийн чиг баримжаатай болгоход чиглэсэн сургалт явуулах нь зүйтэй байна.

### 3.6 ДҮГНЭЛТ

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын “Албадан хөдөлмөрийн тухай” 29 дүгээр конвенц, “Албадан хөдөлмөрийг устгах тухай” 105 дугаар конвенцод Хөдөлмөрийн тухай хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зохицуулалт нийцэж байгаа бөгөөд Комиссоос 2016 онд хийсэн судалгаагаар дэвшүүлсэн санал, зөвлөмжийг бүрэн хэрэгжүүлсэн болох нь “Монгол Улс дахь хоригдлын ажил хөдөлмөрийн нөхцөл байдал тодорхойлох судалгаа”-ны үр дүнгээс харагдаж байна. Тухайлбал: судалгаанд оролцсон хоригдлуудын 92.1 хувь нь өөрийн хүсэлтээр ажил хөдөлмөр эрхэлсэн бөгөөд ажил хийгээгүй хоригдлуудын 41.7 хувь эрүүл мэндийн шалтгаанаар, 2.5 хувь нь ажиллахыг хүсээгүй, үлдсэн хувь нь ажиллах хуваарьт багтаагүй, хийх ажил байгаагүй, бусад шалтгаантай байсан гэжээ.

Прокурорын байгууллагад сүүлийн 4 жилийн байдлаар хоригдлын хөдөлмөрлөх эрх, хөдөлмөр эрхлэлтийн зохион байгуулалт, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн байдалтай холбоотой гомдол ирээгүй байна.<sup>130</sup>

Хуулиар нээлттэй хорих ангид ял эдэлж буй тодорхой болзол шаардлагыг хангасан хоригдлоос бусад хаалттай хорих ангид хоригдож буй хоригдлыг зөвхөн хорих ангийн дотор үйлдвэрт, тусгай нэгжид ял эдэлж буй хоригдлыг хорих ангийн байранд ажиллуулахаар хуульчилж өгсөн нь тэдний ажил, хөдөлмөр эрхлэх боломжийг хязгаарласан байна.

<sup>130</sup> Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 14-ний өдрийн 1/1641 тоот албан бичгээр ирүүлсэн тайлбар.

Хаалттай хорих ангид хоригдол ажиллах ажлын байр хомс, шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас хоригдлыг ажлын байраар хангах, шинээр ажлын байр нэмэгдүүлэх арга хэмжээг тогтмол авч, хэрэгжүүлж байгаа ч ажиллах хүчнийхээ хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чадахгүй байна.

Түүнчлэн хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой харилцааг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хуулиар хүлээсэн чиг үүрэг гэж үздэг, салбар дундын бодлого хангалтгүй байгаа нь хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрыг нэмэгдүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа 405 дугаар хаалттай хорих ангийн тусгай нэгжид хоригдож буй хоригдлоор огт хөдөлмөр эрхлүүлэхгүй байгаа нь хоригдлыг нийгэмшүүлэх, бусдад учруулсан хохирлыг төлүүлэх, ялын хугацаа дууссанаар нийгмийн харилцаанд эргэн ороход бэлтгэхэд чиглэсэн бодлого хэрэгжихгүй байгаагийн нэг илрэл юм. Өөрөөр хэлбэл хоригдлоор хөдөлмөр эрхлүүлэхгүй, бусадтай харьцах боломжийг хязгаарлан ганцаарчлан хорьж байгаа нь хүнлэг бус хандаж байгаагийн нэг хэлбэр гэж үзэж байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад ял эдэлж буй өсвөр насны хоригдлууд хөдөлмөр эрхлэхийг хуулиар хориглосон нь ажил мэргэжлийн дадлага олох, нийгэмд эргэн орох боломжоор хангахад чиглэсэн хөтөлбөр хэрэгжихгүй байх үндэс болжээ.

## САНАЛ

1. Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, байнгын ажлын байраар хангахад чиглэсэн салбар дундын нэгдсэн бодлого, хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлэх;
2. Нутгийн захиргааны байгууллагаас нутаг дэвсгэртээ байрлах хорих ангийн үйл ажиллагааг дэмжих, түүнтэй хамтран ажиллах, хоригдлыг ажлын байраар хангахад анхаарах;
3. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын 2022 оны 8 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/167, А/233 хамтарсан тушаалын хавсралтаар “Хоригдлыг суллахад бэлдэх хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтийг хангах, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг баталж хэвших, санхүүжилтийг шийдвэрлэх;
4. Хаалттай хорих ангийн үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, хоригдол зөвшөөрсөн тохиолдолд тэднийг хорих ангиас гадуур улс орны тодорхой бүтээн байгуулалтын ажилд харуул хамгаалалттайгаар ажиллуулах эрх зүйн орчныг бий болгох;
5. Хаалттай хорих ангийн тусгай нэгжид бүх насаар хорих ял эдэлж буй хоригдлын хөдөлмөр эрхлэх, цалин урамшуулал авах, шагналын хоног тооцуулах гэх мэт хуулиар олгосон боломжийг нь эдлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх;



IV  
БҮЛЭГ

ХҮҮХДИЙН ЭРХИЙН  
ЗАРИМ АСУУДАЛ



“... Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална.”

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх хэсэг)**

“Аливаа хүүхэд арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ болон төрсөн байдлаар алагчлагдахгүйгээр өөрийн гэр бүл, нийгэм, төрийн зүгээс насанд хүрээгүйнхээ хувьд шаардлага бүхий хамгаалалт эдлэх эрхтэй”.

**(Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 24 дүгээр зүйл)**

“...дунд боловсролын олон хэлбэр, түүний дотор ерөнхий болон мэргэжлийн боловсролыг хүүхэд бүрд хүртээмжтэй болгох, хөгжүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд санхүүгийн тусламж үзүүлэх буюу үнэ төлбөргүй боловсрол олгох”

**(Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн b дэх заалт)**

“Эрүүгийн хууль зөрчсөн хэмээн сэжиглэгдсэн, яллагдсан, гэм буруутай нь тогтоогдсон хүүхдийн нэр төр, үнэ цэнэ, хүний эрх, бусдын үндсэн эрх чөлөөг хүндэтгэх үзлийг бататгах, нийгмийн амьдралд буцаан оруулах шаардлага, насны онцлогийг харгалзан, нийгэмд бүтээлч үүрэг гүйцэтгэх эрхийг хүндэтгэн хандана”.

**(Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц 40 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг)**

“Төр, иргэн, хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулахдаа хүүхдийн язгуур эрхийг эн тэргүүнд хангахыг эрхэмлэж, хүүхэд эсэн мэнд амьдрах, хөгжих, хамгаалуулах, нийгмийн амьдралд оролцох эрхийг тэгш хангах”

**(Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дахь заалт)**

“Хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчил, хүчирхийлэл, бие махбодын шийтгэл, сэтгэл санааны дарамт, үл хайхрах байдал болон мөлжлөгийн аливаа хэлбэрээс нийгмийн бүх орчинд хамгаалагдах эрхтэй...”

**(Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг)**

“Эрсдэлт нөхцөлд байгаа, гэмт хэргийн хохирогч болсон, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, ял шийтгүүлж, албадлагын арга хэмжээ авагдсан, сургалт, хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас суллагдсан хүүхдийг нийгэмд хэвийн амьдрахад нь тусалж, дэмжих чиглэлээр хариу үйлчилгээ үзүүлнэ”.

**(Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 дэх хэсэг)**

“Хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээг төрийн байгууллага эсхүл тухайн чиглэлээр мэргэшсэн иргэн, магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээд төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх замаар үзүүлнэ”.

**(Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэг)**

## 4.1 ТАНИЛЦУУЛГА

Монгол Улс 1990 онд НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц, 2003 онд Хүүхдийг худалдах, хүүхдийн биеийг үнэлэх, хүүхдийг садар самуунд сурталчлахын эсрэг, 2004 онд Хүүхдийг зэвсэгт мөргөлдөөнд оролцуулахын эсрэг, 2015 онд Мэдээлэл хүргүүлэх журмын тухай нэмэлт протокол болон 2001 онд Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах тухай 182 дугаар конвенц, 2002 онд Ажил эрхлэх насны доод хязгаарын тухай 138 дугаар конвенцод нэгдэн орж, соёрхон баталсан.

Улсын Их Хурлаас хүүхдийн эрхийг хангах, хамгаалахтай холбоотой эрх зүйн орчныг сайжруулах ажлын хүрээнд олон улсын хүүхдийн эрхийн гэрээ конвенц болон Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн Хүүхэд хамгааллын тухай<sup>1</sup>, Хүүхдийн эрхийн тухай<sup>2</sup>, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай<sup>3</sup> хуулийг батлан мөрдөж байна.

Олон улсын “Хүүхдийн эрхийн сан” төрийн бус байгууллагаас жил бүр улс орнуудын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцоор хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлж буй байдалд 5 үзүүлэлтээр үнэлгээ өгч хүүхдийн эрхийн индекс гаргадаг. Монгол Улс энэхүү индексээр дэлхийн 185 орноос хүүхдийн амьд явах эрхийг хангаж буй байдлаар 110, хүүхдийн эрүүл мэндийн эрхийг хангаж буй байдлаар 110, хүүхдийн боловсрол эзэмших эрхийг хангаж буй байдлаар 78, хүүхэд хамгаалуулах эрхийг хангаж буй байдлаар 91, хүүхдэд ээлтэй орчныг бий болгож буй байдлаар 123-130 дугаар байранд орж<sup>4</sup>, хүүхдэд ээлтэй орчин нөхцөл бүрдүүлэх, амьд явах эрх, эрүүл мэндийг хангах тал дээр дэлхийн дунджаас доогуур, сурч боловсрох, хамгаалуулах эрхийн хувьд дэлхийн дундаж түвшинд эрэмбэлэгдэж байна. Түүнчлэн “Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг устгах дэлхийн түншлэл” байгууллагаас Монгол Улсыг хүүхдэд бие махбодын шийтгэл хүлээлгэх явдлын бүх хэлбэр, төрлийг /гэр бүлийн хүрээнд/ хориглосон 49 дэх улс болсныг тэмдэглэжээ<sup>5</sup>.

Монгол Улс хүүхдийн эрхийг баталгаажуулсан эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ, бүтэц, тогтолцоог шинэчлэх чиглэлээр ахиц дэвшил гаргаж байгаа хэдий ч хүүхдийн амь нас, эрүүл мэнд хохирох явдал, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл түгээмэл байсаар байна.

<sup>1</sup> 2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11710>

<sup>2</sup> 2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11709>

<sup>3</sup> 2016 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12393>

<sup>4</sup> <https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2022/10/18212510/KidsRights-Index-2022-Report.pdf>

<sup>5</sup> <https://endcorporalpunishment.org/mongolia-becomes-49th-state-to-prohibit-all-corporal-punishment/>

ХЭҮК нь хүүхдийн эрхийн асуудалд онцгойлон анхаарч<sup>6</sup> өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 15 удаагийн илтгэлд нь хүүхдийн эрхийн тулгамдсан асуудлыг үндсэн болон дэд сэдвийн хүрээнд хөндөж тусгасан байдаг. Энэ удаагийн илтгэлд хүүхэд хамгааллын чиглэлээр 2017 онд байгуулагдсан гэмт хэргийн холбогдогч, хохирогч, гэрч хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг бүхий Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагаа болон Ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байр дахь хүүхдийн эрхийн анхаарал татсан асуудлыг танилцуулж байна.

Энэхүү илтгэлийг ХЭҮК-д ирсэн өргөдөл, гомдол, мэдээлэл, ХЭҮК-оос 2022-2023 онд аймаг, дүүргийн Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо болон ЕБС-ийн дотуур байруудад хийсэн хяналт шалгалт, ХЭҮК болон төрийн болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагын хийсэн судалгаа, дүн шинжилгээ, тайлан, мэдээлэлд үндэслэж боловсруулсан болно.

## **4.2 ЕРӨНХИЙ БОЛОВСРОЛЫН СУРГУУЛИЙН ДОТУУР БАЙР ДАХЬ ХҮҮХДИЙН ЭРХ**

Монгол Улсын иргэн бүх шатны боловсролыг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу төлбөргүй буюу төлбөртэйгөөр сурч эзэмших, ажил эрхлэхийн зэрэгцээ суралцах<sup>7</sup> эрхээ эдлэхдээ оршин суудаг газраасаа тогтмол явах боломжгүй, өнчин буюу амьжиргааны түвшин доогуур тохиолдолд дотуур байраар хангагдах эрхтэй.<sup>8</sup> Хүн амын нягтрал, газар зүйн байршил, цаг агаарын эрс тэс уур амьсгал, үндэсний соёл, ахуй зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалан дотуур байр нь Монгол Улсын боловсролын тогтолцооны онцлог хэсэг бөгөөд хүүхдийн хөгжил, хүмүүжилд чухал нөлөө үзүүлж, үүрэг гүйцэтгэдэг билээ.

*“Оролцогч улсууд энэхүү Конвенцод хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хууль тогтоох, захиргааны болон бусад бүх арга хэмжээг авна. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нөөц бололцоондоо тулгуурлаж дээд зэргээр ашиглах, шаардлагатай бол, олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд авна.”*

*(Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 4 дүгээр зүйл)*

<sup>6</sup> Комисс 2018-2022 онд хүүхдийн эрхийн асуудлаар нийт 9 судалгаа, 8 хууль, хэм хэмжээний актад санал өгч, 155 гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэж, Комиссын зөвлөмж 2, Комиссын санал 1-ийг хүргүүлж, 169 хяналт шалгалт хийсэн ба үүнээс гишүүний санаачилгаар 104, санамж бичгийн хүрээнд 53, гомдол, мэдээллийн мөрөөр 12 хяналт шалгалтыг хийж, Комиссын гишүүний 60 зөвлөмж, 10 шаардлагыг эрх бүхий байгууллагуудад тус тус хүргүүлж, хэрэгжилтийг тооцож ажилласан

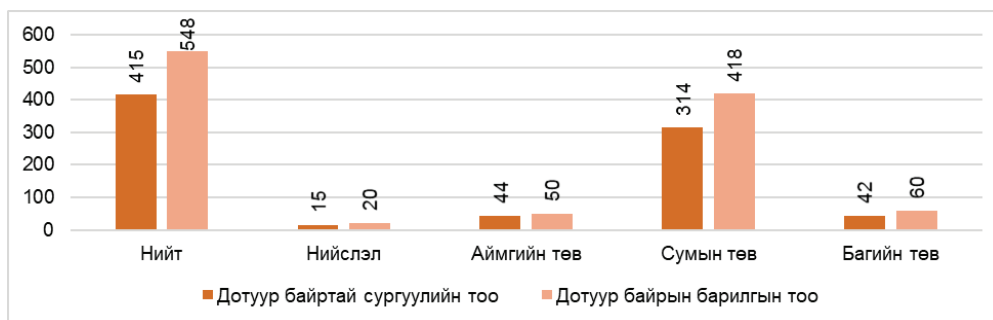
<sup>7</sup> Боловсролын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг.

<sup>8</sup> Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.2.1 дэх заалт.

Монгол Улс ЕБС-ийн дотуур байртай холбоотой MNS 6781:2019, Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын дотуур байрын орчин, үйлчилгээ, Ерөнхий шаардлага, MNS 6782:2019, Ерөнхий боловсролын сургуулийн орчны аюулгүй байдал, Ерөнхий шаардлага, MNS 6799:2019, Сургалт, хүмүүжлийн орчны эрүүл ахуйн шаардлага зэрэг стандартыг батлан мөрдөж байна. Стандартын хүрээнд ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байрын гадна орчин, барилга байгууламж, хүүхэд амьдрах өрөө, ариун цэврийн өрөө, бие засах газар, хүүхэд хөгжлийн өрөө, номын сан, багшийн өрөө, эрүүл мэндийн өрөө, гал тогоо, хүүхдийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ, сурч боловсрох, хөгжүүлэхэд чиглэсэн үйлчилгээ, хүүхдийн эрх, хамгааллын үйлчилгээ, хоол, хүнсний үйлчилгээ, хүний нөөцөд тавигдах шаардлага, цэвэрлэгээ, ариутгал, засвар үйлчилгээ, аюулгүй байдалд тавих шаардлага, хориглох зүйлийн талаар тусгайлан зохицуулж, дотуур байранд тавигдах шаардлагыг тодорхойлсон.

2021-2022 онд улсын хэмжээнд нийт 548 дотуур байранд 34546 хүүхэд амьдарч байна. Үүнээс нийслэлд 20, аймгийн төвд 50, сумын төвд 418, багийн төвд 60 дотуур байр байгаа нь сум орон нутагт уламжлалт нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлдэгтэй холбогдуулан малчин өрхийн хүүхдүүд дотуур байранд зонхилон амьдарч байна.

#### **Бүдүүвч 4.1 ЕБС-ийн дотуур байрын тоо<sup>9</sup>**



Хэдийгээр ЕБС-ийн дотуур байрын орчин, үйл ажиллагаатай холбоотой стандарт, шаардлагууд батлагдан мөрдөгдөж байгаа боловч ХЭҮК-т ирж байгаа гомдол, мэдээлэл, Комиссоос хийсэн хяналт шалгалт, үнэлгээ, дүн шинжилгээ, судалгааны ажил<sup>10</sup>, цагдаагийн байгууллагын<sup>11</sup> болон Хүүхдийн тусламжийн 108 утасны үйлчилгээний

<sup>9</sup> БШУЯ, УСХ-ны “Боловсролын салбарын статистик мэдээлэл 2021-2022”, УБ, 2022 он, 69 дэх тал.

<sup>10</sup> ХЭҮК, БШУЯ, “Эс Ай Си Эй” ХХК, Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, УБ, 2023 он.

<sup>11</sup> ЦЕГ-аас авсан судалгаанаас харахад, ЕБС-ийн дотуур байранд 2018-2022 онд улсын хэмжээнд нийт 52 зөрчил, 63 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн байна.

төвийн мэдээллээр<sup>12</sup> ЕБС-ийн дотуур байранд гэмт хэрэг, зөрчил гарсаар байгаа нь анхаарал хандуулж зохих арга хэмжээ авах шаардлагатайг илтгэж байна. Түүнчлэн сургуулийн дотуур байрын хүрэлцээ муу, орчин нөхцөлийн зохистой байх шаардлага хангаагүй, үе тэнгийн дарамт, хүчирхийлэл тохиолддог зэрэг нь шийдвэрлэвэл зохих үндсэн асуудал болсон гэж судлаачид дүгнэсэн байдаг<sup>13</sup>.

Иймд ЕБС-ийн дотуур байр дахь хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийг хүүхдийн эсэн мэнд амьдрах эрх (эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, зохистой хоол хүнсээр хангагдах эрх, цэвэр усаар хангагдах эрх, эмнэлгийн тусламж авах эрх, хувийн орон зайгаа хамгаалуулах эрх), хүүхдийн хөгжих эрх, хамгаалуулах эрх (гэмт хэрэг, зөрчил, гомдол, санал, хүсэлт, хяналтын камер, хүүхэд хамгааллын бодлого)-ийн хүрээнд судалж, дүн шинжилгээ хийлээ.

#### **4.2.1. Хүүхдийн эсэн мэнд амьдрах эрх**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Монгол Улсын иргэн “амьд явах эрхтэй...”, Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Оролцогч улсууд хүүхдийн амьд явах жам ёсны эрхийг хүлээн зөвшөөрнө.”, 2 дахь хэсэгт “Оролцогч улсууд хүүхдийн амьдрах, эсэн мэнд хөгжих бололцоог дээд зэргээр бүрдүүлэн хангана.” гэж тус тус заасан байдаг.

##### **Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх**

Эрүүл, аюулгүй орчин нь хүмүүс өдөр тутмын амьдралдаа амь бие, эрүүл мэнддээ халтай аливаа нөлөөлөлд өртөхгүй байх, түүнээс ангид байх боломж<sup>14</sup> гэж үздэг бөгөөд дотуур байранд амьдардаг сурагчдын хувьд энэ нь стандартын шаардлага хангасан дотуур байрын барилгаас эхлэх юм.

НҮБ-ын Сурч боловсрох эрх хариуцсан тусгай илтгэгч Вернор Муноз Виллалобос “Хөдөө орон нутгийн дийлэнх хэсэгт нь хүн амын нягтрал бага, нүүдлээр амьдрах хэв маягтай зэргээс сургуулийн дотуур байр Монгол Улсын боловсролд ямар чухал үүрэгтэйг харж болно. Хөдөөгийн жижиг сургуулиудын болон дотуур байртай сургуулиудыг засварлах зардал, өртөг өндөр болохыг ойлгохын сацуу тусгай илтгэгч тэдгээр боловсролын байгууллагуудын ихэнх нь цаг үеэ өнгөрөөж хуучирсан, засвар, үйлчилгээ зайлшгүй шаардлагатай болохыг өөрийн нүдээр

<sup>12</sup> 2021-2023 оны 2 дугаар сарын байдлаар хүүхдийн тусламжийн 108 утсанд дотуур байртай холбоотой асуудлаар нийт 42 дуудлагаар 49 гомдол ирсэн байна.

<sup>13</sup> О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал “Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл” УБ, 2021 он, 253 дахь тал.

<sup>14</sup> ХЭҮК, Конрад Адэнауэрын Сан, “Хүний эрхийн товч тайлбар”, УБ, 2012 он, 135 дахь тал.



харж явсан юм. Хөрөнгө оруулалт ихээхэн удаж байж ирдэг алслагдсан нутгуудад энэ байдал хурцаар тавигдаж байна. Хот хөдөөгийн сургуулиуд тэнгэр, газар шиг ялгаатай байгаа тул Засгийн газар яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байна”<sup>15</sup> гэж 2009 онд Монгол Улсад ажилласан тайландаа тэмдэглэжээ.

2021-2022 оны хичээлийн жилд нийт ЕБС-ийн 548 дотуур байр ашиглагдсанаас 489 нь стандартын, 59 нь стандартын бус байсан бол 2022-2023 оны хичээлийн жилд 532 байрыг дотуур байрын зориулалтаар ашиглаж байгаагаас 477 нь стандартын, 55 нь стандартын бус байна. 2022 оны 12 дугаар сарын байдлаар 1950-1969 оны хооронд ашиглалтад орсон 28 дотуур байр, 1970-1989 оны хооронд ашиглалтад орсон 292 дотуур байр байна.<sup>16</sup>

#### **Хүснэгт 4.1 1950-2022 онд хооронд ашиглалтад орсон дотуур байрын судалгаа**

№	Ашиглалтад орсон байр /оноор/	Дотуур байрын тоо	Засвар хийгдээгүй дотуур байрын тоо
1	1950 - 1959 он	4	2
2	1960 – 1969 он	24	14
3	1970 – 1979 он	149	69
4	1980 – 1989 он	143	57
5	1990 – 1999 он	21	5
6	2000 - 2009 он	40	33
7	2010 оноос хойших	132	-

#### **Тохиолдол 4.1**

...Баянхонгор аймгийн Ерөнхий боловсролын “Номундалай” цогцолбор сургуулийн охидын дотуур байр нь 1966 онд ашиглалтад орж, дотор засвар хийгдэж байгаагүй бөгөөд тус аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн 2012 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн 05-07-003/75 дугаартай, 2017 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 05-07-003/35 дугаартай дүгнэлтээр сургалтын үйл ажиллагаа явуулах стандарт, эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлага, барилгын норм дүрмийг хангахгүй, газар хөдлөлтийг тэсвэрлэх чадамжгүй, хүүхэд амьдрахад аюултай орчин тул ашиглалтыг зогсоох шаардлагатай гэж дүгнэсэн хэдий ч үйл ажиллагаагаа явуулсаар байна...

(Хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)

<sup>15</sup> ХЭҮК, НҮБ, “Хүний эрхийн олон улсын гэрээ ба Монгол Улс”, УБ, 2021 он, 774 дэх тал.

<sup>16</sup> БШУЯ-ны 2023 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдрийн “Хариу хүргүүлэх тухай” 1<sup>6</sup>/920 дугаартай албан бичиг.

ХЭҮК-ын хяналт шалгалтад хамрагдсан 79 дотуур байраас Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн дүгнэлтээр ашиглахыг хориглосон 4 дотуур байр байна. Үүнээс 2 дотуур байрыг эмнэлгийн зориулалтаар ашиглаж байсан хуучин барилгад шилжүүлж, 2 дотуур байрыг ашиглахыг хориглосон байхад үргэлжлүүлэн ашиглаж байна.

Дотуур байр стандартын шаардлага хангасан эсэхэд холбогдох байгууллагууд тогтмол хяналт шалгалт хийдэггүй, хийсэн боловч хариуг албан ёсоор өгдөггүй, Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн дүгнэлт гаргах үйл явц нь хэлбэрийн төдий байдаг зэргээс дотуур байрын талаар дээд шатны байгууллагуудад мэдээлэл хүрдэггүй, нөхцөл байдал бодитоор үнэлэгдэхгүй байна.

Дотуур байрын гадна орчны зүлэгжүүлэлт, ногоон байгууламж хангалтгүй, сандал, хогийн сав, гэрэлтүүлэг стандартын шаардлага хангаагүй буюу 50 метр тутамд байршуулах зохицуулалттай ч нэг л гэрэлтүүлэг, сандал, хогийн сав байршуулсан эсхүл зөвхөн сургуулийн үүдэнд байршуулсан, шугам сүлжээний засварын ажлыг дутуу хийж нүх ухсан, аюулгүй ажиллагааны тэмдэг, тэмдэглэгээ тавиагүй, хүүхэд унах, гэмтэж, бэртэж болзошгүй дотуур байрын 30 хувь нь стандартын шаардлага хангасан налуу замгүй байв.

Дотуур байруудад засвар үйлчилгээг тухай бүр хийддэггүйгээс өрөөнүүдийн шавар нурсан, дулаан алдагдалтай, дээврээс ус гоождог, хана цуурсан, мөөгөнцөртсөн, будаг нь халцарсан, цонхны тавцан хагарч эвдэрсэн, шалны хулдаас урагдсан, хаалга, цонх эвдэрсэн зэрэг хүүхэд тав тухтай амьдрах орчин бүрдээгүй байсан.

ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтаар зарим дотуур байрууд цахилгааны утас ил гарсан, агааржуулалтын системгүй, аянга сааруулагчгүй, өрөө чийгшилтэй, галын хор ажилладаггүй, галын аюулгүйн гарцыг хаасан, ариутгал, халдваргүйжүүлэлт хийгдээгүй, шатны хашлага том зайтай зэрэг хүүхдийн аюулгүй байдал хангагдахгүй байгаа нь тогтоогдсон. Тухайлбал: Хэнтий аймгийн Хэрлэн сумын Хан Хэнтий цогцолбор сургуулийн дотуур байр нь сургуулийн байранд байрладаг бөгөөд хүүхдийн амьдрах өрөөнүүд бясаатай байна.

#### Тохиолдол 4.2

*...Манай өрөө бясаатай. Унтаад босоход зөндөө хазсан байдаг. Байрын багшид хэлж хор цацуулдаг боловч ерөөсөө арилдаггүй. Бясааны тос авч түрхдэг...*

*...Гэрлээ асаахаар өрөөний ханан дээр бясаа явж байдаг. Манай өрөөний ханын цаасыг хуулсан ч бясаа арилаагүй...*

*(Суралцагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Дотуур байрын нэг өрөөнд олон хүүхэд амьдрах, орны хүрэлцээгүй байдлаас шалтгаалан нэг орон дээр нэг айлын хоёр хүүхдийг хамт унтуулах, нэг айлын эрэгтэй, эмэгтэй хүүхэд нэг өрөөнд хамт амьдрах, ах нь эмэгтэй дүүтэйгээ 1 оронд унтах тохиолдол байсаар байна. Энэ нь эрэгтэй, эмэгтэй хүүхдийг тусад нь өрөөнд байлгах<sup>17</sup> стандартын хэрэгжилт хангагдахгүй байна.

#### Хүснэгт 4.2 Дотуур байрын өрөөний үнэлгээ, тоо болон хувиар<sup>18</sup>

№	Үзүүлэлт	Тийм		Дунд		Үгүй		Нийт
		п	хувь	п	хувь	п	хувь	
1	Нэг хүүхдэд ногдох талбайн хэмжээ 4м <sup>2</sup> -аас багагүй байна уу?	17	60.7	7	25.0	4	14.3	28
2	Эрэгтэй, эмэгтэй хүүхдийг тусад нь өрөөнд байлгаж байна уу?	26	92.9	-	-	2	7.1	28
3	Нэг өрөөнд 8-аас ихгүй хүүхэд байна уу?	22	78.6	2	7.1	4	14.3	28
4	Өрөө бүр цонхтой юу?	24	85.7	2	7.1	2	7.1	28
5	Өрөөний байгалийн гэрэлтүүлэг хэр сайн байна вэ?	24	85.7	2	7.1	2	7.1	28

#### Тохиолдол 4.3

... Манай өрөөний 2 хүүхэд хоорондоо үерхдэг. Үерхдэг хүүхдүүд хамт байдаг нь өрөөний бусад хүүхдүүдэд дарамттай байдаг...

(Суралцагчидтай хийсэн ярилцлагаас)

ХЭҮК-ын БШУЯ-тай хамтран хийсэн судалгаагаар хүүхдийн амьдрах өрөөнд тавигдах шаардлагаас хамгийн их хангагдаагүй үзүүлэлт нь зөөлөн эдлэлд тавигдах шаардлага юм. Өрөөнүүдийн 40 орчим хувьд зөөлөн эдлэл нь цэвэрхэн, шинэвтэр, зузаан байх шаардлага огт хангагдаагүй, хүүхдүүд орны цагаан хэрэглэл, цонхны хөшгийг гэрээсээ авчирдаг, дотуур байранд угаах боломж байдаггүй зэрэг асуудал байсаар байна.

ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтад хамрагдсан 79 дотуур байрын 54 хувь нь гадаа бие засах газартай, 46 хувь нь дотор талдаа ариун цэврийн байгууламжтай.

<sup>17</sup> MNS 6781:2019, ЕБС-ийн сурагчдын дотуур байрын орчин, үйлчилгээ. Ерөнхий шаардлага, 5.3.1, 5.3.2 дахь заалт.

<sup>18</sup> ХЭҮК, БШУЯ, "Эс Ай Си Эй" ХХК, Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, УБ, 2023 он, 130 дахь тал.

#### Бүдүүвч 4.2 Дотуур байрын ариун цэврийн байгууламж



Зарим дотуур байр нь дотроо бие засах өрөөтэй боловч шугам сүлжээ нь гэмтсэн учир гадна модон бие засах газар ашигладаг бөгөөд бие засах газар нь хаалга, цоожгүй, ариутгал, халдваргүйжүүлэлт хийгддэггүй, гэрэлтүүлэг муу, эрэгтэй дотуур байрын ариун цэврийн өрөөнд суултуур бүрийн дунд тусгаарлах хаалтыг бүрэн хийгээгүй, суултуургүй, дотор ариун цэврийн өрөөтэй боловч зөвхөн хөнгөн бие засахад зориулагдсан төдийгүй 88 хувь нь бага насны хүүхэд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд зориулсан суултуур, угаагуур, шүршүүр байхгүй байна.

Дотуур байруудын 62 хувь нь шүршүүргүй, 38 хувь нь шүршүүртэй байсан ч усанд орох өрөөнүүдийн 25 орчим хувьд тусгаарлагчгүй, зарим дотуур байрууд усанд орох өрөөг эрэгтэй, эмэгтэйгээр нь ялгаагүй, шүршүүр нь ажилладаггүй, цахилгаан халаагчийн утас ил задгай, хүүхдүүдийг усанд оруулдаггүй (дотуур байрын багш эсхүл ажилчид өөрсдөө усанд ордог), шүршүүрийн бохирын ус доод давхар руу гоождог байдал илэрсэн. Цахилгаан халаагуур байрлуулж халуун ус хэрэглэдэг ч цэвэр усаа зөөж цахилгаан халаагуурт хийдэг, дотуур байран дотор ариун цэврийн өрөө, шүршүүр шинээр хийсэн боловч бохирын шугам сүлжээг нь шийдэж өгөөгүйгээс ашигладаггүй дотуур байрууд цөөнгүй байна.

Зарим дотуур байр ариун цэврийн өрөөгүй бөгөөд өрөө тус бүрд байрлуулсан гар гоожуурт эсхүл хувинд зөөврийн усаар нүүр гар, хувцсаа угаадаг, угаалгын өрөөгүйгээс сувгийн усанд гадаа нүүр, гараа угааж байна.

#### Тохиолдол 4.4

*...Дотуур байранд усанд орох өрөө байдаг боловч ашиглуулдаггүй. 7 хоногт 1-2 удаа нийтийн халуун усны газар очиж усанд ордог. 1 удаа ороход 2800 төгрөг байдаг...*

*(Суралцагчидтай хийсэн ярилцлагаас)*

Хяналт шалгалтад хамрагдсан дотуур байрууд нь галын аюулаас урьдчилан сэргийлэх, гал унтраах төхөөрөмжийн бэлэн байдал харилцан адилгүй байх бөгөөд MNS 5566:2020, Аж ахуй нэгж, байгууллага, барилга байгууламжид гал унтраах анхан шатны багаж хэрэгслийн зайлшгүй байх шаардлага, норм стандартын 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэгт объект, барилга байгууламжийг зураг төсөлд заасны дагуу галын автомат дохиолол, гал унтраах тоног төхөөрөмжөөр тоноглогсон байна гэсэн шаардлагыг хангаагүй байна. Дотуур байруудад галын хор байхгүй, галын хорын хугацаа нь дууссан, хяналтын бүртгэлгүй, галын хорыг ажиллуулах аюулгүй ажиллагааны дүрмийг судлаагүй, ажиллуулж мэдэхгүй байсан.

Түүнчлэн дотуур байрын барилга байгууламжийн ашиглалтын талаар мэргэжлийн байгууллагууд холбогдох дүгнэлт гаргасан байх боловч төсөв, санхүүжилт хангалтгүй байдаг нь засвар үйлчилгээг тухай бүр нь хийдэггүйгээс хүүхдэд ээлгүй, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах шаардлага хангагдахгүй, эрсдэлтэй нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.

Тиймээс дотуур байруудад хяналт шалгалтыг тогтмол хийх, хүүхэд амьдрахад эрсдэлтэй барилгуудыг актлан шинээр барилга байгууламж барих, баригдаж байгаа барилгуудыг боломжит хурдан хугацаанд ашиглалтад оруулах, дотуур байрын гадна, дотор засваруудыг тухай бүр нь хийх, зөөлөн эдлэлийг шинэчлэхэд шаардлагатай төсөв, хөрөнгө оруулалтыг батлах, дулааны шугам сүлжээнд холбох, галын автомат дохиолол, гал унтраах тоног төхөөрөмжийг бүх байруудад байршуулах зэрэг холбогдох арга хэмжээг авах шаардлагатай байна.

#### **Зохистой хоол хүнсээр хангагдах эрх**

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн талаарх олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...Энэхүү Пактад оролцогч улсууд хүн бүрийн болон түүний өрх гэрийн хүрэлцээтэй хоол хүнс, хувцас, орон сууцыг оролцуулан, амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд аж төрөх, амьдралынхаа нөхцөлөө байнга сайжруулах эрхийг нь хүлээн зөвшөөрнө” гэж заасан байдаг.

Хүүхэд бүр зохистой хоол хүнсээр хангагдах эрхэд ямар ч тохиолдолд хоол хүнс хүрэлцээтэй түвшинд байх асуудал нэн түрүүнд тавигддаг. Засгийн газрын 2022 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн “Хоолны зардлын норматив тогтоох тухай” 498 дугаар тогтоолоор

дотуур байранд амьдрах нэг сурагчийн хоолны зардлыг өмнө нь 3475 төгрөг байсныг 4300 төгрөг болгож нэмэгдүүлсэн нь сайшаалтай байна. Гэвч энэхүү зардлын төсөв нь бараа бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс шалтгаалан бодит байдалд хоолны зардалд хүрэлцэхгүй байгаа нь хүүхдийн хоол хүнсэнд хугацаа дууссан, хямд үнэтэй, чанаргүй бүтээгдэхүүн хэрэглэдэг, өдрийн хоолонд зөвхөн нэг хоол өгдөг зэргээр хүүхэд зохистой хоол хүнсээр хангагдах эрхээ эдэлж чадахгүй, эрх нь зөрчигдөх нөхцөл байдал үүсээд байна. Иймд зах зээлийн үнийн өсөлт, инфляцын түвшинтэй уялдуулан хоолны зардлын нормативыг тухай бүр шинэчлэн батлах шаардлагатай.

Дотуур байрууд хоолны цэс, технологийн баримт бичгүүдийг үйлдсэн боловч хэзээ баталсан нь тодорхойгүй, тухайн өдрийн хоол нь батлагдсан цэсээс зөрүүтэй, хоолны илчлэг шалгасан Мэргэжлийн хяналтын газрын дүгнэлт гаргуулаагүй зэрэг дутагдал хяналт, шалгалтаар илэрсэн. Энэ нь хүүхдийн хоолны илчлэг, үндсэн шимт бодис, илчлэгийн хоногийн хэрэглээ хангалттай байх стандартын шаардлагатай зөрчилдөж, сургуулийн насны хүүхдийн хоногт авбал зохих илчлэгийн хэмжээ ЕБС-ийн дотуур байранд амьдардаг 7-10 настай хүүхэд хоногт 1735 ккал, 11-14 настай хүүхэд хоногт 2335 ккал, 15-18 настай хүүхэд хоногт 2490 ккал илчлэг авах ёстойг хангаж байгаа эсэхийг тогтоох, хянах боломжгүй байна.

#### Тохиолдол 4.5

*...Манай дотуур байрын гал тогоо өглөө цагтаа онгойдоггүй. Өглөөний цайгаа эрт авах боломжгүй болохоор өдрийн хоол хүртэл өлсдөг. Тогооч нар харилцан адилгүй хоол хийдэг. Зарим нь амт чанаргүй хоол хийдэг...*

*(Суралцагчидтай хийсэн ярилцлагаас)*

#### Цэвэр усаар хангагдах эрх

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 2010 оны 08 дугаар сарын 03-ны өдөр баталсан 64/292 дугаар тогтоолоор цэвэр ус, ариун цэврийн байгууламжаар хангагдах эрхийг хүлээн зөвшөөрч, аюулгүй цэвэр ундны ус, ариун цэврийн байгууламж бол хүний амьдрах аливаа эрхээ бүрэн эдлэх тулгуур гэж үзсэн байна. НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 14 дэх Ерөнхий зөвлөмжид усаар хангагдах эрх бол дээрх пактын 11 дүгээр зүйлд заасан хүний эрх болох бөгөөд хүн бүрийн бие бялдрын болон сэтгэцийн эрүүл мэнд дээд түвшинд хүрсэн байх эрх болон хүрэлцээтэй хоол хүнс, хувцас, орон сууцтай байх эрхтэй шууд бусаар холбоотойг тодорхойлсон байдаг.

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайд, Эрүүл мэнд, спортын сайд, Сангийн сайдын хамтарсан 2015 оны 06 дугаар сарын 29-ний өдрийн

“Норм, шаардлага батлах тухай” А/253/251/173 дугаар тушаалын хавсралт “Цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байрын ус, ариун цэвэр, эрүүл ахуйд тавигдах норм, шаардлага”-ын 1 дүгээр зүйлийн 1.1.8 дахь заалтад “Дотуур байрын сурагч бүр өдөрт 2 литрээс доошгүй ундны ус уух боломжоор хангагдсан байх” гэж заасан.

ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтаар дотуур байрууд цэвэр усны хангамж харилцан адилгүй байна. Үүнд зарим дотуур байр зөөврийн ус хэрэглэдэг, ус цэвэршүүлэгч байршуулсан, цэвэр усны шугам сүлжээнд ус шүүгч холбосон, өрөөндөө ус буцалгагч хэрэглэхийг хориглосон байна. Гэхдээ зөөврийн усыг шинжилдэг эсэх, ус цэвэршүүлэгчийн шүүлтүүрийг хугацаанд нь сольдог эсэх нь тодорхойгүй, бүртгэл хөтлөөгүй байна. Гал тогоонд аяга, таваг хадгалдаг тул хүүхэд хүссэн үедээ ус уух боломжгүй, газар зүйн байрлал хол гэх шалтгаанаар хоол болон ундны усны шинжилгээг хийлгэдэггүй тохиолдол гарсан. Сургууль болон дотуур байранд хэрэглэж буй ундны усыг эрүүл ахуйн шаардлага хангаж буй эсэхэд хяналт тавьдаггүй, мэргэжлийн байгууллагаар улирал бүр шинжилгээ, ариутгал хийлгэдэггүй байна.

Иймд дотуур байрууд цэвэр усны дэд бүтцийг яаралтай шийдвэрлэж, ундны усанд тавих хяналтыг сайжруулах, дэд бүтэц шийдвэрлэх боломжгүй тохиолдолд стандартад нийцсэн ундны цэвэр усаар хангах арга хэмжээг авах нь зүйтэй.

### **Эмнэлгийн тусламж авах эрх**

Эрүүл мэндийн туслалцаа авах эрхийг НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 14 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжийн 17 дугаар зүйлд “Эрүүл мэндийн тусламж, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ авах эрхэд бие махбодын болон сэтгэл зүйг үл харгалзан хүн өвдсөн үедээ бүх төрлийн эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ авах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх, нөхөн сэргээх эмнэлгийн үйлчилгээ болон эрүүл мэндийн боловсрол, тогтмол үзлэг, шинжилгээний хөтөлбөр, олон нийтийг хамарсан зонхилох өвчин, эмгэг, гэмтэл, тахир дутуугийн зохих эмчилгээ, шаардлагатай эмээр хангагдах, зохих сэтгэл зүйн эрүүл мэндийн эмчилгээ болон тусламжийг адил тэнцүү, цаг тухайд нь авахыг багтаасан ойлголт юм” гэж тодорхойлсон байдаг. Түүнчлэн оролцогч улсууд өсвөр насны хүүхдүүдэд өөрсдийн эрүүл мэндэд нөлөөлж болзошгүй шийдвэрт оролцох боломжийг олгох, амьдрах чадварыг бий болгох, зохих мэдээллийг олж авах, зөвлөгөө авах, өөрсдийн эрүүл мэндийн зан үйлийн сонголтын талаар тохиролцох аюулгүй, хөгжих орчин бүрдүүлж өгөх үүргийг хүлээсэн байдаг.

MNS 6781:2019, Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын дотуур байрны орчин үйлчилгээ. Ерөнхий шаардлага стандартын 5 дугаар зүйлийн 5.1.9 дэх заалтад “Эмчийн өрөөнд анхан шатны яаралтай

тусламж үзүүлэх эм, эмнэлгийн хэрэгсэл бүхий шүүгээ, жин, өндрийн хэмжүүр, чагнуур, даралт хэмжигч, үзлэг хийх зориулалтын ор, сандал ширээ зэргийг байрлуулна”, “дотуур байранд эрүүл мэндийн өрөөтэй байх” шаардлагыг тавьсан хэдий ч ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтын үеэр дотуур байруудын 30 хувь нь эрүүл мэндийн өрөөтэй байсан.

Мөн стандартын 6 дугаар зүйлийн 6.1.3 дахь заалтад “Дотуур байрын 6-10 насны хүүхдийг улирал тутам, 11-18 насны хүүхдийг жилд 2 удаа эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулна” гэсэн заалт бодит байдал дээр хэрэгждэггүй бөгөөд сургуулийн эмч дотуур байрын хүүхдүүдийн бүртгэлийг тусад нь бүртгэж, тэмдэглэдэггүй, эрүүл мэндийн үзлэгт тогтмол хамруулдаггүй зэрэг нөхцөл байдал тогтоогдсон.

Эрүүл мэндийн сайд, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайдын 2018 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн А/494, А/761 дүгээр хамтарсан тушаалын 4 дүгээр хавсралтаар ерөнхий боловсролын сургууль, цэцэрлэгийн эрүүл мэндийн кабинетад байх шаардлагатай эм, багаж хэрэгслийн жагсаалтад анхан шатны тусламжийн 19 эм, эмчийн өдөр тутмын үзлэгт шаардагдах 13 багаж хэрэгсэл, кабинетын тохижилтод шаардагдах 11 хэрэгсэл байна гэж зохицуулсан хэдий ч харамсалтай нь хяналт шалгалтад хамрагдсан нэг ч дотуур байр энэхүү шаардлагыг хангахгүй байна. Эмийн анхан шатны тусламжийн шаардлагатай эм бүрэн бус, үзлэгийн багаж хэрэгсэл зэвэрсэн, тохижилтод шаардагдах хэрэгсэл дутуу, байхгүй байх, хугацаа дууссан эмийг холбогдох журмын дагуу устгадаггүй, эмийн хангамж оны эхэнд хийгддэггүй, дотуур байрын эмийн зардал төсөвт тусгагддаггүй байна. Хяналт шалгалтын явцад 19 сургуулийн эмч хугацаа дууссан эмийг хадгалж, хэрэглэж байсан ба эмнэлгийн үед үүсэх аюултай хог хаягдлыг зориулалтын дагуу түр хадгалах, цуглуулах, тээвэрлэх, устгах, бүртгэх болон тайлагнах журмыг бүх дотуур байр болон сургуулийн эмч нар дагаж мөрдөхгүй зэрэг зөрчил түгээмэл гарсан.

#### Тохиолдол 4.6

...Сэлэнгэ аймгийн Сүхбаатар сумын Ерөнхий боловсролын нэгдүгээр сургуулийн эмийн санхүүжилт жилд 60000 төгрөг байдаг бөгөөд эмчид байгаа зарим төрлийн эм, тариа, ариутгалын бодис, нэг удаагийн зүүний хугацаа дууссан байна. Үүнд: сульфасалазин 2018 оны 04 дүгээр сард хугацаа дууссан 10 ширхэг, мезимфорд 1 ширхэг 2018 оны 06 дугаар сард, фталазол 1 ширхэг 2019 оны 06 сард, тамедин 2 сав 2020 онд, викасол тариа 1 ширхэг 2022 оны 01 сард, валидол 6 ширхэг 2021 оны 09 сард, эринит 36 ширхэг 2021 оны 12 сард, нэг удаагийн тариур 2018 оны 02 сард, натрийн хлор /100мл/ 1 ширхэг 2021 оны 02 сард, хросол 1 уут 2019 оны 11 дүгээр сард хугацаа нь дууссан байсан...

(Хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)



Сургууль болон дотуур байрын эмч, сэтгэл зүйчийн орон тоо тусдаа шийдвэрлэгдээгүйн улмаас дотуур байранд амьдарч буй хүүхдүүдийн эрүүл мэнд, сэтгэл зүйн үйлчилгээний хүртээмж хангалтгүй байна. Дотуур байранд амьдарч буй хүүхдүүдийн дунд үе тэнгийн дээрэлхэлт, ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой асуудал гарсан тохиолдолд дотуур байрын багш болон сургуулийн нийгмийн ажилтанд хандаж сэтгэл зүйн үйлчилгээг орлуулан авдаг.

Дотуур байр нь эмч байхгүй улмаас хүүхэд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах шаардлагатай тохиолдолд сургуулийн эмчийг дуудах, яаралтай тусламжийн төв болон сум, багийн эмчид ханддаг байна. Гэвч зарим сургууль эмчгүй, сум багт хүүхдийн нарийн мэргэжлийн эмч байхгүй байгаа нь улсын хэмжээнд эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн бодлого төлөвлөлт оновчгүй, хүүхдийн эмч хангалттай бэлтгэгдэхгүй, хүрэлцээгүй байгаатай холбоотой юм. Энэ нь дотуур байранд амьдарч буй хүүхдийн эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авах эрх зөрчигдөх эрсдэлийг бий болгож байна.

### **Хувийн орон зайгаа хамгаалуулах эрх**

Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт “... орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална”, MNS 6781:20198, Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын дотуур байрын орчин, үйлчилгээ. Ерөнхий шаардлага стандартад зааснаар өрөө бүрэн ажиллагаатай гэрлийн унтраалга, цахилгааны залгууртай, барилгын цонх, хаалга бүрэн ажиллагаатай, түгжээтэй, хөшигтэй байна гэж заасан ч хяналт шалгалтын үеэр цонхнууд хөшиггүй, суралцагчид гэрээсээ хөшиг авч ирдэг, зарим дотуур байрын өрөөг дотроос нь цоожлохыг хориглосон тул шууд орох боломжтой, охидын өрөөнд хяналтын камер байршуулсан тохиолдол илэрсэн. Мөн охидын ариун цэврийн болон усанд орох өрөөний тусгаарлагч стандартын шаардлага хангаагүй, усанд орох, бие засах үед цонхоор нэвт харагдах болон тэдний зургийг гаднаас авах эрсдэлийг үүсгэж байна. Зарим аймгийн дотуур байрын багш, ажилтнууд хүүхдүүдийн амьдрах өрөөг цоожгүй байлгах талаар Мэргэжлийн хяналтын газраас албан ёсоор чиглэл өгсөн гэх тайлбар хийж байсан. Энэ талаар тодруулахад албажуулсан үүрэг чиглэл, улсын байцаагчийн шаардлага, дүгнэлт байгаагүй. Энэ нь хүүхдийн хамгаалуулах болон аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчиж байна.

2021 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдөр батлагдсан Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.3 дахь заалтад “мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, ашиглахад хэрэглэгдэх мэдээллийн системийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг хангах бүхий л арга хэмжээг авсан байх” гэсний дагуу суралцагчдын

хувийн мэдээлэл<sup>19</sup> болон эрүүл мэндийн мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр дотуур байрын багш, сургуулийн эмч холбогдох арга хэмжээг авах үүрэгтэй. Гэсэн ч дотуур байрын багш, эмч, нийгмийн ажилтан ажлын тайландаа хүүхдийн зураг хавсаргадаг, хүүхдийн регистрийн дугаар, гэрийн хаяг бүхий хувийн мэдээллийг тусгадаг нь хүүхдийн хувийн мэдээлэл алдагдах эрсдэлийг бий болгож байна. Хяналт шалгалтын явцад суралцагчдын бүртгэлийн дэвтэртэй танилцахад бүх суралцагчдын хувийн мэдээлэл нээлттэй байв. Суралцагчдад тэдний эцэг, эхэд тэдгээрийн хувийн мэдээллийг ямар зорилгоор цуглуулж, боловсруулж байгаа талаар багш, суралцагч, эцэг эхтэй байгуулсан гуравласан гэрээнд тусгах, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс хувийн мэдээллийг кодлох эсхүл зохих арга хэмжээг авах шаардлагатай.

Иймээс багш, дотуур байрын ажилтнууд болон суралцагч, тэдний эцэг, эх, асран хамгаалагчдад хүний хувийн мэдээллийг хамгаалахтай холбоотой хүний эрхэд хамаарах шинэ зохицуулалтын талаар мэдлэг, мэдээлэл олгох ажлыг зохион байгуулах нь зүйтэй юм.

#### 4.2.2 Хүүхдийн хөгжих эрх

Хөгжих эрх нь хүүхдийн бие махбод, оюун санаа, ой ухаан, сэтгэц, зан байдал, харилцаанд гарч байгаа ахиц өөрчлөлтийг хэлэх<sup>20</sup> бөгөөд амралт, чөлөөт цагаараа тоглож наадах, хүүхдийн зуслан, өөрийн хүсэл сонирхлын дагуу уралдаан тэмцээн, хөгжлийн хөтөлбөр, дугуйлан секц, бүлэг, клубт хамрагдах, хөгжлийн төв, ордонд суралцах зэрэг хэлбэрээр эдэлнэ<sup>21</sup>.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны 2 дугаар зүйлийн 2.1.19 дэх заалтад “Сургуулийн дотуур байр, ногоон хөгжлийн байгууламж, спортын болон урлагийн заал, цайны газар, мэдээлэл зүйн сургалтын танхимыг тохижуулж, сургалтын байгууллагын орчны стандартыг хангах, хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчдад зориулсан тохируулгад орчныг бүрдүүлж, цэвэр ус, ариун цэврийн байгууламжийг хүүхэд, хэрэглэгчдэд ээлтэй болгох ажлыг үе шаттайгаар төлөвлөж хэрэгжүүлнэ” гэж заасан.

<sup>19</sup> Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.11 дэх заалтад “хүний хувийн мэдээлэл” гэж хүний эмзэг мэдээлэл болон хүний эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, төрсөн он, сар, өдөр, төрсөн газар, оршин суугаа газрын хаяг, байршил, иргэний бүртгэлийн дугаар, хөрөнгө, боловсрол, гишүүнчлэл, цахим тодорхойлогч, хүнийг шууд болон шууд бусаар тодорхойлох, эсхүл тодорхойлох боломжтой бусад мэдээллийг ойлгоно.

<sup>20</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг.

<sup>21</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэг.

ХЭҮК-ын БШУЯ-тай хамтран хийсэн судалгаанд хамрагдсан дотуур байрын 85.7 хувь нь хүүхэд хөгжлийн өрөөтэй хэдий ч талбайн хэмжээ 30м<sup>2</sup>-аас доошгүй байх стандарт шаардлага 25 хувьд огт хангагдаагүй, өрөөг хөгжим, зурагт, компьютер, буйдан, хүүхдийн сэтгэхүй, оюун ухаан хөгжүүлэх төрөл бүрийн тоглоом, шаардлагатай бусад эд зүйлсээр хангасан байдал 8.3 хувьд огт хангагдаагүй, 58.3 хувьд зарим талаар хангагдсан байдалтай байна. Зарим дотуур байрын хүүхэд хөгжлийн өрөө нь байнга түгжээтэй байдгийн улмаас хүүхдүүд хүссэн үедээ үйлчлүүлж чаддаггүй байна.

Хоёр дотуур байр тутмын нэг нь дотроо номын сантай байсан ба нийт хүүхдийн 20 хувьд нэг дор үйлчлэх боломж бүхий ширээ сандал байх шаардлагыг 28 хувь нь хангаагүй, номын сангийн нэг хүүхдэд ногдох талбай нь 2.4 м<sup>2</sup>-аас доошгүй байх шаардлага 28 хувьд нь хангагдаагүй, номын санд хүүхдийг хичээл давтах боломжоор хангаж, сурах бичиг, хичээлийн нэмэлт даалгавар, бусад ном гарын авлагыг байрлуулсан байх шаардлага 43 хувьд нь хангагдаагүй байна<sup>22</sup> гэж судлагдсан.

ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтын үеэр дотуур байруудын 68 хувь нь хүүхэд хөгжлийн өрөөтэй, 46 хувь нь номын сантай, 62.5 хувь нь багшийн өрөөтэй, 29 хувь нь эцэг, эхтэйгээ уулзах өрөөтэй байсан бөгөөд хүүхэд хөгжлийн өрөө, номын сан, багшийн өрөөг нэгтгэсэн 3, хүүхэд хөгжлийн өрөө болон номын санг нэгтгэсэн 6 дотуур байр байсан.

Дотуур байруудын хөгжлийн өрөөнд зурагт байрлуулаагүй, кабелийн телевиз, интернэт ашиглах нь хязгаарлагдмал, хүүхэд цаг үеийн, хэрэгцээт мэдээ, мэдээллийг авч чадахгүй байна. НҮБ-аас “Хүн бүр интернэтэд нэвтрэх, ашиглах эрхтэй. Интернэт нэвтрэх, ашиглах нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, сурч боловсрох, төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, ажиллах, амрах эрхийг багтаасан эрхээ бүрэн эдлэхэд илүү чухлаар тавигддаг”<sup>23</sup> гэж тодорхойлсон. Дотуур байранд амьдарч буй хүүхдэд зурагт болон интернэтээр дамжуулан сурч хөгжих, соён гэгээрэх боломжийг бүрдүүлж, интернэтийн зохистой хэрэглээг хангах шаардлагатай юм.

Суралцагчийг сурч боловсрох, хөгжүүлэх, сургах, төлөвшүүлэх, амьдралын зөв дадал хэвшилд сургах, үе тэнгийн дээрэлхэлт, ялгаварлан гадуурхалт зэрэг сэдвийн хүрээнд тогтмол болон нэг удаагийн лекц, сургалтыг дотуур байруудын 96 хувь нь зохион

<sup>22</sup> ХЭҮК, БШУЯ, “Эс Ай Си Эй” ХХК, “Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан”, 2023 он, 133 дахь тал.

<sup>23</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Communications/InternetPrinciplesAndRightsCoalition.pdf> - 15 дахь тал.

байгуулжээ. Харин суралцагчийн дугуйлан, секцэд хамрагдалт хангалтгүй буюу 20 хувьтай байна.

Сургуулийн эзэмшил газар дахь тоглоомын ба биеийн тамирын талбайн нөхцөл байдал стандартад нийцсэн эсэхийг шалгаж үзэхэд, биеийн тамирын тоног төхөөрөмжийн хүртээмжтэй байдал огт хангагдаагүй сургууль 22.2 хувь, биеийн тамирын талбайн хөдөлгөөнт тоглоом, бусад тоног төхөөрөмжид тогтмол үзлэг хийж, осол гэмтлээс урьдчилан сэргийлэх байдал огт хангагдаагүй сургууль 18.5 хувийг эзэлж байна. Биеийн тамирын талбайн хашааны 4 талд осол гэмтлээс анхааруулах тэмдэг, тэмдэглэгээг харагдахуйц газар байршуулсан байх шаардлагийг 2 сургууль тутмын нэг нь огт хангаагүй.

Түүнчлэн биеийн тамирын талбайд гимнастикийн дасгал хөдөлгөөн хийхэд зориулсан турник, гүйлтийн тойроггүй бөгөөд зөвхөн сагсан бөмбөгийн талбайтай байна. Мөн гар бөмбөг, хөл бөмбөг болон бусад спортоор хичээллэх биеийн тамирын талбайтай боловч байнга цоожилдог, багшийн зөвшөөрөлгүй нэвтрүүлдэггүй зэрэг нөхцөл байдал илэрсэн.

#### 4.2.3 Хүүхдийн хамгаалуулах эрх

Хүүхдийн хамгаалуулах эрх нь хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчил, хүчирхийлэл, бие махбодын шийтгэл, сэтгэл санааны дарамт, үл хайхрах байдал болон мөлжлөгийн аливаа хэлбэрээс нийгмийн бүх орчинд хамгаалагдах эрхтэй.<sup>24</sup>

Дотуур байранд суралцаж байгаа хүүхэд бүрийг тухайн орчинд бие махбодын шийтгэл, сэтгэл зүйн болон үе тэнгийнхний дарамт, үл хайхрах байдал, гэмт хэрэг, зөрчил, хорт зуршилд өртөхөөс сэргийлэх, хамгаалах нь тухайн сургууль болон холбогдох төрийн байгууллагуудын үүрэг юм.

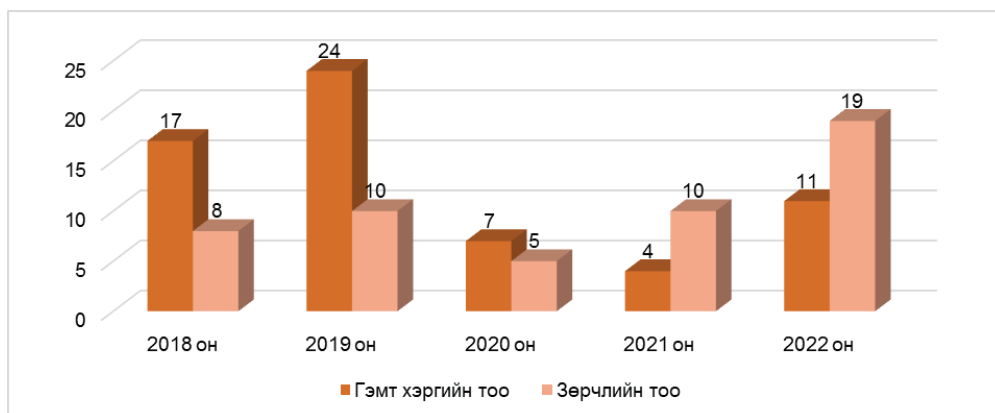
Монгол Улсын хүүхдийн эрхийн холбогдох хууль тогтоомжид сургалтын байгууллага хүүхэд хамгааллын бодлогыг тухайн байгууллагад хэрэгжүүлэхдээ хөтөлбөр, төлөвлөгөө гарган мөрдөж ажиллана гэж заасны дагуу ЕБС-д суралцаж буй хүүхэд бүрийг сургууль, дотуур байрын орчинд бие махбодын шийтгэл, сэтгэл зүйн үе тэнгийнхний дарамт, үл хайхрах байдал, гэмт хэрэг, зөрчил, хорт зуршилд өртөхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай.<sup>25</sup> Гэтэл ЕБС-ийн дотуур байранд гэмт хэрэг, зөрчил гарсаар байна.

<sup>24</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

<sup>25</sup> ХЭҮК, БШУЯ, “Эс Ай Си Эй” ХХК, “Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан”, 2023 он, 189 дэх тал.

ЦЕГ-аас ирүүлсэн мэдээлэлд ЕБС-ийн дотуур байранд 2018-2022 онд улсын хэмжээнд нийт 52 зөрчил, 63 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн байна<sup>26</sup>.

**Бүдүүвч 4.3 ЕБС-ийн дотуур байранд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо**



Үүнээс хүний амьд явах эрхийн эсрэг гэмт хэрэг 6, хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг 24, хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг 16, өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг 16, олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг 1, нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил 31, нийтийн ёс суртахуун, хүн амын эрүүл мэнд, эрүүл ахуйн журмын эсрэг зөрчил 15, нийтийн өмч, өмчлөх эрхийн эсрэг зөрчил 4, төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааны эсрэг зөрчил 2 бүртгэгджээ.

**Гомдол, санал, хүсэлт**

2021-2023 оны 02 дугаар сарын байдлаар Хүүхдийн тусламжийн 108 утсанд дотуур байртай холбоотой асуудлаар нийт 42 дуудлагаар 49 гомдол иржээ.

**Бүдүүвч 4.4 Хүүхдийн тусламжийн 108 утсанд дотуур байртай холбоотой гомдол**



<sup>26</sup> ЦЕГ-ын Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны 2023 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрийн “Судалгаа хүргүүлэх тухай” 13/619 дүгээр албан бичиг.

Нийт 49 гомдлоос 35 хувийг нь багш, ажилчдын зүй бус харилцаатай холбоотой гомдол эзэлж байх бөгөөд багш хүүхдийг дарамталдаг, утсыг нь хурааж авдаг, харанхуй өрөөнд түгждэг, зоддог, гарыг нь өргүүлдэг, хэл амаар доромжилдог, байрнаас хөөнө гэж дарамталдаг, удаан хугацаанд зогсоосноос болж хүүхэд ухаан алдсан, жижүүрүүд байрнаас гаргадаггүй, цэвэрлэгээ хийлгэдэг зэрэг гомдол эзэлж байна. Харин дотуур байрын хүрэлцээ хангалтгүй гэсэн гомдол 31 хувь эзэлж байгаагаас дотуур байрын өрөө дүүрсэн, бөөстэй, эцэг, эх нь хэл амтай гэсэн шалтгаанаар бүртгэдэггүй, хоолондоо цаддаггүй, өрөөндөө хоол хийж идэхийг хориглодог, халаалт муу, хүйтэн, сум, багийн Засаг дарга нар хуралдаж дотуур байранд байлгахгүй гэж шийдсэн, хөдөө байдаг хүүхдүүд дотуур байранд бүртгүүлж чадахгүй байхад төвд ойр амьдарч байгаа хүүхэд бүртгүүлж орсон гэх агуулга бүхий гомдолууд зонхилж байна.

Дотуур байрын багш болон орон нутгийн удирдлагын хувийн хандлагаас болж хүүхдийн дотуур байранд амьдрах, зохистой орон байраар хангагдах эрх зөрчигдөж байна. Түүнчлэн дотуур байрын багш, ажилчдыг ажилд авахдаа хандлага, ёс зүй, хүүхэдтэй өмнө нь харилцаж байсан эсэх шалгуур тавих, ажил, үүрэгтээ хариуцлагагүй хандсан, хүүхдийг үл хайхарсан, дур зоргоор авирласан тохиолдолд хариуцлага тооцох арга хэмжээг авах шаардлагатай байна.

Сургууль, дотуур байрын орчин дахь хүүхдийн эрхийн зөрчилтэй холбоотой асуудлаар өргөдөл, гомдол хүлээн авах, хэрхэн шийдвэрлэх тухай сургуулийн дотоод журам, хүүхэд хамгааллын бодлого зэрэг баримт бичигт тодорхой зохицуулалтууд тусгагджээ. Тухайлбал: хүүхэд хамгааллын бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх зөвлөмжид хүүхдийн эрхтэй холбоотой зөрчлийг зөрчил мэдээлэх маягтаар хүлээн авахаар зохицуулсан бол хөдөлмөрийн дотоод журамд санал хүсэлтийн хайрцаг, санал хүсэлт хүлээн авах утсаар дамжуулан авах тухай тусгасан байна. Хяналт шалгалтын хүрээнд дотуур байрын 26 хувь нь санал хүсэлтийн хайрцаггүй байсан бөгөөд санал хүсэлтийн хайрцагтай дотуур байруудын хувьд хайрцгийг зохих журмын дагуу байрлуулсан ч хэрхэн ажиллах тухай тодорхой журам, зохицуулалт байхгүй, санал хүсэлтийн хайрцагт ирсэн санал хүсэлтийг байрын багш мэдээлэл авах зорилгоор уншаад өнгөрөх төдий, хайрцгийг шалгадаггүй, хайрцагт хог чихсэн зэрэг нөхцөл байдал илэрсэн. Зарим санал, хүсэлтийн хайрцгийг нээж үзэхэд хоолны амт, чанар муу, жижүүр багш ёс зүйгүй харьцдаг, хүүхэд мөнгө гуйдаг зэрэг гомдол ирсэн байсан. Хяналт шалгалтын явцад суралцагчидтай хийсэн бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлагын үеэр дотуур байрын багш нар оройн цагаар архи, согтууруулах ундаа хэрэглэдэг, эмэгтэй суралцагчид хувийн эд зүйлээ дотуур байрын багшид хадгалуулахаар өгдөг ч буцааж өгдөггүй, эд зүйлсээс дутаасан, хэрэглэсэн тохиолдол гардаг талаар ярьж байв.

Хүүхдийг хүчирхийлэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд сургууль, дотуур байрын нийгэм, сэтгэл зүйн нөхцөл байдалд үнэлгээ хийж, нөхцөл байдлын талаар дүгнэлт гаргах үйл ажиллагааг хагас жил тутам зохион байгуулах шаардлагатай тухай холбогдох журамд<sup>27</sup> тусгасан байдаг. Сургуулийн орчинд тохиолдож буй хүүхдийн эрхийн зөрчлийн хамгийн түгээмэл хэлбэр болох үе тэнгийн дээрэлхэлтээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, бууруулахад чиглэсэн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхэд тандалт судалгаа хийх, илрүүлэх үйл явц ихээхэн ач холбогдолтой. Хяналт шалгалтын хүрээнд дотуур байр дахь үе тэнгийн дээрэлхэлтийг тандах, илрүүлэх зорилгоор дотуур байранд амьдардаг суралцагчидтай ярилцлага хийхэд дээд ангийн ах, эгч нар загнах, хоолны зааланд олон хүүхдийн дунд эвгүй байдалд оруулах, ерөөнд орж ирж айлгах, эд зүйл нэхэх тохиолдол гардаг талаар ярьж байв.

#### Тохиолдол 4.7

*... манай байранд хүүхдүүд ихэвчлэн нэг сумаас ирснээрээ, ах дүүсээрээ хамт нэг өрөөнд ордог. 11 дүгээр ангийн 1 эгч манай өрөөний охиныг дээрэлхээд, өчигдөр өрөөнд орж ирээд алгасан...*

*(Суралцагчидтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Хяналт шалгалтад хамрагдсан нийт дотуур байруудын 57 хувьд нь ялгаварлан гадуурхалт, үе тэнгийн дээрэлхэлт, хүчирхийлэл, гэмт хэрэг, зөрчил, болзошгүй эрсдэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, цахим гэмт хэрэг, зүй бус харьцаа сэдвээр, 43 хувьд нь эрүүл мэнд, амьдрах ухааны, эерэг харилцааны дадал бий болгох, амны хөндийн эрүүл мэнд зэрэг чиглэлээр сургалт зохион байгуулжээ. Дотуур байран дахь суралцагчид эцэг, эхээсээ хол, байнгын хараа хяналтгүй байдаг тул гэмт хэрэгт холбогдох, гэмт хэргийн хохирогч болох, үе тэнгийн дээрэлхэлтэд өртөх, ялгаварлагдан гадуурхагдаж болзошгүй тул суралцагчдад зориулсан сургалт, нөлөөллийн ажлыг тогтмол хийх, тэдний эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх бодлого, чиглэлийг дотуур байрын багш, сургуулийн удирдлага болон холбогдох байгууллагуудад үүрэг болгох зайлшгүй шаардлагатай байна.

#### Хяналтын камер

Дотуур байр дахь дарамт, хүчирхийлэл, үе тэнгийн дээрэлхэлтээс урьдчилан сэргийлэх, хүүхдийн эрхийг хамгаалах зорилгоор дотуур байрыг хяналтын камертай болгох түүнийг ашиглах, бичлэг хадгалах, хянах дүрэм, журмыг батлан мөрдүүлэх зохицуулалттай<sup>28</sup>. Хяналт

<sup>27</sup> Боловсролын байгууллагын сургалтын орчин, дотуур байранд хүүхэд хүчирхийлэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх журам, 3.2.1 дэх заалт.

<sup>28</sup> Боловсролын байгууллагын сургалтын орчин, дотуур байранд хүүхэд хүчирхийлэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх журмын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэг.

шалгалтад хамрагдсан дотуур байруудын 11 хувь нь хяналтын камер байршуулаагүй, 89 хувь нь суурилуулсан, үүнээс 38 хувь нь хяналтын камер ашиглах, бичлэг хадгалах, хянах журмыг баталж, 62 хувь нь дотоодын баримт бичгээр зохицуулагдаагүй байна.

#### Бүдүүвч 4.5 Хяналтын камер ашиглалт



Хяналтын камер ашиглах, бичлэг хадгалах, хянах журмыг баталсан дотуур байруудын хувьд камер хариуцах эзэн тодорхойгүй, хүн бүр үзэх, бичлэг ухраах хуулах боломжтой нөхцөл байдал тогтоогдсон. Түүнчлэн хяналтын камерын бичлэгийг 1 сараас доошгүй хугацаагаар хадгалах зохицуулалттай боловч 70-80 хувь нь 7-14 хоногийн хугацаатай камерын бичлэгийг хадгалж байна. Мөн хяналтын камер ашиглах, бичлэг хадгалах, хянах журам байхгүй, журам байсан ч нарийвчилсан зохицуулалтгүй, серверийн түлхүүрийг хэн хадгалах нь тодорхойгүй байгаа нь хүний хувийн мэдээллээ хамгаалуулах эрхийг зөрчиж байна.

Хяналтын камертай дотуур байруудын хувьд гадна эсхүл дотроо 1 хяналтын камертай, ихэнх камер нь ажилладаггүй, объектыг бүхэлд нь бичдэггүй, хяналтын камертай дотуур байрыг ашиглах боломжгүй болж хуучин эмнэлгийг дотуур байрын зориулалтаар ашиглахдаа камерыг шилжүүлж суурилуулаагүй зэрэг нөхцөл байдал илэрсэн. Камергүй газарт үе тэнгийн дээрэлхэлт, дарамт, хүчирхийлэл бий болох нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Иймд барилгын гадна, дотор орчин бүхэлдээ харагдахуйц камержуулалтыг хийх шаардлагатай байна. Дотуур байранд амьдарч буй суралцагчид болон багш нарын үе тэнгийн дээрэлхэлт, ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, сургалт нөлөөллийн ажил, арга хэмжээ дутмаг, хүний эрхийн мэдлэг олгох сургалт хангалтгүй, хяналтын камерын хүртээмжгүй байдал нь хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчилд өртөх, хохирох, үйлдэх зэрэг эрсдэлт нөхцөл байдлыг бий болгож байна.



## Хүүхэд хамгааллын бодлого

НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын Засгийн газрын V тайланд НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хороо (ХЭХ)-оос өгсөн дүгнэлт, зөвлөмжийн 25 дугаар зүйлд “... дотуур байранд суудаг болон сүм хийдэд шавилан суудаг гэх мэт эцэг, эхийнхээ хараа хяналтад амьдарч чадахгүй байгаа хүүхдүүдтэй ажилладаг хүмүүст чиглэсэн хүүхдийн эрхийн сургалт, ойлголт нэмэгдүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах, гомдол мэдээллээ өгөх үр дүнтэй арга хэрэгсэл, хүүхэд хамгааллын тогтолцоог хүртээмжтэй болгох замаар эдгээр хүүхдийн эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх бүхий л арга хэмжээг авах” талаар зөвлөсөн.

Сургалтын байгууллагын орчинд хүүхдийн эрхийн зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, үйлчилгээг системтэй, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд тусгайлсан бодлого, журам, хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулан, мөрдөж ажиллах нь ач холбогдолтойг харгалзан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиар “боловсролын салбар дахь хүүхэд хамгааллын бодлогыг тухайн байгууллагад хэрэгжүүлэхдээ хөтөлбөр, төлөвлөгөө гарган, мөрдөж ажиллана” гэж хуульчилж, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2022 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн “Хүүхэд хамгааллын бодлогыг хэрэгжүүлэх үлгэрчилсэн заавар батлах тухай” А/110 дугаар тушаалыг баталсан боловч дотуур байрын хувьд энэхүү зохицуулалт хэлбэрийн шинжтэй байна. Дотуур байрууд хүүхэд хамгааллын бодлого, хөтөлбөрийг баталдаг боловч төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх төсөв санхүүжилт байхгүй учир үр дүнгүй байна. Тухайлбал: Учирч болзошгүй эрсдэл, хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх, хүүхдийн бэртэл, гэмтэл, өвчлөл, сэтгэл санааны байдал, айдас, зан үйлд гарч байгаа сөрөг нөлөөллийн шалтгааныг тогтоох, хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчил, болзошгүй эрсдэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах, хариу үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлээр арга хэмжээ аваагүй байна. Иймд хүүхэд хамгааллын бодлого хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсвийг орон нутгийн сангаас эсхүл сургуулийн төсвийн зардлаар санхүүжүүлэх асуудлыг бодлого, журмаар зохицуулах шаардлагатай ба дотуур байрын багш, ажилчдыг чадавхжуулах, мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, хүний нөөцийг тогтвортой бэлтгэх, тасралтгүй байх зарчмыг харгалзан үзэх шаардлагатай.

Хяналт шалгалтын явцад зарим дотуур байрын орчин нөхцөлийг сайжруулах, хүүхдийн сурч хөгжих үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж, хүүхдийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг гадаад, дотоодын төсөл хөтөлбөр, олон улсын байгууллага, төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, буцалтгүй тусламжаар ус цэвэршүүлэгч байршуулах, номын сан, хөгжих өрөөг тохижуулах, камержуулах, зөөлөн эдийн шинэчлэлтийг хийсэн нь

сайшаалтай байх боловч төр хүүхдийн талаарх бодлогыг хүртээмжтэй, тэгш, нэгдсэн байдлаар хүргэх үүргээ хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

#### Тохиолдол 4.11

...Архангай аймгийн Хашаат сумын Засаг дарга хүүхэд хамгаалал болон дотуур байрын үйл ажиллагаанд 9.0 сая төгрөгийг 2022 оны ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн хурлаар батлуулсан сайн жишгийг дурдах нь зүйтэй...

(Хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)

Дотуур байрын үйл ажиллагаа, хүүхэд хамгааллын бодлого, хүүхдийн эрхийн хэрэгжилт нь хүний нөөцийн бодлого, санхүүжилттэй шууд хамааралтай. Хяналт шалгалтад хамрагдсан дотуур байруудад багшийн тоо нь суралцагчдын тоотой харьцуулахад бага буюу стандартаас<sup>29</sup> доогуур байна. Дотуур байр 51-100 хүүхэдтэй бол 2 багштай байх, 51-100 хүүхэдтэй дотуур байранд нэг багш, 101-150 хүүхэдэд 3 багш, 151-200 хүүхэдэд 4 багш ногдох ёстой бол 2 багш ажиллаж байна.

#### Бүдүүвч 4.6 Дотуур байрын багш, ажилтны хүртээмж, хувиар<sup>30</sup>

50 хүртэлх хүүхэдэд нэг мэргэжлийн тогооч байна уу?	64.3	14.3	21.4
6-10 настай 30 хүртэл хүүхэд тутамд нэг туслах багштай байна уу?	21.4	7.1	71.4
Дотуур байрын багш нь 5-аас доошгүй жил хүүхэдтэй ажилласан туршлагатай байна уу?	71.4	14.3	14.3
Дотуур байрын багш нь багш эсвэл нийгмийн ажилтан мэргэжилтэй юу?	71.4	7.1	21.4
Дотуур байрын 50 хүртэл хүүхэд тутамд нэг багш ногдох уу?	64.3	28.6	7.1

■ Сайн хангагдсан ■ Зарим талаараа хангагдсан ■ Огт хангагдаагүй

Улсын Их Хурлын 2020 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт "Алсын хараа-2050" Монгол Улсын урт хугацааны бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа"-ны 2 дугаар зүйлийн 2.1.24 дэх заалтад "Сургуулийн дотуур байрын менежментийг сайжруулан багш нарын ажлын ачааллын 10 хүртэлх хувьд дотуур байранд сурагчдын хөгжлийг дэмжих чиглэлээр хийсэн сургалт, хөгжлийн үйл ажиллагааны цагийг тооцдог байх зохицуулалт хийж, дотуур байрын хүүхэд хамгааллыг сайжруулна." гэж

<sup>29</sup> MNS 6781:2019 ЕБС-ийн сурагчдын дотуур байрын орчин, үйлчилгээ. Ерөнхий шаардлага, 7.3 дэх заалт.

<sup>30</sup> ХЭҮК, БШУЯ, "Эс Ай Си Эй" ХХК, Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдал хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, УБ, 2023 он, 132 дахь тал.

заасан ч дотуур байрын багш, ажилчид, эмчийн хүртээмжгүй байдлаас шалтгаалж хүүхдийн эрх зарим талаараа огт хангагдахгүй байна.

Дотуур байруудын 71.4 хувьд 6-10 настай хүүхэд тутамд нэг туслах багш байна гэсэн стандартын хэрэгжилт огт хангагдаагүй байна. Дотуур байрын багш нь багш эсхүл нийгмийн ажилтан мэргэжилтэй байх шаардлага 21.4 хувьд хангагдаагүй бол дотуур байрын багш 5-аас доошгүй жил хүүхэдтэй ажилласан туршлагатай байх шаардлага 14.3 хувьд хангагдаагүй байна. Бодит байдал дээр дотуур байрын багшийн цалин хангамж хангалтгүй нь ажиллах хүчний хомсдолыг үүсгэж байгаа бөгөөд ажилд орж буй зарим хүний тухайд дараагийн ажлаа олтлоо түр хугацаанд хийдэг нь ийнхүү дотуур байрын багшлах боловсон хүчний хүртээмж, стандартад нийцэхгүй байхад хүргэж байна.

#### Тохиолдол 4.8

*...Дотуур байрын багш нарын хувьд ачаалал ихтэй, уртасгасан цагаар ажилладаг, цалин багатай болохоор үндсэн мэргэжлээрээ ажиллахын өмнө туршлага хуримтлуулах гэж ажилд ороод сургуульд орон тоо гарахаар шилждэг. Дотуур байр дамжлага шиг л болоод байна...*

*(Багш, ажилчидтай хийсэн ярилцлагаас)*

Дотуур байрын багш нарын 32 хувь нь 3 хүртэл жил, 36 хувь нь 4-6 жил, 32 хувь нь 7-с дээш жил дотуур байранд ажиллаж байгаа бөгөөд хамгийн багадаа 1 жилээс хамгийн их нь 27 жил хүртэл ажиллаж байна.

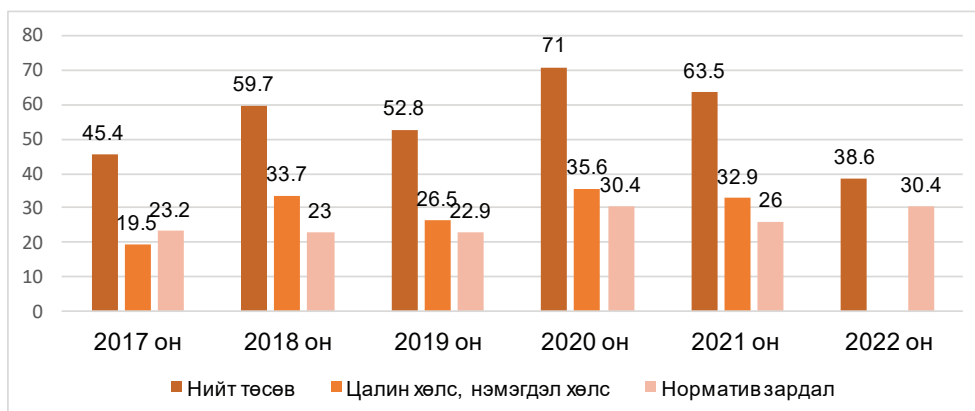
#### Тохиолдол 4.9

*...Увс аймгийн Баруунтуруун сумын сургуулийн дотуур байр 2021, 2022 оны хугацаанд нийт 11 багш, ажилтан ажлаас чөлөөлөгдсөн байна...*

*(Хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)*

БШУЯ-ны 2023 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдрийн 1<sup>6</sup>/920 дугаар албан бичгийн 2 дугаар хавсралтад дурдсанаар, ЕБС-ийн дотуур байрын үйлчилгээ, зориулалт арга хэмжээнд 2017-2022 онд 331.3 тэрбум төгрөгийн санхүүжилтийг олгожээ. Нийт төсөвт цалин хөлс, нэмэгдэл хөлс болон норматив зардал (эм бэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл, хоол хүнс, нормын хувцас, зөөлөн эдлэл) дийлэнх хувийг эзэлж байгаа нь хүүхэд хамгааллын бодлого, сургалт хөгжлийн үйл ажиллагаа, амьдрах орчин нөхцөлийг сайжруулахад чиглэсэн зардлыг төсөвлөдөггүйгээс дотуур байр дахь хүүхдийн дээрх эрх хөндөгдөж байна.

### Бүдүүвч 4.7 ЕБС-ийн дотуур байрын төсөв (тэрбум төгрөгөөр)



Дотуур байрын санхүүжилт хангалтгүй байдаг нь суралцагчаас дотуур байрын төлбөр, хураамж авах нөхцөлийг бүрдүүлж байж болзошгүй. Энэ нь Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.2.2 дахь хэсэгт заасан “ерөнхий боловсролын сургууль, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагын дотуур байранд төлбөргүй суух” суралцагчийн нийгмийн баталгаагаар хангагдах тухай заалтыг зөрчиж байна. Мөн зарим дотуур байрын хүүхдийн амьдрах өрөөний тохижилтыг эцэг, эх өөрсдөө хийжээ.

Дотуур байрын төсвийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг холбогдох байгууллагаас авахыг хүссэн боловч сүүлийн 5 жилийн хугацаанд их болон урсгал засвар хийсэн талаарх санхүүжилтийн мэдээлэл ирээгүй тул энэ талаар дүгнэлт хийх боломжгүй байв. Мөн дотуур байрын засварын ажил гүйцэтгэх сонгон шалгаруулалтын явцад хяналт хангалтгүйгээс гүйцэтгэгчээр шалгарсан аж ахуйн нэгж ажлаа гэрээт хугацаандаа гүйцэтгэхгүй байх, ажлыг орхих зэрэг хариуцлагагүй үйлдлээс болж тухайн дотуур байр ашиглалтад орохгүй байх, олон жил дамнаж буй нь хүүхдүүд стандартын шаардлагад нийцсэн дотуур байраар хангагдах боломж хязгаарлагдмал байна.

#### Тохиолдол 4.10

...Хэнтий аймгийн Хэрлэн сумын “Хан Хэнтий цогцолбор” сургуулийн дотуур байр 2022-2023 оны хичээлийн жилд хүүхэд тус бүрээс 30.0 мянган төгрөгийн төлбөр хурааж авсан...

(Суралцагчтай хийсэн ярилцлага болон баримт бичгийн хяналт шалгалтаар тогтоогдсон)

...Бичгийн шүүгээ, угаалгын машин, сандал, ширээ, хөшиг зэргийг бид гэрээсээ авч ирдэг. Ээж, аав авч өгсөн...

(Суралцагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

## ДҮГНЭЛТ

Хүүхдэд үзүүлж буй төрийн үйлчилгээ тэгш, хүртээмжтэй, ялгамжгүй байх шаардлагатай бөгөөд хүүхэд амьдарч буй нутаг дэвсгэр, орон зай, нөхцөл боломжоос үл хамааран стандартын шаардлага хангасан үйлчилгээг хүртэх эрхтэй. Ерөнхий боловсролын үйлчилгээг амьдарч байгаа газраасаа хүртэх боломжгүй хүүхдүүдэд дотуур байраар дамжуулан хүргэх тогтолцоог үндэсний хэмжээнд бүрдүүлсэн нь сайшаалтай байх боловч аймаг, сумын төв, алслагдсан суурин газрын дотуур байрын орчин нөхцөл, орон нутгийн болон сургуулийн удирдлагуудын идэвх санаачилгаас шалтгаалж үйлчилгээ, үйл ажиллагаа харилцан адилгүй байгаа нь учир дутагдалтай байна.

Монгол Улсын төрийн бодлогын алсын харааны тэргүүнд хүн бүрд чанартай боловсрол эзэмших тэгш боломж бүрдүүлэх, эрүүл чийрэг, эрдэм боловсролтой, эх оронч, хөрвөх чадвартай, оюунлаг, бүтээлч иргэнтэй болох зорилгыг хэрэгжүүлэх үндэсний боловсролын тогтолцооны салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг бол ЕБС-ийн дотуур байранд амьдарч буй суралцагчдын асуудал мөн бөгөөд дотуур байр дахь хүүхдийн эрхийн талаар бүх түвшинд анхаарал хандуулах нь чухал юм.

ЕБС-ийн дотуур байрын үйл ажиллагаа, орчин нөхцөл, хүртээмж, хүчин чадал зэрэг үндсэн суурь үзүүлэлт харилцан адилгүй байгаагаас шалтгаалж хүүхдийн эрхийн зөрчил харилцан адилгүй байх боловч зөрчил үүсэж болзошгүй нөхцөл байдал илэрсэн дотуур байруудын хувьд стандартын шаардлагыг бүрэн хангуулах, холбогдох эрх зүйн актуудын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, зохих өөрчлөлт, шинэчлэлийг зайлшгүй хийх шаардлагатай гэж үзэж байна. Дотуур байрын үйл ажиллагааны үндсэн баримт бичгүүд болох хүүхэд хамгааллын бодлого, сургалтын хөтөлбөр, дотоод журам, бүртгэл судалгааг бүрдүүлэх баримт бичгийн төдийд үйлдэж, үйл ажиллагаандаа мөрдлөг болгодоггүй, баримт бичигт тусгасан зорилго, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх төсөвгүй, хүний нөөц хүртээмжгүй байна.

Барилгын насжилтын хугацаа дууссан, хүүхэд амьдрахад аюултай орчинд хүүхэд амьдарсаар байгаа нь эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн ноцтой зөрчил тул цаашид дотуур байрын ашиглалтын хугацааг хуулиар тогтоосон буюу 15 жил тутамд барилга байгууламжийн төлөв байдалд барилгын улсын хяналтын асуудал эрхэлсэн байгууллагаар дүгнэлт гаргуулж, холбогдох арга хэмжээг авах нь зүйтэй. 2017-2022 онд ашиглалтад орсон дотуур байруудын хувьд стандартын шаардлагыг хангасан, хүүхэд эсэн мэнд, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөл бүрдсэн бол 1950-1990 онд баригдсан барилгад дотуур байрын үйл ажиллагаа явуулахад хүүхэд амьдрахад эрсдэлтэй байна. Түүнчлэн

бүх дотуур байруудыг дулааны төвийн шугамд холбох шаардлагатай ба ингэснээр гал тогоо, ариун цэврийн өрөө, усанд орох өрөө, угаалтуурын асуудлыг бүрэн шийдвэрлэх боломжтой.

Дотуур байрын хоолны амт чанар, илчлэг, хэмжээ, хүнсний хадгалалт хамгаалалт стандартын шаардлага хангахгүй, ундны ус хүрэлцээгүй, зөөврийн устай, зарим дотуур байр зориулалтын гал тогоогүй, угаалтуургүй, бие засах газаргүй, усанд орох болон угаалгын өрөөгүй байгаа нь хүүхдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчиж байна.

Мөн сүүлийн 5 жилийн судалгаагаар ЕБС-ийн дотуур байранд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо 2018-2019 онд өссөн, 2020 (КОВИД-19 цар тахлын хөл хориотой байсан) онд буурсан, 2021-2022 онд өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь боловсролын байгууллагын багш, ажилтан, суралцагчид нь хууль тогтоомж, сургуулийн дүрэм, журам, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрт тусгагдсан хүний эрхийн баталгаа, хэм хэмжээ, хязгаарлалтын талаар ойлголт, мэдлэг хангалтгүй, сургалтын хөтөлбөр агуулгад хүний эрхийн талаар тодорхой хэмжээнд туссан ч жендерийн эрх тэгш байдал, хүчирхийллийн тухай ойлголт мэдээлэл, үзэл санаа дутагдалтай байна гэж дүгнэж байна.

Хяналт шалгалт болон судалгаанд хамрагдсан дотуур байруудаас харахад дотуур байрын үйл ажиллагаа нь хүүхдийн сурч боловсрох, хөгжих эрхийг орхигдуулж байж болзошгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, зарим дотуур байр номын сангүй, хөгжих өрөөгүй, номын сантай нь стандартын шаардлага хангахгүй, ажилладаггүй, ном байхгүй, өрөө тасалгаандаа хичээл хийх ширээ сандал хүрэлцээгүй, гэрэлтүүлэг тааруу, хүүхдүүд орон дээрээ хичээлээ хийдэг зэрэг нөхцөл байдал илэрч байна. Энэ нь дотуур байранд хүүхдийг сурч, хөгжихөд нь дэмжлэг болохуйц үйл ажиллагаа хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Дотуур байрын үйлчилгээ нь суралцагчдын амьдралын хэвийн аюулгүй нөхцөлийг бүрдүүлэх, асран хамгаалах, эрүүл мэнд, хөгжил хамгаалал, хоол хүнсний үйлчилгээ үзүүлэх цогц арга хэмжээ байхаар стандартад заасан байх боловч дээрх нөхцөл байдал, зөрчил, дутагдал байсаар байгаа нь дотуур байр нь стандартын шаардлага хангахгүй, хүүхдийн эрхийн баталгааг хангах үйлчилгээ үзүүлж чадахгүй байна гэж дүгнэж байна.

## **САНАЛ**

Шаардлага хангахгүй ЕБС-ийн дотуур байрын жагсаалтыг гаргаж үе шаттай стандартын шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх төлөвлөгөө гарган хөрөнгийн асуудлыг шийдвэрлэх;

Дотуур байрын гадна болон дотор орчны аюулгүй байдал, хоол хүнс, цэвэр усны хангамж, хэрэглээнд тавих хяналтыг тогтмолжуулах;

Дотуур байр дахь хүүхэд хамгааллын бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсөв, хөрөнгийг заавал тусгадаг болох;

Дотуур байрын багш, туслах, эмч, сэтгэл зүйч, жижүүр, үйлчилгээний ажилтны орон тоог дотуур байрын хүчин чадал, суралцагчдын тоотой уялдуулан баталж, цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн баталгаагаар хангах арга хэмжээг төсөвт тусган хэрэгжүүлэх;

Дотуур байрын багш болон ажилчдыг чадавхжуулах, мэргэжил дээшлүүлэх, туршлага солилцох хамтын ажиллагааг сайжруулах, хүний эрхийн боловсрол олгох, орон нутгийн холбогдох эрх бүхий байгууллагуудын уялдаа холбоог нэмэгдүүлэн хүүхэд хамгааллын бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх.

### 4.3. ХҮҮХДИЙН ЭРХИЙН ХУУЛЬ ЗҮЙН ХОРООНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Монгол Улс сүүлийн жилүүдэд хүүхдийн эрхийг хамгаалж баталгаажуулсан эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хүүхэд хамгааллын тогтолцоог сайжруулах чиглэлд чамлахааргүй хүчин чармайлт гаргаж байна. Хүүхэд харах үйлчилгээний тухай<sup>31</sup>, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай<sup>32</sup>, Хүүхдийн эрхийн тухай<sup>33</sup>, Хүүхэд хамгааллын тухай<sup>34</sup>, Эрүүгийн хууль<sup>35</sup>, Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай<sup>36</sup> зэрэг хуулиуд батлагдаж, хүүхэд хамгааллын хамтарсан баг, түр хамгаалах байр, нэг цэгийн үйлчилгээний төв, хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо зэрэг хүүхэд хамгааллын шинэ механизмууд хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдохоос урьдчилан сэргийлэх, хүүхэд, багачуудыг хамгаалах боломж, нөхцөл өргөн хүрээнд бүрдсэн.

Гэсэн хэдий ч сүүлийн таван жилийн статистик мэдээллийг авч үзвэл, хүүхэд хохирсон, холбогдсон гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо буурахгүй байна. Тухайлбал: хүүхэд хохирсон гэмт хэрэг 2018 онд 1688, 2019 онд 1598, 2020 онд 1181, 2021 онд 1365, 2022 оны байдлаар 2014 байна. Харин хүүхэд гэмт хэрэгт холбогдсон байдлыг авч үзвэл 2018 онд 956,

<sup>31</sup> 2015 оны 07 дугаар сарын 02-н өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail/11223>

<sup>32</sup> 2016 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12393>

<sup>33</sup> 2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11709>

<sup>34</sup> 2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11710>

<sup>35</sup> 2015 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634>

<sup>36</sup> 2019 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдөр батлагдсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail/14700&menuid=91>

2019 онд 1356, 2020 онд 990, 2021 онд 921, 2022 онд 1540 хүүхэд гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдсан.<sup>37</sup>

#### **Хүснэгт 4.3 Хүүхэд хамгийн их хохирсон гэмт хэргийн төрөл, тоо (2018-2022 он)<sup>38</sup>**

Д/д	Гэмт хэргийн төрөл	2018-2022 он					Нийт
		2018	2019	2020	2021	2022	
1.	Хүний амьд явах эрхийн эсрэг гэмт хэрэг	47	61	38	38	46	230
2.	Хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	445	505	430	471	674	2525
3.	Хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	312	359	359	362	458	1850
4.	Өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг	660	410	198	293	527	2088
5.	Кибер аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	-	-	29	10	10	49
6.	Хөдөлгөөний аюулгүй байдал, тээврийн хэрэгслийн ашиглалтын журмын эсрэг гэмт хэрэг	192	206	155	156	230	939
7.	Хүүхдийн эсрэг гэмт хэрэг	9	26	16	28	51	130

Хүүхэд бүр эрүүл, аюулгүй орчинд өсөж, хөгжих, аливаа төрлийн хүчирхийллээс ангид байх эрхийг хангах, хамгаалахад чиглэсэн нийгмийн бүх салбарын үйл ажиллагаа, үйлчилгээ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлдэг. Хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагаа нь мэргэжлийн, оролцоонд тулгуурласан, уялдаа холбоотой, цогц байх нь нэн чухал юм.

Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо (цаашид “ХЭХЗХ” гэх) нь хүүхэд хамгааллын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд гэмт хэрэгт холбогдсон, гэмт хэргийн гэрч, хохирогч болсон хүүхдийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л шатанд хамгаалах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хүүхдэд ээлтэй явуулах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад сэтгэл зүй, нийгэм, эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлийг даван туулах, хүүхдийг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс ангид байлгах, дахин гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдохоос урьдчилан сэргийлэх, сургалт, хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хүмүүжиж байгаад суллагдсан хүүхдийг нийгэмд

<sup>37</sup> ЦЕГ-ын 2023 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн 13/510 дугаар албан бичгээр ирүүлсэн статистик мэдээлэл

<sup>38</sup> ЦЕГ-ын 2023 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн 13/510 дугаар албан бичгээр ирүүлсэн статистик мэдээлэл



хэвийн амьдрахад нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх чиг үүрэг бүхий бүтэц болно.

Монгол Улсад анх 1964 онд “Насанд хүрээгүй этгээдийн хэрэг эрхлэх комисс”-ыг байгуулах дүрмийг баталж байсан бөгөөд уг комиссын үйл ажиллагаа 1990 оны эхэн буюу шинэ Үндсэн хууль батлагдан гарах хүртэл амжилттай хэрэгжиж хэрэг, зөрчилд холбогдсон насанд хүрээгүй хүний хүмүүжил төлөвшилтэй холбоотой асуудалд анхаарал хандуулж байсан байна<sup>39</sup>. Энэ нь хөгжин өөрчлөгдсөөр өнөөгийн Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо<sup>40</sup> болжээ.

ХЭХЗХ байгуулагдаад 6 жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь сайшаалтай боловч үйл ажиллагаа нь жигдрээгүй, шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлууд байсаар байна. Энэ талаар “Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн” ТББ-аас 2021 онд хийсэн “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт” үнэлгээний тайланд “хууль зүйн хорооны гишүүд, ажлын албаны ажилтнууд хууль тогтоомж, журамд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд ажлын ачаалал их, хүний нөөц хангагдаагүй, санхүүжилт дутмаг, үнэлгээ, урамшуулал байхгүй, ажил үүрэг, үйлчилгээний нэр төрөл нарийвчлагдаагүй эсхүл хэрэгжүүлэх механизм тодорхойгүй байх зэрэг олон асуудал хүний эрхийг хангах, хүүхэд хамгааллын үр дүнтэй тогтолцоог хөгжүүлэхэд бэрхшээл болон тулгарч байна.”<sup>41</sup> гэж дүгнэсэн байна.

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газраас өгч буй мэдээллээр ХЭХЗХ нь 2022 онд гэмт хэргийн хохирогч болсон 2014 хүүхдээс 703, гэмт хэрэгт холбогдсон 1540 хүүхдээс 577, гэмт хэргийн гэрч 211 нийт 1491<sup>42</sup> хүүхэдэд үйлчилгээ үзүүлжээ. Энэ нь ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаа хүүхэд бүрд хүрч ажиллаж чадаагүй, үйл ажиллагаа нь хүртээмжтэй, хүрэлцээтэй байж чадаагүй гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байна.

Гэмт хэргийн гэрч, хохирогч, холбогдогч хүүхэд нь сэтгэл санааны цочролд ордог бөгөөд тэдэнд учирсан сэтгэл зүйн гэмтэл, сэтгэл санааны хохирол удаан хугацаанд үргэлжилж, үр дагавар нь харилцан адилгүй илэрдэг. Тиймээс эдгээр хүүхдүүдэд тус бүрийн нөхцөл байдал, онцлогийг харгалзан хариу арга хэмжээг цогц байдлаар төлөвлөж авах,

<sup>39</sup> Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн ТББ, “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт үнэлгээний тайлан”, УБ хот, 2021 он, 12 дахь тал.

<sup>40</sup> Монгол Улс 2016 онд Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг тус тус баталсан бөгөөд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1, 15.3 дахь хэсэгт заасны дагуу Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/51, А/69 дүгээр хамтарсан тушаал гарч Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороог байгуулсан.

<sup>41</sup> Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн ТББ, “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт үнэлгээний тайлан” УБ хот, 2021 он

<sup>42</sup> Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын 2022 оны нэгтгэсэн тайлангаас

салбар дундын уялдаа холбоог сайтар хангаж ажиллах, нөхөн сэргээх үйлчилгээг орхигдуулахгүй байх нь чухал юм.

ХЭҮК-оос 2022-2023 онуудад ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт шалгалтын явцад<sup>43</sup> ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаатай холбоотой баримт, мэдээлэл дутуу, хуралдаан нь хэлбэр төдий явагддаг, ирц бүрддэггүй, хорооны үйл ажиллагаа, гишүүдийн чадавхыг бэхжүүлэх ажил хангалтгүй байснаас гадна хорооны хуралдааны тэмдэглэлд үзлэг хийхэд хуралдаанаар хэлэлцсэн гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хүүхдийн асуудал цөөн байсан ба хорооноос үйлчилгээ авсан хүүхдүүд бодитой үйлчилгээ авсан эсэх нь эргэлзээ төрүүлж байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй.

#### **4.3.1. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүтэц, зохион байгуулалт, санхүүжилт**

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/51, А/69 дүгээр тушаалаар батлагдсан журмын дагуу ХЭХЗХ-г аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын Хууль, эрх зүйн хэлтсийн дарга нар тэргүүлж, хорооны гишүүдийн бүрэлдэхүүний ихэнхийг төрийн захиргааны дунд шатны удирдах албан тушаалтан, албан хаагчид эзэлж байсан. Энэ нь салбар дундын зохицуулалт хийх, шийдвэр гаргах, төсөв, хөрөнгийн асуудал шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байсан төдийгүй хорооны хуралдааны ирц бүрдэх, шийдвэрийн биелэлтийг хангуулахад үр нөлөөтэй байж чадаагүй байна.

“Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн” ТББ-аас 2021 онд хийсэн “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт” үнэлгээний үр дүнг үндэслэн Хорооны үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх, тогтмолжуулах үүднээс Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2021 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/190, А/280 дугаар хамтарсан тушаалаар “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”<sup>44</sup>-ыг шинэчлэн баталсан.

Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмын дагуу 2022 онд аймаг, дүүргийн Засаг даргын захирамжаар 21 аймаг, 9 дүүрэг болон сум дундын шүүхтэй 9 суманд ХЭХЗХ шинэчлэн байгуулсан байна. Өнөөдрийн байдлаар нийт 39 ХЭХЗХ 451 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> ХЭҮК-оос 2022-2023 онд 20 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн ХЭХЗХ-нд хяналт шалгалт хийсэн.

<sup>44</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16389706957731&showType=1>

<sup>45</sup> Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын 2022 оны нэгтгэсэн тайлангаас

**Хүснэгт 4.4 Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн  
(харьцуулсан хүснэгт)**

Д/д	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/51, А/69 дүгээр (бүрэлдэхүүн 11)	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2021 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/190, А/280 дугаар (бүрэлдэхүүн 12+3 зөвшилцсөнөөр)	Өөрчлөлт
Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны дарга			
1	Тухайн шатны Засаг даргын Тамгын газрын хууль зүйн хэлтсийн дарга	Аймаг, дүүргийн Засаг даргын орлогч	Өөрчлөгдсөн
Хорооны нарийн бичгийн дарга бөгөөд Ажлын албаны дарга			
2	Аймаг, дүүргийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага	Аймаг, дүүргийн Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн асуудал хариуцсан газар /хэлтэс/-ын дарга	Хэвээрээ, нэршил өөрчлөгдсөн
Гишүүд			
3	Аймаг, дүүрэг дэх шүүхийн Тамгын газрын төлөөлөл	Аймаг, дүүрэг дэх шүүхийн Тамгын газрын дарга	Хэвээрээ
4	Аймаг, дүүргийн Прокурор, сум дундын ахлах прокурор	Аймаг, дүүргийн Прокурорын газрын ерөнхий прокурор	Албан тушаал өөрчлөгдсөн
5	Аймаг, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нарийн бичгийн дарга	Аймаг, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нарийн бичгийн дарга	Хэвээрээ
6	Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны дарга	Аймаг, дүүргийн хууль, эрх зүйн асуудал хариуцсан нэгжийн дарга	Өөрчлөгдсөн
7	-	Аймаг, дүүргийн Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах салбар зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга	Хорооны даргаас гишүүн болсон
8	Боловсрол, соёлын газар /хэлтэс/-ын дарга	боловсролын асуудал хариуцсан газар /хэлтэс/-ын дарга	Хэвээрээ, нэршил өөрчлөгдсөн
9	Эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан газар /нэгдэл/-ын дарга	Аймаг, дүүргийн эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан газар /хэлтэс/-ын дарга;	Хэвээрээ, нэршил өөрчлөгдсөн, дүүрэг нэмэгдсэн
10	Хөдөлмөр, нийгмийн халамжийн газар /хэлтэс/-ын дарга	Аймаг, дүүргийн хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээ хариуцсан газар /хэлтэс/-ын дарга;	Хэвээрээ, нэршил өөрчлөгдсөн

11	Аймаг, дүүргийн Цагдаагийн газар / хэлтэс/-ын дарга	Аймаг, дүүргийн Цагдаагийн газар /хэлтэс/-ын дарга	хэвээрээ
12	-	Аймаг, дүүргийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар / хэлтэс/-ын дарга	Шинээр нэмэгдсэн
13	Монголын хуульчдын холбооны гишүүн өмгөөлөгч	Өмгөөлөгчдийн холбооны аймаг, дүүргийн салбар зөвлөлийн дарга /зөвшилцсөнөөр/	Шинээр нэмэгдсэн, албан тушаал заасан
14	Хүүхэд гэр бүлд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагын төлөөлөл	Аймаг, дүүрэгт гэр бүл, хүүхдийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагын төлөөлөл / зөвшилцсөнөөр/	Шинээр нэмэгдсэн
15	-	Аймаг, дүүргийн хүүхдийн элч / зөвшилцсөнөөр/	Шинээр нэмэгдсэн

Шинэчлэн батлагдсан журмаар<sup>46</sup> ХЭХЗХ-г аймаг, дүүргийн Засаг даргын орлогч ахалж, зарим байгууллагын төлөөлөл биш дарга нарыг оруулсан нь Хорооны шийдвэр гаргах үйл явцыг хурдасгах, төсвийн асуудлыг шийдвэрлэхэд ахиц гарна гэсэн хүлээлт байна. Мөн ХЭХЗХ-ны шинэ бүрэлдэхүүнд иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, хүүхдийн эрхийн элчийг оруулсан нь хүүхдийн эрхийн асуудалд иргэний нийгмийн оролцоог хангасан, ач холбогдолтой шийдвэр болжээ.

Гэвч ХЭХЗХ-ны дарга, нарийн бичгийн дарга нь хууль, журам болон Засаг даргын захирамж, бусад хэлбэрээр үүрэг болгосон цаг үеийн шинжтэй олон зөвлөл, комисс, хороо, ажлын хэсэгт ажилладаг, хорооны гишүүд байгууллагын дарга нар байх нь хуралдаа биечлэн оролцохгүй төлөөллөө явуулдаг, улмаар хорооны үйл ажиллагаа доголдох эрсдэл өндөр хэвээр байна.

#### Тохиолдол 4.12

...Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүнд дандаа дарга нар байдаг учраас ажил ихтэй гээд цуглуулахад бэрхшээлтэй байдаг. Түүнээс гадна одоог хүртэл хорооны үйл ажиллагаа, зорилгыг ойлгоогүй Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын ажлыг хийж байна гэх хандлага байдаг. Уулзалт зарлах болгонд Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны журмыг хавсаргадаг боловч нэгдсэн нэг ойлголтод хүрч, гар нийлж ажиллаж чадаагүй л байна...

(Хорооны гишүүдтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагаас)

<sup>46</sup> ХНХС, ХЗДХСайдын 2021 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/190, А/280.

### Тохиолдол 4.13

...Манай Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын мэргэжилтнүүд ихэвчлэн залуухан эмэгтэйчүүд байдаг. Бид хэдэн хүүхдүүдийнхээ хойноос өдөр, шөнийн цаг ялгалгүй л явдаг. Бидэнд өдөр тутамд тулгардаг зүйл нийгмийн хамгийн эмзэг, хэцүү асуудлууд байдаг. Түр хамгаалах байр байхгүй, хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдээ гэртээ авчрах, хоол, унааны мөнгө өөрөөсөө өгөх тохиолдол байдаг. Цалин багатай хэрнээ өдөр шөнөгүй ажилладаг учраас залуучууд ирээдүйгээ бодоод 1, 2 жилээс хэтрэхгүй ажиллаад л ажлаасаа гардаг. Энэ салбарыг мэргэшсэн, сайн төрийн албан хаагчидтай болгоно гэвэл тэдний ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгаанд анхаарч үзэх хэрэгтэй байна.

(Хорооны гишүүдтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагаас)

ХЭХЗХ нь үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөнөөс гадна хүүхдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалах боломжийг бүрдүүлэх, сайжруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө<sup>47</sup>, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө<sup>48</sup>, сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хүмүүжиж байгаад суллагдсан хүүхдийг нийгэмд хэвийн амьдрахад нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх, хууль зөрчсөн хүүхдэд зөв хүмүүжил олгох, хорт зуршлаас ангижрахад чиглэгдсэн боловсрол, мэргэжил, мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, амьдрах ухаан, эрх зүйн анхан шатны мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулах төлөвлөгөө<sup>49</sup>, хорооны гишүүд болон хамтран ажилладаг байгууллагын албан хаагчдыг чадавхжуулах ажлыг зохион байгуулах хөтөлбөр<sup>50</sup> зэргийг батлуулан хэрэгжүүлэх ёстой боловч үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөг л батлан хэрэгжүүлж байна.

Хүүхэд хамгааллын ялангуяа гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, гэрч, хохирогч хүүхдийн эрхийг хангах, хамгаалах асуудал нь олон талын оролцоо, хамтын ажиллагаанд тулгуурладаг, мэргэшсэн байдал, мэдрэмж, хандлага, салбар хоорондын нарийн зохицуулалт, хамтын ажиллагаа шаарддаг, тасралтгүй хөгжих ёстой зүйл бөгөөд цаашид журмын<sup>51</sup> 4 дүгээр зүйлийн 4.4.8 дахь “Хууль зүйн хорооны гишүүд

<sup>47</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.4.

<sup>48</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.5

<sup>49</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.6

<sup>50</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.8

<sup>51</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”

болон хамтран ажилладаг байгууллагын албан хаагчдыг чадавхжуулах ажлыг зохион байгуулах хөтөлбөр"-ийг ХЭХЗХ-ны гишүүдийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай сургалтын хэрэгцээ шаардлагын дагуу батлан хэрэгжүүлж, хүүхдийн эрхийн чиглэлээр мэргэшсэн гишүүдтэй болоход анхаарах шаардлагатай байна.

ХЭХЗХ-ны бүрэлдэхүүнд багтсан байгууллага бүрийн хүлээх чиг үүрэг тодорхой байгаа хэдий ч хорооны жилийн төлөвлөгөө болон байгууллагын төлөвлөгөөнд бүрэн тусгахгүй байгаагаас хорооны төлөвлөгөөний тайлан нь Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын үйл ажиллагааны тайлан хэлбэрээр гарч байна.

Түүнчлэн ХЭХЗХ нь үйл ажиллагаандаа Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.11 дэх заалтад “архивын баримтын нэр төрөл, хадгалах хугацааны үлгэрчилсэн болон салбарын жагсаалтыг батлах” гэж заасны дагуу архивын баримтын нэр төрөл, хадгалах хугацааны жагсаалтад оруулж, мөрдөхгүй байгаагаас хорооны баримт материалууд тусдаа нэгж болон архивлагдахгүй, Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар дээр хадгалагдаж байна.

ХЭХЗХ нь тусгайлсан төсөвгүй ба хорооны үйл ажиллагаанд шаардлагатай төсвийг шийдвэрлэх хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.2 дахь хэсэгт “иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор хүүхэд хамгааллын хамтарсан баг, хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны ажил, үйлчилгээний зардал, нийгмийн ажилтны урамшууллыг улс болон орон нутгийн төсөвт тусган санхүүжүүлнэ.” гэж заасан.

#### **Хүснэгт 4.5 Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны санхүүжилтийн мэдээ**

Санхүүгийн эх үүсвэр	Хэмжээ
Хүүхэд хамгааллын зардал	138,404,622 төгрөг
Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал ба Засаг даргын нөөц сан	39,350,000 төгрөг
Орон нутгийн төсөв	19,445,800 төгрөг
Бусад	3,000,000 төгрөг
Нийт	200,200,422 төгрөг

Дээрх санхүүжилтийн мэдээллээс харахад ХЭХЗХ-дын 2022 онд үйл ажиллагаа явуулсан зардлын 69,1 хувь нь хүүхэд хамгааллын зардал буюу Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын зардлаас гарсан байна. “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт” үнэлгээний тайланд ХЭХЗХ-оос хүүхдэд үзүүлэх үйлчилгээнд

тулгардаг хүндрэлтэй асуудлыг үйл ажиллагаа, үйлчилгээнд шаардлагатай төсөв хөрөнгө дутмаг байдал гэж үнэлгээнд хамрагдсан хорооны гишүүдийн 57 хувь<sup>52</sup> нь үзжээ.

ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын явцад зарим аймгийн хороо төлөвлөгөө баталсан хэдий ч ямар ч төсөв тусгаагүй, төсөв хөрөнгө шийдвэрлүүлэх тал дээр холбогдох байгууллагуудад хандсан албан бичиг, хүсэлт явуулаагүй, төсвийг шийдвэрлэх хууль эрх зүйн үндэслэлээ мэдэхгүй байв. Энэ нь ХЭХЗХ-г Засаг даргын орлогчоор ахлуулах шийдвэрийн үр дүн төдийлөн хангалттай бус байгааг илтгэж байна.

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газраас 16 аймгийн ХЭХЗХ-ны 2022 оны үйл ажиллагааны тайланд дүн шинжилгээ хийхэд төлөвлөгөө батлахдаа дийлэнх нь хорооны үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээгээр мөнгө төсөвлөсөн байх боловч тайлагнахдаа төсвийн зарцуулсан байдал, эх үүсвэр тодорхойгүй, мөнгөн дүн зөрүүтэй тохиолдол элбэг байна. Энэ нь ХЭХЗХ-ны зүгээс хийж хэрэгжүүлсэн ажлыг тайлагнадаггүй, байгууллага тус бүр чиг үүргийн хүрээнд хүүхэд хамгааллын чиглэлээр хэрэгжүүлсэн ажлаа нэгтгэх байдлаар тайлагнаж байгаатай холбоотой байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.2 дахь хэсэгт “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор хүүхэд хамгааллын хамтарсан баг, хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны ажил, үйлчилгээний зардал, нийгмийн ажилтны урамшууллыг улс болон орон нутгийн төсөвт тусган санхүүжүүлнэ.”, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.8.5.дахь заалтад “Хууль зүйн хороо, Ажлын албаны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсөв, санхүүжилтийг холбогдох байгууллагад танилцуулж шийдвэрлүүлэх”, 3.13.2 дахь заалтад “Хууль зүйн хорооны бодлого, чиглэлийг иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бодлого, шийдвэр, төсөвт тусгах, үйл ажиллагааг нь уялдуулах” гэсэн төсөв шийдвэрлүүлэх боломжтой хууль, журмын заалтууд байгаа боловч хорооны дарга, гишүүд хорооны үйл ажиллагааны төлөвлөлт, төсөв шийдвэрлүүлэх ажилд идэвх, санаачилгагүй хандаж, хорооны Ажлын албаны ажлыг хавсарга байдлаар хийж байна.

<sup>52</sup> Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн ТББ, “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт үнэлгээний тайлан” УБ хот, 2021 он, 31 дэх тал

#### Тохиолдол 4.14

*Хорооны гишүүдээ цуглуулж, хуралдах гэж хэцүү ажил байдаг. Зарим нь хорооны гишүүнээр ажилласны урамшуулал мөнгө байхгүй юм уу. Та нарт мөнгө байгаа. Энэ асуудлаа шийдээрэй гэж хэлсэн.*

*(Хорооны гишүүдтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагаас)*

Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр хуралдаан бөгөөд Хууль зүйн хорооны гишүүн хуралдаанд биечлэн оролцох үүрэгтэй. ХЭХЗХ нь 2022 онд нийт 58<sup>53</sup> удаа хуралдаан зохион байгуулж, хороогоор үйлчилгээ авч буй хүүхдийн чанар хүртээмжид анхааран ажиллалаа хэмээн Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын 2022 оны нэгдсэн тайланд дурдсаныг нийт үйл ажиллагаа явуулж буй 39 хороотой харьцуулбал 1 хороо дунджаар 1.4 удаа хуралдсан гэсэн үзүүлэлт гарч байна. Энэ нь Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.10 дахь хэсэгт “Хууль зүйн хороо улиралд нэгээс доошгүй удаа хуралдана.” гэсэн зохицуулалттай нийцэхгүй байхаас гадна Хорооны үйл ажиллагааны чанар, хүртээмж тун хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна.

ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын явцад ХЭХЗХ-ны Ажлын албанаас хорооны хуралдааны ирц, идэвх сул, ялангуяа шүүх, прокурор, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын дарга нар хуралдаа биечлэн оролцдоггүй, төлөөлөл оролцуулах тохиолдол нийтлэг байна. Мөн салбар хоорондын мэдээлэл солилцоо, уялдаа холбоо муу тул гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хүүхдийн талаарх мэдээллийг цагдаагийн байгууллагаас цаг алдалгүй хүлээн авч шийдвэрлэх байдал хангалтгүй, нууц хэмээн өгөхгүй байх тохиолдол байна. Мөн Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газраас ирүүлсэн 16 аймгийн 2022 оны үйл ажиллагааны тайлангаас хорооны хуралдсан байдал дүн шинжилгээ хийхэд 2-5 удаа хуралдсан байх бөгөөд 1-20 хүүхдийн асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэжээ байна. 3 аймаг хагас жилийн тайлан ирүүлсэн, 3 аймаг хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудал нь тодорхойгүй байна. Энэ нь хороодын үйл ажиллагааг нэгдсэн удирдлага, арга зүйгээр хангах чиг үүрэгтэй Гэр бүл, хүүхэд, залуучууд хөгжлийн газраас хороодын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийх, тайлан мэдээг нэгтгэх, нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэх ажил хангалтгүйг харуулж байна.

Түүнчлэн ХЭХЗХ-ны гишүүдээс тохиолдол бүрд хуралдах бус тохиолдлыг хэргийн байдлаар ангилж, онцгой анхаарал татсан, зайлшгүй туслалцаа, үйлчилгээ шаардлагатай хүүхдийн асуудал дээр хуралдах санал ч гарч байв. Тиймээс хороог үр дүнтэй хуралдуулах,

<sup>53</sup> Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газрын 2022 оны нэгтгэсэн тайлан.



салбар хоорондын уялдаа холбоо, сахилга хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд онцгойлон анхаарах, хуралдааны дэгтэй болох, хэлэлцэх асуудлыг хорооны гишүүдийн оролцоо, чиг үүргийн онцлогийг харгалзан нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

#### Тохиолдол 4.15

*Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны ажлын алба нь үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний дагуу хүүхэд хамгааллын чиглэлээр тодорхой ажлуудыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлж байгаа боловч хорооны гишүүдийн оролцоо сул. Хороо хүүхдийн эрхийн зөрчил, гэмт хэрэгт холбоотой кэйс гарах тохиолдол бүрд хуралдаж, хорооны гишүүдийн ажил үүргийн хүрээнд төлөвлөгөө гарган оролцоо, хамтын ажиллагааг сайжруулж, чиг үүргийн хэрэгжилтийг хангуулах шаардлагатай байна. Хорооноос үйлчилгээ авч байгаа хүүхэд бүрийн оршин суугаа сумын хамтарсан багтай төлөвлөгөө гаргаж, хэрэгжүүлж хамтран ажиллах байдал хангалтгүй байдаг гэжээ.*

*(ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)*

ХЭХЗХ нь үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөгөө хэлэлцэж, холбогдох шатны Хүүхдийн төлөө зөвлөлөөр батлуулдаг<sup>54</sup> бөгөөд хяналт шалгалтын явцад төлөвлөгөөгөө батлуулахаар Хүүхдийн төлөө зөвлөлд өгсөн боловч зөвлөл хуралдаагүй, хэлэлцэх асуудалд нь тусгагдаагүй тул буцаасан, ХЭҮК-оос зөвлөмж ирсний дараа хуралдана гэх мэт тохиолдол гарсан нь хорооны дарга, гишүүд хууль тогтоомж, дүрэм, журмаа судлаагүй, энэ талын мэдлэг мэдээлэл хомс байгааг илтгэж байна.

ХЭХЗХ нь гэр бүл, хүүхдийн нэр төр, эмзэг мэдээлэл мэдээлэлтэй шууд танилцаж ажилладаг тул нууцыг чандлан хадгалах үүрэг хүлээдэг<sup>55</sup>. ХЭХЗХ-ны Ажлын албанаас жилийн эхэнд гишүүдтэйгээ нэг удаа нууцын гэрээ байгуулдаг байгаа боловч ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаатай танилцах эрх бүхий албан тушаалтнуудад нууцын баталгаанд гарын үсэг зуруулахгүй хүүхдийн хувийн хэрэг, мэдээллүүдээ өгч байгаа нь хүүхдийн хувийн мэдээлэл алдагдах эрсдэл үүсгэж байна.

Тухайлбал: хяналт шалгалтын явцад Говьсүмбэр аймаг, Багануур дүүргийн ХЭХЗХ-ны гишүүд материалаа гаргаж өгөхийн өмнө нууцын баталгаанд гарын үсэг зуруулж байсан бол бусад аймгууд гарын үсэг зуруулалгүй хувийн хэрэг, материалаа гаргаж өгч байсан нь нууцын баталгаа гаргуулж хэвшээгүй байдлыг илтгэж байна. Түүнчлэн хэд хэдэн

<sup>54</sup> "Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам"-ын 4.4.2

<sup>55</sup> "Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам"-ын 3.9.7

хүүхдийн хувийн хэргийг нэг архивын хадгаламжийн нэгж болгон үдсэн, гэрч, хохирогч, холбогдогч зэргээр ялгаж хувийн хэрэг үүсгээгүй нийтлэг зөрчил илэрсэн.

ХЭХЗХ нь 2021 онд 1073, 2022 онд 1491<sup>56</sup> хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлсэн нь хороогоор үйлчлүүлэх хэрэгцээ, шаардлага үүссэн хүүхдийн тоо өсөж байгааг харуулж байгаа тул ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагааны чанар хүртээмжийг сайжруулах, хүүхдийн асуудлыг шийдвэрлэхэд гишүүн байгууллагуудын оролцоог нэмэгдүүлж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацааг боломжит хамгийн шуурхай байдлаар шийдвэрлэхэд анхаарах шаардлагатай.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах тусам хүүхдийн сэтгэл зүйд сөргөөр нөлөөлөх, мэдүүлгээ олон дахин өгч давхар давхар хохирох, гэр бүлийн нөлөөнд автаж мэдүүлгээсээ татгалзахад хүргэж байгаа байдалд онцгой анхаарал хандуулж, хүүхдийн эрхийн чиглэлээр мэргэшсэн алба хаагчдын тоог нэмэгдүүлэх, тогтвортой ажиллах хөшүүрэг бий болгох нь чухал юм.

#### Тохиолдол 4.16

*Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн гэмт хэрэг ойр дотны хүрээллээс ихэвчлэн гардаг. Тиймээс хүүхдүүд айж, хүчинд автаж мэдүүлгээсээ буцах тохиолдол олон гардаг. Бэлгийн хүчирхийллийн хохирогч болсон нэг хүүхдийн хэрэг маш удаан сунжирч байна. Мөрдөн байцаагч нь 3 удаа, прокурор нь 2 удаа солигдож, тэр болгонд мэдүүлгээ дахин өгсөөр байгаад тэр охин хямралд орж байна. Сүүлдээ мэдүүлэг зөрүүтэй гээд хэргийн газрыг таниулна гэж авч явсан. Энэ бол маш хүнлэг бус, мэдрэмжгүй ажиллагаа гэж бодож байна. Энэ мэтчилэн хүүхэдтэй ажиллахад хүний эрхийн мэдрэмжтэй ажиллах, сэтгэл зүйг нь харгалзан үзэх нарийн мэргэшсэн, сэтгэлтэй хүмүүс ажиллах шаардлагатай байна.*

*(Хорооны гишүүдтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагаас)*

#### 4.3.2. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны чиг үүргийн хэрэгжилт

Хороо нь Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, холбогдох бусад хууль тогтоомж, энэ журамд заасан үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүүхдийн эрүүл мэнд, ёс суртахуун, сэтгэцийн онцлогийг харгалзаж, хүүхдийн нас биед тохирсон, хүсэл сонирхолд нийцсэн зөвлөгөө, туслалцаа, дэмжлэг үзүүлж, үйлдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн хор уршгийг нь ухамсарлуулах, бусдад учруулсан хохирол, гэм хорыг арилгахад хүүхдийг оролцуулах, гэмт хэрэг үйлдэхэд хүргэсэн шалтгаан нөхцөлийг арилгах, сөрөг нөлөөнөөс тусгаарлах зэрэг арга хэмжээг хууль тогтоомжид заасан хүрээнд нийцүүлэн авах<sup>57</sup> нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна.

<sup>56</sup> Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газрын 2021, 2022 оны нэгтгэсэн тайлан.

<sup>57</sup> Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл

ХЭХЭХ нь 2018 онд 897, 2019 онд 902, 2020 онд 852<sup>58</sup>, 2021 онд 1073, 2022 онд 1491<sup>59</sup> хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлжээ. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.1-15.1.7-д заасан үйлчилгээг хэрхэн үзүүлж байгааг хорооны үйл ажиллагаанд хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээ, ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалт, хороодын тайлан, мэдээнд хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах чиг үүргийн хүрээнд судалж үзлээ.

**1. Гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээс ял шийтгүүлсэн, хүмүүжлийн чанартай арга хэмжээ авагдсан хүүхдийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас хүлээн авах, шүүхээс хүүхдэд даалгасан үүргийг биелүүлэхэд зөвлөгөө өгөх, дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх**

Эрүүгийн хуулийн 6.2 дугаар зүйлийн 6.2.3 дахь заалтад гэмт хэрэг үйлдэх үедээ арван дөрвөн насанд хүрсэн ба арван найман насанд хүрээгүй хүнд ял оногдуулахгүйгээр хуульд заасан хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж болох тухай зохицуулсан. Шүүх арван найман насанд хүрэхийн өмнө анх удаа хөнгөн, хүндэвтэр гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг ял шийтгэхгүй хүмүүжих боломжтой гэж үзвэл Эрүүгийн хуульд заасан хүмүүжлийн чанартай арга хэмжээг хэрэглэдэг.

Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ (ХЧААХ) нь гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй этгээдийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр засан хүмүүжүүлэх зорилгоор шүүхээс хэрэглэж буй ялын бус төрийн албадлагын арга хэмжээ, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээний нэг төрөл юм.<sup>60</sup>

Улсын хэмжээнд 2022 онд Шүүхээс 209 хүүхэд ял шийтгүүлсэн<sup>61</sup> нь 2021 онтой харьцуулахад 84-өөр буюу 59,8 хувиар өссөн дүнтэй байна. Аймаг, нийслэлээс ирүүлсэн хороодын тайлан, мэдээнд дүн шинжилгээ хийхэд зөвхөн 3 аймаг 10 хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлсэн талаар тайландаа дурджээ. 2022 онд 96 хүүхдэд хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авч, өсвөр насны 63 хүний ялыг хойшлуулсан байна<sup>62</sup>.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын дарга, Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын даргын хамтарсан 2020 оны 09 дүгээр сарын 08-ны өдрийн А/138, А/191 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх журам”-

---

ажиллагааны журам”-ын 2.2

<sup>58</sup> Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн НҮТББ, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт, үнэлгээний тайлан, УБ, 2021, 23 дахь тал

<sup>59</sup> Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газрын 2022 оны нэгтгэсэн тайлан.

<sup>60</sup> С.Нарангэрэл, Г.Эрдэнэбат. 2007. Эрүүгийн хариуцлага сургалтын гарын авлага. УБ, 62 дахь тал

<sup>61</sup> [https://www.judcouncil.mn/site/news\\_full/12877](https://www.judcouncil.mn/site/news_full/12877) (Монгол Улсын Шүүхийн 2022 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ, 14-15 дахь тал)

<sup>62</sup> [https://www.judcouncil.mn/site/news\\_full/12877](https://www.judcouncil.mn/site/news_full/12877) (Монгол Улсын Шүүхийн 2022 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ, 16 дахь тал)

ын дагуу Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газраас 2022 онд хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авагдсан нийт 491 (аймаг 298, нийслэл 193) хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлсэн байна. Гэвч ХЭҮК-оос аймаг, нийслэлийн жилийн эцсийн тайлан мэдээнд дүн шинжилгээ хийхэд 13 аймаг тайландаа ХЧААХ авагдсан 89 хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлсэн тухай дурдсан боловч хэдэн хүүхдэд тусгайлсан сургалтын төлөвлөгөө гаргаж ажилласан нь тодорхойгүй, нийт тоо мэдээ, дүн шинжилгээ хийсэн тоо, мэдээнүүд зөрүүтэй гарч байна.

Шүүхээс ХЧААХ-г авагдсан хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлэх асуудлыг ХЭХЗХ хорооны Ажлын алба зохион байгуулж, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, прокурор хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг бол нийтэд тустай ажлыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч дангаараа хариуцан гүйцэтгүүлдэг байна. Ийнхүү хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авагдсан хүүхдүүдтэй ганц мэргэжилтэн ажиллаж байгаа нь ч хангалтгүй юм.

Шүүгч хууль зөрчсөн хүүхдэд ХЧААХ авах тухай шийдвэрийг “зан үйлээ засах хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авсугай” хэмээн хэт ерөнхий байдлаар гаргаж байгаа нь тухайн хүүхдэд нэг эсхүл хэдэн удаагийн ямар арга хэмжээ авснаар зан үйл засрах нь тодорхойгүй бөгөөд зан үйл нь засарсан эсэхэд хяналт тавих боломжгүй байна<sup>63</sup>.

ХЧААХ-ний төлөвлөгөөг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч өөрөө эсхүл Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтэстэй хамтран эрүүл мэнд, амьдрах ухаан, хууль эрх зүй, сэтгэл зүйн зөвлөгөө гэсэн сэдвийн хүрээнд гаргаж байна. Ийнхүү гаргасан төлөвлөгөө нь хүүхэд, тэдний төлөөллийн оролцоог хангаагүй, хүсэл сонирхол, хэрэгцээг судлан үзэлгүйгээр хүүхэд бүрд нийтлэг байдлаар гаргаж, сардаа нэг удаа нэг хүртэлх цагийн сургалтыг зохион байгуулж байгаа нь чанар хүртээмжийн хувьд хангалтгүй, үр дүн муутай байна. Мөн Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтсийн ажилтан, албан хаагчид нь тогтвор суурьшилгүй ажиллаж, ойр ойрхон солигддог байна.

Эрүүгийн хуулийн 8.3 дугаар зүйлийн дагуу гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүний нас, биед тохирсон, эрүүл мэнд, ёс суртахуун, хүүхдийн сэтгэцийн хөгжилд харшлахгүй нийтэд тустай ажил хийлгэх ял оногдуулж байгаа бөгөөд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял дээр нэмж Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэглэж байна. Хууль зөрчсөн хүүхдэд оноосон нийтэд тустай ажил хийх ялыг хэрхэн эдлүүлэх талаар тусгайлан заасан журам байхгүй учир насанд хүрэгчидтэй хамт энэ ялыг эдэлж байна<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллага “Хууль зөрчсөн хүүхдийг нөхөн сэргээх, гэр бүл, нийгэмд эргэн нэгтгэх, дахин хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээний үнэлгээний тайлан”, УБ, 2023 он, 18-20 дахь тал.

<sup>64</sup> Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллагын Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн

Хууль зөрчсөн хүүхэд нь эзэмшсэн мэргэжил байхгүй учир нийтэд тустай ажил хийлгэхэд хүндрэлтэй бөгөөд ихэвчлэн гудамж талбай цэвэрлэх, мод тарих, зүлэг ногоо арчлах ажил хийж байна. Хэдийгээр Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3.4-д заасны дагуу нийтэд тустай ажил нь албадан хөдөлмөрт тооцогдохгүй<sup>65</sup> гэж заасан ч цаг уурын хатуу ширүүн нөхцөлтэй манай орны хувьд хүүхдийг 3 хүртэлх цаг гадаа насанд хүрэгчдийн дунд хөдөлмөр эрхлүүлж байгаа нь хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, ёс суртахуунд хор нөлөө үзүүлэх эрсдэл бий болгож байна.

Иймд хууль зөрчсөн хүүхдийн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хүүхдийн мэдлэг, чадварт суурилан хүүхдэд ээлтэй орчинд энэ төрлийн ялыг эдлүүлэх мөн нийгэмд үйлчлэх төрийн бус байгууллагаар хүүхдийн хөгжлийг дэмжсэн байдлаар зохион байгуулах нь зүйтэй.

ХЭХЗХ-дын тайланд шүүхээс хүүхдэд даалгасан үүргийг биелүүлэхэд зөвлөгөө өгөх, дэмжлэг, туслалцаа үзүүлсэн эсэх талаар мэдээлэл хангалтгүй, шүүхээс хэдэн хүүхэд хүлээн авсан нь тодорхойгүй, тоо мэдээлэл зөрүүтэй, хүүхдийн эцэг эх, асран хамгаалагч, ар гэртэй ажилласан талаарх мэдээлэл хомс, үзүүлж буй үйлчилгээнийхээ үр дүнд үнэлгээ хийгдээгүй, энэ талаар ажиллах арга зүй байхгүй, салбар дундын хамтын ажиллагаа сул, хүүхэд бүрд үйлчилгээ бүрэн дүүрэн хүрч чадахгүй байна.

Энэ нь ХЭҮК-оос хороодын үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт шалгалт, тайлан мэдээнд хийсэн дүн шинжилгээ, хорооны Ажлын албаны дарга, гишүүдтэй хийсэн ярилцлага, судлаачийн хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээгээр батлагдаж байх тул хүүхэд нэг бүрийн оролцоог хангасан, хүүхдийн хүсэлт сонирхол, хэрэгцээнд нийцүүлсэн төлөвлөгөөг гаргаж, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон журамд заасан үйлчилгээг үр дүнтэй үзүүлэхэд анхаарч ажиллах нь зүйтэй.

## **2. Сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хүмүүжиж байгаад суллагдсан хүүхдийг нийгэмд хэвийн амьдрахад нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх**

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллага (СХТБ)-д 2018-2022 онд нийт 292 хүүхэд хүмүүжсэний 50 хувь нь Улаанбаатар хотоос, бусад нь хөдөө орон нутгаас, мөн хугацаанд 188 хүүхэд суллагдсаны 90 нь хөдөө орон

---

газар: Хууль зөрчсөн хүүхдийг нөхөн сэргээх, гэр бүл, нийгэмд эргэн нэгтгэх, дахин хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээний үнэлгээний тайлан, УБ, 2023 он, 20 дахь тал.

<sup>65</sup> 8.3.4.шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл ял эдлэх явцад төрийн байгууллага, албан хаагчийн удирдлага, хяналтын доор хийж гүйцэтгэх ажил, үйлчилгээ. Ялтныг аливаа хувь хүн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад ажиллуулах, тэдний мэдэлд шилжүүлэхийг хориглоно

нутгийн (47.9 хувь), 98 нь (52.1 хувь) Улаанбаатар хотын харьяалалтай байна. Хүмүүжиж байсан хүүхдүүдийг холбогдсон гэмт хэргийн ангиллаар авч үзвэл хулгайлах, хүчиндэх, дээрэмдэх төрлийн гэмт хэргийг хүмүүжиж байгаа хүүхдийн 91.4 хувь (279) нь үйлдсэн байна.

СХТБ-аас суллагдсан, чөлөөлөгдсөн хүүхэд Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасны дагуу асаргааны тэтгэмж авах, олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн, халамжийн болон нийгэмшүүлэх, хамт олны бүлэг бүрдүүлэх, орлогын эх үүсвэртэй болгох төсөл хөтөлбөр, амьдрах ухаанд сургах үйлчилгээнд хамрагдах эрхтэй байдаг.

“...2006, 2009 онуудад батлагдан гарсан “Өршөөл үзүүлэх тухай” хуулиар хорих 411, 407 дугаар ангиас суллагдсан хүүхдүүд ахин гэмт хэрэг үйлдэж шоронд орсон, эсхүл насанд хүрсэн хүмүүсийн хорих ангид дэглэм өгсөж хоригддог, 50-70 хувь нь суллагдсанаас хойш 3 жилийн дотор дахин гэмт хэрэг үйлджээ. Өршөөл үзүүлэх тухай хуульд хамрагдсаны дараа хүүхдийн хорих анги хоосордог боловч тун удалгүй 6-8 сарын дотор эргээд дүүрдэг нь энэ хүүхдэд ногдуулж байгаа ялын бодлого гэхээс илүүтэй суллагдсан хүүхдүүдэд чиглэсэн ажил хийгдээгүй байна.

Сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас суллагдсан хүүхдийг гэр бүл нь хүлээн авдаг бол асрах газраас ирсэн болон бүтэн өнчин хүүхдийг суллагдсаны дараа хэн хүлээж, хариуцаж авах нь тодорхойгүй байна. Хорихоос суллагдаад очих газаргүй, орон гэргүй, эцэг, эх нь өрхийн орлого байхгүй, амьдралын баталгаажих түвшнээс доогуур амьдралтай, ажил, сургуульд орох гэхэд иргэний баримт бичиггүй, сургууль завсардсан, мэргэжил боловсролгүй байна. Өөрөөр хэлбэл тэднийг нийгмийн зүгээс хүлээн авах бэлтгэл хангагдаагүй, зөвөөр хүлээж авахгүй байгаа нь дахин гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлдөг байна.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2022 оны 08 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/167, А/233 хамтарсан тушаалаар “Хоригдлыг суллахад бэлтгэх хөтөлбөр”-ийг баталж, СХТБ-аас суллагдсан хүүхдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанарыг сайжруулахаар ажиллаж байгаа сайн талтай боловч, энэхүү хөтөлбөрийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын хороодын 2022 оны нэгтгэсэн тайланд “...2022 онд Сургалт- хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас суллагдсан хүүхэд, гэр оронгүй хүүхэд байхгүй” гэж тайлагнасан.

### Хүснэгт 4.6 2018-2022 оны хооронд СХТБ-д хүмүүжсэн, суллагдсан хүүхэд<sup>66</sup>

Он	2018	2019	2020	2021	2022
Хүмүүжсэн хүүхэд	127	46	54	19	46
Суллагдсан хүүхэд	71	53	37	19	8

СХТБ-аас ХЭҮК-т ирүүлсэн дээрх статистик тоо мэдээллээс үзвэл 2022 онд нийт 8 хүүхэд суллагдсан байхад, ХЭХЗХ-ны тайланд СХТБ-аас суллагдсан хүүхэд байхгүй гэж тайлагнасан нь Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.20.3 дахь хэсэгт Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар нь хорооны гишүүний хувьд “СХТБ-д хүмүүжиж байгаад суллагдсан хүүхэдтэй холбоотой мэдээллээр хуулийн хүрээнд хангах” гэсэн чиг үүрэгтэй боловч мэдээллийг цаг тухайд нь хүргүүлдэггүй, хамтарч ажилладаггүй байдлыг илтгэж байна.

ХЭҮК-оос хийсэн хяналт шалгалтын явцад хорооны гишүүд, ажлын албаны мэргэжилтэн нар СХТБ-д өөрийн харьяа орон нутгийн хэдэн хүүхэд хүмүүжин суллагдаж байгаа талаар мэдээлэлгүй байна. Энэ нь хороодын СХТБ-аас суллагдсан хүүхэдтэй ажиллах чиг үүргээ хангалтгүй хэрэгжүүлж байгааг харуулж байна.

Энэ талаар мөн Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллагаас хийсэн үнэлгээнд “...хороо нь хорооны үйл ажиллагааны журам, Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх журмын хэрэгжилт хангалтгүй учир СХТБ-аас суллагдсан хүүхэд хэрэгцээт үйлчилгээгээ авч чадахгүй байна”<sup>67</sup> гэж дурдагджээ.

ХЭХЗХ нь хорих ялын хугацаа дуусахаас өмнө ял эдэлж буй хүүхдийг нийгэмд гаргахад бэлтгэх, суллагдсаны дараа дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, суралцах, ажил хөдөлмөр эрхлэх дадал хэвшүүлэх, гэр бүлийн харилцаанд бэлтгэх, нийгэмшүүлэх үйлчилгээг засаг захиргааны нэгжийн удирдлага, төрийн болон төрийн бус байгууллага, ажил олгогч нартай хамтран хүүхэд бүрээр тусгайлсан төлөвлөгөө гаргаж ажиллах шаардлагатай байна.

### **3. Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөлөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хүүхдэд батлан даагч томилуулахаар санал гаргах**

<sup>66</sup> Сургалт, хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас ирүүлсэн статистик мэдээлэл, 2023 он

<sup>67</sup> Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллагын Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар: Хууль зөрчсөн хүүхдийг нөхөн сэргээх, гэр бүл, нийгэмд эргэн нэгтгэх, дахин хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээний үнэлгээний тайлан, УБ, 2023 он, 18-20 дахь тал.

2022 онд 1,540 хүүхэд гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдсан нь 2021 онтой харьцуулахад 619 буюу 67.2 хувиар өссөн байна. Холбогдогчдын 376 буюу 24.4 хувь нь эмэгтэй, 1,164 буюу 75.6 хувь нь эрэгтэй хүүхэд эзэлж байна.

#### Тохиолдол 4.17

*"...Тус хорооноос жилд 4-5 төрлийн төлөвлөгөө батлан гаргахаас 2022 онд батлагдсан төлөвлөгөө байхгүй, үйл ажиллагааны тайлан, мэдээлэл хангалтгүй, хорооны хуралдааны албан ёсны тэмдэглэл байхгүй, хуралдааны дэгээ батлаагүй, хорооны гишүүдийг идэвхжүүлэх үйл ажиллагаа явуулахгүй байгаа нь хорооны гишүүд хууль тогтоомжид заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй байна.*

*(...аймгийн Засаг даргад хүргүүлсэн ХЭҮК-ын гишүүний шаардлагаас)*

ХЭХЗХ-ны ажиллах журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.4.5-д "Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө"-г хорооны хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэх" гэж заасан ч ХЭҮК-ын хяналт шалгалтад хамрагдсан хороод энэ төлөвлөгөөг батлан гаргадаггүй байна.

ХЭХЗХ-доос 2022 онд гэмт хэрэгт холбогдсон 226 хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлсэн<sup>68</sup> нь улсын хэмжээнд гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдсан хүүхдийн дөнгөж 14,6 хувьд хүрчээ.

Хорооны гишүүд, Ажлын албаны дарга, мэргэжилтэн нараас гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хүүхдэд үзүүлж буй үйлчилгээнд тулгамдаж байгаа асуудлын талаар тодруулахад "...хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүүхдийн эрхийг хамгаалах, холбогдогч хүүхдийн хэрэг шийдвэрлэлтийн явц удаашралтай, олон удаагийн давтамжтай холбогдогчоор шалгагдах явцад хүүхэд оргон зайлах, дайжих асуудал гардаг" гэв.

ХЭХЗХ-оос 2020 онд "...Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хүүхдэд батлан даагч томилуулах саналыг 41 гаргаснаас орон нутаг 31, нийслэлд 10.<sup>69</sup> гэж мэдээлэгдсэн байхад Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газраас ирүүлсэн ХЭХЗХ-ны 2022 оны нэгтгэсэн тайлан, мэдээлэлд энэ талаар мэдээлэл байхгүй байсан.

<sup>68</sup> Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын ХЭХЗХ-ны 2022 оны нэгтгэсэн тайлан, мэдээлэл

<sup>69</sup> Хүүхдийн эрхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн НҮТББ, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилт, үнэлгээний тайлан, УБ, 2021, 20 дахь тал



ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын явцад ХЭХЭХ-дын гишүүдээс энэ талаар тодруулахад тийм төлөвлөгөө гаргадаггүй, мэдэхгүй гэх хариулт өгсөн бөгөөд зөвхөн жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний дагуу ажиллаж байна гэснээс дүгнэхэд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хүүхдэд батлан даагч томилуулахаар санал гаргах ажиллагаа хийгдэхгүй байна гэсэн дүгнэлтийг өгч болохоор байна.

#### **4. Хууль зөрчсөн хүүхдийг зөв зохистой хүмүүжил олгох сургалт, хөтөлбөрт хамруулах**

“Хууль зөрчсөн хүүхэд” гэдэгт гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэн гэж сэжиглэгдэн, мөрдөн шалгагдаж байгаа, эсхүл зөрчил үйлдэж шийтгэгдсэн, гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж, албадлагын арга хэмжээ авагдсан, сургалт хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас суллагдсан хүүхдийг<sup>70</sup> хамруулдаг.

##### **Тохиолдол 4.18**

*“...хууль зөрчсөн хүүхдэд үзүүлэх үйлчилгээ хаягдсан. Жишээ нь хулгайн хэрэг хийсэн хүүхдийн зан төлөвийг өөрчилж чадахгүй байна. Гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдийн алдааг нь ухамсарлуулах, засаж залруулахад анхаарах нь хамгийн чухал ажил байх ёстой. Ялангуяа эхний 30 хоногт ухамсарт нь суулгаж өгөх шаардлагатай байдаг бөгөөд 30-90 хоногийн үйлчилгээ хүүхдийн ухамсар, зан үйлд нөлөөлөхгүй байна. Тиймээс хороо нь хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчилд шалгагдаад эхэлсэн л бол буруу зан үйлийг нь арилтал үйлчилгээ үзүүлэх ёстой.*

*(ТББ-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас)*

“Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 5 дугаар зүйлийн 5.4-т хууль зөрчсөн хүүхдэд 8 төрлийн туслалцаа үйлчилгээг үзүүлэхээр заасан. Гэвч аймаг, дүүрэг бүр өөр өөрийн онцлог, боломж нөхцөлд тулгуурлан хүүхдүүдэд хууль эрх зүйн, амьдрах ухааны, эрүүл мэндийн боловсрол олгох зэрэг олон төрөл, чиглэлийн сургалтуудыг зохион байгуулж байгаа боловч хүүхэдтэй ганцаарчилсан ярилцлага хийж, сэтгэл зүйн байдлыг анхаарч цаашдын хүсэл мөрөөдөл, зорилго дээр төвлөрч, нөхөн сэргээх, хууль дахин зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, гэр гэр бүлд нь эргэн нэгтгэх ажлыг хэрхэн зохион байгуулж байгаа нь ХЭХЭХ-дын тайлан, мэдээллээс тодорхой харагдахгүй, дээрх 8 төрлийн туслалцаа, үйлчилгээг хэрхэн үзүүлсэн нь тодорхойгүй байна.

<sup>70</sup> Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4 дэх заалт

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газраас ирүүлсэн ХЭХЗХ-дын 2022 оны нэгтгэсэн тайлан, мэдээлэлд "...Сургуулийн нийгмийн ажилтан нь хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусган хууль зөрчсөн хүүхэдтэй, сургуулийн хүүхэд хамгааллын багаар хамтран ажиллах боломж бүрдсэн. Нийгмийн ажилтан багшийн ажлыг дүгнэх шалгуур үзүүлэлтэд эрх нь зөрчигдсэн болон хууль зөрчсөн хүүхдийг анги хамт олонд нэгтгэх ажлыг зохион байгуулах гэсэн үзүүлэлт одоогоор тусгагдаагүй ч сургуулийн хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд хүүхдийг анги хамт олонд нь нэгтгэх, нийгэмшүүлэх, ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх ажлыг анги удирдсан багш нийгмийн ажилтантай хамтран зохион байгуулж, хичээл сургуульд тасралтгүй явах, боломж нөхцөлөөр ханган ажилладаг<sup>71</sup> гэсэн нь бүтэн жилийн хугацаанд хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны тайлан, мэдээлэл ерөнхий, тухайлан үзүүлсэн үйлчилгээний тоон мэдээлэл нэгтгэгдэж хянагдаагүй, ямар ажил, арга хэмжээг зохион байгуулсан нь тодорхойгүй байна.

Хороо хууль зөрчсөн хүүхдийн талаар нэгдсэн мэдээлэлгүй, хүүхэд бүрийн холбогдсон гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлан, бүрэн дүүрэн үйлчилгээ үзүүлсэн мэдээ, мэдээлэл хангалтгүй байгаад анхаарч хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний гадна хүүхэд үлдэх, хүүхдийг дахин хууль зөрчих эрсдэлийг бий болгохоос урьдчилан сэргийлэх ажлыг үр дүнтэй зохион байгуулж тайлагнах шаардлагатай байна.

## **5. Эцэг, эх, гэр бүлийн гишүүд, үе тэнгийнхэн, сургууль, хамт олонд нь зөвлөгөө өгөх, тогтмол хугацаанд уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж, үр дүнг тооцох**

ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын явцад аймаг, дүүрэг бүр өөр, өөрийн санхүүгийн болон хүний нөөцөд тулгуурлан хүүхдийг гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хүрээнд сургалт, нөлөөллийн ажил хийж байгаа боловч ХЭХЗХ-ны зүгээс төлөвлөж хэрэгжүүлсэн байдал хангалтгүй, зорилтот бүлэгтээ хүрсэн эсэхийг үнэлэх боломжгүй, байгууллага бүрийн хүүхэд хамгааллын чиглэлээр хийсэн нийтлэг үйл ажиллагааг нэгтгэсэн байдлаар тайлагнаж байна. Тухайлбал: "Хүмүүжлийн эерэг арга", "Аливаа төрлийн гэмт хэрээс урьдчилан сэргийлэх нь", "Цахим орчны зохистой хэрэглээ", "Мэдлэг бол миний бие хамгаалагч", "Ялгаварлан гадуурхалт ба үе тэнгийн дээрэлхэлт" зэрэг сургалт, нөлөөллийн ажил хийсэн гэж тайланд дурдсан боловч, ХЭХЗХ-оос гэмт хэргийн холбогдогч, гэрч, хохирогч хэдэн хүүхдийн эцэг, эх, гэр бүлийн гишүүд, үе тэнгийн найз нөхөд, анги, хамт олонтой нь хэдэн удаагийн уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж зөвлөгөө, мэдээлэл өгсөн, үр дүнг хэрхэн тооцож ажилласан зэрэг мэдээ, мэдээлэл нь тодорхойгүй байна.

<sup>71</sup> Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын ХЭХЗХ-ны 2022 оны нэгтгэсэн тайлан, мэдээлэл

Иймд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, хохирсон хүүхдийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, урьдчилан сэргийлэх (хууль зөрчсөн хүүхдэд зөв хүмүүжил олгох, хорт зуршлаас ангижруулах, мэргэжил, мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, амьдрах ухааны сургалт зэрэг) чиглэлээр байгууллагуудын хамтын ажиллагааны нэгдсэн болон тусгайлсан төлөвлөгөө, хөтөлбөр гарган хэрэгжүүлж, үр дүнг тооцож ажиллах шаардлагатай байна.

#### **6. Хорт зуршлаас ангижрах эмчилгээнд хамруулах, зөвлөгөө өгөх, ажил, сургууль, мэргэжил олгох сургалтад хамруулах**

Хороодын 2022 оны тайлан, мэдээллээс үзэхэд хорт зуршлаас ангижрах эмчилгээнд хамруулах, зөвлөгөө өгөх, ажил, сургууль, мэргэжил олгох сургалтад хамруулах ажил хангалтгүй байна. Тухайлбал: Баян-Өлгий, Хэнтий аймгийн тайланд энэ талаар тодорхой дурдагдсан бол бусад аймаг, дүүргийн тайланд сургалт зохион байгуулсан талаар ерөнхий мэдээлэл байх боловч нарийвчилсан тоо, статистик мэдээлэл байхгүй байна.

Хэнтий аймгийн хувьд "...хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авагдсан 4 хүүхдийг хөдөлмөр зусланд үнэ төлбөргүй явуулсан, амьдрах ухааны модуль сургалтад хамруулсан", Баян-Өлгий аймаг "...хөдөлмөрлөх дадал олгох сургалтыг Мэргэжил, сургалт үйлдвэрлэлийн төвтэй хамтран авто машины засварчны мэргэжил эзэмшүүлэх 182 цагийн сургалтад 9 хүүхдийг хамруулж, чадамжийн гэрчилгээ олгосон" байна.

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар сэтгэл зүйн сургалт, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээнд 128, мэргэжил эзэмшүүлэх хүрээнд үсчний сургалтад 5, тогоочийн сургалтад 6, оёдолчны сургалтад 3, машин механизмын операторын сургалтад 4, боловсруулах үйлдвэрийн технологичийн сургалтад 6 хүнийг тус тус хамруулж, байнгын ажлын байранд 57 иргэнийг зуучилсан байна.

Энэ нь 2022 онд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авагдсан, СХТБ-аас суллагдсан хүүхдийн тоо, мэдээтэй харьцуулахад хангалтгүй байгаа тул тусгайлсан төлөвлөгөө гарган холбогдох байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлж, үр дүнгийн талаарх мэдээллийг тоо баримттайгаар тайлагнах шаардлагатай байна.

#### **7. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй хүүхдэд туслалцаа үзүүлэх, зөвлөгөө өгөх, тэдний эрх ашгийг хамгаалах**

"Гэрч, хохирогч хүүхэд" гэдэгт "тодорхой гэмт хэрэг буюу гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа этгээд, эсхүл гэмт хэргийн бүлэглэлийг эрэн

сурвалжлах үйл явцад тэдний гүйцэтгэсэн үүргээс үл хамааран гэмт хэргийн гэрч буюу хохирогч болсон 18 нас хүртэлх хүүхэд болон өсвөр насныхныг хэлнэ” хэмээн тодорхойлжээ<sup>72</sup>.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.7-д заасан гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй хүүхдэд туслалцаа үзүүлэх, зөвлөгөө өгөх, тэдний эрх ашгийг хамгаалах хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн бүх хэлбэр, хүүхдийг шийтгэх явдлыг нийгмийн бүх хүрээнд хориглож, гэр бүл, боловсролын салбар, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хэвлэл мэдээлэл, цахим орчин, олон нийтийн арга хэмжээ, үйлчилгээ дэх хүүхэд хамгааллын асуудлыг хуульчилж, хүүхдийн эрх зөрчигдсэн тохиолдолд үзүүлэх үйлчилгээг зохицуулсан.

#### Тохиолдол 4.19

*“...2022 оны эхний улирлын байдлаар холбогдогч 1, хохирогч 2 хүүхдийн кэйс гарч аймгийн Цагдаагийн газрын 2022.04.22-ны өдрийн ..., 2022.04.25-ны өдрийн ... албан тоотоор аймгийн Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны даргад хүргүүлсэн боловч хороо хуралдаагүй, хариу арга хэмжээ аваагүй байна. Хорооны Ажлын алба нь гэрч, хохирогч, холбогдогч хүүхдийн бүртгэл тусдаа хөтөлдөггүй. Хууль зөрчсөн болон гэрч, хохирогч хүүхдийн хэрэг хувийн мэдээлэл, хорооноос үзүүлсэн үйлчилгээг агуулсан хувийн хэргийг хүүхэд бүр дээр нээж, мэдээллийн санд оруулаагүй байна”.*

*(ХЭҮК-ын хяналт шалгалтын илтгэх хуудаснаас)*

Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын тайлан, мэдээлэлд 2022 оны байдлаар ХЭХЗХ-оос гэмт хэргийн гэрч-211, гэмт хэргийн хохирогч-703 хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлжээ. Энэ нь улсын хэмжээнд гэмт хэргийн улмаас хохирсон 2,014 хүүхдийн 34.9 хувьд л хүрч үйлчилсэн байна.

“Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 5 дугаар зүйлийн 5.5-д гэмт хэргийн хохирогч болсон хүүхдэд 10 төрлийн, 5.6-д гэмт хэргийн гэрч болсон хүүхдэд 7 төрлийн туслалцаа, үйлчилгээг үзүүлэхээр тус тус нарийвчлан заасан боловч заалт бүрээр ямар үйлчилгээ үзүүлсэн талаар тайлагнаагүй байна. Энэ нь гэмт хэргийн хохирогч хүүхдэд үзүүлж буй хорооны үйлчилгээ нь гишүүн байгууллага хоорондын ажлын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагаа сул, мэдээллээ солилцдоггүй, хамтран ажиллах төлөвлөгөөгүй, хорооны үйл ажиллагаанд тавих хяналт дутмаг байгааг илтгэж байна.

<sup>72</sup> “Гэмт хэргийн гэрч буюу хохирогч хүүхдүүд оролцохтой холбоотой асуудлаарх шүүн таслах ажиллагаанд хамаарах Удирдах зарчмууд”-ын 9 зүйлийн “а” хэсэг

#### Тохиолдол 4.20

"...Хороо нь 2022 оны эхний 10 сарын байдлаар гэмт хэргийн улмаас хохирсон 37, .. гэрч 63 хүүхэд туслалцаа үзүүлсэн нь нийт гэмт хэрэгт холбогдож, хохирсон хүүхдийн 41.6-56.4 хувьд үйлчилгээ үзүүлсэн байна.

(...аймгийн Засаг даргад хүргүүлсэн ХЭҮК-ын гишүүний шаардлагаас )

Дээрх тохиолдлуудаас үзвэл гэмт хэргийн гэрч, хохирогч болсон хүүхэд бүрд Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо хангалттай хүрч ажиллахгүй байна.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт "Насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан стандартыг холбогдох байгууллагаар батлуулан мөрдөж ажиллана" гэж заасан боловч хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийг хамгаалах нэгдсэн стандарт батлагдаагүй тул хүүхдийг хамгаалалтад авахад хүндрэл үүсгэж байна.

ХЭҮК-оос Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд стандартыг шинээр боловсруулж батлуулахтай холбогдуулан 2018, 2022 онд нийт 13 саналыг өгсөн боловч өнөөдрийг хүртэл Насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийг хамгаалах стандарт батлагдаагүй байна.

Иймд дээрх стандартыг яаралтай батлан мөрдүүлж, хорооноос гэрч, хохирогч хүүхдүүдэд нөхөн сэргээх, сэтгэл зүй, эрүүл мэнд, боловсролын зэрэг олон үйлчилгээг чанартай, хүүхэд тус бүрийн онцлогт тохируулан, хохирогч төвтэй үйлчилгээг хүргэх шаардлагатай байна.

#### 4.4 ДҮГНЭЛТ

Монгол Улс хүүхэд хамгааллын хүрээнд хүүхэд хүчирхийлэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, хохирогч болсон хүүхдэд цогц үйлчилгээ үзүүлэх хүүхдийн тусламжийн утас, хамтарсан баг, хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо, хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч зэрэг тусгайлсан бүтэц байгуулан хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх, эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр чамгүй ахиц гаргаж байна.

2022 онд аймаг, дүүргийн Засаг даргын захирамжаар 21 аймаг, 9 дүүрэг болон сум дундын шүүхтэй 9 (Завхан, Сэлэнгэ-2, Дорноговь, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хэнтий) суманд ХЭХЗХ байгуулагдан үйл ажиллагаагаа явуулж байна. 2017 онд батлагдсан "Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам"-ыг хэрэгжүүлэх явцад тулгарч байсан асуудал, бэрхшээл, зохицуулалтын тодорхойгүй байдлыг засаж, ХЭХЗХ-ны үйл

ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор энэхүү журмыг<sup>73</sup> 2021 онд шинэчлэн баталсан боловч хэрэгжилт хангалтгүй хэвээр байна. Тухайлбал: хорооны өдөр тутмын үйл ажиллагааг хариуцдаг гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын байгууллагын мэргэжилтний ажлын ачаалал их, цалин бага, хорооны гишүүдэд хариуцлага тооцох механизм байхгүй, гишүүдийн идэвх оролцоо хангалтгүй, салбар хоорондын хамтын ажиллагаа муу, үйл ажиллагааны төлөвлөлт, хэрэгжилт хангалтгүй байна.

“Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.5 дахь хэсэгт хорооны гишүүд нь хуралдаанд биечлэн оролцох үүрэгтэй гэж заасан боловч ХЭҮК-ын хорооны үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт шалгалтын явцад хурлын ирцийн байдал хангалтгүй, ялангуяа хуулийн байгууллагаас төлөөллөө оролцуулдаг явдал түгээмэл байгаа тул ХЭХЗХ-г үр дүнтэй хуралдуулах, салбар хоорондын уялдаа холбоо, сахилга хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд онцгойлон анхаарах шаардлагатай байна.

“Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-д заасан хүүхдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалах боломжийг бүрдүүлэх, сайжруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө<sup>74</sup>, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө<sup>75</sup>, сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хүмүүжиж байгаад суллагдсан хүүхдийг нийгэмд хэвийн амьдрахад нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх, хууль зөрчсөн хүүхдэд зөв хүмүүжил олгох, хорт зуршлаас ангижрахад чиглэгдсэн боловсрол, мэргэжил, мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, амьдрах ухаан, эрх зүйн анхан шатны мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулах төлөвлөгөө<sup>76</sup>, хорооны гишүүд болон хамтран ажилладаг байгууллагын албан хаагчдыг чадавхжуулах ажлыг зохион байгуулах хөтөлбөр<sup>77</sup>-ийг батлуулан журмын хэрэгжилтийг бүрэн хангаж ажиллах хэрэгтэй. Түүнчлэн, ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаагаа тайлагнаж байгаа байдал болон Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн

<sup>73</sup> ХНХС, ХЗДХСайдын 2021 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/190, А/280.

<sup>74</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.4.

<sup>75</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.5

<sup>76</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.6

<sup>77</sup> “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4.4.8

газар тайланг нэгтгэх байдал ч хангалтгүй байна. Тиймээс ХЭХЗХ-дыг удирдлага, зохион байгуулалтаар хангах, нэгдсэн арга зүйгээр төлөвлөгөө баталж, тайлагнах, тайлан мэдээллийг нэгтгэж, нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэж, үр дүнг тооцдог механизм бүрдүүлэх шаардлагатай

ХЭХЗХ нь гэмт хэргийн гэрч хохирогч хүүхдийг нөхөн сэргээх үйлчилгээ, гэмт хэргийн холбогдогч хүүхдийг дахин гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдохгүй байх талаар үр дүнтэй үйлчилгээ үзүүлэх, ялангуяа бэлгийн хүчирхийллийн хохирогч хүүхэдтэй ажиллахад эмэгтэй алба хаагчаар хангах, хүүхэд хохирсон, холбогдсон гэмт хэргийг боломжит хамгийн богино хугацаанд шийдвэрлэхэд анхаарах хэрэгтэй.

Мөн ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагааны хүрээнд үүсэж байгаа баримт бичиг, албан хэрэг хөтлөлт нь Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрынхаас ялгагдахгүй, хорооноос хийж хэрэгжүүлсэн ажил, үйлчилгээний материал Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийн дагуу архивын баримтын нэр төрөл, хадгалах хугацааны жагсаалтад оруулж, тусдаа нэгж болон архивлагдах ажил хангалтгүй байна. Хууль зөрчсөн хүүхдийн эрүү, зөрчлийн хэрэг, хувийн мэдээлэл, хорооноос үзүүлсэн үйлчилгээг агуулсан хувийн хэрэг хүүхэд бүрд нээж хөтлөх, хадгалах, хувийн нууц, хувийн мэдээллийг хадгалж, хамгаалахад онцгой анхаарч, нууцлалын баталгааг хүн бүрээр гаргуулж хэвших хэрэгтэй байна.

ХЭХЗХ-ны үйл ажиллагаанд шаардлагатай төсвийг орон нутгийн гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх, хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаатай уялдуулан цогц байдлаар төлөвлөн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар шийдвэрлүүлдэг байх тал дээр санаачилгатай ажиллах нь үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжид шууд нөлөөлөх чухал ач холбогдолтой. Хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдогч, хохирогч, гэрч хүүхдүүдэд чиглэсэн үйлчилгээний чанар хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх журам, Хоригдлыг суллахад бэлтгэх хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах нь зүйтэй.

## САНАЛ

1. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагаанд шаардлагатай төсвийг орон нутгийн төсөвт тусгадаг болох;
2. “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.4.4-4.4.8 дахь заалтад заасан төлөвлөгөөг гаргаж, хэрэгжүүлдэг болох;

3. Хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоолыг биелүүлэхийг хойшлуулсан өсвөр насны этгээдэд хэрхэн хяналт тавих, сургууль, боловсрол эзэмших эрхийг нь хэрхэн хангах, хүүхэд хамгааллын бусад байгууллагатай хамтран ажиллах горимыг тодорхой болгох.



V  
БҮЛЭГ

АХМАД НАСТНЫ  
ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ



*“Өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй”*

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 5 дахь заалт)**

*“Хүн бүр нийгмийн гишүүний хувьд нийгмийн хангамж эдлэх, түүнчлэн нэр төрөө хадгалах, биеэ боловсруулж хөгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхээ улс бүрийн бүтэц, нөөц бололцоотой уялдуулан үндэсний хүч чармайлт хийгээд олон улсын хамтын ажиллагааны замаар хэрэгжүүлэх эрхтэй”*

**(Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 22 дугаар зүйл)**

*“Ажилгүйдэх, өвчлөх, тахир дутуу болох, бэлэвсрэх, өтлөх, эсхүл өөрөөс үл хамаарах бусад шалтгаанаар амь зуулгагүй болох нөхцөлд тэтгэмж авах эрхтэй”*

**(Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 25 дугаар зүйл)**

## 5.1 ТАНИЛЦУУЛГА

Хүн бүр төрөхөөсөө эрх чөлөөтэй, нэр төр, эрхийнхээ хувьд адил тэгш эрхтэй бөгөөд энэхүү тэгш эрх, тэгш боломж нас ахих тусам хязгаарлагдах ёсгүй. Гэвч насан өндөр болоод нийгмээс тусгаарлагдах, тэгш эрх, тэгш боломжоо алдах, аливаа ялгаварлан гадуурхалт, хүчирхийлэл дарамтад өртөх, нийгмийн амьдралд идэвхтэй оролцож түүний үр шимээс хүртэх боломжоо хязгаарлуулах зэрэг олон асуудлууд дэлхий улс орнуудад гарсаар байна.

Нөгөө талаар дэлхийн хүн ам бүхэлдээ насжих динамик хувьсал (хөдөлгөөн) эрчимжиж дэлхийн хэмжээгээр 2001 онд 600 сая ахмад настан байсан бол 2025 онд энэ тоо 1.2 тэрбумд хүрэх тооцоо хийгджээ. Тэр дундаа 80 ба түүнээс дээш насны ахмадуудын тоо 137 саяд хүрч нэмэгдэх төдийгүй тэдгээрийн 70 гаруй хувь нь зөвхөн хөгжиж буй орнуудын иргэн байна.<sup>1</sup>

Хэдийгээр хүн ам урт наслах болсон нь хүн төрөлхтний хамгийн том ялалтын нэг боловч энэ нь дэлхий улсуудад нийгэм, эдийн засгийн томоохон сорилтуудыг авчирч байна.

Иймд НҮБ-аас бүхий л ахмад настны хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөгөө ижил тэгш, бүрэн дүүрэн эдлэхийг хөхиүлэн дэмжих, эрхийг хангах, хамгаалах, тэдний “эрхэмсэг оршихуйг хүндэтгэх”-д чиглэсэн Ахмад настны эрхийн тухай конвенцыг батлан гаргахаар ажиллаж байна.

Өдгөө НҮБ-аас баталсан олон улсын хүний эрхийн гэрээ, конвенцод ахмад настны эрхийг тусгайлан зохицуулаагүй ч ахмад настны амьдралын түвшинг сайжруулах, тэдний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах чиглэлээр Венийн 1982 оны Насжилтийн талаарх Олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, 1991 оны Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ахмад настны талаарх зарчим, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн насжилтийн асуудлаарх тунхаглал, Мадридын 2002 оны Насжилтийн талаарх Олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө зэрэг баримт бичгүүдэд төрөөс авч хэрэгжүүлэх бодлого, үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлсон байдаг.

Монгол Улс нийгмийн халамжийн багц хуулийг 2012 онд шинэчилэн найруулж, Ахмад настны тухай хуулийг 2017 онд баталсан. “Ахмад настны тухай” хууль нь зөвхөн нийгмийн халамжийн бодлого, үйл ажиллагааг зохицуулж байсан урьдах хуулийн үзэл баримтлалыг өөрчилж, ахмад настны эдлэх эрхийг хуульчлан баталгаажуулж, тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний төрөл хүртээмжийг сайжруулах, ахмад настны нийгмийн хамгааллын

<sup>1</sup> Х.Аржентина Матавел Пиччин. “Хүн амын насжилт ба энэ талаарх НҮБ-ын ХАС-ийн бодлого, бусад орны туршлага” илтгэл, Монгол дахь НҮБ-ын Хүн амын сан. УБ, 2011.

талаар урд өмнө авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний хүрсэн түвшинг сайжруулсан, хамрах хүрээг өргөжүүлсэн олон чухал заалтуудыг нэмж тусгаснаараа олон улсын байгууллагаас тогтоосон хэм хэмжээнд нийцсэн бодлогын чухал баримт бичиг болсон. Мөн ахмад настантай холбоотой үйл ажиллагааг зохицуулсан Алдар цолтон ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай, Нийгмийн халамжийн тухай, Нийгмийн даатгалын тухай, Цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай, Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай хуулиуд үйлчилж байна.

Эдгээрээс гадна Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл зэрэг төрөөс баталсан бодлогын баримт бичгүүдэд ахмад настны эрхийг хамгаалах асуудлыг тодорхой хэмжээнд тусгажээ.

Энэхүү хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдэд ахмад настныг нийгмийн идэвхтэй гишүүн байх, эрүүл мэндийн үйлчилгээг сайжруулах, тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, эрүүл насжилтыг дээдлэх, нийгмийн оролцоог нь нэмэгдүүлэх зэрэг зорилтуудыг тусгаж, тэдгээрийг хэрэгжүүлж ирсэн ч ахмад настны өмнө тулгарч буй олон асуудлууд шийдлээ хүлээсээр байна.

Монгол Улсын хувьд хүн амын дундаж наслалт 2021 онд 71.01<sup>2</sup> жил болж, 26 жилийн өмнөх түвшинтэй харьцуулахад 7.23 жилээр өссөн бөгөөд хүйсээр авч үзвэл эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 67.05 болж 4.95 жилээр, эмэгтэйчүүдийнх 76.47 болж 11.04 жилээр тус тус өссөн байна.

### Бүдүүвч 5.1: Нийт хүн амд ахмад настны эзлэх хувь<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Үндэсний статистикийн хороо, [www.1212.mn](http://www.1212.mn). 2023 оны 03 дугаар 26-ны өдөр.

<sup>3</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл”, УБ, 2017 он, 36 дугаар тал, Үндэсний статистикийн хороо, “Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл”, УБ, 2020 он, 49 дүгээр тал.

Тэтгэврийн насны хүн ам 2020 онд хүн амын 9.85 хувийг эзэлж байсан бол 2030 онд 13.37, 2050 онд 19.42 хувь болж, Монгол Улсын хүн амын дотор ахмад настны эзлэх хувь өсөх хандлагатай байна.<sup>4</sup>

Нийгэмд ахмад настны эзлэх хувь өсөхийн хамт тэдний аж амьдрал, эрүүл мэндийн байдал, нийгмийн амьдрал дахь үүрэг, оролцоо, нэр төр, аюулгүй байдал зэрэг асуудалд иж бүрэн анхаарах шаардлага тулгарч байна.

Үндэсний статистикийн хорооны судалгаагаар 2021 онд Монгол Улсад 344.766 (эрэгтэй 106.129, эмэгтэй 238.637)<sup>5</sup> ахмад настан бүртгэгдсэний 153.724 нь (44.6 хувь) хотод, 191.042 нь (55.4 хувь) хөдөө орон нутагт амьдарч байна.

Түүнчлэн Ахмадын холбооны судалгаагаар нийт ахмадуудын 16.7 хувь буюу 28.2 мянган ахмад настан амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур орлоготой өрхөд амьдарч, 3963 ахмад настан ганц бие, харж хандах үр хүүхэдгүй, 7815 ахмад хөгжлийн бэрхшээлтэй, хэвтрийн, 18.4 мянган ахмад настан бусдын байнгын асрамжинд байна. Тэтгэвэрт гарсан ахмадуудын 67.5 хувь нь буюу 180 мянган ахмад ямар нэг ажил, хөдөлмөр эрхлэх хүсэлтэй боловч 38.5 мянга нь ажил хийж, тэднээс 9000 нь байнгын ажлын байранд хөдөлмөр эрхэлж байгаа нь хангалтгүй байна.<sup>6</sup>

“Дэлхийн насны хяналтын индекс”-ын 2015 оны үзүүлэлтээс харахад Монгол Улс 96 орноос 37.4 гэсэн индексээр 72 дугаарт байна. Үүнээс ахмад настны аж байдлын үзүүлэлтээр 75.8 гэсэн индексээр 31 дугаарт, ахмад настны чадамжийн үзүүлэлтээр 27.9 гэсэн индексээр 64 дугаарт, орчин нөхцөлийн үзүүлэлтээр 62.9 гэсэн индексээр 62 дугаарт, эрүүл мэндийн үзүүлэлтээр 20.5 гэсэн индексээр 93 дугаарт тус тус эрэмблэгджээ.

ХЭҮК ахмад настны эрхийн хэрэгжилт, хамгааллын өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлох зорилгоор Нийслэлийн 9 дүүргийн гэр хороололд амьдарч буй 600 ахмадыг хамруулсан судалгааг 2022 онд хийлээ.

Энэхүү судалгааны үр дүн болон холбогдох байгууллагуудаас авсан мэдээлэл, судалгаанд үндэслэн Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан ахмад настны эрхийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудлыг энэ бүлэгт хөндөхийг зорилгоо.

<sup>4</sup> Хүн ам, орон сууцны 2020 оны тооллогын дүнд суурилсан “Хүн амын 2020-2050 оны шинэчилсэн хэтийн тооцоо”, УБ, 2022 он.

<sup>5</sup> Тайлбар: эмэгтэй 55, эрэгтэй 60 ба түүнээс дээш.

<sup>6</sup> Ц.Сүхбаатар, “Монголын ахмадуудын өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага, зорилтын тухай”, Философийн хүрээлэн, Монголын ахмадын холбоо, “Ахмадуудын нийгэм-эдийн засгийн байдал, цаашдын хандлага” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл”, УБ, 2019 он, 22 дугаар тал.

Илтгэлийг Ахмад настны нийгмийн хамгаалал, ахмад настны хөдөлмөрлөх эрх, ахмад настны эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрх, ахмад настны хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрх, ахмад настны хөгжих эрх гэсэн таван дэд хэсгийн хүрээнд боловсруулав.

## **5.2 АХМАД НАСТНЫ НИЙГМИЙН ХАМГААЛАЛ**

### **5.2.1 Өндөр насны тэтгэвэр**

Хүн өөрийн хөдөлмөрөөр амьжиргааны эх үүсвэрээ олж чадахаа байсан үед төрөөс тогтмол хугацаанд зохих хэмжээний эд мөнгөний тусламж авах эрхээр баталгаатай хангуулах ёстой. Хүн тэтгэвэрт гарч, ахмад настай болсон үедээ бие даан амьдрах боломжоор хангагдаж, тэтгэвэр авч байнгын орлоготой байх, ядууралд өртөхгүйгээр амьдрах бололцоог төрөөс бүрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигддаг.

Ахмад настны эрхийг баталгаажуулах хүрээнд 1982 онд Австрийн Вена хотноо хуралдсан Насжилтын асуудлаарх Дэлхийн бага хурлаас Венийн Насжилтын асуудлаарх олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейгаас 1991 онд баталсан ахмад настнуудад чиглэсэн “Нэгдсэн Үндэстний зарчмууд”, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас 1952 онд баталсан “Нийгмийн хамгааллын доод хэмжээний тухай” 102 дугаар конвенц, Насжилтын асуудлаарх олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (2002) зэрэг олон улсын баримт бичгүүд байна.

Насжилтын асуудлаарх олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд нийгмийн зорилтот бүлгийн хүмүүст онцгой анхаарал хандуулж, ахмадуудын орлогын доод түвшинг боломжит хэмжээгээр тогтоож, тэдний орлогыг нэмэгдүүлэхийг баталгаажуулжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “...өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй” гэж заасан.

Өндөр насны тэтгэвэртэй холбоотой харилцааг Нийгмийн даатгалын тухай, Цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай, Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай зэрэг хууль болон Төрөөс тэтгэврийн шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого, Тэтгэвэр, тэтгэмж тогтооход шаардагдах баримт бичгийг бүрдүүлэх, хянах журам, Малчинд тэтгэвэр тогтооход баримтлах журам, Өндөр насны тэтгэвэр тогтоох насыг тодорхойлоход баримтлах журам зэрэг эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд зохицуулж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод “Амьдралын баталгааг хангах нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлж, амьдралын чанарыг дээшлүүлэхүйц нийгмийн даатгалын тогтолцоог бэхжүүлнэ.”, “Нийгмийн даатгалын хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоно.”, “Бүх ахмад настанд суурь тэтгэвэр олгоно.”, “Тэтгэврийн даатгалыг олон давхаргат тогтолцоонд шилжүүлсэн байна.” гэж заажээ.

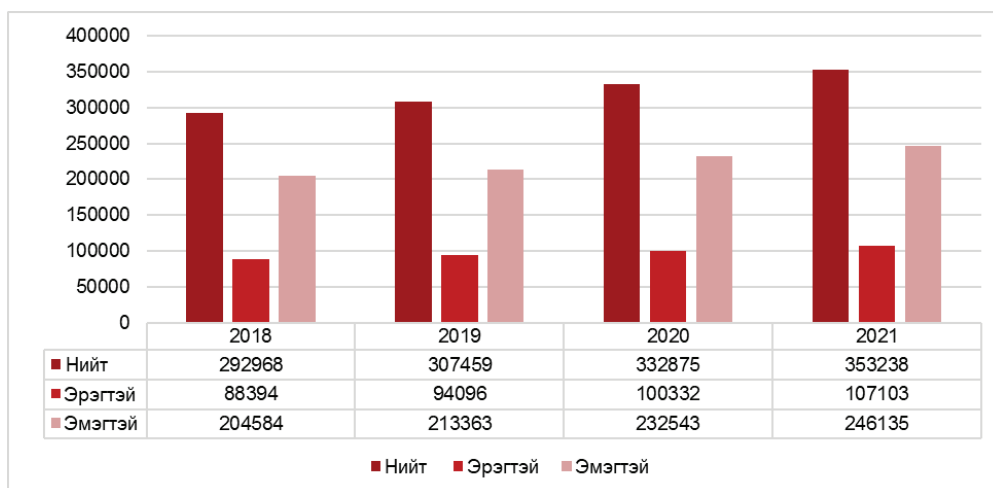
Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлд “Нийгмийн даатгалын хууль тогтоомжийг шинэчилж даатгуулагч олон эх үүсвэрээс тэтгэвэр авах нөхцөл бүрдэн, хуримтлалын нэгдсэн сан байгуулагдан иргэд бодит хуримтлалтай болох эрх зүйн шинэчлэл хийгдэнэ.” гэж тусгасан байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Нийгмийн даатгалын шинэчлэл хийж, иргэн бүр суурь тэтгэвэр олгох, хувийн даатгалын үйлчилгээнд хамрагдах боломж бүхий олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоонд шилжинэ”, “Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны үлдэгдлийн тодорхой хэсгийг гэр бүлд нь өвлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.”, “Хуримтлалын нэгдсэн сангаар дамжуулж, иргэн бүрийн боловсрол, эрүүл мэнд, тэтгэвэр, орон сууц, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг цогцоор нь шийдвэрлэх тогтолцоонд үе шаттайгаар шилжинэ.”, “Цалин хөлс, тэтгэвэр, тэтгэмжийг инфляц, хөдөлмөрийн бүтээмжтэй уялдуулан үе шаттайгаар нэмэгдүүлнэ.” гэж тус тус заажээ.

Төрөөс тэтгэврийн шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлогод хүн амын насны бүтцийн өөрчлөлт, дундаж наслалтын өсөлтөөс үүдэлтэйгээр зайлшгүй өсөн нэмэгдэх тэтгэврийн зардлыг төр, иргэн, ажил олгогч санхүүгийн чадавхаа үндэслэн хамтран хариуцаж, ахмад настны амьжиргаанд хүрэлцэхүйц зохистой хэмжээний тэтгэвэр олгох тогтолцоог бүрдүүлэхээр зохицуулсан байна.

Эдгээр бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх хүрээнд Нийгмийн даатгалын тогтолцоог шинэчлэх, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зорилгоор Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг Засгийн газраас 2023 оны 01 дүгээр 09-ний өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн байна.

## Бүдүүвч 5.2. Өндөр насны тэтгэвэр авагчдын тоо, хүйсээр<sup>7</sup>



2021 оны байдлаар улсын хэмжээнд 353,238 хүн өндөр насны тэтгэвэр авч байгаагаас 69.7 хувь нь буюу 246,135 эмэгтэй, 30.3 хувь нь буюу 107,103 эрэгтэй хүн тэтгэвэр авч байна. Нийт тэтгэвэр авагчдын 7.5 хувь нь хувь тэнцүүлсэн тэтгэвэр, 92.5 хувь нь бүрэн тэтгэвэр авч байна.

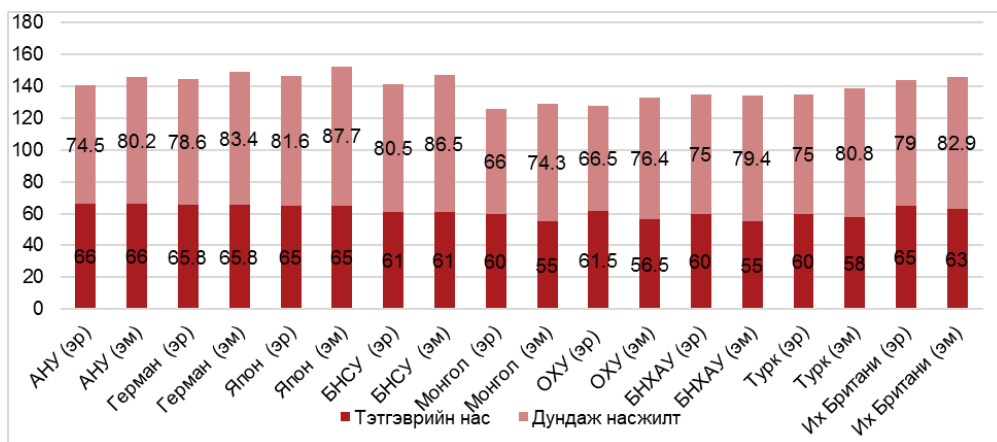
Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр, тэтгэмж олгох тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “Даатгуулагч нь нийтдээ 20-иос доошгүй жил тэтгэврийн даатгалын шимтгэл төлсөн бөгөөд 65 нас хүрсэн бол өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгон авах эрхтэй. Харин 20-иос доошгүй жил шимтгэл төлсөн бөгөөд 60 нас хүрсэн эрэгтэй, 55 нас хүрсэн эмэгтэй даатгуулагч өөрөө хүсвэл өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгон авч болно.” гэж заажээ. Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар тэтгэвэрт гарах насны дээд хязгаарыг 65 байхаар шинэчлэн тогтоож, 2038 он хүртэл тэтгэвэрт гарах насыг жил тутам 3 сараар нэмэгдүүлэхээр зохицуулсан байна.

Монгол Улсын өндөр насны тэтгэвэрт гарах нас болон дундаж насжилтыг дэлхийн улс орнуудтай харьцуулж авч үзлээ.

<sup>7</sup> Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын 2023 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдрийн 01/450 дугаар албан бичиг.



### Бүдүүвч 5.3. Улс орнуудын тэтгэврийн нас болон дундаж наслалт<sup>8</sup>



Монгол Улс өндөр насны тэтгэврийн насны доод хязгаарыг эрэгтэй 60, эмэгтэй 55 гэж тогтоосон нь бусад улс орнуудтай харьцуулахад харьцангуй бага, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улстай ижилхэн, Оросын Холбооны Улстай ойролцоо байна. Бусад улс орнууд ихэвчлэн 65 ба түүнээс дээш насаар өндөр насны тэтгэврийн насны хязгаарыг тогтоожээ.

Мөн улс орнуудын тэтгэврийн насыг хүйсээс хамааруулан тогтоосон байдлыг харьцуулахад 40 улс орноос 29 орон буюу 72,5 хувь нь эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн тэтгэврийн насыг ижилхэн тогтоосон бол 8 улс орон эрэгтэйчүүдийн тэтгэврийн насыг эмэгтэйчүүдийнхээс 5 насаар илүү, Их Британи, Турк, Швейцар зэрэг улс орнууд 1-2 насаар тэтгэврийн насыг илүү тогтоосон байна.

Монгол Улсын хүн амын дундаж наслалтыг бусад улс орнуудтай харьцуулахад харьцангуй бага тэр тусмаа эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт хамгийн бага байгаа нь анхаарал татах асуудал байна.

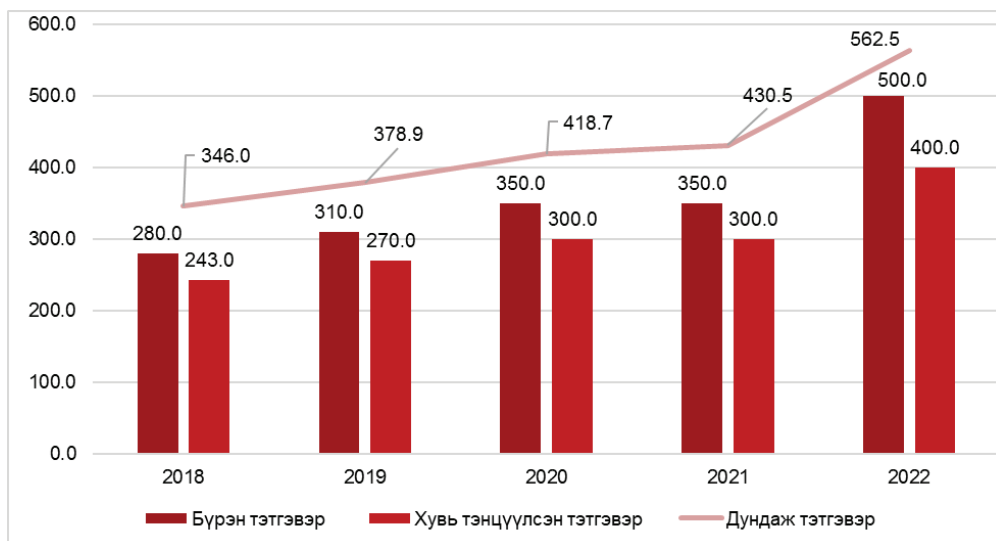
Мөн олон улс орнууд тэтгэврийн насыг хүйсээс хамааруулан ялгаатай тогтоохгүй байгаа нь өндөр насны тэтгэвэр авах боломжийг насаар нь ялгаварлахгүйгээр олгож байгаа сайн жишээ ажиглагдаж байна.

Иймд өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох насны хязгаарыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, хүн амын дундаж наслалт, улс орныхоо нийгэм, эдийн засаг, соёлын хүчин зүйлс, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, улс орнуудын сайн туршлага зэрэг олон хүчин зүйлтэй харьцуулан эргэн харах нь зүйтэй байна.

<sup>8</sup> Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, "Нийгмийн даатгалын статистикийн эмхэтгэл", УБ, 2022 он, 132 дугаар тал.

Өндөр насны тэтгэвэр гэдэг нь “сар бүр авч байсан цалин хөлстэй нь дүйцүүлэн, шимтгэл төлсөн хугацааг харгалзан нийгмийн даатгалын тэтгэврийн сангаас насан туршид нь олгож буй мөнгөн хөрөнгийг ойлгоно.” гэж тодорхойлжээ. Олон улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын “Нийгмийн хамгааллын доод хэмжээний тухай” 102 дугаар конвенцын 29 дүгээр зүйлд “30 жил шимтгэл төлсөн даатгуулагчид өмнөх хөдөлмөрийн хөлс, орлогын 40 хувьтай тэнцэх өндөр насны тэтгэвэр олгоно” гэж заажээ. Энэ хүрээнд Монгол Улс “Өндөр насны тэтгэврийг даатгуулагчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлсөн сарын дундаж цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 45 хувиар тогтоож, илүү шимтгэл төлсөн жил тутамд 1,5 хувиар нэмэгдүүлж тооцох”-оор зохицуулсан нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээтэй нийцсэн байна.

#### **Бүдүүвч 5.4. Тэтгэврийн доод болон дундаж хэмжээ (мян.төг)<sup>9</sup>**



Өндөр насны тэтгэврийн хэмжээг авч үзвэл: 2019 онд бүрэн тэтгэвэр 310,000, хувь тэнцүүлсэн тэтгэвэр 270,000, дундаж тэтгэвэр 378.900 төгрөг байжээ.

2020-2021 онд бүрэн тэтгэвэр 350,000, хувь тэнцүүлсэн тэтгэвэр 300,000, дундаж тэтгэвэр 418,700-430,500 төгрөг байсан бол 2022 онд бүрэн тэтгэвэр 500,000, хувь тэнцүүлсэн тэтгэвэр 400,000, дундаж тэтгэвэр 562,500 төгрөг болж өсжээ. 2020 онд улсын хэмжээнд дундаж тэтгэврийн хэмжээ өмнөх онуудаас 10.5 хувиар өссөн бол 2022 онд 15 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

<sup>9</sup> Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын 2023 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдрийн 01/450 дугаар албан бичиг.

Монгол Улсын тэтгэврийн даатгалын сангийн орлогыг ажил олгогч, даатгуулагчийн төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэл, улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг болон бусад орлогоос бүрдүүлж, уг сангаас өндөр насны, тахир дутуугийн, тэжээгчээ алдсаны болон цэргийн тэтгэвэр (1995 оноос өмнө тэтгэвэр тогтоолгосон иргэдийн болон цэргийн албан хаагчийн тэтгэврийн зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлдэг) олгодог.

**Хүснэгт 5.1. Тэтгэврийн даатгалын сангаас өндөр насны тэтгэвэрт зарцуулсан хөрөнгө.тэрбум.төг<sup>10</sup>**

Он	Тэтгэврийн даатгалын сангийн орлого	Үүнээс	Тэтгэврийн даатгалын сангийн зарлага	Үүнээс	Эзлэх хувь
		Улсын төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэг		Өндөр насны тэтгэвэрт зарцуулсан хөрөнгийн хэмжээ	
2018	1,734.3	594.8	1,619.3	1,222.5	75.5
2019	2,071.9	601.6	1,839.2	1,396.9	75.9
2020	1,594.5	396.1	2,074.9	1,663.9	76.5
2021	2,359.9	517.7	2,300.6	1,789.6	77.8
2022	3,012.1	829.3	3,095.3	2,406.5	77.7

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд 2022 онд Тэтгэврийн даатгалын санд 3,012.1 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлж, 373,209 хүний тэтгэвэрт нийт 3,095.36 тэрбум төгрөг, үүнээс өндөр насны тэтгэвэрт 2,406.5 тэрбум төгрөг зарцуулсан нь тэтгэврийн даатгалын сангийн зардлын 77.7 хувийг эзэлж байна.

Өөрөөр хэлбэл: нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэврийн даатгалын санд төвлөрүүлсэн орлого нь нийт тэтгэвэр авагчдын тэтгэврийн санхүүжилтэд хүрэлцдэггүйн улмаас улсын төсвөөс уг санд нэмэлт санхүүгийн дэмжлэгийг тогтмол үзүүлж байна.

Ахмад настны тэтгэвэртэй холбоотой дараах асуудал анхаарал татаж байна.

*Өндөр насны тэтгэвэр нь амьжиргааны наад захын хэрэгцээг хангаж чадахгүйгээс ахмадууд тэтгэврийн хэмжээндээ сэтгэл хангалуун бус байна.*

Монгол Улсын Засгийн газраас нийт олгосон өндөр насны тэтгэврийн хэмжээ 2005 оноос хойш 8.2 дахин нэмэгдсэн<sup>11</sup> ч

<sup>10</sup> Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын 2023 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдрийн 01/450 дугаар албан бичиг.

<sup>11</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал” УБ, 2022 он, 42 дугаар тал.

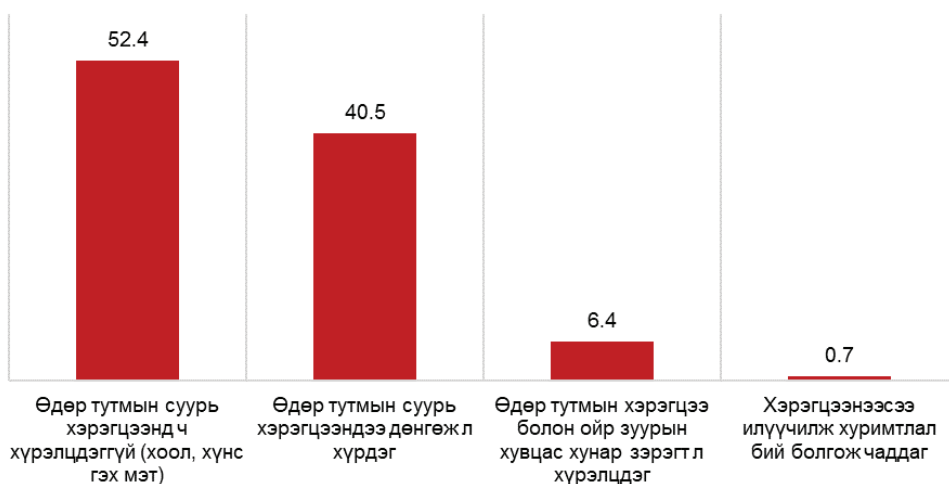
хэрэглээний үнийн өсөлттэй харьцуулахад харьцангуй бага байгаа бөгөөд ахмад настны тэтгэвэр, тэтгэмж нь тэдний амьжиргаанд хүрэлцэхгүй хэвээр байна.

Ахмад настнуудын орлогын хэмжээ анх тогтоосон тэтгэврийн хэмжээнээс, хөдөлмөр эрхлэлт болон нийгмийн бусад хүчин зүйлсээс шууд хамаарч байна.

Ахмад настны орлогыг хамаарах байдлаар нь өөрийн, гэр бүлийн гишүүдийн олж буй орлого гэж ялгаж үзэж болно. Өөрийн орлогыг тэтгэвэр, тэтгэмж, цалин, худалдаа үйлчилгээ эрхэлсэн орлого, бусдын дэмжлэг гэж ялгаж үзсэнээр ахмад настнуудын орлогын хэмжээ, хүрэлцээг тодорхойлох боломжтой. Хэрэв гэр бүлийн гишүүд цалин орлоготой бол ахмад настан өөрийн тэтгэврээрээ хэрэгцээгээ бүрэн биш ч хангаад байж болно.

ХЭҮК-ын судалгаагаар ахмад настнуудын өрхийн орлогын хүрэлцээтэй байдлыг авч үзэхэд 52.4 хувь буюу 2 ахмад настны нэг нь өдөр тутмын суурь хэрэгцээнд ч орлого хүрэлцдэггүй (хоол, хүнс гэх мэт), 40.5 хувь нь өдөр тутмын суурь хэрэгцээндээ дөнгөж л хүрдэг гэж хариулсан байна.

### **Бүдүүвч 5.5. Өрхийн орлогын хүрэлцээ, хувиар<sup>12</sup>**



“Ахмад настны социаль асуудал” судалгаанд оролцогчдын 57.7 хувь нь өрхийн орлогын гол эх үүсвэр нь тэтгэвэр, тэтгэмж гэж хариулсан бөгөөд мөн судалгаанд оролцогчдын 68.4 хувь нь өрхийн зарлага нь

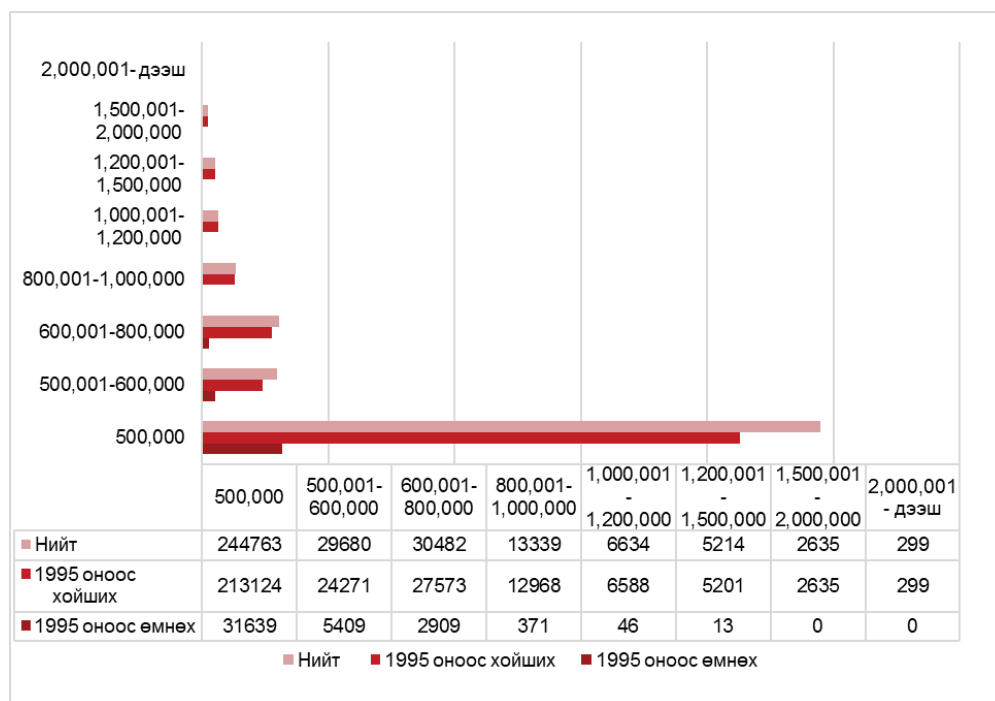
<sup>12</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх хамгаалал” судалгаа, УБ, 2022 он.

орлогоосоо давдаг гэжээ.<sup>13</sup> Энэ нь өрхийн дотор ажил орлоготой хүн ховор, иймээс өрхийн орлогын гол эх үүсвэр нь ахмад настны тэтгэвэр болж буйг харуулж байна.<sup>14</sup> Тухайн өрхийн сарын дундаж орлого болон ам бүлийн тоон харьцаагаар амьжиргааны түвшнийг тодорхойлоход нийслэлийн гэр хорооллын ахмад настнуудын 54.5 хувь нь амьжиргааны баталгаажих түвшнээс доогуур түвшинд амьдарч байна.<sup>15</sup> гэжээ.

Үүнээс үзэхэд өрхийн дотор ажил орлоготой хүн ховор, өрхийн орлогын гол эх үүсвэр нь тэтгэвэр байх бөгөөд 52.4 хувь нь хоол, хүнс авахад тэтгэвэр нь хүрэлцдэггүй, ялангуяа гэр хорооллын ахмад настнууд амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур амьдарч байна.

Засгийн газрын 2022 оны 63 дугаар тогтоолоор тэтгэврийн хэмжээг 15 хувиар нэмэгдүүлж, бүрэн тэтгэврийн доод хэмжээг 500,000 төгрөгөөр, хувь тэнцүүлэн тогтоосон тэтгэврийн доод хэмжээг 400,000 төгрөгөөр шинэчлэн тогтоосон ба 2022 оны 12 дугаар сарын байдлаар сарын дундаж тэтгэврийн хэмжээ 562,500 төгрөг болсон байна.

### Бүдүүвч 5.6. Өндөр насны тэтгэвэр авагчдын тэтгэврийн хэмжээ<sup>16</sup>



<sup>13</sup> Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал: үр дагавар, төлөв хандлага”, УБ, 2022 он.

<sup>14</sup> Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 11-12 дугаар тал.

<sup>15</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Нэг өрхийн сарын дундаж орлого: суурьшлаар, улирлаар”, УБ, 2022 он. [https://www.1212.mn/tables.aspx?TBL\\_ID=DT\\_NSQ\\_1900\\_018V1](https://www.1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSQ_1900_018V1)

<sup>16</sup> Нийгмийн даатгалын ерөнхий газраас гаргасан статистикийн тоон үзүүлэлт, УБ, 2022 он.

Улсын хэмжээнд 2022 оны эхний хагас жилийн байдлаар Нийгмийн даатгалын сангаас өндөр насны бүрэн тэтгэвэр авч байгаа 333,046 ахмад настан байгаагаас 244,763 ахмад настан буюу 73.49 хувь нь тэтгэврийн доод хэмжээ болох 500,000 төгрөгийн тэтгэвэр авч байна.

Харин 500,001-600,000 төгрөгийн тэтгэвэртэй 29,680 ахмад настан байгаа бөгөөд нийт тэтгэвэр авагчийн 8.91 хувийг эзэлж байна.

Өөрөөр хэлбэл: нийт өндөр насны бүрэн тэтгэвэр авагчдын 82.4 хувь буюу 274,443 ахмад настан 500,000-600,000 төгрөгийн хооронд тэтгэвэр авч ахуй амьдралаа залгуулж байна. Үлдсэн 17.6 хувь буюу 58,603 өндөр настан 600,001-2,000,001 дээш төгрөгийн тэтгэвэр авч байна.

Үндэсний статистикийн хорооны 2023 оны А/23 дугаар тушаалаар Хүн амын амьжиргааны 2023 оны доод түвшинг тогтоосон бөгөөд Нийслэлд 313,400, баруун бүсэд 274,400, хангайн бүсэд 282,500, төвийн бүсэд 272,300, зүүн бүсэд 271,800 төгрөг байна.

Харин тэтгэврийн дундаж хэмжээ 2022 оны байдлаар 562,500 төгрөг байгаа бөгөөд үүнийг ажиллагчдын сарын дундаж цалинтай харьцуулахад (2022 оны байдлаар) 1,573,100<sup>17</sup> төгрөг байна. Улсын дундаж цалин хөлснөөс өндөр насны тэтгэвэр 2.7 дахин бага байна.

Үүнээс үзэхэд улс орныхоо хөгжил цэцэглэлт, бүтээн байгуулалтын төлөө залуу нас, сэтгэл зүтгэл, мэдлэг, туршлага, хөлс хөдөлмөрөө зориулж 20-30 гаруй жил тасралтгүй ажиллаж хөдөлмөрлөсөн ахмадуудын авч буй тэтгэвэр нь хүний анхдагч хэрэгцээг хангах хоол хүнс, байрны төлбөр зэрэг нэн тэргүүний зайлшгүй хэрэгцээт зүйлсэд нь хүрэлцээгүй байна. Ахмадууд анхдагч хэрэгцээгээ хангаж чадахгүй байгаа үед хөгжих, оролцох, хөдөлмөрлөх, бие даан амьдрах, хойч үедээ мэдлэг туршлагаа өвлүүлэх зэрэг эрхээ эдэлж чадахгүйд хүрнэ.

*Тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн ч итгэлцүүрийг ашигладаггүйгээс тэтгэврийн зөрүүг улам ихэсгэж байна.*

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд “Амьжиргааны өртгийн өөрчлөлттэй уялдуулан тэтгэврийн хэмжээг өөрчлөх индексийг нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөлийн саналыг үндэслэн Засгийн газар тогтооно.”, Ахмад настны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгт “Ахмад настны орлогын баталгааг хангах зорилгоор тэтгэврийн хэмжээг хүн амын амьжиргааны доод түвшин, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ болон инфляцын өөрчлөлтийг харгалзан Засгийн газар тухай бүр нэмэгдүүлнэ” гэж тус тус заажээ.

Гэвч Засгийн газар тэтгэврийн хэмжээг тогтоох талаар Ахмад настны тухай, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн

<sup>17</sup> Үндэсний статистикийн хороо, 1212.mn

тухай хуульд заасан заалтыг хэрэгжүүлээгүйн улмаас тэтгэврийн зөрүү улам ихэсжээ. Тухайлбал: Өндөр насны тэтгэврийг 2010-2022 оны хооронд 12 удаа шинэчлэн тогтоожээ. Тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэхдээ 2010-2021 оны хооронд 16,000-40,000 төгрөгөөр нэмэгдүүлсэн бол 2022 онд Засгийн газрын 63 дугаар тогтоолоор тэтгэврийн хэмжээг 15 хувиар нэмэгдүүлж, бүрэн тэтгэврийн доод хэмжээг 500,000 төгрөгөөр, хувь тэнцүүлэн тогтоосон тэтгэврийн доод хэмжээг 400,000 төгрөгөөр шинэчлэн тогтоосон байна.

Гэвч тэтгэврийн зөрүүг арилгах, нэмэгдүүлэх нийгмийн шаардлагыг хэрэгжүүлэхдээ тэтгэврийн хэмжээг хуульд заасны дагуу итгэлцүүр (индекс) ашиглан инфляцын түвшинтэй уялдуулах замаар бус (механикаар) ижил хэмжээний мөнгөн дүнгээр нэмсэн нь зөрүүг бодитойгоор арилгаж чадаагүй юм.

Тухайлбал: 350,000-700,000 хүртэл төгрөгийн тэтгэвэр авч байсан 80,000 орчим ахмад настны тэтгэврийг харилцан адилгүй нэмэгдүүлсэн. 350,000 төгрөгийн тэтгэвэр авч байсан хүн 150,000 төгрөгөөр, 600,000 төгрөгийн тэтгэвэр авч байсан хүн 90,000 төгрөгөөр тус тус нэмэгдсэн байгаа нь ялгамжтай байна.

Иймд тэтгэврийн зөрүүг арилгалгүйгээр бүх тэтгэвэр авагчдад ижил хэмжээний нэмэгдэл олгох нь олон жил хөдөлмөрлөж, шимтгэл төлсөн ахмадууд үр ашгаа хүртэж чадахгүйд хүргэсэн байна.

*Тэтгэвэр бодох цалингийн итгэлцүүрийг шинэчлээгүй байна.*

Монгол Улсын Засгийн газраас Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр бодох цалингийн итгэлцүүр<sup>18</sup>, тэтгэврийн доод хэмжээг шинэчлэн тогтоох тухай шийдвэрийг 1997 оноос хойш 7 удаа гаргаж, тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна.

Засгийн газрын 2015 оны 52 дугаар тогтоолоор тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, тэтгэврийн доод хэмжээ болон цалингийн итгэлцүүрийг шинэчлэн тогтоох тухай шийдвэр гаргасан боловч 2014 онд тогтоосон тэтгэвэр бодох цалингийн итгэлцүүрийн хэмжээг хэвээр үлдээжээ. Өөрөөр хэлбэл: 2014 оноос өнөөдрийг хүртэл 9 жилийн хугацаанд тэтгэвэр бодох цалингийн итгэлцүүрийг шинэчлэн тогтоогоогүй байна.

2014 онд хөдөлмөрийн хөлсний цалингийн доод хэмжээ 192,000 төгрөг байсан бол 2023 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 550,000 төгрөг болж 2.8 дахин, инфляц (хэрэглээний үнийн улсын индекс) мөн үеэс 2.8 дахин функтээр тус тус өссөн байна.

<sup>18</sup> Өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгосон болон тогтоолгох иргэдийн тэтгэврийг тогтооход баримтлах үнэ тариф, амьжиргааны өртгийн өөрчлөлт, тэтгэвэр бодох цалин, хөдөлмөрийн хөлсний хоорондын зохистой харьцааг тооцон, тэтгэврийн хэмжээг шинэчлэхэд ашигладаг тоон хэмжүүрийг итгэлцүүр гэнэ.

**Бүдүүвч 5.7. Хэрэглээний үнийн улсын индекс, 2015=100-Инфляцын түвшин<sup>19</sup>**



Эдгээрээс үзэхэд олон жилийн өмнө тэтгэвэр тогтоогдсон хүмүүсийн анх тэтгэвэр тогтоосон цалинг нь цалингийн өсөлттэй уялдуулсан индексээр өсгөж тэтгэврийг өөрчлөн тогтоогоогүй, мөн 2021 онд тэтгэврийг огт нэмээгүй зэргээс шалтгаалан тэтгэврийн зөрүү улам ихсэх үндсэн шалтгаан гэж дүгнэхээр байна.

*Адил ажил мэргэжилтэй, ажилласан хугацаа, авч байсан цалин нь ойролцоо хүмүүс тэтгэврээ хэзээ тогтоолгосноосоо хамаараад ихээхэн зөрүүтэй тогтоогдсон байна.*

Тэтгэврийн хэмжээ нь тухайн хүний авч байсан цалин хөлс, ажилласан хугацаанаас хамааралтай тогтоогддог учраас харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал: нэг ижил хугацаанд тэтгэврээ тогтоолгосон адил ажил мэргэжлийн хоёр хүний аль нь олон жил ажилласан буюу шимтгэл төлсөн мөн тэтгэврээ тогтоолгохдоо сонгосон сүүлийн 20 жилийн доторх дараалсан 84 сарын цалин нь өндөр байсан хүний тэтгэвэр өндөр тогтоогдоно. Хөдөлмөрийн үнэлэмж буюу цалин хөлсөнд гарсан өөрчлөлттэй холбоотойгоор тэтгэврийн хэмжээ ялгаатай тогтоогдох нь зүй ёсны асуудал юм.

<sup>19</sup> Статистикийн үндэсний хороо 1212.mn



## Тохиолдол 5.1.

...1995 оноос өмнөх үеийн цалинг өнөөдөр мөрдөж байгаа итгэлцүүр буюу мөнгөний ханшны уналт, инфляцтай холбоотойгоор өмнөх үеийн мөнгийг хэд дахин өсгөвөл өнөөдрийн түвшинд хүрэх вэ гэдэг тооцооллоор тооцож үзэх хэрэгтэй. Энэ итгэлцүүрийг жил бүр Засгийн газраас батлах хуулийн зохицуулалттай. Гэхдээ 2014 оны итгэлцүүрийг хэвээр хэрэглээд 2018 он хүрсэн. Өнөөдрийн байдлаар 1995 оноос өмнөх үеийн цалин хөлсийг 715 дахин өсгөөд өнөөдрийн түвшинд хүрч байна гэж үзэж байгаа. Өмнө тэтгэвэр тогтоолгосон хүмүүсийн цалин хөлсийг итгэлцүүрээр өсгөөд л өнөөдөр хүрсэн. Энэ итгэлцүүрийг 715 биш 1500 болгоод ирэхийн цагт байдал өөр болно.<sup>20</sup>

*(Нийгмийн даатгалын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс)*

2000 оноос өмнөх үед ажиллаж байсан үйлчлэгч, багш, эмч нар өнөөгийн эдгээр ажил мэргэжил, албан тушаалыг хашиж байгаад тэтгэвэрт гарсан хүмүүсээс бага тэтгэвэр авч байна. Тухайн үеийн ажил мэргэжил, албан тушаалын бага цалин хөлсийг одоогийн адил ажил, мэргэжлийн албан тушаалтны цалинд ойртуулах арга зам нь цалингийн итгэлцүүрийг /индекс/ шинэчлэн тогтоох замаар тэтгэврийн зөрүүг арилгах боломжтой гэж мэргэжилтнүүд дүгнэж байна.<sup>21</sup>

Мөн Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо, Монголын ахмадын холбооноос “Тэтгэврийн зөрүүг арилгах, тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудлаар” Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газарт 2023 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 01/25, 04 дугаар шаардлага хүргүүлсэн боловч тодорхой хариу ирүүлээгүй байна.<sup>22</sup>

Иймд тэтгэврийг зөрүүг багасгах, арилгах арга хэмжээ авах шаардлага зүй ёсоор бий болсон бөгөөд үүнд итгэлцүүрийн аргыг тогтмол хэрэглэх шаардлагатай байна.

*Тэтгэврийн эрх шилжүүлэх (өвлүүлэх) боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.*

Монгол Улсад хөдөлмөр эрхэлж буй ахмад ажилчдаас эрэгтэйчүүд 59 нас хүртэл буюу ажиллах хугацаандаа нас барах магадлал 51.2 хувь, хэрэв тэтгэвэрт гарах хугацааг 65 гэж тооцвол тэтгэвэрт гарч чадалгүй нас барах магадлал 64.0 хувьд хүрнэ гэсэн тооцоолол гарсан.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Удирдлагын академи, “Өндөр насны тэтгэврийн тогтолцооны өнөөгийн байдал”, 2019, УБ, 44 дүгээр тал.

<sup>21</sup> Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 223 дугаар тал.

<sup>22</sup> Нийгмийн хамгааллын нэр томъёоны тольд итгэлцүүрийг даатгуулагчийн тэтгэврийг бодоход баримтлах хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогыг хэрэглээний үнийн болон улсын дундаж цалингийн өөрчлөлттэй уялдуулан тооцох илэрхийлэл гэж тодорхойлсон.

<sup>23</sup> Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны

Монгол Улсад хүн амын нас баралт 2021 онд 19.9 мянга байснаас, насны бүлгээр авч үзэхэд 12,775 буюу 64.2 хувь нь 55 ба түүнээс дээш насны иргэд бөгөөд 2005-2020 онуудад нас баралтын тал хувийг буюу 44.0-54.3 хувийг 60-аас дээш насныхан эзэлж байна.<sup>24</sup>

Ахмад настны нас баралт өндөр үзүүлэлттэй байгаа нь тэд ажиллаж хөдөлмөрлөснийхөө үр шимийг хүртэж чадахгүй, тэтгэврээ авч амжихгүй нас барах эрдэлтэйг харуулж байна.

Одоогоор Монгол Улсад тэтгэвэр өвлөгдөх буюу “хуримтлал”-ын тогтолцоо бүрдээгүй байгаа нь тэд хөдөлмөр эрхлэх хугацаандаа нийгмийн даатгалын санд шилжүүлсэн шимтгэлийн үр шимээ бүрэн хүртэж чадахгүйд хүрч, улмаар шимтгэл нь тухайн сандаа үлдэж<sup>25</sup> байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Гэтэл тэдний банк болон банк санхүүгийн байгууллагаас авсан тэтгэврийн зээл болон бусад зээл нь нас нөгчсөний дараа үр хүүхэд болон гэр бүлийн гишүүдэд өвлөгдөн үлдэж байна.

Ахмад настны тэтгэвэр өвлөгдөхгүй хэр нь авсан зээл нь өвлөгдөж буй асуудалд анхаарал хандуулж, тэтгэврийн эрхийг шилжүүлэх замаар өр төлбөрийг нь төлөх боломжийг судлах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр (2020-2024)-т Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны үлдэгдлийн тодорхой хэсгийг гэр бүлд нь өвлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилт дэвшүүлсэн байна.

Мөн төрөөс “Нийгмийн даатгалын шинэчлэл хийж, иргэн бүр суурь тэтгэвэр олгох, хувийн даатгалын үйлчилгээнд хамрагдах боломж бүхий олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоонд шилжих, “Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны үлдэгдлийн тодорхой хэсгийг гэр бүлд нь өвлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, “Цалин хөлс, тэтгэвэр, тэтгэмжийг инфляц, хөдөлмөрийн бүтээмжтэй уялдуулан үе шаттайгаар нэмэгдүүлэх зэрэг зорилтуудыг дэвшүүлж энэ хүрээнд Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн байна.

Иймд тэтгэврийн эрх шилжүүлэх тогтолцоог бүрдүүлж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

*Хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагчийн тэтгэврийн шимтгэлийг анх тэтгэвэр тогтоолгосон дундаж цалингаас тооцож байгаад ахмадууд гомдолтой байна.*

---

социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 84 дүгээр тал.

<sup>24</sup> Эрүүл мэндийн яам, “Эрүүл мэндийн статистик 2021”, 2022 он, УБ.

<sup>25</sup> Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 84 дүгээр тал.

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.4 дэх заалтад “тэтгэвэр тогтоолгосон боловч 12 сараас доошгүй хугацаанд ажил, хөдөлмөр эрхэлж нийгмийн даатгалын шимтгэл төлсөн тэтгэвэр авагч хүсэлтээ гаргасан бол тэтгэврийн хэмжээг өөрчлөн тогтооно”, мөн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг 20 жилээс илүү төлсөн жил тутамд 1.5 хувиар, сар тутамд 0.125 хувиар өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгосон хөдөлмөрийн хөлснөөс тооцож нэмэгдэл олгоно”, гэж тус тус заасны дагуу хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагч тэтгэврийн хэмжээгээ өөрчлөн тооцуулах боломжтой байдаг.

Хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагчийн тэтгэврийн шимтгэлийг тооцохдоо Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.6 дахь хэсэгт “Ажил олгогч, иргэнтэй байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээ болон Иргэний хуулийн 343, 359 дүгээр зүйлд заасан гэрээний дагуу ажиллаж байгаа тэтгэвэр авагч энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсгийн 3, 5 дахь заалтад зааснаас бусад төрлийн даатгалд албан журмаар даатгуулна...”. гэсний дагуу шийдвэрлэж байна. Өөрөөр хэлбэл: хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагч нь олсон орлогоосоо тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгалд нийт 9.5 хувийн шимтгэл төлдөг байна.

Хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлсөн жил тутмыг анх тэтгэвэр тогтоолгосон дундаж цалингаас 1.5 хувиар тооцож байгаа нь ахмад настны тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхгүй байна.

Одоогийн тогтолцоогоор олон жил ажилласан хүмүүсийн сүүлийн жилүүдийг буулгаж боддог томъёоллоор (эхний 20 жилийг 2.25 хувиар тооцдог бол илүү ажилласан жил тутамд 1.5 хувиар) тэтгэврийн хэмжээг тооцдог.

Гэтэл хөдөлмөр эрхэлсэн цалин хөлснөөс нийгмийн даатгалын шимтгэлийг сар бүр төлж, ажилласан хугацаа нь нэмэгдэж байхад анх өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгосон хөдөлмөрийн хөлснөөс 1,5 хувиар тооцож тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлж байгаа нь хөдөлмөрийг үнэлэмжийг бууруулж, ахмад настны тэтгэврээ нэмэгдүүлэх, орлогоо сайжруулах амьдралын чанараа дээшлүүлэх боломжийг багасгаж байна.

## Тохиолдол 5.2.

*...Иргэн С нь 5 хүүхэд төрүүлж өсгөсөн нөхцөлөөр 2008 онд тэтгэвэрт гарсан. 2008 онд 192,227 төгрөгийн дундаж цалинтай, 23.1 жил ажилласан тооцооллоор сард 95,152 төгрөгийн тэтгэвэр авахаар тогтоогдсон...Тэтгэвэр тогтоолгосноос хойш тасралтгүй хөдөлмөр эрхэлж нийтдээ 47 дахь жилдээ ажиллаж, энэ хугацаанд нийгмийн даатгалын шимтгэлийг тогтмол төлж байгаа бөгөөд шимтгэлийн нэмэгдэл (жил тутамд 1.5 хувь) төрөөс тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн хэмжээнүүдийг нэмж 2022 оны байдлаар 549.000 төгрөгийн тэтгэвэр авч байна.*

*Тэтгэвэр тогтоолгосноос хойш үндсэн ажлынхаа зэрэгцээ судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажил хийдэг бөгөөд 2005-2018 оны хооронд сард 2 сая түүнээс дээш төгрөгийн цалин хөлс авч түүнээсээ нийгмийн даатгалын шимтгэл өндөр хувиар төлдөг ч тэтгэврийн мөнгөн дүнд маш бага нэмэгдэл олгодог.*

*Энэ нь тэтгэврийн хэмжээг анхны тэтгэвэр тогтоолгосон дундаж цалингаас бодож өөрчлөн тогтооно гэсэн үндэслэлээр маш өндөр шимтгэл төлсөн ч үндсэн тэтгэвэрт маш бага нэмэгдэл олгож байгаад гомдолтой байна...*

*( иргэн А-тай хийсэн ярилцлагаас... )*

Хөдөлмөрийн тухай болон Ахмад настны тухай хуулиар ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжиж байгаа атал ахмад настны хөдөлмөрийн үнэлэмжийг бодиттойгоор үнэлэхгүйгээр багасгаж тооцож байна. Иймд хөдөлмөр эрхэлж байгаа тэтгэвэр авагч ахмад настнууд одоо авч байгаа цалин хөлснөөс ажилласан жилийн нэмэгдлийг тооцуулж тэтгэврийн хэмжээгээ нэмэгдүүлэх хүсэлтэй байгааг анхаарч үзэх шаардлагатай байна.

Эдгээрээс үзэхэд ахмадуудыг бухимдуулж буй гол асуудал нь тэтгэврийн хэмжээ бага амьжиргаандаа хүрэлцэхгүй, мөн тэтгэврийн зөрүү үүссэн асуудлууд зонхилж байна.

Үе үеийн Засгийн газар тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэхдээ холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхгүй, хүн амын амьжиргааны доод түвшин, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ болон инфляцын өөрчлөлтийг харгалзах итгэлцүүр /индекс/-ийг ашиглаагүйн улмаас тэтгэврийн зөрүүг улам ихэсгэсэн байна. Өндөр насны бүрэн тэтгэвэр авагчдын 73.49 хувь нь буюу 244,763 ахмад настан тэтгэврийн доод хэмжээ болох 500,00 төгрөг авч байгааг төрийн зүгээс анхаарч, тэдний тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх нь чухал байна.

Төрөөс “Нийгмийн даатгалын шинэчлэл хийж, иргэн бүр суурь тэтгэвэр олгох, хувийн даатгалын үйлчилгээнд хамрагдах боломж бүхий олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоонд шилжих, “Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны үлдэгдлийн тодорхой хэсгийг гэр бүлд нь өвлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, “Цалин хөлс, тэтгэвэр, тэтгэмжийг инфляц, хөдөлмөрийн бүтээмжтэй уялдуулан үе шаттайгаар

нэмэгдүүлэх зэрэг зорилтуудыг дэвшүүлж энэ хүрээнд Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн байна. Хуулийн төсөлд илтгэлд дурдсан асуудал тусгагдсан байна. Иймд уг хуулийн төслийг нэн даруй батлах нь олон ахмадын хүлээлт болсон асуудал юм. Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг Улсын Их Хурал батлахдаа дээр дурдагдсан асуудлуудыг орхигдуулахгүйгээр батлах мөн дахин тэтгэврийн зөрүү гарах эрсдлээс урьдчилан сэргийлж, одоогийн хуулиар тэтгэвэр тогтоолгосон болон цаашид тогтоолгох ахмад настны тэтгэврийн зөрүүг арилгахад онцгой анхаарах шаардлагатай байна.

### **5.2.2 Ахмад настанд чиглэсэн нийгмийн халамжийн үйлчилгээ**

Насжилтын асуудлаарх Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд Ахмад настанд шаардлагатай урьдчилан сэргийлэх болон нөхөн сэргээх эрүүл мэндийн халамж, тусламж дэмжлэг, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг үзүүлэх асуудлыг өөрийн орны онцлогийг харгалзан бодлогодоо тусгаж ажиллахыг зөвлөсөн байдаг.

Мөн өндөр настнууд, ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй ахмадуудын хэрэгцээ, шаардлагыг хангасан, бие даан амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн орон сууц, орчин нөхцөлийг сайжруулах, өндөр настнуудыг халамжлах төрөл бүрийн үйлчилгээг бий болгох, асрамж халамжлагчдад дэмжлэг үзүүлэх зорилтыг дэвшүүлжээ.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй” гэж иргэний үндсэн эрхийг баталгаажуулсан. Түүнчлэн Нийгмийн халамжийн тухай, Ахмад настны тухай, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай, Олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхийг урамшуулах тухай, Алдар цолтой ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай, Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай зэрэг хууль тогтоомжоор ахмад настны нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авах эрхийг зохицуулж байна.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод Ахмад настанд урт хугацааны тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх хөгжлийн төвүүдийг байгуулахаар зорилт дэвшүүлжээ.

Нийгмийн хамгаалал нь хувь хүнд тулгарах эрсдэл, өвчин, осол гэмтэл, төрөлт, хөгжлийн бэрхшээл, нас баралт, насжилт, ажилгүйдэлтэй холбоотой асуудал юм. Энэ нь ядуурлаас урьдчилан сэргийлж, ядуу иргэдэд дэмжлэг үзүүлж, тэдний амьдралыг тогтворжуулж, орлогыг нь баталгаажуулан, эрүүл мэнд, асрамжийн

тусламж үйлчилгээг багтаасан нийгмийн тусламж үйлчилгээг хүргэх тогтолцоо юм.<sup>26</sup> Япон Улсад “Нийгмийн хамгаалал гэдэг нь иргэдийн амьжиргааны тогтвортой байдал алдагдсан үед тэдний эрүүл, аюулгүй амьдралыг баталгаажуулахын тулд төрөөс амьжиргааг дэмжих тэтгэмж олгохыг хэлнэ”<sup>27</sup> гэж тодорхойлсон.

Монголын ахмадын холбооноос ирүүлсэн мэдээллээр (2022 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийн байдлаар) нийт ахмадуудын 16.7 хувь буюу 28.2 мянган ахмад настан амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур орлоготой өрхөд амьдарч, 3963 ахмад настан ганц бие, харж хандах үр хүүхэдгүй, 7,815 ахмад хөгжлийн бэрхшээлтэй, хэвтрийн өвчтэй, 18.4 мянган ахмад настан бусдын байнгын асрамжид байна.<sup>28</sup>

Ахмад настан, хүүхэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй эсэхээс үл хамааран хүн бүр эрхээ адил тэгш эдлэх ёстойг олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээгээр баталгаажуулсан төдийгүй эрхээ тэгш эдлэх боломжгүй, ялгаварлан гадуурхалтад өртөж болзошгүй, эрх нь зөрчигдөж буй зорилтот бүлэгт төрийн зүгээс тусгайлан анхаарч, холбогдох бодлого хөтөлбөрт тэдний эрхийг эдлүүлэх асуудлыг тусгаж хэрэгжүүлэхийг төрд үүрэг болгосон байдаг. Эдгээр нийгмийн бүлгийн нэг хэсэг болох ахмад настнуудад эрхээ эдлэхэд шаардлагатай нийгмийн хэрэгцээт үйлчилгээг авахад нь нэмэлт тусламж, дэмжлэг хэрэгтэй байдаг. Тиймээс нийгмийн халамж нь хүүхэд, өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн болон амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур орлоготой зэрэг зорилтот бүлэгт чиглэсэн амьжиргааны наад захын хэрэгцээг хангах зорилгоор төрөөс олгож буй дэмжлэг юм.

### **Ахмад настанд үзүүлж буй нийгмийн халамжийн үйлчилгээ**

Нийгмийн халамжийн сангаас ахмад настанд Ахмад настны тухай болон холбогдох хуульд үндэслэсэн 4 үндсэн чиглэлийн хүрээнд 10 гаруй нийгмийн халамжийн үйлчилгээ болон бусад нэмэлт хөнгөлөлт, тусламж үйлчилгээг үзүүлж байна. Эдгээр үйлчилгээг үзүүлэхдээ тэтгэмж авагчийн нас, хүйс, хүүхдийн тоо, хөгжлийн бэрхшээл зэргийг харгалзан шаардлага хангасан ахмад настныг хамруулж, хуульд заасан мөнгөн тэтгэмж, хөнгөлөлтийг олгодог байна.

<sup>26</sup> ILO (2017) “World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals”. Geneva: International Labour Organization, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf) (мэдээлэл авсан огноо:2021-5-23).

<sup>27</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, “Ковид-19 цар тахлын дараах Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын салбар дахь хамтын ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлоход шаардлагатай мэдээлэл цуглуулах, суурь судалгаа”, УБ, 2021 он, 22 дугаар тал.

<sup>28</sup> Ц. Сүхбаатар, Монголын ахмадуудын өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага, зорилтын тухай. “Ахмадуудын нийгэм-эдийн засгийн байдал, цаашдын хандлага” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. Философийн хүрээлэн, Монголын ахмадын холбоо. УБ, 2019, 22 дугаар тал.

## **Бүдүүвч 5.8. Ахмад настанд үзүүлж буй нийгмийн халамжийн үйлчилгээний төрөл**



Нийгмийн халамжийн сангаас ахмад настнуудад зориулж нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, халамжийн тэтгэмж, халамжийн үйлчилгээ, нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээг тус тус үзүүлж байна. Эдгээр үйлчилгээг төрөл тус бүрээр авч үзвэл:

Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр: Нийгмийн даатгалын хууль тогтоомжийн дагуу тэтгэвэр авах эрх үүсэхгүй байгаа ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд олгох мөнгөн тэтгэмж бөгөөд сард 288,000 төгрөгийн тэтгэвэр олгодог байна. Энэхүү тэтгэвэрт 2021 онд 4607 ахмад настныг хамруулж, 12,892,891.1 сая төгрөг зарцуулжээ.<sup>29</sup>

Тус тэтгэврийн хэмжээг 2020 онд нэмэгдүүлж, 144,000-288,000 төгрөг болгон тогтоосон боловч ахмад настны амьжиргааны наад захын хэрэгцээнд хүрэлцдэггүй байна.

Нийгмийн халамжийн тэтгэмж: Ахмад настанд чиглэсэн асаргааны, онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих 2 төрлийн тэтгэмжийг олгож байна.

Онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих тэтгэмжээс байнгын асаргаа шаардлагатай ахмад настанд улиралд нэг удаа 60,000 төгрөгийн тэтгэмж олгох бөгөөд 2021 оны байдлаар 2,9 мянган ахмад настан

<sup>29</sup> Халамж үйлчилгээний ерөнхий газар, "Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын статистик -2021" УБ, 2022 он.

байнгын асаргаанд байна. (Ахмад настныг асарч байгаа хүний тоог оруулаагүй болно.)

Байнгын асаргаанд байдаг дийлэнх ахмадын хувьд энэ мөнгөн тэтгэмж нь хүрэлцээгүй, эм тариандаа ч хүрдэггүй гэж хариулсан байна<sup>30</sup>.

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ: Ахмад настанд чиглэсэн олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамж болон төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээг үзүүлж байгаа бөгөөд улсын хэмжээнд 106 төрийн бус байгууллага олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээг явуулж байна. Халамжийн үйлчилгээний зөвлөгөө өгөх, сэргээн засах, түр байрлуулан асрамжлах, өдрийн үйлчилгээ, гэрийн асрамж зэрэгт 2021 онд улсын хэмжээнд 2200 ахмад настныг хамруулж, 170,621,080 төгрөг зарцуулжээ.

Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах нийгмийн хэрэгцээ, ахмад настны тоо өндөр байгаа ч хүртээмж бага тул энэ төрлийн үйлчилгээг өргөжүүлэх шаардлагатай байна.

Ахмад настанд өдрийн үйлчилгээ үзүүлэх, хамруулах байдал нь хот хөдөөд харилцан адилгүй байна. Хөдөө амьдардаг ахмад настанд энэ төрлийн үйлчилгээг үзүүлж, хамруулахад нь нэлээд бэрхшээл тулгарч байна. Тухайлбал: Алслагдмал газарт амьдарч буй ахмад настнуудад үйлчилгээг хүргэх боломж бага байна.

Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээнд тэжээн тэтгэх хүүхэд, төрөл, садангүй, бие даан амьдрах чадваргүй ганц бие, эсхүл тэжээн тэтгэх үүрэгтэй этгээд нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх чадваргүй болох нь тогтоогдсон бөгөөд олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй ахмад настнууд хамрагдаж байна.

Улсын хэмжээнд 12 асрамж үйлчилгээний байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд 2021 оны жилийн эцсийн байдлаар 434 иргэн хамруулснаас 259 ахмад настан, 175 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнд асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлсэн байна<sup>31</sup>.

Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ: Ахмад настанд чиглэсэн боловсролыг дэмжих үйлчилгээ, эрүүл мэндийг дэмжих үйлчилгээ, хүнсний хангамж зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн иргэнд хүнсний бүтээгдэхүүн худалдан авах хүнс тэжээлийн дэмжлэг гэсэн 3 төрлийн үйлчилгээ багтаж байна.

Ахмад настнуудад хоол хүнс худалдан авахад дэмжлэг үзүүлэх хүнсний үйлчилгээг хэрэгжүүлж байна.

<sup>30</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны хүрээлэн, “Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үнэлгээ, УБ, 2018 он.

<sup>31</sup> Халамж үйлчилгээний ерөнхий газраас ирүүлсэн албан бичиг, УБ, 2021 он.



Монгол Улсад 60 ба түүнээс дээш насны ахмад настнуудын 84 хувь нь хоол тэжээлийн хувьд хэвийн, 14 хувь нь хоол тэжээлийн дутагдалд орох эрсдэлтэй байна.<sup>32</sup> Эрүүл мэндийг дэмжих үйлчилгээг эрүүл мэндийн даатгалын сангаас олгож байна. Харин Боловсролыг дэмжих үйлчилгээний хувьд эрх зүйн орчин бүрдэж эхлээгүй байна.

### **Ахмад настанд үзүүлж буй нийгмийн халамжийн нэмэлт хөнгөлөлт үйлчилгээ**

Нийгмийн халамжийн сангаас ахмад настнуудад зориулсан дээрх дөрвөн төрлийн үндсэн үйлчилгээнээс гадна алдар цолтой ахмад настанд үзүүлэх нэмэгдэл, хөнгөлөлт, эхийн алдар одонгийн мөнгөн урамшуулал, насны хишиг, ахмад настанд үзүүлэх хөнгөлөлт, үйлчилгээ гэсэн дөрвөн төрлийн халамжийн үйлчилгээг мөн үзүүлж байна. Энэхүү үйлчилгээг төрөл тус бүрээр авч үзвэл:

Алдар цолтой ахмад настанд үзүүлэх тусламж, хөнгөлөлт: Тус тусламж, хөнгөлөлтийг дараах ахмад настанд олгож байна. Үүнд:

Нэг. Монгол Улсын баатар, хөдөлмөрийн баатар, ардын болон гавьяат цолтой, Хоёр. Ахмад дайчин, түүнчлэн дайнд оролцож яваад амь үрэгдсэн иргэний эхнэр /нөхөр/, Гурав. Монгол Улсын төрийн шагналт, төрийн соёрхолт, түүнчлэн улсын ударник, хувьсгалт тэмцлийн ахмад зүтгэлтэнд амралт сувиллын газар амрах эрхийн бичгийн хөнгөлөлт болон орон сууцны хөлс төлөх эсвэл түлшний зардлыг жилд нэг удаа олгодог байна. Улсын хэмжээнд 2022 оны 12 дугаар сарын байдлаар давхардсан тоогоор 3245 алдар цолтонд дээрх үйлчилгээг үзүүлж, 686,4 сая төгрөг зарцуулсан байна.<sup>33</sup>

Алдар цолтой ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай хуулиар Алдар цолтой ахмад настнуудад мөнгөн тэтгэмж олгодог байсан ч 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс зөвхөн дээр дурдсан үйлчилгээг үзүүлж байна.

Ахмад настанд үзүүлэх насны хишиг: 65-69 настай ахмадад 50,000 төгрөг, 70-79 настай ахмадад 80,000 төгрөг, 90 ба түүнээс дээш настай ахмадад 250,000 төгрөг жилд 2 удаа олгодог бөгөөд 2022 онд насны хишигт 168201 ахмад настныг хамруулжээ.<sup>34</sup>

Ахмад настанд үзүүлэх хүндэтгэлийг тухайн ахмадын ажиллаж байсан байгууллага нь, харьяалах аж, ахуйн нэгж байгууллага байхгүй

<sup>32</sup> Нөхцөл байдлын шинжилгээ, УБ, 2022 он.

<sup>33</sup> Улсын Их Хурлын Нийгмийн бодлогын байнгын хорооны “Ахмад настны тухай, нийгмийн халамжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах, ахмад настны асрамжийн газрын үйл ажиллагаатай танилцах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн тайлан”, УБ, 2022 он.

<sup>34</sup> Халамж үйлчилгээний ерөнхий газар, “Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын статистик -2021” УБ, 2022 он.

ахмад настанд нийгмийн халамжийн сангаас хүндэтгэл үзүүлэхээр холбогдох хуульд заажээ.

Нийгмийн халамжийн сангаас харьяалах аж, ахуйн нэгж байгууллага байхгүй ахмад настанд жилд 2 удаа хүндэтгэл үзүүлж 10,000 төгрөг олгодог байна. 2019 онд 128,052 ахмад настанд хүндэтгэл үзүүлсэн байна.

Харьяалах байгууллагагүй ахмад настны нэгдсэн бүртгэл судалгааг гаргахад хүндрэлтэй, үүнээс шалтгаалж халамжид хамрагдах ахмад настны тоо эрс ялгаатай гардаг нь нийгмийн халамжийн санд ачаалал үүсгэх эрсдэлтэй байна.

Эхийн алдар одонгийн мөнгөн урамшуулал: Нийгмийн халамжийн сангаас I одонтой эхчүүдэд жил бүр 200,000 төгрөг, II одонтой эхчүүдэд жил бүр 100,000 төгрөг олгодог бөгөөд 55 дээш настай 171,470 ахмад настан хамрагдаж байна. 2021 онд энэ төрлийн урамшуулалд нийт 239,303 хүн хамрагдаж, 30465.7 төгрөг зарцуулжээ.<sup>35</sup>

Ахмад настанд үзүүлж буй бусад тусламж, үйлчилгээ: протез, ортопедийн болон тусгай хэрэгслийн үнийн хөнгөлөлт, орон сууцны үнийн хөнгөлөлт, амралт сувиллын үнийн хөнгөлөлт, тээврийн хэрэгслийн үнийн хөнгөлөлтийн үйлчилгээнүүд багтаж байна. Энэхүү тусламж үйлчилгээнүүдэд 2022 оны жилийн эцсийн байдлаар давхардсан тоогоор 316,000 ахмад настан хамрагдсан байна.<sup>36</sup>

Мөн Нийгмийн даатгалын хууль тогтоомжид заасан оршуулгын тэтгэмж авах эрх үүсээгүй ахмад настан нас барвал түүний оршуулгын зардалд нийгмийн даатгалын сангаас олгох оршуулгын тэтгэмжтэй тэнцүү хэмжээний тусламж олгох үйлчилгээнд 2020 онд 164 ахмад настан хамрагдаж, 164 сая, 2021 онд 358 ахмад настан хамрагдаж, 358 сая төгрөг тус тус зарцуулжээ.

Нийгмийн халамжийн сангаас үзүүлэх тусгай хэрэгслийн тусламж үйлчилгээд 2019 онд хамрагдсан иргэдийн 80.9 хувь нь ахмад настан байсан.

Гэвч ахмад настанд үзүүлж буй энэ төрлийн үйлчилгээний талаарх мэдээлэл дутмаг, ялангуяа хөдөө орон нутагт түлхүү ажиглагдаж байна<sup>37</sup> гэж зарим судалгаанд дурджээ.

Ахмад настнуудад насжилтаас үүдэлтэй өвчлөл, гэмтэлд өртөх эрсдэл их тохиолддог ч мэдээлэл дутмагаас протез, ортопед болон тусгай хэрэгслийн хөнгөлөлт, тусламж үйлчилгээнд бүрэн хамрагдаж

<sup>35</sup> Халамж үйлчилгээний ерөнхий газар, "Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын статистик -2021" УБ, 2022 он.

<sup>36</sup> Хөдөлмөр, халамж үйлчилгээний ерөнхий газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн 04/215 дугаартай албан бичиг.

<sup>37</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, "Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээ" УБ, 2019 он.

чаддаггүй байна. Дээрх үйлчилгээний мэдээллийг халамжийн байгууллагын цахим хуудас болон сум, дүүрэг, баг, хорооны мэдээллийн самбарт байрлуулдаг ч мэдээлэл хүртээмжгүй байна. Тиймээс эдгээр үйлчилгээний мэдээллийг зорилтот бүлэгт хүртээмжтэй хүргэхэд чиглэсэн оновчтой аргыг ашиглах хэрэгтэй.

Ахмад настнуудын нийгмийн халамж үйлчилгээнд хамрагдалт хот, хөдөөгийн хувьд ялгаатай байна. Тухайлбал: нийслэл хотод амьдарч буй ахмадуудын 18 хувь нь сэргээн засах үйлчилгээнд, 20 хувь нь рашаан сувилалд хамрагдсан бол хөдөө орон нутагт амьдарч буй ахмадуудын 7 хувь нь сэргээн засах үйлчилгээнд, 15 хувь нь рашаан сувилалд хамрагдсан байна.<sup>38</sup>

Монгол Улсын нийгмийн халамжийн үйлчилгээний хамрах хүрээ нь хэт өргөн буюу жилд 840 гаруй мянган хүнийг хамарч, 4 хүн тутмын нэгд төрөөс халамж үзүүлж байгаа нь халамжийн үйлчилгээ зорилтот бүлэгт чиглээгүйг харуулж байна. Нийгмийн халамжийн арга хэмжээнд зарцуулж байгаа хөрөнгө нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 2.1 хувь, хүүхдийн мөнгийг хасаж тооцвол дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 1.1 хувь болж байгаа нь бусад хөгжиж байгаа орнуудын нийгмийн халамжид зарцуулж байгаа дундаж зардалтай (дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 1.6 хувь) харьцуулахад харьцангуй өндөр байна.<sup>39</sup>

Дэлхийн банкнаас 2015 онд хийсэн судалгаанд Монгол Улсын нийт халамжийн үйлчилгээний 28 хувийг хүн амын амьжиргааны түвшин өндөртэй хүн хүртсэн байна.<sup>40</sup> гэж дүгнэжээ.

Иймд нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний төрлүүдийг оновчтой тогтоон зарим хөнгөлөлт, тусламжийг нэгтгэн багцалснаар өрх, иргэнд олгогдож байсан тэтгэмж, үйлчилгээний давхардал арилж, халамжийн туслалцаа хамгийн их шаардлагатай ядуу, зорилтот бүлгийн иргэдэд чиглэсэн дэмжлэгт илүү хөрөнгө хуваарилагдах, тэдний амьжиргаанд эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой байна.

Ахмад настны нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авах эрхийн хэрэгжилтэд дараах асуудлууд анхаарал татаж байна.

*Ганц бие болон хэвтрийн, хөгжлийн бэрхшээлтэй, гэр оронгүй ахмад настны асуудал анхаарал татаж байна.*

Улсын хэмжээнд 3963 ахмад настан ганц бие, харж хандах үр хүүхэдгүй, 7,815 ахмад хөгжлийн бэрхшээлтэй, хэвтрийн, 18.4 мянган

<sup>38</sup> Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он.

<sup>39</sup> Жунко ониши, Чулууны Тунгалаг “Монгол Улсын нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд: Үр шим хүртэгчдийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” тайлан, УБ, 2015 он.

<sup>40</sup> Жунко ониши, Чулууны Тунгалаг “Монгол Улсын нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд: Үр шим хүртэгчдийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” тайлан, УБ, 2015 он.

ахмад настан бусдын байнгын асрамжинд байна.<sup>41</sup>

Энэ нь зөвхөн Монголын ахмадын холбоонд бүртгэгдсэн тоо юм. Үүний цаана бүртгэлгүй асран хамгаалах, харгалзан дэмжих төрөл, садангүй бөгөөд бие даан амьдрах чадваргүй, ганц бие, гэр оронгүй, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хэвтрийн, бусдын асрамжид байгаа зэрэг зорилтот бүлгийн хэчнээн ахмад настан улсны хэмжээнд байгаа талаар Халамж үйлчилгээний ерөнхий газар болон төрийн холбогдох байгууллагуудын нэгдсэн мэдээлэл, бүртгэл судалгаа хангалтгүй байна. Мөн эдгээр ахмад настанд нийгмийн халамжийн үйлчилгээ бүрэн хүрч байгаа эсэх нь тодорхойгүй байна.

ХЭҮК-ын судалгаанд гэр хороололд амьдардаг 10 ахмад настан тутмын нэг нь ганцаараа амьдардаг гэжээ<sup>42</sup>. Мөн ахмад настнуудын тусламж дэмжлэг авах хэрэгцээ шаардлагыг тодруулахад 15,2 хувь огт шаардлагагүй, 63,9 хувь нь бага зэрэг дэмжлэг шаардлагатай, 15.4 хувь нь дэмжлэг их шаардлагатай гэсэн бол 5.5 хувь дэмжлэг туслалцаа маш их шаардлагатай гэжээ.<sup>43</sup> Бусдын туслалцаа дэмжлэг бага зэрэг шаардлагатай гэж хариулагсдын дунд 55-59 насныхан түлхүү байсан бол “их болон маш их” шаардлагатай гэж хариулсан хувь нь нас ахих тусам нэмэгдэж байна.

Мөн эрүүл мэндийн хөгжлийн төвийн мэдээлснээр 60 ба түүнээс дээш насны ахмад настны 25 хувь нь өдөр тутмын амьдралд гүйцэтгэх үйлдлийг хийхдээ дунд болон бүрэн хэмжээгээр бусдаас хамааралтай, эдгээрээс 7 хувь нь бүрэн хэмжээгээр хамааралтай болох нь тогтоогдсон. Өдөр тутмын амьдралдаа бусдаас туслалцаа авах хэрэгцээ нас ахих тусам нэмэгддэг байна.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Ц.Сүхбаатар, “Монголын ахмадуудын өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага, зорилтын тухай”, Философийн хүрээлэн, Монголын ахмадын холбоо, “Ахмадуудын нийгэм-эдийн засгийн байдал, цаашдын хандлага” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл”, УБ, 2019 он, 22 дугаар тал.

<sup>42</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотод амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>43</sup> Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он.

<sup>44</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, “Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээ” УБ, 2019 он.

**Хүснэгт 5.2. Монгол Улсын ахмад настнуудын бие даасан байдал, насны ангилал, хүйсээр**

Үзүүлэлт		60-69		70-79		80+		Нийт	
Бие даасан	Эр	16773	86%	6407	68%	1335	42%	24515	77%
	Эм	21271	85%	7845	65%	1746	35%	30862	73%
	Нийт	38044	85%	14252	66%	3081	38%	55377	75%
Дунд зэргийн хамааралтай	Эр	2024	10%	2159	23%	1212	38%	5395	17%
	Эм	3014	12%	3160	26%	1975	40%	8149	19%
	Нийт	5038	11%	5319	25%	3187	39%	13544	18%
Бүрэн хамааралтай	Эр	622	3%	857	9%	651	20%	2130	7%
	Эм	825	3%	1048	9%	1204	24%	3077	7%
	Нийт	1447	3%	1905	9%	1855	23%	5207	7%
Нийт	Эр	19419	44%	9423	44%	3198	39%	32040	43%
	Эм	25110	56%	12053	56%	4925	61%	42088	57%
	Нийт	44529	60%	21476	29%	8123	11%	74128	100%

Ахмад настны гэр бүл болон хууль ёсны үр хүүхэд, ах дүү нар нь харж хандах үүргээ биелүүлэхээс зайлсхийх, үр хүүхэд нь эцэг, эхээ ялгаварлан гадуурхах, гэрээсээ хөөх, эд хөрөнгө, тэтгэврийг нь завших, гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх зэргээр тэдний эрхийг зөрчиж буй асуудал цөөнгүй байгаа нь ХЭҮК-оос хийсэн чанарын судалгаанаас харагдаж байна.

Мөн Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээний тайланд дурдсанаар "... ахмад настны хүүхдүүд, асран халамжлагчид нь ам бүл цөөн, гадаад дотоод явсан, мөн гэр бүлийн болон ажил төрлийн үүрэг хариуцлагаас шалтгаалан эцэг эхээ асран халамжлах боломж багатай байдаг."<sup>45</sup> гэжээ.

**Тохиолдол 5.3**

*Миний нөхөр 75 настай. Нөхөр маань зүрхний хэм алдалт, уушгины үрэвслээр өвдсөн, байнга амьсгаа нь давчиддаг учраас би гэрээсээ ч гарч чаддаггүй... Би нөхрөө 3 жил асарч байна. Миний хөл сүүлийн үед өвдөх болж, хөлөө эмчлүүлэхээр амралт, сувилалд явмаар байгаа ч нөхөртэйгөө хамтдаа эмчлүүлчих амралт, сувиллын газар байдаггүй юм. Хэрэв би ганцаараа явлаа гэхэд нөхрийг маань асрах бас нэг хүн хэрэгтэй байна...*

*( Асрамжийн газарт асруулж буй иргэнтэй хийсэн ярилцлагаас... )*

<sup>45</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, "Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээ", УБ, 2019 он.

Түүнчлэн хүмүүс нас өндөр болохын хэрээр насжилттай холбоотой нэмэлт хэрэгцээ, бэрхшээлтэй тулгардаг байна. Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээний тайланд Монгол Улс 2030 он гэхэд ахмад настанд зориулсан нийгмийн болон эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ бүхий урт хугацааны үйлчилгээнд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 0.35 хувийг хуваарилах хэрэгтэй байна. Ингэснээр урт хугацааны асаргаа шаардлагатай ахмад настнуудыг бүрэн хамруулна гэсэн эерэг, хийсвэр таамаглал дэвшүүлжээ.<sup>46</sup>

Иймд төрөөс зорилтот бүлгийн ахмад настныг бүртгэлжүүлэх, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ үзүүлэхэд тэдний хүсэл, ашиг сонирхлыг харгалзсан, бие даасан байдлыг дэмжсэн, олон төрлийн урт хугацааны дэмжлэг, туслалцаа, үзүүлэх шаардлагатай байна.

*Төрөлжсөн асрамжийн газруудыг нэмэгдүүлж, ахмадад зориулсан хөгжлийн хөтөлбөр боловсруулах шаардлагатай байна.*

Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2.1 дэх заалтад “тэжээн тэтгэх хүүхэдгүй, бие даан амьдрах чадваргүй ганц бие, эсхүл тэжээн тэтгэх хүүхэд нь ахмад настан,...ахмад настны эсрэг хүчирхийлэл үйлдсэн болох нь тогтоогдсон бөгөөд олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй ахмад настан”-г төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээнд хамруулахаар заажээ.

2021 онд гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийн улмаас хохирсон 632 ахмад настан бүртгэгдсэн бол 2022 онд 968 буюу 34.8 хувиар нэмэгдсэн байна.

Эрүүл мэндийн статистикийн 2016 оны мэдээгээр 60 болон түүнээс дээш насны хүмүүсийн 25 хувь нь өдөр тутмынхаа амьдралын үйл хэрэгт бусдын тусламжийг дунд зэрэг буюу нэлээд хэмжээгээр авч байсан бол 7 хувь нь бусдын тусламжаас ихээхэн хамааралтай амьдарч байна гэжээ.

Улсын хэмжээнд Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний төрөлжсөн асрамжийн чиглэлээр нийт 12 асрамжийн газар үйл ажиллагаа явуулж, 400 гаруй ахмадуудыг амьдрах байр, хоол, хувцас, эм тариагаар хангаж байна. Бусдын дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай ахмадуудын ойролцоогоор 5 хувь нь асрамжийн газарт байх шаардлагатай тооцоо гарсан ч 1 хувь ч хүрэхгүй байна<sup>47</sup> гэж үзжээ.

Нийгмийн халамжийн тухай хуульд зааснаар асрамжийн газрыг төрөлжүүлэн ажиллуулахаар хуульчилсан боловч ихэнх асрамжийн

<sup>46</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, “Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээ”, УБ, 2019 он.

<sup>47</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, “Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үнэлгээ” УБ, 2019 он.

газар нь ахмад настан болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, хүүхдийг хамтад нь асрах үйлчилгээ явуулж байна.

#### Тохиолдол 5.4

*...Хамт амьдарч байсан хүү минь гэнэт өнгөрснөөс хойш харж хандах хүнгүй, болоод асрамжийн газарт ирсэн. Энд ирснээс хойш асрамжийн газрын ажилтнууд болон цөөн тооны асруулагчтай харилцдаг. Ихэнхдээ харилцах хүнгүй тул зурагттайгаа л ярьж өнждөг...*

*( Асрамжийн газарт асруулж буй иргэнтэй хийсэн ярилцлагаас... )*

Үйл ажиллагаа явуулж буй ахмадын асрамжийн газрууд нь санхүү төсвийн хүрэлцээгүй байдал, хүний нөөцийн хомсдолоос шалтгаалан ахмад настны өдөр тутмын хэрэгцээ шаардлага, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг зохих ёсоор үзүүлж чадахгүй байна. Мөн ахмад настны дунд сэтгэл гутралд өртөх асуудал их байдаг ч сэтгэл зүйчийн орон тоо хүрэлцээгүй байдлаас тэдэнтэй ярилцах, үзэл бодлоо хуваалцах боломж хязгаарлагдмал байдаг байна.

Иймд асруулагчид зориулсан эрүүл мэндийн болон сэтгэл заслын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, сэтгэл зүйн зөвлөгөө, үйлчилгээг тогтмол үзүүлэх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн асрамжийн газрууд стандартын шаардлагыг бүрэн хангаагүй, асрамжийн төрөлжсөн үйл ажиллагааг явуулдаггүй бөгөөд мөн ахмад настанд зориулсан тусламж үйлчилгээ, нөхөн сэргээх үйлчилгээ үзүүлэх байдал хангалтгүй байна.

Мөн олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээний төсвийн хэмжээг орон нутгийн төсөвт жил бүр нэмэгдүүлэн батлуулах, үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай байна.<sup>48</sup> гэж үзжээ.

Ахмад настны тусламж үйлчилгээний хэрэгцээтэй холбоотойгоор цаашид бие даан амьдрах чадваргүй болон өөрсдийнхөө хүсэлтээр асрамж, халамжийн үйлчилгээ авахыг хүссэн ахмад настнуудад зориулсан асрамжийн болон сувилахуйн төвүүдийг нэмэгдүүлж, урт хугацааны асаргаа үйлчилгээний бодлого шаардлагатай байна.

*Ахмадуудыг орон сууцжуулах, орон байраар хангах асуудлыг төрөөс бодлогоор дэмжих шаардлагатай байна.*

Насжилтын асуудлаарх Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд Ахмад настнууд зохистой орон байртай байх эрхээ

<sup>48</sup> Улсын Их Хурлын Нийгмийн бодлогын байнгын хорооны “ахмад настны тухай, нийгмийн халамжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах, ахмад настны асрамжийн газрын үйл ажиллагаатай танилцах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн тайлан”, УБ, 2022 он.

эдлэхийн тулд улс орнууд ахмад настны хувь хүний хүсэл, ашиг сонирхлыг харгалзан тэдний нэр төр, бие даасан тусгаар байдлыг дэмжсэн олон төрлийн дэмжлэг, үйлчилгээг үзүүлэх, тухайн иргэдэд ээлтэй хамтын нийгэмлэг, хүрээлэн буй орчныг дэмжихийг зөвлөсөн.

Мөн Ахмад настны тухай хуульд “Ахмад настан хүнс тэжээл, орон байраар хангагдах, ахуйн болон эрүүл мэнд, тэтгэвэр, тэтгэмж, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ авах эрхтэй...” гэж заасан.

ХЭҮК-оос хийсэн судалгаанд нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авах эрхийн хэрэгжилтийг ахмад настанд хамаарах зорилтот үйлчилгээгээр үнэлэхэд нийтийн тээврээр үнэ төлбөргүй зорчих, эмийн хөнгөлөлтөд хамрагдах үйлчилгээ хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа бол хүнсний эрхийн бичиг, хөнгөлөлттэй, түрээсийн орон сууцны хөтөлбөрт хамрагдах байдал хамгийн бага үзүүлэлттэй гарчээ.<sup>49</sup>

### Тохиолдол 5.5

*“... Ахмадуудыг орон сууцжуулах хөтөлбөр баймаар байна.70 наснаас дээш ахмадуудыг оруулдаг цензур тавиад, бодлого болгож хэрэгжүүлэх хэрэгтэй гэж бодож байна. Нас өндөр болоод гэрийн галаа түлэх, нүүрсээ зөөхөд хэцүү болдог. Гэр хорооллын ахмадуудын 90 хувь нь орон сууцанд орох хүсэлтэй байдаг, гэтэл цензур тавиад төрд ажилласан жил, арын хаалга хардаг. Орон сууцанд оруулж чадвал амьд явах эрхийн баталгаа хангагдана гэж би хувьдаа үзэж байна”.*

*(Ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас...)*

“Нийслэлийн орон сууцны корпораци” ХК нь 2019 оноос нийслэлийн иргэдэд зориулсан “Нийслэлийн зорилтот бүлгийн иргэдийг түрээсийн орон сууцанд хамруулах” хямд өртөг бүхий Буянт-Ухаа-2 хорооллын төслийг хэрэгжүүлсэн ба үүнтэй адил төсөл, хөтөлбөрийг хэд хэдэн бүсэд хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байсан боловч дэлхийн нийтийг хамарсан Ковид-19 цар тахлын нөлөөгөөр эдийн засгийн хүндрэл, хилийн хаалттай байдлаас шалтгаалан орон сууц барих төсөлд шалгарсан аж ахуйн нэгжүүдийн гүйцэтгэх барилгын ажил материалын хомсдол, үнийн өсөлтөөс шалтгаалан хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон байна. Энэхүү нөхцөл байдлаас шалтгаалан 2019 оноос хойш шинээр орон сууц ашиглалтад ороогүй нь аль ч бүлгийн иргэдийг дээрх төслийн орон сууцаар хангах боломжгүй байдалд хүргэжээ.

Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2020 оны 97 дугаар тогтоолоор 2013 онд ашиглалтад орсон Ахмадын хотхон 901, 902 дугаар орон сууцыг ахмад настнуудад түрээслээд өмчлүүлэх

<sup>49</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал” 2022 он, УБ хот.



тухай шийдвэр гарсны дагуу Ахмад настанд зориулсан 300 байрнаас 259 ахмад настан “Түрээсийн орон сууцыг өмчлүүлэх гэрээ” байгуулсан бөгөөд өмчлөн авах төлбөрийн боломжгүй үлдсэн 41 ахмад настан энгийн хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр оршин суух хугацаа олгосон байна.

Иймд ахмад настнуудыг орон сууцжуулах асуудлыг ойрын жилүүдэд төрөөс бодлогоор дэмжиж шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд нийгмийн халамжийн зардал өндөр байгаа хэдий ч амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур иргэд буюу зорилтот бүлэгт чиглэсэн халамж, тусламжийн хэмжээ бага байна. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос Монгол Улсын төрөөс хэрэгжүүлж байгаа бодлого нь бүх нийтийг ялангуяа нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэгт хүрч чадахгүй байгааг онцлоод нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэлийг яаралтай дуусгаж, нийгмийн хамгааллын талаарх бодлогын хэрэгжилтийг хангахын тулд халамжийн бодлогыг үл ялгаварлан гадуурхах зарчимд нийцүүлэн нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэгт чиглүүлэх шаардлагатай хэмээн дүгнэсэн.<sup>50</sup>

Түүнчлэн хүн амын өсөлт, амжилтыг урамшуулан дэмжих бодлогыг ялгаж зааглах, халамжийн хуулиар зөвхөн зорилтот хэсэгт чиглэсэн арга хэмжээг тусгаж, халамжид хамааралгүй зарим тусламж, урамшууллыг халамжийн хуулиас тусдаа хуулиар зохицуулахаар өөрчлөх шаардлагатай байна.

Иймд төрийн зүгээс ахмад настны нийгмийн амьдралд оролцох, хөдөлмөр эрхлэх, орлогоо нэмэгдүүлэх, амьдралын чанарыг дээшлүүлэх бие даан амьдрах боломж нөхцөлийг хангахад дэмжлэг үзүүлэх нэгдсэн бодлого хэрэгжүүлж, зайлшгүй халамж, тусламж, үйлчилгээ шаардлагатай зорилтот бүлэгт чиглэсэн хүртээмжтэй, хүрэлцээтэй халамжийн үйлчилгээ байхад анхаарах хэрэгтэй байна.

Эцэст нь хэлэхэд халамж үйлчилгээний ерөнхий газраас ХЭҮК-т ирүүлсэн ахмад настны статистик тоон мэдээ хангалтгүй, бүртгэл судалгааг бүрэн гүйцэт хийдэггүй нь ахмад настанд үзүүлж буй тусламж, үйлчилгээний чанар хүртээмжийг үнэлэхэд хүндрэл учруулсныг энд дурдах нь зүйтэй байна.

<sup>50</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын Засгийн газрын дөрөвдүгээр илтгэлийг хэлэлцүүлсэн талаарх тайлан, УБ, 2015 он.

### 5.3 АХМАД НАСТНЫ ЭРҮҮЛ МЭНДЭЭ ХАМГААЛУУЛАХ ЭРХ

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 12 дугаар зүйлд “Пактад оролцогч улсууд хүн бүрийн бие бялдрын болон сэтгэцийн эрүүл мэнд дээд төвшинд хүрсэн байх эрхийг хүлээн зөвшөөрнө” хэмээн заасан.

НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн хорооны Ерөнхий санал, зөвлөмж 14-д хүн бүрийн бие бялдрын болон сэтгэцийн эрүүл мэнд хамгийн дээд төвшинд хүрсэн байх эрх нь дан ганц эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах эрхээр хязгаарлагдахгүй болохыг тэмдэглэсэн.

Эрүүл мэндийн эрхийг эрүүл байх эрх хэмээн хязгаарлагдмал хүрээнд ойлгож болохгүй бөгөөд хүний эрүүл мэндийн эрхийг хангахын тулд эрх (entitlements), эрх чөлөөг (freedoms) баталгаатай эдлэх нөхцөл хангагдсан байх учиртай.

Эрүүл мэндийн эрх нь шаардлагад нийцсэн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээгээр тэгш хангагдах эрх, анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээг цаг алдалгүй авах эрх, чухал шаардлагатай эм тариагаар хангагдах эрхээс гадна эрүүл мэндийг тодорхойлогч нийгэм-эдийн засгийн хүчин зүйл болох эрүүл аюулгүй хоол хүнс, цэвэр ус, цэвэрлэх байгууламж болон эрүүл аюулгүй хөдөлмөрийн болон амьдрах орчин нөхцөл, эрүүл мэндийн боловсрол, мэдээллээр хангагдах эрх, үндэсний болон олон нийтийн төвшинд эрүүл мэндтэй холбоотой шийдвэр гаргахад оролцох эрхийг илэрхийлдэг. Эрүүл мэндийн эрх нь өөр хоорондоо харилцан уялдаатай дараах зайлшгүй элементүүдийг өөртөө агуулдаг. Үүнд: хүрэлцээтэй байдал, хүртээмжтэй байдал, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, чанартай байдал зэрэг хамаарах бөгөөд тэдгээрийг хэрэглэх эсэх нь улс орнуудын нөхцөл байдлаас хамаарна.

Улс орнууд хүний эрүүл мэндийн эрхийг дэвшилттэйгээр хэрэгжүүлэхийн тулд өөрийн дотоодын бүхий л нөөцийг хамгийн дээд төвшинд ашиглах бөгөөд уг эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих, ялангуяа насжилтын үеийн эрүүл мэнд, сайн сайхныг хангах дэмжлэг бүхий орчин нөхцөлийг бий болгох, бүрдүүлэх үүрэгтэй байдаг.

Дэлхий нийтээр насжилт өндөрсөж буй өнөө үед идэвхтэй, эрүүл насжилтын хэв маягийг эрүүл мэндийн халамж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээтэй хамтатган дэмжих бодлого нь насжилтын улмаас хөгжлийн бэрхшээлтэй болох, насжилтаас үүдэлтэй өвчлөлийг эмчлэхэд шаардагдах зардлыг бууруулахад эергээр нөлөөлж болохыг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрч Насжилтын асуудлаарх Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд ахмад настны эрүүл мэнд, сайн сайхан аж байдлыг дээшлүүлэх асуудлыг тэргүүлэх чиглэл болгосон байна. Уг төлөвлөгөөнд насжилтын үеийн өвчний эрсдэлийг

нэмэгдүүлдэг хүчин зүйлүүдийн үр нөлөөг бууруулах, ахмадуудад урт хугацааны тусламж үйлчилгээг үзүүлэх, ахмад настнуудын өвчлөлөөс урьдчилан сэргийлэх бодлогыг боловсруулах зэрэг олон зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийг улс орнуудад зөвлөсөн байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийг баталгаажуулж, эрүүл мэндийн эрхийн харилцааг Эрүүл мэндийн тухай, Нийгмийн халамжийн тухай, Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай, Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай, Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиудаар зохицуулжээ.

Монгол Улс насжиж буй хүн амыг эмчлэх, нөхөн сэргээх, халамжлах төрийн бодлогод анхаарч Ахмад настны тухай хуульд ахмад настны эрүүл мэндийг хамгаалах чиглэлээр төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийг зааж өгсөн байна.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод ахмад настанд урт хугацааны тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх хөгжлийн төвүүдийг байгуулах, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд үзүүлэх урт хугацааны тусламж үйлчилгээний нэгдсэн, цогц тогтолцоог бүрдүүлэх, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”-д ахмад настнуудад үзүүлэх эрүүл мэнд (гериатр), сэтгэл зүйн үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг дээшлүүлэх зэрэг зорилт, арга хэмжээнүүдийг тусган, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ.

Дээрх зорилтуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд холбогдох яамдаас дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна.

Ахмад настанд зориулсан урт хугацааны тусламж үйлчилгээг бий болгох, ялангуяа эмзэг, зорилтот бүлгийн ахмад настнуудад чанартай, тогтвортой шинэ төрлийн үйлчилгээг нэвтрүүлэх загварыг бий болгох зорилгоор Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын яам, Азийн хөгжлийн банкны техникийн туслалцааны төслийн дэмжлэгтэйгээр “Олон нийтэд түшиглэсэн ахмад настны урт хугацааны тусламж үйлчилгээний шинэлэг тогтолцоо, үйлчилгээг хөгжүүлэх нь” төслийг хэрэгжүүлж байна. Уг төслийг Нийслэлийн хэмжээнд Сонгинохайрхан дүүрэгт “Ачлалт хүүхдүүд” төрийн бус байгууллага, Дархан-Уул аймагт “Ахмадын хөгжлийн төв”, Сэлэнгэ аймгийн Мандал суманд Нэгдсэн эмнэлгийг түшиглэн хэрэгжүүлж байна.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын яам, “2022 оны үйл ажиллагааны тайлан”, УБ, 2022 он. <https://mlsp.gov.mn/>

Эрүүл мэндийн сайдын 2021 оны А/780 дугаар тушаалаар иргэдийн эрүүл мэндийн боловсролыг дэмжиж, иргэн бүрд эрүүл, идэвхтэй амьдралын хэв маягийг төлөвшүүлэх зорилгоор “Эрүүл, идэвхтэй амьдрал 2021-2024” арга хэмжээний төлөвлөгөөг баталж, 60-аас дээш насны иргэдэд эрүүл мэнд, нийгэм, сэтгэцийн цогц үнэлгээний аргаар үйл ажиллагааны чадвар бууралтыг эрт илрүүлэх тандалт судалгаа хийх, настанд үзүүлэх сэтгэл зүйн тусламж үйлчилгээг төрөл бүрийн хэлбэрээр өргөжүүлэх, сэргээн засах төвүүдийг нэмэгдүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.<sup>52</sup>

Эрүүл мэндийн сайдын 2021 оны А/792 дугаар тушаалаар Эрүүл мэндийн яамны дэргэд ахмад настны эрхийг хамгаалах орон тооны бус дэд зөвлөл байгуулагдан, ахмад настны эрүүл мэндийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр бодлогын асуудлуудыг хэлэлцэх, салбар дундын оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор ажиллаж байна.

Монгол Улсын хүн амын дундаж наслалт нэмэгдэж байгаа бөгөөд сүүлийн 4 жилийн байдлаар нэг жилээр өсөж 71.01 болжээ.<sup>53</sup> Гэвч эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 76.47, эрэгтэйчүүдийнх 67.05 жил буюу эмэгтэйчүүд бараг 10 жилээр илүү насалж байна.

### **Хүснэгт 5.3. Хүн амын дундаж наслалт, хүйсээр<sup>54</sup>**

<b>Үзүүлэлт</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Улсын дүн	70.19	70.41	70.71	71.01
Эрэгтэй	66.11	66.38	66.71	67.05
Эмэгтэй	75.78	75.96	76.22	76.47

Ахмад настны эрүүл мэндийн эрхийг дэвшилттэйгээр хэрэгжүүлэхийн тулд дараах хүний эрхийн асуудал анхаарал татаж байна. Үүнд:

*Ахмад настуудын эрүүл мэндийн байдал онцгой анхаарал хандуулах түвшинд байна.*

Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн ахмад настны өвчлөлийн талаарх тайлангаас үзэхэд 2022 онд ахмад настуудын дунд зонхилох өвчин болох зүрх судасны өвчлөл өмнөх оноос 1.9 дахин, хоол боловсруулах эрхтний өвчлөл 2 дахин, шээс бэлгийн замын өвчлөл 1.8 дахин, яс булчингийн өвчлөл 2 дахин, сэтгэцийн өвчлөл 1.5 дахин тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна.<sup>55</sup>

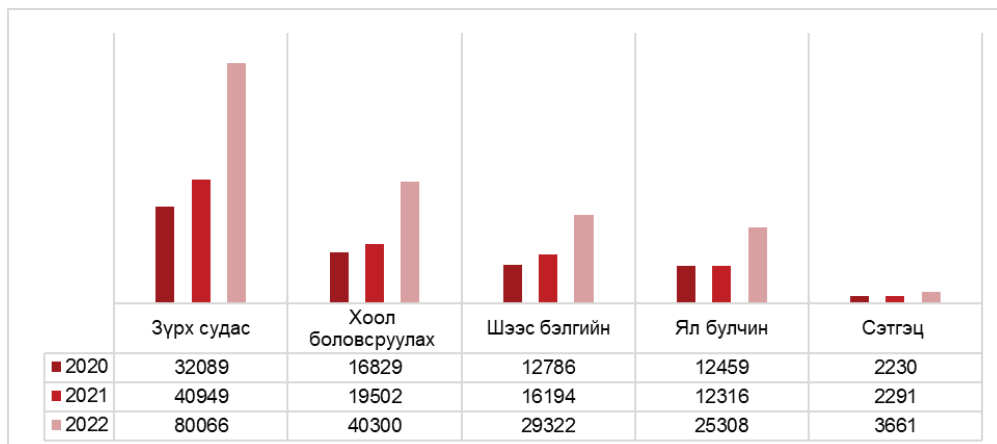
<sup>52</sup> Эрүүл мэндийн яам. <https://moh.gov.mn/>

<sup>53</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Хүн амын дундаж наслалт”, УБ, 2022 он. <https://www.1212.mn>

<sup>54</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Хүн амын дундаж наслалт”, УБ, 2022 он. <https://www.1212.mn>

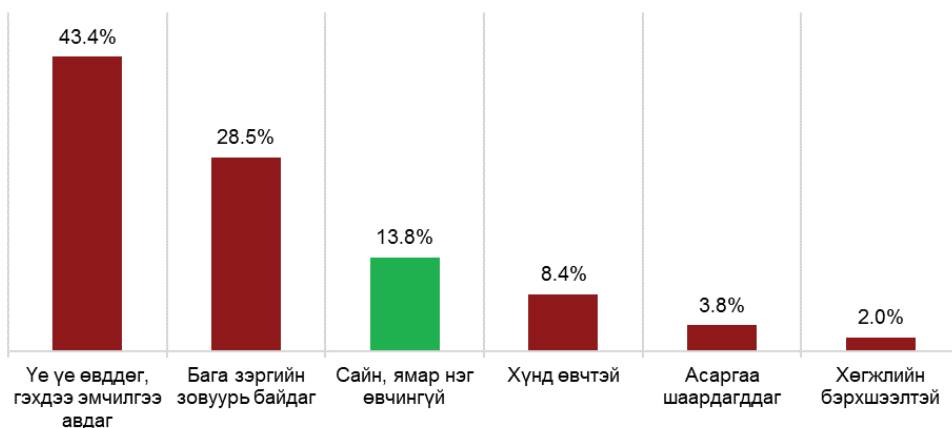
<sup>55</sup> Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээлэл

### Бүдүүвч 5.9. Настны өвчлөлийн байдал



ХЭҮК-ын судалгаанд оролцогч ахмадуудын өвчлөлийн байдлыг тодруулахад судалгаанд оролцогчдын 13.8 хувь нь эрүүл мэндийн хувьд сайн, ямар нэгэн өвчингүй гэж хариулсан бол 86 хувь нь ямар нэгэн өвчин, зовууртай гэж хариулжээ.<sup>56</sup> Мөн хүнд өвчтэй, асаргаа шаардлагатай, хөгжлийн бэрхшээлтэй ахмад настан 14 хувийг эзэлж байна.

### Бүдүүвч 5.10. Гэр хорооллын ахмадуудын эрүүл мэндийн байдал<sup>57</sup>



Геронтологийн үндэсний төвийн мэдээллээс үзэхэд 2020 онд Монгол Улсын настнуудын доройтлын үе шатыг үнэлэхэд 25.8 нь хэвийн, 57.7 хувь нь доройтлын өмнөх үе, 16.1 хувь нь доройтолтой, 0.5 хувь нь

<sup>56</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 51 дүгээр тал.

<sup>57</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 52 дугаар тал.

хөдөлмөрийн чадвараа алдсан гэж гарсан байх бөгөөд нас ахих тусам доройтлын үе шатын зэрэг нэмэгдэж байна.<sup>58</sup>

### Тохиолдол 5.6

... 2011 онд хийгдсэн суурь судалгаагаар ахмад настнуудын 80 орчим хувь нь архаг хууч өвчтэй, үлдсэн 20 хувь нь харьцангуй эрүүл гэсэн судалгааны дүн гарсан нь бусад улс орнуудтай харьцуулахад нэлээд өндөр тоо юм. Архаг хууч өвчин нь хөдөлмөрийн чадвар алдалт, доройтлыг хамгийн ихээр бий болгодог, нөгөө талаар эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний ачааллыг нэмэгдүүлдэг...

(Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлагаас ...)

Хүн амын үндсэн үзүүлэлтээр нас баралтын тоо 2019 онд 18,403, 2020 онд 17,040, 2021 онд 20,856 болжээ.<sup>59</sup>

Манай улсын хүн амын нас баралтыг зонхилох шалтгаанаар авч үзвэл, 1990 онд амьсгалын тогтолцооны өвчин тэргүүлж байсан бол 1992 оноос эхлэн одоог хүртэл зүрх судас эрхтэн тогтолцооны өвчлөл тэргүүлж байна.<sup>60</sup>

Монгол Улсад сэтгэцийн эрүүл мэндийн асуудал зөвхөн ахмад нас гэлтгүй нийт хүн амын хүрээнд анхаарал хандуулах цаг болсон байна. Тэр дундаа ахмад настны дунд ялангуяа гэр хорооллын ахмад настнуудын дунд сэтгэл гутрал, сэтгэцийн эмгэгт өртөх байдал их байна.

### **Хүснэгт 5.4. Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвөөс сэтгэцийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авсан хүний тоо (эрэгтэй 60-аас дээш, эмэгтэй 55-аас дээш нас)<sup>61</sup>**

Он	Амбулаторийн нийт үзлэг	Стационарийн /хэвтэн эмчлүүлэх хэсэг/ нийт өвчлөл
2020 он	5204	1000
2021 он	13900	1064
2022 он	13514	1896

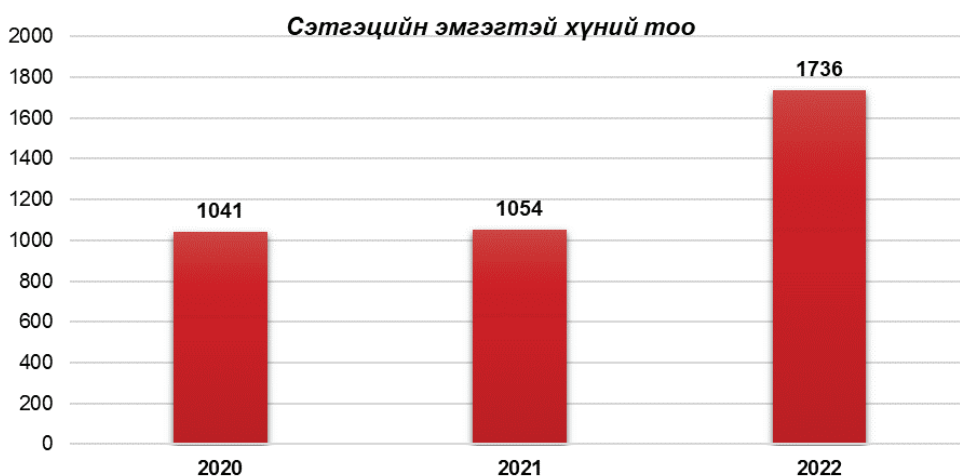
<sup>58</sup> Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээлэл

<sup>59</sup> Үндэсний статистикийн хороо, "Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан" УБ, 2022 он, [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>60</sup> Үндэсний статистикийн хороо, "Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан" УБ, 2022 он, [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>61</sup> Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн 2023 оны 3/227 дугаар албан бичиг.

**Бүдүүвч 5.11. Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд бүртгэлтэй, сэтгэцийн өвчтэй болон сэтгэцийн тулгамдсан асуудалтай хүний тоо (эрэгтэй 60-аас дээш, эмэгтэй 55-аас дээш нас)<sup>62</sup>**



Дээрхээс дүгнэхэд сэтгэцийн эмгэгтэй ахмад настны тоо сүүлийн 1 жилийн хугацаанд 40.8 хувь, стационарийн /хэвтэн эмчлүүлэх хэсэг/ нийт өвчлөл 43.8 хувиар тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна.

Ахмад настуудын дундах сэтгэцийн эрүүл мэндийн асуудал нь тэдний эрүүл мэнд, санхүү, нийгмийн болон орчны хүчин зүйл нөлөөлж байна.

Сэтгэл гутралын түвшин өвчлөлд нөлөөлж байна. Мөн эрэгтэй, эмэгтэй ахмад настуудын дундаж насжилтын зөрүү өндөр байгаа нь ахмад настны амьдралын чанарт сөргөөр нөлөөлж, тэд амьдралынхаа тодорхой үеийг ганцаардал, сэтгэл гутрал, айдас түгшил, орлогын хомсдолтой байдалд өнгөрүүлж байна<sup>63</sup> гэж мэргэжилтнүүд дүгнэж байна.

Сэтгэцийн эмгэгтэй хүнд зориулсан сэтгэц-нийгмийн сэргээн засах тусламж үйлчилгээг өргөжүүлэх, сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний гуравдугаар хөтөлбөр, төлөвлөгөөг бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байна.<sup>64</sup> Энэ асуудлаар ХЭҮК өмнөх илтгэлдээ дурдаж байсан ч одоог хүртэл тодорхой үр дүнд хүрээгүй байна.

Мөн эрэгтэйчүүдийн эрүүл мэндийн асуудалд онцгой анхаарал хандуулах нь зүйтэй байна. 1965 онд эмэгтэй, эрэгтэй хүний дундаж наслалт 2.3 жилийн зөрүүтэй байсан бол 2021 онд эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 76.47, эрэгтэйчүүдийнх 67.05 жил буюу эрэгтэйчүүд

<sup>62</sup> Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвийн 2023 оны 3/227 дугаар албан бичиг.

<sup>63</sup> Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээлэл

<sup>64</sup> Colorful MIND, "Сэтгэцийн эрүүл мэндийн сэтгүүл", УБ, 2022 он, дугаар 04.

бараг 10 насаар богино байна. Үүнд хамгийн ихээр нөлөөлж буй хүчин зүйл нь эрэгтэйчүүдийн хорт зуршил, амьдралын буруу хэвшил, буруу зуршил зэргээс гадна эрэгтэйчүүд эрүүл мэндээ үл ойшоох хайхрамжгүй хандах байдал эмэгтэйчүүдээс их байна.

ХЭҮК-ын судалгаанаас үзэхэд эрэгтэй ахмадууд биеийн байдлаа сайн гэж үнэлэх хандлагатай байх бөгөөд бага зэргийн өвдөлтийг тоодоггүй бол эмэгтэй ахмадууд эрүүл мэнддээ илүү анхаарч өвдсөн үед эмнэлэгт хэвтэх, эмчилгээ хийлгэдэг болох нь харагдаж байна.<sup>65</sup> Иймд эрүүл мэндийн бодлого зохицуулалтад эрэгтэйчүүдийн эрүүл мэндийн асуудлыг тусгайлан авч үзэх шаардлагатай байна.

Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвийн ирүүлсэн мэдээлэлд сүүлийн 3 жилийн байдлаар улсын хэмжээнд гэмтэл хордлого, гаднын шалтгаант 476.855 шинэ тохиолдол бүртгэгдсэний 8.8 хувь нь ахмад настан байна. Осол гэмтэлд өртөж эмнэлгийн тусламж авсан ахмад настны 62.7 хувь нь унаж гэмтсэн байна.<sup>66</sup>

Мөн хүлээн авах яаралтай тусламжийн тасгаас тусламж авсан ахмад настны 67 хувь нь дээрх шалтгааны улмаас гэмтсэн байна. Осол гэмтлийн нийт тохиолдол тухайн насны үйлчлүүлэгчдийн эмэгтэйд өндөр хувьтай байсан бол гэмтэл хордлого, гаднын шалтгаант нас баралт эрэгтэйд 66.2 хувь буюу эмэгтэйчүүдээс 2 дахин өндөр байна.<sup>67</sup>

Ахмад настанд ээлтэй орчны үзүүлэлтээс үзэхэд амьдарч буй гадаад орчны аюулгүй байдал, барилга байгууламжийн ээлтэй байдлын судалгаанд оролцогчдын 60 хувь сэтгэл ханамжгүй, дунд, муу гэж үнэлсэн байна.<sup>68</sup> Үүнээс үзэхэд гадаад орчны аюулгүй байдал, ахмад настанд ээлтэй орчин нөхцөл бүрдээгүйгээс ахмадууд халтирч унах, бэртэж гэмтэх тохиолдол цөөнгүй байна.

Гэр хорооллын ахмадууд эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хамрагдалтын идэвх муу байна. Тухайлбал: Улаанбаатар хотын гэр хорооллын ахмадуудын 19.3 хувь, орон сууцны ахмадуудын 11.4 хувь нь урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хамрагддаггүй<sup>69</sup> байна. Үүнд ч мөн гадаад орчин нөхцөл, суурьшлаас хамаарсан зан үйл, хандлагын ялгаа, амьдралын хэв маяг нөлөөлж байж болзошгүй юм.

<sup>65</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 51 дүгээр тал.

<sup>66</sup> Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээлэл.

<sup>67</sup> Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээлэл.

<sup>68</sup> Геронтологийн үндэсний төв, “Нийслэлийн 6 дүүргийн ахмад настанд ээлтэй орчны үзүүлэлтүүд” судалгаа, УБ, 2022 он.

<sup>69</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал” УБ, 2022 он.



## Тохиолдол 5.7

...Гэр хорооллын амьжиргаа тааруу, өвдсөн ч үзүүлж чадахгүй явсаар байгаад хүндрүүлчихсэн ахмадууд ирдэг. Орон сууцанд байдаг ахмадууд харьцангуй өөртөө анхаарч, тогтмол өрх, дүүргийн эмнэлэгт үзүүлдэг. Гэр хороолол, орон сууцны ялгаа илт ажиглагддаг...

(Баянзүрх дүүргийн Нэгдсэн эмнэлгийн эмчтэй хийсэн ярилцлагаас)

Иймд ахмад настны өвчлөл, эрүүл мэндийн асуудал анхаарал татахуйц хэмжээнд нэмэгдсэн байгааг Ковид-19 цар тахлын нөлөөлөл эсхүл насны доройтол хэмээн орхих бус үүссэн нөхцөл байдалд онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай байна.

Мөн ахмад настны өвчлөлийн байдал жил ирэх тусам эрс өсөж, насжилт жилээс жилд нэмэгдэх үзүүлэлттэй байгааг анхаарч цаашид ахмад настны эрүүл мэндтэй холбоотой үндэсний хэмжээний суурь судалгааг хийж, судалгааны үр дүнд тулгуурласан оновчтой арга хэмжээ авах, насжилтын үеийн өвчний эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг хүчин зүйлүүдийн үр нөлөөг бууруулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

*Тусламж, үйлчилгээний чанар, хүртээмж хангалтгүй байна.*

Монгол Улсад настнууд эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг анхан болон мэргэшсэн гэсэн хоёр шатлалтайгаар авч байна. Үүнд нэгдүгээрт өрхийн эрүүл мэндийн төв /209/, сум болон тосгоны эрүүл мэндийн төв /328/-өөс эрүүл мэндийн анхан шатны, хоёрдугаарт бүсийн оношилгоо эмчилгээний 5 төв /Орхон, Ховд, Өвөрхангай, Дорнод, Өмнөговь/-өөр дамжуулан мэргэшсэн тусламж үйлчилгээг авч байна.<sup>70</sup>

Ахмад настны тухай хуульд ахмад настны эрүүл мэндийг хамгаалах зорилгоор аймаг, дүүргийн нэгдсэн эмнэлэгт ахмад настны кабинет, сум, тосгон, өрхийн эрүүл мэндийн төвд ахмад настны эмч, эсхүл ахмад настны эрүүл мэндийн чиглэлээр мэргэжил, ур чадвар эзэмшсэн эмч ажиллуулахаар заасан.

Монгол Улсын хэмжээнд эрүүл мэндийн байгууллагуудын ахмад настны кабинетын үйл ажиллагааны статистик мэдээ дараах байдалтай байна.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Эрүүл мэндийн яамны 2022 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 2/4276 дугаар албан бичгийн хавсралт.

<sup>71</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисст ирүүлсэн Геронтологийн үндэсний төвийн мэдээлэл.

**Хүснэгт 5.5. Гериатр эмч, сувилагч, ахмадын кабинетын судалгаа  
/Нийслэл/**

Д/д	Нэр	Нийт	Хувь
1	Эмч	7	41%
2	Сувилагч	3	20%
3	Ахмадын кабинет	7	50%

**Хүснэгт 5.6. Гериатр эмч, сувилагч, ахмадын кабинетын судалгаа  
/Орон нутаг/**

Д/д	Нэр	Нийт	Хувь
1	Эмч	10	48%
2	Сувилагч	1	5%
3	Ахмадын кабинет	12	57%

Нийслэл болон орон нутгийн хэмжээнд Гериатр эмчийн хүний нөөцийн хүртээмжийн асуудал дунджаар 44.5 хувь, сувилагчийн хүний нөөцийн асуудал дунджаар 12.5 хувь, ахмадын кабинетын хүрэлцээ, хангамж 53.5 хувьтай байгаагаас харахад хүний нөөцийн болон ахмадын кабинетын хүрэлцээ муутайгаас нийслэл болон орон нутагт ахмад настнууд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг хүртээмжтэй авч чадахгүй байна.

Ахмадын эмч нь ахмадын бие даах чадвар, хоол тэжээл, сэтгэцийн байдал, сэтгэл гутрал зэрэг үзүүлэлтэд үнэлгээ хийдэг нарийн мэргэжил шаардсан чиг үүрэгтэй атал зарим эрүүл мэндийн байгууллагын удирдлагууд ахмадын насны доройтол, бие даах чадварыг нэгэнт эмчлэгдэхгүй гэдэг байдлаар хандах, ахмадын эмчийн хэрэгцээ шаардлагыг ойлгодоггүйн улмаас ахмадын кабинетыг татан буулгах, мэргэжлийн бус эмч ажиллуулдаг<sup>72</sup> нь дээрх байдал үүсэхэд нөлөөлж байна. Нөгөө талаар залуу эмч нар ахмадуудтай ажиллахад бэрхшээлтэй гэх хандлагаар ахмадын эмчээр мэргэшиж ажиллахгүй байна.

<sup>72</sup> Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлага.

## Тохиолдол 5.8

... Хүний нөөцийн төлөвлөлтийг 5 жилээр боловсруулж дотоодын болон гадаадын тэтгэлэгт хөтөлбөр, сургалтад мэргэшсэн мэргэжилтнүүдийг сургаж, боловсон хүчнээ бэлтгэдэг хэдий ч Геронтологийн үндэсний төвийн барилгын асуудал, ажиллах нөхцөл, цалин хөлс бага зэргээс шалтгаалан залуу мэргэшсэн боловсон хүчин тогтвор суурьшилтай ажиллахгүй байна.

Эрүүл мэндийн байгууллагуудын удирдлага зохион байгуулалтад ахмад настны хэрэгцээ, эрүүл мэндийн үнэлгээ, доройтлыг тодорхойлох болон эрүүл насжилтын талаарх ойлголт сул байгаагаас ахмадын кабинетыг татан буулгах, мэргэжлийн бус эмч нарыг ажиллуулсаар байна.

Геронтологийн үндэсний төвийн доройтлын клиник, нойрны төв, ахмад настны дагнасан сэргээн засах төвийг олон улсын туршлагаар нэвтрүүлэхэд оношилгоо, шинжилгээнд тоног төхөөрөмжийн хэрэгцээ, шаардлага нэмэгдэж байна...

( Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн мэдээллээс)

Мөн насжилт судлал (Геронтологи), настны эмгэг судлалын (Гериатр) чиглэлээр улсын хэмжээнд лавлагаа шатлалын мэргэшсэн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх, судалгаа хийх, эрүүл мэндийн байгууллагуудыг мэргэжил арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий Геронтологийн үндэсний төвийн материаллаг бааз, хүний нөөц, санхүүжилтийн хүрэлцээгүй байдлаас улбаатай ахмадуудын эрэлт хэрэгцээт гэрээр үйлчлэх, хэвтэн эмчлүүлэх зэрэг тусламж, үйлчилгээг үзүүлж чадахгүй байна.

Геронтологийн үндэсний төв нь Улаанбаатар хотод жилд дор хаяж нэг удаа гэрээр төрөлжсөн мэргэжлийн тусламжийг үзүүлж ажиллах журамтай<sup>73</sup> ч энэхүү үйлчилгээ нь санхүүжилтгүйн улмаас 2022 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш зогссон байна.

Мөн Геронтологийн үндэсний төвийн сэргээн засах, уламжлалын эмчилгээний хүлээгдэл нь 14 хоногоос 1 сар байгаа<sup>74</sup> нь эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний чанар, хүртээмж хангалтгүй гэж дүгнэхээр байна.

Геронтологийн үндэсний төвийн ашиглаж буй барилга нь 1956 онд ашиглалтад орсон, хэвтэн эмчлүүлэх өрөө байхгүйгээс зөвхөн амбулаторийн журмаар үйл ажиллагаа явуулж байна. Геронтологийн үндэсний төвийн шинэ барилгын шавыг 2011 онд тавьсан боловч санхүүжилтийн улмаас царцсан, 2019 онд дахин санхүүжилт авсан

<sup>73</sup> Эрүүл мэндийн яамны 2022 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 2/4276 дугаар албан бичгийн хавсралт.

<sup>74</sup> Эрүүл мэндийн яамны 2022 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 2/4276 дугаар албан бичгийн хавсралт.

боловч барилгын бүтцэд өөрчлөлт орсон гэх шалтгаанаар барилга барих үйл ажиллагааг зогсоосон байна.<sup>75</sup>

### Тохиолдол 5.9

*... Геронтологийн үндэсний төв нь 52 хүний орон тоотой байхаар батлагдсан боловч өрөөний хүрэлцээ байхгүйгээс шалтгаалан одоогоор 45 хүн ажиллаж байна.*

*( Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлагаас ... )*

Иймд ахмад настны тоо өсөн нэмэгдэж буй энэ үед доройтлын клиник, нойрны төв, ахмад настны дагнасан сэргээн засах төвийг олон улсын туршлагаар нэвтрүүлэхэд онцгой анхаарал хандуулж Геронтологийн төвийн барилга, байгууламжийн асуудлыг шийдвэрлэх, гериатрын төрөлжсөн мэргэжлийн тусламжийг шатлал бүрд өргөжүүлэн хөгжүүлэх, энэ чиглэлийн хүний нөөцийг бэлтгэн чадавхжуулах, шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангах хэрэгтэй байна.<sup>76</sup>

Эрүүл мэндийн тухай хуульд эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ нь өрхийн эрүүл мэндийн, эмнэлгийн мэргэшсэн, эх барихын, эмнэлгийн яаралтай, сувилахуйн дагнасан, түргэн тусламжийн, сэргээн засахын гэсэн төрөлтэй байх ба эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ нь анхан болон лавлагаа шатлалтай байна гэж заасан.

Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.7 дахь хэсэгт “Ахмад настан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу авах эрхтэй...” гэж заахын зэрэгцээ сум, тосгон, өрхийн эрүүл мэндийн төв нь хэвтрийн болон архаг өвчтэй, хөгжлийн бэрхшээлтэй ахмад настныг байнгын хяналтад авч, асран сувилах тусламж үзүүлэх явуулын үйлчилгээг ахмад эмч болон сувилагч, тусгайлан бэлтгэсэн сайн дурын ажилтныг оролцуулан зохион байгуулах, ахмад настны эрүүл мэндийг хамгаалах зорилгоор аймаг, дүүргийн нэгдсэн эмнэлэгт ахмад настны кабинет, сум, тосгон, өрхийн эрүүл мэндийн төвд ахмад настны эмч, эсхүл ахмад настны эрүүл мэндийн чиглэлээр мэргэжил, ур чадвар эзэмшсэн эмч ажиллуулахаар заасан.

ХЭҮК-ын судалгаанд хамрагдсан гэр хороололд амьдардаг ахмадуудын 60.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамрагдсан буюу эмнэлгээр үйлчлүүлсэн байна.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлага.

<sup>76</sup> “Ахмад настны хөгжил, хамгааллын шинэчлэлийн бодлогын хэрэгжилт” Үндэсний II зөвлөгөөнд Насжилт судлал настны эмгэг судлалын нийгэмлэгийн тэргүүн Т.Дулмаагийн тавьсан “Настны эрүүл мэндийн онцлог тусламж, үйлчилгээ, түүнийг хөгжүүлэх шаардлага” илтгэл, УБ, 2015 он.

<sup>77</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй

Эдгээр ахмадуудын 63.4 хувь нь өрхийн эмнэлгээс, 52 хувь нь дүүргийн эмнэлгээс, 38 хувь нь хувийн эмнэлгээс, 53.2 хувь нь улсын нэгдсэн эмнэлгээс үйлчилгээ авсан бөгөөд нэг хүн хоёр шатлал (өрхийн болон дүүргийн, өрхийн болон улсын, өрх-дүүрэг-нэгдсэн)-ын эмнэлгээс үйлчилгээ авсан байна.<sup>78</sup>

**Хүснэгт 5.7. Гэр хорооллын ахмадуудын эмнэлгээр үйлчлүүлсэн байдал, хувиар**

Төрөл	Сүүлийн 7 хоногт	Сүүлийн 14 хоногт	Сүүлийн 1 сард	Сүүлийн 3 сард	Сүүлийн 1 жилд	Үйлчилгээ аваагүй	Нийт
Улсын нэгдсэн эмнэлэг	2.8	2.4	10.0	12.8	25.2	46.8	100.0
Дүүргийн эмнэлэг	5.6	6.3	6.7	16.3	17.1	48.0	
Хувийн эмнэлэг	4.5	3.6	4.5	12.2	13.1	62.0	
Өрхийн эмнэлэг	8.7	8.3	17.3	15.0	14.2	36.6	

Мөн ахмад настны тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд ахмад настны эрүүл мэндийг хамгаалах чиглэлээр төрөөс дэмжлэг үзүүлэхээр хуульчилсан. Эдгээр заалтын хэрэгжилт хангалтгүй, тааруу түвшинд буюу дунджаар 25 хувьтай хэрэгжиж байна.<sup>79</sup>

Тухайлбал: Гэр хорооллын ахмад настнуудын зөвхөн 49 хувь буюу хоёр ахмад настан тутмын нэг нь хөнгөлөлттэй үнээр эм авах, 31 хувь буюу 3 ахмад настан тутмын нэг нь рашаан сувилалд амарч сувилуулах эрхээ эдэлж чадаж байна. Үүнээс гадна асран сувилах тусламж үйлчилгээ авах эрхийн талаар заасан ч эрхийн хэрэгжилт 7.8 хувьтай, хөл, гарын протез, сонсох, харах эрхтний ортопедийн хэрэгсэл авахад нийгмийн даатгалын сангаас нөхөн олговор авах талаар заасан ч эрхийн хэрэгжилт 12.1 хувьтай байгаа нь тус тус хангалтгүй үзүүлэлт юм.<sup>80</sup>

ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 52 дугаар тал.

<sup>78</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 53 дугаар тал.

<sup>79</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 53 дугаар тал.

<sup>80</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 53 дугаар тал.

### Бүдүүвч 5.12. Гэр хорооллын ахмадуудын эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдалт<sup>81</sup>



Мөн судалгаанаас харахад амралт сувилал, рашаан сувилал, сэргээн засах үйлчилгээнд хотын ахмадууд илүү их хамрагдаж байгаа нь мэдээлэл авах боломж, рашаан сувилалд хамрагдах боломж, санхүүгийн байдлаас их хамаардаг байна. Иймд ахмад настан бүрд мэдээлэл хүргэх сувгийг бий болгох, мэдээллийг энгийн ойлгомжтой байдлаар хүргэх, шаардлагагүй бичиг баримт шаардахгүй, аль болох шат дамжлага багатай зохион байгуулах шаардлагатай байна.<sup>82</sup>

Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад ахмадуудад үүсдэг бэрхшээлийг ХЭҮК-ын судалгаанд оролцогчдоос тодруулахад хамгийн их нь буюу 38 хувь нь үйлчилгээний дараалал их, 11.4 хувь нь эмч, эмнэлгийн ажилтнууд зан харилцаа доголдолтой, 7 хувь нь эмнэлэг, эрүүл мэндийн байгууллага хүнд суртал их, бичиг цаас шаарддаг гэж хариулсан байна.<sup>83</sup>

#### Тохиолдол 5.10

...Саяхан манай гэр бүлийн хүн үзүүлэхэд “дараалал дууссан, дараа ир” гэж байгаа юм. Тэр болтол юу болоо билээ. Тэгээд хувийн эмнэлэгт очоод дор дор нь шинжилгээ хийлгээд явж байна. Идэх талхнаасаа хумсалж хувийн эмнэлэгт үзүүлж байгаа юм. Нийт шинжилгээний зардал нь 300 мянган төгрөг болсон.

(Сонгинохайрхан дүүргийн 6 дугаар хорооны ахмад настантай хийсэн фокус бүлгийн ярилцлагаас...)

<sup>81</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 54 дүгээр тал.

<sup>82</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он.

<sup>83</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он, 54 дүгээр тал.

### Хүснэгт 5.8. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад тулгарч буй бэрхшээл

Бэрхшээл	Хувь
Дараалал их	38.3
Зан харилцааны доголдолтой	11.4
Хүнд суртал их, бичиг цаас шаарддаг	7.4
Эмийн үнэ өндөр	5.1
Ор хүрэлцдэггүй	4
Үйлчилгээний чанар муу	3.4
Тоног төхөөрөмж муу	1.7
Эмч нарыг сайн бэлтгэх	1.7
Харьяалалгүй	0.6
Нийт	73.7

#### Тохиолдол 5.11

... Даатгалаар 4 төрлийн эм авахад 60 орчим мянган төгрөг зарцуулдаг. Би сард 60 ширхэг сахрын эм уух ёстой байдаг. Сүүлд 30 ширхэг эм биччихээд үлдсэн 30 ширхгийг нь өгдөггүй. Дахиад дүүргийн эмч дээр очиж үзүүлж байж үлдсэн 30 ширхэг эмээ нэмж авсан. Шат дамжлага ихтэйгээс хүндрэлтэй байдаг. 30 эмээ даатгалаар, 30 эмээ өөрөө худалдаж авдаг гэсэн үг. Сард 100 гаруй мянган төгрөгийн эм тогтмол ууж байгаа...

( Чингэлтэй дүүргийн 19 дүгээр хорооны ахмад настантай хийсэн фокус бүлгийн ярилцлагаас)

Эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний зөвлөлийн 2022 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдрийн “Жагсаалт, төлбөрийн хэмжээ, төлбөрийн арга, журам шинэчлэн батлах тухай” 1 дүгээр тогтоолын 2.2.5-д “бодит цагийн горимоор” үйлчилгээний нэхэмжлэл хүлээн авахаар тусгасан бөгөөд үйлчлүүлэгчийн хурууны хээгээр баталгаажуулдаг аж. Үйлчлүүлэгчид авсан үйлчилгээгээ баталгаажуулдаггүйн улмаас дараагийн үйлчилгээ авахад цаг хугацаа алдах, зардал чирэгдэл үүсэхэд хүргэж байсан. Тухайлбал: ахмад настны сувиллын газруудад шинжилгээ хийгддэггүй, сувилалд сувилуулахаар ирж буй ахмад настнуудыг шинжилгээний бичигтэй ирэхийг шаарддаг байна. Үүнээс үүдэлтэй улсын эмнэлэгт ахмад настнууд очиж үйлчлүүлээд оношилгоо, шинжилгээ хийлгээд, тухайн харьяа эмнэлэгтээ давтан үзлэг хийлгэж, энэ талаар хурууны хээгээр баталгаажуулалгүй шууд сувилалдаа очдог учир улсын эмнэлэгт дараагийн үйлчилгээ авах эрх үүсдэггүй байна.

### Тохиолдол 5.12

... Хувийн эмнэлэг 13А маягт нэхээд байна, өрхийн эмнэлгээс авах гэхээр хувийн эмнэлэгт өгөхгүй гээд байна гэсэн асуудал манайд ирсэн. Яагаад 13А маягт өгөхгүй байгаа талаар өрхийн эмнэлгээс асуухаар “манайх олон 13А маягт явуулахаар даатгалын гэрээ дүгнэхэд асуудал болдог” гэж хэлж байсан. Уг нь хүн даатгалаа төлсөн л бол 13А маягттай, маягтгүй хаана ч байсан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг нь үзүүлж, эмнэлэг нь даатгалаасаа санхүүжилтээ аваад явчихвал болмоор байгаа юм...

(Эрүүл мэндийн газрын Хяналт, шинжилгээ үнэлгээ, мэдээллийн хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 5.13

...Өрхийн эмч нарын мэдлэг, мэргэшсэн байдал маш муу. Хэвтэрт байдаг хүн заавал өөрөө хурууны хээгээ уншуулж байж эм авна гэсэн байдаг. Намайг хорооны дарга байсан болохоор машинтай ирээд ав гэсэн. Гэтэл үйлчилгээ авч чадахгүй байгаа маш их өвчтөн байгаа. Энэ л сэтгэл эмзэглүүлээд байна...

(Сүхбаатар дүүргийн настантай хийсэн фокус бүлгийн ярилцлагаас)

Чанарын судалгаагаар ахмадууд эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад хамгийн хүндрэл чирэгдэл нь 13А маягт авах, хөнгөлөлттэй эм авахад хурууны хээ шаардах нь хүндрэлтэй гэж нийтлэг асуудлыг тавьсан байна. Эрүүл мэндийн яамнаас эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд 13А маягтыг цахимжуулах, Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газраас суманд амьдарч байгаа 60-аас дээш насны 82.560 иргэнээс хурууны хээ шаардахгүйгээр регистрийн дугаарыг үндэслэн хөнгөлөлттэй эм олгож байгаа ч энэ нь ахмадуудад ойлгомжтой, хүртээмжтэй хэлбэрээр хүрдэггүйгээс буруу ойлголттой байх, зарим эмнэлгийн эмч ажилтнууд ч мөн энэ талаар хангалттай мэдээлэлгүйгээс чирэгдэл үүсгэх асуудлууд үүсдэг байна.

Иймд Эрүүл мэндийн яам, холбогдох байгууллагууд аливаа бодлого шийдвэр гаргахдаа ялангуяа ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй, ганц бие, хэвтрийн зэрэг зорилтот бүлгийн хүмүүст үзүүлэх эерэг болон сөрөг нөлөөллийг урьдчилан тооцох, саналыг тусгах, мэдээллийг түгээхдээ бүлгийн ялгаатай онцлогт тохируулж, хүртээмжтэй түгээх, дэс араалалгүй аль болох чирэгдэлгүй шуурхай, тусламж, үйлчилгээг үзүүлэх тусгай арга хэмжээг авах нь зүйтэй байна.

Ахмад настнууд эмнэлгийн анхан шатны тусламж авч чадахгүй нас барах, хэвтэн эмчлүүлэхэд орны хүрэлцээгүй байх, эмнэлгийн үйлчилгээ хүнд суртал, чирэгдэлтэй байгаад бухимдсаар байна. Иймд цаашид ахмад настуудын эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ үзүүлж



буй байгууллагуудын чанар хүртээмжид үнэлгээ хийж тулгамдаж буй асуудлуудыг бүрэн бодитой тодорхойлж, хариу арга хэмжээ авах, ахмадуудын байнга хэрэглэдэг эмийн үнийн хөнгөлөлтийн хэмжээг нь нэмэгдүүлэх, эмийн үнийн дээд хэмжээнд төрөөс хяналт тавих зэрэг зохицуулалт хийх зүй ёсны шаардлага үүсжээ.

Мөн ахмад настны өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн, настны бие махбод, сэтгэлзүй, нийгмийн болон эрүүл мэндийн өвөрмөц хэрэгцээг ойлгодог, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг цогц байдлаар үзүүлдэг, чадвартай, мэргэшсэн, эмнэлгийн мэргэжилтний тоог нэмэгдүүлэх, энэ төрлийн мэргэжилтнүүдийг тусгайлан бэлтгэх шаардлагатай байна.

*Урт хугацааны тусламж үйлчилгээ үгүйлэгдэж байна.*

Дэлхий нийтээр насжилт өндөрсөж буй өнөө үед өвчин эмгэгтэй ахмад настанд үзүүлэх тусламжийг зөвхөн эмнэлэгт эмчилгээ үйлчилгээ үзүүлэхээр төсөөлдөг байсан цаг үеэ өнгөрөөж настны алдагдсан чадварыг сэргээн засах, бие даан амьдрах амьдралын чанарыг дээшлүүлж асран сувилах, урт хугацааны тусламж үйлчилгээ үзүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна.

Манай улс урт хугацааны тусламж үйлчилгээ үзүүлэх асуудлыг бодлогын баримт бичгүүдэд төлөвлөн, Ахмад настны тухай хуульд заасан ахмад настанд үзүүлэх тусламж үйлчилгээний төрөлд явуулын үйлчилгээ, өдрөөр эмчлэх, асран сувилах үйлчилгээ зэрэг эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний зарим хэлбэрийг нийгмийн үйлчилгээтэй уялдуулж үзүүлэхээр хуульчилсан байна.

Энэ хүрээнд хүнд өвчтэй, байнгын асаргаа сувилгаа шаардлагатай ахмад настныг сум, тосгон, өрхийн эрүүл мэндийн төвөөс өдрийн эмчилгээ, сувилахуйн болон сэргээн засахын тусламж, үйлчилгээнд хамруулж буй боловч дээрхи үйлчилгээний чанар хүртээмж, санхүүжилт хангалтгүй, ялангуяа гэрээр тусламж, үйлчилгээ үзүүлэхэд эрүүл мэндийн байгууллагын ажилтан, хүний нөөцийн хүрэлцээ дутмаг байна.

#### **Тохиолдол 5.14**

*... Эмч нар нь явган явж гэрээр үйлчилдэг. Өөрсдийн багаж хэрэгслээ үүрээд өвлийн цагт явган явах хэцүү. Гэр хорооллын гудамж ямар билээ. Халтирах, аппарат тоног төхөөрөмжөө эвдэх асуудлууд байсан...*

*(Геронтологийн үндэсний төвийн эмчтэй хийсэн ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 5.15

... Асаргаагүй, өөрөө өөртөө үйлчлэх чадваргүй, асрамжийн газарт очиж үйлчлүүлэх шалгуурыг нь хангадаггүй ахмадууд хороо бүрд арав гаруй мянга байдаг. Байнгын асаргаа шаардлагатай ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг асарч байгаа иргэнд 84.500 төгрөг олгож байгаа, энэ нь асарч байгаа иргэний хувьд амьжиргаагаа залгуулах хэмжээнд хүрэхгүй мөн нөгөө талаар тэдний ажил хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдөхөд хүрдэг...

(Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлагаас)

Монгол Улсад урт хугацааны тусламж үйлчилгээний төвүүд одоогоор төрөлжөөгүй байна. Урт хугацааны халамж үйлчилгээ шаардлагатай настнуудыг үр хүүхдүүд нь гэрээр асрамжилж байна. Эмзэг бүлгийн харах, асрах хүнгүй настнуудад зориулсан асрамжийн газар улсын хэмжээнд 4 байгаа бөгөөд цаашид настны өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлт хэрэгцээнд мэргэшсэн сувилахуйн болон асрахуйн төвүүдийг хөгжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага өндөр байна.

### Тохиолдол 5.16

...Япон Улсад асаргааны даатгал гэж байдаг. 40 наснаас эхлэн 15 жил төлөхөд асаргааны төвүүдээр урт хугацааны тусламж үйлчилгээ авах боломж нь бүрддэг. Тусламж үйлчилгээний 90 хувийг даатгалаараа төлөөд явдаг олон улсын туршлага байна. Манай улс 2050 он гэхэд ахмад настны тоо нийт хүн амын бараг 20 хувьд хүрэх тооцоо байгаа энэ үед тэдгээр ахмад настныг хэн асрах вэ? гэдэг асуудал гарч ирнэ...

(Геронтологийн үндэсний төвийн дэд захиралтай хийсэн ярилцлагаас)

Энэ талаар Ахмад настны тухай, Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах, ахмад настны асрамжийн газрын үйл ажиллагаатай танилцах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн тайланд "... ахмад настны эмч мэргэжилтний тоог нэмэгдүүлэн тэдний оролцоотойгоор настны эрүүл мэндийн чиглэлээрх салбар дундын хамтын ажиллагааг хангаж нийгмийн халамжийн тусламжийг оновчтой сонгож ахмад настан хүн бүрийн хувийн чадвар чадамжид үндэслэсэн ирээдүйд чиглэсэн урт хугацааны халамж үйлчилгээний оновчтой тогтолцоог нэвтрүүлэх хэрэгцээтэй байна"<sup>84</sup> гэж дүгнэсэн байна.

Цаашид ахмад насны тоо өсөхийн хэрээр асаргаа шаардлагатай зорилтот бүлгийн ахмад настны тоо нэмэгдэх тул нийгмийн болон

<sup>84</sup> Улсын Их Хурлын Нийгмийн бодлогын байнгын хорооны 2022 оны 01 дүгээр тогтоолоор байгуулагдсан Ахмад настны тухай, Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах, ахмад настны асрамжийн газрын үйл ажиллагаатай танилцах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн тайлан.

зорилтот бүлгийн эрүүл мэндийн үзүүлэлтийг нарийвчлан тодорхойлж, Засгийн газраас урт хугацааны тусламж үйлчилгээний нэгдсэн, цогц тогтолцоог бүрдүүлэх зорилтоо эрчимжүүлж асаргааны даатгалын хууль эрх зүйн орчныг нэн тэргүүнд бий болгох шаардлагатай байна.

#### **5.4 АХМАД НАСТНЫ ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХ**

Хүний суурь эрхүүдийн нэг нь хөдөлмөрлөх эрх бөгөөд улс орнууд хөдөлмөр эрхлэхийг хүсэж буй, ажиллах ур чадвартай ахмадуудыг хөдөлмөрлөх боломжоор хангах тэдний туршлага, ур чадварыг ашиглан залуучуудын шинэ хөдөлмөрийн нөөцийг бэлтгэх, төрийн бодлого, шийдвэр гаргахдаа ахмадуудыг залуу үеийнхэнтэй харьцуулан тэдний байр суурийг бууруулахгүй байх, ажил эрхлэх боломжийг хумихгүй байх, хүртэх үр шимийг танахгүй байх зарчим баримтлан ажиллаж байна.

Энэ утгаар Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө<sup>85</sup>-ний тэргүүлэх чиглэлд ахмадуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлыг чухалчлан үзэж хөдөлмөр эрхлэх хүсэлтэй бүх ахмад настнуудыг ажлын байраар хангах зорилтыг дэвшүүлсэн байна. Улс орнууд ахмадуудад бүтэн буюу хагас цагаар ажиллах боломж олгох, хүний нөөцийн удирдлагын практик, бодлого, хөтөлбөрт ахмад ажилтнуудын онцлог хэрэгцээг тодорхой тусгах, чадварлаг, туршлагатай ахмадуудыг залуу үеийнхэнтэй туршлага солилцуулах зорилгоор хамтад нь ажиллуулах зэрэг хэд хэдэн арга хэмжээ авахыг зөвлөсөн байна.

Энэхүү арга хэмжээнүүд нь манай улсын дараах хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичигт тусгалаа олсон байна.

Монгол Улсын хувьд Ахмадын тухай хуулиар<sup>86</sup> ахмадын хөдөлмөрлөх эрхийг баталгаажуулахын зэрэгцээ шинэчлэн батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хуульд<sup>87</sup> ахмад насны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн тусгайлсан зохицуулалтыг тусгасан нь сайшаалтай байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 145 дугаар зүйлийн 145.1 дэх хэсэгт “Ахмад настан, тэтгэвэр авагч хөдөлмөр эрхэлж болно” гэж ахмадуудын хөдөлмөр эрхлэх эрх нь нээлттэй болохыг, мөн зүйлийн 145.2 дахь хэсэгт “Ажилтан өндөр насны тэтгэвэр авч байгаа нь түүний цалин хөлсийг бууруулах болон энэ хуульд заасан бусад эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохгүй” гэж хөдөлмөрийн урамшуулал болон бусад эрх нь адил тэнцүү хангагдахыг, 145.3 дахь хэсэгт “Ажил олгогч ахмад настны хүсэлтээр ажлын цагийг богиносгож, бүтэн бус цагаар ажиллуулж, эрүүл

<sup>85</sup> Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө.

<sup>86</sup> Монгол Улсын Их Хурал 2017 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдөр баталж, 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн үйлчилж байна.

<sup>87</sup> Монгол Улсын Их Хурал 2021 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдөр баталж, 2022 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн үйлчилж байна.

мэндэд нь харшлахгүй өөр ажилд шилжүүлэх асуудлыг хөдөлмөрийн дотоод журмаар зохицуулна” гэж хөдөлмөрийн таатай нөхцөлөөр хангагдах асуудлыг тус тус хуульчилсан.

Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод зорилтот бүлгийн иргэдийг дэмжсэн, бүтээмжтэй ажил, хөдөлмөр эрхлүүлэх, хүн амын бүлэг бүрийн онцлогт нийцсэн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих талаар баримтлах бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлж, хүн амын бүлгүүд, тухайлбал: эмэгтэйчүүд, оюутан, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ахмад настан хагас цагаар, гэртээ, зайнаас ажиллах уян хатан зохицуулалт бий болгоно гэж тусгасан байна.

Түүнчлэн ахмад настны ажил, хөдөлмөрт оролцох оролцоог нэмэгдүүлэх, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, тэдний мэдлэг, ажлын туршлагыг өсвөр хойч, залуу үеийнхэнд өвлүүлэх, зөвлөн туслах үйлчилгээ үзүүлэх болон хувиараа аж ахуй эрхэлж орлогоо нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндэсний зөвлөлөөс 2021 онд “Ахмадын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих” хөтөлбөрийг<sup>88</sup> баталсан бөгөөд уг хөтөлбөрт ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээг зохион байгуулах, ахмадын төрийн бус байгууллагуудаар зөвлөх үйлчилгээг зохион байгуулах, аж ахуй болон өрхийн үйлдвэрлэлд зориулан эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй санхүүгийн дэмжлэг олгох гэсэн гурван чиглэлээр хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихээр тусгажээ.

Улсын Их Хурлын Нийгмийн бодлогын байнгын хорооны 2022 оны 06 дугаар сарын 07-ны өдрийн 14 дүгээр тогтоолоор Ахмад настны тухай, Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд Засгийн газарт чиглэл хүргүүлсэн бөгөөд тус тогтоолын хэрэгжилтийг хангах зорилгоор 2022 онд ахмадын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэж, 6.9 тэрбум төгрөгийн төсвийг Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд тусган хэрэгжилтийг хангаж ажилласан байна.<sup>89</sup>

Ахмад настны тухай хуульд заасан “Ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээ, ахмадын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйл ажиллагаа”-нд тулгуурлан “Хүүхэд хамгаалагч төсөл” хэрэгжиж байгаа бөгөөд уг хөтөлбөр нь хүүхэд бүрийг гэрээс нь сургууль хүртэл, сургуулиас гэр хүртэлх замыг бүрэн хяналтад авч, тэднийг эрүүл, аюулгүй зорчиход дэмжлэг үзүүлж, хүүхэд бүрийг эрсдэлээс хамгаалах зорилготой бөгөөд Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын сайдын тушаалаар энэхүү төслийг хэрэгжүүлэх төсөв, хөтөлбөрийг баталжээ.<sup>90</sup>

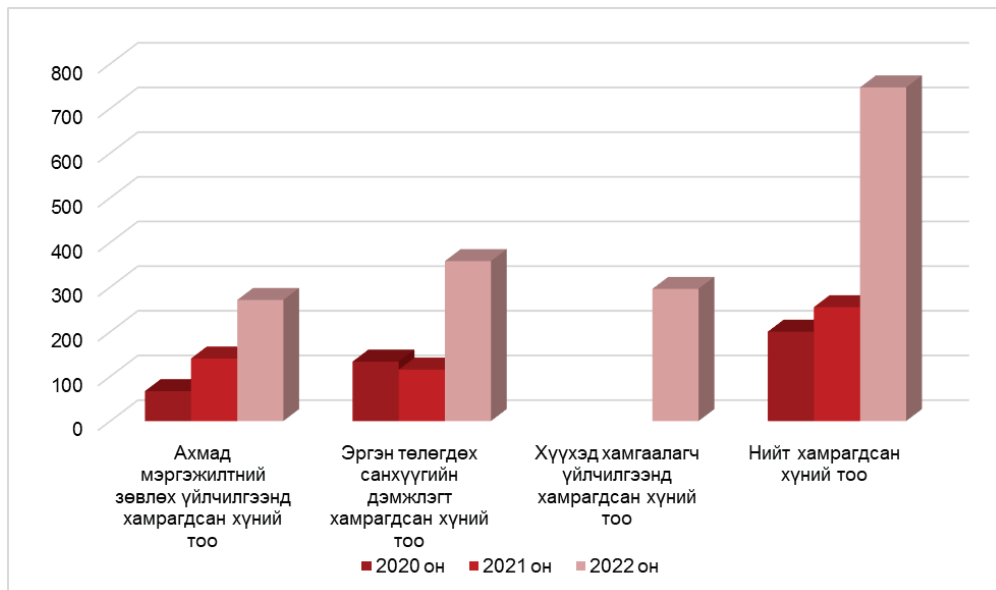
<sup>88</sup> Ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөр //www.hudulmur.halamj.gov.mn/uploads/files/A5.pdf//2022.4.8

<sup>89</sup> <https://www.zindaa.mn/4d47>. 2023 оны 03 дугаар 26-ны өдөр.

<sup>90</sup> Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын сайдын 2020 оны А/55 тоот тушаал.

Ахмадын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөр, Хүүхэд хамгаалагч төсөлд 2020-2022 онуудад нийт 4,475 ахмад хамрагдаж 8,103,353.9 мянган төгрөг зарцуулж, 4516 иргэн ажлын байраар хангагдсан байна. Үүнийг он тус бүрээр авч үзвэл:

**Бүдүүвч 5.13. Хөтөлбөрт хамрагдсан иргэдийг 2020 оноос 2022 он хүртэл дараах байдлаар харьцуулж үзвэл<sup>91</sup>**



2020 онд ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээнд 503 ахмад мэргэжилтэн хамрагдаж, 503 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 225,113.7 мянган төгрөгийг, эргэн төлөгдөх санхүүгийн дэмжлэг олгох арга хэмжээнд 381 ахмад хамрагдаж, 399 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 764,500.0 мянган төгрөгийг тус тус зарцуулсан бол хүүхэд хамгаалагч төсөлд 233 ахмад хамрагдаж, 239,175.3 мянган төгрөгийг зарцуулж, 233 иргэн ажлын байраар тус тус хангагджээ.

2021 онд ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээнд 560 ахмад мэргэжилтэн хамрагдаж, 561 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 319,672.0 мянган төгрөгийг, эргэн төлөгдөх санхүүгийн дэмжлэг олгох арга хэмжээнд 381 ахмад хамрагдаж, 417 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 897,000.0 мянган төгрөгийг тус тус зарцуулсан бол хүүхэд хамгаалагч төсөлд 2021 онд 167 ахмад хамрагдаж, 194,766.0 мянган төгрөгийг зарцуулж, 167 иргэн ажлын байраар хангагдсан байна.

<sup>91</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал яамны 2023 оны 02 дугаар сарын 02-ны өдрийн 02/500 дугаар албан бичиг.

2022 онд ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээнд 848 ахмад мэргэжилтэн хамрагдаж, 724 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 707,482.5 мянган төгрөгийг, эргэн төлөгдөх санхүүгийн дэмжлэг олгох арга хэмжээнд 1,056 ахмад хамрагдаж, 1,166 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 4,452,500.0 мянган төгрөгийг тус тус зарцуулсан бол хүүхэд хамгаалагч үйлчилгээнд 346 ахмад хамрагдаж, 346 иргэн ажлын байраар хангагдаж, 303,144.5 мянган төгрөгийг тус тус зарцуулсан байна.

Дээрх тоон мэдээллээс үзэхэд ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээ, эргэн төлөгдөх санхүүгийн дэмжлэг олгох арга хэмжээ болон хүүхэд хамгаалагч үйлчилгээнд хамрагдсан ахмад настны тоо жил ирэх бүр өссөн дүнтэй байгаа нь ахмадуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихэд чиглэсэн чухал алхам болсон байна.

### *Ахмад настны хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилт*

Ахмад настуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай асуудал нь тэдний туршлагыг үр ашигтай ашиглах болон тэдний амьжиргааны түвшнийг дээшлүүлэх чухал асуудал юм.

Эрүүл, уян хатан, ажиллах насанд ээлтэй нөхцөлд бодит, үр бүтээлтэй хөдөлмөр эрхлэх, зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломжийг олгох замаар ахмад настны хөдөлмөрлөх эрхийг дэмжих нь зүйтэй юм.

ХЭҮК-ын судалгаанд оролцогч ажил хөдөлмөр эрхэлдэг ахмадуудын 75.6 хувь нь цаашдаа үргэлжлүүлэн ажиллах, хөдөлмөр эрхэлдэггүй ахмадуудын 51.3 хувь ажил хөдөлмөр эрхлэх хүсэл сонирхолтой байна гэжээ. Энэ нь ахмадууд бусдын адил хөдөлмөр эрхлэх сонирхол өндөр байгааг харуулж байгаа үзүүлэлт юм.

Монгол Улсад 2022 оны 04 дүгээр сарын байдлаар 55-аас 70 насны эрэгтэй 64737, эмэгтэй 54931 ахмад настан хөдөлмөр эрхэлж байна.<sup>92</sup>

Түүнчлэн “Ахмад настны социаль асуудал” суурь судалгаанд оролцогч ахмадуудын 22.2 хувь нь хөдөлмөр эрхэлж байсан байна.

Энэ нь хөдөлмөр эрхлэх сонирхолтой ахмадууд (51.3 хувь)-тай харьцуулахад харьцангуй бага үзүүлэлт бөгөөд ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлт хангалтгүй түвшинд байна.

Хөдөлмөрийн зах зээлд үүсээд буй суурь нөхцөл (үйлдвэрлэл хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн идэвхтэй хүн амын ажилгүйдлийн түвшнийг зохих хэмжээнд хүртэл бууруулах г.м)-ийг сайжруулахгүйгээр ахмад настуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх боломж бага байна.

<sup>92</sup> Үндэсний статистикийн хороо, <https://www.1212.mn>. 2023 оны 03 дугаар 26-ны өдөр.

Дээрх судалгаагаар хөдөлмөр эрхэлж буй ахмадуудын 28.0 хувь нь хувиараа бие даасан ажиллагч, 27.8 хувь нь өрхийн аж ахуй эрхэлдэг бол 19.2 хувь нь цалин хөлстэй, 7.3 хувь нь байнгын цалин хөлстэй, 11.9 хувь нь түр болон тохиолдлын шинжтэй ажил хийдэг гэжээ. Энэхүү тоон мэдээллээс үзэхэд албан ёсны хөдөлмөрийн харилцаанд оролцож буй ахмад настны тоо хангалтгүй байгааг илтгэж байна.<sup>93</sup>

Хөдөлмөр эрхэлж байгаа ахмад настныг салбараар нь авч үзвэл үйлчилгээний ажилд 3.7 мянга, барилга, тээвэр, үйлдвэрлэлд 1.2 мянга, мал аж ахуйд 20.7 мянга, газар тариаланд 4.9 мянган ахмад настан ажиллаж байна гэж тэмдэглэснээс үзэхэд ахмадуудын маш цөөн хэсэг нь байнгын ажлын байранд хөдөлмөр эрхэлж, дийлэнх нь хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг ажээ.<sup>94</sup>

Ахмад настуудын хувьд ажил хөдөлмөр хийх хүсэл зориг, идэвхи санаачилга гаргаж байгаа ч хөдөлмөрийн зах зээлд тэднийг ажиллуулах ажлын байр хомс байгаа учир тэд хувиараа хөдөлмөр эрхлэх байдлаар хөдөлмөрийн харилцаанд оролцож байна.

ХЭҮК-ын судалгаагаар хөдөлмөр эрхлэхэд үүсдэг үндсэн бэрхшээл нь нас заагаад ажилд авдаггүй асуудал байдаг гэж олон ахмад настан илэрхийлжээ. Ажил хөдөлмөр эрхэлж чадахгүй байгаа шалтгааныг тодруулахад 29 хувь нь нас өндөр болсон, 23 хувь нь эрүүл мэндийн хувьд тэнцэхгүй, 19 хувь нь нас заагаад ажилд авдаггүй, 7 хувь нь биед тохирсон ажил байдаггүй хэмээн хариулсан байна.

### **Хүснэгт 5.9. Хөдөлмөр эрхлэх боломжгүй байгаа шалтгаан, нөхцөл, хувиар**

<b>Ангилал</b>	<b>Шалтгаан</b>	<b>Хувь</b>
Өөрийн үнэлэмж	Нас өндөр болсон	28.9
	Эрүүл мэндийн хувьд тэнцэхгүй	22.9
Тохиромжтой ажлын байр	Нас заагаад ажилд авдаггүй	19.3
	Биед тохирсон ажил байдаггүй	7.2
	Ажил олддоггүй	3.6
	Ирж очиход хүндрэлтэй	3.6
Ажилд зуучлах үйлчилгээ	Ажлын байрны мэдээлэл байхгүй	1.2
Гэр бүлийн нөлөө	Ач зээгээ хардаг	6
	Хүүхдүүд зөвшөөрдөггүй	3.6
Ажил хийх шаардлага үүсээгүй		3.6
Нийт		100

<sup>93</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он.

<sup>94</sup> Мөн тэнд.

Үүнээс дүгнэхэд ахмад настан хөдөлмөр эрхлэх боломжгүй байгаа үндсэн шалтгаан нь тэдэнд тохирсон ажлын байр байдаггүй, цөөн тоогоор олдож буй ажлын байрны талаарх мэдээлэл хангалтгүй байдал болон ар гэрийн нөхцөл байдал нөлөөлж байна.

#### **Тохиолдол 5.17**

*... Ажил хийх сонирхол байдаг ч нас заагаад авдаггүй. Өөрийн мэргэжлийн дагуу ажиллах сонирхолтой. Ажил хайж 2-3 байгууллагад очиж уулзаж байсан. Худалдагчийн ажил хүртэл хайж очсон боловч нас заагаад аваагүй. Ахмадуудыг мэргэжлийн дагуу зөвлөх үйлчилгээний ажлуудад авбал зүгээр байна ...*

*(Налайх дүүргийн ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас)*

Хөдөлмөрийн тухай хуулиар хөдөлмөрлөх эрхийг нь баталгаажуулсан боловч ахмад настануудын түр болон хөлсөөр ажиллах нөхцөл боломж хязгаарлагдмал, ажил олгогчоос бүтэн цагаар ажиллахыг шаардах, бие махбодын ачааллаас хэтэрсэн үүрэг оноох, ажлын хөлсийг багаар тооцох зэрэг асуудал тулгарч байна.

Ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлтэд тулгарч буй дээрх асуудлыг олон улсад уян хатан байдлаар зохицуулдаг байна. Үүний тулд ахмад настны онцлогоос хамааран хийх боломжтой ажлын байруудыг тусгайлан тогтоож, тухайн ажлын байрыг санал болгож буй ажил олгогчдод шимтгэл, татварын бодлогоор дэмжлэг үзүүлэх байдлаар ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх боломжтой байна.

Ийм байдлаар ажлын байранд мэдлэг хуваалцах, мэргэжлийн өрсөлдөөнийг өдөөх, ахмад настануудын нийгмийн харилцаанд идэвхтэй оролцох эерэг өөрчлөлт, нөлөөллийг бий болгож болох бөгөөд татвар, шимтгэлийн хувь хэмжээг тооцохдоо нийт ажилчдын дундах ахмад настануудын харьцаа хэмжээг харгалзсан зохицуулалт байж болох юм.

#### **Тохиолдол 5.18**

*...Төрийн байгууллагууд ахмад настныг ажилд авахдаа анх төрийн албанд шинээр орж байгаа хүнтэй адилтгаж үздэг, мөн ээлжийн амралтын хоногийг тооцож олгохдоо хамгийн бага хоног буюу ажлын 15 хоногоор тооцож олгодог.*

*(Ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас)*

ХЭҮК-ын судалгаанд оролцогч ахмад наснаас хөдөлмөр эрхлэх явцад үүсдэг хүндрэл бэрхшээлүүдийг тодруулахад ажилласан хэмжээнээс бага цалин олгодог, нийтийг хамарсан баяр ёслолын өдрүүдэд ажиллуулдаг, эрүүл мэндийн болон нийгмийн даатгалын



шимтгэл төлөхөөс зайлсхийдэг, ээлжийн амралт өгдөггүй, дуудсан цагт ажилдаа ирэхийг шаардах, гэрээнд заагаагүй ажил гүйцэтгүүлдэг зэргийг дурджээ. Үүнээс дүгнэхэд хуулийн хүрээнд ахмадуудыг хөдөлмөр эрхлэх боломжийг дэмжиж, мөн тэтгэвэрт гарах насны хязгаарыг нэмэгдүүлсэн ч ахмад настан өөрөө хүсвэл үргэлжлүүлэн богиносгосон цагаар ажиллах, цалин хөлсийг адил тэгш тогтоох зэрэг бодлогын нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай байна.

#### Тохиолдол 5.19

... Ахмад настны тухай хуульд хөдөлмөр эрхлэх боломжтой гэж заасан болохоос нарийвчилсан зохицуулалт нь байхгүй. Одоогийн 55, 60 настай хүмүүс бол хөдөлмөрлөх эд насан дээрээ явж байгаа. Маш сайхан туршлага суусан, залгамж халаадаа олон жилийн туршлагаа хуваалцах насан дээр нь тэтгэвэрт гаргачихдаг. Ер нь Монгол Улсад залгамж халаа гэдэг юм байхгүй болоод байна. Нэг нь гарч ирж нэг юм яриад, яг тэр ажлыг авсан дараагийн намын хүн дахиад шал өөр юм яриад явж байдаг жишээ хаа сайгүй байна. Туршлагаас гадна Монгол хүний дундаж нас уртассан. Японд гэхэд 80 гарсан хүмүүс нь ажлаа хийж л байдаг. Хөдөлмөрийн чадвараа алдаагүй бол хөдөлмөрлөх л хэрэгтэй. Манай Монгол Улс хөдөлмөрийн насны хүний тоо бага. Тэгэхэд Япон, Солонгос руу гэрээгээр ажилчид гаргаад байдгийг би ойлгодоггүй...

( Монголын ахмадын холбооны мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас )

#### Тохиолдол 5.20

... Ахмадуудад тулгараад байгаа асуудлууд гэвэл нийгэмд ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаад тэтгэвэрт гараад ахмад настан болоход сэтгэл зүйн хувьд ч, орлогын хувьд ч хэцүү байдаг болохоор зайлшгүй нийгэм хамгааллын болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого хэрэгтэй байдаг...

( Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны Ахмад настны дэмжлэг, хөнгөлөлт, тусламж, төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээний хэрэгжилт хариуцсан шинжээчтэй ярилцсан тэмдэглэлээс )

#### Тохиолдол 5.21

... Хөдөлмөр халамжийн хэлтсээс ахмадын зөвлөх үйлчилгээ гэдэг ажлын байр гаргасан. Тэрэнд хүн болгон оролцох хүсэлтэй хэдий ч тоо нь хязгаарлагдмал, хүн болгонд хүртээмжтэй биш байдаг. Мэдээлэлтэй ойр байдаг, танил талтай, хөдөлмөр эрхэлдэг ганц, хоёр хүн авдаг. Энэ үйлчилгээний шалгуур шударга бус гэж боддог...

( Сүхбаатар дүүргийн 12 дугаар хорооны ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас )

## Тохиолдол 5.22

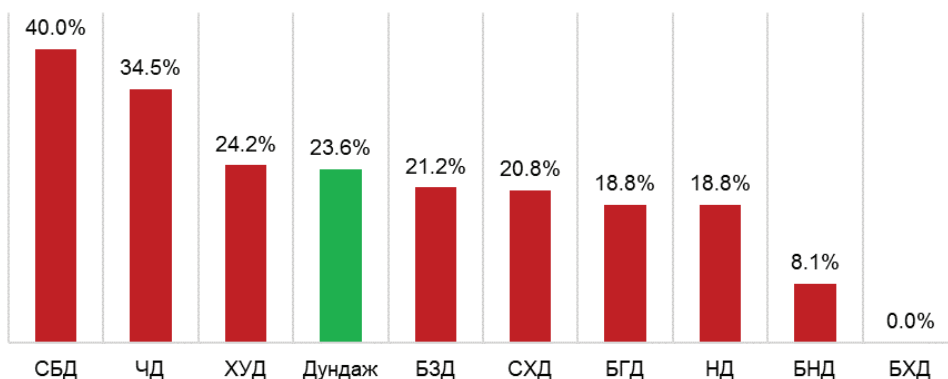
... Нийгмийн даатгалын, Хөдөлмөрийн, Төрийн албаны тухай хуулиудад тэтгэвэрт гарах насыг 60 ба 55-аар тогтоосон байдаг. Гэтэл аж ахуйн нэгжүүд 55 настай эмэгтэй, 50 настай олон хүүхэдтэй эхчүүд, 50, 60 настай төрийн албан хаагчдыг 60, 55, 50 нас хүрэнгүүт нь захиргааны санаачилгаар шууд ажлаас нь халчихдаг явдал газар авч байна.

(Монголын ахмадын холбооны ерөнхийлөгч Ц.Сүхбаатартай хийсэн ярилцлагаас)

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 145 дугаар зүйлд хөдөлмөр эрхлэх эрх, бусдын адил цалин авах, биед нь харшлахгүй ажилд шилжүүлэх, Ахмад настны тухай хуульд зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх, сургалт зохион байгуулах, зээлийн дэмжлэг үзүүлэх, үргэлжлүүлэн ажиллуулах тухай зааж дэлхийн улс орнуудын сайн туршлагыг нутагшуулж, ахмадуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих таатай нөхцөл бүрдүүлсэн боловч тэдний үнэлэмж, хөдөлмөр эрхлэх чадамж, бүлгийн онцлогт тохирсон ажлын байрыг дэмжих зэргээр хэрэгжилт нь хангалтгүй байна.

Мөн Ахмадын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрт туссан зөвлөх үйлчилгээ нь боловсрол бүхий ахмад настнуудад чиглэсэн, тэднийг багшлах, зөвлөх зэргээр оюуны ажил хөдөлмөр эрхлэх асуудлыг зохицуулсан нь тодорхой бүлгийн ахмад настнуудад чиглэсэн, мэргэжил, мэргэшлийн түвшнээс хамаарч хөдөлмөр эрхлэх боломжтой байхаар зохицуулжээ.

### Бүдүүвч 5.13. Гэр хорооллын ахмад настнуудын хөдөлмөр эрхлэлт, дүүргээр



ХЭҮК-ын судалгаанд хамрагдсан ахмад настнуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг авч үзэхэд нийслэлийн төвийн дүүргүүд болох

Сүхбаатар, Чингэлтэй, Хан-Уул дүүргийн ахмадууд түлхүү хөдөлмөр эрхэлж байгаа нь тэдний нийгмийн байдлаас шалтгаалан зөвлөх, багшлах зэрэг боломж өндөр байх магадлалтай байна.

Чадварлаг бүтээлч ахмад ажилтнуудын үндэсний эдийн засгийн өсөлт үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд оруулж буй хувь нэмэр нь нэмэлт ажлын байрыг бий болгодог учраас ахмадуудыг үргэлжлүүлэн хөдөлмөр эрхлүүлэх нь залуучуудын болон бусдын хөдөлмөрийн зах зээлийн боломжийг бууруулах үндэслэл болохгүй юм. Иймд ахмадуудын туршлага, ур чадварыг ашиглан залуучуудын шинэ хөдөлмөрийн нөөцийг бэлтгэх, сургахад тэднийг өргөнөөр ашиглах үйл ажиллагааг төлөвлөгөөтэйгөөр зохион байгуулах нь зүйтэй юм.

Иймд Ахмад настны тухай хуулийг бүтээлчээр хэрэгжүүлж, ахмад настны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээний сүлжээ, бүртгэлийг улсын хэмжээнд бий болгон, ахмадуудын зөвлөх баг, хэсэг бүлэг байгуулж залуу мэргэжилтнүүдийг сургах, хамтран хөдөлмөр эрхэлж орлогоо нэмэгдүүлэх боломжийг тэдэнд нээн өгч байх асуудлыг жижиг дунд үйлдвэр хөгжүүлэх сан, хөдөлмөр эрхлэлтийн сангаар дамжуулан хэрэгжүүлэх замаар ядуурал, ажилгүйдлийг бууруулж, ахмадуудын орлогыг нэмэгдүүлэх бодит арга хэмжээг тууштай авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна.

## **5.5 АХМАД НАСТНЫ ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХАЛТ, ХҮЧИРХИЙЛЛЭЭС АНГИД БАЙХ ЭРХ**

“Насжилтын асуудлаарх Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө”-нд ахмад настнуудыг насны байдлаар ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах явдлыг баталгаажуулах, үе үеийнхний хоорондын харилцан хамаарал, эв нэгдэл ба нийгмийн хөгжлийн төлөө хамтран ажиллахын амин чухал ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрөх асуудлыг өөрийн орны онцлогийг харгалзан бодлогод тусгаж ажиллахыг зөвлөсөн байдаг.

Мөн ахмад настнуудыг үл тоомсорлох явдал, доромжлол, хүчирхийлэл нь бие махбодын, сэтгэл зүйн, санхүүгийн, материалын зэрэг хохирлыг учруулж буйг хүлээн зөвшөөрч ахмад настнуудыг үл ойшоох, доромжлох, хүчирхийлэх бүх хэлбэрийг устгах, 2 дугаарт өндөр настнуудын эсрэг доромжлол, хүчирхийллийг устгахад чиглэсэн дэмжлэг бүхий үйлчилгээг бий болгох зорилтыг дэвшүүлсэн.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Ахмад настны тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль, Гамшгаас хамгаалах тухай хууль, Нийгмийн

халамжийн тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор ахмад настныг ялгаварлан гадуурхах, дарамт хүчирхийллээс хамгаалахад чиглэсэн чухал зохицуулалтыг тусгасан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” гэж заасан.

Түүнчлэн Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хууль, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль болон Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжид насаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон байна.

Эрүүгийн хуулийн 1.3 дугаар зүйлд заасан шударга ёсны зарчимд хүнийг насаар ялгаварлан гадуурхахгүй байх талаар, тус хуулийн 14.1 дүгээр зүйлд хүнийг насаар нь ялгаварлан гадуурхаж эрх, эрх чөлөөг нь хязгаарласан тохиолдолд “Ялгаварлан гадуурхах” гэмт хэрэг гэж үзэж ял шийтгэл оногдуулахаар заасан.

Түүнчлэн ахмад настан нь аливаа хүчирхийлэл, дарамтаас ангид байх бөгөөд Ахмад настны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6 дахь заалтад “ахмад настны эсрэг хүчирхийлэл” гэж аливаа этгээд ахмад настны эрх, эрх чөлөөг зөрчиж, түүний амь нас, эрүүл мэнд, бие махбод, сэтгэл санаанд гэм хор учруулсан, эсхүл учруулахаар заналхийлсэн үйлдэл, эс үйлдэхгүйг ойлгохоор тодорхойлсон бөгөөд тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.9 дэх хэсэгт “Ахмад настны өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр тэтгэвэр, тэтгэмж, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг бусдад шилжүүлэх, барьцаалахыг хориглоно” мөн зүйлийн 6.10 дахь хэсэгт гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч нь ахмад настныг нийгмээс тусгаарлах, ялгаварлан гадуурхах, нийгмийн харилцаанд оролцоход нь саад учруулах, хязгаарлах, түүнийг хөгжих, асран сувилах үйлчилгээнд хамруулахаас зайлсхийхийг хориглохоор тус тус заасан байна.

Мөн ахмад настан гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн 11.7 дугаар зүйлд заасан гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг, мөн хуулийн арван нэгдүгээр бүлэгт заасан хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг бусад гэмт хэрэгт тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн орчин бүрдсэн байна. Харин Зөрчлийн тухай хуулийн 5.4 дүгээр зүйлд Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль зөрчих буюу гэр бүлийн хамаарал бүхий харилцаатай хүнийг зодсон, хүсэл зоригийнх нь эсрэг тодорхой үйлдэл хийх, хийхгүй байхыг албадсан, бусадтай харилцахыг хязгаарласан болон тэдний хуваарьт болон дундын эд хөрөнгөө эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхэд халдсан тохиолдолд шийтгэл оногдуулахаар заасан

нь Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь хэсэгт хориглосон үйлдлүүдэд хариуцлага тооцох эрх зүйн үндэслэлийг тодорхой хэмжээнд агуулсан байна.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд гэр бүлийн хүчирхийллийг бие махбодын, сэтгэл санааны, эдийн засгийн, бэлгийн хүчирхийлэл гэсэн дөрвөн хэлбэрийг заасан бөгөөд хэрэв ахмад настан гэр бүлийн хүрээнд уг хүчирхийлэлд өртсөн тохиолдолд хуульд заасан үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг бий болгосон.

Мөн Нийгмийн халамжийн тухай хуульд тэжээн тэтгэх үүрэгтэй этгээд нь тухайн ахмад настны эсрэг хүчирхийлэл үйлдсэн болох нь тогтоогдсон бөгөөд олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй ахмад настныг төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээнд хамруулахаар зохицуулсан<sup>95</sup> байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөж байгаа ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хамгаалах төрөлжсөн түр хамгаалах байр, гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчдод мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх төвийг байгуулахаар төлөвлөсөн байна.

Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын яам, Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллага (IDLO)-тай хамтран гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас хохирч буй ахмад настнуудын асуудлыг хэлэлцэж, шийдвэрлэх арга зам, боломжуудыг тодорхойлж, гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч ахмад настнуудад хуулийн зөвлөгөө өгөх, өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлэх мэргэшсэн “Зөвлөх баг”-ийг бэлтгэх, мөн хохирсон тохиолдолд эрх ашгаа хамгаалах тухай ойлголт мэдлэгийг ахмадуудад эзэмшүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор халамж, нийгмийн үйлчилгээний мэргэжилтнүүд, гэр бүлийн гишүүд, ахмад настнуудыг сургах асуудлаар “Сургагч багш, зөвлөх баг бэлтгэх, мэргэшүүлж чадавхжуулах төсөл” хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байна.

Төрөөс гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ, төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч ахмад насанд чиглэсэн үйл ажиллагаа дутмаг байна. Мөн ялгаварлан гадуурхалт, хүчирхийлэлд өртсөн ахмад настны талаар хийгдсэн судалгаа, мэдээлэл хангалтгүй байна.

### Ялгаварлан гадуурхалтын нөхцөл байдал

Ахмад настныг үл хүндлэх, ялгаварлан гадуурхах нь ахмад настны нийгмийн харилцаа, нийгмийн оролцоог хязгаарлаж, эрүүл мэнд доройтох, өөрийн үнэлэмж буурах, сэтгэл гутралд хүргэх зэрэг олон

<sup>95</sup> Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2.1 дэх заалт.

талын сөрөг нөлөө үзүүлэхийн зэрэгцээ нийгэмд тэгш бус байдал улам гүнзгийрэх, нийгмийн нэгдэл нягтралд алдагдахад хүргэдгийг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрч байна. Иймд насаар ялгаварлан гадуурхах үзэгдэлтэй тэмцэх шаардлага дэлхийн улс орнуудад нийтлэг тулгарч байна.

Манай улсын хувьд хүнийг насаар нь ялгаварлан гадуурхах асуудлыг хууль тогтоомжоор хориглосон хэдий ч бүхий л салбарт ахмад гэж тоохгүй, хүндэтгэлгүй хандах, ялгаварлан гадуурхах тохиолдол гардаг болох нь дараах судалгаануудын үр дүнгээс харагдаж байна.

ХЭҮК-ын судалгаанаас үзэхэд судалгаанд оролцогч 5 ахмад тутмын нэг нь ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн, энэ төрлийн хүчирхийлэл хаана илүү үйлдэгдэж байгааг судалж үзэхэд олон нийт, үйлчилгээний газар ялангуяа дэлгүүр, банк, автобус, эмнэлгийн байгууллагад ялгаварлан гадуурхалтад өртдөг гэж үзжээ.

Ахмад настнууд зөвхөн насаар гэлтгүй гадаад үзэмж, амьжиргааны түвшин, хөгжлийн бэрхшээл, эмэгтэй гэдгээр давхар ялгаварлан гадуурхалтад өртөх явдал чанарын судалгаанаас харагдаж байна.

### Тохиолдол 5.23.

*...Хөдөөгийн ахмад хүмүүсийг навсайгаад гэж хэлж байгаа хүнийг би харсан. Үйлчилгээний байгууллагууд ахмадуудыг гаднах төрхөөр нь ялгаварлаж харьцаж байна. Их эмч хүн хүртэл ялгаварлаж байсан, надад их муухай харагдсан<sup>96</sup>...*

*(Ховд аймгийн Жаргалант сумын ахмад настантай хийсэн ярилцлагын хэсгээс)*

Түүнчлэн Хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжид ялгаварлан гадуурхалтыг хориглосон ч хөдөлмөрийн харилцаанд ахмадууд ялгаварлан гадуурхалтад өртөх явдал цөөнгүй байна. Зарим аж ахуйн нэгж байгууллага, үйлчилгээний газрууд ажлын байр зарлахдаа насны дээд хязгаарыг зааж өгдөг нь ахмад хүмүүс аль ч ажлын байранд ажиллах сонголт хомс байгааг харуулдаг.<sup>97</sup> Түүнчлэн насаар ялгаварлах, гадуурхах хандлагын зэрэгцээ ахмад настнуудыг хүйсээр ялгаварлах байдал хөдөлмөрийн зах зээлд хүчтэй илэрдэг болохыг зарим судалгаанд дурдсан байна.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 217 дугаар тал.

<sup>97</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Насжилтын асуудлаарх Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөлтийн дөрөв дэх удаагийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээнд Монгол Улсаас хүргүүлсэн сайн дурын судалгааны тайлан, 2022 он.

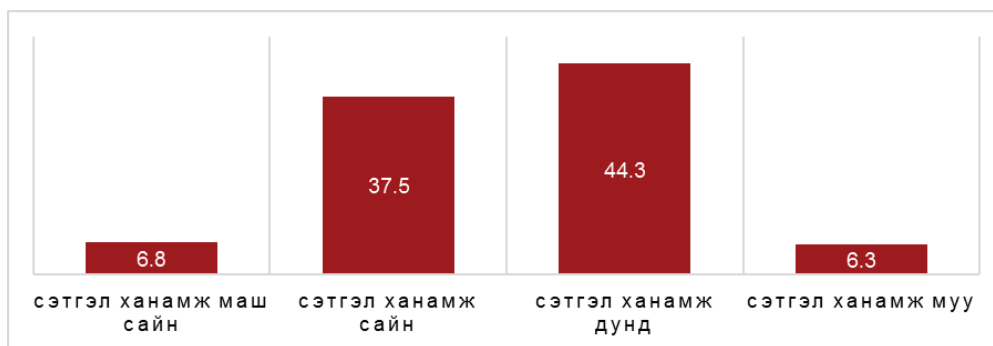
<sup>98</sup> Мөн тэнд.

Зарим аж ахуйн нэгж байгууллага, үйлчилгээний газрууд ажлын байр зарлахдаа насны дээд хязгаарыг зааж өгдөг нь ахмад хүмүүс аль ч ажлын байранд ажиллах сонголт хомс байна<sup>99</sup>. Мөн хөдөлмөрийн харилцаанд ахмад настныг хүйсээр, намын харьяалал, гишүүнчлэлээс хамаарч гадуурхагдах байдал хөдөлмөрийн зах зээлд хүчтэй илэрдэг болохыг судалгаанд дурдсан байна.<sup>100</sup>

Насаар ялгаварлагдах болон хөдөлмөрийн зах зээл дэх ялгаварлан гадуурхалтыг авч үзвэл хамгийн их өртсөн бүлэг нь 55-59 насныхан 40.1 хувь байна. Үүний дараа 60-64 насны бүлэг 29.5 хувь, 65-69 насны бүлэг 20.3 хувь, 70 ба түүнээс дээш насны бүлэг 10.1 хувь, байна.<sup>101</sup>

Энэ нь хөдөлмөрийн харилцаанд ахмад настай ажилтан чадваргүй гэх буруу ойлголт нийтлэг байгааг илтгэж байна. Мөн зөвхөн ахмад настай гэдэг шалтгаанаар ажлаас чөлөөлж, тэтгэвэрт гаргахыг урьтал болгохын зэрэгцээ асрамж, халамж хүсэгчид мэт хандах хандлага, үл хүндэтгэсэн харьцаанаас болж үл ойшоогдох, хэрэггүй, хэрэгцээгүй хүн болсон мэт санагдах, нийгмээс хаягдсан, тусгаарлагдсан мэдрэмж авч байгаагаас бусадтай харилцахаас зайлсхийх, санаа бодлоо илэрхийлэхийг тэвчих, сэтгэлээр унах, нийгмийн идэвх оролцоо нь буурах сөрөг үр дагавруудыг дагуулдаг байна.

**Бүдүүвч 5.14. Хүндлэл ба ялгаварлан гадуурхалтад өгч буй ахмад настны сэтгэл ханамж, шатлалаар, хувиар<sup>102</sup>**



Ахмад настнуудын нийгмийн хүндлэлийн талаар судалгаанд хамрагдсан ахмадуудын тэн хагас нь сэтгэл ханамжгүй гэж хариулсан байна.

<sup>99</sup> Мөн тэнд.

<sup>100</sup> Мөн тэнд.

<sup>101</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он, 216 дугаар тал.

<sup>102</sup> “Нийслэлийн 6 дүүргийн ахмад настанд ээлтэй орчны үзүүлэлтүүд” судалгаа, УБ, 2021 он, 25 дугаар тал.

Дээрх төрлийн ялгаварлах хандлага, үл хүндлэх асуудалд нөлөөлдөг хүчин зүйл нь ахмад настныг тэтгэврийн хүн ажиллах ёсгүй, залуу хүмүүст зайгаа тавьж өгөх ёстой, үеэ өнгөрөөсөн, хуучны хүн, хоцрогдсон хүн гэх зэрэг нийгэмд тогтсон сөрөг, буруу хэвшмэл ойлголттой холбоотой юм.

Иймд насаар ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг оновчтой бодлого хэрэгжүүлж, наснаас үл хамааран хувь хүнийх нь хувьд хүндлэх эрхэм чанарыг хүлээн зөвшөөрөх, ахмад залуу үеийн холбоог сайжруулах, ахмадын талаарх нийгмийн сөрөг хандлагыг өөрчлөх, энэ чиглэлээр ухуулан таниулах болон сурталчлах ажлыг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр тогтмол явуулж байх, ахмадын болон хүүхэд, залуучуудын байгууллагын хамтын ажиллагааг идэвхжүүлэх шаардлагатай байна.

### *Ахмад настны эсрэг хүчирхийллийн нөхцөл байдал*

Ахмад настны тухай хуульд ахмад настны эсрэг хүчирхийллийг аливаа этгээд ахмад настны эрх, эрх чөлөөг зөрчиж, түүний амь нас, эрүүл мэнд, бие махбод, сэтгэл санаанд гэм хор учруулсан, эсхүл учруулахаар заналхийлсэн үйлдэл, эс үйлдэхүй гэж<sup>103</sup> ойлгохоор тодорхойлж, ахмад настны өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр тэтгэвэр, тэтгэмж, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах<sup>104</sup> болон гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч нь ахмад настныг нийгмээс тусгаарлах, ялгаварлан гадуурхах, нийгмийн харилцаанд оролцоход нь саад учруулах, хязгаарлах, түүнийг хөгжих, асран сувилах үйлчилгээнд хамруулахаас зайлсхийхийг<sup>105</sup> хориглохоор зохицуулж тус хуулийг зөрчсөн гэм буруутай иргэн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ<sup>106</sup> гэж заасан байна. Мөн гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн ахмад настан гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулиар тусламж, үйлчилгээ авах эрх нээлттэй байна.

Цагдаагийн байгууллагын мэдээллээс үзэхэд сүүлийн 3 жилийн байдлаар гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас эрүүгийн гэмт хэрэгт 187, зөрчлийн хэрэгт 2358 ахмад настан өртөж хохирсон байна. Эдгээрийн 87 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төвд 2020 оноос 2022 оны хооронд нийт 8092 хүн хандаж зөвлөгөө үйлчилгээ авсны 690 нь ахмад настан байна.

<sup>103</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дахь заалт.

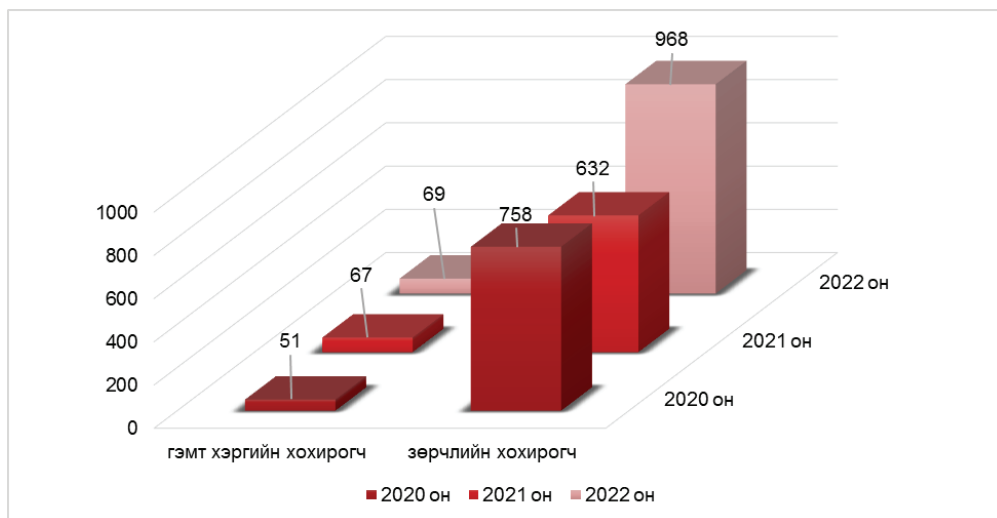
<sup>104</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.9 дэх хэсэг.

<sup>105</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь хэсэг.

<sup>106</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэг.



### **Бүдүүвч 5.15. Гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас эрүү, зөрчлийн хэрэгт өртөж, хохирсон ахмад настны судалгаа, оноор**



Гэр бүлийн хүчирхийллийн зөрчлийн улмаас хохирсон ахмад настны тоо 2021 онд 632 байсан бол 2022 онд 968 буюу 34.8 хувиар нэмэгдсэн байна.

Дээрх судалгаа нь зөвхөн гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөний улмаас хуулийн болон төрийн бус байгууллагад хандсан ахмадын тоо бөгөөд үүний цаана хандаагүй, бүртгэлд ороогүй, хаана хандахаа мэдэхгүй хэдэн ахмад байгаа нь тодорхойгүй байна.

ХЭҮК-ын судалгаанд хамрагдсан ахмад настуудын 4 ахмад настны нэг нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн гэж хариулсан байна.

2020 оноос 2022 оны байдлаар Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төвд хандсан ахмад настны эсрэг үйлдэгдэж буй хүчирхийллийг хэлбэрээр нь авч үзвэл хавсарсан байдлаар сэтгэл санааны хүчирхийлэл 64 хувь, бие махбодын хүчирхийлэл 47 хувь, эдийн засгийн хүчирхийлэл 36 хувь, үл хайхрагдах байдал 21 хувь, бэлгийн хүчирхийлэл 0,1 хувийг эзэлж байна.

ХЭҮК-ын судалгаанд оролцсон ахмадуудаас ямар хэлбэрийн хүчирхийлэлд өртөж буйг тодруулахад үл хайхрах хүчирхийллийн хувьд халамж анхаарал тавихгүй байх, асаргаа үзүүлэхгүй байх, тусламж, дэмжлэг үзүүлэхээс татгалзах, сэтгэл санааны хүчирхийллийн хувьд бусадтай харилцахыг хориглох, хүсэж, сонирхдог зүйлийг нь хязгаарлах, үг хэлээр доромжлох, хашхичиж загнах зэрэг асуудлууд хамгийн их тохиолддог байна.

### Тохиолдол 5.24

... Биеийн хүчирхийлэл гэхээсээ илүү үл хайхрах хүчирхийлэл маш их байдаг. Жишээлбэл: нэг эмээ “эмнэлэг дээр байна, миний нуруу хугарсан гэж байна” гээд хүүхэд рүүгээ залгахад хүүхэд нь “тэгээд би яах юм, завгүй байна” гээд ярьж байсан. Гэр хорооллын хөгжлийн бэрхшээлтэй нэг хөгшин тэтгэврээ авах гэж 2 буудлын цаана байдаг банк руу өдөржин явдаг тохиолдол мэднэ. Биеийн хүчирхийлэлд өртөөд байгаа өрөвдөлтэй тохиолдолтой бас таарч байсан. Тэр хүн хүүхэдгүй, хамаатныдаа байдаг. Нүүр амыг нь хөх эрээн болтол нь зодчихсон “энэ хүмүүс намайг зодоод байдаг юм, тэгээд би одоо яг яах ёстой юм бол. Хорооны цагдаа дуудах ёстой юм бол уу” гэдэг. Дараа нь дахиад намайг дуудахад тэр хүн харваад нас барчихсан байсан. Мөн хүүхэд хараад ч гэдэг юм уу эсвэл үл хайхрах, санхүүгийн хүчирхийлэл бол маш их...

(Геронтологийн үндэсний төвийн эмчтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

Эдийн засгийн хүчирхийлэлд өртөж буй гол хүчин зүйл нь тэтгэвэр, тэтгэмжийг нь зөвшөөрөлгүй зарцуулах, барьцаалж зээл авах, өмч хөрөнгийг нь дур мэдэн зарцуулах, ашиглах, үл хөдлөх хөрөнгийг нь өөрийн нэр дээр авах, байрнаас нь хөөх, хөрөнгөнөөс болж үр хүүхдүүд нь маргаж, сэтгэл санааг нь зовоох зэрэг асуудлууд байнга гарч байна.

### Тохиолдол 5.25

... Манай охин дээд боловсролтой, нийслэлийн Ерөнхий боловсролын ... дугаар сургуульд багшийн ажилтай. Миний тэтгэврийн картыг ашигладаг боловч намайг гэрээсээ хөөж, хог түүж траншейгаар амьдрахад хүргэж байсан...

(Сонгинохайрхан дүүргийн ахмад настантай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

### Тохиолдол 5.26

... Манай хорооны нэг ахмад настан насаараа хөдөлмөрлөсөн, үр хүүхдээ өсгөсөн. Хүүхдүүд нь байгаа хэр нь хайхардаггүй. Өөрийнх нь амьдарч байсан газар дахин төлөвлөлтөд ороход хүүхдүүд нь эрхийг нь нэр дээрээ шилжүүлээд, баригдсан барилгад нь ороод суучихсан байх жишээтэй...

(Баянзүрх дүүргийн 12 дугаар хорооны нийгмийн ажилтантай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

Дээрх судалгаануудаас үзэхэд ахмад настнууд хүчирхийллийн бүхий л хэлбэрт өртөж байх бөгөөд энэ нь дан ганц хүчирхийллийн нэг хэлбэрээр хязгаарлахгүй байна. Ялангуяа эдийн засагт суурилсан сэтгэл санааны болон бие махбодын хүчирхийлэл, үр хүүхэд, ойрын хамаарал

бүхий хүмүүсийн зүгээс үл хайхрагдах хүчирхийлэлд өртөж буй байдал түгээмэл байх бөгөөд хүчирхийллийг гол төлөв эхнэр нөхөр, хүү, охин зэрэг ойрын хүмүүсийн зүгээс үйлддэг байна.

Гэвч гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн ахмадууд холбогдох байгууллагад төдийлөн мэдээлдэггүй байна. ХЭҮК-ын судалгаанд оролцогч ахмадуудын зөвхөн 15 хувь нь цагдаа, хороо, хэсгийн ахлагч, нийгмийн ажилтанд мэдэгдсэн бол 85 хувь мэдээлээгүй гэж хариулжээ. Мэдэгдээгүй шалтгаанаа хаана хандахаа мэдэхгүй, үр хүүхдийнхээ нэр төрийг бодсон, дарамт шахалтаас айсан, хандаад нэмэргүй байсан, өвчтэй, хэвтэрт гарах боломжгүй гэж тайлбарлажээ.

Үүнээс үзэхэд гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн ахмадуудын амь насанд аюул учирсан, эсхүл хүнд, хөнгөн гэмтэл учирсан тохиолдолд л цагдаагийн байгууллагад ханддаг байна. Бусад тохиолдолд буюу сэтгэл санааны болон үл хайхрах, эдийн засгийн хүчирхийллийн хэлбэрүүдэд хууль хяналтын байгууллагад хандах нь ховор байна.

Ахмад настнууд нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн тохиолдолд Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд заасан 7 төрлийн үйлчилгээг авах боломжтой хэдий ч хүчирхийлэлд өртсөн эрэгтэйчүүдийн хувьд зарим төрлийн үйлчилгээг авах боломжгүй байна. Өөрөөр хэлбэл: хүчирхийлэлд өртсөн эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдийг нэг байранд байлгах боломжгүйн улмаас амь нас нь аюулд учирсан тохиолдолд ч түр хамгаалах байранд хүлээж авдаггүй байна.

### Тохиолдол 5.27

*.... Манайд хандахаар манай хамгаалах байр эмэгтэйчүүд, хүүхдийн төрөлтэй учраас эрэгтэй хүнийг авах боломжгүй гэдэг. Бусад хамгаалах байрнууд ч яг адилхан буцаачихдаг. Эрэгтэйчүүдийн хувьд хүчирхийлэл, ялгаварлал далд хэлбэрээр маш их явагдаад байгаа....*

*(ХЭҮТ-ийн хөтөлбөрийн менежертэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Мөн нэг түгээмэл учирдаг асуудал нь тэжээн тэтгэх хүүхэдтэй боловч хүчирхийлэлд өртсөн, эсвэл хөөгдөж гудамжинд гарсан ахмад настан Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2.1 дэх заалтад зааснаар асрамжийн үйлчилгээ авах боломжгүй байна. Энэ асуудал нь ялангуяа эрэгтэй ахмад настнуудад тулгамдаж байна. Хэдийгээр гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн ахмадуудын 87 хувь нь эмэгтэйчүүд байгаа боловч эрэгтэйчүүд нь хүчирхийлэлд, ялангуяа гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн ч хуулийн байгууллагад болон сэтгэл зүйчид ханддаггүй жендэрийн хэвшмэл хандлага нийгэмд

байгааг анхаарч эрэгтэйчүүдэд чиглэсэн зорилтот арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

### Тохиолдол 5.28.

*... Засаг даргын захирамж гаргаж байж асрамжид явах асуудлыг нь шийддэг. Мөн хуулийн байгууллага та үр хүүхэдтэй учраас асрамжид явах боломжгүй гэдэг. Үүн дээр бид нар үнэхээр хүчирхийлэлд байгаа тохиолдолд халамжийн болон асрамжийн байгууллага руу шилжүүлж яагаад болдоггүй юм...*

*(ХЭҮТ-ийн хөтөлбөрийн менежертэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Цаашид өсөн нэмэгдэж буй ахмад настны тоо болон тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд эрэгтэйчүүд, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй, бэлгийн цөөнх зэрэг зорилтот бүлгийн хэрэгцээ, хүйсийн ялгаатай байдалд нийцүүлж хамгаалах байр, нэг цэгийн үйлчилгээний төвийг төрөлжүүлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажлыг эрчимжүүлэх шаардлагатай байна.

## 5.6 АХМАД НАСТНЫ ХӨГЖИХ ЭРХ

“Хөгжих эрх” хэмээх ойлголт 1980-аад оноос олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд хэрэглэгдэх болсон бөгөөд өнөөг хүртэл олон тооны маргаан мэтгэлцээн, ялгаатай байр суурийг агуулсаар иржээ. Уг ойлголт нь нэр томъёоны хувьд анх 1981 онд “Хүний ба ард түмний эрхийн тухай Африкийн дүрэм”<sup>107</sup>-ийн 22 дугаар зүйлд тусгагдсан бөгөөд НҮБ-ын дүрэм, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал<sup>108</sup> болон бусад олон улсын хүний эрхийн гэрээ конвенцуудад хөгжих эрхийн зарчим, үзэл санаа нь агуулгын хувьд бүрэн туссан гэж судлаачид үздэг байна.

НҮБ-ын Ерөнхий ассемблейн 1986 оны 41/128 тоот тогтоолоор “Хөгжих эрхийн тухай тунхаг”<sup>109</sup> батлагдан гарснаар олон улсын эрх зүйн тогтолцоонд өргөнөөр хэрэглэгдэх болсон гэж үздэг. Хүний хөгжлийн гол үзэл санаа нь хувь хүн чадвартай, бололцоотой байснаар эрхээ эдэлж, цаашид хөгжинө гэдэгт үндэслэдэг бол хөгжих эрх нь тэрхүү чадвар бололцоо нь зөвхөн хувь хүний биш, харин бүлгийн, нийтийн эрхээ эдлэх үндэс суурь болох ёстой гэж тайлбарлаж байна.

<sup>107</sup> “Хүний ба ард түмний эрхийн тухай Африкийн дүрэм”-ийн 22 дугаар зүйл.

<sup>108</sup> НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн 1948 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 217/A/III/ тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.

<sup>109</sup> НҮБ-ын Ерөнхий ассемблейн 41/128 тоот тогтоолоор батлагдсан “Хөгжих эрхийн тухай тунхаг”.

Ахмад настнууд нийгмийн амьдрал, хөгжлийн үйл явцад бүрэн оролцож, хөгжлийн үр шимээс ижил тэнцүү хүртэх, мөн өөрийгөө хөгжүүлэх боломж, бололцоогоор хангагдах ёстой. Энэ талаар Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө<sup>110</sup>-нд хотжилт нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлтүүдээс улбаатай олон орнуудад хүмүүс нас ахих тусмаа хөгжлийн үйл явцад оролцох тэгш байдлаа алдаж буйг онцлон тэмдэглэж ахмад настны хөгжлийн асуудлыг тэргүүлэх чиглэл болгон авч үзсэн байна. Тус төлөвлөгөөнд “нийгэм, эдийн засаг, соёл, улс төрд ахмадуудын оруулж буй хувь нэмрийг хүлээн зөвшөөрөх”, “бүх шатны шийдвэр гаргах үйл явцад ахмадуудыг оролцуулах” зорилтыг дэвшүүлсэн байна.

Ахмад настны тухай хуульд төрөөс ахмад настны эрхийг хангахад тэднийг “нийгмийн амьдралд эрх тэгш оролцуулах, хөгжих, нийгмийн дунд эрүүл, идэвхтэй амьдрах, мэдлэг, туршлагаа хойч үедээ өвлүүлэх боломжтой байх, үл ялгаварлах” зарчмыг хуульчилсан байна. Мөн Алсын хараа-2050 “Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны төлөвлөгөөнд “Насан туршийн боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж насанд хүрэгчид, ахмад настанд зориулсан сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж, нийгмийн түншлэлийг бэхжүүлнэ”, “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”-д “Ахмад настны мэргэжлийн өндөр ур чадвар, ажлын туршлага, идэвх, оролцоонд суурилсан зөвлөн туслах, сургалтын үйлчилгээг хөгжүүлнэ” гэж урт болон дунд хугацааны бодлогын баримт бичигт тусгажээ.

### *Ахмад настны хөгжил, оролцооны нөхцөл байдал*

Ахмад настны оролцоог дэмжих, хөгжүүлэх, тогтвортой байлгах нь нэг талаар тэднийг бие даан амьдрах, нийгмийн амьдралд оролцох, хөгжих, хөгжлийн үр шимээс хүртэх эрхийг эдлэхийн зэрэгцээ нийгмийн хөгжилд хувь нэмрээ оруулах, мэдлэг туршлагаа хойч үедээ өвлүүлэх чухал ач холбогдолтой төдийгүй тэдний сайн сайхан байдал, эрүүл мэнд, орлогын баталгаа, идэвхитэй амьдрахад эерэг нөлөөтэй юм.

Ахмад настны тухай хууль<sup>111</sup>-д нутгийн захиргааны байгууллага нь ахмад настанд биеийн тамир, спорт, соёл, урлагийн барилга, байгууламж, талбайг үнэ төлбөргүй ашиглуулах, биеийн тамир, спорт, урлаг, соёлын арга хэмжээг зохион байгуулах, ахмадын баг, хамтлаг, клубыг үйл ажиллагаа явуулах байраар үнэ төлбөргүй хангах, тэдэнд зориулан чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх танхим, мэдээллийн төвийг ажиллуулан сэтгэл зүйн болон бусад зөвлөгөө өгөх зэргээр хөгжил оролцоог нь дэмжих эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгчээ.

<sup>110</sup> Мадридын олон улсын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө.

<sup>111</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 6.5, 6.6, 6.8 дахь хэсэг.

Энэ хүрээнд улсын хэмжээнд 441 ахмадын өргөө, танхим үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь ахмад настныг хөгжүүлэх анхдагч суурь нөхцөл болж байна.

Гэвч зарим аймаг, сумын ахмадын төвийн байр чанар, стандартын шаардлагад нийцээгүй, байршлын хувьд хүртээмжгүй, тохижилт муу, тав тухгүй, чанарын шаардлага хангахгүй байгаа нь ахмадуудын идэвхтэй амьдрах, бүлгээр ажиллах, хөгжих боломж, орчин нөхцөлийг бүрдүүлж чадахгүй байна.

Мөн сумын төв, аймгийн төв, нийслэл хотод ахмад настны чийрэгжүүлэлтийн төв гэрээс нь хол, нийтийн тээврийн хүртээмжгүй байдлаас хамааран нийгмийн үйлчилгээ авах, нийгмийн харилцаанд оролцоход бэрхшээлтэй болгож байна. Хөдөө мал маллаж амьдарч буй ахмадуудын хувьд аймаг, сумын төвд зохион байгуулагдаж байгаа арга хэмжээнд тэр бүр оролцож чаддаггүй, суурин газар хүртэлх зам харилцаа хөгжөөгүй, алс хол нутагладаг, мэдээллийн хүртээмжгүй байдал зэрэг нийтлэг бэрхшээл байна.<sup>112</sup>

ХЭҮК-оос хийсэн судалгаа<sup>113</sup>-нд оролцогчдын зөвхөн 64 хувь нь олон нийтийн үйл ажиллагаанд оролцдог гэж хариулсан байна. Харин улс төрийн үйл ажиллагааны хүрээнд иргэдийн олон нийтийн хурал цуглаан, сонгуулийн арга хэмжээ, уулзалтанд хамгийн идэвхтэй оролцдог гэсэн боловч төрийн бодлого шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцоо хангалтгүй байна. Сайн дурын үйл ажиллагаанд оролцох хүсэл өндөр байдаг ч энэ талаар боломж хязгаарлагдмал, мэдээлэл дэмжлэг байхгүй талаар чанарын судалгаанд оролцогчид үзсэн байна. Үүнээс үзэхэд ахмад настны нийгмийн амьдралын идэвх оролцоо дундаж түвшинд байна.

Ажил эрхэлдэг, тэтгэврээс өөр нэмэлт орлоготой, бусдын дэмжлэг туслалцаа шаардлаггүй, аливаа хэлбэрийн гишүүнчлэлтэй, боловсролын түвшин өндөр, эрүүл мэнд нь харьцангуй сайн ахмадууд нийгмийн оролцоо илүү сайн байна. Харин хувь хүний болон нийгмийн, орчны хүчин зүйлсээс шалтгаалж ахмад настны оролцоо буурч байна.<sup>114</sup>

Ахмадуудын нийгмийн оролцоонд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг авч үзвэл хувь хүний талаас тухайн хүний идэвх, хүсэл, санаачлага, эрүүл мэндийн байдал, тусгай хэрэгцээт байдал (хөгжлийн бэрхшээл, биеэ даах чадвар), боловсрол, санхүүгийн байдал, чадамж гэсэн үзүүлэлтүүд хамгийн их нөлөөлж байна. Мөн ажил амьдралаа зохицуулдаг, (ач зээгээ хардаг, эхнэр нөхрөө асардаг) эсхүл өрхийн орлого олдог гол

<sup>112</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал”, УБ, 2022 он.

<sup>113</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотод амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>114</sup> Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философийн хүрээлэн, “Ахмад настны социаль асуудал” 2022 он, УБ.

хүн байх зэргээс шалтгаалан нийгмийн үйл ажиллагаанд оролцох оролцоо нь хумигдаж байна. Түүнчлэн боловсрол мэдлэгтэй ахмадуудад бусдаас илүү мэдлэг чадвараа үнэлүүлэн ажил хөдөлмөр эрхлэх, орлого олох, нийгмийн хүрээллээ нэмэх боломжуудтай байна. Ажил эрхлэх нь хамт олонтой болох, орлогоо нэмэгдүүлэх, бие даан амьдрах, хөгжих, идэвхитэй амьдрах зэрэг нийгэмд эрх тэгш оролцох боломжийг бүрдүүлж байна.

Чанарын судалгаагаар гэр бүлийн гишүүдийн дэмжлэг маш дутмаг, ач зээгээ хардаг байдал нь хамгийн чухал хүчин зүйл болж байна. “Нийслэлийн 6 дүүргийн ахмад настанд ээлтэй орчны үзүүлэлтүүд”<sup>115</sup>-ээр хийсэн судалгаанаас харахад судалгаанд хамрагдсан ахмад настны 66 хувь нь ач зээгээ хардаг гэж хариулжээ.

### Тохиолдол 5.29

*... Ач зээгээ хараад ямар ч завгүй байдаг. Зуны улиралд зарим нэг нь ногоо, мод тарьдаг. Олуулаа сайхан тоглоод, халуун савтай цайгаа уугаад, эсвэл эрүүл мэндийнхээ талаар зөвлөгөө авдаг, хоорондоо ярилцдаг чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх газар байдаггүй. Тэр тусмаа гэр хороололд нийтийг хамарсан үйл ажиллагаа, үйлчилгээ байхгүй.*

*(Хан-Уул дүүргийн ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас)*

Ахмадуудад ээлтэй орчин, аюулгүй дэд бүтэц бүрдээгүй, чимээ шуугиан ихтэй, явган хүний зам эвдрэл гэмтэл, халтиргаа гулгаа ихтэй, мөн гадна орчин тоосжилтой зэрэг тав тухгүй байдал нь ахмадын нийгмийн идэвх оролцоонд багагүй нөлөөлж байна. Судалгаанд хамрагдсан нийслэлийн 6 дүүргийн ахмад настны амьдарч буй гадаад орчны ээлтэй байдлыг үнэлсэн үзүүлэлтээс үзэхэд оролцогчдын 14 хувь нь маш сайн, 26 хувь нь сайн, 43 хувь нь дунд, 8 хувь нь муу, 9 хувь нь орчны байдалд сэтгэл ханамжгүй гэжээ. Үүнээс дунд, муу, сэтгэл ханамжгүй гэж 60 хувь нь хариулсан байна.

Мөн ахмадуудын нийгмийн оролцоонд нөлөөлж буй дээрх олон хүчин зүйлээс гадна ахмадын дунд ганцаарах явдал багагүй байгаа нь судалгааны явцад хийсэн ярилцлагаас харагдаж байна.

<sup>115</sup> Геронтологийн үндэсний төв, “Нийслэлийн 6 дүүргийн ахмад настанд ээлтэй орчны үзүүлэлтүүд” судалгаа, УБ, 2021 он.

### Тохиолдол 5.30

*...Манайх алслагдсан зайтай гэр хороололд байрлалтай болохоор нийгмийн үйл ажиллагаанд оролцох, өөрийгөө хөгжүүлж чаддаггүй. Гэрээсээ ч цухуйж чадахгүй хөштөлөө хэвтэж байна. Өвлийн хүйтэнд гарвал халтираад уначихна гээд айгаад хөдөлж ч чаддаггүй. Зуны цагт л амралт сувилалд явдаг.*

*(Баянзүрх дүүргийн ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас)*

Иймд ахмад настны хөгжил оролцоонд саад учруулж буй дээрх хүчин зүйлүүдийг арилгах ялангуяа ээлтэй, аюулгүй таатай орчин нөхцөл бүрдүүлэхийг чухалчлах, хуучин барилга байгууламж, дэд бүтцийн саадыг арилгах, шинээр бүтээн байгуулалт хийхдээ зорилтот бүлгүүдийн онцлог хэрэгцээг хангах чанар стандартад нийцсэн орчин нөхцөл бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

### Тохиолдол 5.31

*...Би 3 хүүхэдтэй. Нэг охиныдоо байдаг. Тэд нар маань ажил ихтэй дээр нь өөр өөрсдийн амьдралтай болохоор бараг уулзаж чадахгүй, хааяа нэг утсаар ярьдаг. Үнэндээ их ганцаарддаг. Муу өвгөн маань байсан бол ингэхгүй байх гэж боддог. Хааяа найз нөхөдтэйгээ утсаар ярьж сэтгэлээ хуваалцдаг. Ядаж байхад гэр хороололд гарья гэхээр гарах ч газар байхгүй өдөржингөө хашаандаа тормойгоод ганцаараа сууж байна даа...*

*(Сонгинохайрхан дүүргийн ахмад настантай хийсэн ярилцлагаас)*

Судалгаанд оролцогч гэр хороололд амьдарч буй ахмад настнуудын 64 хувь нь ганцаарддаг, хэн нэгэнтэй сэтгэлээ хуваалцах хэрэгцээ байна гэж хариулжээ.<sup>116</sup>

### Тохиолдол 5.32

*... Эм бичүүлэх гэж ирсэн ахмад настнууд маш их ярьдаг. Яриаг нь сонсохоор маш дуртай байдаг. Тэгэхээр ярилцдаг, сонсож өгдөг үйлчилгээ дутмаг, ганцаардсан байдал ажиглагддаг гэр хороололд хашаандаа гарах ч газаргүй өдрийг өнгөрүүлдэг талаар ярьж байна.*

*(Өрхийн эмчтэй хийсэн ярилцлагаас)*

Ганцаардалд нөлөөлж буй нэг хүчин зүйлс нь нас өндөр болсон юм чинь үр хүүхэд ач зээгээ хараад гэртээ байх ёстой гэх нийгмийн хандлага, нөгөө талаар эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт бага байгаатай холбоотой хань ижлээ эрт алдах, мөн үр хүүхдүүд нь төдийлөн цаг зав

<sup>116</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотод амьдарч буй ахмад настны эрх, хамгаалал” судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.



гаргадаггүй байдал нөлөөлж байна. Иймд ахмадууд хамтдаа байх, чөлөөт цагаа үр дүнтэй өнгөрүүлэх, бие болоод сэтгэл зүйгээ эрүүл байлгахад нь туслах зорилго бүхий төрөл бүрийн үйлчилгээг бий болгох, энэ талаар олон улсын туршлагыг нэвтрүүлэхэд зайлшгүй анхаарах шаардлагатай байна.

### *Ахмад настнад зориулсан сургалт, үйл ажиллагааны хүртээмж үр дүн*

Ахмад настны тухай хуульд<sup>117</sup> "... аймаг, дүүргийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллага, сум, хорооны нийгмийн ажилтан, ахмадын байгууллага нь сургалт зохион байгуулах", "хөдөлмөр эрхлэхийг дэмжих, жижиг зээл олгох зэрэг сургалтад хамруулах ажлыг зохион байгуулах", "... сум, тосгон, өрхийн эрүүл мэндийн төв нь ахмад настанд зориулж насжилтаас үүдэлтэй өвчлөлөөс урьдчилан сэргийлэх зөвлөгөө, сургалтыг улиралд нэгээс доошгүй удаа зохион байгуулах", "... Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага ахмад настны онцлог, хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эрүүл мэндийн сургалт үйл ажиллагааг зохион байгуулах", "... Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага ахмад настны хэрэгцээ, сонирхлыг үндэслэн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, шинэ ур чадвар эзэмшүүлэх, хөгжүүлэх, мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийг ашиглах, насан туршийн боловсролын үйлчилгээнд хамруулах талаар бодлого, төсөл, сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх" талаар үүрэг хүлээсэн байна.

ХЭҮК-ын судалгаанд<sup>118</sup> оролцогчдын 81 хувь нь сүүлийн нэг жилийн хугацаанд өөрийгөө хөгжүүлэх сургалт, дамжаанд хамрагдаагүй гэж хариулжээ. Энэ нь сургалт зохион байгуулахаар үүрэг хүлээсэн дээрх байгууллагуудын сургалтын хамрах хүрээ бага, хүртээмжгүй, зорилтот бүлгийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэхгүй байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

Сургалт дамжаанд хамрагддаггүй гэж хариулсан ахмадуудын тухайд нас өндөр болсон тул шаардлагагүй гэж 36.7 хувь нь, мэдээллийн хүртээмжгүй байдал гэж 23.1 хувь нь, төлбөрийн боломжгүй байдал гэж 22.0 хувь нь, сургалтын хүртээмж муу гэж 9.8 хувь нь хариулжээ. Ялангуяа, хотын зах болоод алслагдмал гэр хорооллын ахмадуудын хувьд ойр орчимдоо сургалтад хамрагдах боломж хязгаарлагдмал, чадавх эзэмших сургалтуудын төлбөр өндөр байна гэж хариулсан байна.

<sup>117</sup> Ахмад настны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.1, 9 дүгээр зүйл, 10 дугаар зүйлийн 10.1.1, 14 дүгээр зүйлийн 14.2, 14.3 дахь хэсэг.

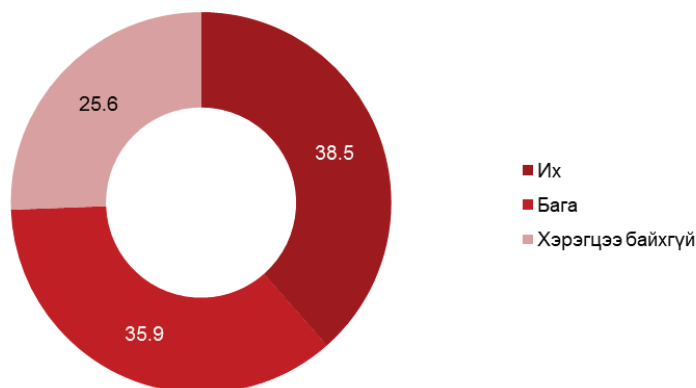
<sup>118</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, "Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх хамгаалал" судалгаа, УБ, 2022 он.

### Бүдүүвч 5.16. Сургалт дамжаанд хамрагддаггүй шалтгаан, хувиар



Үүнээс үзэхэд ахмад настнууд хувь хүний, нийгмийн, орчны хүчин зүйлээс шалтгаалж нийгмээс өөрийгөө тусгаарлах хандлага байна. Тухайлбал: судалгаанд оролцогчдын 38.5 хувь нь сургалтад хамрагдаж хэрэгцээ их, 35.9 хувь нь бага, 25.6 хувь тийм хэрэгцээ байхгүй гэж хариулжээ.<sup>119</sup> Энэ нь нэг талаас ахмад настны талаарх нийгэмд тогтсон буруу хандлага, үе хоорондын ойлголт, зөрчлөөс үүдэлтэй байж болзошгүй юм. Нөгөө талаар ахмадуудад хүргэх мэдээлэл, сургалтуудын хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах хэрэгцээтэй байгааг харуулж байна.

### Бүдүүвч 5.17. Өөрийгөө хөгжүүлэх хэрэгцээ, хувиар



Дэлхийн улс орнуудад хэрэгжүүлж буй практик туршлагыг нэгтгэн харвал шинэ чадавх буюу технологид сургах, давхар нийгмийн оролцоог хангах, эрүүл амьдралын хэв маяг, дадал эзэмшүүлэх, гэмт хэрэг ялангуяа, цахим залилангийн хохирогч болохоос сэргийлэх сургалтуудыг зохион байгуулж байна.

<sup>119</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, “Улаанбаатар хотын гэр хороололд амьдарч буй ахмад настны эрх хамгаалал” судалгаа, УБ, 2022 он.

### Хүснэгт 5.10. Дэлхийн улс орнуудын туршлага, хандлага



Цаашид ахмад настнуудад чиглэсэн цахим ур чадвар, технологи ашиглах ур чадварыг нэмэгдүүлж, дижитал орчинд сургалт зохион байгуулах боломжийг бий болгох шаардлагатай байна. Мөн ахмадуудын хөгжих оролцох боломжийг дэмжсэн сайн дурын оролцоонд суурилсан хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх, насан туршийн боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх замаар ахмад настны хөгжих бололцоог хангах нь зүйтэй юм.

#### *Ахмадын сан байгуулан ажиллуулах тухай журмын хэрэгжилт*

Ахмад настны тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.6, 14.7 дахь хэсэгт “Аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажиллаж байсан ахмад настанд нэмэгдэл тэтгэвэр, тэтгэмж, түлээ, нүүрс олгох, хүндэтгэл үзүүлэх, нийгэм, соёл, урлаг, аялал, биеийн тамир, спортын арга хэмжээ зохион байгуулж, хөдөлмөр, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх, орон сууцтай болоход дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тухайн байгууллага өөрийн төсөв, үйл ажиллагааны орлогоосоо цалингийн нийт сангийн гурав хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгөөр ахмадын сан байгуулна” гэж заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 07 дугаар сарын 04-ний өдрийн 197 дугаар тогтоолоор “Ахмадын сан байгуулан ажиллуулах тухай” журмыг батлан гаргасан.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамнаас ирүүлсэн мэдээгээр 2021 оны байдлаар улсын хэмжээнд 3,534 аж ахуйн нэгж, байгууллага “Ахмадын сан” байгуулан ажиллаж байна. ХЭҮК 2022 онд Булган, Орхон, Дархан-Уул аймгийн төрийн захиргааны тодорхой байгууллагуудыг сонгон авч “Ахмадын сан” байгуулсан эсэх, түүний үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт шалгалт хийсэн бөгөөд Булган аймагт 6

байгууллага, Орхон аймагт 2 байгууллага “Ахмадын сан” байгуулсан байсан бол Дархан-Уул аймагт удирдамжид заагдсан байгууллагуудад “Ахмадын сан” байгуулаагүй байсан болно.

Үүнээс үзэхэд ахмад настны нийгмийн хамгаалал, хөгжил оролцоог дэмжихэд чиглэгдсэн ахмадын сан байгуулах тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байх тул аж ахуйн нэгж байгууллагууд өөрийн төсөв үйл ажиллагааны орлогоосоо цалингийн сангийн нийт 3 хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгөөр ахмадын сан байгуулах ажлыг эрчимжүүлж, ахмад настны нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг сайжруулах, хөгжил, оролцоог нэмэгдүүлэх зүйтэй.

Ахмад настны хөгжил, оролцоог нэгтгэн дүгнэхэд төрийн зохих байгууллагууд Ахмад настны тухай хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлсэн байдалд хяналт үнэлгээ хийх , ахмад настны оролцоо, хөгжилд сөргөөр нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг арилгах арга хэмжээг үе шаттай авах, ахмадын хөгжил, оролцоог дэмжсэн дэлхийн улс орнуудын сайн туршлагыг нэвтрүүлэх нь зүйтэй байна.

## 5.7 ДҮГНЭЛТ

Ахмад настан нийгмийн тэгш эрхт гишүүний хувьд нэр төртэй, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх, гэр бүл, хамт олон, нийгэмдээ оруулж буй хувь нэмрийг нь хүлээн зөвшөөрөх, тэдэнд тулгамдсан асуудлыг нь шийдвэрлэх бодлого дутмаг байгаа нь тэднийг ядууралд хүргэж байгааг улс орнууд хүлээн зөвшөөрч, онцгой анхаарал хандуулж байна.

Ахмад настны талаар төрөөс тухайлан хууль болон урт хугацааны хөтөлбөрүүдийг баталсан нь сайшаалтай хэдий ч Ахмад настны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй түвшинд байна. Мөн Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Эрүүл мэндийн сайдын 2022 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/127, А/333 дугаар хамтарсан тушаалаар “Ахмад настны урт хугацааны тусламж үйлчилгээний загварыг турших 2022-2024 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөө”-г баталсан боловч ч ахмад настны эрх, хамгаалал, эрүүл мэнд, хөгжил, оролцооны асуудлаар үр дүнтэй өөрчлөлт харагдахгүй байна. Иймд зорилтот бүлэг тэр дундаа ахмад насны онцлог байдал, тулгамдсан асуудал, эрх хамгааллыг цогцоор шийдвэрлэх “Нийгмийн хөгжлийн зорилто”-г хөтөлбөрийг нэн тэргүүнд батлах шаардлагатай байна.

Мөн энэхүү илтгэлийг бичих явцад ахмад настны талаарх нийгэм, эдийн засгийн нарийвчилсан судалгаа, статистик мэдээ дутмаг байгаа нь харагдлаа.

Түүнчлэн ахмад настны эрхийг баталгаатай эдлүүлэхэд тэдгээрт чиглэсэн нийгмийн хамгааллын болон эрүүл мэндийн цогц үйлчилгээний төрөл, хүртээмж хангалтгүй, тэдний хөгжих, хөдөлмөрлөх, ядууралд өртөхгүйгээр амьдрах боломж нөхцлийг бодитойгоор бий болгох хэрэгцээ шаардлага үүссэн байна.

Ахмадын эрхийн хэрэгжилтийн хүрээнд дараах асуудлуудад анхаарал хандуулах нь зүйтэй байна.

Хүн өөрийн хөдөлмөрөөр амьжиргааны эх үүсвэрээ олж чадахаа байсан үед төрөөс тогтмол хугацаанд зохих хэмжээний эд мөнгөний тусламж авах эрхээр баталгаатай хангуулах ёстой. Ахмадуудад төрөөс олгож буй тэтгэвэр нь наад захын хэрэгцээг нь хангаж чадахгүй байгаа бөгөөд үе үеийн засгийн газраас тэтгэвэр нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авдаг ч инфляцын өөрчлөлтийг харгалзахгүй, улс төрийн шинжтэй шийдвэр гаргадаг нь тэтгэврийн шударга бус зөрүүг үүсгэсэн байна. Иймд Нийгмийн даатгалын ерөнхий хуулийн төслийг нэн яаралтай батлах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд нийгмийн халамжийн зардал өндөр, хамрах хүрээ өргөн ч амьжиргааны түвшин доогуур иргэд буюу зорилтот бүлэгт чиглэсэн халамж, тусламжийн хэмжээ бага, бодлого нь нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэгт хүрч чадахгүй байгаа тул халамжид хамааралгүй, амжилтыг урамшуулан дэмжсэн шинжтэй дэмжлэг, туслалцааг тусдаа хуулиар зохицуулж, халамжийн хуулиар зөвхөн зорилтот бүлэгт чиглэсэн арга хэмжээг зохицуулах нь зүйтэй байна.

Ахмад настуудын эрүүл мэндийн байдал анхаарал хандуулах түвшинд байна. Тухайлбал: Геронтологийн үндэсний төвөөс ирүүлсэн ахмад настны өвчлөлийн талаарх тайлангаас үзэхэд 2022 оны байдлаар ахмад настуудын дунд зонхилох өвчин болох зүрх судасны өвчлөл өмнөх оноос 1.9 дахин, хоол боловсруулах эрхтний өвчлөл 2 дахин, шээс бэлгийн замын өвчлөл 1.8 дахин, яс булчингийн өвчлөл 2 дахин, сэтгэцийн өвчлөл 1.5 дахин тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна. Ахмад настанд ээлтэй аюулгүй орчин нөхцөл бүрдээгүйгээс гэмтэж бэртэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй болох ялангуяа нийгмийн амьдралд оролцоход ихээхэн саад учруулж байна. Иймд ахмад настны эрүүл мэндтэй холбоотой үндэсний хэмжээний суурь судалгааг хийж, судалгааны үр дүнд тулгуурласан оновчтой арга хэмжээ авах, насжилтын үеийн өвчний эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг хүчин зүйлүүдийн үр нөлөөг бууруулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Улсын хэмжээнд гериатр эмч, ахмадын кабинетын хүрэлцээ муу, эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад дугаарлах, чирэгдэл ихтэй байдал, эмийн хэт өндөр үнэ, эмч эмнэлгийн ажилчдын зан харилцааны асуудал, геронтологийн үндэсний төвийн барилга байгууламж, материаллаг

бааз, хүний нөөц, санхүүжилтийн хүрэлцээгүй байдал зэрэг нь тусламж, үйлчилгээний чанар, хүртээмжид сөргөөр нөлөөлж байна. Түүнчлэн хүнд өвчтэй, байнгын асаргаа сувилгаа шаардлагатай ахмад настанд өдрийн эмчилгээ, сувилахуйн болон сэргээн засах гэрээр тусламж, үйлчилгээ үзүүлж буй байдалд онцгой анхаарал хандуулж, Засгийн газраас урт хугацааны тусламж үйлчилгээний нэгдсэн, цогц тогтолцоог бүрдүүлэх зорилтоо эрчимжүүлэх, асаргааны даатгалын хууль эрх зүйн орчныг нэн тэргүүнд бий болгох шаардлагатай байна.

Ахмад наснуудын хувьд ажил хөдөлмөр эрхлэх хүсэл зориг, идэвх санаачилга гаргаж байгаа ч хөдөлмөрийн зах зээлд тэднийг ажиллуулах ажлын байр хомс байгаа учир тэдний чадамж, бүлгийн онцлогт тохирсон ажлын байрыг бий болгох, ахмадуудыг ажилд авч буй аж ахуйн нэгжийг татварын урамшууллаар дэмжих бодлого хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна.

Ахмад настан нь олон нийтийн газар болон хөдөлмөрийн харилцаанд насаар ялгаварлагдах, гэр бүлийн хүрээнд үл хайхрагдах, хүчирхийлэл дарамтад өртөх явдал цөөнгүй байна. Мөн ахмадууд ганцаардах, сэтгэл санаагаа хэн нэгэнтэй хуваалцахгүй удаан явсаар сэтгэл гутралд орох, нас өндөр болсон хэмээн өөрийгөө голох, нийгмээс өөрийгөө тусгаарлах тохиолдол өндөр байгаа нь тэднийг бусдын нэгэн адил эрхээ эдлэхэд саад учруулж байна. Үүнд ахмад настныг үеэ өнгөрөөсөн, хуучны хүн, гэртээ суух, залуу хүмүүст зайгаа тавьж өгөх ёстой, хоцрогдсон хүн гэх зэрэг нийгэмд тогтсон сөрөг, буруу хэвшмэл ойлголтууд нөлөөлж байна.

Ахмад настны оролцоог дэмжих, бие даан амьдрах, нийгмийн амьдралд оролцох, үр шимээс хүртэх эрхэд саад учруулж буй дээрх хүчин зүйлүүдийг арилгах, ялангуяа тэднийг нийгмийн хөгжилд хувь нэмрээ оруулах, мэдлэг туршлагаа хойч үедээ өвлүүлэх боломжийг бүрдүүлэх нь зүйтэй байна.

“Ахмад настан нь халамж хүртэгчид, нийгмийн хөгжилд саад учруулагч” гэсэн хэвшмэл ойлголтыг халж, нийгмийн амьдралд идэвхтэй хувь нэмрээ оруулагч, эрх эдлэгчид гэсэн үзэл хандлага руу шилжих, ахмад настны эрхийн хэрэгжилтэд тулгарч буй саад бэрхшээлийг арилгаж, ахмад настан залуу бүхий л үеийнхнийг оролцуулсан эв нэгдэл, хамтын ажиллагааг дэмжих хэрэгцээ шаардлага бидний өмнө үүссэн байна.

VI  
БҮЛЭГ

ХҮНИЙ ЭРХ  
ХАМГААЛАГЧИЙН ЭРХ,  
ХАМГААЛАЛТ



“Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.”

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг)**

“Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.”

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг)**

“Хүн бүр бие даан дангаар буюу бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, үндэсний болон олон улсын түвшинд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хүндэтгэн биелүүлэх явдлыг хөхиүлэн дэмжих, түүний төлөө тэмцэх эрхтэй.”

**(“Нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих хувь хүн, нийгмийн нэгж, байгууллагын эрх, үүргийн тунхаглал”-ын 1 дүгээр зүйл)**



## 6.1 ТАНИЛЦУУЛГА

УИХ-аас Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг 2021 оны 04 дүгээр сарын 02-ны өдөр баталж, 2021 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж эхэлснээр Монгол Улсад хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах үндэсний тогтолцоо бий болсон. Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3.5-д энэ хуулийн хэрэгжилт болон хүний эрхийн хамгаалагчийн нөхцөл байдалд хяналт шинжилгээ, судалгаа хийж, жил бүр Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлд тусгахаар заасан.

Комисс нь 2022 онд Монгол Улсын 20 аймаг, 6 дүүргийн хүний эрх хамгаалагчдыг оролцуулан хийсэн “Хүний эрх хамгаалагчийн мэдлэг, ойлголт хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгаа”-ны үр дүн, хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн асуудлаар Комисст хандаж ирүүлсэн гомдол, мэдээлэл түүний мөрөөр хийсэн хяналт шалгалт, ажиглалт мониторинг, Хүний эрх хамгаалагчдын асуудлаарх олон улсын байгууллагуудаас өгсөн зөвлөмж, дүгнэлтэд тулгуурлан энэхүү бүлэгт дараах асуудлыг хөндлөө.

**Нэгдүгээрт**, хүний эрх хамгаалагчдын өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлох үүднээс хүний эрх хамгаалагчийн талаарх олон улсын хэм хэмжээ, үндэсний хууль тогтоомжийн эрх зүйн зохицуулалтын үр дагавар, уялдаа холбоо, харилцан хамаарлыг харьцуулан судлав. Мөн судалгаанд оролцогчид өөрийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж үзсэн эсэх, тэдний хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаанд оролцож буй байдал болон Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн талаарх мэдлэг ойлголт, өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлсон. Судалгаанд оролцогчид хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үүрэг, хариуцлага болон тэдний үйл ажиллагааны талаарх мэдээ, мэдээллийг хэрхэн авдаг, тэдэнд шаардлагатай ямар мэдлэг, мэдээлэл хэрэгцээтэй байгааг тусгав.

**Хоёрдугаарт**, хүний эрх хамгаалах чиглэлээр ажиллахад хүний эрх хамгаалагчид болон хамтран ажиллагчдын эрх, эрх чөлөөнд халдаж буй хэлбэр, тэдний эрх, эрх чөлөөнд халдах, хохироох тохиолдлын давтамж болон хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаарх гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэлтийг судалж, дүгнэлт хийсэн. Мөн сүүлийн үед хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой хэвлэл мэдээлэл болон цахим орчинд хөндөгдөж буй асуудалд баримтжуулалт, дүн шинжилгээ хийн, үр дүнг танилцууллаа.

**Гуравдугаарт**, хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцоог бэхжүүлэх хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлохдоо хууль сахиулах байгууллагын

алба хаагчид болон хүний эрх хамгаалагч иргэн, сэтгүүлч, хуульч, өмгөөлөгч, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулахад тулгамдаж буй асуудлыг тус тусад нь судалж, үнэлэлт дүгнэлт хийв. Үүний зэрэгцээ хүний эрх хамгаалагчдын аюулгүй байдал хэрхэн хангагдсан, цагдаагийн байгууллагаас тэдний аюулгүй байдлыг хамгаалах арга хэмжээг Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасны дагуу хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй бэрхшээл, төсөв санхүүгийн хүндрэлтэй асуудлыг тодорхойлж, улс орнуудын хэрэгжүүлж буй сайн жишиг, туршлагыг судалсны үндсэн дээр цаашид авах арга хэмжээний саналыг боловсруулсан болно.

## 6.2. ХҮНИЙ ЭРХ ХАМГААЛАГЧИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

### 6.2.1. Хүний эрх хамгаалагчийн талаарх эрх зүйн хэм хэмжээ

Олон улсын хамтын нийгэмлэгийн зүгээс хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, сахин хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихэд хүн бүрийн оролцоо чухал болохыг хүлээн зөвшөөрөхийн сацуу хүний эрхийн төлөө тэмцэгч, хамгаалагчийн өөрсдийнх нь эрхийг хамгаалахад чухалчлан анхаарч, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1998 онд A/RES/53/144 тогтоолоор “Нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих хувь хүн, нийгмийн нэгж, байгууллагын эрх, үүргийн тунхаглал” (Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай тунхаглал)-ыг баталсан юм.

НҮБ-ын Тусгай журам, гэрээний байгууллагууд, Хүний эрхийн зөвлөл, Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, бус нутгийн хүний эрхийн байгууллагууд, шинжээчдийн хамт Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалаар баталгаажуулсан эрхийг баталгаатай эдлүүлэх хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хүний эрх хамгаалагчдын ажлыг хязгаарласан, гутаан доромжилсон, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх хууль тогтоомжийг хянан үзэж, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, түүнчлэн хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах талаар тусгайлсан хууль, бодлого боловсруулахыг улс орнуудад уриалсаар байна. “Хүний эрхийн олон улсын үйлчилгээ” олон улсын байгууллагаас<sup>1</sup> арга зүйн дэмжлэг болгон Хүний эрх хамгаалагчдыг хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах тухай загвар хуулийг НҮБ-ын Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай тунхаглалд нийцүүлэн, сайн туршлагад үндэслэн боловсруулсан байна. Уг загвар хуулийг үндэсний эрх зүйн орчин, уламжлалаас хамааран хууль тогтоомж болон дүрэм журмыг, эсхүл хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн болон гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр, захирамжийг, эсхүл хууль тогтоомж болон бодлогыг хослуулсан байдлаар баталж болохыг зөвлөсөн байдаг.<sup>2</sup> Үүний дагуу хүний эрх, эрх чөлөөг бодитой эдлүүлэх, шударга бус явдалтай тэмцэх нь аливаа баталгаа, хамгаалалтгүйгээр эрсдэлд орох магадлал өндөр тул хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааг хууль тогтоомжоор

<sup>1</sup> “Хүний эрхийн олон улсын үйлчилгээ” (ISHR) нь 1984 онд байгуулагдсан хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаа явуулдаг хараат бус, ашгийн төлөө бус байгууллага юм. Тус байгууллага нь НҮБ-аас магадлан итгэмжлэгдсэн, зөвлөх эрхтэй олон улсын төрийн бус байгууллага бөгөөд төрөлжсөн агентлаг, бүтцүүдийн олон талт үйл ажиллагаанд оролцогч статустай ажилладаг. Түүнчлэн хүний эрх хамгаалагчдын сүлжээ болон хүний эрхийн олон ялгаатай талбарууд, НҮБ болон бусад оролцогч талуудын дэмжлэгтэйгээр дэлхий нийтийн хэмжээнд хүрч ажилладаг байна. <https://ishr.ch/>

<sup>2</sup> “Хүний эрхийн олон улсын үйлчилгээ” (ISHR) олон улсын байгууллагаас гаргасан Хүний эрх хамгаалагчдыг хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах тухай загвар хуулийн орчуулга, (Монгол хэл дээр), 2017 оны 01 дүгээр сар. [https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/ISHR\\_resource\\_modellaw\\_2021\\_mongolian.pdf](https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/ISHR_resource_modellaw_2021_mongolian.pdf)

баталгаажуулахад улс орнууд анхаарч, өнөөгийн байдлаар нийт 13 улс орон хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах бие даасан хуулийг баталж, хэрэгжүүлж байна.<sup>3</sup>

Монгол Улс олон намын тогтолцоотой ардчилсан хөгжлийн замаар замнан, өнгөрсөн 30 гаруй жил институтийн хөгжлийг бэхжүүлэх түүний дотор хүний эрх хамгаалагчдын оролцоог хангах, хамгаалах тогтолцоог бий болгох асуудлыг олон улсын жишиг загвар хуульд нийцүүлэн, өөрийн улсын хүний эрхийн нөхцөл байдал, онцлогийг харгалзан хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулсны төлөө амь нас, бие махбодод нь халдах, заналхийлэх, дарамт шахалтад өртөх явдлаас хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах, үйл ажиллагааг нь дэмжиж, эрх зүйн шинэтгэлийг хийсэн. Мөн Монгол Улс хүний эрх хамгаалагчийн бие даасан хуулийг батлан хэрэгжүүлж буй Ази тивийн анхны улс орон болсон.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд “хүний эрхийн хамгаалагч” гэж хэн болох, “төрийн хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах үүрэг”, “хүний эрхийн хамгаалагчийн эрхийг хамгаалах” үйлдлийг тусгайлан тайлбарласан бөгөөд хүний эрхийн хамгаалагчийг хүлээн зөвшөөрөх, хүндэтгэх, тэдний талаар мэдлэг, ойлголтыг түгээх, Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны бүтцийг холимог бүрэлдэхүүнтэй байхаар тодорхойлсон.<sup>4</sup>

УИХ-ын 2022 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолоор Комиссын Хүний эрх хамгаалагчийн асуудал эрхэлсэн гишүүнийг томилсноор хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах үндэсний тогтолцооны үйл ажиллагаа хэрэгжиж эхэлсэн. Комиссын дэргэд хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хамгаалах, эрх нь зөрчигдсөн эсэх талаар дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий орон тооны бус Хүний эрх хамгаалагчийн хороо нь төр болон мэргэжлийн холбоод, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл бүхий 7 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулагдсан.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Мексик, Гондурас, Колумби, Эквадор, Перу, Бразил, Парагвай, Кот-д’Ивуар, Буркина Фасо, Мали, Нигери, Конго, Монгол зэрэг 13 улс хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах бие даасан хуулийг баталсан бол 14 улс хүний эрх хамгаалагчийн бие даасан хуулийн төслийг боловсруулан батлуулахаар ажиллаж байна. <https://ishr.ch/defenders-toolbox/national-protection/>

<sup>4</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16207226850601>

<sup>5</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2.5-д заасны дагуу ХЭҮК-ын даргын 2022 оны 06 дугаар сарын 29-ний өдрийн А/24 дүгээр тушаалаар байгуулагдсан Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны гишүүн сонгон шалгаруулах ажлын хэсэг нь Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны гишүүн сонгон шалгаруулах нээлттэй сонголтыг 2022 оны 07 дугаар сарын 29-ний өдрөөс 2023 оны 02 дугаар сарын 28-ны өдрийн хооронд 3 удаа зохион байгуулж, ашгийн бус хуулийн этгээдийн төлөөлөөс 4 гишүүнийг сонгосон. Мөн Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4 дэх хэсэгт заасны дагуу Монголын

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9 дэх хэсэгт заасан “Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны ажиллах журам”, мөн хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.8 дахь хэсэгт заасан “Эрсдэлийн үнэлгээ хийх аргачлал, дүгнэлт гаргах журам”-ыг Комиссын даргын 2022 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А/46 дугаар тушаалаар баталсан.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсэгт зааснаар Цагдаагийн байгууллага хүний эрх хамгаалагчид халдсан халдлагыг таслан зогсоох, түүнийг өөрийнх нь зөвшөөрснөөр, эсхүл Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны эрсдэлийн үнэлгээний дүгнэлтийг үндэслэн Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан журмын дагуу хамгаалалтад авахаар зохицуулсан. Энэ хүрээнд Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн А/265 дугаар тушаалаар баталсан “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах журам”-д хүний эрх хамгаалагч, эсхүл түүний гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч, хамтран амьдрагч, төрлийн хүн болон хууль ёсны төлөөлөгчийн амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгоор нэмэлт оруулах саналыг Комиссоос<sup>6</sup> ЦЕГ-т хүргүүлсэн. Дээрх журмыг шинэчлэн баталснаар хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах ажиллагааны шуурхай горим тогтож, аюул, эрсдэлийн зэрэг өндөртэй хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах нөхцөл бүрдэх юм.

### **6.2.2. Хүний эрх хамгаалагчийн талаарх ойлголт, түүний үйл ажиллагааны онцлог**

НҮБ-ын Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай тунхаглалд хүний эрх хамгаалагч аливаа нөлөөлөл, халдлага, сүрдүүлэг, дарамт заналхийлэлгүйгээр ажиллах үед Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын үзэл санаа бүрэн биелэх боломжтойг хүлээн зөвшөөрсөн. Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай тунхаглалын 1 дүгээр зүйлд “Хүн бүр бие даан дангаар буюу бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, үндэсний болон олон улсын түвшинд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хүндэтгэн биелүүлэх явдлыг хөхиүлэн дэмжих, түүний төлөө тэмцэх эрхтэй.” гэж заасан. Үүнээс үзэхэд хувь хүн, байгууллага, бүлэг, эвсэл холбоо зэрэг нь хүний эрхийн төлөө өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулж болох бөгөөд тэд нас, хүйс, ажил мэргэжил, нийгмийн байр сууринаас үл хамааран хэн ч байж болох юм. Өөрөөр хэлбэл хүний эрх хамгаалагч нь төрийн бус байгууллага, Засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллагуудын төлөөлөл байж болохоос гадна төрийн алба хаагчид эсвэл хувийн хэвшлийн төлөөлөл байж болно.<sup>7</sup>

---

Хуульчдын холбооны гишүүн, хуульчдаас болон Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны гишүүн, өмгөөлөгчдөөс тус бүр нэг нэр дэвшигч шууд сонгогдсон.

<sup>6</sup> ХЭҮК-ын 2023 оны 01 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 01/130 дугаар албан бичиг.

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

Хүний эрх хамгаалагчид орон нутгийн, үндэсний, бүсийн, олон улсын түвшинд ганцаараа болон бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихийн төлөө хүчирхийллийн бус, тайван замаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх ёстой.<sup>8</sup>

Хүний эрх хамгаалагчдыг хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах тухай загвар хуульд “Хүний эрх хамгаалагчид бүтэн болон хагас цагаар ажиллаж, үйл ажиллагаагаа явуулж болно. Тэд төлбөртэй эсвэл сайн дурын үндсэн дээр ажиллах боломжтой бөгөөд мэргэжлийнхээ нэг хэсэг болгон ажиллах боломжтой.”<sup>9</sup> гэжээ.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд “Хүний эрх хамгаалагч” гэж ганцаараа, эсхүл бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулж байгаа, түүнд оролцож байгаа хүнийг ойлгохоор хуульчилсан.<sup>10</sup>

Үүнээс үзэхэд хүний эрх хамгаалагч нь хүний эрхийн төлөө тэмцэх, хөхиүлэн дэмжих ажлыг бие дааж буюу бусадтай хамтран явуулж буй хувь хүн, байгууллага, алба хаагч хэн ч байж болох бөгөөд гагцхүү тэднийг үйл ажиллагаагаар нь “хүний эрх хамгаалагч” гэж тодорхойлж байна. Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид нь ажил мэргэжил, чиг үүргийн хүрээнд хүний эрхийг хязгаарлах шийдвэр гаргадаг хэдий ч тэр нь хүний эрхийг хамгаалж буй тохиолдол бүрд хамаарах учраас хүний эрх хамгаалагч болно.

Ийнхүү хүний эрх хамгаалагчид нь хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхдээ тайван замаар, хүчирхийллийн арга

<sup>8</sup> ЕАБХАБ (Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллага) нь Европ, Америк, Азийн 57 улсыг нэгтгэсэн аюулгүй байдлын асуудлаарх бүс нутгийн байгууллага бөгөөд Монгол Улс 2004 онд ЕАБХАБ-ын хамтын ажиллагааны түнш орон болж, 2012 онд тус байгууллагын 57 дахь бүрэн эрхт гишүүн болсон юм. ЕАБХАБ нь хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой хүний аюулгүй байдлын хэмжүүрийн талаарх үүрэг амлалтаа биелүүлэхэд нь гишүүн улсуудад дэмжлэг болох зорилгоор “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”-ийг гаргасан. Энэхүү удирдамжийг ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалт, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүний эрхийн стандартад үндэслэснээс гадна бусад хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах тухай олон улсын баримт бичгүүд болон НҮБ-ын Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалтай уялдуулан боловсруулсан.

<https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

<sup>9</sup> “Хүний эрх хамгаалагчдыг хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах тухай загвар хуульд “хүний эрх хамгаалагч” гэдэгт хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг орон нутгийн, үндэсний, бүс нутгийн болон олон улсын хэмжээнд хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах, хэрэгжүүлэх талаар дангаараа болон бусадтай хамтран ажиллаж байгаа хувь хүнийг хэлнэ гэж тодорхойлсон. “Хүний эрхийн олон улсын үйлчилгээ” (ISHR) олон улсын байгууллагаас гаргасан Хүний эрх хамгаалагчдыг хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах тухай загвар хуулийн орчуулга, (Монгол хэл дээр), 2017 оны 1 дүгээр сар. [https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/ISHR\\_resource\\_modellaw\\_2021\\_mongolian.pdf](https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/ISHR_resource_modellaw_2021_mongolian.pdf)

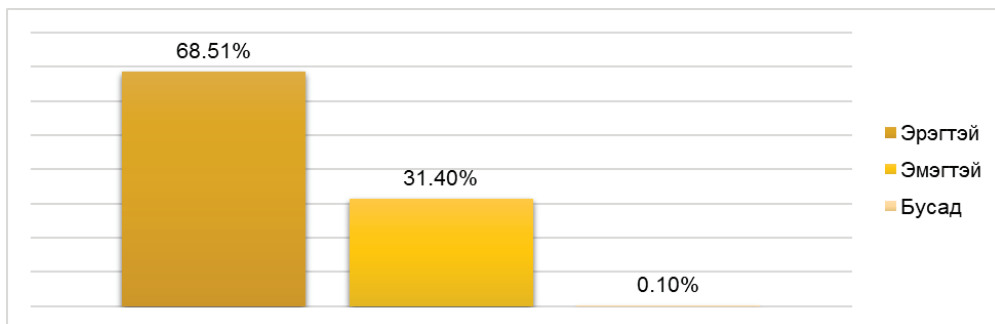
<sup>10</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1.

хэрэглэхгүй, хувийн ашиг сонирхолд ашиглахгүй, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаахгүй байх ёстой.<sup>11</sup>

Комисс нь 2022 онд “Төв тусгал” төрийн бус байгууллагатай хамтран “Хүний эрх хамгаалагчийн мэдлэг, ойлголт хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгаа”-г Монгол Улсын 20 аймаг, 6 дүүргийн хүний эрх хамгаалагчид болох хуульч, өмгөөлөгчид, сэтгүүлчид, хүний эрх хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, идэвхтэн, байгаль орчны бохирдол, хууль бус уул уурхай, бэлчээрийн доройтлын эсрэг тэмцэж буй малчид, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн, иргэд, хүний эрх хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг хууль сахиулах байгууллагууд буюу шүүх, прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид зэрэг нийт 2,064 оролцогчийг хамруулан зохион байгуулсан.<sup>12</sup>

Энэ судалгааны түүвэрт хамрагдсан салбар, байгууллагуудын онцлог, алба хаагчдын тоо, хүйсийн харьцааны тэнцвэрийг хадгалахад анхаарсан болно. Судалгааг 2022 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдрөөс 2023 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн хооронд хийсэн бөгөөд судалгаанд оролцогчдын 57.13 хувь нь аймаг, орон нутгаас, 42.87 хувь нь Улаанбаатар хотоос хамрагдав. Судалгаанд оролцогчдын 42.54 хувь нь хүний эрх хамгаалах чиглэлээр 5 хүртэлх жил ажилласан туршлагатай байв.

### **Бүдүүвч 6.1 Судалгаанд оролцсон хүний эрх хамгаалагчдын хүйсийн харьцаа**



Нийт түүврийн 68.51 хувь буюу 3/4 орчим нь эрэгтэй оролцогч юм. Судалгаанд ажил мэргэжлийн хувьд хүний эрх хамгаалагчид болох

<sup>11</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйл.

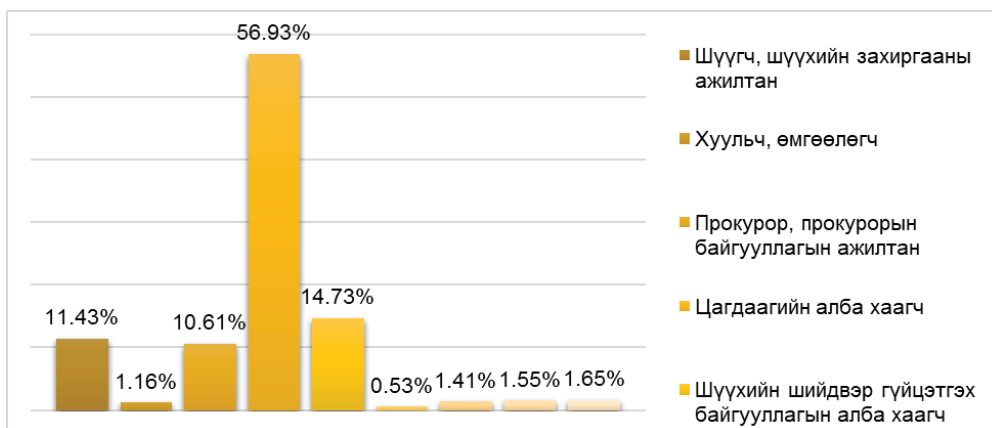
<sup>12</sup> Анкетын судалгааны ихэнх асуулт хариултыг бататгах байдлаар судалгаанд оролцогчоор гурван хариултыг сонгох байдлаар тухайн хариултуудыг нэгдүгээрт, хоёрдугаарт, гуравдугаарт гэх байдлаар эрэмбэлүүлэхээр боловсруулагдсан. Илтгэлийн энэ бүлэгт нэгд сонгогдсон хариултын бүдүүвч, хүснэгтийг оруулсан ба хоёрт, гуравт сонгогдсон хариултыг тайлбарлан тусгасан болно. Судалгааны дэлгэрэнгүй тайланг ХЭҮК-ын [nhrcm.gov.mn](http://nhrcm.gov.mn) цахим хуудаснаас үзнэ үү.

бүх шатны шүүх, аймаг, нийслэл, дүүргийн прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид дийлэнхийг эзэлж байгааг харгалзан үзэхэд энэ тоон үзүүлэлт эх олонлогийн хүйсийн шинжийг хадгалж байна.

Судалгаанд оролцсон эмэгтэй оролцогчдын дийлэнх нь шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан, сэтгүүлч, иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн, хүний эрх хамгаалагч иргэн зэрэг салбарын ажиллагчид байсан. Энэ нь “Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр” судалгааны тайланд дурдсан 2019 оны байдлаар хэвлэл мэдээллийн салбар дахь бүтээлч ажилтнууд (сэтгүүлч, сурвалжлагч, найруулагч, редактор)-ын 62 хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлж байна гэсэнтэй адил байна.<sup>13</sup>

Судалгаанд оролцогчдын ажил эрхлэлтийг авч үзэхэд дараах байдалтай байна.

### **Бүдүүвч 6.2 Судалгаанд оролцогчдын ажил эрхлэлтийн байдал**



Судалгаанд оролцогчдын 56.93 хувь нь цагдаагийн алба хаагчид байсан бол шүүх, прокурор, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид тус бүрдээ 10 гаруй орчим хувийг эзэлж байна.

<sup>13</sup> [https://resource4.sodonsolution.org/mediacouncil/File/2021/10/27/oo3fo0f6bq6qzcccq/Genderiin\\_medremj\\_yos\\_zuitei\\_setquul\\_zui\\_udirdamj.pdf](https://resource4.sodonsolution.org/mediacouncil/File/2021/10/27/oo3fo0f6bq6qzcccq/Genderiin_medremj_yos_zuitei_setquul_zui_udirdamj.pdf)



### **Бүдүүвч 6.3 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсан талаар мэдсэн эсэх**



Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдаад удаагүй боловч судалгаанд оролцогчдын 62.79 хувь нь хууль батлагдсаныг мэдсэн гэсэн бол 37,21 хувь нь ийм хууль батлагдсаныг мэдээгүй, мэдэхгүй гэж хариулжээ.

Судалгаанд оролцогчид энэ хууль батлагдсаныг мэдсэн эсэхийг салбар бүрээр нь авч үзэхэд цагдаагийн алба хаагчдын 33.95 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 44.05 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 43.82 хувь, шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны 41.55 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн 39.13 хувь, сэтгүүлчдийн 48.27 хувь, хуульч, өмгөөлөгчдийн 20.83 хувь нь хууль батлагдсаныг мэдээгүй, мэдэхгүй гэж хариулсан. Бусад цөөн тоогоор оролцсон салбарын төлөөллүүдийн хувьд ч энэ хувь ойролцоо давтагдаж байна.

#### **Хүснэгт 6.1 Судалгаанд оролцогчид өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж үзсэн эсэх, хувиар**

	Тийм	Үгүй	Ойлгохгүй байна
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	9.59	1.50	0.34
Хуульч, өмгөөлөгч	1.02	0.10	0.05
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	10.13	0.24	0.24
Цагдаагийн алба хаагч	54.22	1.45	1.26
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	13.03	0.82	0.87
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	0.48	0.05	0.00
Сэтгүүлч	1.16	0.00	0.24
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	1.21	0.19	0.15
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	1.26	0.24	0.15
<b>Нийт</b>	<b>92.10</b>	<b>4.59</b>	<b>3.30</b>

Судалгаанд оролцогчдын 92.1 хувь нь өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж үзсэн байна. Мөн прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 95.4 хувь, цагдаагийн алба хаагчдын 95.2 хувь нь өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэсэн байна.

### Тохиолдол 6.1

"...Нэлээн өргөн ойлголт. Хүний төлөө ажиллаж байгаа, хүний эрх хамгаалж байгаа бүхий л ажилтан, алба хаагчид орно гэж ойлгож байгаа. Үүнд цагдаа ч орно..."

(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

### Хүснэгт 6.2 Хүний эрхийг хамгаалдаг гол салбар, ажил эрхлэлтээр

	Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	Хуульч, өмгөөлөгч	Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	Цагдаагийн алба хаагч	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	Сэтгүүлч	Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	Хүний эрх хамгаалагч иргэн	Нийт
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	14	2	4	27	9	1	8	5	2	72
Прокурор	3	-	88	89	22	-	-	1	2	205
Хуульч, өмгөөлөгч	37	7	31	256	94	6	4	12	14	461
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	10	-	6	45	23	-	2	2	3	91
Цагдаагийн алба хаагч	32	5	37	484	42	-	3	2	7	612
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	139	9	49	248	78	3	9	7	6	548
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	1	-	-	10	31	1	1	-	-	44
Нийт	236	23	215	1,159	299	11	27	29	34	2,033

Судалгаанд оролцогчдын 29.65 хувь нь цагдаагийн алба хаагчийг, 26.55 хувь нь шүүгчийг, 9.93 хувь нь хуульч, өмгөөлөгчийг хүний эрх хамгаалдаг гол салбар гэсэн байна.

Судалгаанд оролцогчдын хүний эрх хамгаалдаг салбарыг нэрлэсэн байдал ажил эрхлэлтээс хамаарч хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг харьцуулбал цагдаагийн алба хаагчдын 41.76 хувь, шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнуудын 58.89 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудын 40.93 хувь нь өөрсдийн салбарыг хүний эрх хамгаалах чухал салбар гэжээ. Харин 28.48 хувь нь хуульч, өмгөөлөгчийг, 25.14 хувь нь прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудыг хүний эрх хамгаалдаг хоёр дахь гол салбар гэсэн байна.

**Хүснэгт 6.3 Хүний эрх хамгаалагч өөрийн болоод хэн нэгний эрх зөрчигдөж байгаа тохиолдолд хамгийн түрүүнд авдаг арга хэмжээ, хувиар**

	Холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд ханддаг	Баримтжуулдаг (дуу, дүрс, тэмдэглэл хийж авах)	Өөрийн эрх хэмжээ, чиг үүргийн хүрээнд шийдвэрлэдэг	Шийдвэрлэлгүй орхидог	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	8.28	1.31	1.27	0.24	0.29	11.39
Хуульч, өмгөөлөгч	0.88	0.19	0.05	0.00	0.05	1.17
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	7.16	0.78	2.39	0.24	0.00	10.57
Цагдаагийн алба хаагч	28.53	8.67	18.31	0.93	0.68	57.12
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	8.08	1.75	3.65	0.97	0.24	14.69
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	0.19	0.15	0.15	0.00	0.00	0.49
Сэтгүүлч	0.58	0.58	0.15	0.10	0.00	1.41
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	0.78	0.24	0.44	0.10	0.00	1.56
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	1.27	0.24	0.10	0.00	0.00	1.61
Нийт	55.75	13.91	26.51	2.58	1.26	100.0

Судалгаанд оролцогчдын 55.75 хувь нь өөрийн болоод хэн нэгний эрх зөрчигдсөн тохиолдолд хамгийн түрүүнд холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд ханддаг байна. Энэ хариултыг сонгосон байдлыг ажил эрхлэлтээр нь ангилж үзвэл цагдаагийн алба хаагчдын 49.95 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 54.96 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудын 67.8 хувь, шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнуудын 72.69 хувь байна.

Судалгаанд оролцогчдын 26.48 хувь нь өөрийн болоод хэн нэгний эрх зөрчигдөж байгаа тохиолдолд хуульд заасан эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэрлэдэг гэжээ. Энэ хувь өндөр байгаа нь судалгаанд оролцогчид эрхэлж буй ажлын чиг үүргийн хувьд хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тохиолдолд зөвлөгөө, мэдээлэл өгч, хэргийг шалган шийдвэрлэдэгтэй холбоотой юм. Мөн цагдаагийн алба хаагчид өөрсдөө анхан шатны гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, шийдвэрлэдэг тул тэдний хариулт бусад салбарын оролцогчдоос 14.66 хувиар илүү байна.

## Тохиолдол 6.2

*...Хамгийн түрүүнд цагдаагийн байгууллагад хандана. Гэхдээ нөхцөл байдлаас хамаарах болно. Тухайн хэргийн онцлогоос хамаарч, ямар байгууллага шийдэх вэ гэдэг нь тодорхой болдог. Яг тохирсон газар хандахгүй бол манай харьяаллын хэрэг биш манай чиг үүрэгт хамаарахгүй хэрэг байна гээд буцаачихна шүү дээ. Тиймээс хэргээс хамаарч байна...*

*(Прокурорын байгууллагын ажилтантай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

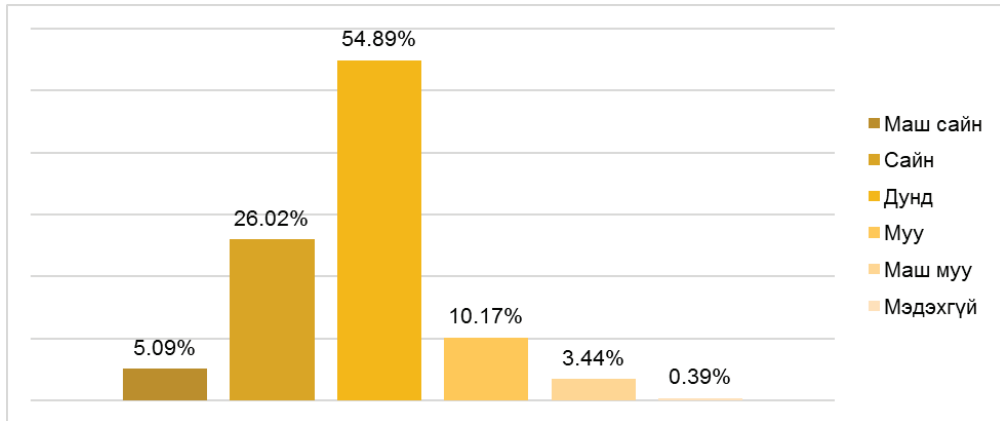
Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид хүний эрх хамгаалагчдад тулгарч буй аюул, эрсдэлийг олж тогтоох, зохих ёсоор нь шийдвэрлэхэд хангалттай бэлтгэгдсэн, ойлголттой байх шаардлагатай юм. Иймээс нэн тэргүүнд хүний эрх хамгаалагчдын нийгэм дэх чухал үүрэг, тэдний үйл ажиллагааны үр дүнд учирч буй тодорхой аюул, эрсдэл, хамгааллын хэрэгцээний талаар мэдлэг, мэдээлэл олгох зорилгоор хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдыг чадавхжуулж сургах нь чухал байна.

### 6.2.3. Хүний эрх хамгаалагч хүний эрх хамгаалахтай холбоотой мэдээ, мэдээллийг авч буй байдал

Хүний эрхийн хамгааллыг сайжруулах талаар шинэ санал, санаачилга дэвшүүлэх, хүний эрхийн талаарх шинэ асуудлыг гаргаж ирж хэлэлцэхэд хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд дэмжих мөн төрийн байгууллага, албан хаагчид, хувийн мэдээллийн байгууллагууд, арилжааны байгууллагууд чөлөөтэй мэдээ, мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх боломжийг хангах нь чухал байдаг. Судалгаанд оролцогчдоор хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үйл ажиллагааны талаарх мэдээ,

мэдээлэл авах боломжийг үнэлүүлэхэд 31.11 хувь нь маш сайн, сайн, 54.89 хувь нь дунд гэж үнэлжээ.

**Бүдүүвч 6.4 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үйл ажиллагааны талаарх мэдээ, мэдээлэл авах боломжийн үнэлгээ**



Үүнээс хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын 53.99 хувь, хуульч, өмгөөлөгч, иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн, сэтгүүлч, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан идэвхтэн, хүний эрх хамгаалагч иргэдийн 53.78 хувь нь дунд гэж үнэлсэн байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн талаарх мэдээллийн үндсэн цөм нь Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль бөгөөд хуульд заасан хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үүрэг, хариуцлагын тогтолцоо юм. Комиссоос тус хуулийн танилцуулга, хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцооны талаар сургалт, сурталчилгааны ажлыг хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид, хуульч өмгөөлөгч, сэтгүүлч, иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтнуудад үе шаттайгаар зохион байгуулж байна. Тухайлбал: Комисс 2022 оны дөрөвдүгээр улиралд Монголын Хуульчдын холбоо болон “Хүний эрх дэвшилтэт бодлогын хүрээлэн” төрийн бус байгууллагатай хамтран Хүний эрх хамгаалагчийн сургагч багш бэлтгэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, хуульч, өмгөөлөгч, эрх зүйчдэд зориулсан 3 удаагийн сургалтыг зохион байгуулж, 292 “Хүний эрх хамгаалагч сургагч багш”-ийг бэлтгэв. Эдгээр сургагч багш нартай хамтран 2022 оны 11 дүгээр сарын 07-ны өдрөөс 11 дүгээр сарын 18-ны өдрийг хүртэл хугацаанд 15 аймаг, 235 сум, 1 тосгонд нийт 251 удаагийн сургалтыг хүний эрхийн ойлголт, хандлага, хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцооны талаар 20,951 оролцогчийг хамруулан зохион байгууллаа.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> <https://www.mglbar.mn/news/4230>

**Хүснэгт 6.4 Хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээ, мэдээллийг авах боломжит мэдээллийн эх сурвалжийг нэрлэсэн байдал, ажил эрхлэлтээр**

	Хамтран ажиллагчдаас	Сонин, сэтгүүл	Сургалт, хурал зөвлөгөөнд оролцох	Телевиз	Холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас	Хууль болон бусад холбогдох дүрэм журам баримт бичгүүдээс	Хүний эрх хамгаалагч иргэн	Хүний эрх хамгаалагч малчин	Цахим хэрэгсэл (Фэйсбүүк, твиттер зэрэг)	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	1	4	2	46	10	118	1	1	52	1	236
Хуульч, өмгөөлөгч	-	1	2	4	2	9	-	-	6	-	24
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	1	4	12	41	6	112	1	-	42	-	219
Цагдаагийн алба хаагч	10	45	30	217	29	639	9	5	183	8	1,175
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	1	16	7	79	10	132	4	1	53	1	304
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	-	-	-	1	-	9	-	-	1	-	11
Сэтгүүлч	-	3	-	7	3	10	-	-	5	-	28
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	-	-	-	6	3	16	2	-	4	1	32
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	-	1	-	8	2	15	-	-	8	-	34
Нийт	13	74	53	409	65	1,060	17	7	354	11	2,063

Судалгаанд оролцогчдын ихэнх буюу 51.3 хувь нь “хууль болон бусад холбогдох дүрэм журам баримт бичгүүд”-ээс хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой мэдээллийг авдаг гэжээ. Судалгаанд оролцогчдын дийлэнх хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид учраас хууль хэрэглээний мэдлэгтэй, ажлын чиг үүрэгтэйгээ холбоотой мэдээллийг голчлон хууль

тогтоомж, дүрэм журмаас тодруулдаг гэжээ. Энэ талаар хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид ярилцлагын үеэр дурдаж байсан.

### Тохиолдол 6.3

*...Хуульч учраас шинээр батлагдсан хууль тогтоомжоос авч байна. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сайт "Legalinfo" сайтаас хуулиудын мэдээллийг үзэж, танилцан судалдаг...*

*(Прокурорын байгууллагын ажилтантай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Түүнчлэн шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны 50 хувь, хуульч, өмгөөлөгчдийн 37.5 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудын 51.14 хувь, цагдаагийн алба хаагчдын 54.38 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 43.42 хувь, иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүдийн 81.81 хувь, сэтгүүлчдийн 34,48 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтний 50 хувь, хүний эрх хамгаалагч иргэдийн 44.11 хувь нь "хууль болон бусад холбогдох дүрэм журам, баримт бичгүүд"-ээс хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой мэдээлэл авсан гэжээ. Төрийн байгууллагад ажилладаггүй хүний эрх хамгаалагчдын хувьд энэ давтамж хадгалагдаж байна. Судалгаанд оролцогчид хүний эрх, эрх чөлөөг хөхиүлэн дэмжиж, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйн эсрэг хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үзэл бодлоо илэрхийлж, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг хүндэтгэж, аливаа хэлбэрээр хүний эрхийг хамгаалахад хүний эрх хамгаалагчдаас хууль зүйн болон хүний эрхийн мэдлэг, ур чадварыг шаардаж байгаа тул ач холбогдол өгч судалсан гэв.

Судалгаанд оролцогчдын 19.81 хувь нь телевиз, 17.15 хувь нь цахим сүлжээ (фэйсбүүк, твиттер зэрэг) гэж хариулсан нь телевиз олон нийтийн мэдээ, мэдээлэл авдаг гол эх сурвалжийн нэг хэвээр байгааг харуулж байна. Мөн сүүлийн жилүүдэд мэдээллийн чанар хүртээмжид анхаарч, зорилтот бүлэгт чиглэсэн телевизийн мэдээ, мэдээлэл хүргэдэг байдал ажиглагдах болсон. Иймээс холбогдох байгууллагууд үүнийг анхааралдаа авч, цаашид хүний эрх хамгаалагчийн талаар мэдээ, мэдээлэл өгөхдөө олон талт мэдээллийн сувгуудыг ашиглан иргэд, олон нийтэд хүргэх нь чухал юм.

Хуульч, өмгөөлөгчид, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудын хувьд телевизээс илүү цахим сүлжээнээс мэдээлэл авдаг гэжээ. Мөн судалгаанд оролцогчдоос "сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын хичээлийн хөтөлбөрт хүний эрхийн агуулгыг онцгойлон тусгах нь хамгийн үр дүнтэй гэж боддог", 40.02 хувь нь телевизээр хүний эрх хамгаалагчийн эрхтэй холбоотой мэдээллийг авах боломжтой гэж хариулжээ.

Мөн ажил эрхлэлтээр нь ангилж үзвэл энэ хариулт бүх бүлэгт тэргүүлж байна. Энэ нь хүний эрх хамгаалагчид мэдээ, мэдээлэл авахдаа мэдээллийн эх сурвалжийн найдвартай байдал, олон талын эх сурвалжаас мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хүрээнд бэлтгэж боловсруулсан байдлыг чухалчилж үзжээ. Харин үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүд “Холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас мэдээлэл авна” гэсэн хариултыг хамгийн их сонгосон байна.

**Хүснэгт 6.5 Хүний эрх хамгаалагчийн авахыг хүсэж буй мэдээ, мэдээллийн төрөл, ажил эрхлэлтээр**

	Бүх төрлийн хуулийн зөвлөгөө мэдээлэл	Иргэдэд мэдээлэл өгөх	Хүний эрх хамгаалагчийн зөрчигдсэн эрхийг шийдвэрлэсэн талаарх мэдээлэл	Хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааны чиглэлийн талаарх мэдээлэл	Хүний эрх хамгаалагчийн хувьд эрхээ хамгаалуулах нөхцөл боломжийн талаар	Хүний эрхийн тухай дэлгэрэнгүй мэдээлэл, шинэ ойлголтын талаарх тайлбар сургалт	Эрх нь зөрчигдсэн иргэдийн талаарх мэдээлэл	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	27	-	4	31	144	21	6	3	<b>236</b>
Хуульч, өмгөөлөгч	1	-	2	5	11	4	1	-	<b>24</b>
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	25	-	4	27	134	22	7	-	<b>219</b>
Цагдаагийн алба хаагч	100	-	33	127	831	50	21	13	<b>1,175</b>
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	27	1	8	33	210	17	7	1	<b>304</b>
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	-	-	-	3	6	2	-	-	<b>11</b>
Сэтгүүлч	4	-	-	2	21	1	1	-	<b>29</b>
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	7	-	1	6	13	-	2	3	<b>32</b>
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	2	-	1	5	23	-	3	-	<b>34</b>
Нийт	193	1	53	239	1,393	117	48	20	2,064



Судалгаанд оролцогчдын 67.49 хувь нь “хүний эрх хамгаалагчийн хувьд эрхээ хамгаалуулах нөхцөл боломжийн талаарх” мэдээлэл авахыг хүсэж байна гэжээ. Тэд энэ хариултыг сонгоход дараах хүчин зүйлстэй холбоотой гэсэн байна. Үүнд:

- Хүний эрх хамгаалагчийн талаарх ойлголт, эрх зүйн харилцаа үүсэж байгаатай холбоотойгоор хүний эрх хамгаалагчид хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдад хандах болсон. Тиймээс хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үүрэг, хариуцлагын талаарх мэдлэг, ойлголттой болох хэрэгцээ шаардлага үүссэн. Мөн хүний эрхийг хамгаалж, ажиллахад хүний эрх хамгаалагчийн талаарх мэдлэг, мэдээлэлтэй байх зайлшгүй шаардлагатай болсон.
- Хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах бие даасан хууль батлагдсан гэдэг мэдээлэл байгаа боловч хүний эрх хамгаалагчийг хэрхэн хамгаалж, дэмжлэг үзүүлэх, мөн Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны бүтцийн үйл ажиллагаа тодорхойгүй, энэ талын ойлголттой болох, тодруулах шаардлага үүссэн.
- Хууль эрх зүйн тодорхой үндэслэлтэйгээр өөрийгөө болон явуулж буй үйл ажиллагаагаа хамгаалах нөхцөл байдал нэлээдгүй тулгардаг.
- Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагч хүний эрх хамгаалагчдын хооронд ойлголтын зөрүүгээс болж дийлэнх тохиолдолд хүний эрх хамгаалагчид хохирох, ял шийтгэл хүлээх, торгуулах зэрэг тохиолдол үүсдэг гэсэн байна.

Харин судалгаанд оролцогчдын 11.57 хувь нь “хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааны чиглэлийн талаарх мэдээ, мэдээлэл”, 9.35 хувь нь “бүх төрлийн хуулийн зөвлөгөө мэдээлэл авах хүсэлтэй байна” гэжээ.

Иймд хүний эрх хамгаалагчдын талаарх иргэд, олон нийтийн мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, тэдний хүний эрхийг хангаж, хамгаалахад оруулж буй хувь нэмэр, үйл ажиллагааг сурталчлах, холбогдох сургалт, боловсролын үйл ажиллагааг тогтмолжуулахад энэ харилцаанд оролцогч бүх талууд анхаарч, хамтран ажиллах нь чухал байна.

## 6.3. ХҮНИЙ ЭРХ ХАМГААЛАГЧИЙН ЭРХ ЗӨРЧИГДӨЖ БУЙ БАЙДАЛ

### 6.3.1. Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдөж буй хэлбэр

Хүний эрх хамгаалагчдын талаарх олон улсын бодлого, баримт бичгүүдэд төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтнууд хүний эрх хамгаалагчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүдийг заналхийлэн сүрдүүлэх, бие махбодод нь халдах, эрүүдэн шүүх болон бусад зүй бус байдлаар хандах, амь насыг хохироох, хүчээр сураггүй алга болгох эсвэл бие махбодын болон сэтгэлзүйн хор уршиг учруулах аливаа үйлдэл гаргахаас татгалзан, улмаар тэдэнд гуравдагч этгээдээс үзүүлж болзошгүй үйлдлээс хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх талаар тусгасан байна. Тухайлбал: хүний эрх хамгаалагчдын хамгааллыг нэн тэргүүнд сайжруулж хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авч ажиллах үүргийг төр биелүүлнэ. Төр хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах тал дээр эерэг ба сөрөг хариуцлагын аль алиныг хүлээнэ. Хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах ёстой гэж заасан олон улсын хэм хэмжээгээр хүлээсэн үүргийн хамт, төр нь дараах хариуцлагыг хүлээнэ гэжээ.<sup>15</sup> Үүнд:

- Хүний эрхийн талаарх үйл ажиллагааны улмаас хүний эрх хамгаалагчдын аливаа эрхийг зөрчих үйлдэл гаргахаас татгалзах;
- Хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагааных нь улмаас гуравдагч этгээдээс үзүүлэх дарамт шахалтаас хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах, энэ үйл явцыг зохих журмын дагуу шийдвэрлэх;
- Хүний эрх хамгаалагчдын эрх, түүний дотор хүний эрхийг хамгаалах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн санаачилгатай алхмуудыг авч хэрэгжүүлэх зэрэг болно.

Хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан хүний эрх хамгаалагчид болон түүний гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч, хамтран амьдрагч, төрлийн хүн, хууль ёсны төлөөлөгчийг аливаа хэлбэрээр доромжлох, гүтгэх, худал мэдээлэл тараах, ялгаварлан гадуурхах, үйл ажиллагааг нь дэмжихгүй байхыг уриалах, албадах, хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, мөрдөж мөшгөх, амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөнд нь гэм хор учруулах үйлдэл, эс үйлдэхүй нь хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг зөрчиж буй хэлбэр юм.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”.  
<https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

<sup>16</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5.

**Хүснэгт 6.6 Хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдаж буй хэлбэрийг тодорхойлсон байдал, ажил эрхлэлтээр**

	Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	Хуульч, өмгөөлөгч	Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	Цагдаагийн алба хаагч	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	Сэтгүүлч	Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульд ажилтан, идэвхтэн	Хүний эрх хамгаалагч иргэн	Нийт
Амь насанд заналхийлэх, халдах	6	0	2	61	11	0	1	0	1	82
Бие махбодын хүчирхийлэл (цохих, түлхэх, биет зүйл цацах, шидэх зэрэг)	10	1	15	74	9	1	2	0	0	112
Нэр төр, алдар хүндэд халдах, гутаан доромжлох	13	3	30	89	24	0	4	2	0	165
Тохиолдож байгаагүй	5	2	12	34	10	0	0	3	2	68
Үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (зөрчил тооцох, баривчлах, эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх	28	4	22	140	37	2	5	2	5	245
Цахим орчинд өдөөн турхирах шинжтэй мэдэгдэл, мэдээ мэдээлэл, ярилцлага, нийтлэл, бичлэг хийх зэргээр хүний эрхэм чанар, ажил хэргийн нэр хүндэд нь халдах	17	1	22	66	12	1	0	2	3	124
Эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах	33	5	39	161	47	1	6	6	8	306
Ялгаварлан гадуурхах	105	5	54	422	123	4	8	13	13	747

Судалгаанд оролцогчдын 36.19 хувь нь хүний эрх хамгаалагчийн хувьд болон өөрийнх нь эргэн тойронд ялгаварлан гадуурхалтад өртөх асуудал түгээмэл байдаг гэжээ. Энэ нь Комиссоос 2015 онд хийсэн “Монгол Улс дахь Хүний эрхийг хамгаалагчдын эрх, эрхийн хэрэгжилтийн төлөв байдал”<sup>17</sup> судалгааны үр дүнтэй адил байна. Мөн судалгаанд оролцогчдын 14.83 хувь нь “эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах” тохиолдол гардаг гэж, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 13.69 хувь нь “Нэр төр, алдар хүндэд халдах, гутаан доромжлох” тохиолдол гардаг гэсэн байна.

Түүнчлэн судалгаанд оролцогчид эрх зөрчигдөж буй хэлбэрээ дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Хэвлэн нийтлэх, үзэл бодлоо аливаа хэлбэрээр илэрхийлэх эрх, боломжийг хязгаарлах, хаах- 32
- Сэтгэл санааны хүчирхийлэл үзүүлэх (заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх, шүүмжлэх, буруутгах, үйл ажиллагааг нь дэмжихгүй байхыг уриалах, хүсэл зоригийнх нь эсрэг, албадах зэрэг)- 29
- Хөдөлмөрлөх, ажил үүргээ чөлөөтэй гүйцэтгэхэд саад болох - 27
- Үл хайхрах хүчирхийлэл үзүүлэх (суурь хэрэгцээгээр гачигдалд оруулах, мэдсээр байж хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авахгүй байх, хайр халамжгүй орхих зэрэг)- 24
- Цахим халдлага (цахим төхөөрөмжид хууль бусаар нэвтрэх, мэдээллийг устгах, авах) хийх - 24
- Үндэслэлгүйгээр захиргааны арга хэмжээ авах (торгох, цалин, урамшуулал хасах, албан тушаал бууруулах зэрэг) - 17
- Мөнгө, эд хөрөнгө санал болгох - 14
- Гэр бүл, ойр дотнын хүмүүсийг айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх - 12
- Бэлгийн дарамт үзүүлэх - 10
- Гэр бүл, ойр дотнын хүмүүсээр нөлөөлүүлэх - 9
- Бэлгийн хүчирхийлэлд өртөх - 8
- Мөрдөн мөшгөх, эрүү шүүлт тулгах, захидал харилцааны нууцад халдах - 5
- Эдийн засгийн хүчирхийлэл үзүүлэх (мөнгө, эд зүйлс шаардах, байгууллагын болон хувийн эд хөрөнгөд нь гэм хор учруулах зэрэг) - 4

Судалгаанд оролцогчид хүний эрх хамгаалагчдын эрхэд халдаж буй байдалд 18.16 хувь нь “Эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах”, 15.84 хувь нь “Үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (зөрчил тооцох,

<sup>17</sup> ХЭҮК-ын “Монгол Улс дахь Хүний эрхийг хамгаалагчдын эрх, эрхийн хэрэгжилтийн төлөв байдал” судалгааны тайлан, УБ, 2015 он. <https://lib4u.net/ebook/?id=159&lib=nhrс>

баривчлах, эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх” зэрэг асуудал тулгардаг гэжээ.

Хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой олон улсын баримт бичигт “эрх чөлөөгөө хасуулсан хүний эрх хамгаалагчдыг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр олон улсын стандартын дагуу хандах, ялангуяа эрүүдэн шүүсэн болон бусад төрлийн зүй бус харьцаанд өртсөн тухай бүх гомдлыг нэн даруй, хараат бусаар, үр дүнтэй мөрдөн шалгаж, шүүх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх ёстой” гэсэн байна.<sup>18</sup>

Эрүү шүүлтээс ангид байх эрх нь хүний жам ёсны эрх бөгөөд ямар ч үед үл хязгаарлагдах, онцгой эрх юм. Олон улсын түвшинд тайлбар, мэдүүлэг авах ажиллагаанд гэм бурууг нь хүлээлгэх зорилгоор эрүүдэн шүүх, албадлагын арга хэмжээ түгээмэл илэрдэг гэж үздэг. Төрийн эрх бүхий албан тушаалтантай уулзаж харилцах, тайлбар, мэдүүлэг өгөх үед нь албадлага хэрэглэн мэдүүлэг авч, эрүү шүүлтийн эрсдэлд оруулдаг арга барилуудыг хэрэглэх нь худал мэдүүлэг авах, шударга ёсыг алдагдуулах, тухайн хүний эрхээ эдлэх боломж хязгаарлагддаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх болсон.<sup>19</sup>

Үйл ажиллагааны статус, төрлөөсөө (хэвлэл, радио, телевиз, интернэт) үл хамааран сэтгүүлч бүр хүний эрх хамгаалагч юм.<sup>20</sup> Комисст хандаж хүний эрх хамгаалагч, сэтгүүлчид, өмгөөллийн үйл ажиллагаа үзүүлж буй өмгөөлөгчдөөс нь эрүүгийн хэрэгт шалгагдах явцад түүнээс мэдүүлэг авах, хэргийн баримт бүрдүүлэхдээ хууль бусаар ажилласан талаар гомдол, мэдээлэл ирүүлсэн.

<sup>18</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

<sup>19</sup> НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч асан Хуан Э. Мендесийн санаачилга, удирдлага дор 40 гаруй улс орны 80 гаруй шинжээчдийн бүрэлдэхүүнтэй Зөвлөлдөх зөвлөлдөж, мөрдөн шалгах, мэдээлэл цуглуулах ажиллагаанд үр дүнтэй ярилцлага хийх зарчмуудыг тодорхойлжээ. Мөрдөн шалгах, мэдээлэл цуглуулах ажиллагаанд үр дүнтэй ярилцлага хийх “Мендес зарчим”-ууд нь эрүүдэн шүүх, бусад хэлбэрээр зүй бусаар харьцахаас зайлсхийж, гэмт хэрэг мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх ажлыг илүү үр дүнтэй болгох ярилцлагын норматив тогтолцоог бий болгох зорилгоор хууль эрх зүйн болон процедурын хүрээнд гаргасан ярилцлагын олон улсын стандарт юм. [www.interviewingprinciples.com](http://www.interviewingprinciples.com)

<sup>20</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

#### Тохиолдол 6.4

...Хүний эрх хамгаалагч, сэтгүүлч "М"-ийг эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгахдаа тулгах, хөтлөх, айлган сүрдүүлэх байдлаар мөрдөгчид мэдүүлэг авсан. Түүнчлэн тагнуулын байгууллагын мөрдөгчид хэлээгүй үг, өгүүлбэрийг зохиож мэдүүлэгт тусгаж байна гэсэн агуулгатай гомдлыг эрүү шүүлт тулгах гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг нь шалгуулахаар АТГ-т шилжүүлсэн...

(ХЭҮК-ын 2022 оны 08 дугаар сарын 05-ны өдрийн 07/750 дугаар албан бичиг)

...АТГ-аас гэмт хэргийн шинжтэй мэдээлэлд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж 2022 оны 09 дүгээр сарын 02-ны өдөр хэрэг бүртгэлийн хэрэг нээхээс татгалзах саналтайгаар Нийслэлийн прокурорын газрын хяналтад шилжүүлсэн...

(АТГ-ын 2022 оны 09 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 06/11642 дугаар албан бичиг)

Гэмт хэрэг, зөрчилд шалгагдаж байгаа хүний эрх хамгаалагчдад өмгөөллийн үйл ажиллагаа үзүүлж буй хуульч, өмгөөлөгчид мэргэжлийн холбоодын гишүүнчлэлээс хасагдах, айлган сүрдүүлэлт, дарамт шахалтад өртөх ёсгүй. Хэрэв ийм тохиолдол үүсвэл тухайн хүний эрх хамгаалагчийн өмгөөлөх, өмгөөлүүлэх, хууль зүйн туслалцаа авах эрх зөрчигдөх болно.

Хүний эрх хамгаалагч, сэтгүүлчийн өмгөөлөгчид нь хэвлэлийн бага хурал зарлан,<sup>21</sup> шүүхээс хэргийг хэрхэн шийдвэрлэх гэж байгаа, мөн хэрхэн шийдвэрлэх ёстой талаар урьдчилсан тайлбар, дүгнэлт хийн, шүүгчдэд үндэслэлгүйгээр нэр хоч өгөх, доромжлох, шүүхийн шийдвэрийг өөрсдийн үзэмжээр тайлбарлах, нууцын зэрэглэлтэй хэргийн үйл баримт, хэргийн оролцогчийн нэрийг ил болгож зарлах зэрэг үйлдлүүдийг хууль болон Өмгөөлөгчийн мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн шинжтэй гэж үзэж, Өмгөөллийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3.3-т зааснаар тэдний өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хүчингүй болгосон байна.<sup>22</sup>

Хүний эрх хамгаалагчдыг тайван жагсаал, цуглаан хийхэд нь саад болох зорилготой гуравдагч талын аливаа үйлдлээс хамгаалах ёстой бөгөөд ялангуяа жагсаал, цуглаан болохын өмнө болон болсны дараа зохион байгуулсан, оролцсон хүмүүсээс заналхийлэл, хүчтэй дайралттай тулгарсан тохиолдолд бие махбодын болон сэтгэл зүйн хамгаалалт үзүүлэх нь чухал юм.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> <https://eguur.mn/382871/>

<sup>22</sup> Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны 2022 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн мт/42 дугаар тогтоол.

<sup>23</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан "Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж". <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

Комисс нь жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд 2022 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрөөс эхэлсэн иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсаал, цуглаан хийх үйл явцад ажиглалт, мониторинг хийн, хяналт тавин ажилласан. Энэ үеэр нийгмийн тэгш бус байдлыг арилгах, “Нүүрсний хулгай” гэх асуудлыг шударгаар шийдвэрлэх, шударга ёсыг тогтоох, иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх зэрэг нийгэм, эдийн засгийн шинжтэй хүний эрхийн асуудлаар хүчирхийллийн бус, тайван замаар бусадтай нэгдэн үзэл бодлоо илэрхийлэн, өөрийн дуу хоолойгоо хүргэж байсан хүний эрх хамгаалагч иргэний гэр бүлийн гишүүнийг заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх тохиолдол гарсан.

### Тохиолдол 6.5

...Жагсаал, цуглааны үеэр иргэн “Ц”-ийн гэр бүлийн гишүүний гэрийн хаалганд үзэн ядах, доромжлох шинжтэй үг хэллэгтэй цаас наасан, хаалгаар нь газ цацсан гэх мэдээллийн дагуу Комиссоос ажиллагаа хийсэн. Энэ хүрээнд “Ц” болон түүний гэр бүлийн гишүүдийн аюулгүй байдлыг хангах, амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах арга хэмжээг Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасны дагуу шуурхай авхуулах, мөн гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг шалгуулахаар ЦЕГ-т хандсан...

(Комиссын гишүүний 2022 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн 07/45 дугаар зөвлөмж)

...Түүнийг хамгаалалтад авах асуудлаар ХЭҮК, ЦЕГ-ын Гэрч хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн төлөөлөл, иргэн “Ц”-г байлцуулан уулзалт хийхэд түүнийг жагсаал цуглаанд оролцох үед олон нийтээс сайн дураар хэсэг залуус хамгаалж байгаа тул цагдаагийн хамгаалалтад орохгүй. Цагдаагийн хамгаалалтад орох юм бол үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж хязгаарлагдана хэмээн татгалзсан...

(ХЭҮК, ЦЕГ-ын төлөөлөл, хүний эрх хамгаалагч “Ц”-тэй хийсэн 2022 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн уулзалтын тэмдэглэлээс)

Хүний эрх хамгаалагчдад жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй нь холбоотойгоор олон улсын стандартад зааснаас бусад хязгаарлалт тогтоохгүй байхад анхаарах ёстой билээ. НҮБ-ын Хүний эрхийн Хорооны 2020 оны 37 дугаар Ерөнхий зөвлөмжийн 72-т “Аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх хугацаа байдаггүй тул тийм цуглаанд урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх шаардлага тавих ёсгүй юм” гэж тайлбарласан байна. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг урьдчилан бүртгүүлэх боломжгүй, ийм арга хэмжээ нь нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд тайван үргэлжилж байгаа тохиолдолд цагдаагийн байгууллага нь түүнд оролцогчдыг хамгаалах үүрэгтэй юм.

## Тохиолдол 6.6

...Комисс Увс аймгийн Өмнөговь сумын "Шар Цэхээ" хэмээх газарт 2022 оны 10 дугаар сарын 04-ний өдөр болсон үйл явдлыг холбогдох албан тушаалтнууд, иргэд, малчдаас тодруулж, бичиг баримтад дүн шинжилгээ хийхэд дараах нөхцөл байдал тогтоогдсон. Үүнд:

- Тухайн өдөр төслийн нэгжийн ажилтнууд өрөм тавих зорилгоор шаардлагатай техник, тоног төхөөрөмжтэй очиход нутгийн иргэд, малчид үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл, бичиг баримтаа үзүүлэхийг шаардсанаас үүдэн тэдний дунд маргаан үүсэж, улмаар ковшоор түрсэн зэрэг нь иргэд, малчид олноор цугларч, зөрчилдөхөд хүргэсэн байна.
- Болсон үйл явдлын мөрөөр Увс аймаг дахь Цагдаагийн газраас зөрчил хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хийж, нэр бүхий 4 иргэнд Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу 150,000 төгрөгийн торгууль ногдуулж, хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн байна. Харин Өмнөговь сумын ИТХ-ын дарга "Д"-д холбогдох асуудлыг АТГ-т шилжүүлсэн байна.
- Тухайн өдөр болсон үйл явдал нь олон улсын эрх зүйд тодорхойлсон аяндаа үүссэн цуглаан гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Иргэд, малчид тайван замаар үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа үед холбогдох хууль тогтоомжид заасан журам, хэм хэмжээг мөрдөх, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүний эрхийн зөрчил гаргахгүй байх чиглэлээр Увс аймгийн Цагдаагийн газарт Комиссын гишүүний зөвлөмж хүргүүлсэн...

(Комиссын гишүүний 2023 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 07/07 дугаар зөвлөмж)

Комиссын ажлын хэсэг Эрдэнэбүрэнгийн усан цахилгаан станцын нөлөөлөлд өртөж буй иргэд, малчдын хүний эрхийн асуудалд ажиглалт, мониторинг хийн, улмаар төслийн удирдах хорооны дарга, гишүүд болон төслийн нэгжийн удирдлагуудтай санал солилцох уулзалтыг хийсэн.<sup>24</sup> Ийнхүү уг төслийг хэрэгжүүлэх явцад хүний эрхийн анхаарвал зохих суурь зарчим, стандартыг мөрдөж ажиллах талаар Комиссын гишүүний зөвлөмжийг Эрчим хүчний яаманд хүргүүлсэн.<sup>25</sup> Үүнд:

<sup>24</sup> Комиссын ажлын хэсэг 2022 оны 10 дугаар сарын 17-21-ний өдрүүдэд Увс аймгийн Өмнөговь сумын Улиастай баг, Баян-Өлгий аймгийн Баяннуур сумын Цэцэгт багт ажиллан 80 орчим, иргэд, малчид аймаг, сум, багийн Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга, Цагдаагийн газрын дарга зэрэг албан тушаалтнуудтай уулзаж, ярилцлага хийсэн. Мөн 2022 оны 11 дүгээр сарын 09-ний өдрийн Эрдэнэбүрэнгийн усан цахилгаан станцын төслийн удирдах хорооны дарга, гишүүд болон төслийн нэгжийн удирдлагуудтай санал солилцох уулзалт хийсэн. Комиссын [nhrctm.gov.mn](http://nhrctm.gov.mn) цахим хуудаснаас үзнэ үү.

<sup>25</sup> Комиссын гишүүний 2023 оны 01 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 07/06 дугаар зөвлөмжийг Эрчим хүчний яам, Увс болон Баян-Өлгий аймгийн Засаг дарга нарт хүргүүлсэн.



- Бүтээн байгуулалт, нүүлгэн шилжүүлэлт, төлөвлөлтийн үйл ажиллагааг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх;
- Үүрэг хүлээгчид нөлөөлөлд өртөж буй иргэдийн эрхийг хүндэтгэх, тэднийг дэмжин ажиллах;
- Эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа болон хөндөгдөж болзошгүй иргэдтэй бодитоор зөвлөлдөх, санал бодлоо илэрхийлэх боломжоор хангах;
- Бүтээн байгуулалт, нүүлгэн шилжүүлэлт, төлөвлөлтийн үйл ажиллагааг иргэдийн оролцоо, хяналттайгаар хэрэгжүүлэх;
- Иргэдийн эрх тэгш байдлыг хангах, үл ялгаварлан гадуурхах;
- Нүүлгэн шилжүүлэлт хийхээс өмнө хуульд заасан эсхүл хангалттай хугацааны өмнө эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэдэд урьдчилан мэдээлэх, шаардлагатай мэдээллээр тогтмол хангах;
- Шударга нөхөх олговор олгох;
- Нийгмийн зорилтот бүлгийн онцлогийг харгалзсан, аливаа эрсдэлийг тооцсон нэмэлт төлөвлөгөөтэй байх зэрэг болно.

## Тохиолдол 6.7

...Комисс Дундговь аймгийн Өлзийт сумын Буянт багийн төвд иргэд, малчдын 2022 оны 09 дүгээр сарын 14-18-ны өдрийг хүртэл зохион байгуулсан жагсаал, цуглааны үйл явцад ажиглалт, баримтжуулалт хийх үед "Гурвансайхан" ХХК-ийн хамгаалалтын албаны ажилтнууд болон иргэд, малчдын дунд зөрчил, маргаан үүссэн тул тэдний аюулгүй байдлыг хангах, шаардлагатай арга хэмжээг шуурхай авхуулахаар аймгийн Цагдаагийн газрын удирдлагуудтай холбогдон ажилласан. Комиссын ажлын хэсэг Дундговь аймгийн Өлзийт суманд 2022 оны 12 дугаар сарын 04-06-ны өдрүүдэд ажиллан, "Гурвансайхан" ХХК-ийн үйл ажиллагаатай газар дээр нь танилцаж, тус компанийн зарим ажилтнууд аймаг, сумын удирдлагууд, иргэд, малчдын төлөөлөлтэй уулзан, шаардлагатай баримт, мэдээллийг цуглуулан, дүн шинжилгээ хийхэд дараах нөхцөл байдал тогтоогдсон. Үүнд:

- Өлзийт сумын Буянт багт "Гурвансайхан" ХХК-ийн үйл ажиллагааг эсэргүүцэн зохион байгуулсан жагсаал, цуглаантай холбоотойгоор Дундговь аймгийн Цагдаагийн газарт 7 гомдол, мэдээлэл бүртгэгдсэнээс 3-т нь хэрэг бүртгэх ажиллагаа явуулан, 1-д нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн, яллагдагчаар татаж шүүхэд шилжүүлсэн бол 3-т нь хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзах саналтайгаар прокурорт шилжүүлжээ.
- Дундговь аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын Байгаль орчин, дэд бүтэц, хөдөлмөрийн хяналтын хэлтсээс 2022 оны 09 дүгээр сарын 20-ны өдөр хайгуулын өрөмдлөгөөс гарсан тос тосолгооны шингэн болон өтгөн лаг шаврыг зориулалтын бус газар асгаж, хөрс бохирдуулсан асуудалд шалгалт хийн, "Эрдэнэдриллинг" ХХК, "Цагаан суварга дриллинг" ХХК, "Орд Гео" ХХК тус бүрд Зөрчлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Хог хаягдлын тухай хуулийг зөрчсөн гэж үзэж, 3.000,000 төгрөгөөр торгосон байна. Байгаль орчны нарийвчилсан үнэлгээнд хайгуулын үйл ажиллагаанаас үүсэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээг нэмж тусгах, шингэн хог хаягдлыг бүртгэлжүүлэх, бүртгэлийн тайланд тусгаж хэвших, аюултай хог хаягдал үүсгэгчид БОАЖЯ-наас бүртгэлийн дугаар авах талаар эдгээр компаниудад эрх бүхий албан тушаалтнаас хугацаатай даалгавар хүргүүлсэн байна.

Иргэд, малчид тайван замаар үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа үед холбогдох хууль тогтоомжид заасан журам, хэм хэмжээг мөрдөх, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүний эрхийн зөрчил гаргахгүй байх чиглэлээр Дундговь аймгийн Цагдаагийн газарт Комиссын гишүүний зөвлөмж хүргүүлсэн...

(Комиссын гишүүний 2023 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 07/07 дугаар зөвлөмж)

Хүний эрх хамгаалагчдад хүчирхийллийн арга хэрэглэж, тайван бус аргаар үйл ажиллагаа явуулах, явуулахыг уриалах, хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааг хувийн ашиг сонирхолд ашиглах, хүний эрх, эрх чөлөө, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг

гутаах, үйлдэл, эс үйлдэхгүйг хориглодог.<sup>26</sup> Судалгааны хүрээнд энэ асуудлыг тодруулж үзэхэд дараах байдалтай байна.

**Хүснэгт 6.7 Хуулиар хориглосон хязгаарлалтыг хүний эрх хамгаалагчид зөрчих тохиолдол, ажил эрхлэлтээр**

	Бусдын нэр төр, алдар хүндэд хууль бусаар халдах, гутаан доромжлох	Хувийн ашиг сонирхлоор ашиглах	Хүчирхийллийн арга хэрэглэж жагсаал, цуглаан, суулт, өлсгөлөн зарлах зэргээр үзэл бодлоо илэрхийлэхийг удирдан зохион байгуулах	Хүчирхийллийн арга хэрэглэж жагсаал, цуглаан, суулт, өлсгөлөн зарлах зэргээр үзэл бодлоо илэрхийлэхэд оролцох	Хүчирхийллийн арга хэрэглэн өдөөн турхирах зэргээр ухуулга сурталчилгааг явуулахыг уриалах	Хүчирхийллийн аргаар үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэмжээг тараах, хамгаалалтад авах	Хүчирхийллийн бус тайван замаар үйл ажиллагаа явуулах талаар ойлголт мэдлэг дутмаг байдал	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	73	23	3	8	58	5	53	13	236
Хуульч, өмгөөлөгч	10	7	-	1	-	-	5	1	24
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	81	24	2	8	45	5	39	15	219
Цагдаагийн алба хаагч	273	59	24	45	451	33	227	60	1,172
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	80	26	7	6	104	8	51	22	304
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	5	-	-	-	4	-	2	-	11
Сэтгүүлч	10	2	-	-	11	1	5	-	29

<sup>26</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг.

Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	11	1	-	3	5	1	8	3	32
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	10	4	2	-	8	1	8	1	34
Нийт	553	146	38	71	686	54	398	115	2,061

Хуулиар хориглосон хязгаарлалтыг хүний эрх хамгаалагчид зөрчих тохиолдол нь тухайлбал: хүчирхийллийн арга хэрэглэн өдөөн турхирах зэргээр ухуулга сурталчилгаа явуулахыг уриалах асуудал 33.28 хувь, бусдын нэр төр, алдар хүндэд хууль бусаар халдах, гутаан доромжлох асуудал 26.79 хувь байна. Мөн 2022 оны 12 дугаар сард жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд болсон жагсаал, цуглааны үеэр зарим оролцогчдын зүгээс цагдаагийн биед халдсан, төрийн ордны хашааг эвдсэн, гацуур шатаасан зэргээр хүчирхийлэл үйлдэх, уриалах тохиолдол гаргасан.<sup>27</sup>

Иргэд өөрийн болон бусдын эрх, ашгийн төлөө үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаанд оролцож болох хэдий ч энэ нь тэдний хууль бус үйлдлийг зөвтгөх шалтгаан биш юм. Түүнчлэн ярилцлагын үеэр цагдаагийн алба хаагч үүрэг гүйцэтгэж, үйл ажиллагааны код журмын дагуу ажилласан байхад хариуцлага тооцох тохиолдол гарсан талаар хэлж байв.

Ажил эрхлэлтээр нь ангилбал шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны 30.93 хувь, хуульч, өмгөөлөгчдийн 41.66 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 36.98 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн 34.37 хувь, хүний эрх хамгаалагч иргэдийн 29.41 хувь нь хүний эрх хамгаалагчдын зүгээс бусдын нэр төр, алдар хүндэд хууль бусаар халдах, гутаан доромжлох асуудал гардаг гэж хариулжээ.

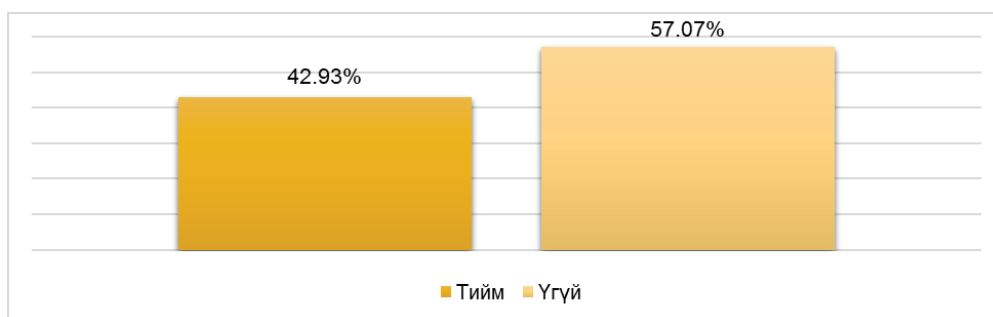
Мөн ярилцлагын үеэр хүний эрх хамгаалагч хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулахдаа бусдын нэр төр, алдар хүндэд халдах, доромжлох зэрэг тохиолдол гардаг талаар хэлж байгаа ч энэ нь ажлын орчин, харилцаж буй этгээдийн харилцаа хандлагаас хамааралтай гэдгийг онцолж байв.

Судалгаанд оролцогчдын 22.38 хувь нь бусдын нэр төр, алдар хүндэд хууль бусаар халдах, гутаан доромжлох, 19.33 хувь нь хүчирхийллийн бус, тайван замаар үйл ажиллагаа явуулах талаар мэдлэг, ойлголт дутмаг гэсэн бол 21.99 хувь нь мэдэхгүй гэжээ.

<sup>27</sup> <https://zuv.mn/vte>

Үүнээс үзэхэд үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван замаар хуран цуглах, жагсаал цуглаан зохион байгуулж, түүнд оролцож буй хүн бүр хүч хэрэглэхгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үзэл бодлоо илэрхийлж, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг хүндэтгэн сахиж, холбогдох хууль тогтоомжид заасан журам, хэм хэмжээг чанд мөрдөх нь чухал байна. Ялангуяа иргэд, олон нийт хуран цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэн, жагсаал цуглаан зохион байгуулах, оролцоходоо бусдын эрх, эрх чөлөө, нэр төрийг хүндэтгэх үүргээ биелүүлэхэд анхаарах шаардлагатай юм.

**Бүдүүвч 6.5 Хүний эрх хамгаалах чиглэлээр ажиллахад өөрийнх нь болоод хамтран ажиллагчдын эрх, эрх чөлөөнд халдах, заналхийлэх, доромжлох, хохироох оролдлого гарч байсан эсэх**



Судалгаанд оролцогчдын 42.93 хувь нь хүний эрх хамгаалах чиглэлээр ажиллахад өөрийнх нь болон хамтран ажиллагчдын эрх, эрх чөлөөнд халдах, заналхийлэх, доромжлох, хохироох оролдлого гарч байсан гэж хариулсан нь хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцоо бүрдээд удаагүй, мөн хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хүндэтгэх, үйл ажиллагаанд нь саад учруулахгүй байх олон нийтийн хандлага бүрэн төлөвшөөгүй, ажлын чиг үүргийн хувьд хүний эрхийг хамгаалж буй салбаруудын алба хаагч, ажилтан, идэвхтнүүд өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж ухамсарлах хандлага, мэдрэмж төлөвшөөгүй, хүний эрх хамгаалагчийн эрх, зөрчлийн талаарх мэдлэг, ойлголт хангалттай бүрдээгүй байгаатай холбоотой юм.

**Хүснэгт 6.8 Хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдаж буй хэлбэр,  
ажил эрхлэлтээр**

	Амь насанд заналхийлэх, халдах	Бие махбодод хүчирхүүлэлд өртөх (цохих, түлхэх, биет зүйл цацах, шидэх зэрэг)	Нэр төр, алдар хүндэд халдах, гугаан доромжлох	Сэтгэл санааны хүчирхийлэл үзүүлэх заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх,	Үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (зөрчил тооцох, баривчлах, эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх	Хувь хүний нууцад хамаарна	Цахим орчинд өдөөн турхирах шинжтэй мэдэгдэл, мэдээ мэдээлэл, ярилцлага, нийтлэл, бичлэг хийх зэргээр хүний эрхэм чанар, ажил хэргийн нэр хүндэд нь халдах	Эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах	Ялгаварлан гадуурхах	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	3	2	8	3	5	4	2	12	24	63
Хуульч, өмгөөлөгч	-	-	2	-	1	-	2	2	1	8
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	5	-	12	3	4	4	4	14	10	56
Цагдаагийн алба хаагч	27	36	60	13	81	16	17	78	191	519
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	8	3	12	2	15	4	2	31	62	139
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	-	1	-	-	-	-	-	2	1	4
Сэтгүүлч	2	-	-	-	2	-	-	3	8	15
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	-	-	-	-	4	-	-	1	8	13
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	2	-	1	1	-	-	-	3	2	9
Нийт	47	42	95	22	112	28	27	146	307	826

Судалгаанд оролцогчид эрх зөрчигдсөн талаар тухайлбал: 34.65 хувь нь ялгаварлан гадуурхах, 16.47 хувь нь эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах, 13.76 хувь нь үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (зөрчил тооцох, баривчлах, эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх зэрэг тохиолдол гардаг гэжээ.

Ярилцлагын үеэр цагдаагийн болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид ихэвчлэн цолны ялгаагаар шатлан захирах ёс үйлчилдэг учир байгууллагын удирдлагуудын зүгээс шийдвэр гаргахад нь хөндлөнгөөс нөлөөлөх, албаны чиг үүрэгт тусгагдаагүй нөхцөлөөр ажиллахыг үүрэг болгох тохиолдол байдаг байна. Энэ нь эрх мэдэл албан тушаалаар дарамтлахын нэг хэлбэр бөгөөд ялгаварлан гадуурхалтад өртөх урьдач нэг нөхцөл болдог.

Ажил эрхлэлтээр нь ангилж харвал прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтнуудаас бусад салбарынхны хувьд түгээмэл тохиолддог эрх зөрчигдөх хэлбэр нь “ялгаварлан гадуурхалт” гэж нэрлэсэн бол 25 хувь нь “эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаар дарамтлах”, 21.42 хувь нь “нэр төр, алдар хүндэд халдах, гутаан доромжлох” гэжээ.

Мөн судалгаанд оролцогчдын 22.46 хувь нь “Үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (зөрчил тооцох, баривчлах, эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан шалгах зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх”, 15.8 хувь нь “Эрх мэдэл, албан тушаалаар дарамтлах”, 13.99 хувь нь “Нэр төр, алдар хүндэд халдах, гутаан доромжлох” гэсэн хувилбарыг сонгосон байна.

Цагдаагийн алба хаагчдын 26.73 хувь нь “Үндэслэлгүйгээр эрх зүйн хариуцлага (гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдуулан шалгах, хууль бусаар баривчлах, цагдан хорих зэрэг) тооцох, тооцохоор сүрдүүлэх” гэж хариулсан бол энэ хариултыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 29.1 хувь нь сонгосон байна.

### Тохиолдол 6.8

*...Биднийг анх шүүх хуралд орж байхад нөгөө талын өмгөөлөгч “Та нар ямар ичдэггүй юм бэ? Ийм нэхэмжлэл гаргаж улс орныхоо эсрэг зүйл хийлээ. Тэр улсдаа бараг үлдчихсэн нь дээр байсан юм биш үү, яах гэж ирсэн юм. Манай улс чамайг авч ирсэн нь буруутчихаж л дээ” гэж байсан. Тэр үедээ уурлаад өнгөрч байгаа ч гэсэн тийм бодолтой хүн маш олон байгаа гэж бодохоор манай улс болоогүй байна даа, юун хүний эрх гэж бодсон...*

*(Хуульч, өмгөөлөгчтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 6.9

...Бид тангараг өргөсөн, үүрэг биелүүлж байгаа алба хаагчид юм. Гэтэл биднийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын харьяа ... дугаар ангид ажилладаг гэхээр нөгөө хэвшмэл муухай ойлголтоор бодож, хүлээж авахгүй байна... Тиймээс ажил мэргэжлээ хэлэхээс санаа зовж, "төрийн тусгай албанд ажиллаж байгаа, цэргийн ангид ажиллаж байгаа л гэж хэлдэг болсон"... Ер нь бол шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад ажилладаг 3000 гаруй алба хаагч тэнд ажилласныхаа төлөө нийгэмд ялгаварлан гадуурхагдаж байна...

(Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

Хүний эрх хамгаалагчид хүний эрхийг хангаж, хамгаалах, тэр дундаа эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн асуудлаар төрийн үүрэг, хариуцлагын талаар ярьж, санал, гомдол гаргасных нь төлөө шүүмжлэгч, эсэргүүцэгч, нөгөө л нэг улиг болсон асуудлаа ярьсан хэвээр гэж хандаж, үл ойшоох, нэр төрийг гутаах, доромжлох болсон нь тэднийг ялгаварлан гадуурхалтад өртөх, сэтгэл санааны дарамтад орох нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

### Тохиолдол 6.10

... Дорноговь аймгийн Сайншанд сумын нэр бүхий иргэд "Бадрах энерги" ХХК-ийн үйл ажиллагаа нь хүн, мал, байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлж, улмаар иргэд, малчид бидний эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчих боллоо. Одоог хүртэл малын удмын сан болон малын өвчин, хорогдол, үхлийн шалтгааныг судалж тогтоодоггүй. Эл байдлаас малчид бид их төөрөгдөж байна. Мөн тус компанийн ойролцоох ундны усны худгуудад хийсэн шинжилгээний хариуг үндэслэн тодорхой арга хэмжээ авахгүй байгаагаас бидний ундны усны аюулгүй байдал алдагдаж, одоо үеийн болон хойч үеийнхний цэвэр усаар хангагдах эрх зөрчигдөж байна" гэсэн агуулгатай гомдол, мэдээллийг Комисст ирүүлсэн.

Комиссын ажлын хэсэг тус компанийн үйл ажиллагаатай танилцан компанийн зарим ажилтнууд болон аймаг, сумын удирдлагууд, иргэд, малчдын 20 гаруй төлөөлөлтэй уулзан, шаардлагатай баримт, мэдээлэл, олон улсын хэм хэмжээ болон үндэсний эрх зүйн зохицуулалтыг судалж, дүн шинжилгээ хийхэд дараах нөхцөл байдал тогтоогдож байна. Үүнд:

- Тухайн малчин иргэн "Н" нь одоо үеийн болон хойч үеийн ундны усыг цэвэр байлгах, нийтийн эрүүл мэнд болон хүний эрхийг хамгаалах, иргэдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх чиглэлээр 10 гаруй жил хүчирхийллийн бус, тайван замаар холбогдох байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтнуудад гомдол, мэдээлэл, санал хүсэлтээ гарган, үзэл бодлоо илэрхийлж ирсэн хүний эрх хамгаалагч болно.



- Түүний үхэр сүргээс 2012 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдрөөс 2013 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдрийн хугацаанд 19 тугал тодорхой шалтгаангүйгээр хорогдсон гэсэн асуудлаар Засгийн газар, холбогдох төрийн байгууллагуудаас 10 орчим хяналт шалгалт, судалгааны шинжилгээ хийсэн ч зарим үр дүн зөрүүтэй, гаргасан дүгнэлт, санал, зөвлөмжийн хэрэгжилт үр дүнтэй хангагдаагүй хэвээр байна.
- Тэрбээр 2012 оноос хойш нийт 20 гаруй байгууллага, албан тушаалтанд 30 гаруй гомдол, мэдээлэл, хүсэлт санал гарган, асуудлыг тодруулах, албан бичгийнхээ хариуг шаардаж 50 гаруй удаа биечлэн уулзаж, тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэхийн төлөө өөрийн зүгээс бүхий л нөөц боломж, нотлох баримтыг гарган өгч, хамтран ажиллаж ирсэн хэдий ч түүний тавьж буй асуудал одоог хүртэл үр дүнтэй шийдэгдээгүй хэвээр байсан...

(Комиссын гишүүний 2023 оны 02 дугаар сарын 16-ны өдрийн 07/14 дүгээр зөвлөмж)

Олон улсын хэмжээнд ялангуяа байгаль орчны салбарт хүний эрх хамгаалагчдын үйл ажиллагаа эрсдэлтэй тулгарч, эрх нь зөрчигдөх тохиолдол нийтлэг гардаг байна. Фронт Лайн Дефендэрс (Front Line Defenders) байгууллагын хийсэн судалгаагаар 2021 онд 358 хүний эрх хамгаалагч амь насаа алдсаны 59 хувь нь газар, байгаль орчин, уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах чиглэлд ажиллаж байжээ.<sup>28</sup>

Европын Зөвлөл, Европын Хүний эрхийн Комиссоос тус тив дэх 10 улс орны байгаль орчны асуудлаар ажилладаг хүний эрх хамгаалагчидтай дугуй ширээний ярилцлага хийн, гаргасан тайланд “байгаль орчны хүний эрх хамгаалагчдын эсрэг бие махбодод нь халдах, цахим (онлайн) заналхийлэл, кибер халдлага зохион байгуулах, үйл ажиллагааг нь удаашруулах, айлган сүрдүүлэх зорилгоор мөрдөн мөшгөх, хууль бусаар баривчлах, шударга бусаар шүүх зэрэг зөрчлөөс гадна хэл амаар доромжлох, зодох, амь насанд нь халдахаар заналхийлдэг зөрчил түгээмэл гардаг” гэжээ.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Байгаль орчны салбарын хүний эрх хамгаалагчдын Ази-Номхон далайн сүлжээ, “Байгаль орчны салбар дахь хүний эрх хамгаалагчдад зориулсан гарын авлага, 2022 он, 4 дэх тал. <https://apned.net/environmental-human-rights-defenders-toolkit/>

<sup>29</sup> “Европ тив дэх байгаль орчны эрхийн активизм-Асуудлууд, Аюул эрсдэлүүд, Боломжууд” дугуй ширээний ярилцлагын тайлан, 2021 он. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/environmental-rights-activism-and-advocacy-in-europe-issues-threats-opportunities->

**Хүснэгт 6.9 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх, эрх чөлөөнд халдах, хохироох тохиолдлын давтамж**

	Жилээс дээш хугацаанд 1-2	Жилд 1-2	Хагас жилд 1-2	Улиралд 1-2	Сар 1-2	7 хоногт 1-2	Өдөр бүр	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	28	15	8	6	4	2	3	66
Хуульч, өмгөөлөгч	5	3	1	-	1	-	-	10
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	27	23	4	3	2	1	2	62
Цагдаагийн алба хаагч	200	127	64	64	52	25	25	557
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	60	32	6	15	18	6	9	146
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	1	1	1	-	1	-	-	4
Сэтгүүлч	4	4	1	3	2	-	1	15
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	5	2	3	1	2	-	1	14
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	2	7	-	1	1	-	1	12
Нийт	332	214	88	93	83	34	42	886

Хүний эрх хамгаалагчийн хувьд эрх нь зөрчигдөж байсан гэсэн оролцогчдын 61.62 хувь нь нэг жилээс дээш хугацаанд болон нэг жилд 1-2 удаа хүний эрх хамгаалагчийн хувьд эрх, эрх чөлөөнд халдах, хохироох тохиолдол гардаг гэжээ. Хүний эрх хамгаалагчдын дийлэнх хувьд эрх зөрчигдөх тохиолдол харьцангуй бага буюу давтамж хол байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 6.16 хувь нь хүний эрх хамгаалагчийн эрх, эрх чөлөөнд халдах, хохироох тохиолдол өдөр бүр гардаг гэсэн бөгөөд энэ нь бусад салбар, байгууллагуудаас илүү өндөр үзүүлэлт юм. Энэ нь тухайн салбарын алба хаагчдын хувьд шүүхээр шийтгэгдсэн иргэдэд ял, шийтгэл эдлүүлэх, өр төлбөр барагдуулах ажиллагааг биечлэн гүйцэтгэдэг учраас эрх ашиг нь хөндөгдөж буй этгээдүүд нийтлэг байдлаар бухимдлаа илэрхийлж таагүй харилцаа үүсдэгтэй холбоотой байна.

**Хүснэгт 6.10 Хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд нөлөөлж, халдаж буй байгууллага, этгээд, ажил эрхлэлтээр**

	Төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтан	Хамтран ажиллагчид	Дээд шатны удирдах албан тушаалтан	Хэргийн холбогдогч	Гуравдагч этгээд	Хувь хүний нууцад хамаарна
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	27	5	12	17	2	3
Хуульч, өмгөөлөгч	3	3	2	2	-	-
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	23	4	6	23	4	1
Цагдаагийн алба хаагч	271	58	69	103	42	13
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	74	16	31	18	5	2
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	1	1	-	-	2	-
Сэтгүүлч	12	1	1	1	-	-
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	10	2	-	1	1	-
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	6	1	3	1	-	-
Нийт	427	91	124	166	56	19

Судалгаанд оролцогчдын 48.19 хувь нь төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтан хууль ёсны эрхэд нь нөлөөлж, халддаг гэсэн байна. Хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаа ихэнх тохиолдолд төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтны бодлого, шийдвэртэй зөрчилдөх, тухайн иргэн болон нийтийн эрх ашгийн төлөө үүргээ биелүүлэхийг шаардах, эс үйлдэхгүйг зөвшөөрөхгүй байхад чиглэдэг. Тиймээс төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтны зүгээс өөрийн эрх ашиг, бодлого шийдвэрийг хамгаалахын тулд нөлөөлөх нь цаашлаад хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд халдах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Түүнчлэн сэтгүүлчдийн 80 хувь нь төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтныг хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хязгаарлагч гэж үзсэн. Ажил мэргэжлийн хувьд хүний эрх хамгаалагч болж буй төрийн алба хаагч гэлтгүй иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүд төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтныг нэрлэж байна. Ярилцлагын үеэр зарим судалгаанд оролцогчид энэ санааг илэрхийлсэн.

## Тохиолдол 6.11

*...Орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагууд иргэдийн шүүмжлэл, тавьж буй асуудлыг дэмжээд байдаггүй эсэргүүцээд ч байдаггүй дундыг барьдаг. Аймгийн дарга дуудаж уулзахдаа “Өөрөө хурлын төлөөлөгч хүн байж иргэдийг яагаад турхираад байдаг юм бэ гэж айлгах гээд байдаг юм уу, яадаг юм бүү мэд. Нэг тиймэрхүү асуудал тавина. Мөн төрийн албан хаагч үг хэлж болохгүй гэсэн бичигдээгүй дүрэмтэй” гэж хэлсэн...*

*(Хүний эрх хамгаалагч малчинтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Судалгаанд оролцогчдын 18.73 хувь нь гэмт хэргийн холбогдогчид хүний эрх хамгаалагчдын эрхэнд нөлөөлж, халддаг гэж хариулсан байна. Энэ хариулт өндөр хувьтай байгаа нь дийлэнх оролцогч хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид байсантай холбоотой юм. Түүнчлэн эдгээр салбарын оролцогчдоос гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хэн нэгэн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрөхгүй, шийдвэр гаргаж буй албан тушаалтанд нөлөөлөх оролдлого гаргадаг талаар дурдсан. Энэ нь хуулийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, олон нийтийн дагаж мөрдөх хандлага хангалтгүй байгаагийн илрэл юм.

Судалгаанд оролцогчдын 13.99 хувь нь дээд шатны удирдах албан тушаалтан, хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халддаг гэжээ. Ярилцлагын үеэр ажил олгогчдын зүгээс ажилтны эрх ашгийг хамгаалж ажилладаг үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтнуудын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх, нөлөөлөх оролдлого үзүүлдэг талаар илэрхийлж байв.

Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан нь ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд хөдөлмөрийн хүрээний суурь зарчим ба эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих чиглэлээр ажилладаг хүний эрх хамгаалагч юм.

Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн үйл ажиллагаа нь ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдал, хөдөлмөрлөх эрхээ хамтын гэрээ, хэлэлцээрт үндэслэн хуулиар тогтоосон баталгаанаас илүү нөхцөлөөр хангах, хуулиар шууд зохицуулаагүй асуудлыг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихэд чиглэдэг. Үйлдвэрчний эвлэлүүд нь мэргэжил, үйлдвэрлэлийн шинжээр байгуулагдаж үйл ажиллагаагаа хуулийн хүрээнд бие даан чөлөөтэй явуулах, хуулийн этгээдийн эрхтэй бөгөөд үйл ажиллагааг нь зогсоох, мөшгөн хавчих зэргээр үйл ажиллагаанд нь саад учруулахыг захиргааны журмаар тараахыг хориглодог.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийн тухай хуулийн 4 болон 6 дугаар зүйлүүд.

Ажил олгогч, ажил олгогчийн төлөөлөгчид ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд шударга бус дараах үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргахыг хориглосон.<sup>31</sup> Үүнд:

- ажилтны эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь саад учруулах, ажилтны эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, уг зорилгоор санхүүгийн болон бусад дэмжлэг амлах, үзүүлэх;
- ажил олгогчийн хяналтын доор үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, эвлэлдэн нэгдэхийг ажилтанд тулгах;
- үйлдвэрчний эвлэлд гишүүнээр элссэн, үйл ажиллагаанд оролцсонтой нь холбогдуулан ажилтны хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлийг дордуулах;
- ажилтны төлөөлөгчид хамтын хэлэлцээ хийхэд хөндлөнгөөс оролцох, хязгаарлах, албадлага хэрэглэх;
- хамтын гэрээ, хамтын хэлэлцээр байгуулахад шаардагдах мэдээллийг өгөхөөс татгалзах;
- ажилтны төлөөлөгчид санхүүгийн болон бусад дэмжлэг амлах, үзүүлэх замаар ажил олгогчийн хяналтад байлгахыг оролдох зэрэг болно.

#### Тохиолдол 6.12

...“Манай байгууллагын удирдлагууд Үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны хэвийн үйл ажиллагааг явуулах, хамтын гэрээ байгуулах боломжоор хангахгүй байх, улмаар хорооны даргын бүрэн эрх нь дууссан гэх үндэслэлээр үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны гишүүдийн татварыг анхан шатны нэгжийн хорооны дансанд шилжүүлэхгүй байх, санхүүгийн тайланг шаардах зэргээр байгууллагын үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны үйл ажиллагаанд саад учруулж байна гэсэн гомдлыг “Өргөө амаржих газар” төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлгийн үйлдвэрчний хорооноос Комисст хандаж ирүүлсэн.

Гомдлыг судалж үзэхэд тус эмнэлгийн удирдлагын зүгээс үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны даргын сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байхад гэрээ шинэчлээгүй гэсэн үндэслэлээр үйл ажиллагааг нь дэмжихгүй байх, улмаар үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүдийн татварын мөнгийг дансанд шилжүүлэхгүй байх, санхүүгийн тайланг шаардах зэргээр үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцсон гэж үзэх үндэстэй байсан.

<sup>31</sup> Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэг.

Иймд Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, эрхийг зөрчихгүй байх, үйл ажиллагаанд нь хүндэтгэлтэй хандах үүргийн хүрээнд тус эмнэлгийн удирдлагуудад Комиссын гишүүний дараах зөвлөмжийг хүргүүлсэн. Үүнд:

- Үйлдвэрчний эвлэлийн хороо нь үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах, ажилтнуудын эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохгүй байх;
- Үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүдийн татвар, хандив зэрэг Үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны өөрөө санхүүжих зарчмыг харгалзан үзэж, аливаа хүндрэл учруулахгүй байх;
- Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийн тухай хуульд заасан Үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны үндсэн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг зөрчихгүй, үйл ажиллагаанд нь хүндэтгэлтэй хандах;
- Байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журамд хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах зохицуулалтыг тусгах;
- Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн талаар нийт ажилтнуудын мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх сургалт зохион байгуулах зэрэг болно...

(Комиссын гишүүний 2022 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 07/38 дугаар зөвлөмж)

Олон улсын үйлдвэрчний эвлэлийн холбооноос 2022 онд олон улсын хэмжээнд зохион байгуулсан санал асуулгад 17 орны 17,770 үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн оролцсоны 47 хувь нь эсэргүүцлээ илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлаж буйд санаа зовниж байна гэж хариулжээ.<sup>32</sup>

### **6.3.2. Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гаргасан гомдол, мэдээлэл түүний шийдвэрлэлт**

Судалгаанд оролцогчдын 279 буюу 13.52 хувь нь хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргасан гэжээ.

<sup>32</sup> Олон улсын үйлдвэрчний эвлэлийн холбооноос 2022 оны 06 дугаар сарын 22-ны өдрөөс 07 дугаар сарын 06-ны өдрийн хооронд хийсэн үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүд оролцсон санал асуулгын үр дүн. <https://www.ituc-csi.org/itucglobalpoll2022-en>

**Хүснэгт 6.11 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргаж байсан эсэх, хувиар**

	Тийм	Үгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	0,87	10,56	11,43
Хуульч, өмгөөлөгч	0,29	0,87	1,16
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	0,78	9,84	10,62
Цагдаагийн алба хаагч	8,67	48,26	56,93
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	1,74	12,98	14,72
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	0,10	0,44	0,54
Сэтгүүлч	0,24	1,16	1,40
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	0,53	1,02	1,55
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	0,29	1,36	1,65
Нийт	13,52	86,48	100,0

Гомдол, мэдээллээ ямар байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтанд хандаж гаргаж байсныг тодруулахад дараах байдалтай байна.

**Хүснэгт 6.12 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргасан байдал**

	Прокурорын байгууллага	Хуульч, өмгөөлөгч	Хүний эрхийн Үндэсний Комисс	Цагдаагийн байгууллага	Шүүх	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	-	-	1	7	10	18
Хуульч, өмгөөлөгч	-	-	1	1	2	4
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	1	-	1	13	-	15
Цагдаагийн алба хаагч	12	6	4	89	59	170
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	1	2	4	15	10	32
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	-	-	1	1	-	2
Сэтгүүлч	-	-	-	3		3
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	1	1	-	2	3	7
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	-	1	1	2	2	6
Нийт	15	10	13	133	86	257

Судалгаанд оролцогчдын 47.67 хувь нь цагдаагийн байгууллагад ханддаг гэжээ. Ажил эрхлэлтээр нь ангилж үзвэл шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны 55.55 хувь, хуульч, өмгөөлөгчдийн 50 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн 42.85 хувь нь шүүхэд ханддаг гэсэн байна.

Мөн судалгаанд оролцогчдын 4.65 хувь нь ХЭҮК-т ханддаг гэсэн бөгөөд голчлон цагдаа болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид энэ хариултыг сонгожээ. Судалгаанд оролцогчдын 34.05 хувь нь хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн асуудлаар хандаж байсан хоёр дахь байгууллагаар прокурорын байгууллагыг сонгосон байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн асуудлаар гомдол, мэдээлэл гаргасан судалгаанд оролцогчдын 15.77 хувь нь гомдол, мэдээлэл гаргасан байгууллага, албан тушаалтнаас буцаж хариу аваагүй гэжээ.

Цагдаагийн алба хаагчдын 52.35 хувь цагдаагийн байгууллагад хандана гэснээс үзэхэд цагдаагийн алба хаагчид төдийгүй бусад оролцогчид хаана гомдол, мэдээлэл гаргах талаар нэгдсэн мэдээлэлгүй өөрсдийн туршлага, салбарын хэмжээнд ханддаг байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан Зөрчлийн тухай хуулийн 5.20 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “хүний эрх хамгаалагчийг доромжлох, гүтгэх, үйл ажиллагааг нь дэмжихгүй байхыг уриалах, албадах арга хэрэглэсэн”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “хүний эрх хамгаалагч нь хүчирхийллийн арга хэрэглэж, тайван бус аргаар үйл ажиллагаа явуулсан, явуулахыг уриалсан, хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааг хувийн ашиг сонирхолд ашигласан, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан” тохиолдолд учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүн, хуулийн этгээдийг торгох талаар нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

Гэвч Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн эсвэл хүний эрх хамгаалагч бусдын эрх зөрчсөн үед харьяалан шийдвэрлэх байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтныг заагаагүй, орхигдуулсан байна. Энэ нь хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн болон хүний эрх хамгаалагч бусдын эрхийг зөрчсөн үед хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй, хууль хэрэглээний эргэлзээтэй байдлыг бий болгож, улмаар гомдол гаргасан зарим иргэдийн хэргийг хаасан тохиолдол гарчээ.



### Тохиолдол 6.13

...Хүүхдийн эрх болон хүний орон байраар хангагдах эрхийн чиглэлээр олон жил ажиллаж, нийслэл, дүүрэг зэрэг төрийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтнуудад зүй ёсны шаардлага тавьснаасаа болж бусдад гүтгүүлж хууль хяналтын байгууллагаар шалгагдаж байна. Надтай холбогдуулж цагдаагийн байгууллагад гүтгэсэн шинжтэй гомдол гаргасан бол буцаагаад би ч хэрэг үүсгүүлэн шалгуулж байна...

Иргэдийн орон байртай байх эрхийг хамгаалах ажилд маань зориуд саад учруулсан ашгийн төлөө байгууллага, түүний эрх бүхий этгээдүүдийг Зөрчлийн тухай хуулийн 5.20 дугаар зүйлд заасан зөрчилд холбогдуулан дүүргийн цагдаагийн газарт гомдол гаргасан. Гэтэл Зөрчлийн тухай хуульд Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль зөрчсөн байгууллага, хувь хүнд хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байтал Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд энэ зөрчлийг аль байгууллага шалган шийдвэрлэхийг зохицуулахгүй орхисноос зөрчигдсэн эрхээ сэргээлгэж чадахгүй, хэл амтай гэсэн цол гуншинтай явна...

Дүүргийн цагдаагийн байгууллага зөрчлийн хэрэг нотлогдоогүй үндэслэлээр миний гомдлыг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн тул прокурорын байгууллагад гомдол гаргахад хяналтын прокурор "... зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны харьяаллаар аль байгууллага шалган шийдвэрлэх нь заагдаагүй" гэсэн үндэслэлээр мөн татгалзаж шийдвэрлэсэн. Дүүргийн ерөнхий прокурорт гомдол гаргахад худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийн шинжтэй эсэхийг тогтоолгохоор цагдаагийн байгууллагад шилжүүлсэн...

(Иргэний нийгмийн байгууллагын хүний эрх хамгаалагч "Н"-тэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)

Баянзүрх дүүргийн Цагдаагийн газраас хүний эрх хамгаалагч "Н"-ийн гомдлыг шалгаад түүний ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээллийг олон нийтэд тараасан, мөн хүний эрх хамгаалагчийг доромжилсон талаар шалгуулахаар зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээллийг хүлээн авахаас татгалзсан нь хууль зүйн үндэслэлгүй байна гэж тус дүүргийн Ерөнхий прокурор дүгнэж дахин хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээж, шалгуулахаар материалыг тус дүүргийн Цагдаагийн газрын Нэгдүгээр хэлтэст хүргүүлсэн байна.<sup>33</sup>

Энэ байдал нь Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөтэй байгаа тул хууль хоорондын уялдаа холбоог хангах үүднээс Комиссоос УИХ-д Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн үзэл, баримтлал, танилцуулга, хуулийн төслийг боловсруулан хүргүүлсэн.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Баянзүрх дүүргийн прокурорын газрын 2022 оны 10 дугаар сарын 24-ний 4/1545 дугаар өдрийн хариу мэдэгдэх хуудас.

<sup>34</sup> ХЭҮК-ын 2022 оны 10 дугаар сарын 21-ний өдрийн 01/1058 дугаар албан бичиг.

**Хүснэгт 6.13 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсэн талаарх гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэсэн байдал**

	Эрх зөрчсөн этгээд, байгууллагад захиргааны арга хэмжээ (торгох, шийтгэх, албан тушаал бууруулах, ажлаас халах, эрхийг нь хасах) авсан	Намайг болон эрх нь зөрчигдсэн иргэнийг хамгаалалтад авсан	Зөвлөгөө өгч, холбогдох албан тушаалтан, байгууллагад шилжүүлсэн	Ямар нэгэн арга хэмжээ аваагүй, гомдлыг шийдвэрлээгүй	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	2	4	8	3	1	18
Хуульч, өмгөөлөгч	2	-	2	1	1	6
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	6	1	5	4		16
Цагдаагийн алба хаагч	71	33	50	17	6	177
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	4	5	10	14	1	34
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	-	1	1	-	-	2
Сэтгүүлч	1	-	1	2	1	5
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	-	-	7	3	1	11
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	2	1	2	1		6
Нийт	88	45	86	45	11	275

Хүний эрх зөрчигдсэн гомдол, мэдээлэл гаргасан 275 оролцогчийн 32 хувь нь эрх зөрчсөн этгээд, байгууллагад захиргааны арга хэмжээ (торгууль, шийтгэл, албан тушаал бууруулах, ажлаас халах, тодорхой үйл ажиллагаа явуулах эрхийг нь хасах зэрэг) авсан гэж хариулжээ. Дийлэнх оролцогчийн асуудлыг ямар нэгэн байдлаар шийдвэрлэсэн гэсэн бол 20.43 хувь нь ямар нэгэн арга хэмжээ аваагүй, гомдлыг шийдвэрлээгүй, мэдэхгүй гэжээ. Тухайлбал: судалгаанд оролцсон цагдаагийн алба хаагчийн 12.84 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 38.88 хувь нь шийдвэрлээгүй гэсэн байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсэн тухай гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэсэн байдлыг тухайн гомдол, мэдээллийг хүлээн авсан байгууллагатай харьцууллаа. Үүнээс аль байгууллага хүний эрх

хамгаалагчийн гомдол, мэдээллийг хэрхэн шийдвэрлэж байгааг нарийн харах боломжтой юм. Цагдаагийн байгууллагад гаргасан хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаарх гомдол, мэдээллийн 33.83 хувийг эрх зөрчсөн этгээд, байгууллагад захиргааны арга хэмжээ (торгох шийтгэл, албан тушаал бууруулах, ажлаас халах, тодорхой үйл ажиллагаа явуулах эрхийг нь хасах) авч шийдвэрлэсэн гэжээ. Эдгээр байгууллагад ирсэн гомдол, мэдээллийн 78 хувийг шийдвэрлэсэн гэсэн бол цагдаагийн байгууллага 21.8 хувь, прокурорын байгууллага 30 хувь, шүүх 11.62 хувь нь ирүүлсэн гомдол, мэдээллийг шийдвэрлээгүй гэж хариулсан байна.

Хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцооны үйл ажиллагаа хэрэгжиж эхэлсэн үеэс Комисс хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдөж болзошгүй, зөрчигдсөн асуудлаар Комиссын гишүүний санаачилгаар болон иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн 30 гаруй гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, ажиллагаа хийн, шалган шийдвэрлэсэн. Эдгээрээс 7 гомдол гаргагчийн үйл ажиллагаа нь хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа байсан тул хүний эрх хамгаалагч болохыг тодорхойлсон. Мөн хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж болзошгүй шалтгаан, нөхцөлийг арилгуулахаар Комиссын гишүүний 7 зөвлөмжийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд хүргүүлсэн.<sup>35</sup>

Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай тунхаглалын 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Энэхүү тунхаглалд дурдсан хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах зэргээр хүний эрх, эрх чөлөөг ханган биелүүлэх явцад эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хүн бүр ганцаар болон бусадтай нэгдэж эрхээ хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ бодитоор сэргээлгэх эрхтэй”, мөн зүйлийн 3.а дахь хэсэгт “Төрийн албан хаагч болон төрийн байгууллагаас явуулж байгаа хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн бодлого, үйл ажиллагааны талаар өргөдөл, хүсэлт, бусад тохиромжтой арга хэрэгслээр дотоодын шүүхийн, захиргааны, хууль тогтоох байгууллага, эсвэл тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны эрх бүхий бусад байгууллагад гомдол гаргаж нэн даруй шийдүүлэх” талаар баталгаажуулсан.

Хүний эрх хамгаалагчид нь хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулдаг үндэсний болон гадаад улсын, бүс нутгийн болон олон улсын байгууллагатай харилцах, хамтран ажиллах, төрийн байгууллага, албан тушаалтныг хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, хангах, хамгаалах чиг үүргээ биелүүлэхтэй холбоотойгоор санал, хүсэлт, гомдол гаргах, хүний эрхийн зөрчил, хууль бус үйлдэлд анхаарлыг нь хандуулах, энэ талаар бусдад мэдээлэх зэрэг эрхтэй болно.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтийн талаар энэ илтгэлийн хавсралт хэсгээс үзнэ үү.

<sup>36</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг.

Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд дараах нийтлэг үүргийг хүлээнэ.<sup>37</sup> Үүнд:

- хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, зөрчихгүй байх;
- үйл ажиллагаанд нь хүндэтгэлтэй хандах;
- хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үйл ажиллагаа явуулах боломж бүрдүүлэх;
- шаардлагатай мэдээллээр хангах;
- хуульд заасан үндэслэлгүйгээр хүний эрх хамгаалагчид аливаа хэлбэрээр халдахгүй байх;
- хүний эрх хамгаалагчийн үйлдлийг хамгаалах зохицуулалтыг байгууллагын дотоод журамд тусгаж, хэрэгжүүлэх, сургалт зохион байгуулах зэрэг болно.

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэсэн, эсхүл шууд шийдвэрлэх боломжгүй бөгөөд удаан хугацаанд шийдвэрлэгдэх асуудлаар хариуг биечлэн амаар буюу харилцах утсаар, эсхүл бичгийн зэрэг тохиромжтой хэлбэрээр мэдэгдэх ёстой байна. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд уг хугацааг тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно. Хугацаа сунгасан тухай өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ” гэж заасан.

Гэтэл Засгийн газар хүний эрхийн асуудлаар тайлбар хүссэн албан бичгийн хариуг хуульд заасан хугацаанд өгөхгүй хэтрүүлэх, хариу мэдэгдээгүй байх зэргээр хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд хүндэтгэлгүй хандах тохиолдол гарч байна.

#### Тохиолдол 6.14

*...Монгол Улсын Засгийн газраас “...Стратегийн бүтээн байгуулалтын талаар аль нэг иргэний нийгмийн байгууллага, ард түмний нэр барьж, тооцоо судалгаагүйгээр ярьж тасалдуулахыг хорлон сүйтгэх үйл ажиллагаа гэсэн зүйчлэлээр өргөдөл, гомдлыг хууль хяналтын байгууллагад өгч шалгуулах, алдагдсан боломжийн өртгийг нэхэмжилнэ...” хэмээн мэдээлэл хийсэн. Энэхүү мэдээлэл нь “Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээгээр хамгаалагдсан эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, мэдээлэл хайх, олж авах, түгээх эрхийг үгүйсгэж*

<sup>37</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэг.

иргэний дуу хоолойг төрийн зүгээс боомилсон, иргэний нийгмийн байгууллага, хүний эрх хамгаалагчийн нэр хүндэд халдаж, аюулгүй байдалд нь эрсдэл учруулсан, хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй үйлдэл хэмээн үзэж байна. Энэ нь Монгол Улс НҮБ-ын гишүүн орныхоо хувьд олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө хүлээсэн үүргээсээ ухарсан үйлдэл юм” гэсэн албан бичгийг Монгол Улсын Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэд Хүний эрхийн форумын гишүүнчлэлтэй төрийн бус байгууллагаас 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдөр хүргүүлсэн боловч албан бичгийн хариуг хуульд заасан хугацаанд гаргаж өгөөгүй 2022 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдрийг хүрч байгаа нь Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах, шаардлагатай мэдээллээр хангах үүргээ хангалтгүй биелүүлж байна гэжээ. Үүнийг тодруулахад ЗГХЭГ-аас 2022 оны 11 дүгээр сарын 23-ны өдөр хариу мэдэгдсэн байв.

Комисс цаашид төрийн байгууллага, албан тушаалтан иргэдээс өргөдөл, гомдол гаргах эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрэн хангахад анхаарч ажиллахын сацуу иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан өргөдөл, гомдлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн болон шийдвэрлэх боломжгүй нөхцөлд энэ тухай тайлбарыг өргөдөл, гомдол гаргасан иргэнд хуулийн хугацаанд хариу мэдэгдэж байхыг зөвлөж Монгол Улсын Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэд албан бичиг хүргүүлсэн...

(ХЭҮК-ын 2022 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн 07/1282 дугаар албан бичиг)

Хүний эрх хамгаалагчид төрийн байгууллага албан тушаалтанд гомдол, мэдээлэл, санал хүсэлт гаргах нь хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаанд тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлүүлэх, хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хууль ёсыг сахиулах зэрэгт ач холбогдолтой юм. Иймд төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтан, үүрэг хүлээгчид хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандаж, шаардлагатай мэдээллээр хуульд заасан хугацаанд нь хариу мэдэгдэх нь зүйтэй байна.

### **6.3.3. Хэвлэл мэдээлэл болон цахим орчин дахь хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой асуудал**

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах тохиолдолд энэ нь хуульд заасан, мөн бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах зэрэг зорилгыг хамгаалахад зохих ёсоор нийцэх ёстой. Интернетээр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхэд аливаа хязгаарлалт тавихдаа эдгээр шалгуурыг мөрдөх юм. НҮБ-ын Хүний эрхийн Хорооны 2020 оны 37 дугаар Ерөнхий зөвлөмжийн 3 дахь хэсэгт зааснаар Иргэний

болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын оролцогч улсууд нь итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг бүхэлд нь хүндэтгэн сахих хууль зүйн үүрэгтэй болно гэжээ.<sup>38</sup>

Комисс нь “Хүний эрх хамгаалагч залуус” төрийн бус байгууллагатай хамтран 2022 оны 07 дугаар сарын 24-ний өдрөөс эхлэн хүний эрх хамгаалагчдын талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, нийгмийн сүлжээгээр гарч буй мэдээлэлд мониторинг, дүн шинжилгээ хийн ажиллаж байна.

### Тохиолдол 6.15

... Байгаль орчны чиглэлээр ажилладаг хүний эрх хамгаалагч “С”-тэй холбоотой мэдээлэл 2022 оны 07 дугаар 24-ний өдөр ХБНГУ-ын мэдээллийн posvox.com сайтад нэр бүхий хаягаас түүнийг ОХУ-ын иргэнтэй хамтран Монгол Улсын дотооддоо цахилгаан эрчим хүч бий болгох төслүүдийг зогсоож, хорлон сүйтгэх ажиллагааг хийж байна хэмээн мэдээлэл гаргажээ.

Энэхүү мэдээллийг нь 2022 оны 08 дугаар сарын 06-ны өдөр нэр бүхий сайт болон твиттерийн олон дагагчтай хаягуудаас нийтэлснээр түүнийг цахим орчинд тухайлбал: фэйсбүүк, твиттер зэрэгт гадны тагнуул, гадны гар хөл, эх орноосоо урвагч зэргээр цоллон, үзэн ядсан үг хэллэг олон гарсан...

... 2022 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдөр Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Х.Нямбаатар хийсэн мэдээлэлдээ: “С” билүү, хэн билээ? Нэг ийм төрийн бус байгууллага яриад байдаг. Дандаа улсын эрх ашгийн эсрэг явдаг ийм хэдэн бүлэг хүмүүсээс болж, өнөөдөр УИХ дээрх Холбоо, сангийн тухай хуулийн төсөл үндсэндээ гацчихаад байна. Манай хойд талын усан цахилгаан станцын төслийг гацаасан хүмүүсийн нэг бол яг саяны хүмүүс тэр гадны иргэдтэй харилцаж байсан зэрэг ийм асуудлууд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч байсан. Гэтэл өнөөдөр УИХ-ын дарга яагаад ийм хүмүүсийн үгнээс болж УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийг зөрчөөд байгаа юм бэ? Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг хэн нэгэн хүн өөрийн үзэмжээрээ гацааж зогсоох ёсгүй. Бид Монголчууд бусад улс орнуудын адилаар стратегийн дутагдалтай улс орны жагсаалтаас гарах ёстой...<sup>39</sup>

(“Хүний эрх хамгаалагч “С”-тэй холбоотой мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээ”-ний хэсгээс)

ХБНГУ-ын мэдээллийн posvox.com сайт нь хүссэн хүн бүр бүртгүүлэн орж, нийтлэл бичиж, контент оруулдаг үзэл бодлын талбар сайт юм. Энэ сайтад Глэнн Паркер нэртэй хаягаас оруулсан мэдээлэлд Хүний эрх хамгаалагч “С”-ийн талаар Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим орчинд давтагдсан байдлаар 40 орчим мэдээ мэдээлэл нийтлэгдсэн. Түүнийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 19 дүгээр зүйлд

<sup>38</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3884725#record-files-collapse-header>

<sup>39</sup> Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Х.Нямбаатарын 2022 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдрийн ярилцлага, Парламент тв шууд дамжуулалт.  
[https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=519724030044948](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=519724030044948)

заасан эх орноосоо урвах, хорлон сүйтгэх гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгаж эхэлсэнтэй холбоотойгоор түүнийг “гадны агент, тагнуул, эх орноосоо урвагч, хөгжлийн төсөл гацаагч, үндэсний эв нэгдлийг бусниулагч...” хэмээн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим орчинд түүнийг гутаан доромжлох болсон.

Гэм бурууг шүүхээр эцэслэн тогтоогдоогүй байхад хүний эрхэм чанар, ажил хэргийн нэр хүндэд халдах, нотлогдоогүй үйлдлийн талаар нийгмийн сүлжээгээр мэдээлэх, түгээх, айлган сүрдүүлсэн мэдэгдэл, ярилцлага өгөх зэрэг нь түүнийг ялгаварлан гадуурхалтад өртөх нөхцөлийг бүрдүүлж, улмаар эрүүл мэнд, сэтгэл санаа, амь насанд нь аюул, эрсдэл дагуулж болзошгүй нөхцөл байдалд хүргэсэн.

### Тохиолдол 6.16

*...Хүний эрх хамгаалагч, сэтгүүлч “М”-ийн талаар Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим орчинд давтагдсан байдлаар 30 орчим мэдээ, мэдээлэл нийтлэгдсэн. Үүний дотор 2022 оны 03 дугаар 02-ны өдрийн Fact.mn сайтад шүүхээр эрүүгийн хэрэг эцэслэгдэн шийдвэрлэгдээгүй байхад түүнийг 20 орчим төрийн бус байгууллага, хөдөлгөөний тэргүүн, УЗ-ийн гишүүнчлэлтэй, “Гадны тагнуул” гэсэн байна...<sup>40</sup>*

*(“Хүний эрх хамгаалагч “М”-тэй холбоотой мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээ”-ний хэсгээс)*

Уг үйл явдлын эргэн тойронд НҮБ-ын Хүний эрх хамгаалагчийн асуудал эрхэлсэн тусгай илтгэгч Мэри Лолор 2022 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдөр Женев дэх Монголын төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Засгийн газарт хандаж гаргасан мэдэгдэлдээ “Монгол Улсын Засгийн газраас үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван замаар жагсах, цуглах эрхээ эдэлсний төлөө хүний эрх хамгаалагчийг мөрдөн шалгаж буйд санаа зовниж байна. Бүтээн байгуулалтын төсөлд хөндлөнгөөс оролцож буй хүмүүсийг “Хорлон сүйтгэсэн” гэх үндэслэлээр шалгана гэдгээ илэрхийлж, үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсах цуглахыг гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй хэмээн үзсэнд санаа зовниж байна.” гэжээ.<sup>41</sup>

Фронт Лайн Дефендэрс (Front Line Defenders)<sup>42</sup> болон Хүний эрх

<sup>40</sup> <http://www.fact.mn/451894.html>

<sup>41</sup> <https://srdefenders.org/mongolia-investigation-into-woman-human-rights-defender-environmentalist-sukgherel-dugersuren-joint-communication/>

<sup>42</sup> Фронт Лайн Дефендэрс (Frontline defenders) нь олон улсын хүний эрхийн байгууллага эрсдэлд орсон хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах тусгай зорилготойгоор 2001 онд Ирланд Улсын нийслэл Даблин хотод үүсгэн байгуулагдсан. НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлийн тусгай статус, Европын Зөвлөлийн хамтрагчийн статустай байгууллага бөгөөд олон улсын, бус нутгийн болон орон нутгийн түвшинд буцалтгүй тусламж, чадавхыг бэхжүүлэх, олон нийтэд таниулах, сүлжээ байгуулах, өмгөөлөл хийхэд дэмжлэг үзүүлэх замаар эрсдэлд орсон хүний эрх хамгаалагчдын

болон хөгжлийн Азийн Форум (FORUM-ASIA)<sup>43</sup> зэрэг байгууллагуудаас “Монгол Улс нь хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах талаар олон улсад зарласан улс орнуудын нэг юм. Тиймээс хүний эрх хамгаалагчид үйл ажиллагааныхаа төлөө мөрдөн мөшгүүлэхгүй байх баталгааг эдлэх эрхтэй. Иргэнийг хамгаалах зорилготой хуулийг хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагааны зохиомол хэргийг яллахад ашиглах ёсгүй юм.” гэсэн агуулга бүхий мэдэгдэл гаргасан байна.

НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос<sup>44</sup> Монгол Улсын эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилтийн талаарх 5 дахь илтгэлийг хэлэлцээд 2022 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдрийн 60 дугаар хурлаар гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжийн 10 дахь хэсэгт Монгол Улс 2021 онд баталсан Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн дараах асуудалд анхаарал хандуулсан байна. Үүнд:

- Хүний эрх хамгаалагчид, онцгойлон эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хамгаалахын төлөө ажиллаж буй хүмүүсийн эсрэг төрийн эрх баригчид, хувийн хэвшлийн байгууллагууд айлган сүрдүүлсэн, дарамталсан, хэлмэгдүүлсэн талаарх мэдээлэл;
- Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.3 дахь хэсэг буюу “хүний эрх, эрх чөлөө, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаах” гэсэн хэсэг нь төр, эрх бүхий байгууллагаас хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааг хязгаарлах, үйл ажиллагааг нь хууль бус гэж эрсдэлийг дагуулсан гэж үзэж байна.
- Эрүүгийн хуульд заасан Гадаадын тагнуулын байгууллагатай хамтран ажиллах (19.4), хорлон сүйтгэх (19.6) гэмт хэрэгт хууль ёсны үйл ажиллагаа явуулсан хүний эрх хамгаалагчдыг яллах зорилгоор ашигласан гэх мэдээлэл, мөн энэ хүрээнд хүний эрх хамгаалагч “С” нь томоохон бүтээн байгуулалтын төслийн байгаль орчин, нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийн талаар санаа зовж

---

хамгаалалт, аюулгүй байдлын тусламжийг үзүүлдэг.

[https://1209.mn/wp-content/uploads/2022/08/UA\\_Mongolia\\_Sukhgerel\\_Dugersuren\\_09082022\\_FV.pdf](https://1209.mn/wp-content/uploads/2022/08/UA_Mongolia_Sukhgerel_Dugersuren_09082022_FV.pdf)

<sup>43</sup> Хүний эрх болон хөгжлийн Азийн Форум (FORUM-ASIA) нь НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл болон Зүүн Өмнөд Азийн Засгийн газар хоорондын Хүний эрхийн Комисст зөвлөх статустай хүний эрхийн байгууллага бөгөөд 1991 онд Тайландын Нэгдсэн Вант Улсын нийслэл Бангкок хотод байгуулагдсан. Азийн 23 орны 85 гишүүн байгууллагуудаас бүрддэг. Азийн болон бусад улс орнуудад хүний эрхийн судалгаа, сургалт, сурталчилгаа, чадавх бэхжүүлэх замаар хүний эрх, тогтвортой хөгжлийн төлөө хөдөлгөөнийг өрнүүлэх зорилготой, ашгийн төлөө бус, сүлжээ байгууллага юм. [https://forum-asia.org/?p=37251&fbclid=IwAR3AMSFFGptAzuzmOV8fGbonhOr0HYD7ioJ5KGqxUcFJ\\_JA5dH5gS0L3ghI](https://forum-asia.org/?p=37251&fbclid=IwAR3AMSFFGptAzuzmOV8fGbonhOr0HYD7ioJ5KGqxUcFJ_JA5dH5gS0L3ghI)

<sup>44</sup> E/C.12/MNG/CO/5- [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=115](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=115)



байгаагаа илэрхийлснийх нь төлөө Эрүүгийн хуулийн дагуу эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгаж буй асуудал болно.

Хорооноос дээрх асуудлыг хэлэлцээд Монгол Улсын Засгийн газарт дараах зөвлөмжийг өгсөн байна. Үүнд:

- Хүний эрх хамгаалагчдын эсрэг төрийн эрх баригчид болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын заналхийлэл, халдлага, дарамт шахалт, айлган сүрдүүлэлтийг үр дүнтэй шийдвэрлэх, үүнд хүний эрхийн зөрчил, зөрчлийг бүрэн, шуурхай, хараат бусаар мөрдөн шалгах, гэм буруутай этгээдийг шударга шүүхээр шүүж, үр дүнтэй арга хэмжээ авах, гэм хорыг арилгах арга хэмжээ авах, хохирогчдод зохих нөхөн төлбөр олгох;
- Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс хүний эрх хамгаалагчдын чадавхыг бэхжүүлэх, мөн хуулийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн баталгаагаар хангах, Эрүүгийн хууль, бусад хууль тогтоомжийг хүний эрх хамгаалагчдын эсрэг ашиглах, хууль ёсны үйл ажиллагааных нь төлөө яллах, шийтгэхэд ашиглахгүй байх баталгааг хангах;
- Хүний эрх хамгаалагчдын үйл ажиллагааны ач холбогдлыг харуулсан сурталчилгааны ажлыг явуулах, ингэснээр аливаа төрлийн айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх, хэлмэгдүүлэхээс айхгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- “С” зэрэг хүний эрх хамгаалагчдыг гэмт хэрэгт тооцсон хэргийг яаралтай шалгаж, аливаа бүтээн байгуулалтын төслийн байгаль орчин, нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийн талаар санаа зовнилоо илэрхийлснийх нь төлөө түүнийг гэмт хэрэгт тооцохгүй байх;
- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос 2016 онд хүний эрх хамгаалагчдын талаар гаргасан мэдэгдлийг үзнэ үү гэжээ.<sup>45</sup>

НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газраас 2021 онд хийсэн “Номхон далайн бүсийн сонгогдсон 7 улсын хүний эрх хамгаалагчдын нөхцөл байдлын талаарх судалгаа”-ны тайланд хүний эрх хамгаалагчдад учирч буй дарамт, шахалт, заналхийллийн дараах хэлбэрүүд гарч байна. Тухайлбал: хүний эрх хамгаалагчдын шүүмжлэл, эсэргүүцлийн үзэл бодлыг дарах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсах, цуглах, иргэдийн оролцоо, мэдээлэл хүлээн авах, түгээх эрхийг хязгаарлаж байна. Мөн хэвлэл мэдээллийн салбарын хууль болон хэвлэлийн эрх, эрх чөлөөг хумьсан Эрүүгийн хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалан чөлөөт хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөө хэрэгжилт хангагдахгүй байна. Ялангуяа хүний эрх хамгаалагч эмэгтэйчүүдийн нэр хүндийг цахим сүлжээнд гутаан доромжлох, түүнчлэн эрх нь зөрчигдсөн хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг

<sup>45</sup> E/C.12/2016/2.- [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2016%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2016%2F2&Lang=en)

сэргээх үр дүнтэй арга хэмжээ авдаггүй, хүний эрх хамгаалагчдын гаргасан гомдлыг хуулийн байгууллага шалгадаггүй байна гэжээ.<sup>46</sup>

Хүний эрх хамгаалагчтай холбоотой олон улсын баримт бичигт “Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх цахим орчинд мөн адил хүчинтэй байна. Улс орнууд интернэт, тоон мэдээллийн технологийн хэрэглээнд тэгш эрхийг дэмжиж, тэгш хүртээмжтэй орчинг бий болгох хэрэгтэй. Интернэт харилцаа холбооны талаар гаргасан төрийн аливаа хууль тогтоомж нь итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд мөрддөг олон улсын стандартад заасан шалгууруудыг нэг бүрчлэн дагаж мөрдөх шаардлагатай. Зөвхөн тухайн нийгмийн зөрчилтэй асуудлыг хэлэлцсэн, эсвэл тухайн Засгийн газарт шүүмжлэлтэй хандсан гэсэн шалтгаанаар цахим агуулгыг шүүж дамжуулах, цахим хуудас, гадаад мэдээ, бусад үйлчилгээг хаах эсвэл тэдгээрийг сонгож дамжуулах нь эдгээр стандартад үл нийцнэ”<sup>47</sup> гэж заасныг анхаарах нь зүйтэй юм.

#### **6.4. ХҮНИЙ ЭРХ ХАМГААЛАГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ТОГТОЛЦООГ БЭХЖҮҮЛЭХ ШААРДЛАГА, ТУЛГАМДАЖ БҮЙ АСУУДАЛ**

##### **6.4.1. Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын ажлын орчин, нөхцөл, бусад хүний эрх хамгаалагчтай харилцах, эрхийг нь хамгаалахад тулгарч буй бэрхшээл**

Хүний эрх хамгаалагчдын нэр төр, бие махбод, сэтгэлзүйн халдашгүй байдал, эрх чөлөө, аюулгүй байдлыг үр дүнтэй хамгаалах нь хүний эрх хамгаалагчдын эрхийг хамгаалах урьдач шаардлага юм. Ялангуяа хүний эрх хамгаалагчид ажлын онцлогоосоо шалтгаалан хувийн амьдралд нь үндэслэлгүйгээр хөндлөнгөөс оролцохоос хамгаалуулж, түүнчлэн хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй явуулахын тулд эх сурвалжаа нууцлах, үйлчлүүлэгчдийнхээ хувийн нууцыг хүндэтгэх шаардлагатай байдаг.

Судалгаанд оролцсон хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдаас хүний эрх хамгаалагчийн хувьд ажил үүргээ гүйцэтгэхэд эрх нь зөрчигдөх нөхцөл байдал, ажлын орчин, бусад хүний эрх хамгаалагчтай хэрхэн харилцдаг, хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагааны талаарх ойлголтыг тодруулсан.

<sup>46</sup> “Номхон далайн бүсийн сонгогдсон 7 улсын хүний эрх хамгаалагчдын нөхцөл байдлын талаарх судалгаа”, 2021 он. Уг судалгаанд Папау Шинэ Гвиней, Соломоны Арлууд, Вануату, Маршаллын Арлууд, Киривати, Тувалу, Фижи зэрэг улс хамрагдсан байна. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/OHCHR\\_Situation-of-Human-Rights-Defenders-in-the-PacificDEC21-HRv1.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/OHCHR_Situation-of-Human-Rights-Defenders-in-the-PacificDEC21-HRv1.pdf)

<sup>47</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

**Хүснэгт 6.14 Ажлын чиг үүргээ гүйцэтгэхэд хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдах магадлалтай нөхцөлийг эрэмбэлсэн байдал, ажил эрхлэлт, хувиар**

	Ажлын ачаалалтай холбоотой бухимдал, сэтгэл гутрал их байдаг	Ажлын ачааллын улмаас ажил цалгардах, тухайн тохиолдолд зарцуулах цаг бага	Зайлшгүй шаардлагатай нөхцөлд иргэнийг баривчлах, мэдүүлэг авахад зааварчилгаа мөрдөх боломжгүй нөхцөл үүсдэг	Тухайн нөхцөл байдлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар хууль, журмын мэдээлэл, зааварчилгаа дутмаг	Хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдах нөхцөл үүсэж байгаагүй	Хэрэг, маргааны талаар олон нийт, хэвлэлээр буруу, зөрүүтэй мэдээлэл тардаг
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	6.74	1.49	0.72	0.93	0.41	1.80
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	6.38	0.82	0.62	1.34	0.21	1.90
Цагдаагийн алба хаагч	37.06	5.61	4.22	7.41	1.08	5.61
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	10.14	0.87	1.49	1.39	0.26	1.49

Хууль сахиулах байгууллагын судалгаанд оролцогчдын 60.32 хувь нь ажлын ачаалалтай холбоотой бухимдал, сэтгэл гутрал их байдаг гэсэн хариултыг цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид ихэвчлэн сонгосон нь дараах нөхцөл шалтгаантай холбоотой байна. Үүнд:

- Цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид ихэвчлэн нэг ээлжид 24 цагаар ажилладаг төдийгүй цагийн хуваарийн шахуу байдал, гэнэтийн тохиолдол, удирдлагын менежментийн алдаа, хүний нөөцийн хомсдол зэргээс шалтгаалан хуваарьт цагаас хэтрүүлэн ажиллах тохиолдол ихээр тулгардаг. Үүнээс үүдэн бие махбодын хувьд бүрэн амарч чаддаггүй нь тухайн алба хаагчийн бусадтай харилцах байдалд сөргөөр нөлөөлдөг.
- Ажлын ачаалалтай холбоотой асуудлыг байгууллагын удирдах албан тушаалтнуудад мэдэгддэг боловч удирдлагын зүгээс үл хайхрах хандлага гаргадаг тул ажил үүргээ мэргэжлийн өндөр түвшинд гүйцэтгэх, хэвийн явуулах сонирхол буурдаг.
- Ажлын ачаалалтай дүйцэхүйц цалин урамшуулал авдаггүй тул хувийн амьдрал нь орхигдон, улмаар нийгмийн хамгааллын

асуудал хүндрэлтэй болж, ажлын гүйцэтгэлд сөрөг нөлөөлөл үзүүлдэг.

- Олон нийтийн дунд ихэвчлэн нөхцөл байдлаас зөрүүтэй сөрөг мэдээлэл гардагт сэтгэл хангалуун бус, нөхцөл байдлыг залруулах үйл ажиллагаанууд төдийлөн зохион байгуулагддаггүй нь олон нийтийг буруутгах хандлага, бухимдал хуримтлагдаж улмаар ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ хүний эрхийг зөрчих шалтгаан болдог.

Шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо жил ирэх тутам өсөж байгаагаас шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны ажлын ачаалал нэмэгдэх болсон. Тухайлбал: бүх шатны шүүх 2014 онд нийтдээ 48.6 мянган хэрэг шийдвэрлэж байсан бол 2021 онд 80.4 мянга болж өссөн байна.<sup>48</sup> Энэ нөхцөл байдал шүүгчид, шүүхийн захиргааны ажилтнуудад ажлын ачааллаас үүдэлтэй бухимдалд орох, сэтгэл гутрал үүсэх шалтгаан болж байна.

Монголын Хуульчдын холбооноос 2019 онд хийсэн “Шүүгчид үзүүлэх сэтгэл зүйн үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлага, нөхцөл боломж” судалгаанаас үзэхэд “...Шүүгчдийн 91 хувьд сэтгэл зүйн үйлчилгээ шаардлагатай. Нийт шүүгчдийн 50-иас дээш хувьд нойргүйдэх, толгой өвдөх, амархан ядрах шинжүүд, 40-өөс дээш хувьд санаа зовних, байнга ажлаа бодох, уурлах бачимдах гэх мэт стрессээс үүдэлтэй сэтгэл зүйн шинжүүд илэрдэг”<sup>49</sup> гэж дурдагдсан нь энэхүү судалгааны үр дүнг бататгаж байна. Иймд ажлын ачааллаас үүдэлтэй, бухимдал сэтгэл гутрал нь хүний эрх зөрчигдөхөд нөлөөлж буй нэг хүчин зүйл болж байгааг анхаарах нь зүйтэй юм.

Хууль сахиулах байгууллагын оролцогчдын 40.92 хувь нь тухайн нөхцөл байдлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар хууль, журмын мэдээлэл, зааварчилгаа дутмаг гэжээ. Энэ нь дараах хүчин зүйлээс хамаарч байна. Үүнд:

- Нийгэм, цаг үеийн нөхцөл байдлаас хамааран хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагааны агуулга, хамрах хүрээ, явагдах хэлбэр олон талт байдлаар өөрчлөгдөж байна. Тухайн нөхцөл байдалтай уялдуулан хууль тогтоомж, холбогдох журмыг шинэчилж, хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдыг чадавхжуулах сургалт, мэдээлэл нэмэгдэж байгаа ч үр дүн, чанарыг дээшлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Ялангуяа хууль сахиулах байгууллагын удирдах албан тушаалтнуудаас

<sup>48</sup> <https://court2.6.kho.gov.mn/news/514--.html>

<sup>49</sup> Монголын Хуульчдын холбоо, “Шүүгчид үзүүлэх сэтгэл зүйн үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлага, нөхцөл боломж” судалгааны тайлан, УБ, 2019 он.  
<https://docs.google.com/file/d/1I-DJ7cqEHQDxcRSEJfnlFbglGdoGhdgZ/edit>

өгч буй зарим заавар, зааварчилгаа хүний эрх хамгаалагчдын эрхийг хамгаалах бодит нөхцөл байдалтай уялдахгүй байна. Тухайлбал: тайван, жагсаалын нийтлэг нөхцөл байдалд өөрчлөлт ороогүй байхад хүчирхийлэл үйлдсэн, үйлдэхийг уриалсан тодорхой бүлэг, этгээдэд арга хэмжээ авалгүй жагсаалыг бүхэлд нь тараах зорилгоор тусгай хэрэгсэлтэй цагдаа, дотоодын цэргийн бие бүрэлдэхүүнийг ашиглах, ашиглахаар завдах зэргээр илэрч байна.

- Хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой хууль тогтоомж, холбогдох журам, зааварчилгаа, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагуудыг нэгдсэн мэдээллээр хангах, харилцан уялдаатай байдлыг дэмжих оновчтой зохицуулалт дутмаг байна. Энэ хүчин зүйлээс шалтгаалан хууль сахиулах алба хаагчид болон хүний эрх хамгаалагчдын дунд үл ойлголцол, таагүй харилцаа үүсэх, цаашлаад хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдөх тохиолдол бий болж байна.

**Хүснэгт 6.15 Хэрэгт холбогдогчдоос ганцаарчилсан тайлбар, мэдүүлэг авах, хүсэлт сонсох боломжтой өрөө, орчин (сандал ширээ бусад багаж хэрэгсэл) хүрэлцээтэй байдаг эсэх, хувиар**

	Хүрэлцээтэй	Хүрэлцээгүй	Байхгүй	Мэдэхгүй
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	1.95	5.09	3.65	1.39
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	4.78	4.48	1.70	0.31
Цагдаагийн алба хаагч	25.15	28.34	6.43	1.08
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	5.97	5.25	3.45	0.98

Хууль сахиулах байгууллагын оролцогчдын 58.38 хувь нь хэрэгт холбогдогчдоос ганцаарчилсан тайлбар, мэдүүлэг авах, хүсэлт сонсох боломжтой өрөө, орчин хүрэлцээгүй эсвэл байхгүй гэсэн байна. Хариулт тус бүрийг судалгаанд оролцогчдын ажил, мэргэжил харьяа байгууллагатай нь харьцуулахад уг хариулт бүлэг тус бүрд жигд тархалттай хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Ярилцлагын үеэр энэ нь дараах нөхцөл байдалтай холбоотой хэмээн хэлж байна. Үүнд:

- Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид ажлын ачаалалтайгаа дүйцэхүйц шаардлагатай хэмжээний өрөө, ажлын орчин, нөхцөлөөр хангагдаагүй байна.
- Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчид хууль сахиулах байгууллагын тайлбар авах, хүсэлт сонсох

тусгайлсан өрөө тасалгаа, орчны (тохиромжтой сандал ширээ бусад багаж хэрэгслийн) хүрэлцээтэй байдлыг үнэлэхэд 68 хувь нь хүрэлцээгүй, байхгүй гэсэн хариултыг сонгосон. Энэ нь хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид болоод хүний эрх хамгаалагч иргэд болон иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүд өрөө тасалгаа, ажлын орчны тохижилтыг зайлшгүй сайжруулах шаардлагатай гэсэн нэгдмэл байр суурьтай байгаагаа илэрхийлж байна.

- Мөн өрөө тасалгаа, ажлын орчны хүрэлцээгүйн улмаас хэргийн нууц алдагдах, хувь хүний нууц мэдээлэл задрах, алба хаагчдын ажлын гүйцэтгэлд нөлөөлөх нөхцөл үүсдэг байна.

### Тохиолдол 6.17

...Хэрэгт холбогдсон хүмүүсийг хэсгийн байцаагчид ажлын өрөөндөө дуудаж мэдүүлэг авдаг. Хэсгийн байцаагчид өрөөндөө хоёулаа, зарим нь бүр гурвуулаа, дөрвүүлээ суудаг. Зарим үед олон нийтийн цагдаатайгаа тавуулаа болно. Дундуураа тасалгаатай хоёр жижигхэн өрөөнд ажлаа явуулдаг. Хоёр зэрэг мэдүүлэг авах тохиолдол нийтлэг байна. Нэг өрөөнд хамт ажилладаг хоёр хэсгийн байцаагчтай уулзахаар хүн зэрэг ирлээ гэхэд тусдаа өрөөгүй учир зэрэгцээд сууна. Ирсэн хоёр хүн нэг хорооны байх тохиолдол нийтлэг. Бие биеэ сайн мэднэ. Нэг нь энэ байранд байдаг байлаа гэж бодоход нөгөөдөх нь нь хажуу талын байранд байх жишээтэй... Тайлбарыг нь шууд зэрэг авна. Хувь хүний нууцтай холбоотой асуудал яригдана. Энэ нь тэдний эрх зөрчигдөх нөхцөл болоод байна...

(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

### Хүснэгт 6.16 Байгууллагынхаа тайлбар, мэдүүлэг авах өрөө, байрны тохижилтыг үнэлсэн байдал

	Маш сайн	Сайн	Дунд	Муу	Маш муу	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	11	25	83	55	42	19	235
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	26	61	85	31	12	4	219
Цагдаагийн алба хаагч	133	355	508	115	60	15	1,186
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	29	79	118	41	24	13	304
Нийт	199	520	794	242	138	51	1,944

Ярилцлагын үеэр судалгаанд оролцогчид сүүлийн жилүүдэд хууль сахиулах байгууллагууд тайлбар, мэдүүлэг авах, ярилцлага өгөх өрөө тасалгаа, ажлын байрны тохижилтыг сайжруулахад анхаарч байгаа талаар хэлж байгаа ч судалгаанд оролцогчдын 67.59 хувь нь дунд болон сайн гэсэн хариултыг сонгожээ.

**Хүснэгт 6.17 Байгууллагад нь хуульч, өмгөөлөгчтэй уулзах, сэтгүүлчид, иргэдэд мэдээлэл өгөх боломжтой өрөө, орчин хүрэлцээтэй байдаг эсэх, хувиар**

	Хүрэлцээтэй	Хүрэлцээгүй	Байхгүй	Мэдэхгүй
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	2.21	5.25	3.34	1.29
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	4.73	4.58	1.65	0.31
Цагдаагийн алба хаагч	24.74	27.73	7.46	1.08
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	5.86	5.56	3.19	1.03

Дээрх асуултад хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын 58.74 хувь нь байхгүй, хүрэлцээгүй гэсэн бол 37.55 хувь нь хүрэлцээтэй гэжээ. Хариулт тус бүрийг судалгаанд оролцогчдын ажил мэргэжилтэй нь харьцуулахад хариултын хувь жигд тархалттай байна.

**Тохиолдол 6.18**

...Хүн нас барсан тохиолдолд хамгаалалтын арга хэмжээ авах үед “яг юунаас болоод ингэсэн юм, яасан юм гэж дайрдаг”. Энэ талаар мэдээлэл авах бол манай ЦЕГ-ын Хэвлэл мэдээллийн төвд хандана уу. Цагдаагийн байгууллагын код журамд ингэж заасан гэхээр “Чи хэн юм. Чамайг хэн гэдэг юм. Чи яагаад мэдээлэл өгөхгүй байгаа юм” гэдэг. Албаны онцлог харилцаа, код журмыг сэтгүүлчид, иргэд тэр бүр мэдэхгүй учир хүндрэл учруулж байна. Нөгөө талдаа сэтгүүлчид мэдээлэл өгсөн хүний эрх ашиг талаас асуудалд хандаж, албаны онцлогийг ойлгохгүй байна...

(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

**Хүснэгт 6.18 Хуульч, өмгөөлөгчтэй уулзах, сэтгүүлчид, иргэдэд мэдээлэл өгөх, тэдэнтэй харилцахад чиглэл болох журам, зааварчилгаа байдаг эсэх, хувиар**

	Хүрэлцээтэй	Хүрэлцээгүй	Байхгүй	Мэдэхгүй
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	2.21	5.25	3.34	1.29
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	4.73	4.58	1.65	0.31
Цагдаагийн алба хаагч	24.74	27.73	7.46	1.08
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	5.86	5.56	3.19	1.03

Хууль сахиулах байгууллагын судалгаанд оролцогчдын 53.6 хувь нь тийм, 45.06 хувь нь үгүй гэж хариулсан. Судалгаанд оролцогчдыг ажил эрхлэлтээр харьцуулахад хариулт салбар бүрд жигд тархалттай байна. Энэ нь дараах шалтгаантай холбоотой гэжээ. Үүнд:

- Тухайн байгууллагад хүний эрх хамгаалагчтай харилцах тусгайлсан заавар, журам байхгүй боловч байгууллага бүрийн албаны онцлогт тулгуурласан хууль, журмуудыг удирдлага болгодог байна.
- Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид хүний эрх хамгаалагчтай харилцах талаар өгч буй чиглэл, зааварчилгааны хүртээмж, хэрэгжилт хангалтгүй байдаг. Төрийн байгууллагуудын шат дамжлагаас хамаарч хууль сахиулах байгууллагын зарим салбар, нэгжийн алба хаагчдад мэдээлэл шуурхай очдоггүй байна.
- Нийгэм, цаг үеийн нөхцөл байдлын онцлогоос шалтгаалан хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын хэлбэрүүд тогтмол шинэчлэгдэж, олон талт болж байна. Зарим үед байгууллагын удирдлагаас алба хаагчдад өгч буй чиглэл, заавар, зөвлөмж тухайн нөхцөл байдалд нийцэхгүй байх тохиолдол үүсдэг тул хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид зааварчилгаагүй үйлдлүүд хийх тохиолдол гардаг гэжээ.



**Хүснэгт 6.19 Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчсөн талаар ирж буй гомдол, мэдээллийн давтамж**

	Жилээс дээш хугацаанд 1-2	Жилд 1-2	Хагас жилд 1-2	Улиралд 1-2	Сар 1-2	7 хоногт 1-2	Өдөр бүр	Гомдол, мэдээлэл ирдэггүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	39	42	17	15	19	3	22	78	235
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	27	48	16	20	20	8	9	71	219
Цагдаагийн алба хаагч	217	199	99	134	131	73	86	247	1,186
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	69	54	22	32	24	5	16	82	304
Нийт	352	343	154	201	194	89	133	478	1,944

Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдын 52.75 хувь нь хууль сахиулах байгууллагуудад хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргасан гэжээ. Харин судалгаанд оролцсон хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын 24.59 хувь нь гомдол, мэдээлэл ирдэггүй гэж хариулсан байна. Энэ нь дараах шалтгаантай холбоотой гэсэн байна. Үүнд:

- Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргах, хандах албан тушаалтан тодорхойгүй, шийдвэрлэлтийн ажиллагаа удаашралтай, энэ талын мэдээллийн хүртээмж хангалтгүй байдаг.
- Гомдол, мэдээлэл хүлээн авах хянан шийдвэрлэх үйл явц хэт удаан, ойлгомжгүй, ил тод, нээлттэй бус байдаг нь иргэдийн идэвх санаачилгыг бууруулах, залхаах, чирэгдүүлэх нөхцөл болдог.
- Гомдол, мэдээлэл гаргагчдад дарамт шахалт үзүүлэх, зүй бус харьцах тохиолдол цөөн боловч байдаг.

**Хүснэгт 6.20 Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд чухалчилж буй зарчмууд, ажил эрхлэлтээр**

	Хуульд заасан үндэслэлгүйгээр хүний эрх хамгаалагчид аливаа хэлбэрээр халдахгүй байх	Хүний эрх хамгаалагчид халдсан тухай мэдээлэл, гомдлыг шийдвэрлэсэн хариуг гомдол, мэдээлэл гаргагчид болон Хүний эрх хамгаалагчийн хороонд бичгээр хүргүүлэх	Хүний эрх хамгаалагчийг ялгаварлан гадуурхахгүй байх	Хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах	Хүний эрх хамгаалагчийн үйлдлийг хамгаалах зохицуулалтыг байгууллагын дотоод журамд тусгаж, хэрэгжүүлэх, сургалт зохион байгуулах	Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд хуулиар хариуцсан чиг үүргийн хүрээнд шаардлагатай арга хэмжээг шуурхай авч хэрэгжүүлэх	Хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, зөрчихгүй байх	Хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үйл ажиллагаа явуулах боломж бүрдүүлэх, шаардлагатай мэдээллээр хангах	Мэдэхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	27	6	4	141	7	13	10	17	10	235
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	26	5	5	137	5	11	11	13	6	219
Цагдаагийн алба хаагч	115	18	34	734	43	42	45	136	19	1,186
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	37	5	8	185	13	7	14	31	4	304
Нийт	205	34	51	1,197	68	73	80	197	39	1,944

Судалгаанд оролцогчдын 61.57 хувь нь хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах зарчмыг чухалчилдаг гэсэн хариулт оролцогчдын ажил мэргэжил, ажилладаг байгууллагын бүлэг бүрд өндөр хувийг эзэлж байгаа бөгөөд ярилцлагын үеэр тэд дараах асуудалтай холбон тайлбарлаж байна. Үүнд:

- Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсан төдийгүй Комиссын дэргэд Хүний эрх хамгаалагчийн

асуудал эрхэлсэн гишүүн, Хүний эрх хамгаалагчийн хороо ажиллаж энэ чиглэлийн сургалт, заавар өгөх болсон. Тиймээс хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах нь хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын хүний эрх хамгаалагчтай харилцах харилцааны хэмжүүр, чиг хандлага болж байна.

- Хууль сахиулах байгууллагуудын алба хаагчид богино хугацаанд хүний эрх хамгаалагчийн талаар тодорхой түвшний ойлголт, мэдээлэл авсан.
- Хүний эрх хамгаалагчийн эрхийн талаарх асуудал олон нийтийн хэлэлцүүлэг нийгмийн олон талбарт өрнөж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим сүлжээгээр иргэд, олон нийтэд хүрэх болсон. Тиймээс хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид хүний эрхэд хүндэтгэлтэй хандах талаар иргэд, олон нийтийн шаардлага нэмэгдэхийн сацуу тэдний тавих хяналт сайжирсан.
- Иргэд, олон нийтийн зүгээс хүний эрх хамгаалагчийн үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандахыг шаардах болсон төдийгүй тухайн байгууллагын нэр хүндэд нөлөөлөх хүчин зүйл болж байна.

Хууль сахиулах байгууллагаас судалгаанд оролцогчдын 44.08 хувь нь хүчирхийллийн бус, тайван аргаар үйл ажиллагаа явуулах боломж бүрдүүлэх, шаардлагатай мэдээллээр хангах зарчмыг чухалчлах болсон гэжээ. Ярилцлагын үеэр зарим цагдаагийн алба хаагчид жагсаал, цуглааны үед иргэд, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, хүч хэрэглэхээс зайлсхийхэд анхаарч байгаагаа илэрхийлсэн.

Иймээс хүний эрх хамгаалагчдад тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээлийг арилгахын тулд нэн тэргүүнд тэдэнд аюулгүй, ээлтэй орчинд ажиллах нөхцөл боломжийг бүрдүүлж, улмаар хүний эрх хамгаалагчийн ажлын онцлог, ач холбогдлыг ойлгон шаардлагатай нөөц, бололцоог нэмэгдүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй байна.

#### **6.4.2 Хүний эрх хамгаалагч иргэн, сэтгүүлч, хуульч, өмгөөлөгч, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулахад тулгамдаж буй бэрхшээл, хууль сахиулах байгууллагатай харилцахад учирч буй хүндрэл**

Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдоос төрийн байгууллага, алба хаагчдын хүний эрх хамгаалагчийн талаар хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааг хэрхэн үнэлдэг, хүний эрх хамгаалагчийн хувьд үйл ажиллагаа явуулахад тэдний зүгээс ямар нөлөөлөл үзүүлдэг, хүний эрх хамгаалагчийн хувьд харилцаж буй

төрийн байгууллагуудын байр, орчны тохижилт тайлбар, мэдүүлэг өгөхөд тохиромжтой байдаг эсэхийг энэ хэсгийн асуултаар үнэлүүлж, тодруулсан.

**Хүснэгт 6.21 Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын эрхэд нь халдаж буй байдал, ажил эрхлэлтээр**

	Ажлынхаа чиг үүргийн хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтантай харицах, мэдээлэл авахад	Жагсаал, цуглаан, суулт, өлсгөлөн бусад байдлаар үзэл бодлоо илэрхийлсэн үйл ажиллагаа зохион байгуулсан тохиолдолд	Мэдэхгүй	Үнэн бодитой мэдээ, мэдээллийг олон нийтэд шууд дамжуулах үед	Хуулиар хориглосон үймээн самуун, эмх замбараагүй байдал үүсгэсэн тохиолдолд	Цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэхэд	Эрх, эрх чөлөөнд халддаггүй	Нийт
Хуульч, өмгөөлөгч	4	7	-	3	4	2	4	24
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	3	5	-	-	3	-	-	11
Сэтгүүлч	3	13	-	6	4	2	1	29
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	3	9	4	6	6	3	2	33
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	2	13	2	7	5	3	2	34
Нийт	15	47	6	22	22	10	9	131

Хүний эрх хамгаалагч “жагсаал, цуглаан, суулт хийх болон бусад арга хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлсэн үйл ажиллагаа зохион байгуулсан тохиолдолд” эрхэд нь халдах магадлал хамгийн их үүсдэг байна. Энэ хариулт 35.88 хувь буюу ажил эрхлэлтийн салбар бүрд хамгийн олон хариултыг авчээ. Жагсаал, цуглаан, суулт хийх болон бусад арга хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх тухай төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн албан мэдэгдэлд хуулийн хүрээнд хариу өгдөггүй. Дээрх үйл ажиллагааг зөвшөөрөлгүй зохион байгуулахад жагсаал, цуглаанд оролцогчид болон хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын хооронд үл ойлголцол үүсдэг. Энэ нь хууль сахиулагчдын зүгээс жагсаал, цуглаанд оролцогчидтой зүй бус харьцах тохиолдол гардаг зэрэг нь нөлөөлдөг байна.

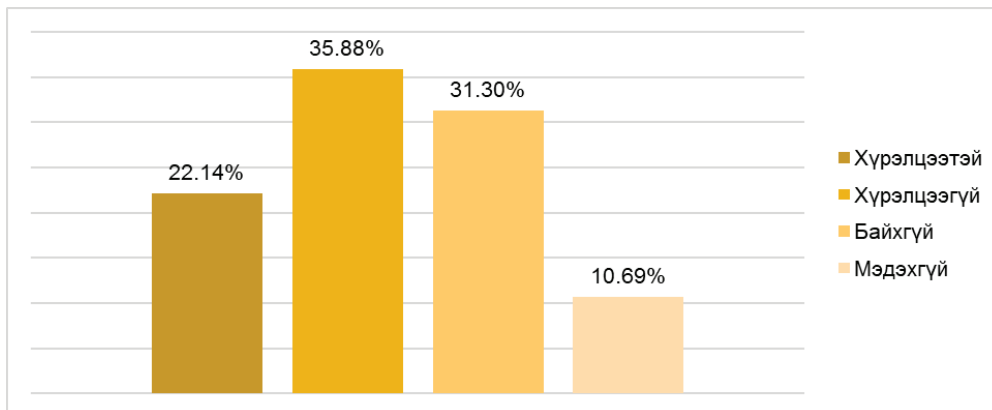
Харин хуульч, өмгөөлөгчдийн 12.5 хувь, сэтгүүлчдийн 20.68 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульд ажилтан, идэвхтнүүдийн 18.18 хувь, хүний эрх хамгаалагч иргэдийн 20.58 хувь нь “Үнэн бодитой мэдээ, мэдээллийг олон нийтэд шууд дамжуулах үед” хууль сахиулах байгууллагаас эрхэд халдах явдал гардаг гэсэн байна. Ярилцлагын үеэр хязгаарлалтын хэлбэр нь тухайн нөхцөлөөс хамаарч харилцан адилгүй байдаг талаар дурдсан. Тухайлбал: жагсаал цуглааны үеэр интернэтийн сүлжээ тасрах, ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээдээс сэтгүүлч, иргэд, олон нийтэд мэдээлэл хүргэсэн этгээдэд хамтран ажиллагч, удирдлагуудаар нь дамжуулан мэдээллийн эх сурвалжаа зарлахыг шаардах, мэдээлээ устгахыг санал болгох, үйл явдал болж буй орчин, байршилд нэвтрүүлэхгүй байх, албадан гаргах зэрэг тохиолдол гардаг гэжээ.

Судалгаанд оролцогчдын 43.51 хувь нь “үнэн бодитой мэдээ, мэдээллийг олон нийтэд шууд дамжуулах үед” болон “цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэхэд” хууль сахиулах байгууллагаас хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдах явдал гардаг гэжээ. Энэ нь дараах хүчин зүйлсээс хамааралтай гэсэн байна. Үүнд:

- Цахим сүлжээгээр лайв, нийтлэл, зураг, бичлэг нийтлэх зэргээр үзэл бодлоо илэрхийлсэн тохиолдолд төрийн байгууллагын зүгээс иргэний нийтэлсэн зүйлээ устгахыг шаардах, дарамт шахалт үзүүлэх, зүй бус харьцах, хууль бусаар баривчлах, эрүү, зөрчлийн хэрэг үүсгэх зэргээр тухайн үйлдлийг нь зогсоохоор албаддаг.
- Хүний эрх хамгаалагч иргэд цахим орчинд хүний эрх хамгаалахтай холбоотой асуудлыг ихээр хөнддөг бөгөөд уг үйл ажиллагаанд нь төрийн байгууллагаас дарамт шахалт үзүүлэх хандлага гардаг.

Судалгаанд оролцогчдын 19.85 хувь нь “ажлынхаа чиг үүргийн хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтантай харилцах, мэдээлэл авах”-д хууль сахиулах байгууллагаас хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдах магадлалтай гэжээ. Ярилцлагын үеэр хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр төрийн байгууллагаас өгч буй мэдээлэл ил тод, хүртээмжтэй бус, мэдээлэл, үйлчилгээ авахаар хандахад хариу өгөх хуулийн хугацаа хэтрүүлдэг, мэдээллийн цар хүрээг хумьдаг, төрийн байгууллага хоорондын уялдаа холбоогүй байдал болон төрийн албаны хүнд суртал, чирэгдэлтэй холбоотой хэмээн хэлж байв.

**Бүдүүвч 6.6 Хууль сахиулах байгууллагад ганцаарчилсан тайлбар, мэдүүлэг авах, хүсэлт сонсоход тусгайлсан өрөө, орчин (тохиромжтой сандал ширээ бусад багаж хэрэгсэл) хүрэлцээтэй байдаг эсэх, хувиар**

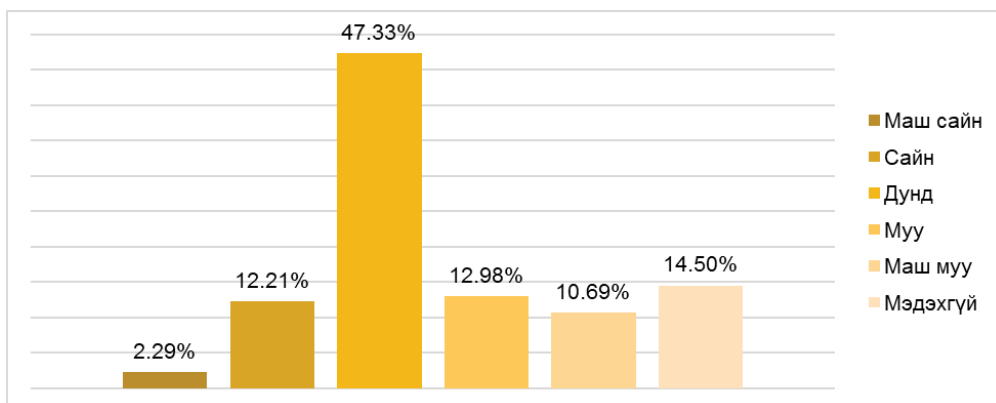


Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдын 68 хувь нь хууль сахиулах байгууллагын ганцаарчилсан тайлбар, мэдүүлэг авах өрөө, ажлын орчин хүрэлцээгүй гэжээ. Энэ нь дараах шалтгаантай холбоотой байна. Үүнд:

- Цагдаагийн байгууллагын зарим албад, газар, хэлтэс болон Баянзүрх, Чингэлтэй, Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх зэрэг байгууллагад байрны багтаамж хүрэлцээгүйгээс хэд хэдэн алба хаагч нэг өрөөнд сууж иргэд, хэрэгт холбогдогчдыг нэг дор хүлээн авдаг.
- Эдгээр байгууллагын байрны ашиглалтын хугацаа дуусаж, шаардлага хангахгүйн улмаас агааржуулалт, цэвэр, бохирын хүртээмжгүй байдал үүссэн.

Хууль сахиулах байгууллагын өрөө, ажлын орчны хүрэлцээтэй байдлын үнэлгээг ажил эрхлэлтээр нь ангилж үзвэл “хүрэлцээгүй” болон “байхгүй” гэсэн хариулт судалгаанд оролцогчдын салбар бүрд жигд тархалттай хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Төрийн байгууллагад ажилладаггүй хүний эрх хамгаалагчид хууль сахиулах байгууллагад ганцаарчилсан тайлбар, мэдүүлэг өгөхөд тусгайлсан өрөө, орчин, тохиромжтой сандал, ширээ бусад багаж хэрэгсэл хүрэлцээтэй байдаг эсэхийг үнэлэхэд ажил эрхлэлтийн байдал ялгаа үүсгэхгүй байна. Түүнчлэн хүрэлцээгүй байдал нь иргэн, иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтний асуудал бус хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчийн хувьд ч тулгамдсан асуудал болж байна.

**Бүдүүвч 6.7 Хууль сахиулах байгууллагын тайлбар, мэдүүлэг авах өрөө, байрны тохижилт (сандал, ширээ бусад багаж хэрэгсэл хүрэлцээтэй эсэх)-ын үнэлгээ, хувиар**

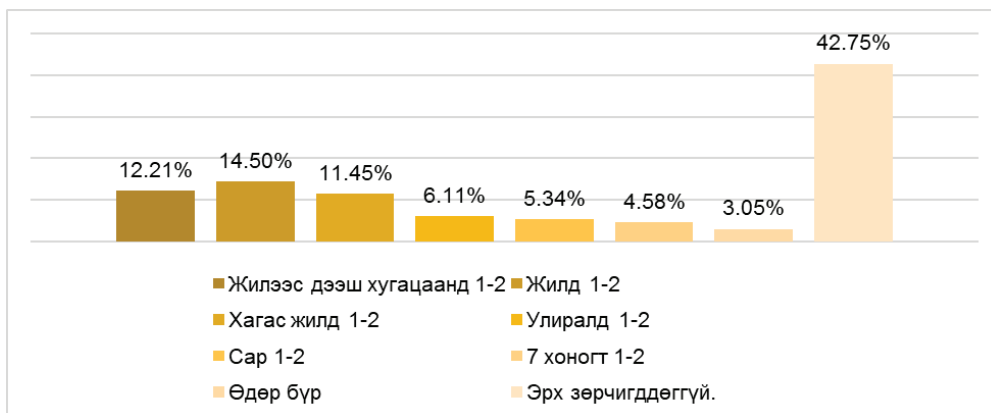


Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдын 23.67 хувь нь дунд, муу гэж хариулсан байна. Ярилцлагын үеэр хууль сахиулах зарим байгууллагын тайлбар, мэдүүлэг авах өрөөний тохижилт хангалтгүй, зориулалтын багаж хэрэгсэл нь дутагдалтай, эвдрэлтэй, барилгын чанар муу, эвдрэл гэмтэл үүссэнтэй холбоотой талаар хэлж байна.

Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдын үнэлгээг ажил эрхлэлтээр нь ангилахад дунд гэсэн хариулт бүлэг тус бүрд жигд хамгийн өндөр хувийг эзэлсэн. Судалгаанд оролцогчдын 47.32 хувь нь дунд гэж хариулснаас хуульч, өмгөөлөгчдийн хариулт 29.16 хувийг эзэлж байна.

Хуульч, өмгөөлөгчдийн хувьд хууль сахиулах байгууллагатай тогтмол харилцдаг тул бусад төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдоос ялгаатай нь маш сайн, сайн, муу, маш муу гэж хариулжээ. Бусад ажил мэргэжлийн дунд гэж хариулсан хариултын хувь нийт үнэлгээний дунд гэсэн хариултын тоотой ойролцоо буюу зөрүү нь хамгийн ихдээ 7.22 хувьтай байна. Хууль сахиулах байгууллагын тайлбар, мэдүүлэг авах өрөө, ажлын орчны тохижилтыг үнэлэхэд ажил эрхлэлтийн байдалд шууд нөлөөлөхгүй байна.

**Бүдүүвч 6.8 Хууль сахиулах байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг зөрчсөн тохиолдлын давтамж, хувиар**



Төрийн байгууллагад ажилладаггүй судалгаанд оролцогчдын 42.75 хувь “эрх зөрчигддөггүй” гэж хариулсан бол 57.25 нь “ямар нэг байдлаар тодорхой хугацаанд эрх зөрчигддөг” гэжээ. Мөн судалгаанд оролцогчдын 25.3 хувь нь “1-2 удаа хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид эрх зөрчдөг” гэж хариулсан байна.

Хууль сахиулах байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдаж буй тохиолдлын давтамж нь харьцангуй урт хугацаанд цөөн тоогоор үүсэж байна. Үүнээс үзэхэд хүний эрх хамгаалагчийн эрхэд халдах тохиолдол багагүй гарч байна.

**Хүснэгт 6.22 Хууль сахиулах байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг зөрчсөн тохиолдлын давтамж, ажил эрхлэлтээр**

	Жилээс дээш хугацаанд 1-2	Жилд 1-2	Хагас жилд 1-2	Улиралд 1-2	Сар 1-2	7 хоногт 1-2	Өдөр бүр	Эрх зөрчигддөггүй
Хуульч, өмгөөлөгч	2	5	6	1	2	1	1	6
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	1	1	1	1	1	-	-	6
Сэтгүүлч	5	6	2	2	2	1	1	10
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульд ажилтан, идэвхтэн	3	1	3	-	1	2	-	23
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	5	6	3	4	1	2	2	11



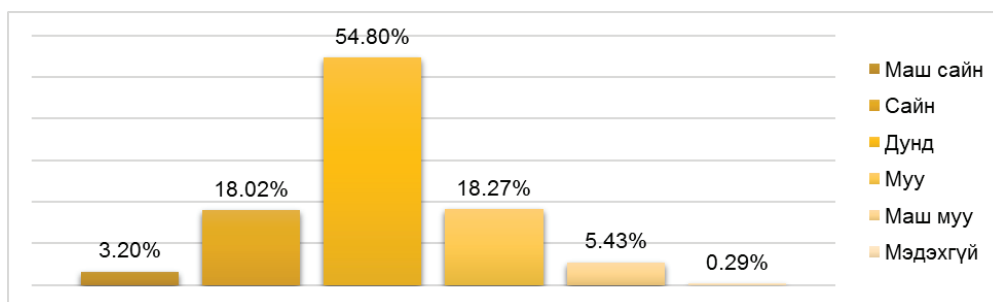
Нийт хариултын 18.32 хувийг хуульч, өмгөөлөгчдийн хариулт эзэлж байгаа бөгөөд эдгээрийн 45.8 хувь нь “хагас жилд 1-2” болон “ жилд 1-2 удаа” гэж хариулжээ. Энэ талаар ярилцлагын үеэр хуульч, өмгөөлөгчид ажил мэргэжлийн онцлогоос хамааран хууль сахиулах байгууллагуудтай тогтмол харилцдаг, хүний эрхийг хамгаалахтай холбоотой хууль зүйн асуудлыг хөндөж маргаан, мэтгэлцээнд оролцдог учраас хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчидтай үл ойлголцох, эрх нь зөрчигдөх тохиолдол заримдаа гардаг талаар хэлж байсан.

Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүдийн 54.5 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн 69.7 хувь нь “эрх зөрчигддөггүй” гэж хариулсан байна. Сэтгүүлч болон хүний эрх хамгаалагч иргэдийн 34.9 хувь нь “жилд 1-2 эсвэл жилээс дээш хугацаанд 1-2 удаа” хууль сахиулах байгууллага эрхэд халддаг гэж хариулжээ. Энэ нь сэтгүүлч болон хүний эрх хамгаалагч иргэд телевиз, сонин хэвлэл, интернэт, цахим сүлжээ зэрэг олон нийтийн мэдээлэл түгээмэл авдаг сувгийг ашиглан өргөн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг, төрийн байгууллагаас мэдээлэл, тайлбар авахаар ажилладаг зэргээс хамаардаг байна.

### 6.4.3. Хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдал, тулгамдаж буй асуудал

Хүний эрх хамгаалагчдад үзүүлж буй дэмжлэг туслалцаа, хамгаалалт нь хүний эрхийн хэм хэмжээг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нэг алхам юм. Хүний эрх хамгаалагчид нь бие махбодын болон бусад халдлагад өртөх өндөр эрсдэлтэй хувь хүнтэй ажиллах тохиолдол нийтлэг учраас тэдэнд эх сурвалж, үйлчлүүлэгчдийн хувийн мэдээллийг зохих ёсоор хамгаалах нь чухал байдаг. Судалгаанд оролцогчдоос хүний эрх хамгаалагчдын аюулгүй байдал ямар байгааг тодруулахад 23.72 хувь нь муу, маш муу, 54.8 хувь нь дунд гэж үнэлсэн байна.

**Бүдүүвч 6.9 Хүний эрх хамгаалагчдын аюулгүй байдлын үнэлгээ, хувиар**



**Хүснэгт 6.23 Хүний эрх хамгаалагчдын аюулгүй байдлын үнэлгээ, ажил эрхлэлтээр**

	Маш сайн	Сайн	Дунд	Муу	Маш муу	Мөдөхгүй	Нийт
Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан	2	32	139	51	11	1	236
Хуульч, өмгөөлөгч	-	3	14	7	-	-	24
Прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан	2	26	106	71	13	1	219
Цагдаагийн алба хаагч	52	258	641	162	61	1	1,175
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагч	8	42	169	62	22	1	304
Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтэн	2	2	6	1	-	-	11
Сэтгүүлч	-	3	17	9	-	-	29
Үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтэн	-	2	17	9	2	2	32
Хүний эрх хамгаалагч иргэн	-	4	22	5	3	-	34
Нийт	66	372	1,131	377	112	6	2,064

Судалгаанд оролцсон цагдаагийн алба хаагчдын 26.38 хувь сайн, маш сайн гэж хариулсан бол бусад хууль сахиулах байгууллага, бусад салбарын оролцогчдын үнэлгээ 16,44 хувиас хэтрэхгүй байна. Ярилцлагын үеэр цагдаагийн байгууллага олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг учраас алба хаагчид нь аюулгүй байдлаа хангахад тодорхой хэмжээнд анхаарч ажилладаг талаар илэрхийлсэн.

Шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны 26.27 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 38.35 хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдын 27.63 хувь нь муу, маш муу гэж хариулсан байна. Ярилцлагын үеэр эдгээр салбарын алба хаагчдын хувьд ажил мэргэжлийн онцлогоос хамаарч гэмт хэрэг, зөрчлийн талаар шийдвэр гаргах, ял шийтгэгдсэн этгээдүүдэд ял эдлүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг нь хэргийн оролцогчдоос нөлөөлөхийг оролдох, заналхийлэх, бие махбодод халдах эрсдэл үүсэх магадлал өндөр бөгөөд энэ нь эмэгтэй алба хаагчдад илүү хүнд байдаг талаар ярьж байв.

## Тохиолдол 6.19

*...Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд шийдвэр гүйцэтгэгч нь эмэгтэй албан хаагч байх тохиолдолд тэдэнд өөрсдийгөө хамгаалах хэрэгсэл байдаггүй. Аюул, эрсдэлтэй нөхцөлд ажиллаж байна. Тухайлбал: согтуу хүмүүс байгаа нөхцөлд тэдэнд нулимс асгаруулагч гэх мэт хамгаалалтын хэрэгсэл байдаггүй. Байсан ч ховор талдаа олдохгүй...*

*(Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

*...Ажил үүргээ гүйцэтгэж явахад эрх зүйн зохицуулалт байдаг ч өөрөө хохирсон тохиолдолд зохицуулалт хангалтгүй. Ажил үүргээ гүйцэтгэж явах үедээ хохирсон тохиолдолд манай алба хаагчийн зөв гэж өмөөрөхгүй, буруутгах тал байдаг...*

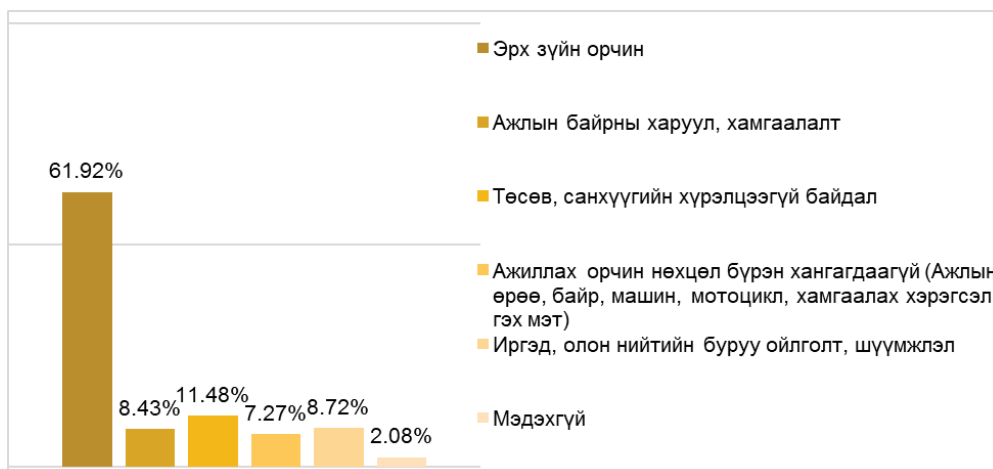
*(Шүүхийн цагдаатай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Олон улсын баримт бичигт “хүний эрх хамгаалагчид тэр дундаа хүний эрх хамгаалагчид эмэгтэйчүүд нь хүйсээс хамааралтай жендэрт суурилсан хүчирхийлэл, бэлгийн дарамт, гэр бүлийн хүчирхийлэл, зэрэг дарамт шахалтад өртөх өндөр эрсдэлтэй. Иймээс эмэгтэй хүний өвөрмөц онцлог, гүйцэтгэж буй үүрэг, тулгарч буй дарамт шахалт, бусад бэрхшээл хэрхэн нөлөөлж байгаад онцгойлон анхаарч, хүний эрх хамгаалагч эмэгтэйчүүдэд тохиолддог бэрхшээлийг хүний эрх хамгаалагч эрэгтэйчүүдэд тулгардаг бэрхшээлээс илүү өргөн хүрээнд ойлгох шаардлагатай гэжээ. Мөн хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хангах, тэдгээрийн үйл ажиллагааг дэмжих хөтөлбөрүүдэд жендэрийн мэдрэмжтэй, хүний эрх хамгаалагч эмэгтэйчүүдийн онцлогийг тусгасан байхад анхаарах”-ыг зөвлөсөн байна.<sup>50</sup>

Судалгаанд оролцогчдын 61.92 хувь нь аюулгүй байдалд тулгамдаж буй нэн тэргүүний эрсдэл нь эрх зүйн орчин гэж хариулжээ. Энэ нь хүний эрх хамгаалагч хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулахад өөрийг нь хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт хангалттай бүрдсэн эсэхийг судалгаанд оролцогчдын 76.5 хувь нь дунд, муу, маш муу гэж хариулсан байна. Мөн судалгаанд оролцогчдын 11.48 хувь нь төсөв, санхүүгийн хүрэлцээгүй байдлаас аюулгүй байдал хангагдаагүй, 7.27 хувь нь ажиллах орчин нөхцөл бүрдээгүй гэжээ. Ярилцлагын үеэр судалгаанд оролцогчид зарим тусгай хэрэгсэл хугацаандаа тавигддаггүй, үүрэг гүйцэтгэх үед шатахуун хүрэлцдэггүй, энгэрийн камерын санах ойн багтаамж хангалтгүй, ажил үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэхэд хүндрэлтэй байдаг талаар саналаа илэрхийлж байлаа.

<sup>50</sup> НҮБ-ын Хүний эрхийн Зөвлөлийн 2019 оны 02 дугаар сарын 22-ны өдрөөс 03 дугаар сарын 25-ны өдрийн хооронд хуралдсан 40 дүгээр хуралдаанд танилцуулсан НҮБ-ын Хүний эрх хамгаалагчийн асуудал эрхэлсэн тусгай илтгэгч Мишель Форстын “Хүний эрх хамгаалагч эмэгтэйчүүдийн нөхцөл байдал” илтгэл. [G1900497.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/20190402-03.pdf)

## Бүдүүвч 6.10 Хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хангахад тулгамдаж буй асуудал, хувиар



Судалгаанд оролцогчид хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хангахад дараах асуудал нөлөөлдөг гэжээ. Үүнд:

- Төрийн алба хаагчид холбогдох хууль тогтоомжийн талаар ойлголтгүй, хууль хэрэглээний чадвар хангалтгүй байна. Хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглоно гэсэн хандлагаар ажилладаг.
- Хүний эрхийн талаар ойлголт, мэдлэг, хандлагагүй, эрх мэдэл, танил талаар шийдвэрлэх гэж оролдсон улс төрийн албан тушаалтнууд болон ажилгүй, орлогогүй болохоос эмээсэн төрийн үйлчилгээний болон төрийн захиргааны анхан, дунд шатны алба хаагчид хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдалд эрсдэл учруулдаг гэжээ.

### Тохиолдол 6.20

*...Байнга хэл амаар доромжилсон асуудал гарна, гомдол гаргана. Биднээс хамгийн түрүүнд шаарддаг зүйл нь камерын бичлэг. Тухайн үеийн бичлэг байна уу? Очингуутаа бичлэг хийнэ. 30 минут бичлэг хийхэд санах ойн багтаамж дүүрчихнэ. Санах ойн багтаамж дүүрсэн үед камерын бичлэг хийж чадахгүй буруутан болно...*

*(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*

*...Цагдаагийн алба хаагчийн аюулгүй байдал 100 хувь хангагдсан гэж хэлж чадахгүй. Хамгийн гол нь албаны тусгай хэрэгсэл хангалттай байх ёстой. Бодит байдал дээрээ бол хангалттай байдаггүй. Тухайлбал: энгэрийн камер хүрэлцээгүй байдаг. Бамбай, сумнаас хамгаалах хантаазнаас илүү энгэрийн камер түлхүү хэрэгтэй...*

*(Цагдаагийн алба хаагчтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

Эрх зүйн орчин дутмаг байдал нь ихэнх салбар, ажил мэргэжил бүрд олон хариулт авч байна. Иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүдийн 11-ээс 6 нь ажлын байрны харуул хамгаалалт муу байдаг нь аюулгүй байдалд эрсдэл учруулдаг гэжээ.

Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид ажлын байрны аюулгүй байдлыг хангахад шаардлагатай тохиолдолд тусгай хэрэгсэл ашиглах, саатуулах, нэвтрүүлэхгүй байх, мөн өрөө, ажлын тусгай хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж нь хувийн нууцлалын тэмдгээр баталгаажуулах зэргээр ажилладаг гэсэн бол иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, идэвхтнүүдийн хувьд ийм боломж хомс тул ажлын байранд нь аюултай нөхцөл үүсэх өндөр эрсдэлтэй гэсэн байна.

Хуульч, өмгөөлөгчдийн 25 хувь, прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтны 14.15 хувь, сэтгүүлчдийн 17.24 хувь, үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульт ажилтан, идэвхтнүүдийн 15.62 хувь нь иргэд, олон нийтийн шүүмжлэл, буруу ташаа ойлголт нь эрсдэл үүсгэдэг гэжээ. Ярилцлагын үеэр судалгаанд оролцогчид цахим орчин нийгмийн харилцааны нэг хэсэг болсон төдийгүй асуудлыг дэвэргэх, нотолгоо, баримтгүйгээр хэн нэгэн эсвэл байгууллагыг буруутгах хандлага түгээмэл болсон нь ажлаа хэвийн явуулахад сэтгэлзүйн дарамт, ачаалал болдог талаар дурдаж байлаа.

#### Тохиолдол 6.21

*... Биднийг төрийн хувцастай хүний эрх зөрчигч гэж ярьдаг. Бодит байдалд бид хоригдлуудад загнуулаад байж байна. Бидний талаар сонссон асуудлаа нягтлахгүй нийгэмд түгээчихдэг. Ер нь тэгээд нийгэмд түгээсэн энэ буруу ойлголт нь цааш олон жилийн туршид даамжирч түгсээр байгаад шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын ажилтнууд, шоронгийн харгалзагчид бол яргачин, хүчирхийлэгч болж хувирдаг. Үнэндээ бол тийм биш шүү дээ... Хүнтэй танилцах, харилцахад хүртэл нийгэмд тогтсон энэ хэвшмэл ойлголт, киноны дүрд хүртэл энэ ажил мэргэжилтэй хүмүүсийг аймар хүмүүс гэдэг ойлголт өдгөөс болж бидэнтэй харилцах хандлага сөрөг хэвээр л байна...*

*(Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)*

Хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй эрсдэлийг тодруулахад 28.48 хувь нь төсөв, санхүүгийн хүрэлцээгүй байдал гэж хариулсан байна.

#### Тохиолдол 6.22

*...Цагдаагийн алба хаагчид жилдээ нэг удаа эрүүл мэндийн үзлэгт хамрагдах эрхтэй. Энэ дагуу үзүүлэх гэхээр төсөвт тусгагдаж өгөөгүй гэдэг...*

*(Цагдаагийн алба хаагчидтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаас)*

### Тохиолдол 6.23

...Нөгөө талдаа энэ алба хаагчдаа чадавхжуулах, алба хаагчдын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх асуудал хангалтгүй байна. Үүнээс болж жил ажиллаад ажлаа хаяад явчихдаг. Цалин мөнгө хүрэлцээгүй, ажлын ачаалал их болохоор тэгж байна шүү дээ. Төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй явагдах ёстой болохоор дахиад шинэ хүн авна. Энд зөвхөн хоригдлын эрх яригдана. Ажилтан, албан хаагчдын эрх орхигдоно. Алба хаагчдын эрх нь зөрчигдөж, нийгмийн асуудал нь хаягдаад ирэхээр ажлаа орхиод өндөр цалинтай ажил сонгож байна. Олон жил буюу 10-15 жилээс дээш жил ажилласан хүмүүс нь тэвчээд ажиллаж байна...

(Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас)

Хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг сэргээх үйл ажиллагааны чухал хүчин зүйл бол эрсдэлийг үнэлэх, түүнд тохирсон оновчтой арга хэмжээ юм гэдгийг олон улсын байгууллагууд зөвлөсөн байдаг. “Аюул ба эмзэг байдал нь хүний эрх хамгаалагчийн чадавхаас хэдий чинээ их байна эрсдэл төдий чинээ өндөр байна. Өөрөөр хэлбэл нөхцөл байдлыг гартаа авч, түүнийг даван туулах хэмжээнд чадавхаа ахиулсны дүнд эрсдэлийг бууруулна гэсэн үг юм.” гэжээ.<sup>51</sup>

Цагдаагийн байгууллага хүний эрх хамгаалагчид халдсан халдлагыг таслан зогсоох, түүнийг өөрийнх нь зөвшөөрснөөр, эсхүл Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны эрсдэлийн үнэлгээний дүгнэлтийг үндэслэн Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан журмын дагуу хамгаалалтад авах үүрэгтэй болно.<sup>52</sup>

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэгт зааснаар аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг шаардагдах зардал, мөн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.5 дахь хэсэгт заасны дагуу хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ гэжээ.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан “нийгмийн бусад туслалцаа” гэж “хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийн амьдралын зайлшгүй хэрэгцээт хоол хүнс, хувцас, шаардлагатай бусад ахуйн хэрэгцээ болон насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийн суралцах хэрэгцээг хангахад чиглэсэн төрөөс үзүүлж байгаа тусламж үйлчилгээг ойлгоно” гэж тайлбарлажээ.<sup>53</sup> Мөн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт Гэрч, хохирогчид хууль зүйн туслалцаа, сэтгэл зүйн туслалцаа болон

<sup>51</sup> Байгаль орчны салбарын хүний эрх хамгаалагчдын Ази-Номхон далайн сүлжээ, “Байгаль орчны салбар дахь хүний эрх хамгаалагчдад зориулсан гарын авлага”, 2022 он. <https://apned.net/environmental-human-rights-defenders-toolkit/>

<sup>52</sup> Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсэг.

<sup>53</sup> Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.5 дахь хэсэгт хийсэн тайлбар.

гэмт хэргийн улмаас эрүүл мэнд нь хохирсон бол эрүүл мэндийн туслалцааг үнэ төлбөргүй үзүүлэхээр зохицуулсан байна.

Цагдаагийн байгууллагаас 2020 онд 101, 2021 онд 237, 2022 онд 261 нийт 571 иргэнийг хамгаалалтад авч, 606 аюулгүй байдлыг хангах хамгаалалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн байна.<sup>54</sup>

**Хүснэгт 6.24 Цагдаагийн байгууллагаас хэрэгжүүлдэг хамгаалалтын арга хэмжээ 2020-2022 оны байдлаар**

№	Хамгаалалтын арга хэмжээ	2020 он	2021 он	2022 он	Нийт
1	Урьдчилан сануулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	77	205	242	524
2	Тодорхой үйлдлийг хязгаарлах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	6	4	1	11
3	Биечилсэн хамгаалалтын арга хэмжээ	10	12	10	32
4	Аюулгүй газарт түр байрлуулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	6	2	5	13
5	Нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл, тусгай техник хэрэгслээр хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	4	1	1	6
6	Мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	1	2	2	5
7	Баримт бичиг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	-	-	-	-
8	Нүүлгэн шилжүүлэх аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	-	-	-	-
9	Гадаад төрхийг өөрчлөх аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ	-	-	-	-
10	Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээ	-	6	9	15
Нийт		104	232	270	606

Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсантай холбоотойгоор Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зохицуулалтад гэрч, хохирогч, хүний эрх хамгаалагч хамаарна”, мөн зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Шаардлагатай гэж үзвэл гэрч, хохирогч, хүний эрх хамгаалагчийн хамаарал бүхий этгээдийг энэ хуулийн зохицуулалтад хамааруулж болно” гэж зохицуулсан.

Хүний эрх хамгаалагч, эсхүл түүний гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч, хамтран амьдрагч, төрлийн хүн болон хууль ёсны төлөөлөгчийн амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааны үеийн зардал цагдаагийн байгууллагын төсөвт тусгагдаагүй байна.

<sup>54</sup> ЦЕГ-ын Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааны 2020-2022 оны статистик мэдээлэл.

Цагдаагийн байгууллагаас ирүүлсэн мэдээллээс үзэхэд аюулгүй байдлын арга хэмжээг шуурхай авч хэрэгжүүлэхэд нэн тэргүүнд шатахуун, байр, хамгаалалтад 24 цагаар үүрэг гүйцэтгэх алба хаагчдын хоолны зардал чухал байдаг. Үүнээс гадна хамгаалуулагчийн нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагаар эрүүл мэнд, хоол, хүнс, боловсрол, хувцас, ахуйн хэрэглээний зардал гардаг гэжээ. Мөн нэгэн зэрэг хоёр буюу түүнээс дээш иргэнийг хамгаалалтад авах тохиолдолд үүрэг гүйцэтгэх алба хаагч, албаны тээврийн хэрэгслийн тоо хүрэлцэхгүй байх зэрэг хүндрэл бэрхшээл тулгардаг байна.<sup>55</sup>

“Улс орнууд төсөвтөө эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүний эрх хамгаалагчдад бие махбодын болоод сэтгэл санааны дэмжлэг үзүүлэх, хамгаалах, онцгой байдлын тусламж болон бусад дэмжлэг үйлчилгээнд зориулан хангалттай хэмжээний хөрөнгө тусгаж өгөх хэрэгтэй. Мөн ийм төрлийн үйлчилгээ явуулдаг төрийн бус байгууллагыг идэвхтэй дэмжих шаардлагатай” гэжээ.<sup>56</sup>

Түүнчлэн улс орнууд хүний эрх хамгаалагчийн халдлагад өртөх эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд төсөв санхүүгийн асуудалд анхаарч, эрсдэлд орсон хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах тусгайлсан хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг байна. Тухайлбал: Колумби Улс хамгаалалтын хөтөлбөртөө хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй дүйцэхүйц мөнгөн дэмжлэгийг 3 сарын хугацаатай олгодог байна. Харин Бразил Улс хамгаалалтын арга хэмжээний тогтоосон хугацаанд дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалтыг хуульчилсан байна.<sup>57</sup>

Хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцоотой улс орнууд биечилсэн хамгаалалтыг цагдаагийн байгууллагаас хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан байна. Гэвч энэ биечилсэн хамгаалалт нь хүний эрх хамгаалагчдад айдас, түгшүүр төрүүлдэг сул талтай гэжээ. Тиймээс хүний эрхийн олон улсын байгууллагууд хүний эрх хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс мэргэшсэн аюулгүй байдлын тусгай байгууллагыг байгуулах талаар санал дэвшүүлдэг байна.<sup>58</sup>

Хүний эрх хамгаалагчийн тогтолцоо бүрдсэнээр цагдаагийн байгууллага нь аюул эрсдэлд өртсөн, өртөж болзошгүй хүний эрх

<sup>55</sup> ЦЕГ-ын 2023 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 01/84 дүгээр албан бичиг.

<sup>56</sup> ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж”. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>

<sup>57</sup> “Protection International” олон улсын байгууллага, “Хүний эрх хамгаалагчдын хамгаалалт: Шилдэг туршлага, сургамж” гарын авлага, 2012 он, 110 дахь тал. <https://www.protectioninternational.org/researchpublications/protection-of-human-rights-defenders-best-practices-and-lessons-learnt/>

<sup>58</sup> “Protection International” олон улсын байгууллага, “Хүний эрх хамгаалагчдын хамгаалалт: Шилдэг туршлага, сургамж” гарын авлага, 2012 он, 111 дэх тал. <https://www.protectioninternational.org/researchpublications/protection-of-human-rights-defenders-best-practices-and-lessons-learnt/>



хамгаалагч, түүний хамаарал бүхий гэр бүлийн гишүүдийг хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр заасан хэдий ч хамгаалалтын арга хэмжээнд шаардагдах зардал төсөвт тусгагдаагүй байна. Төр хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хүний эрхийг зөрчихөөс татгалзахын зэрэгцээ бусад гуравдагч этгээдийг хүний эрх зөрчихөөс нь урьдчилан сэргийлэх, хууль эрх зүй, засаглалын бодлогоос гадна төсвийн төлөвлөлтөд онцгойлон анхаарах ёстой юм. Иймээс ЦЕГ-ын Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн орон тоог нэмэгдүүлэх асуудлыг судалж, хамгаалалтын арга хэмжээний зардлын тооцооллыг гарган улсын төсөвт тусгаж шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

## 6.5 ДҮГНЭЛТ

Монгол Улс хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах бие даасан хуулийг батлан гаргаснаар хүний эрх хамгаалагчийн эрх, үйл ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих, тэдэнтэй хамтран ажиллах, хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах тогтолцоо бий болж нийгэмд хүний эрх хамгаалагчдын гүйцэтгэх үүргийг хүлээн зөвшөөрөх, дэмжих хууль зүйн үндэс бүрдээд байна. Энэ нь Монгол Улсад төдийгүй бүс нутгийн түвшинд хүний эрх хамгаалагчдыг хамгаалах чухал алхам боллоо.

УИХ-ын 2022 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолоор Комиссын Хүний эрх хамгаалагчийн асуудал эрхэлсэн гишүүн томилогдож, Комиссын Тамгын газарт Хүний эрх хамгаалагчийн хэлтэс, мөн хүний эрх хамгаалагчийн талаарх гомдол, мэдээллийг хүлээн авч хүний эрх хамгаалагчийн эрх зөрчигдсөн эсэх талаар дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны гишүүд томилогдон ажиллах нөхцөл бүрдлээ. Тус хорооны 2 гишүүнийг Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны гишүүд тус бүр дундаасаа сонгож, бусад 4 гишүүнийг ашгийн бус байгууллагаас нээлттэй сонсголоор сонгон шалгаруулсныг ХЭҮК батламжиллаа.

Комиссоос 2022 онд хийсэн “Хүний эрх хамгаалагчийн мэдлэг, ойлголт хандлага, хэрэгжилт тодорхойлох судалгаа”-нд оролцогчдын 92.1 хувь нь өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж үзсэн төдийгүй хүний эрх хамгаалагчдыг ялгаварлан гадуурхах, удирдах албан тушаалтан эрх мэдлээр дарамтлах явдал ихээхэн тохиолддог гэжээ. Энэ нь тодорхой байгууллага, газар нутгийн бүсчлэлээр хязгаарлагдахгүйгээр нийтлэг байгаа талаар судалгаанд оролцогчид дурдсан байна. Тухайлбал: сэтгүүлч, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчид ялгаварлан гадуурхалтад их өртдөг байна. Мөн судалгаанд оролцогчид төрийн байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтнаас шүүгч, прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчдад нөлөөлөх, ятгах, айлган сүрдүүлэх замаар хууль бус шийдвэр гаргуулахыг оролддог тохиолдол гардаг гэжээ.

Хүний эрх хамгаалагчдын талаар зарим улс төрчид нотлогдоогүй асуудлаар мэдэгдэл хийх, шүүхээр гэм буруу нь тогтоогдоогүй байхад гэмт хэрэгтэн мэтээр үндэслэлгүй мэдээлэл нийгмийн сүлжээгээр цацагдаж байгаагаас иргэд, олон нийтийн зүгээс хүний эрх хамгаалагчдыг буруутгах, гутаан доромжлох, нэр төр, ажил хэргийн нэр хүндэд халдах нөхцөл болж байгаагийн сацуу тэдний хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад нь саад, бэрхшээл болж байна. Энэ нь хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хүндэтгэх, үйл ажиллагаанд нь саад учруулахгүй байх олон нийтийн хандлага бүрэн төлөвшөөгүй, ажил мэргэжил, чиг үүргийн дагуу хүний эрхийг хамгаалж буй салбаруудын ажилтан, алба хаагч, идэвхтнүүд өөрсдийгөө хүний эрх хамгаалагч гэж ухамсарлах хандлага, мэдрэмж төлөвшөөгүй, хүний эрх хамгаалагчийн эрхийн зөрчлийн талаарх мэдлэг, ойлголт хангалттай бүрдээгүйтэй холбоотой.

Монгол Улсын хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж, хамгаалахад гаргаж буй бодлого, шийдвэрийн үр дүнд иргэд, олон нийт эрхээ шаардах, зөрчигдсөн эрхийнхээ төлөө тэмцэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх төрийн үүрэг, хариуцлагын тухай ихээр ярьж, шударга бус үйлдлийн эсрэг хүчирхийллийн бус аргаар, тайван замаар хуран цугларч, өөрсдийн үзэл бодол, дуу хоолойгоо илэрхийлэх нь нэмэгдэж байна. Ялангуяа хүний эрх хамгаалагчид төрийн бодлого болон бизнесийн үйл ажиллагааны талаар үзэл бодлоо илэрхийлснээр дарамт шахалтад өртөх, эрүү, зөрчлийн хэрэгт холбогдон шалгагдаж байгаа нь тэднийг сэтгэл санаа болон эдийн засгийн хямралд орох, улмаар эрүүл мэндээрээ хохироход хүргэж байна.

Түүнчлэн Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хуулийн 5.20 дугаар зүйлд заасан ч Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд тухайн зөрчлийг ямар байгууллага хариуцан шийдвэрлэх буюу хэргийн харьяаллыг зохицуулаагүй, орхигдуулсан байна. Үүнээс үүдэн “хэргийн харьяалал тодорхойгүй” гэх үндэслэлээр хууль сахиулах байгууллагууд гомдлыг харилцан бие биедээ шилжүүлж байгаагаас хүний эрх хамгаалагчдын зөрчигдсөн эрх үр дүнтэй сэргээгдэхгүй, зөрчигдсөн хэвээр байна. Иймээс хүний эрх хамгаалагчдын талаарх олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчим болон үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, үүрэг хүлээгчид онцгойлон анхаарч, улмаар ганцаараа, эсхүл бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагаа явуулж байгаа болон түүнд оролцож байгаа хүнийг хүний эрх хамгаалагч болохыг нь хүлээн зөвшөөрч, тэдний хууль ёсны эрхийг нь зөрчихгүй байх соёл, хандлагыг төлөвшүүлэхэд холбогдох бүхий л талууд үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх нь зүйтэй байна.

VII  
БҮЛЭГ

УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ  
ЖЕНДЭРИЙН ЭРХ ТЭГШ  
БАЙДАЛ



*"...Шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй..."*

**(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх заалт)**

*"Хүн бүр энэ Тунхаглалд заасан бүхий л эрх, эрх чөлөөг арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, эд хөрөнгө, язгуур угсаа болон бусад байдлын ялгааг эс харгалзан ямар ч гадуурхалгүйгээр эдлэх ёстой..."*

**(Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 2 дугаар зүйл)**

*...Иргэний болон улс төрийн бүх эрхийг эрэгтэй, эмэгтэйчүүдэд тэгш эдлүүлэх үүрэгтэй...*

**(Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт)**

*"Эрэгтэйчүүдтэй тэгш байх үндсэн дээр эмэгтэйчүүдийн эрхийг хуулиар хамгаалах, тухайн улсын эрх бүхий шүүх, төрийн бусад байгууллагаар дамжуулан алагчлах аливаа үйлдлээс эмэгтэйчүүдийг үр нөлөөтэй хамгаалахыг хангах арга хэмжээ авна"*

**(Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын 2 дугаар зүйлийн с хэсэг)**

*"Эмэгтэйчүүд аливаа алагчлалгүйгээр эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу тогтоосон бөгөөд нийтээр сонгогдвол зохих бүх байгууллагад сонгогдох эрхтэй"*

**(Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийн тухай конвенцын 2 дугаар зүйл)**

## 7.1 ТАНИЛЦУУЛГА

Эрэгтэй, эмэгтэй хүн бүр улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, соёл, гэр бүлийн ба бусад харилцаанд тэгш эрхтэй байх, нийгмийн амьдралд адил оролцох, хөгжлийн үр шим, нийгмийн баялгаас тэнцүү ашиг хүртэх нь хүний эрхийн асуудал төдийгүй тогтвортой хөгжил, хүний хөгжил, ардчиллын үндэс суурь юм.

Монгол Улс 1924, 1940, 1960, 1992 онд баталсан дөрвөн удаагийн Үндсэн хуульд эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрхийн үзэл санааг тусгаж, 1981 онд НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийн тухай конвенцод нэгдэж орсноор эмэгтэйчүүд аливаа алагчлалгүйгээр эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил эрх тэгш байдлаар бүх сонгуульд саналаа өгөх, сонгогдвол зохих бүх шатны байгууллагад сонгогдох, төрийн алба хаших болон үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу тогтоосон төрийн бүхий л үүргийг гүйцэтгэх эрхтэйг баталгаажуулсан.

Дэлхийн эдийн засгийн форумын “Жендэрийн ялгаатай байдлын тайлан 2022”-д Монгол Улс жендэрийн ялгаатай байдлын индексийн үзүүлэлтээр дэлхийн 146 орноос 70 дугаар байранд оржээ. Жендэрийн ялгаатай байдлыг ерөнхий 4 индексээр хэмждэг бөгөөд эдийн засгийн оролцооны үзүүлэлтээр 26 дугаарт, боловсролын түвшин, хүрэлцээтэй байдлын үзүүлэлтээр 63 дугаарт, эрүүл мэндийн үзүүлэлтээр 1 дүгээрт, улс төрийн эрх мэдэл оролцооны үзүүлэлтээр 113 дугаарт тус тус эрэмбэлэгдсэн байна<sup>1</sup>.

Монгол Улсын нийт сонгогчдын 51 хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлдэг бөгөөд тэд сонгуульд идэвхтэй оролцооор ирсэн боловч УИХ дахь тэдний төлөөлөл 17.3 хувь буюу дэлхийн дунджаас 7.6 хувиар бага байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс тэгш эрхтэйг хуульчлан, нийгмийн амьдралд адил оролцох, хөгжлийн үр шим, нийгмийн баялгаас тэнцүү ашиг хүртэх боломж, нөхцөлийг хангах үзэл баримтлалыг бэхжүүлсэн.

Сонгуулийн тухай хуулийг 2019 онд шинэчлэн найруулж нэг багц хуулиар сонгуулийг зохион байгуулж байсныг өөрчилж Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийг бие даасан тусдаа хуулиар зохицуулахаар баталсан. Шинэ хуульд нэр дэвшигчдийн, шалгуур үзүүлэлт, улс төрийн намуудын бүтэц зохион байгуулалт, дотоод ардчиллын асуудал, намын санхүүжилт,

<sup>1</sup> Дэлхийн эдийн засгийн форумын Жендэрийн ялгаатай байдлын индекс 2022, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf) цахим хуудсанд 2023 оны 03 дугаар сарын 25-ны өдрийн байдлаар хандсан.

сонгуулийн үйл явц, үе шат, эрх хэмжээ, хяналт, хариуцлагын тогтолцооны талаар нарийвчлан тусгаагүй, мөн гадаадад амьдарч буй сонгогчдын эрхийг орхигдуулсан нь ардчиллын үндсэн зарчмуудыг гажуудуулаад зогсохгүй, дотоодын зарим хууль тогтоомжийн заалтуудтай нийцэхгүй байна.

Монгол Улсад эрх тэгш байдал, шударга ёсыг хангах талаар зохицуулсан 81 хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Эдгээр хуулиудад үүрэг болгосон “хориглоно” гэж заасан заалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг зарим хуулиар тодорхой заагаагүйн улмаас хуулийн заалт хэрэгжих боломж хязгаарлагдмал байна<sup>2</sup>.

Эрэгтэй, эмэгтэй хүний нийгэмд болон гэр бүлдээ гүйцэтгэх үүрэг, эдлэх байр суурийн талаарх үзэл хандлага, ойлголт төлөвшихөд тухайн улс орны соёл, шашин шүтлэг, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжил зэрэг олон хүчин зүйлс нөлөөлж байдаг. Эдгээр хүчин зүйлээс шалтгаалж нийгмийн амьдралын олон салбарт, тэр дундаа улс төрийн хүрээнд жендэрийн эрх тэгш байдал хангагдахгүй байгааг Монгол Улсад хийгдсэн олон судалгааны тайлан харуулж байна. Судалгааны тайлангуудад улс төрийн хүрээнд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсээр нийгэмд оршиж буй жендэрийн хэвшмэл ойлголт, гэр бүлийн үүрэг, хариуцлага, ажил амьдралын тэнцвэрийг хадгалахад тулгардаг бэрхшээл, хөрөнгө, санхүүгийн чадамж, сонгогчийн боловсрол, эрэгтэйчүүд давамгайлсан улс төрийн бүтэц, улс төрийн намын зүгээс дэмжлэг хангалтгүй байдаг гэдгийг түгээмэл нэрлэсэн.

Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэхээр Үндсэн хууль болон бусад хуульд жендэрийн эрх тэгш байдлын зарчим, квотыг хуульчилж, улс төрийн намууд дотоод дүрэм, журамдаа квотыг тусгаж, эмэгтэйчүүдийг дэмжихэд чиглэсэн бодлого, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, үр нөлөөтэй тогтолцоог бүрдүүлэх зэргээр үе шаттай арга хэмжээ авч байгаа ч бүрэн хангагдахгүй хэвээр байна.

Иймд улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой асуудалд үнэлгээ хийж улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал, ялгаварлан гадуурхалт, эмэгтэйчүүдийн оролцоо болон төрийн улс төрийн албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь, байр суурь, нөхцөл байдлыг тодорхойлсноор жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чухал ач холбогдолтой юм.

<sup>2</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Хууль зүйн судалгааны төв, Ялгаварлан гадуурхахын эсрэг тусгайлсан зохицуулалт бүхий хууль боловсруулах эсэх талаарх хэрэгцээ шаардлагын урьдчилсан тандан судалгаа, УБ, 2019 он.

Комисс НҮБХХ, КОЙКА ОУБ-ын дэмжлэгтэйгээр “Социологийн боловсрол төв”-тэй хамтран улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт түүний хэрэгжилт болон жендэрийн ялгаварлан гадуурхалт, хүний эрхийн хэрэгжилтэд 2022 онд хийсэн үнэлгээний үр дүн болон холбогдох байгууллагуудын судалгаа, дүн шинжилгээ, мэдээлэлд үндэслэн энэхүү бүлгийг боловсруулав.

## **7.2 УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ЖЕНДЭРИЙН ЭРХ ТЭГШ БАЙДЛЫН ТАЛААРХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ**

Монгол Улс жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, жендэрт суурилсан хүчирхийлэлтэй тэмцэх, улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, тус пактын Ерөнхий дүгнэлт 28, Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц, тус конвенцын Ерөнхий Зөвлөмж 12, “Эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл”, Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай хорооны Ерөнхий Зөвлөмж 19, Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийн тухай конвенц зэрэг 10 гаруй олон улсын гэрээ конвенцод нэгдэн орж, соёрхон баталсан байна.

Дээрх олон улсын гэрээ конвенцод улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангахтай холбоотойгоор хүн бүр улсаа удирдахад шууд буюу чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан төрийг удирдах хэрэгт оролцох, эмэгтэйчүүд аливаа алагчлалгүйгээр эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу тогтоосон нийтээр сонгогдвол зохих бүх шатны байгууллагад сонгогдох, төрийн алба хаших тэгш эрхтэй болохыг баталгаажуулсан.

Монгол Улсын Засгийн газрын Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаарх ээлжит аравдугаар илтгэлийг Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх үзлийг устгах хороо 2022 оны 06 дугаар сарын 23, 24-ний өдрийн хуралдаанаар хэлэлцэж, Жендэрийн үндэсний хорооноос Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн төсөлд эмэгтэй нэр дэвшигчдийн квотыг 30 хувьд хүргэх санал оруулсан ч квотын саналыг тусгахгүйгээр хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсныг Хорооноос онцлон тэмдэглэж байна. Улс төрийн оролцоо, ажил эрхлэлт, ялангуяа шийдвэр гаргах, удирдах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл бага, бүс нутагт эрэгтэй, эмэгтэй хүний бодит тэгш байдлыг хангах цаг үеийн шинжтэй тусгай арга хэмжээг Монгол Улсын зүгээс аваагүй байгаад Хороо санаа зовниж

байгаа болохыг дүгнээд<sup>3</sup> Монгол Улсын Засгийн газарт хандан улс төр, нийгмийн амьдралд эмэгтэйчүүдийн тэгш оролцоог хангах талаар дараах зөвлөмжийг<sup>4</sup> өгчээ.

Эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдийн бодит тэгш байдлыг хангах ажлыг хурдасгахын тулд ажил эрхлэлт болон улс төрийн хүрээнд, ялангуяа шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл бага байгаа болон бусад бүх салбарт эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих тодорхой хугацааны зорилт, шалгуур үзүүлэлттэй, дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд хариуцлага, шийтгэл ногдуулдаг цаг үеийн шинжтэй тусгай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх;

Улс төр, эдийн засаг, нийгмийн амьдралын бүхий л түвшинд эмэгтэйчүүдийн шийдвэр гаргах бүрэн, үр дүнтэй оролцоо, манлайллын тэгш боломжийг Эмэгтэйчүүдийн улс төр, нийгмийн амьдрал дахь оролцооны талаарх 23 (1997) дугаар ерөнхий тайлбар зөвлөмжийн дагуу Тогтвортой хөгжлийн зорилтын 5.5 дахь заалтад нийцүүлж хангахыг Хорооны зүгээс Монгол Улсад уриалж байна.

Улс төр, нийгмийн амьдралд эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдтэй эрх тэгш, эрх чөлөөтэй, ардчилсан оролцоотой байх нь конвенцыг бүрэн хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлага бөгөөд Монгол Улс тогтвортой хөгжлийн зорилтод хүрэхийн тулд улстөрчид, Сонгуулийн төв байгууллагын гишүүд, шүүгчид, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд олон нийтэд чиглэсэн сурталчилгаа хийх;

Сонгуулийн квотыг дагаж мөрдөхөд хяналт тавих үр дүнтэй механизм нэвтрүүлэх, тэр дундаа улс төрийн намуудын зүгээс тухайн механизмыг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэдэг байх;

Засгийн газар, Засаг дарга, дээд шатны шүүхийн албан тушаалыг оролцуулан томилогдсон төрийн албан тушаалын тэгш байдлыг хангах, төрийн албанд эмэгтэйчүүдийг давуу эрхтэйгээр орох боломжийг бүрдүүлэх.

Үндэсний эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай, Улс төрийн намын тухай зэрэг хуульд хүйсийн тэгш байдлыг хангах болон улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар зохицуулжээ.

<sup>3</sup> Хороо нь 2022 оны 6 дугаар сарын 23, 24-ний өдөр хуралдсан 1895, 1897 дахь хурлаараа (CEDAW/C/MNG/10) хялбаршуулсан журмын дагуу ирүүлсэн Монгол Улсын арав дахь ээлжит илтгэлийг (CEDAW/C/MNG/10) хэлэлцэв.

<sup>4</sup> Конвенцын 4 (1) дүгээр зүйл болон цаг үеийн шинжтэй тусгай арга хэмжээний тухай 25 (2004) ерөнхий тайлбар зөвлөмжийн дагуу Хороо Монгол Улсад зөвлөмжийг өгсөн байна.



Харин Төрийн албаны тухай, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тухай, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай, Залуучуудын хөгжлийг дэмжих тухай, Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай, Төрийн хэмнэлтийн тухай зэрэг хуульд улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар тусгайлсан зохицуулалт байхгүй байна.

Тогтвортой хөгжлийн зорилго, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Жендэрийн эрх тэгш байдлын талаар салбар дундын стратеги төлөвлөгөөнд улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар тусгажээ.

Хууль, эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд, Монгол Улсад жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, ялгаварлан гадуурхахыг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх чиглэлд эрх зүйн орчин сайжирч байгаа дүр зураг харагдаж байна. Харин улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг үндэсний хууль тогтоомжид тусгасан боловч хэт ерөнхий, нэр дэвшигчийн эрх, үүргийг тодорхойлсон шинжтэй бөгөөд хуулийг хэрэгжүүлэх механизм, хэрэгжилтийн уялдаа холбоо, түүний үр дүн, хууль тогтоомжийг биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар процессын нарийн зохицуулалтгүй байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт “энэ хуулийг зөрчсөн этгээдэд төрийн албаны тухай болон холбогдох бусад хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж заасан боловч хүлээлгэх хариуцлага, шийтгэл нь тодорхой бус хэн, хэрхэн, ямар хариуцлага оногдуулах талаарх зохицуулалт байхгүй байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.2 дахь хэсэгт “Төрийн албаны зөвлөл үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана” гэж заасны дагуу үйл ажиллагаагаа тайлагнаж байгаа хэдий ч Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг хэрэгжүүлэх хугацаанд хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.4 дэх заалтад заасны дагуу Төрийн албан дахь жендэрийн эрх тэгш байдлын төлөв байдал, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалт, бэлгийн дарамтаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр авсан арга хэмжээний явц, үр дүнгийн талаарх тайланг нэг ч удаа УИХ-аар хэлэлцүүлж, дүгнэлт гаргуулж байгаагүй байна<sup>5</sup>.

Төрийн албаны зөвлөл нь Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн төлөв байдлын талаарх хуульд заасан тайланг 2 жил тутам бэлтгэж, УИХ-аар хэлэлцүүлж, дүгнэлт гаргуулах үүргээ биелүүлэхгүй байгаа нь төрийн албан дахь жендэрийн эрх тэгш байдлыг

<sup>5</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, УБ, 2021 он.

хангах хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллахгүй байгааг харуулж байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 21 дэх илтгэлдээ “Улс төрийн намын тухай хуульд УИХ-ын болон ИТХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэх, суудал хадгалах, намын бүтэц зохион байгуулалтын бүхий л шатанд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд жендэрийн аудит хийх зохицуулалтыг тусгах” саналыг УИХ-д шийдвэр гаргуулахаар хүргүүлсэн. Гэвч Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 21 дэх илтгэлийг хэлэлцсэнтэй холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай УИХ-ын 2022 оны 07 дугаар сарын 06-ны өдрийн 49 дугаар тогтоолд<sup>6</sup> тус санал тусгагдаагүй.

Улс төрийн намын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3 дахь заалтад “Гишүүддээ намын удирдах байгууллагын төлөөлөлд орох, сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход үндэс, угсаа, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар ялгаварлахгүйгээр адил тэгш боломж олгох”, мөн 11 дүгээр зүйлийн 11.2.8 дахь заалтад “сонгуульд нэр дэвшүүлэх, боловсон хүчнийг шилж сонгох, хүйсийн тэгш байдлыг хангах зарчим”-ыг намын дүрэмдээ тусгахыг заасан.

Улс төрийн намуудын дүрэмд жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, залуучууд, эмэгтэйчүүдийг дэмжсэн зохицуулалт дутуу, хэлбэр төдий байна. ХҮН нам УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчийг торлуулах “Электорат” эвслийн дотоод журамдаа 20 хувийн дэмжлэгийг Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуульд нийцүүлэн оруулжээ. МАН, АН-ууд дотоод бүтцийн байгууллагуудад залуучууд, эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжсэн ялгаатай аргыг ашиглаж байна. Тухайлбал: улс төрийн намуудын хөтөлбөр, дүрэмд тусгасан Жендэрийн тэгш байдлыг хангах квотыг авч үзэхэд, ХҮН нам, МАН 30 хувь хүртэл, АН 20-50 хувь хүртэл байхаар тусгажээ. Бусад намуудын дүрэмд залуучууд, эмэгтэйчүүдийг дэмжсэн зохицуулалт тусаагүй байна<sup>7</sup>.

УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшсэн 606 нэр дэвшигчдийн 455 нь буюу 75.08 хувь нь эрэгтэй, 151 нь буюу 24.92 хувь нь эмэгтэй нэр дэвшигч байна. Үүнээс МАН-ын 76 нэр дэвшигчээс 16 буюу 21.05 хувь нь эмэгтэй, АН-ын 76 нэр дэвшигчээс 17 буюу 22.36 хувь нь эмэгтэй, “Та бидний эвсэл”-ийн 74 нэр дэвшигчээс 17 буюу 23 хувь, “Зөв хүн электорат эвсэл”-ийн 53 нэр дэвшигчээс 16 буюу 32 хувь нь тус тус эмэгтэй нэр дэвшигч байсан<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530825222791>

<sup>7</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>8</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

**Хүснэгт 7.1 УИХ-ын сонгуульд суудал бүхий намуудаас нэр дэвшигчдийн хүйсийн харьцаа**

Он	Хүйс	МАН	АН	МАХН	ХҮН
2016	Эрэгтэй	77.9%	78.9%	82.5%	-
	Эмэгтэй	22.1%	21.9%	18.5%	-
2020	Эрэгтэй	78.9%	77.6%	88.5%	73.6%
	Эмэгтэй	21.9%	22.4%	21.5%	26.4%

Дээрх улс төрийн намуудаас УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлсэн хүмүүсийн хүйсийн харьцааг харьцуулахад 21.9-26.4 хувийг эмэгтэйчүүд эзэлж байгаа нь хуульд заасан нийт нэр дэвшигчийн 20-оос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байна гэсэн заалтыг хангаж байгаа боловч Улс төрийн намын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3 дахь заалт, 11 дүгээр зүйлийн 11.2.8 дахь заалтын хэрэгжилт хангалттай гэж үзэхэд эргэлзээтэй юм.

“Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь” судалгааны тайланд оролцогчид намын удирдах байгууллагын төлөөлөлд орох, сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход ялгаварлан гадуурхалт түгээмэл байна. Улс төрийн намуудын сонгуульд нэр дэвшигчдэд тавьдаг “дэнчин” мөнгөний хэмжээ нь хөрөнгө чинээгээр ялгаварлан гадуурхах үндэс болж байна гэж хариулсан байна.<sup>9</sup>

Мөн “Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл” судалгааны тайланд<sup>10</sup> намын байгууллага болон хувийн хэвшилд ажиллаж байсан 35 хүртэлх насны залуучуудын 11.8 хувь нэр дэвшсэн бол 55-аас дээш насны нэр дэвшигчдийн 72 хувь нь улс төрийн алба хашиж байх үедээ Улсын Их хурлын сонгуульд нэр дэвшсэн гэжээ. Эндээс үзэхэд, нас залуу байх тусам улс төрийн албан тушаалд ажиллах, сонгуульд нэр дэвших боломж бага байгааг харуулж байна.

Монгол Улсын Дээд шүүхэд бүртгэлтэй, үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх улс төрийн намууд<sup>11</sup> Улс төрийн намын тухай хуулийн заалтыг биелүүлж, намын дүрэмдээ тусгах, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Гэвч намууд залуучууд болон эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэх улс төрийн хүсэл зориггүй байгаа харагддаг. Учир нь залуучууд, эмэгтэйчүүдийг бэлтгэх, сургах, мэргэшүүлэх ажлыг хийдэггүй, зохион байгуулдаггүй,

<sup>9</sup> Либерал Эмэгтэйчүүдийн Оюуны Сан ТББ, Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь судалгааны ажлын тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>10</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>11</sup> УДШ-д бүртгэлтэй 36 улс төрийн нам байна. <http://www.supremecourt.mn/nam>

намын дэргэдэх ТББ, клубүүдэд даатгадаг. Мөн залуу болон эмэгтэй улс төрчдөд олны танил байх, тойрогтоо хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх, зардлаа өөрөө хариуцах шаардлага тавигддаг, бас ямар нэгэн албан тушаалд томилогдоход заавал намын гишүүн байх шаардлага тавьдаг, эсвэл гишүүнээр элсүүлдэг<sup>12</sup> тухай судалгаанд оролцогчид мэдээлж байна.

### **Хүснэгт 7.2 УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшсэн болон сонгогдсон эмэгтэй улстөрчид**

№	Он	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
1	УИХ-д эмэгтэй нэр дэвшигчдийн тоо	-	8	9	33	66	174	129	151
2	УИХ-д сонгогдсон эмэгтэй гишүүдийн тоо	4	7	9	5	3	11	13	13

УИХ-ын 8 удаагийн сонгуульд нийт 570 эмэгтэй нэр дэвшиж, давхардсан тоогоор 65 эмэгтэй сонгогдсон байна. Парламентад эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь 1992 онд 5.3 хувь байсан бол 2016, 2020 онуудад 17.1 хувь болж өсжээ.

### **Хүснэгт 7.3 Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчид**

№	он	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2021
1	Эрэгтэй нэр дэвшигч	2	3	3	4	2	2	3	3
2	Эмэгтэй нэр дэвшигч	0	0	0	0	0	1	0	0
	Нийт нэр дэвшигч	2	3	3	4	2	3	3	3

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 8 удаагийн сонгуульд нийт 23 хүн нэр дэвшсэнээс 2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэг л эмэгтэй нэр дэвшигч байсан. Тэрбээр нийт 1,223,737 сонгогчийн саналаас 80.563 буюу 6.58 хувийн дэмжлэг авчээ<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>13</sup> Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан, Үндэсний статистикийн хороо, www.1212.mn.

#### **Хүснэгт 7.4. Аймаг болон дүүргүүдийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хүйсийн харьцаа<sup>14</sup>**

Он	Хүйс	Дүүрэг	Аймаг
2016	Эрэгтэй	72.4%	84.2%
	Эмэгтэй	27.5%	15.7%
2020	Эрэгтэй	70.7%	84.2%
	Эмэгтэй	29.2%	15.8%

Эндээс дүгнэхэд, Аймаг болон дүүргүүдийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хүйсийн харьцаа зөрүүтэй байна. Дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 29.2 хувь нь эмэгтэй, аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 15.8 хувийг эмэгтэйчүүд эзэлж байна. Энэ нь сонгуулийн тогтолцоо, эмэгтэй улс төрчдийн оролцоо, сонгогчдын хандлага орон нутагт ямар түвшинд байгааг харуулж байна.

Мөн сонгуульд хэнийг нэр дэвшүүлэх, эмэгтэйчүүдийг дэмжих эсэх, тэднийг улс төрийн албан тушаалд дэвшүүлэх асуудалд улс төрийн нам болон намын удирдлагын шийдвэр нөлөөлж байгааг УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшсэн болон сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн тоон үзүүлэлтээс харж болно.

Улс төрийн хүрээн дэх холбогдох хууль эрх зүйн зохицуулалт, дүрэм журам, улс төрийн намын дотоод зохион байгуулалт, хариуцлага, санхүүжилт болон сонгогчдын хандлага зэрэг хүчин зүйлсээс хамааран жендэрийн эрх тэгш байдал хангагдахгүй байна. Иймд Улс төрийн намын тухай хуульд хүйсийн тэнцвэрт төлөөлөл хангах, эмэгтэйчүүдийг дэмжих сонгуулийн квот, нэр дэвших болзол шалгуур, санхүүжилтийг тусгах, хуулийн заалтыг биелүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага тооцох зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах нь зүйтэй байна.

#### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд заасан “Улс төрийн хүрээнд жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилт”**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн зорилт нь улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, соёлын ба гэр бүлийн харилцаанд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах нөхцөл бүрдүүлэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. Хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.2 дахь заалтад “улс төрийн ба удирдах албан тушаалд эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэнцвэртэй төлөөллийг хангах зорилгоор суудал хадгалах зэргээр квотын хэлбэрийг хэрэгжүүлэх”, 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт “Улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэлийн болон олон нийтийн бусад

<sup>14</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

байгууллагад гишүүнээр эвлэлдэн нэгдэх, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, тэгш боломжийг хязгаарлах, ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно”, 8.2 дахь хэсэгт “Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байна”, 8.3 дахь хэсэгт “Улс төрийн намын өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас доошгүй байна”, 8.4 дэх хэсэгт “Улс төрийн нам нь энэ хуулийн 8.2, 8.3 дахь хэсгийн заалтын хэрэгжилтийн тайланг энэ хуулийн 18.1-д заасан Жендэрийн үндэсний хороонд хоёр жил тутам хүргүүлж байна”, 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалтад “томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны дотор аль нэг хүйсийн төлөөлөл Засгийн газар, аймаг, нийслэлд 15 хувиас, дүүрэгт 20 хувиас, суманд 25 хувиас, хороонд 30 хувиас доошгүй байх” гэж тус тус хуульчилсан.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээгээр<sup>15</sup> Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаарх энэ хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.3 дахь хэсгийн хувьд ахиц дэвшил гарсан бол 8.2 болон 8.4 дэх хэсэг огт хэрэгжээгүй, ахиц дэвшил гараагүй тул хэрэгжилтийн үр дагаврыг дундаас доогуур гэж үнэлжээ.

### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх заалтын хэрэгжилт**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт “Улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэлийн болон олон нийтийн бусад байгууллагад гишүүнээр эвлэлдэн нэгдэх, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, тэгш боломжийг хязгаарлах, ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно” гэж заасан.

Судалгааны үр дүнгээс<sup>16</sup> үзэхэд, улс төрийн намд гишүүнээр элсэхэд аль нэг хүйсэд давуу байдал олгодоггүй гэж ХҮН намын 85.1 хувь, МАН-ын 74.6 хувь, АН-ын 69.6 хувь нь хариулсан.

<sup>15</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ. УБ, 2021 он.

<sup>16</sup> ХЭҮК, НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он. Судалгаанд Архангай, Дорнод, Завхан, Орхон, Өмнөговь зэрэг 5 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн МАН, АН, ХҮН намын улс төрийн сонгуульт ажилтан, тэргүүлэгч, улс төрийн албан тушаалтны төлөөлөл 19-74 хүртэлх насны 527 хүн хамрагдсанаас 48.4 хувь нь эрэгтэй, 51.6 хувь нь эмэгтэй байв. Оролцогчдын намын гишүүнчлэлийн байдлыг авч үзэхэд, МАН-аас 291 хүн буюу 55.2 хувь, АН-аас 148 буюу 28.1 хувь, ХҮН намаас 74 буюу 14 хувь нь тус тус хамрагдсан бол нам бус буюу намын дэргэдэх ТББ-ын төлөөллөөс 14 хүн хамрагджээ.

**Хүснэгт 7.5 2022 онд ЖҮХ-нд ирүүлсэн улс төрийн намын  
Жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлан, мэдээлэл<sup>17</sup>**

	Намын гишүүдийн нийт тоо	ХҮН нам	Иргэдийн оролцооны нэгдэл нам	МАН нам
Нийт	312 104	24981	4162	282961
Эрэгтэй	143 555	14314	1120	128121
Эмэгтэй	168 549	10667	3042	154840

Дээрхээс харахад, МАН, ХҮН, Иргэдийн оролцооны нэгдсэн намд нийт 321,104 гишүүн бүртгэлтэй байгаагаас эрэгтэй 143,555 гишүүн, эмэгтэй 168,549 гишүүн байгаа бөгөөд эрэгтэй гишүүдээс эмэгтэй гишүүдийн тоо 7.8 хувиар илүү байна. Хэдийгээр улс төрийн дээрх 3 нам 24,994 эмэгтэй гишүүнээр илүү боловч эмэгтэй гишүүд сонгуульд нэр дэвших, сонгогдох боломж бага хэвээр байна. Харин АН Жендэрийн үндэсний хороонд тайлангаа ирүүлээгүй байна.

Тус зүйл заалтын хувьд улс төрийн намуудад хэрэгжих боломжтой, тодорхой хэмжээнд хэрэгжиж байгаа талаар судалгаанд оролцогчид дурдсан. Одоогийн байдлаар МАН-ын дэргэд эмэгтэйчүүдийн Нийгмийн ардчилал монголын эмэгтэйчүүдийн холбоо (НАМЭХ)<sup>18</sup>, АН-ын дэргэд Ардчилсан эмэгтэйчүүдийн холбоо ажиллаж байгаа бол ХҮН нам эмэгтэйчүүдийн оролцоог 50 хувьд хүргэх зорилтыг намын бодлого, хөтөлбөртөө тусгажээ.

Намын байгууллагад ажиллаж буй удирдлагын төлөөлөл, эмэгтэйчүүдийн дурдсанаар ямар нэг байдлаар хүйсээр ялгаварлан гадуурхалт бага, хэрэв ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн тохиолдолд гомдол гаргах боломжтой, бэлгийн дарамтын талаар тодорхой тохиолдлууд гарсан бөгөөд эмэгтэйчүүдэд ээлтэй байдлаар шийдэгдсэн тухайгаа дурдсан байна.

**Тохиолдол 7.1**

*...хүйсээр ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн тохиолдолд хувь хүний зүгээс бол мэднэ. Гомдлоо Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Жендерийн үндэсний хороо болон холбогдох байгууллагуудад гаргана... Гэхдээ шийдвэрлэх үйл явц, хугацаа, үр нөлөө, хамгаалж чадах эсэхэд 100 хувь итгэхгүй байна...  
(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)*

<sup>17</sup> ЖҮХ-нд ирүүлсэн намуудын жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлан, мэдээлэл, УБ, 2022 он.

<sup>18</sup> 2023.01.30-31-ний өдрүүдэд зохион байгуулагдсан Монгол Ардын Намын дэргэдэх Нийгмийн ардчилал монголын эмэгтэйчүүдийн холбооны /НАМЭХ/ ээлжит бус Их хурлаар Социал Демократ Монголын Эмэгтэйчүүдийн Холбоо нэрээр үйл ажиллагаагаа явуулахаар болсон.

## Тохиолдол 7.2

*...Би МАН-ын аппаратад 4 жил ажилласан. Намайг хүйсээр ялгаварлан гадуурхаж байгаагүй... Тухайн салбарын мэдлэг, туршлага, чадвар зэргийг голлон үнэлж хүний нөөцийн бодлого явуулж ирсэн. Намайг байхад ажлын байрны бэлгийн дарамтад өртсөн гомдол гарч байсан. Тухайн үед дарга шийдвэрлээд ажлаас халах арга хэмжээ авсан...*

(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)

Сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж УИХ-ын сонгуульд эмэгтэй нэр дэвшигчийн квотын доод хэмжээг 20 хувь болгон бууруулж, мөн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад эмэгтэй хүн томилогдоогүй байна. Түүнчлэн Сонгуулийн тухай хуульд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн, тэр дундаа эмэгтэйчүүдийн сонгох, сонгогдох эрхийг хязгаарласан хэвээр байгааг Эмэгтэйчүүдийг алагчлах үзлийг устгах хороо тэмдэглэсэн<sup>19</sup>.

Улс төрийн намуудын хувьд өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөллийг 25 хувиас доошгүй байлгах талаар тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлж үр дүнд хүрсэн байна. Тухайлбал: ХҮН намын хувьд тухайн заалтыг 30-аас доошгүй байлган, хангаж ажиллаж байгаа төдийгүй цаашид 50 хувь болгохоор зорилт тавьсан талаар ганцаарчилсан ярилцлагад оролцогч дурджээ.

## Тохиолдол 7.3

*...Энэ заалт өнөөдрийн байдлаар дундажлах юм бол бүх шатанд 30 орчим хувьтай байгаа. Одоо 50 хувь болгохоор зорьж байгаа. ... Сүүлд томилогдсон удирдах зөвлөлийн гишүүн гурвуулаа эмэгтэй ...*

(ХҮН намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас)

## Тохиолдол 7.4

*...Намын дүрэм бол бидний үндсэн хууль. Энэ утгаараа яг ямар хүнийг дэвшүүлэх, томилох, хариуцлага тооцох зэрэг хүний нөөцийн бодлого нь 2010 онд анх батлагдсан. Намын дүрэмд сайн дурын квотыг 30 хувь гэж заасан. Зүгээр л 30 хувь гэдгээс өөр юм байхгүй...Удирдах дээд хурал, Хяналтын ерөнхий хороо, дэргэдэх 4 ТББ гээд үзэхээр эмэгтэйчүүд 25 хувийг бүрдүүлдэг. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулиа хангаж байна. Гэхдээ сайн дурын 30 хувиа хангахгүй байгаа...эмэгтэйчүүд рүү чиглэсэн үйл ажиллагаа сайн явуулмаар байна... нам дүрэмдээ тодорхой тусгах буюу заавал ингэж хангана гээд хөшүүргээ суулгах ёстой...*

(МАН-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас)

<sup>19</sup> Хорооны 2022 оны 6 дугаар сарын 23, 24-ний өдрийн 1895, 1897 дахь хурлаар (CEDAW/C/MNG/10) хялбаршуулсан журмын дагуу ирүүлсэн Монгол Улсын арав дахь ээлжит илтгэлийг (CEDAW/C/MNG/10) хэлэлцэв.



Улс төрийн нам, намын дэргэдэх эмэгтэйчүүдийн холбоодод эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийг гишүүнээр нээлттэй элсүүлдэг бөгөөд эмэгтэйчүүд нь эрэгтэйчүүдээс 7.8 хувиар илүү байгаа нь улс төрийн нам, эвсэлд эрчүүдээс илүү элсэн нэгдэж буй дүр зураг Жендэрийн үндэсний хороонд ирүүлсэн тайлан, мэдээллээс ажиглагдаж байна.

### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэгт “Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байна” гэж хуульчилсан.

Сонгуульд нэр дэвшихийн тулд эмэгтэйчүүд янз бүрийн бэрхшээлтэй тулгардаг ба түүний дотор эдийн засгийн хүртээмж хязгаарлагдмал, санхүүгийн боломжгүй байдал гол бэрхшээлийн нэг болж байна. Эмэгтэй улс төрчдийн хувьд сонгуулийн сурталчилгаандаа зориулан мөнгө, хөрөнгө босгох нь эрэгтэйчүүдийг бодвол илүү төвөгтэй байдаг.

Олон улсад улс төрийн намын тухай хуульд жендэрийн санхүүжилт буюу эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд зорилтот санхүүжилтийг өгөх нь зүйтэй гэсэн санал, зөвлөмжийг өгчээ.

Улс төрийн хүрээнд эмэгтэйчүүдэд тусгайлан чиглэсэн санхүүжилт байдаггүй. Эмэгтэйчүүдийн хувьд санхүүгийн боломж бололцоо тааруу, ар гэртээ үүрэх ачаалал ихтэйн улмаас эдийн засгийн боломж хязгаарлагдмал байдаг, сонгуульд нэр дэвших санхүүгийн боломж хомс талаар судалгаанд<sup>20</sup> оролцогчид ярилцлагадаа дурдсан.

Аливаа сонгуульд нэр дэвшихэд гол асуудлын нэг нь санхүүгийн хувьд бэрхшээлгүй, хүрэлцээтэй байх явдал юм. Улс төрийн намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд, бүх шатны улс төрийн сонгуульд нэр дэвшихэд эмэгтэйчүүдэд шаардлагатай санхүүжилт байхгүй болох нь нотлогдож байна<sup>21</sup>.

#### **Тохиолдол 7.5**

*...Эрэгтэй, эмэгтэй хүний нэр дэвших асуудалд ижил хэмжээний санхүүжилт өгөх ёстой гэсэн заалт хуульд байгаа боловч одоо хүртэл энэ заалт төдийлөн хэрэгжихгүй байна... сонгуулийн тухай хуулиудад хувь нэр дэвшигчид нэмэлтээр өгөх санхүүжилтийг зохицуулсан зүйл заалт байхгүй. Иймээс хэрэгжилт байхгүй...*

*(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)*

<sup>20</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>21</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

## Тохиолдол 7.6

*...Эмэгтэй нэр дэвшигчдэд хамгийн их саад болж байгаа санхүүгийн бэрхшээлийг даван туулах боломжийг хуулиар олгох нь чухал. Энэ нь сонгуулийн зардал үлэмж их байгаа тохиолдол сонгуульд зарцуулагдах санхүүг бууруулахыг Улс төрийн намын тухай хуульд тусгах шаардлагатай... зорилтот дэмжлэгийг бий болгох, эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэвшүүлж, ялуулж байгаа намыг урамшуулах, намд нь мөнгөн дэмжлэг олгох зэрэг эрх зүйн дорвитой зохицуулалтыг хийхгүй бол энэ асуудлыг даруй засах боломжгүй...*

*(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)*

Эндээс үзэхэд, Жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй, “хийдэл ихтэй” байгаа бөгөөд УИХ-ын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн нутгийн ИТХ-ын сонгуулийн тухай хууль болон намын тухай хуулийн заалтад өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Ялангуяа төрөөс улс төрийн намд олгох санхүүжилтийн зарим хэсгийг эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог дэмжихэд чиглүүлэхээр зориулалтыг зааж өгөх нь чухал байна.

Европын зарим орны засгийн газар эмэгтэйчүүдийг олноор намд элсүүлэх, эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэх зорилгоор улс төрийн намд төрөөс санхүүжилт олгохыг хөшүүрэг болгон ашиглаж байна. Гурван үндсэн загвар байна. Нэгдүгээрт, тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтийг бууруулах, хоёрдугаарт, ийм шалгуурыг биелүүлсэн намд нэмэлт санхүүжилт олгох, гуравдугаарт, эмэгтэй нэр дэвшигчийн урьдчилан тодорхойлсон тодорхой хувь тооноос хамааран сонгуулийн санхүүжилтийг улс төрийн намд олгох зэрэг юм. Ийм арга хэмжээг хуулиар тогтоосон квотыг хэрэгжүүлэхтэй хамтатгах эсвэл хэрэгжүүлсний дараа хэрэгжилтийг нь үнэлэн урамшуулал өгдөг байна. Тухайлбал: Франц Улсад улс төрийн намууд хуулиар тогтоосон эмэгтэйчүүдийн төлөөллийн доод хязгаарт хүрээгүй тохиолдолд санхүүгийн шийтгэл хүлээлгэдэг байна. Тэд эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчийн хоорондын 75 хувийн ялгааг арилгахад чиглэсэн төрөөс авах санхүүжилтээ алдах эрсдэлтэй. Ирланд Улсад улс төрийн нам бүрээс нэр дэвшигчдийн дор хаяж 30 хувь (дараа, дараагийн сонгуульд энэ хязгаар 40 хувь болж өснө) нь эмэгтэй биш тохиолдолд тухайн намд төрөөс олгох дэмжлэг 50 хувиар буурдаг байна. Португал Улсад улс төрийн намуудын нэр дэвшигчдийн дунд жендэр тус бүрийн төлөөлөл доод тал нь 33 хувь байх шаардлагыг биелүүлээгүй бол төрөөс авах санхүүжилтийн 25- 80 хувийг алдах аюултай. Хорват Улсад улс төрийн намууд нь жендэрийн төлөөлөл доогуур нэр дэвшигч бүрийнхээ тоогоор төрөөс нэмэлт 10 хувийн санхүүжилт авдаг байна<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сан, МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимээс үүсгэн байгуулсан Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл, Монгол дахь ардчилал,

Төрөөс олгох санхүүжилтийг жендэрийн тэгш байдлыг хангахад оруулж буй үйл ажиллагаа, хувь нэмэр, үр дүнтэй нь уялдуулж улс төрийн намуудад олгож байгаа сайн туршлагуудаас харахад, төрөөс улс төрийн намуудыг санхүүжүүлдэг байх нь эмэгтэйчүүдийг дэмжих, тэдний санхүүгийн дэмжлэгийг шийдвэрлэхэд дөхөм болж байна.

### Тохиолдол 7.7

*...Би аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд сумаас 5 удаагийн сонгуульд нэр дэвшиж 5 удаа аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд төлөөлөгчөөр сонгогдож байсан. Энэ хугацаанд намаас намайг эмэгтэй гэдгээр ялгамжтай хандаж санхүүжилт олгож байсан тохиолдлыг нүдээр хараагүй боловч далд байдлаар санхүүжилтийг эрэгтэйчүүдэд олгодог гэсэн хардлага төрдөг. Учир нь тойрогтоо ялалт байгуулж суудал аваад ирэхэд аль хэдийн эрэгтэйчүүд албан тушаалд очсон байдаг. Харин эмэгтэйчүүд албан тушаал дээр томилогдож чаддаггүй. Албан тушаалын бялуунаас үйрмэг олж долоодог, харин бялуунаас хүртэж чаддаггүй...*

*(МАН-ын эмэгтэй гишүүнтэй хийсэн ярилцлагаас)*

Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын Засгийн газрын ээлжит аравдугаар илтгэлийг хэлэлцсэн дүгнэлтэд улс төрийн намуудын сонгуулийн жагсаалтад эмэгтэй нэр дэвшигчдийг 30-аас доошгүй хувиар оролцуулахаар квот тогтоох, сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилт, эмэгтэй нэр дэвшигчдэд сургалт явуулдаг улс төрийн намуудад санхүүгийн урамшуулал, хөнгөлөлт олгох, эмэгтэй нэр дэвшигчдэд ихээхэн саад учруулж буй “нэр дэвшигчийн татвар, татаас”-ыг хасах зэрэг асуудлыг хуульд тусгах, сонгуулийн тухай холбогдох хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах”-ыг Эмэгтэйчүүдийг алагчлах үзлийг устгах хорооноос Монгол Улсад зөвлөжээ.

Иймд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэгт заасан “Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байна” гэсэн заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж дүгнэхээр байна.

### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийн хэрэгжилт**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дах хэсэгт “Улс төрийн намын өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас

иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа, судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ, 2020 он.

доошгүй байна” гэж заасан.

**Хүснэгт 7.6 2022 онд ЖҮХ-нд ирүүлсэн улс төрийн намын Жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлан, мэдээлэл<sup>23</sup>**

№		ХҮН Нам	Иргэдийн оролцооны нэгдэл нам	МАН Нам	Нийт	Эзлэх хувь /Нийт/
1.	Улс төрийн намын удирдах дээд байгууллагын бүрэлдэхүүн- БҮГД	147	14	1913	2074	-
	Эрэгтэй	102	2	1455	1559	75.2
	Эмэгтэй	45	12	458	515	24.8
2	Намын хяналтын төв байгууллагын бүрэлдэхүүн- БҮГД	2	10	21	33	
	Эрэгтэй	1	1	17	19	57.6
	Эмэгтэй	1	9	4	14	42.4
3	Намын бага, бүгд хурал, тэдгээртэй адилтгах намын төлөөллийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүн - БҮГД	57	32	479	568	-
	Эрэгтэй	39	7	378	424	74.7
	Эмэгтэй	18	25	101	144	25.3
4	Намын гүйцэтгэх байгууллагын бүрэлдэхүүн- БҮГД	8	4	37	49	-
	Эрэгтэй	4	-	27	31	63,3
	Эмэгтэй	4	4	10	18	36.7
5	Намын дэргэдэх төрийн бус байгууллагын удирдах бүрэлдэхүүн- Бүгд	22	-	187	209	-
	Эрэгтэй	14	Мэдээлэл ирүүлээгүй	117	131	62.7
	Эмэгтэй	8	Мэдээлэл ирүүлээгүй	70	78	37.3

<sup>23</sup> ЖҮХ-нд ирүүлсэн намуудын жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлан, мэдээлэл, УБ, 2022 он.

Улс төрийн намын удирдах дээд байгууллагын бүрэлдэхүүнд ХҮН намын 147 гишүүнээс эрэгтэй 102, эмэгтэй 45, Иргэдийн оролцооны нэгдсэн намын 14 гишүүнээс эрэгтэй 2, эмэгтэй 12, МАН-ын 1913 гишүүнээс эрэгтэй 1455, эмэгтэй 458 байна. Намын бага, бүгд хурал, тэдгээртэй адилтгах намын төлөөллийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүнд ХҮН намын 57 гишүүнээс эрэгтэй 39, эмэгтэй 18, Иргэдийн оролцооны нэгдсэн намын 32 гишүүнээс эрэгтэй 7, эмэгтэй 25, МАН намын 479 гишүүнээс эрэгтэй 378, эмэгтэй 101 гишүүн байгаа нь хуульд заасан аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас доошгүй байна гэсэн заалтад хүрч байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгт заасан Улс төрийн намын өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас доошгүй байна гэх заалт судалгаанд хамрагдсан улс төрийн намуудын дүрэмд тусгалаа олжээ.

### **Хүснэгт 7.7 Улс төрийн намуудын дүрэмд туссан байдал<sup>24</sup>**

МАН (дүрмийн 1.5.8 заалт)	1.5.8. намын бүх шатны сонгуульт байгууллагад 30-аас доошгүй хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Санал хураалтыг энэ шаардлагад нийцүүлэн зохион байгуулна.
АН (дүрмийн 5.1.13, 5.13.3, 5.15.9.9 заалт)	5.11.3. Нийслэлийн намын хорооны гишүүний тоо нь ИТХ-ын мандатын тоог 4 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцүү байна. Нийт гишүүдийн 20-иас доошгүй хувь нь нэг хүйсийн төлөөлөл байна. 5.13.3. ҮД-ийн 5.13.2.1-д заасан ҮБХ-ны гишүүний тоог 76 хүртэл нэмэгдүүлэхдээ үүний 50 хувь нь аль нэг хүйсийн төлөөлөл байхаар тогтооно. 5.15.9.9. УТЗ-ийн 20 хувиас багагүй нь нэг хүйсийн төлөөлөл байна.
ХҮН нам (дүрмийн 4.4 заалт)	4.4 Намын их хурлын төлөөлөгчдийг сонгохдоо 30-аас доошгүй хувь нь эмэгтэй гишүүн байх зарчмыг баримтална.

Дээр дурдсанчлан улс төрийн намуудын дүрэмд шат шатны сонгуульт байгууллагад 30-аас доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийн төлөөлөл байна гэж заасан ч сонгуульд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд хэрэгжихээс бус сонгогдсон төлөөллийн хувь хангалтгүй байна. Тодруулбал, шат шатны сонгуульд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэхэд 30 хувийг дээд тааз гэж харах явдал түгээмэл байна. Ийнхүү 30 хүртэлх хувийн хязгаарлалын хүрээнд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаа явуулснаар хэрэгжилт дунджаар 20 хувьтай байгаа юм<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>25</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийг хэрэгжүүлэхэд судалгаанд хамрагдсан зарим нам илүү идэвх санаачилгатай ажиллаж байна. Тухайлбал: ХҮН нам улс төрийн манлайлал гарган, улс төр, шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх “ХҮН 50/50” эмэгтэйчүүд чадна цогц хөтөлбөр хэрэгжүүлж, намын дарга нь “эмэгтэйчүүд улс төрд тэнцвэртэй оролцох тусам тухайн улсын эдийн засаг, нийгэмд эерэг өөрчлөлтүүд гардаг” гэсэн нотолгоог олон нийтэд танилцуулжээ. Түүнчлэн, эмэгтэй манлайлагч олноор төрөх суурь орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, тэднийг дэмжиж, сургаж бэлтгэх, сонгуулийн тогтолцоог авлига, мөнгөний хамаарлыг эрс бууруулан шинэчлэх, эмэгтэйчүүдэд ээлтэй, санал гээгддэггүй шударга сонгуулийн системийг нэвтрүүлэх, Сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэх зэргээр улс төрийн шударга орчин бүрдүүлэх талаар ажиллаж байгаагаа дурджээ.

Харин засгийн эрх барьж буй МАН-ын дүрмийн 1.5.8 дахь заалтад 30 хувийн квотыг тусгасан ба “намын бүх шатны сонгуульт байгууллагад 30-аас доошгүй хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Санал хураалтыг энэ шаардлагад нийцүүлэн зохион байгуулна” гэжээ. Тус намын эмэгтэй УИХ-ын гишүүний дурдсанаар намын анхан, дунд, төв болон төлөөллийн байгууллагад бүх шатны сонгуульд оролцоход 30-аас доошгүй нь эмэгтэй байна гэсэн квотыг МАН сайн хэрэгжүүлж байна. МАН-ын Удирдах зөвлөл, Бага хурал гээд сонгуульт бүх байгууллагад 30 хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлдэг. Харин Сонгуулийн тухай хуульд бол эмэгтэйчүүдийн квот 20 хувь байдаг. Хэрэв эмэгтэйчүүдийн квот нэмэгдэх бол МАН хуулийг биелүүлнэ гэсэн хүлээлттэй байгаагаа дурдсан. Мөн жендэрийн тэгш байдлыг хангах ажлын хүрээнд эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулах хөтөлбөрийг шат дараалан хэрэгжүүлж байна. Өнөөдрийн байдлаар “МАН-аас баримтлах Жендэрийн бодлогын баримт бичгийн төсөл” боловсруулагдаж, МАН-ын Бага хурлаар батлагдсан. Хэрэв тус баримт бичгийн төсөл батлагдвал МАН-ын Хяналтын Ерөнхий хорооны дэргэд “Жендэрийн дэд хороо” байгуулагдаж, жендэрийн тэгш байдлын хэрэгжилттэй холбоотой зөрчлийн талаарх гомдол, саналыг хүлээн авч, шийдвэрлэх чиглэлд ажиллах юм байна<sup>26</sup>.

АН-ын хувьд Үндэсний бодлогын хорооны гишүүдийн 22 хувь нь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл байгаа бөгөөд 2020 оны байдлаар аймаг, нийслэл, дүүргийн намын даргад эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл сонгогдоогүй байна.

---

байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>26</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

Монгол Улс жендерийн ялгаатай байдлын индексийн “улс төрийн эрх мэдлийн” үзүүлэлтээр 156 орноос 116 дугаар байранд жагсдаг бөгөөд парламентын гишүүдийн 17.3 хувь, сайд нарын 18.8 хувийг эмэгтэйчүүд төлөөлдөг ба Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, улс төрийн намуудын удирдах албан тушаал, төрийн албаны шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл хангалтгүй хэвээр байгааг Эмэгтэйчүүдийг алагчлах үзлийг устгах хороо онцолж байна<sup>27</sup>.

Дээрхээс үзэхэд, улс төрийн намууд Жендерийн тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийн “Улс төрийн намын өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас доошгүй байна” гэсэн заалтыг АН-аас бусад намууд тодорхой хэмжээгээр хангаж байна. Цаашид зөвхөн квотыг хангахаас гадна үйл ажиллагаандаа тусгаж, бодлогоор дэмжих хэрэгтэй.

### **Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсгийн хэрэгжилт**

Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсэгт “Улс төрийн нам нь энэ хуулийн 8.2, 8.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн тайланг энэ хуулийн 18.1-д заасан Жендерийн үндэсний хороонд хоёр жил тутам хүргүүлж байна” гэж заасан.

Судалгаанд хамрагдсан улс төрийн намын төлөөллийн дурдсанаар Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн талаар үйл ажиллагааны тайлангаа өгч эхэлсэн байна. Судалгаанд хамрагдсан МАН ба ХҮН нам тус хуулийн 8.4 дэх хэсгийн дагуу Жендерийн үндэсний хороонд тайлан хүргүүлсэн ба өмнө нь тайлан хүргүүлээгүй шалтгаанаа дурдаагүй болно. Харин АН-ын хувьд энэ талаар мэдээлэл байхгүй байна<sup>28</sup>.

Монгол Улсын Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайланд дурдсанаар тус хууль батлагдсанаас хойш өнгөрсөн 9 жилийн хугацаанд улс төрийн намууд хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2, 8.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн тайланг Жендерийн үндэсний хороонд огт ирүүлээгүй гэжээ<sup>29</sup>.

Улсын Дээд шүүхэд улс төрийн 36 нам бүртгэлтэй байгаа ч Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсгийг хууль батлагдсанаас хойш дээрх намууд огт хэрэгжүүлээгүй.

<sup>27</sup> Хорооны 2022 оны 06 дугаар сарын 23, 24-ний өдрийн 1895, 1897 дахь хурлаар (CEDAW/C/MNG/10) хялбаршуулсан журмын дагуу ирүүлсэн Монгол Улсын арав дахь ээлжит илтгэлийг (CEDAW/C/MNG/10) хэлэлцэв.

<sup>28</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендерийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>29</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, УБ, 2021 он.

Харин ХҮН нам, МАН, Иргэдийн оролцооны нэгдэл нам 2022 онд Жендэрийн үндэсний хороонд жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлан, мэдээллээ анх удаа ирүүлжээ<sup>30</sup>. Жендэрийн үндэсний хорооноос намуудын жендэрийн эрх тэгш байдлын тайлангийн хэрэгжилтийг нь үнэлэхэд 38 хувийн хэрэгжилттэй гэж үнэлэгджээ. Тайлантай холбоотой гарсан зөвлөмжийг Жендэрийн үндэсний хороо намуудад хүргүүлж ажилласан байна.<sup>31</sup>

Иймд улс төрийн намууд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, тус хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсгийн дагуу бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байх, мөн улс төрийн намын өөрийн төлөөллийн төв болон орон нутгийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 25 хувиас доошгүй байна” гэсэн заалтын хэрэгжилтийн тайлан, мэдээллийг Жендэрийн үндэсний хороонд 2 жил тутам хүргүүлэх үүргээ биелүүлэх ёстой. Хуулийн хугацаанд тайлан мэдээллээ өгөөгүй улс төрийн намд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог холбогдох хууль тогтоомжид тусгах нь зүйтэй.

### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалтын хэрэгжилт**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалтад “томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны дотор аль нэг хүйсийн төлөөлөл Засгийн газар, аймаг, нийслэлд 15 хувиас, дүүрэгт 20 хувиас, суманд 25 хувиас, хороонд 30 хувиас доошгүй байх” гэж хуульчилсан.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.2 дахь хэсэг, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2 дахь хэсэгт “Нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нийт нэр дэвшигчийн 20-оос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байна” гэж заасан.

<sup>30</sup> ЖҮХ-нд ирүүлсэн намуудын жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх тайлан, мэдээлэл, УБ, 2022 он. МАН 2022.09.16, ИОНН 2022.11.08, ХҮН нам 2022.11.15-ны өдөр ЖҮХ-нд тайлангаа хүргүүлсэн байна. 2022 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдөр ЖҮХ УДШ-д бүртгэлтэй тайлангаа ирүүлээгүй намуудад цахим шуудангаар холбогдох тайлангаа хуулийн хугацаанд ирүүлэхийг хүссэн албан захиаг илгээсэн боловч тайлангаа ирүүлсэн нам байхгүй байна).

<sup>31</sup> 2023 оны 03 дугаар сарын 17-ны өдрийн Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал сэдэвт хэлэлцүүлэгт ЖҮХ-ноос өгсөн мэдээлэл.



### Хүснэгт 7.8 Аль нэг хүйсийн төлөөллийн хувь

	Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль 10.1.1	Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль 30.2	Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль 29.2
УИХ	-	20 хувиас доошгүй	-
Засгийн газар, аймаг, нийслэлд	15 хувиас доошгүй	-	20 хувиас доошгүй
Дүүрэгт	20 хувиас доошгүй	-	20 хувиас доошгүй
Суманд	25 хувиас доошгүй	-	20 хувиас доошгүй
Хороонд	30 хувиас доошгүй	-	20 хувиас доошгүй

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд заасан төрийн улс төрийн албан тушаалд аль нэг хүйсийн төлөөллийн квотыг Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуульд заасан аль нэг хүйсийн төлөөллийн квоттой харьцуулахад Засгийн газар, аймаг, нийслэлд 5 хувиар нэмэгдсэн, дүүрэгт ижил, суманд 5 хувиар, хороонд 10 хувиар тус тус бууруулжээ.

Сүүлийн сонгуулиудын жишээнээс харахад, намууд жендэрийн квотыг зөрчөөгүй боловч эмэгтэй нэр дэвшигчдийг сонгогдох магадлал багатай тойргуудад өрсөлдүүлсэн нь бодит байдалд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах улс төрийн хүсэл зориг дутмаг байгаагийн илрэл<sup>32</sup> бөгөөд жендэрийн шууд бус ялгаварлан гадуурхалт юм.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалт хэрэгжиж буй эсэхийг үзэхэд, дараах байдал харагдаж байна.

### Хүснэгт 7.9 Улс төрийн албан тушаалтны хуульд заасан квотын хэрэгжилт

№	Төрийн улс төрийн албан тушаал	Нийт	Эмэгтэй-чүүдийн тоо	Хувь	Хуульд заасан квот	Хэрэгжилт
1	УИХ-ын гишүүд	76	13	17.1%	20%	Биелээгүй
2	Яамны сайд	16	3	18.7%	15%	Биелсэн
3	Дэд сайд	16	2	12.5%	15%	Биелээгүй
4	Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга	22	1	4.5%	15%	Биелээгүй

<sup>32</sup> ННФ, Монгол улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин: дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж, УБ, 2018 он.

5	Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын орлогч	22	2	9%	15%	Биелээгүй
6	Аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын дарга	22	2	9%	15%	Биелээгүй
7	Дүүргийн ИТХ-ын дарга	9	3	33.3%	20%	Биелсэн
8	Дүүргийн Засаг дарга	9	1	11.1%	20%	Биелээгүй
9	Дүүргийн Засаг даргын орлогч	9	3	33.3%	20%	Биелсэн

Хэрэгжилтээс дүгнэхэд, улс төрийн албан тушаалд томилогдоход жендэрийн эрх тэгш байдал хангагдахгүй байна. Яамны сайд, дүүргийн ИТХ, дүүргийн Засаг даргын орлогчоос бусад түвшинд хуульд заасан квот биелэгдээгүй.

Улс төрийн удирдах албан тушаалтнуудын 2021, 2022 оны томилгоог харьцуулан үзвэл, Монгол Улсын Засгийн газрын сайд 2021 онд 4 байсан бол 2022 онд 3, аймгийн Засаг даргын орлогчоор 6 эмэгтэй ажиллаж байснаас 2 болж тус тус буурсан, харин Дүүргийн ИТХ-ын дарга 2-оос 3 болж нэмэгдсэн бөгөөд анх удаа аймгийн Засаг даргаар эмэгтэй хүн томилогдон ажиллаж байна.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн сүүлийн 20 жилийн хугацаанд ердөө 2 аймгийн ИТХ-ын даргаар эмэгтэй хүн сонгогджээ. Түүнчлэн Өвөрхангай, Өмнөговь, Завхан, Сэлэнгэ аймагт Засаг даргын орлогчоор ажиллаж байсан 4 эмэгтэй албан тушаалтныг Төрийн хэмнэлтийн хуулийн дагуу ажлаас нь чөлөөлж, Засаг даргын орлогчоор ажиллаж буй эрэгтэй албан тушаалтныг үлдээснээс харахад, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангалтгүй байгааг батлахын сацуу эмэгтэйчүүдийг хүйсээр ялгаварлан гадуурхаж байгаа явдал юм.

Бусад улс орны квот тогтоох туршлагаас үзэхэд, хуулиар тогтоосон суудал хадгалах квот, хууль ёсны нэр дэвшигчийн квот, сайн дурын үндсэн дээр гаргасан улс төрийн намын квот гэсэн гурван төрөл байдаг бөгөөд хүйсийн төлөөлөл улс орон бүрд харилцан адилгүй 20,30,40 болон 50:50 гэсэн харьцаа байдаг ажээ<sup>33</sup>.

Иймд аймаг, нийслэл, дүүргийн Засаг даргаар эмэгтэй хүнийг томилох тохиолдолд орлогчоор эрэгтэй хүн томилох зэргээр эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломжоор хангах замаар жендэрийн тэгш байдлыг хангахад анхаарах хэрэгтэй.

Ганцаарчилсан ярилцлагад оролцогчид жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар цаашид дараах зүйлсийг хийх шаардлагатайг дурдсан байна.

<sup>33</sup> <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>

### Тохиолдол 7.8

...Улс төрд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, хүний эрхийг хангах гэж байгаа бол бүх томилгоо жендэрийн мэдрэмжтэй байх ёстой. Бүх бодлого, үйл ажиллагаанд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангахад анхаарах, тухайлбал: байгууллагын даргын хүйсээс хамаарч орлогч даргыг томилдог байх хэрэгтэй. Сонгууль болон бусад үйл ажиллагаанд жендэрийн эрх тэгш байдлыг 50, 50 хувьтай хангах дэвшилтийг дэлхийн улс орнууд хийж байна. Манайх ч мөн тэгэх шаардлагатай...

(ХҮН намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 7.9

...Сонгуулийн тухай хуульд эзэлдэг квотын 20 хувь хангалтгүй... Монгол Улсын санал өгөх насны иргэдийн 51 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Олон салбарт эмэгтэйчүүд манлайлж, шилдэг боловсон хүчин болон гарч ирж байна. .... жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, хүртээмжтэй болгох төсөв батлахгүй байна. Тиймээс нэгдүгээрт, жендэрийн квотыг 30-40 хувь болгон нэмэгдүүлэх хэрэгтэй...

(АН ба МАН-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас)

Улс төрийн намууд хуульд заасан “нэр дэвшиж байгаа нийт нэр дэвшигчийн 20-оос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байна” гэсэн заалтыг зөвхөн эмэгтэй хүйст хамааруулахын зэрэгцээ квотын дээд хязгаарыг 20 хувь гэж үзэж, хуулийг буруу хэрэглэж, бүх шатны сонгуульд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэх, улс төрийн албан тушаалын томилгоо хийхдээ жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангахгүй, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийг дордуулжээ.

Иймд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх хэсэгт заасан төрөөс эрэгтэй, эмэгтэй хүний төрийн албанд орох, албан тушаал эрхлэх тэгш эрх бодитой хэрэгжих боломж, нөхцөлөөр хангах тухай заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна.

### **Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл буюу хөдөлмөр эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаан дахь жендэрийн эрх тэгш байдлын баталгаа**

Намуудын шат шатны байгууллага буюу намын ажлын албанд ажиллагсдын хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудлыг авч үзлээ.

Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаан дахь ялгаварлан гадуурхалт нь хүний эрхийн зөрчил бөгөөд ажлын байрны дарамт хүчирхийллийн нэг хэлбэр юм. Монгол Улс нь хүн бүр ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхтэй болохыг баталгаажуулж, ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, шалгаж шийдвэрлэх, хариуцлага тооцох механизмыг хууль тогтоомжид зохих хэмжээгээр тусгасан.

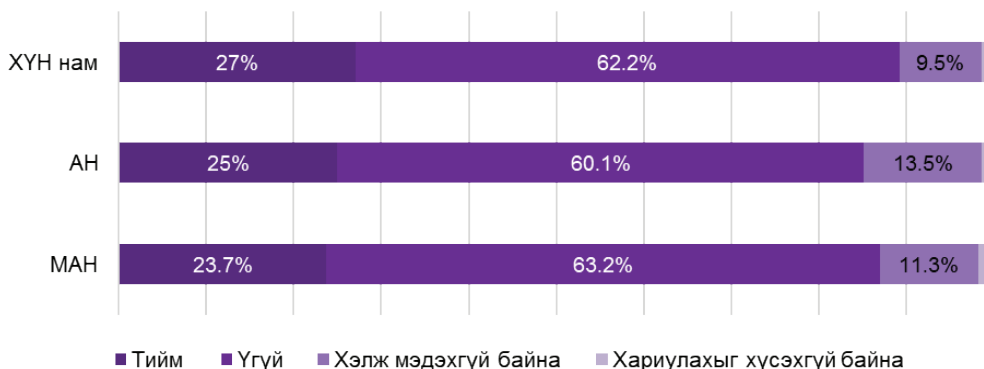
Гэвч хөдөлмөрийн хүрээн дэх дарамт, хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтын асуудал намын шат шатны байгууллагад ажиллагсдын дунд тодорхой хэмжээнд байгаа нь асуулгын үр дүнгээс харагдав.

Судалгаанд оролцогчдын 62 хувь нь улс төрийн шинжтэй аливаа хөдөлмөрийн харилцаанд оролцохдоо хүйсээр ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байгаагүй гэж хариулсан бол 25 хувь ямар нэг байдлаар хүйсээр ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байсан гэж хариулжээ. Ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байсан гэж хариулсан оролцогчдыг хүйсээр авч үзэхэд, төдийлөн их ялгаагүй байна.

Ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн хүмүүсийн 91.7 хувь нь гомдол, мэдээлэл гаргаж үзээгүй байна. Гомдол, мэдээлэл гаргаж байсан цөөн тохиолдлоос харвал, 3-3.8 хувь нь намынхаа хяналтын байгууллага болон Жендэрийн үндэсний хороонд, 1.5 хувь Хүний эрхийн Үндэсний Комисст гомдол гаргаж байжээ. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд ажил олгогч ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд ялгаварлан гадуурхалтаас ангид ажиллах орчныг бүрдүүлэх, гарсан гомдлыг шийдвэрлэх үүрэгтэй болохыг хуульчилсан байдаг.

Хүйсээр ялгаварлан гадуурхах зөрчлийг улс төрийн намаар харьцуулж үзэхэд, ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн байдал МАН-д 23.7 хувь, АН-д 25 хувь, ХҮН намд 27 хувьтай байна.

**Бүдүүвч 7.1 Улс төрийн аливаа хөдөлмөрийн харилцаанд оролцохдоо хүйсээр ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байсан эсэх, улс төрийн намаар**



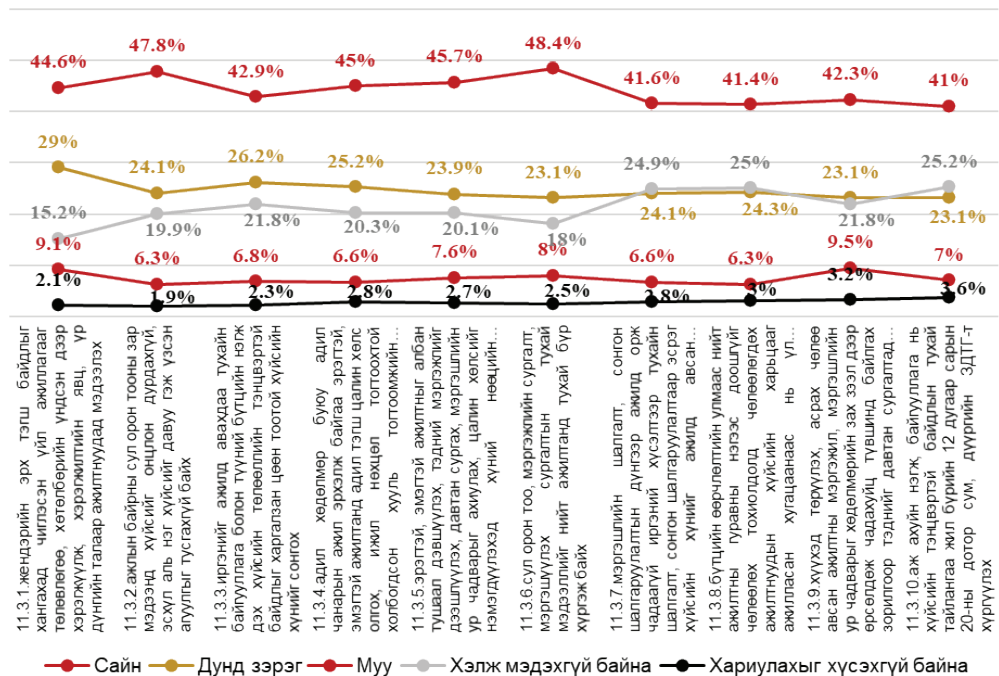
Түүнчлэн ажлын бус цагаар холбогдож үүрэг даалгавар өгөх, илүү цагаар ажиллуулах, цалин олгохгүй байх, албан тушаал дэвших боломжийг хязгаарлах дарамт, хүчирхийллийн хэлбэр байдаг байна.

Улс төрийн намын үйл ажиллагааны онцлогоос хамаарч сонгуулийн жил, улс төрийн шуурхай цаг үед илүү цагаар ажиллуулах, нэмэлтээр үүрэг даалгавар өгдөг тухай улс төрийн намын удирдлагууд ярилцлагын үеэр онцолж байсан.

Түүнчлэн оролцогчдоор Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт заасан ажил олгогчийн ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд ялгаварлан гадуурхалтаас ангид орчин бүрдүүлэх, жендэрийн тэгш байдлыг хангах 10 чиг үүргийн хэрэгжилтийг үнэлүүлэхэд 17-28 хувь нь хэлж мэдэхгүй, хариулахыг хүсэхгүй байна гэсэн хариулт өгчээ. Энэ нь улс төрийн намд харьяалагдаж буй 4-5 хүн тутмын нэг нь хөдөлмөрийн харилцаанд дахь жендэрийн эрх тэгш байдлын талаар мэдлэг, ойлголт дутмаг, цаашилбал ажил олгогч хөдөлмөрийн харилцааг жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байлгах, ажлын байранд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлд төдийлөн анхаардаггүй болохыг харуулж байна.

Харин тус хуулийн 11 дүгээр 11.3.1 дахь заалтад заасан нь “жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагааг төлөвлөгөө, хөтөлбөрийн үндсэн дээр хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийн явц, үр дүнгийн талаар ажилтнуудад мэдээлж байх”, мөн зүйлийн 11.3.9 дэх заалтад заасан “хүүхэд төрүүлэх, асрах чөлөө авсан ажилтны мэргэжил, мэргэшлийн ур чадварыг хөдөлмөрийн зах зээл дээр өрсөлдөж чадахуйц түвшинд байлгах зорилгоор тэднийг давтан сургалтад хамруулах” чиг үүргийн хэрэгжилт муу гэж судалгаанд оролцогчдын 9.1-9.5 хувь нь үнэлсэн байна.

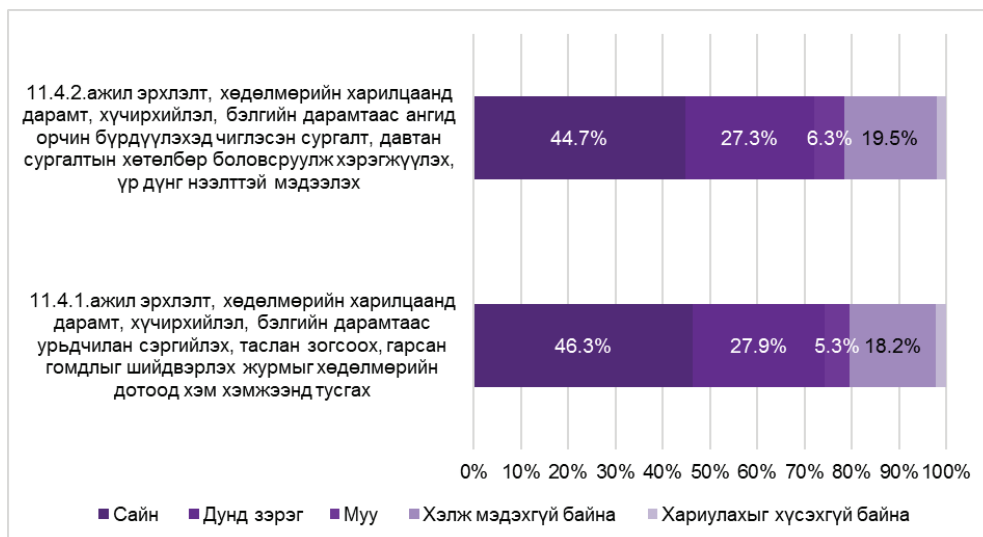
### Бүдүүвч 7.2 Жендэрийн тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 11.3 дахь зүйл, заалтыг хэрэгжүүлж буй байдал



Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4 дэх хэсэгт ажил олгогч ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд дарамт, хүчирхийлэл, бэлгийн дарамт гарахаас урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг үл тэвчих орчныг бүрдүүлэх үүргийг тусгасан. Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд дарамт, хүчирхийлэл, бэлгийн дарамтаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, гарсан гомдлыг шийдвэрлэх журмыг хөдөлмөрийн дотоод хэм хэмжээнд тусгах үүргийн хэрэгжилт сайн гэж 46,3 хувь нь, дунд зэрэг гэж 27,9 хувь нь, муу гэж 5,3 хувь нь хариулжээ. Ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд дарамт, хүчирхийлэл, бэлгийн дарамтаас ангид орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн сургалт, давтан сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, үр дүнг нээлттэй мэдээлэх үүргийн хэрэгжилтийг сайн гэж 44.7 хувь, дунд зэрэг гэж 27.3 хувь, муу гэж 6.3 хувь нь хариулсан байна.

Харин хуулийн зүйл заалтын хэрэгжилтийг хэлж мэдэхгүй байна гэж 18.2-19.5 хувь нь хариулсан нь анхаарал татаж байна. Энэ нь Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн талаар мэдлэг ойлголтгүй, хуулийг сурталчлах, соён гэгээрүүлэх сургалт, мэдээлэл, нөлөөллийн ажлыг хангалтгүй хийж байгаатай холбоотой.

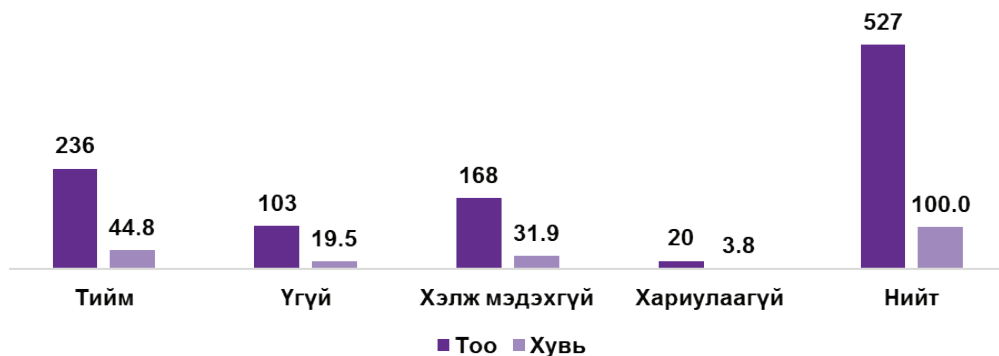
### **Бүдүүвч 7.3 Жендэрийн тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 11.4-р зүйлийн хэрэгжилт**



Жендэрийн ялгаварлан гадуурхалт, ажил эрхлэлт, хөдөлмөрийн харилцаанд дарамт, хүчирхийлэл, бэлгийн дарамтын талаар ойлголт, мэдээлэл авах сургалт, судалгаанд оролцогчдын 51.6 хувь нь хамрагдаж байсан бол 37 хувь нь ийм төрлийн сургалтад огт хамрагдаж байгаагүй гэжээ.

Судалгаанд оролцогчдын үзсэнээр 44.8 хувь нь хөдөлмөрийн дотоод журамд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаарх ажил олгогч болон ажилтны эрх, үүрэг, хариуцлагыг тусгасан байдаг гэж үзсэн бол 19.5 хувь нь энэ талаар тусгадаггүй гэж хариулжээ. Түүнчлэн судалгаанд оролцогчдын бараг 31.9 хувь энэ талаар хэлж мэдэхгүй байна.

#### **Бүдүүвч 7.4 Хөдөлмөрийн дотоод журамд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар тусгасан эсэх**



Улс төрийн намын албанд ажиллагсдын хөдөлмөрлөх эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх мэдлэг ойлголт хангалтгүй байгааг онцгойлон анхаарч улс төрийн намууд хөдөлмөрийн дотоод журамд хөдөлмөрийн хүрээний дарамт, хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, сургалт, нөлөөллийн ажлыг тогтмол явуулах зохицуулалтыг тусгаж, хэрэгжилтийг хангаж ажиллах нь зүйтэй.

### **7.3. ЭРЭГТЭЙ, ЭМЭГТЭЙ ХҮНИЙ УЛС ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ОРОЛЦОХ ТЭГШ ЭРХ, ТЭГШ БОЛОМЖИЙГ ХАНГАЖ БУЙ БАЙДАЛ, НИЙТЛЭГ ЗӨРЧИЛ, ТҮҮНИЙ ШИЙДВЭРЛЭЛТ**

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд жендэрийн тэгш эрхийн зарчмыг 5.1.1 дэх заалтад “эрэгтэй, эмэгтэй хүн бүр улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, гэр бүлийн ба бусад харилцаанд тэгш эрхтэй байх, нийгмийн амьдралд адил оролцох, хөгжлийн үр шим, нийгмийн баялгаас тэнцүү ашиг хүртэх боломж, нөхцөлийг хангах”, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмыг 5.1.2 дахь заалтад “эрэгтэй, эмэгтэй хүн бүр нас, хүйс, ажил, албан тушаал, үзэл бодол, гэрлэлтийн байдал, боловсролын ялгаа зэргийг үл харгалзан ялгаварлан гадуурхалт, хязгаарлалтгүйгээр хүний эрх, эрх чөлөөг эдлэх, төрийн хариуцлагын зарчмыг 5.1.3 дахь заалтад “төр эрэгтэй, эмэгтэй хүний эрх тэгш байдлыг хангах талаар Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хууль тогтоомжоор ногдуулсан үүргээ биелүүлэх, түүний үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээх” гэж тус тус тодорхойлжээ.

### 7.3.1.Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох тэгш эрх, тэгш боломж

Монгол Улсад жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, Тогтвортой хөгжил 2030-ын зорилтыг биелүүлэхэд эмэгтэйчүүдийн улс төр дэх төлөөлөл, улс төрийн албан тушаал хаших, тэдний шийдвэр гаргах оролцооны түвшин хойш татаж байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах төрийн бодлого нь эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг хангах нөхцөлийг бүрдүүлэх, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг арилгахад чиглэнэ.

Жендэрийн тэгш эрхийн зарчим нь хуульд заасан тодорхойлолтоос гадна эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс ялгаатай бүлгийн төлөөлөл гэдгийг хүлээн зөвшөөрч тэдний ялгаатай хэрэгцээ шаардлагад ялгаатай хандаж, тэгш эрх, тэгш боломжоор хангах асуудлыг агуулдаг. Энэ нь эмэгтэй, эрэгтэй хүний улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, гэр бүлийн ба бусад харилцаанд тэгш эрхтэй байх, нийгмийн амьдралд адил оролцох, хөдөлмөрлөх тэгш байдлын зарчим хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулах юм.

Комисс 2022 онд НҮБХХ, КОЙКА ОУБ-ын дэмжлэгтэйгээр “Социологийн боловсрол төв” төрийн бус байгууллагын хамтран хийсэн Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгаанд Архангай, Дорнод, Завхан, Орхон, Өмнөговь зэрэг 5 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн МАН, АН, ХҮН намын улс төрийн сонгуульт ажилтан, тэргүүлэгч, улс төрийн албан тушаалтны төлөөлөл 19-74 хүртэлх насны 527 хүн хамрагдсанаас 48.4 хувь нь эрэгтэй, 51.6 хувь нь эмэгтэй байв. Оролцогчдын намын гишүүнчлэлийн байдлыг авч үзэхэд, МАН 291 хүн буюу 55.2 хувь, АН 148 буюу 28.1 хувь, ХҮН 74 буюу 14 хувь тус тус хамрагдсан бол нам бус буюу намын дэргэдэх ТББ-ын төлөөллөөс 14 хүн хамрагджээ.

Тус судалгаанд оролцогчдоос улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцсон туршлагыг тодорхойлоход 2 хүн тутмын нэг нь намын үйл ажиллагааг олон нийтэд түгээх, зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд оролцогчоор оролцох, үйл ажиллагаа зохион байгуулах ажлын хэсэгт орох зэргээр оролцоогоо хангажээ. Судалгаанд оролцогч 3 хүн тутмын нэг нь ямар нэг байдлаар сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлагатай байна. Харин мөрийн хөтөлбөр боловсруулах, хуульд санал оруулах, төрийн байгууллагад шахалт үзүүлэх үйл ажиллагаанд төдийлөн оролцдоггүй байна<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.



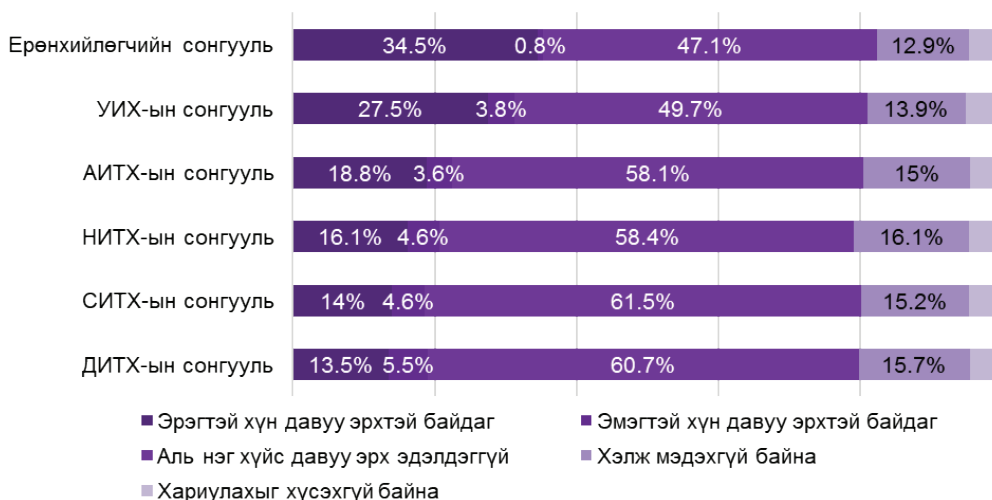
### Хүснэгт 7.10 Улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцсон байдал, улс төрийн намаар<sup>35</sup>

Улс төрийн үйл ажиллагаа	Ерөнхий хувь	МАН	АН	ХҮН нам
Намын үйл ажиллагааг олон нийтэд түгээх	58.3%	67.7%	44.6%	58.1%
Зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд оролцогчоор оролцох	53.3%	51.2%	56.1%	59.5%
Үйл ажиллагаа зохион байгуулах ажлын хэсэгт орох	51.8%	58.1%	43.2%	52.7%
Сонгуульд нэр дэвших	37.4%	39.2%	39.2%	29.7%
Иргэдийн ашиг сонирхол, хүсэл зоригийг нэгтгэж илэрхийлэх	13.3%	12.4%	13.5%	17.6%
Олон нийтийн үйл ажиллагааны зохион байгуулагчаар ажиллах	7.6%	7.6%	8.8%	6.8%
Мерийн хөтөлбөр боловсруулах	3.6%	5.8%	-	1.4%
Хуульд санал оруулах	1.3%	2.1%	-	1.4%
Төрийн байгууллагад шахалт үзүүлэх	0.8%	0.7%	0.7%	1.4%
Бусад	7.8%	3.4%	9.5%	<b>14.9%</b>
Ямар нэг үйл ажиллагаанд оролцож байгаагүй	3.4%	3.8%	2.7%	2.7%

Хүснэгтээс харахад, намын үйл ажиллагааг олон нийтэд түгээхэд 58.3 хувь нь оролцож, 37.4 хувь нь сонгуульд нэр дэвшиж, ямар ч үйл ажиллагаанд оролцож байгаагүй гэж 3.4 хувь нь хариулжээ. Улс төрийн намын төлөөллүүд нам харгалзахгүй ойролцоо түвшинд зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд оролцогчоор оролцох (МАН 51.2 хувь, АН 56.1 хувь, ХҮН нам 59.5 хувь), олон нийтийн үйл ажиллагааны зохион байгуулагчаар ажиллаж (МАН 7.6 хувь, АН 8.8 хувь, ХҮН нам 6.8 хувь) байна.

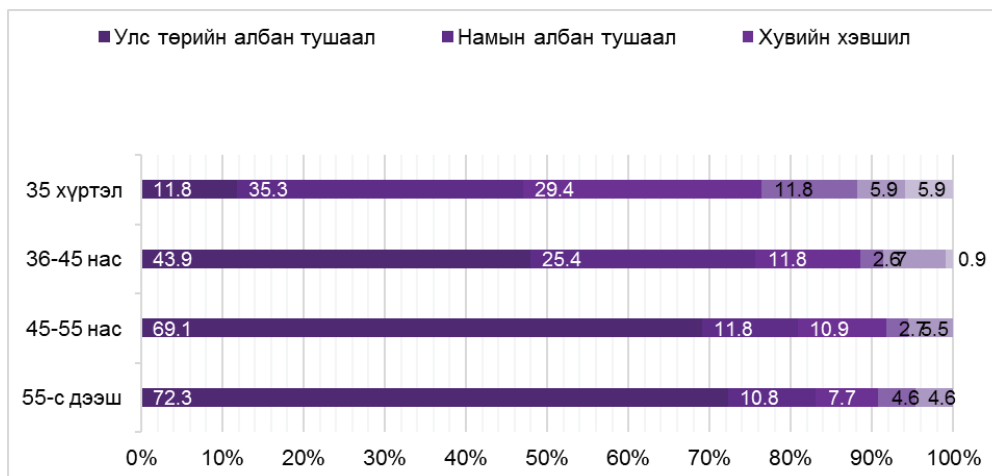
<sup>35</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрэн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

### Бүдүүвч 7.5 Сонгуульд нэр дэвшүүлэхдээ эрх тэгш байдлыг хангах байдал<sup>36</sup>



Бүдүүвчээс харвал хэдийгээр аль нэг хүйс давуу эрх эдэлдэггүй гэж нийтлэг хариулсан боловч эрэгтэй хүн давуу эрхтэй гэсэн хариулт эмэгтэй хүн давуу эрхтэй гэсэн хариултаас харьцангуй өндөр байгааг харж болно. Ялангуяа Ерөнхийлөгчийн сонгуульд 34.5 хувь, УИХ-ын сонгуульд 27.5 хувь нь нэр дэвшүүлэхэд эрэгтэй хүн давуу эрх эдэлдэг гэж хариулжээ.

### Бүдүүвч 7.6 УИХ-д нэр дэвших үедээ болон дэвшихээсээ өмнө эрхэлж байсан ажлын төрөл болон насны бүтцийн харьцаа. (2016 болон 2020 оны УИХ-ын сонгуульд суудал бүхий намуудаас нэр дэвшигчид)<sup>37</sup>

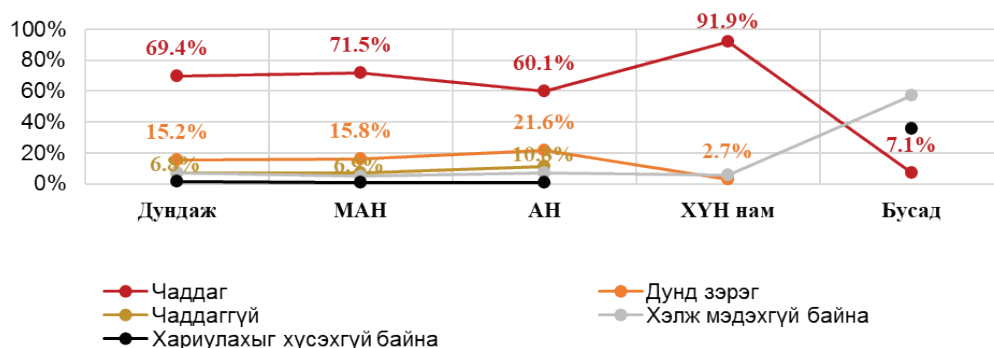


<sup>36</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>37</sup> Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв ТББ, Улс төр дэх залуучууд болон эмэгтэйчүүдэд тулгамдаж буй сорилт бэрхшээл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

2016 болон 2020 онд УИХ-д суудалтай намаас нэр дэвшигчдийн дунд наснаас хамаарсан ялгаа өндөр байна. Тухайлбал: 35 хүртэлх насны залуу нэр дэвшигчдийн 35.3 хувь нь намын байгууллагад, 29.4 хувь нь хувийн хэвшилд ажиллаж байсан бол нас ахих тусам улс төрийн албан тушаал эрхэлж, улмаар 55-аас дээш насны нэр дэвшигчдийн 72 хувь нь улс төрийн алба хашиж байх үедээ Улсын Их хурлын сонгуульд нэр дэвшсэн байна. Эндээс үзэхэд, нас залуу байх тусам улс төрийн албан тушаалд ажиллах боломж бага харагдаж байна.

**Бүдүүвч 7.7 Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, боломжийг хязгаарлахгүй байж чаддаг эсэх<sup>38</sup>**

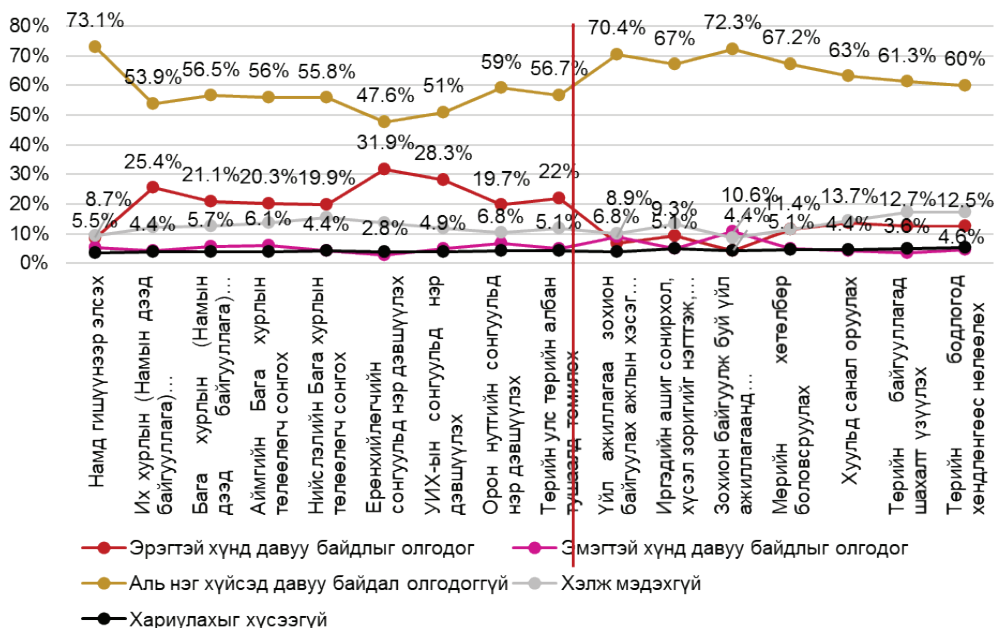


Танай нам аливаа үйл ажиллагаанд оролцох эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, тэгш боломжийг хязгаарлахгүй, ялгаварлан гадуурхахгүй байж чаддаг уу? гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 69.4 хувь нь “чаддаг” гэж хариулсан бол 6.8 хувь нь “чаддаггүй” гэж хариулжээ. Өөрөөр хэлбэл, “чаддаг” гэсэн хариулт “чаддаггүй” гэсэн хариултаас даруй 10 дахин илүү байгаа нь улс төрийн намууд эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, боломжийг хязгаарлахгүй байгаа эерэг дүр зургийг харуулжээ.

Тус асуултад хариулсан байдлыг улс төрийн намын харьяаллаар харьцуулбал, ХҮН намын улс төрийн албан тушаалтнуудын 91.9 хувь нь өөрийн намаа эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, боломжийг хязгаарлахгүй байж чаддаг гэж хариулсан бөгөөд дундаж үзүүлэлт 4.4 буюу хамгийн өндөр. Харин МАН-ын тухайд дундаж үзүүлэлт 3.9 буюу 71.5 хувь нь чаддаг гэж хариулсан бол АН-ын хувьд 3.6 буюу 60.1 хувь нь чаддаг гэж хариулснаараа хамгийн бага үзүүлэлттэй байна.

<sup>38</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

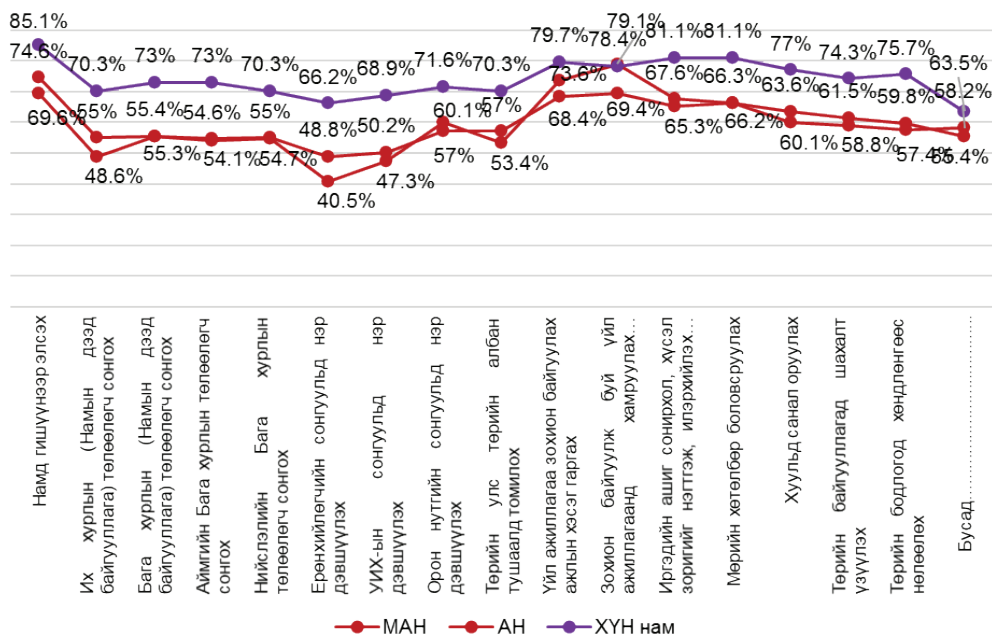
## Бүдүүвч 7.8 Улс төрийн нам үйл ажиллагаандаа аль нэг хүйсийн төлөөлөлд давуу байдлыг олгох байдал



Улс төрийн намын гишүүдээс танай нам аль нэг хүйсийн хүнд давуу байдлыг улс төрийн үйл ажиллагааны онцлогоос хамаарч олгодог эсэхийг асуухад аль “олгодоггүй” гэсэн хариулт бусад хариултаас өндөр байна.

Гэвч шат шатны сонгуульд нэр дэвшүүлэх, намын дотоод сонгуульд байгууллагад төлөөлөгч сонгох, улс төрийн албан тушаалтныг томилох үйл ажиллагаанд эрэгтэй хүнд давуу байдлыг олгодог. Тэр дундаа Ерөнхийлөгч, УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаанд илүүтэй илэрдэг байна. Тэгвэл үйл ажиллагаа зохион байгуулах ажлын хэсэгт ажиллуулах, зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд хамруулах, оролцуулах зэрэг гүйцэтгэлийн түвшинд эмэгтэйчүүд түлхүү ажилладаг байна. Харин бодлогын түвшний ажил болох мөрийн хөтөлбөр боловсруулах, хуульд санал оруулах, санал бодлоо илэрхийлэх зэрэгт эрэгтэйчүүд түлхүү оролцдог гэж оролцогчдын зүгээс хариулжээ.

## Бүдүүвч 7.9 Үйл ажиллагаандаа “аль нэг хүйсийн төлөөлөлд давуу байдал олгодоггүй” гэж хариулсан дүнг улс төрийн намаар харьцуулсан дүн



Улс төрийн намын хувьд аливаа үйл ажиллагаа зохион байгуулахдаа “аль нэг хүйсийн төлөөлөлд давуу байдал олгодоггүй” гэж хариулсан дүнг судалгаанд хамрагдсан улс төрийн албан тушаалтны харьяалагдах намаар нь харьцуулж харвал, ХҮН намын үзүүлэлт хамгийн өндөр байсан бол МАН удаах байранд, АН гуравдугаарт эрэмбэлэгдэж байна. Нийтлэг анзаарагдсан зүйл нь Ерөнхийлөгч, УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаанд аль нэг хүйсийн төлөөлөлд давуу байдал олгодоггүй гэж хариулсан дүн буурсан үзүүлэлттэй байна.

Улс төрийн намын хувьд аливаа үйл ажиллагаа зохион байгуулахдаа “эрэгтэй хүнд давуу байдлыг олгодог” гэж хариулсан дүнг судалгаанд хамрагдсан улс төрийн албан тушаалтны харьяалагдах намаар нь харьцуулбал, АН намын үзүүлэлт хамгийн өндөр байсан бол МАН удаах байранд, ХҮН нам гуравдугаарт эрэмбэлэгдэж байна. Харин улс төрийн намын хувьд аливаа үйл ажиллагаа зохион байгуулахдаа “эмэгтэй хүнд давуу байдлыг олгодог” гэж хариулсан дүнг харьцуулж харвал, ХҮН намын үзүүлэлт хамгийн өндөр байсан бол МАН удаах байранд, АН гуравдугаарт эрэмбэлэгджээ.

Шат шатны сонгуульд нэр дэвшүүлэх, намын дотоод сонгуульд байгууллагад төлөөлөгч сонгох, улс төрийн албан тушаалтныг томилох үйл ажиллагаанд эрэгтэй хүнд давуу байдлыг олгодог. Тэр дундаа Ерөнхийлөгч, УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаанд

илүүтэй илэрсэн. УИХ-ын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшсэн 606 нэр дэвшигчийн 455 нь буюу 75.08 хувь нь эрэгтэй, 151 нь буюу 24.92 хувь нь эмэгтэй, 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшсэн 3 нэр дэвшигч гурвуулаа эрэгтэй байгаа нь энэ асуулгын үр дүнг бататгаж байна.

Мөн ганцаарчилсан ярилцлагын үеэр нам, улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, боломж зарим талаар хязгаарлагдмал хүрээнд байгааг оролцогчид дурдсан юм.

### Тохиолдол 7.10

...анхан шатны нэгжийн намын тэргүүлэгчдийг сонгоход эмэгтэйчүүдийг хамруулах байдал сул, удирдах албан тушаалд эрэгтэй хүнд давуу байдал олгож, эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхдаг..”

( Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)

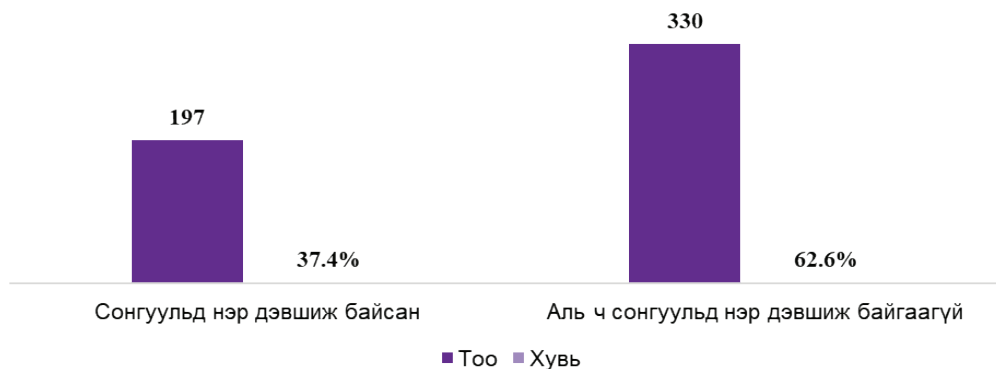
### Тохиолдол 7.11

...гүйцэтгэх ажилд эмэгтэйчүүдийг түлхүү ажиллуулдаг боловч удирдах түвшинд эрэгтэйчүүдийг томилдог...

( Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)

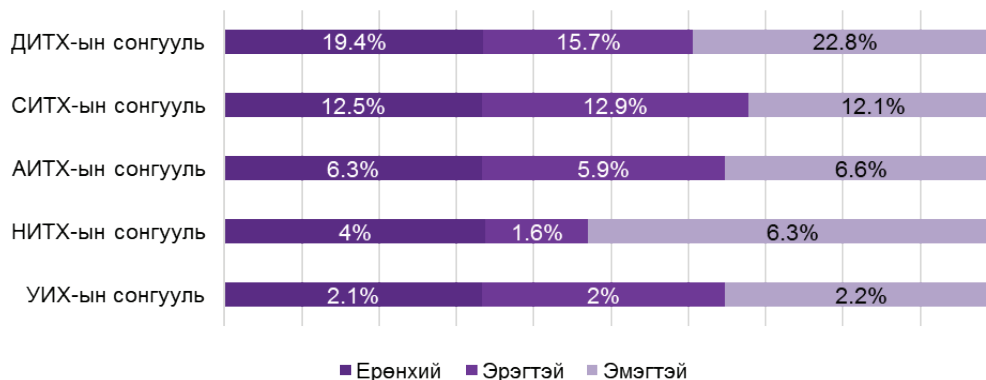
Дээрхээс дүгнэхэд, үйл ажиллагаа зохион байгуулах ажлын хэсэгт ажиллах, зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд хамруулах, оролцуулах зэрэг гүйцэтгэлийн түвшинд эмэгтэйчүүдэд давуу байдал олгодог бол харин бодлогын түвшний ажил болох мөрийн хөтөлбөр боловсруулах, хуульд санал оруулах, санал бодлоо илэрхийлэх, Ерөнхийлөгчийн болон УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэх, улс төрийн албан тушаалд томилох, Их хурлын (Намын дээд байгууллага) төлөөлөгч сонгох зэрэгт эрэгтэйчүүдэд давуу байдал олгодог байна.

### Бүдүүвч 7.10 Сонгуульд нэр дэвшиж байсан эсэх



Улс төрийн намын гишүүний хувьд УИХ, аймаг, дүүргийн ИТХ-ын сонгуульд аль алинд нь нэр дэвших боломжтой байдаг. Судалгаанд оролцогчдын 62.6 хувь нь улс төрийн аль ч сонгуульд нэр дэвшиж байгаагүй гэж хариулсан байна. Тухайн хариултыг хүйсийн байдлаар харьцуулбал, эрэгтэйчүүдийн 65.9 хувь, эмэгтэйчүүдийн 59.6 хувь нь аль ч сонгуульд нэр дэвшиж байгаагүй гэжээ. Үүнээс үзвэл, улс төрийн намд гишүүнээр элссэн, ажиллаж буй хүмүүсийн хувьд сонгуульд нэр дэвших туршлагаар эрэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээс 6.3 хувиар илүү байна.

### **Бүдүүвч 7.11 Улс төрийн сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлага<sup>39</sup>**

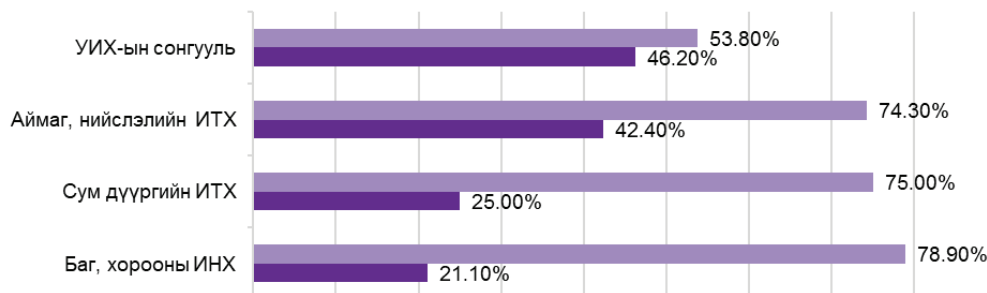


Судалгаанд<sup>40</sup> оролцогчдын хувьд дүүргийн ИТХ-д нэр дэвшиж байсан гэж 19.4 хувь, сумын ИТХ-д нэр дэвшиж байсан гэж 12.5 хувь, аймгийн ИТХ-д нэр дэвшиж байсан гэж 6.3 хувь, нийслэлийн ИТХ-д нэр дэвшиж байсан гэж 4 хувь, УИХ-д нэр дэвшиж байсан гэж 2.1 хувь нь тус тус хариулжээ. Үүнээс үзэхэд, дүүрэг, сумын ИТХ-ын сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлага судалгаанд оролцогчдын дунд хамгийн өндөр бол УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлага хамгийн бага байна. Хүйсээр харьцуулж харвал, эмэгтэйчүүд дүүргийн ИТХ-ын сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлага илүү байсан. Харин аймаг, сумын ИТХ болон УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшиж байсан туршлага хүйсийн хувьд төдийлөн ялгаагүй байна.

<sup>39</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>40</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

### Бүдүүвч 7.12 Эмэгтэй улс төрчдийг дэмжсэн байдал, нэр дэвшсэн байгууллагаар<sup>41</sup>



	Баг, хорооны ИНХ	Сум дүүргийн ИТХ	Аймаг, нийслэлийн ИТХ	УИХ-ын сонгууль
■ дэмжсэн	78.90%	75.00%	74.30%	53.80%
■ эсэргүүцсэн	21.10%	25.00%	42.40%	46.20%

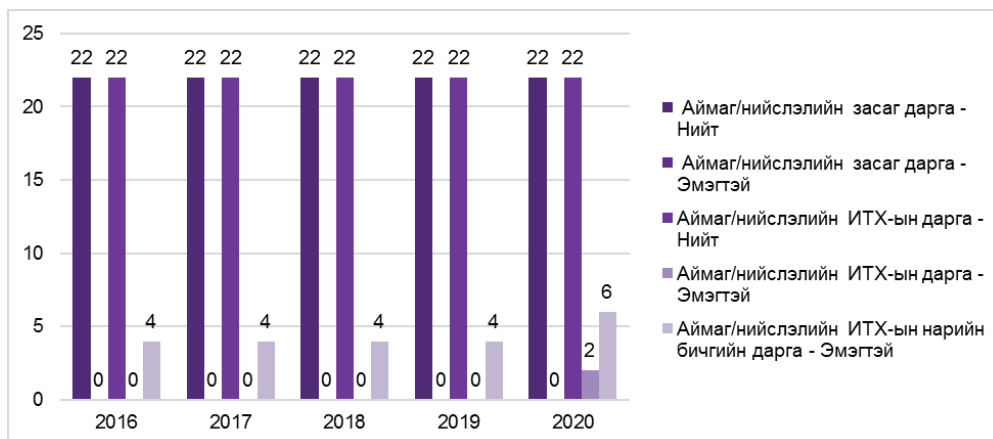
Баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурал, сум, дүүрэг, аймаг нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжсэн хандлага ойролцоо түвшинд буюу 74.3-78.9 хувийн үзүүлэлттэй байгаа бол УИХ-ын сонгуульд эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжсэн хандлага 53.8 хувьтай буюу харьцангуй доогуур байгаа нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин ахих тусам эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмждэггүй болохыг харуулж байна.

Улс төрийн намын анхан шатны байгууллага, туслах албан тушаалд эмэгтэйчүүд олноороо ажилладаг хэр нь удирдах, шийдвэр гаргах түвшний албан тушаалд цөөн эмэгтэй ажиллаж байна. Эмэгтэйчүүдийн хувьд сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөх шийдвэр гаргахаас эхлээд намынхаа дотоод сунгаанд өрсөлдөх, нэр дэвших эрх авах, улмаар сонгогчдын саналыг авч сонгогдох хүртэл олон сорилттой тулгардаг. Эдгээр сорилтыг давахад туслах нэг хөшүүрэг нь улс төрийн намууд дүрэмдээ квотыг тусгаж, хэрэгжүүлж ажиллах юм.

<sup>41</sup> НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Нийгэм, бодлого, хөгжил, судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.



### Бүдүүвч 7.13 Аймаг, нийслэл дэх төрийн улс төрийн албан тушаалтны доторх хүйсийн харьцаа<sup>42</sup>



Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 1992 онд батлагдсанаас хойш 2019 оныг хүртэлх хугацаанд аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, ИТХ-ын даргаар эмэгтэй хүн огт сонгогдож байгаагүй. Харин 2020 онд Хэнтий, Сэлэнгэ аймгийн ИТХ-ын даргаар, 2022 онд Ховд аймгийн Засаг даргаар эмэгтэй хүн тус тус томилогдсон.

#### Тохиолдол 7.12

*...Квотыг дээд хязгаар гэж ойлгодог нь нэг талаараа саад болж байна. Ухуулагч нарт урамшуулал өгөхийн тулд их мөнгө зарцуулдаг. Энийг сонгуулийн хуульд хориглож, зөвхөн хоол, нэгжийн зардал хариуцах, сайн дурынхныг ажиллуулах гэх зэргээр тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй...*

*(МАН-ын гишүүний ярилцлагаас)*

Эрэгтэй, эмэгтэй хүний улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох тэгш эрх, тэгш боломжоор хангахад улс төрийн намууд анхаарч ажиллаж байгаа ч нэр дэвшүүлэх, улс төрийн албан тушаалд томилоход хүйсээр нь ялгаварлаж эрэгтэйчүүдэд давуу эрх олгож байгаа бол эмэгтэйчүүд намын бусад үйл ажиллагаанд ажиллах, оролцох хэлбэр нь нийтлэг байна.

Сонгуульд нэр дэвшигчдийн дунд аль нэг хүйсийн төлөөлөл байвал зохих доод хязгаарыг зааж өгөх буюу квот тогтоох нь эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн төлөөллийн тэнцвэрт байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой ч үр дүнд шууд хүрэхгүй байна. Учир нь нэр дэвшигчдийн 20 хувь нь эмэгтэй ч тэдгээр нэр дэвшигч бүгд сонгогдоно гэсэн үг биш<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Төрийн албаны зөвлөл, ҮСХ-ны [www.1212.mn](http://www.1212.mn), ЖҮХАА

<sup>43</sup> НҮБХХ, Пол Гуэрин, Монгол улсад үзүүлсэн сонгуулийн туслалцааны сургамж 2008-

Квотыг хэрэгжүүлэх тодорхой арга замыг боловсруулж мөрдөхгүй бол нэр дэвших квотыг 30-59 хувь болгож өсгөсөн ч зорилго биелэх нь учир дутагдалтай. Тиймээс улс төрийн намуудын нэр дэвшигчдийн байршлын дараалал буюу нэрсийн жагсаалт дахь дараалал чухал ач холбогдолтой. Эмэгтэй, эрэгтэй нэр дэвшигчдийг хэрхэн эрэмбэлэх талаарх тодорхой дүрэм, журамгүй, баталсан дүрэм, журмаа дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд авах арга хэмжээг хуульд тусгаагүй бол квот бэлгэдлийн зүйл болох тухай олон улсын байгууллагууд дүгнэжээ<sup>44</sup>.

Аргентин улсын Сонгуулийн тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.3 дахь хэсэгт Үндэсний конгресс (депутат ба сенаторууд) болон Меркосурын парламентад нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг “Эхний нэр дэвшигчээс эцсийн орлон нэр дэвшигч хүртэл эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдийг дараалласан байдлаар эрэмбэлэн байрлуулах” ёстой гэж заасан. Тус хууль нь улс төр дэх эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг 50 хувьд хүргэж, жендэрийн тэгш оролцоог хангах зарчмыг баталгаажуулдаг байна.<sup>45</sup>

Мөн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлсэн олон улсын туршлагаас үзэхэд, зөвхөн квотыг хуульчилснаар асуудлыг шийдэгдэхгүй. Харин дараах цогц арга хэмжээг бодлогын түвшинд хэрэгжүүлснээр үр дүнд хүрчээ. Үүнд:

1. Үндсэн хууль болон бусад хуульд квотыг тусгаж хуульчлах, ингэхдээ хариуцлагын механизмыг тодорхой зааж өгсөн.
2. Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудалтай уяж өгсөн.
3. Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог дэмжих хөтөлбөрүүдийг төрийн бодлогоор дэмжиж хэрэгжүүлсэн.
4. Эмэгтэйчүүдийн шийдвэр гаргах түвшин дэх оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд ажил, амьдралын тэнцвэрт байдлыг хангахад нь дэмжлэг үзүүлэх талаар тодорхой зохицуулалтыг бусад хууль тогтоомжид тусгасан гэжээ.<sup>46</sup>

Монгол Улсад жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлээр Европын Холбооны санхүүжилтээр “Хөдөө орон нутгийн эдийн засгийн хөгжилд жендерийн эрх тэгш оролцоог хангах нь” ИМПАКТ төсөл, Канад Улсын Засгийн газрын санхүүжилтээр хэрэгжүүлж буй “Жендэрт суурилсан хүчирхийлэлтэй тэмцэх” төсөл, НҮБХХ, КОЙКА Олон улсын

---

2012, УБ, 2013 он.

<sup>44</sup> Ардчилал, Сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх Олон Улсын хүрээлэн. Парламент дахь эмэгтэйчүүд: Тоо ба агуулга. 137 дахь тал.

<sup>45</sup> Аргентин Улсын Үндсэн хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.2, Сонгуулийн тухай хуулийн 60 дугаар зүйл. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/51/35>

<sup>46</sup> Либерал Эмэгтэйчүүдийн Оюуны Сан ТББ, Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь судалгааны ажлын тайлан, УБ, 2021 он.

байгууллагын “Шийдвэр гаргах түвшинд жендэрийн тэгш байдал, эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих нь” төсөл, Төрийн албаны зөвлөл, НҮБХХ-ийн “Иргэн төвтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нь” зэрэг олон улсын байгууллагын төсөл, хөтөлбөрүүд хэрэгжиж байна. Харин төрөөс бодлогын түвшинд эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог дэмжих хөтөлбөрүүдийг үе шаттайгаар зохион байгуулах нь зүйтэй.

Иймд эмэгтэйчүүдийг бүх шатны сонгуульд нэр дэвших болон улс төрийн албан тушаалд ажиллах боломжоор хангахын тулд тэдэнд давуу эрх олгох, хүйсийн төлөөллийг тэнцвэртэй болгох үүднээс төрийн зүгээс тусгай арга хэмжээ авах, эмэгтэйчүүдэд хүүхэд, гэр бүл, карьертаа зэрэг анхаарах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай.

“Шийдвэр гаргалтын түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо” (Орон нутгийн сонгуулийн жишээн дээр) судалгаанд ИТХ-ын сонгуульд нэр дэвшиж байсан эмэгтэйчүүд дахин сонгуульд нэр дэвшихгүй байхад нөлөөлж буй хүчин зүйлсээ дараах 4 түвшинд тодорхойлжээ.

**Хүснэгт 7.11 ИТХ-ын сонгуульд дахин нэр дэвшихгүй байхад нөлөөлсөн хүчин зүйлс (n=165)<sup>47</sup>**

Нөлөөж буй хүчин зүйлүүд	Аль нэг намын гишүүн	Бие даан нэр дэвшигч буюу намын харьяалалгүй
Хувь хүний түвшинд	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сонгуульд зарцуулах төсөв мөнгө байхгүй;</li> <li>• Өөрийн хүслээр нэр дэвшээгүй;</li> <li>• Нас залуу байх эсвэл ахих тусам дэмжлэг авах боломжгүй;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сонгуульд зарцуулах төсөв мөнгө байхгүй</li> <li>• Эрүүл мэндийн нөхцөл байдал</li> </ul>
Гэр бүлийн түвшинд	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гэр бүлийн гишүүд дэмждэггүй, ялангуяа нөхөр, хамтран амьдрагч эсэргүүцэх;</li> <li>• Гэр бүлийн зүгээс санхүүгийн дэмжлэг байхгүй</li> <li>• Гэр бүлээрээ өөр газар шилжин суурьших;</li> <li>• Гэр бүлийн гишүүдийн эрүүл мэнд нөхцөл байдал нөлөөлөх;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гэр бүлийн гишүүдийн эсэргүүцэлтэй тулгарах;</li> <li>• Гэр бүлийн зүгээс санхүүгийн дэмжлэг байхгүй;</li> </ul>

<sup>47</sup> ХЭҮК, МЭХ, Шийдвэр гаргалтын түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо (Орон нутгийн сонгуулийн жишээн дээр) судалгааны хураангуй, УБ, 2022 он.

Орон нутгийн түвшинд	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Иргэдийн дэмжлэг сул, хардалт их байх;</li> <li>• Иргэд мөнгөний төлөөх сонголт хийх;</li> <li>• Иргэдийн сонгуулийн боловсрол доогуур байх;</li> <li>• Иргэд, олон нийтийн зүгээс гүтгэлэг, дайралтад өртөх;</li> <li>• Улс төрөөс хэт хараат байснаар ажлын байраа алдах эрсдэлийг бий болгох;</li> <li>• Намын удирдлагуудтай үзэл бодол зөрчилдөх, нэр төрд халдах, дарамт үзүүлэх;</li> <li>• Ажлын ачаалал ихтэй байх;</li> <li>• Намын дотооддоо зөрчилтэй байх;</li> <li>• Намд олон жил ажилласан хүнд шагнал болгож албан тушаал олгох;</li> <li>• Залуучуудыг дэмждэггүй;</li> <li>• Нэг намын гишүүд бие биеэ дэмждэггүй, өрсөлдөгчийн байр сууринаас нэр хүндийг унагаах, гэр бүлд нь сэтгэл санааны дарамтад оруулах маркетинг хийх;</li> <li>• Сөрөг хүчинд ялах магадлалтай тойрогт гол төлөв эрэгтэй нэр дэвшигчдийг хуваарилах;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Иргэдийн мөнгөний төлөөх сонголт, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих хандлага түгээмэл;</li> <li>• Иргэдийн дэмжлэг сул, гүтгэн доромжлох нь их;</li> <li>• Ажлын ачаалал ихтэй байх;</li> </ul>
Тогтолцоо, намын түвшинд	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Намын эрэгтэй гишүүдийн дэмжлэг сул;</li> <li>• Намын удирдлагын жендэрийн талаарх ойлголт, мэдлэг хангалтгүй;</li> <li>• Намын зүгээс санхүүгийн дэмжлэг байхгүй;</li> <li>• Намын дотоод зохион байгуулалт муу, нэр хүнд нь унах (нам доторх фракцуудын бодлого, үйл ажиллагаа, зөрчилдөөн газар авах).</li> </ul>	

Эмэгтэй нэр дэвшигчдийн үзэж байгаагаар ИТХ-ын сонгуульд нэр дэвшихгүй байхад орон нутгийн тогтолцоо болон намын түвшний хүчин зүйл голлох нөлөө үзүүлж байгаа нь харагдлаа. Тодруулбал, иргэд, олон нийтийн зүгээс дэмжлэг муу, иргэдийн зүгээс ихээхэн гүтгэлэг, дайралтад өртөх байдал, намын удирдлага, ялангуяа эрэгтэй гишүүдийн дэмжлэг сул, хангалтгүй байгаа нь улс төрийн оролцоонд сөргөөр нөлөөлдөг гэсэн.

Харин “Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл” судалгаанд хамрагдсан улс төрч эмэгтэйчүүд сонгуульд нэр дэвшээд амжилт олоогүйн шалтгааныг хувийн зан чанар, гадаад харагдах байдал, боловсрол мэдлэг, эдийн

засгийн нөөц боломж гэсэн дөрвөн хүчин зүйлээр ялган тодруулжээ.<sup>48</sup>

Улс төрийн намууд гишүүддээ намын удирдах байгууллагын төлөөлөлд орох, сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход үндэс, угсаа, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар ялгаварлахгүйгээр адил тэгш боломж олгох үүрэгтэй.

Гэвч улс төрийн намуудын удирдлага намын дотоод сонгуульд байгууллагад төлөөлөгч сонгох, улс төрийн албан тушаалтныг томилох үйл ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийг үл дэмжих хандлага өндөр байна. Энэ нь нийгэмд оршиж буй жендэрийн хэвшмэл ойлголт, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн талаарх мэдлэг, ойлголт сул, хуулийн талаарх сургалт, сурталчилгааны ажил дутмаг, улс төрийн намуудын дүрэм, журмаар эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжсэн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт хангалтгүйтэй холбоотой.

2020 оны ээлжит УИХ-ын сонгуульд Зон олны намын нэр дэвшигчдийн 77 хувь нь, Хөгжлийн хөтөлбөр намын нэр дэвшигчдийн 57 хувь нь, Гэр хороолол хөгжлийн намын нэр дэвшигчдийн 50 хувь нь эмэгтэйчүүд байжээ.<sup>49</sup> Энэ нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжиж, жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар чармайлт гаргаж ажилласныг харуулж байна.

Улс төрийн намууд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлж байгаа боловч сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн тоо цөөн байгаа нь жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилт тааруу, нэр дэвшүүлэлт нь квотыг хадгалах хэлбэрээр нэр төдий хэрэгждэг, улс төрийн дэмжлэг хангалтгүй, албан тушаалын томилгоо хийхдээ эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш байдлыг хангаж чадахгүй байгаа нь ажиглагдаж байна.

### **7.3.2. Ялгаварлан гадуурхалт ба гомдол мэдээлэл**

Улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, соёлын ба гэр бүлийн харилцаа болон аливаа бусад салбарт эрэгтэй, эмэгтэй хүнийг хүйсийн шинж, гэрлэлтийн байдлаар ялгаварлах, үгүйсгэх, хязгаарлах үйлдэл, эс үйлдэхүй нь ялгаварлан гадуурхалт болно. Улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, соёлын ба гэр бүлийн харилцаанд жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтыг хориглодог.

Нийгмийн сүлжээнд гол төлөв эмэгтэй нэр дэвшигчийн талаар худал мэдээлэл тарааж нэр төрийг гутаах, гүтгэх, хэл амаар доромжлох зэрэг халдашгүй байх эрхийн зөрчил түгээмэл тохиолддог бөгөөд энэ

<sup>48</sup> Нийгмийн бодлого, хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>49</sup> НҮБХХ, КОИКА ОУБ, Либерал эмэгтэйчүүдийн Оюуны сан ТББ, Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

гэмт хэрэг, зөрчлийн талаар холбогдох төрийн байгууллагад хандах нь цөөн байна.

Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн 2021 оны мэдээллээс үзэхэд, Монгол Улсын Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр 2016 онд 184, 2020 онд 48 сонгуулийн маргааныг шийдвэрлэсэн нь 2020 оныг 2016 онтой харьцуулахад 4 дахин буурсан үзүүлэлттэй байгаа нь 2019 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр Зөрчлийн тухай хуульд улс төрийн эрх, эрх чөлөөний эсрэг зөрчил бүлгийг нэмж Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар сонгуулийн хуулийг зөрчсөн зөрчлийг харьяаллын дагуу шалгаж шийдвэрлэдэг болсонтой холбоотой байж болзошгүй.

Байршлаар нь судлан үзвэл, 2016 онд нийслэлд 38 маргаан, аймгуудын хувьд Дорнод, Дархан-Уул аймаг хамгийн их буюу 19-20 маргааныг шийдвэрлэсэн байв. Харин 2020 онд нийслэлд 3 маргаан бол Сүхбаатар, Увс аймагт 5-7 маргааныг шийдвэрлэжээ<sup>50</sup>. ЦЕГ-ын Нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албаны мэдээллээр Улсын Их Хурлын болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2016 оны ээлжит сонгуультай холбоотой 630 гомдол, мэдээлэл хүлээн авч шалгаснаас 78 буюу 13.2 хувь нь нэр дэвшигчийн нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд тараасан гэх гомдол мэдээлэл бүртгэгджээ. Харин 2020 онд энэ төрлийн хэрэг Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн түвшинд нийт 181 гомдол хүлээн авснаас 56 буюу 30.9 хувь нь эзэлж байв. Түүнчлэн нэр дэвшигчийн нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон, худал мэдээллийг нийтэд тараасан, бие махбод, нэр хүнд, алдар нэрд халдсан гомдлыг хүйсээр нь харах боломжгүй байгааг цаашид анхаарах шаардлагатай<sup>51</sup> юм.

<sup>50</sup> Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Албан бичигт хариу хүргүүлэх тухай, УБ, 2021.11.01.

<sup>51</sup> ХЭҮК, МЭХ, Шийдвэр гаргалтын түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо (Орон нутгийн сонгуулийн жишээн дээр) судалгааны хураангуй, УБ, 2022 он.

**Хүснэгт 7.12 УИХ-ын болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн  
Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуультай холбоотой гомдол,  
мэдээлэл<sup>52</sup>**

Он	Гомдол мэдээллийн тоо	Гомдлын агуулга	Сонгуультай холбоотой бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо
2012	227	27 буюу 11.8 хувь нь нэр дэвшигчийн нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд тараасан	8
2016	630	78 буюу 12,3 хувь нь нэр дэвшигчийн нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд тараасан	5
2020	1306	423 буюу 32,3 хувь нь нэр дэвшигчийн нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд тараасан	-

Сонгуулийн ерөнхий хороонд 2012 оны сонгуулийн жилд нийт 112, 2016 онд 62, 2020 онд 102 гомдол, мэдээлэл ирсэн байна. Үүнээс 2020 онд Сонгуулийн ерөнхий хорооны зөвшөөрөлгүй цагдан хорьсон 1, бие даан нэр дэвшүүлэгч нь Сонгуулийн ерөнхий хорооноос баталсан маягтад тухайн сонгуулийн тойргийн 801-ээс доошгүй тооны сонгогчдын гарын үсгийг зуруулна гэх заалтыг зөрчсөн тул нэр дэвшигчээр бүртгээгүй 3 гомдол байсан бол тодруулга хүсэх, сонгуулийн сурталчилгааны хэлбэр, нэр дэвшигчээр бүртгэхээс татгалзаж өгөхийг хүссэн өргөдөл, гомдол дийлэнх хувийг эзэлж байна.<sup>53</sup>

Мөн 2020 оны УИХ-ын болон орон нутгийн ээлжит сонгуулийн нэр дэвшигчид холбогдсон зөрчлийн нийт 69 гомдол бүртгэгдсэнээс 58 гомдлыг хэрэгсэхгүй болгож, 8 зөрчлийн хэргийг шүүхэд шилжүүлж, 3 гомдолд хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзаж хаажээ.<sup>54</sup>

ХЭҮК-т иргэдээс 2020, 2021 онд сонгох, сонгогдох эрхтэй холбоотой 5 гомдол, мэдээлэл ирүүлснээс сонгох эрх зөрчигдсэн 1 сонгогдох эрх зөрчигдсэн гэх 4 гомдлыг прокурорын байгууллага руу шилжүүлж шийдвэрлэсэн байна.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын Нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албаны 2021 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 13-4/3630 дугаар албан бичиг.

<sup>53</sup> Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ирүүлсэн судалгаа, 2020 он

<sup>54</sup> Улсын ерөнхий прокурорын газраас 2022 оны 03 дугаар сарын 25-ны өдөр ХЭҮК-т цахим шуудангаар ирүүлсэн мэдээлэл.

<sup>55</sup> ХЭҮК-ын үйл ажиллагааны тайлан, 2020 он.

### Тохиолдол 7.13

Миний бие ... аймгийн...сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд МАН намаас төлөөлөгчөөр сонгогдсон эмэгтэй төлөөлөгч...намын бүлгээс аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргад миний нэрийг дэвшүүлсэн...би христийн шашин шүтлэгтэй... гэтэл сумын АН-ын намын төлөөлөгчид миний шашин шүтлэгтэй холбоотойгоор ялгаварлан гадуурхаж, олон нийтийн сүлжээнд нэр төрд халдаж доромжилсон нийтлэл тавьсан...

Комисс гомдлын дагуу ажиллагаа явуулахад ялгаварлан гадуурхалт, хүний эрхийн зөрчил гэдэг нь тогтоогдсон тул Комиссын гишүүний Зөвлөмжийг ... аймгийн АН даргад хүргүүлж, хэрэгжилтийг хангаж ажилласан.<sup>56</sup>

(ХЭҮК-т ирүүлсэн 2020 оны 594 дугаартай гомдлоос)

Эмэгтэйчүүд улс төрд олон жил байх тусам олон нийтийн зүгээс нэр хүндэд нь халдах, хэл амаар доромжлох асуудал тулгардаг байна. Орон нутгийн сонгуульд өрсөлдсөн 631 эмэгтэйн 67 хувь нь сонгуульд оролцох үед олон нийтийн зүгээс ямар нэгэн хүндрэл бэрхшээл гараагүй бол 33 хувь нь ямар нэгэн асуудалтай тулгарчээ. Олон нийтийн зүгээс асуудалтай тулгарч байсан эмэгтэйчүүдийн 69.4 хувь нь гол төлөв нэр хүндэд нь халдах, хэл амаар доромжлох явдал байсан. Уг асуудал тухайн эмэгтэй намын гишүүн эсвэл намын харьяалалгүй байгаагаас үл хамааран гарч байгаа нь жендэрийн хэвшмэл үзэл олон нийтийн дунд өнөөг хэр нь бат бөх оршин буйг харуулж байна.<sup>57</sup>

Тухайлбал: 2020 онд нийтлэгдсэн “Цахим ташаа мэдээлэл нь жендэрийн талаарх үзэн ядалтыг өдөөх нь” судалгаа<sup>58</sup>-ны нийтлэлд эмэгтэй улстөрчдийн эсрэг жендэрийн талаарх цахим ташаа мэдээллийн дараах хэлбэрүүд<sup>59</sup> байгааг онцолжээ. Үүнд: Эмэгтэйчүүдийг улс төрийн ажилд тохирохгүй гэх зэргээр бусдад итгүүлэх, улс төр, олон нийтийн амьдралд хэтэрхий тэнэг гэж буруутгах, сайн туршлага, авч хэрэгжүүлсэн үйл хэрэг, бодлого зэргийн талаар ярихаас эмээх, гадаад төрх байдалд хэт анхаарах, тачаангуй гэх зэргээр буруушаах, хүчирхэг эрчүүд эмэгтэйчүүдийг хамгаална гэж хандах, эмэгтэйчүүдийн эрхэмлэдэг үнэт зүйлсийг шүүмжлэх зэргийг онцолсон.

<sup>56</sup> ХЭҮК-ын гишүүний 3/27 дугаартай Зөвлөмж, 2020 он.

<sup>57</sup> ХЭҮК, МЭХ, Шийдвэр гаргалтын түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо (Орон нутгийн сонгуулийн жишээн дээр) судалгааны хураангуй, УБ, 2022 он.

<sup>58</sup> Төрийн байгуулал судлал № 4, МУБИС-ийн Улс төр судлалын докторант Т.Туяачимэг, Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцооны эсрэг шинэ хориг саад: цахим хүчирхийлэл, тролл судалгаа, 2021 он, 51 дэх тал.

<sup>59</sup> Ellen Judson., Asli Atay., Alex Krasodomski-Jones. (2020). Engendering hate the contours of state-aligned gendered disinformation online. Retrieved from <https://demos.co.uk/wp-content/uploads/2020/10/Engendering-Hate-Report-FINAL.pdf>

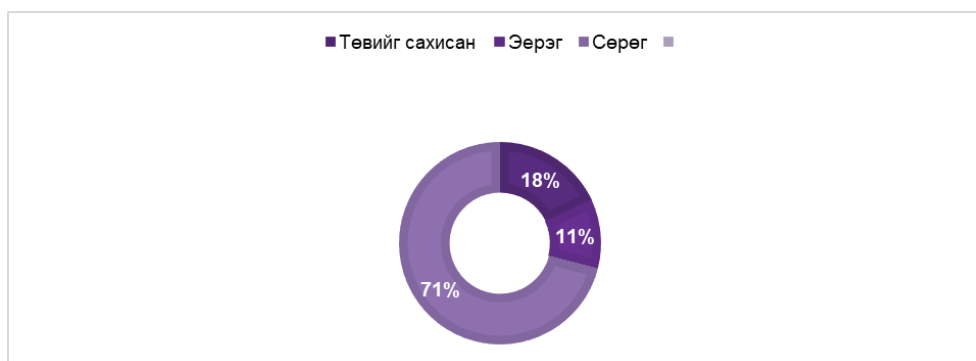


### Хүснэгт 7.13 Нийтлэлийн агуулга дахь жендэрийн ташаа хандлага

Үзүүлэлт/утга	Нийтлэлд тодруулсан хэсгээс
Эмэгтэйчүүдийг улс төрийн ажилд тохирохгүй гэх зэргээр бусдад итгүүлэх:	Сонгогдсон цагаасаа хойш нийтийн эрх ашиг руу хандсан ганц дорвитой хууль санаачлах батлуулах нь бүү хэл хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн эрх ашгийн төлөө хуруугаа ч хөдөлгөөгүй.
Эмэгтэйчүүдийг улс төр, олон нийтийн амьдралд хэтэрхий тэнэг гэж буруутгах	УОК-ын шийдвэрийг урьдчилаад мэдсэн УИХ-ын эмэгтэй гишүүдийн мэдэгдэл, үйлдэл чин сэтгэлийнх гэхээсээ илүү улстөржсөн үйлдэл болж харагдсан.
Эмэгтэйчүүдийн сайн туршлага, авч хэрэгжүүлсэн үйл хэрэг, бодлого зэргийн талаар ярихаас эмээх	Энэ удаагийн парламентын эмэгтэй гишүүд ч мөн адил хууль санаачлах, лоббидон батлуулах ажилд хамтдаа зүтгэсэн гэж лав дуулдаагүй.
Эмэгтэйчүүдийн гадаад төрх байдалд хэт анхаарах тачаангуй гэх зэргээр буруушаах	-
Хүчирхэг эрчүүд эмэгтэйчүүдийг хамгаална гэж хандах	Харамсалтай нь, парламентад гарч ирсэн эмэгтэй гишүүд эрчүүдээсээ дээрдэх юмгүй хулгайч, худалч, албан тушаалд шуналтай болохоо аль хэдийнээ таниулаад байгаа.
Эмэгтэйчүүдийн эрхэмлэдэг үнэт зүйлсийг шүүмжлэх	Жендэрээр түрий барьж, зарим нь сохор азаар шахуу гишүүн болсон хүн тэдний дунд бий.

Нийтлэл эмэгтэй улстөрчдийн талаар ойлголт, хандлага бүхий агуулгатай байгаа нь сэтгэгдлийн өнгө аясыг шууд тодорхойлсон байна.

### Бүдүүвч 7.14 Нийтлэлийг дагасан сэтгэгдэл



Нийтлэлийн агуулга эмэгтэй улстөрчдийн талаарх жендэрийн хэвшмэл ойлголт, хандлагаар бичигдсэн тул сэтгэгдлийн 71 хувь нь сөрөг байна. Цахим орчин дахь мэдээ, мэдээллийн агуулга нь уг үзэгдэл, үйл явцын талаарх үзэгч, цахим хэрэглэгчийн ойлголт, хандлагыг тодорхойлох, нөхцөлдүүлэгч суурь хүчин зүйл болж байна. Сөрөг сэтгэгдлийн дотор нь маш сөрөг, дундаж, ерөнхийдөө сөрөг гэх зэргээр түвшинчилж харахад:

### Хүснэгт 7.14 Сөрөг сэтгэгдлийн түвшин<sup>60</sup>

Хандлага	Сэтгэгдэл
Маш сөрөг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эрэгтэй хүнээс илүү шуналтай бузрууд</li> <li>• Янхан кнопчид</li> <li>• Мөөмөө унжуулсан феминистүүд</li> <li>• Увайгүй авгайчууд</li> <li>• Алаад ч хамаагүй төрөөс зайлуулбал таарна</li> <li>• Намын бөгс долоогч янхнууд</li> <li>• Хоёр нөхрийн өвөр дулаацуулсан банзлууд</li> <li>• Бүгд хулгайч дэвсгэр</li> </ul>
Дундаж	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Утсан хүүхэлдэйнүүд</li> <li>• Их хуралд квотын ачаар тухалсан хүүхнүүд</li> <li>• Хийсэн ажилгүй, суудлын тоо бөглөсөн</li> <li>• Азаар гишүүн болсон</li> <li>• Хоосон толгойтой</li> </ul>
Ерөнхийдөө сөрөг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эмэгтэй гишүүн байгаад нэмэргүй</li> <li>• Эмэгтэй гишүүд өрөвдмөөр юмаа</li> <li>• Эмэгтэй хүн эх хүний сэтгэлээр</li> <li>• Ковид болон эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтэд хандаач</li> <li>• Амлалтаа биелүүлэхгүй өөрийгөө рекламдаад байна</li> <li>• Хэдэн өндөр өсгийтнүүд загвардахаас өөр юу хийдэг вэ.</li> </ul>

Эмэгтэй гишүүд огцорвол асуудал шийдэгдэх үү, нийгмийн бүх болохгүй юм эмэгтэй гишүүдийн асуудал уу, манай нийгмийг троллууд удирдаад байна, үүнийг зарим иргэд ойлгохгүй байна зэрэг төвийг сахисан сэтгэгдэл байсан. Тролл гэдэг нь «Троллинг» гэж нэрлэгддэг онлайн хүчирхийлэл. Интернэт орчинд хүн хоорондын, нийгмийн эсрэг зан үйл бөгөөд онлайнар дээрэлхэх, дарамтлах хэлбэр<sup>61</sup> юм.

Эмэгтэй улстөрчдийн талаар жендэрийн хэвшмэл ойлголт бүхий мэдээ, нийтлэл тэдний эсрэг хүчирхийллийн шинжтэй, олон нийтэд хандан үзэн ядалт төрүүлэх, улс төрд ажиллуулахгүй байх, эмэгтэйчүүдийг сонгохгүй байхыг уриалсан, эмэгтэй хүн улстөрч

<sup>60</sup> Төрийн байгуулал судлал № 4, МУБИС-ийн Улс төр судлалын докторант Т.Туяачимэг, Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцооны эсрэг шинэ хориг саад: цахим хүчирхийлэл, тролл судалгаа, 2021 он, 52 дахь тал

<sup>61</sup> Shazia Akhtar. (2019) Catriona M. Morrison The prevalence and impact of online trolling of UK members of parliament. Computers in Human Behavior,

байгаад ямар ч өөрчлөлт авчрахгүй, хэрэггүй амьтан гэх мэтээр өдөөн турхирчээ.

Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоонд тулгарч буй цахим хориг саад цахим орчинд байгаа жендэрийн хэвшмэл ойлголт, мэдээлэл нь эмэгтэй улстөрч болон улс төрд дөнгөж хөл тавьж буй залуу эмэгтэйчүүдийг улс төрийн амьдралаас холдуулах, улс төрд оруулахгүй байх, тэднийг зүй бусаар доромжлох, нэр төрд нь халдах, тэдний дуу хоолойг чухал биш гэж олон нийтэд итгүүлэх зэрэг олон сөрөг үр дагаврыг дагуулж байна.

#### Тохиолдол 7.14

*...эрэгтэйчүүдийн гаднах дүр төрх, хувцаслалт, бие авч яваа байдал зэрэг нь олон нийтэд тийм ч чухал биш. Харин эмэгтэйчүүдийг сайн ээж, гоё эмэгтэй, ухаалаг, тэвчээртэй, хүлээцтэй байх, 90:60:90 биетэй байх, төгс монгол эмэгтэй байхыг, шаарддаг, хүсдэг...энэ хэвшмэл ойлголтыг халахад тодорхой хугацаа шаардана...*

*(ХЭҮК 2023 оны 03 дугаар сарын 17-ны өдөр зохион байгуулсан "Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал" сэдэвт хэлэлцүүлгээс)*

Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтад улстөрч, улс төрийн албан тушаалд ажилладаг болон нэр дэвшиж буй эмэгтэйчүүд илүү өртдөг төдийгүй цахим орчинд эмэгтэйчүүдийг хүйсээр нь ялгаварлах, нэр төрд нь халдах, доромжлох хандлага түгээмэл байна.

#### **Хүснэгт 7.15 Эмэгтэй улстөрчийн талаарх олон нийтийн ойлголт, хандлагаас шалтгаалсан хүндрэл, бэрхшээл<sup>62</sup>**

ҮЗҮҮЛЭЛТ	ХҮНДРЭЛ
Уламжлалт хандлага	Эрэгтэй хүмүүс төр удирдах ёстой. Эцгийн эрхт ёс давамгайлсан өрөөсгөл хандлага байна. Уламжлал нөлөөлж байна.
Сонгогчийн боловсрол	Сонгогчдын боловсрол сул. Иргэдийн мэдээлэл дутмаг. Жендэрийн мэдлэг тааруу.
Эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн үүрэг	Хүүхэд төрүүлж эмэгтэй хүнийхээ үүргийг биелүүлэхэд олон нийтийн зүгээс сөргөөр ханддаг. Улс төрд орох цаг зав гаргахгүй байна. Эмэгтэй хүн хоол хийж, хүүхэд асарна гэдэг.

<sup>62</sup> НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Нийгэм, бодлого, хөгжил, судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

Эмэгтэйчүүдийн хөрөнгө санхүүгийн чадамж	Эрэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээс илүү хөрөнгө чинээтэй тул эмэгтэйчүүд сонгуульд ялж чадахгүй. Мөнгөгүй байгаа нь сул тал болж байна.
Гэр бүлийн байдал	Гэр бүлийн зүгээс дургүйцэх хандлагатай. Ар гэр, үр хүүхдээ орхигдуулна.
Эмэгтэйчүүдийн мэдлэг чадвар, туршлага	Эмэгтэй улс төрчид дээд түвшиндээ сайн ажиллаж чаддаггүй. Идэвх оролцоо муу. Эмэгтэйчүүдэд туршлага дутмаг.
Эмэгтэйчүүдэд хандах хандлага	Эмэгтэй улстөрчдөд илүү хатуу ханддаг, шүүмжилдэг. Эмэгтэй улстөрчийн хувийн амьдрал руу орж сайн муу зүйл ярьдаг. Эмэгтэй хүн орон нутгийг удирдах туршлагагүй. Эмэгтэйчүүдийг хэн нэгнээс хараат гэж хардаж сэжиглэх хандлагатай байдаг. Эмэгтэй улстөрчдийн үг яриаг таслах, үл тоох зэргээр ялгаварладаг. Хэвлэл мэдээлэл, нийтийн сүлжээгээр хэл аманд хутгах, нэр хүнд унагадаг.
Залуу эмэгтэй, нутгийн иргэн биш гэж	Залуу эмэгтэй улстөрч туршлагагүй. Нутгийн уугуул иргэн биш.

Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын 5 дугаар зүйлийн 5.а-д заасан “оролцогч улсууд аль нэг хүйсийг дорд, эсхүл дээрд үзэх, эсхүл эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн үүргийн талаарх хэвшсэн үзэлд тулгуурласан хохиролтой үйл ажиллагаа, заншил болон бусад бүх дадлыг устгах зорилгоор эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн зан төлөвийн нийгэм, соёлын хэв шинжийг өөрчлөхөд чиглэсэн зохистой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх” хүрээнд өргөтгөн авч үзэх шаардлагатай.

### 7.3.3 Олон нийтийн хандлага ба сонгогчдын боловсрол

“Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь” судалгааны оролцогчдоос удирдах ажилтнаар ажиллуулахдаа хэнд итгэх талаар тодруулахад, эрэгтэйд ерөнхийдөө итгэлтэй гэж 50.9 хувь, бүрэн итгэлтэй гэж 41.9 хувь байхад эмэгтэй удирдах албан тушаалтанд огт итгэхгүй, ерөнхийдөө итгэхгүй байна гэх хариулт эрэгтэйчүүдээс илүү хувь эзэлж байгаа нь эмэгтэйчүүдийг удирдах албан тушаалд дэвшүүлэн ажиллуулахад итгэлгүй буюу хүсэхгүй байгааг харуулж байна. Мөн судалгаанд удирдах албан тушаал эрхлэх, манлайлагч болох тухайд “эмэгтэй” хүнд үл итгэх хандлага оролцогчдын 20 орчим хувьд нь байсан бол эрэгтэйчүүдийг алсын хараатай, шийдэмгий, зоригтой,

шулуун, шударга байж чадна гэж дэмжиж байгаагаас гадна захирах, засаглах эрх мэдлийг эрэгтэй хүнд оноодог хэвшмэл үзэл түлхүү ажиглагдав.<sup>63</sup>

### **Бүдүүвч 7.15 Эмэгтэйчүүдийг улс төрд дэмжих болон хууль тогтоох түвшинд ажиллах талаар<sup>64</sup>**



Дээрх судалгаанд оролцсон эрэгтэйчүүд эрэгтэй хүнээ шийдвэр гаргах түвшинд дэмжих хандлага 58.9 хувь, эмэгтэйчүүд эмэгтэй хүнийг дэмжих хандлага 28.5 хувьтай илэрснээс эрэгтэй хүн эрэгтэйгээ дэмжих хандлага эмэгтэйчүүдтэй харьцуулахад даруй 30 гаруй хувиар илүү байгааг харж байна. Харин эмэгтэйчүүдийн 48.3 хувь нь аль аль хүйсийн хүнийг дэмжиж байгаа бөгөөд эмэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээ дэмжих хандлага эрэгтэйчүүд эмэгтэй хүнийг дэмжсэнээс 17 хувиар илүү байна. Энэ нь шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн хувь нэмэгдэхгүй байгааг “эмэгтэйчүүд нэгнээ дэмждэггүй” гэж чанарын судалгаанд хамрагдсан эрэгтэйчүүдийн өгсөн мэдээллийг үгүйсгэж байна.

<sup>63</sup> НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Нийгэм, бодлого, хөгжил, судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>64</sup> НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Нийгэм, бодлого, хөгжил, судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

**Хүснэгт 7.16 Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн байр сууринд нөлөөлж буй сөрөг хүчин зүйлүүд (давхардсан тоогоор)<sup>65</sup>**

<b>Хүчин зүйлүүд</b>	<b>Тоо</b>	<b>Хувь</b>
Сонгогчдын жендэрийн мэдлэг сул	320	21.9
Сонгогчдын боловсрол хангалтгүй	229	15.7
Улс төрд эрэгтэй хүн л чадварлаг байдаг гэдэгт итгэдэг	199	13.6
Эрэгтэйчүүдээс хамааралтай байдалтай гэж хардаг	170	11.7
Эмэгтэй улстөрчийг сонгоход бэлэн биш	142	9.7
Эмэгтэй улстөрчийг түрүүлж буруутгах хандлагатай, илүү хатуу ханддаг	126	8.6
Эмэгтэй улстөрчийг үл тоож, эрэгтэй улстөрчдөд хүндэтгэлтэй ханддаг	126	8.6
Эмэгтэй улстөрчдийг доромжилж, дорд үзэх нь илүү байдаг	99	6.8
Бусад	47	3.2
Бүгд	1458	100

Улс төрийн тогтолцоонд идэвхитэй ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн үнэмлэхүй олонх нь “сонгогчдын жендэрийн мэдлэг хангалтгүй”, “сонгогчдын боловсрол хангалтгүй” гэж дүгнэжээ. Эмэгтэй улстөрчийн талаарх олон нийтийн ойлголт, хандлагаас улбаатай хүмүүсийн уламжлалт хандлага, сонгогчийн боловсролын асуудалд анхаарах шаардлагатай байна.

**Тохиолдол 7.15**

*...хүүхдийн эрх, жендэрт суурилсан хүчирхийлэл, гэр бүлийн хүчирхийлэл, бэлгийн хүчирхийлэл, эмэгтэйчүүдийн асуудлаар эмэгтэйчүүд л анхаарал хандуулж, дуугарах, хэлэлцэх, шийдэх ёстой гэсэн олон нийтийн хандлага нийгэмд давамгайлж байна...эрэгтэй гишүүдэд энэ асуудал хамаагүй мэт үзэж байна... ингэж эмэгтэйчүүдэд сэдэв хуваарилах нь жендэрийн ялгаварлан гадуурхалт болж байна.*

*(ХЭҮК-оос 2023 оны 03 дугаар сарын 17-ны өдөр зохион байгуулсан “Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал” сэдэвт хэлэлцүүлгээс)*

Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн тэгш байдлыг хангахад иргэд, олон нийтийн жендэрийн хэвшмэл ойлголтыг бууруулахад чиглэсэн үйл ажиллагаа, сургалт, сурталчилгаа, нөлөөллийн ажил шаардлагатайг дээрх судалгааны дүнгүүд нотолж байна.

Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.6 дахь заалтад “...хууль тогтоомжийг нийтэд тайлбарлан таниулах,

<sup>65</sup> НҮБХХ, КОЙКА ОУБ, Нийгэм, бодлого, хөгжил, судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх, энэ талаар сургалт, судалгаа явуулах болон сонгуулийн явц, хугацааны талаар сонгогчдыг мэдээллээр хангах.” гэж заасан.

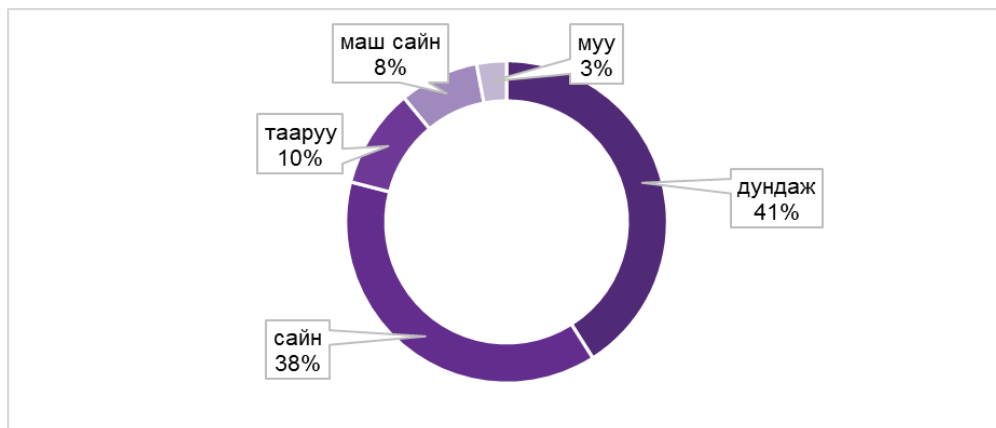
Сонгуулийн ерөнхий хороо нь ээлжит сонгуулийн жил эхэлсэн үеэс сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэхээр хууль тогтоомжийг сурталчилж, сонгогчийн гарын авлага, брошур, видео мэдээлэл бэлтгэн гаргадаг бөгөөд сонгуульгүй жилүүдэд сонгогчийн боловсролыг дээшлүүлэх үйл ажиллагаа зогсонги байдалд ордог байна. Энэ нь сонгуульгүй жилүүдэд сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа зохион байгуулах төсөв байдаггүйтэй холбоотой аж.

### Тохиолдол 7.16

...СЕХ сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх үүрэг хүлээсэн. Гэхдээ энэ үүргээ өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд сонгуулийн жилээр л хэрэгжүүлдэг байсан. Сонгуульгүй жил сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр төсөв байдаггүй. Сонгуультай жил л тодорхой төсөв тавигддаг. Сонгуульгүй жил ч байсан сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулах хэрэгтэй байна. Тиймээс 2021 онд СЕХ нь Мэдээлэл, судалгаа, сургалтын төв гэсэн нэгжтэй болсон. Эхний ээлжид НҮБХХ-ийн хэрэгжүүлж буй төслийн хүрээнд сонгогчдын боловсрол олгохоор сургагч багш бэлтгэх, сургалтын хөтөлбөр боловсруулах сургалт зохион байгуулах үе шаттай арга хэмжээ авч байна. Сургалтын хөтөлбөр бүртээ жендэрийн хэвшмэл ойлголтыг халах агуулга тусгаж байгаа. Эхний удаа энэ нэгжээрээ дамжуулж үйл ажиллагаагаа явуулж үр дүнгээ харуулаад дараа нь улсын төсөвт тусгуулна..

(Сонгуулийн ерөнхий хорооны удирдах албан тушаалтай хийсэн ярилцлагаас)

### Бүдүүвч 7.16 Шинэ сонгогчдын сонгуулийн талаарх ойлголт мэдлэг<sup>66</sup>



<sup>66</sup> Төрийн байгуулал судлал, улс төрийн сонгуульд хандах эмэгтэй шинэ сонгогчийн хандлагыг тодорхойлох судалгаа, 2021, 43 дахь тал.

Улс төрийн сонгуульд хандах эмэгтэй шинэ сонгогчийн хандлагыг тодорхойлох судалгаанд<sup>67</sup> (Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны сонгуулийн жишээн дээр) хамрагдсан шинэ сонгогчид өөрсдийн сонгуулийн талаарх ойлголт, мэдлэгийг хэрхэн үнэлж буйг тодруулахад, нийт шинэ сонгогчдын 127 нь буюу 41 хувь нь өөрийн сонгуулийн талаарх мэдлэгээ дундаж, харин 113 нь буюу 38 хувь нь сайн гэж үнэлжээ.

**Хүснэгт 7.17 Та өөрийн сонгуулийн талаарх ойлголт мэдлэгээ үнэлнэ үү**

		Маш сайн	Сайн	Дундаж	Тааруу	Муу	Бүгд
Таны хүйс	Эрэгтэй	8	40	17	13	4	82
	эмэгтэй	15	73	104	17	4	213
Бүгд		23	113	121	30	8	295

Дээрх хүснэгтээс үзвэл, судалгаанд хамрагдсан нийт эрэгтэй сонгогчдын 40 нь буюу 46 хувь нь өөрийн сонгуулийн талаарх мэдлэг ойлголтоо сайн хэмээн хариулсан бол эмэгтэй сонгогчдын 104 буюу 49 хувь нь өөрийн сонгуулийн талаарх ойлголт, мэдлэгээ дундаж хэмээн хариулсан нь хамгийн өндөр хувийг эзэлжээ. Өөрөөр хэлбэл, эмэгтэй шинэ сонгогчдоос илүү эрэгтэй шинэ сонгогчид өөрийн улс төрийн сонгуулийн талаарх ойлголт мэдлэгээ харьцангуй сайн гэж үзэж буй нь харагдаж байна.

**Хүснэгт 7.18 Та Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд саналаа өгөхдөө дараах нэр дэвшигчийн шинжүүдээс алийг нь илүүд үзэх вэ?<sup>68</sup>**

Нэр дэвшигчийн шинжүүд		Нийт	Эрэгтэй	Хувь	Эмэгтэй	Хувь
1-р шинж	Олон удаа нэр дэвшсэн хүн	103	21	24%	82	38.5
	Анх удаа нэр дэвшиж буй хүн	181	57	65.5%	124	58
2-р шинж	Эрэгтэй нэр дэвшигч	206	64	73.6%	142	66.7%
	Эмэгтэй нэр дэвшигч	79	12	13.8%	67	31%

<sup>67</sup> Б.Уянга МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Улс төрийн сонгуульд хандах эмэгтэй шинэ сонгогчийн хандлагыг тодорхойлох судалгаа, УБ (Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны сонгуулийн жишээн дээр). Судалгаанд 300 шинэ сонгогч хамрагдсан.

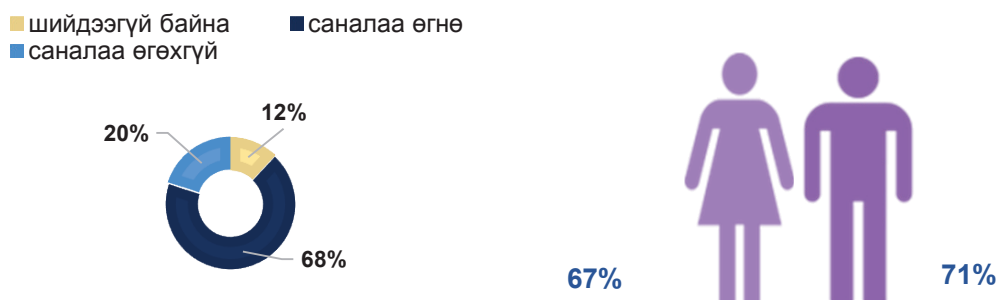
<sup>68</sup> Төрийн байгуулал судлал, улс төрийн сонгуульд хандах эмэгтэй шинэ сонгогчийн хандлагыг тодорхойлох судалгаа, 2021он, 43 дахь тал



3-р шинж	Гадаадын томоохон сургуульд суралцсан хүн	220	64	73.6%	156	73%
	Дотоодын Их, дээд сургуульд суралцсан хүн	65	14	16%	51	24%
4-р шинж	Ухаалаг, хүлээцтэй зан чанартай	222	58	66.7%	164	77%
	Шийдэмгий хурц, зан чанартай	67	20	23%	47	22%
5-р шинж	Олны танил хүн	165	47	54%	118	55.4%
	Олны танил биш хүн	122	33	38%	89	41.8%

Дээрх хүснэгтээс харахад, шинэ сонгогчдын хувьд Ерөнхийлөгчийн сонгуульд анх удаа нэр дэвшиж буй нэр цэвэр хүнийг дэмжих ба эмэгтэй нэр дэвшигчээс илүү эрэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжиж байгаа нь харагдаж байна. Мөн гадаадын томоохон сургуульд суралцан мэдлэг эзэмшсэн, ухаалаг, хүлээцтэй зан чанартай, олон нийтийн дунд хийсэн ажил, бүтээсэн зүйлээрээ танигдсан, олны танил хүнийг дэмжин саналаа өгөх хандлага ажиглагдаж байв.

### **Бүдүүвч 7.17 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны сонгуульд саналаа өгөх эсэх <sup>69</sup>**



Судалгаанд хамрагдсан 300 оролцогчоос 204 нь буюу 68 хувь нь 2021 оны ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцож саналаа өгнө гэж хариулснаас 62 нь буюу 71 хувь нь эрэгтэй, 142 буюу 67 хувь нь эмэгтэйчүүд санал өгнө гэж хариулсан бол 96 сонгогч сонгуульд оролцохгүй гэжээ.

Сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх ажлыг зөвхөн сонгуулийн жилд бус тасралтгүй зохион байгуулах шаардлагатай. Тухайлбал:

<sup>69</sup> Төрийн байгуулал судлал, "Улс төрийн сонгуульд хандах эмэгтэй шинэ сонгогчийн хандлагыг тодорхойлох судалгаа", 2021 он 41 дэх тал

зорилтот бүлгүүдийн хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн анх удаа сонгууль өгөх гэж буй залуучуудад сонгох, сонгогдох эрх, шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлын талаар мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх сурталчилгаа, нөлөөллийн үйл ажиллагаа хэрэгтэй байна.

Эмэгтэй улстөрчдийн талаарх олон нийтийн ойлголт, хандлагаас улбаатай хүндрэл бэрхшээлийг уламжлалт хандлага, сонгогчийн боловсрол, эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн үүрэг, хөрөнгө санхүүгийн чадамж, гэр бүлийн байдал, эмэгтэйчүүдэд хандах хандлагатай холбоотой байгааг судалгаанд оролцсон улстөрч эмэгтэй, эрэгтэйчүүд илэрхийлсэн байна<sup>70</sup>. Аль нэг шатны сонгуульд нэр дэвшсэн эмэгтэйчүүдийн ихэнх нь 10-20 жилийн өмнөх үетэй харьцуулахад олон нийтийн дэмжлэг харьцангуй сайжирсныг тэмдэглэжээ.

Улс төрийн хүрээн дэх эмэгтэйчүүдийн тоо нэмэгдэх тусам авлигын түвшин буурах, эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжид эерэг өөрчлөлт гарах, хүүхэд, эмэгтэйчүүд, ахмад настан зэрэг нийгмийн зорилтот бүлэгт анхаарал хандуулж, бодлогын түвшинд хууль батлахад манлайлж ажилладаг талаар олон улсад хийгдсэн судалгаануудад дурдагдсан байна.<sup>71</sup>

Иймд Жендэрийн эрх тэгш байдлын талаарх мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлж, улс төрд хүйсийн тэнцвэртэй төлөөлөл байхын эерэг үр дагавар, эмэгтэй төлөөлөл хангагдахын ач холбогдлыг тайлбарлан таниулах, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцооны талаарх олон нийтийн эерэг хандлага, ойлголтыг төлөвшүүлэх зэрэг цогц арга хэмжээ авах шаардлагатай.

### 7.3.4 Санхүүжилт ба олон улсын туршлага

Монгол Улсын тухайд “Улс төрийн намын тухай хууль”-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт “намын санхүүжилтийн эх үүсвэрт хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө орох бөгөөд намын хөрөнгөд гишүүний татвар, гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг, намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого, өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээсэлж ашиглуулснаас олсон орлого, намын мөнгөн хөрөнгийг банканд хадгалуулсны хүү” зэрэг байхаар хуульчилсан байдаг.

<sup>70</sup> Нийгмийн бодлого, хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

<sup>71</sup> Улс төр судлаач С.Болдсайхан, Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоо нийтлэл, 2021 он.

Намуудын хувьд гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтээс санхүүжилтийн үндсэн эх үүсвэрээс бүрдүүлдэг байна<sup>72</sup>.

Улс төрийн намын санхүүжилтэд сөрөг асуудал үүсгэдэг, хуульд заагаагүй эх сурвалж бол намаасаа нэр дэвшихийн тулд өгч буй “дэнчин” юм. Улс төрийн намын тухай хуульд намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гэж заасан. Энэхүү заалт нь манай улстөрчид, намууд хандивлагчаас хараат бус байх боломж, нөхцөлийг хангахад бус харин хараат болох эрсдэлд оруулах эрх зүйн зохицуулалт болон хувирсан<sup>73</sup> байна.

Намуудын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хуулийн этгээд, хувь хүнээс өргөсөн хандиваас бүрдэж байгаа нь анхаарал татсан асуудлыг бий болгосоор байна. Улс төрийн намын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4 дэх хэсэгт “Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна”, мөн 20 дугаар зүйлд 20.1 дэх хэсэгт “Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина, мөн зүйлийн 20.3 дахь хэсэгт “Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан ч үр дүнтэй хяналт болж чадахгүй байна. Түүнчлэн, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 53 дугаар зүйлд сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй, ил тод байх зарчмыг хуульчилжээ.

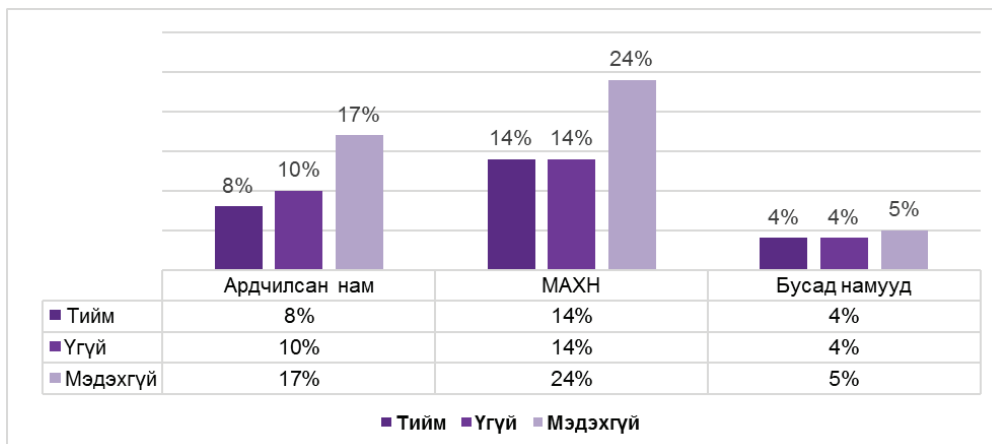
Хяналтын тогтолцоог харвал нам, эсвэл сонгуульд оролцохоо илэрхийлж бүртгүүлэхдээ өмнөх сонгуулиас хойших хугацаанд тухайн нам болон эвсэлд нэгдэн орсон намуудад иргэд, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивуудыг аудитын байгууллагаар баталгаажуулсан тайланг бүрдүүлсэн байхыг шаарддаг. Мөн өмнөх сонгуулийн зардлын тайланг сонгуулийн санал хурааж дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор гаргаж ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвслийг сонгуульд бүртгэхээс татгалзахаар зохицуулсан<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сан, МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Монгол дахь засаглал институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ, 2021 он.

<sup>73</sup> Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сан, МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Монгол дахь засаглал институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ, 2021 он.

<sup>74</sup> Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.3.6 дахь заалт, 28 дугаар зүйлийн 28.4 дэх хэсэг.

**Бүдүүвч 7.18 Танай нам гишүүд, дэмжигчиддээ зориулж намын үйл ажиллагаандаа зарцуулсан санхүүгийн тайлангаа танилцуулдаг уу?<sup>75</sup>**



Асуултад хариулснаас дүгнэхэд, намын үйл ажиллагаандаа зарцуулсан санхүүгийн тайлангаа танилцуулдаггүй гэж АН-ын 10 хувь, МАХН-ын 14 хувь, бусад намын 4 хувь хариулсан бол “мэдэхгүй” гэсэн хариулт хамгийн өндөр буюу 17-24 хувийг эзэлж байгаа нь Улс төрийн намын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн хэрэгжилт хангалтгүй байгааг харуулав.

Улс төрийн намаас сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг Үндэсний аудитын газраас тогтоодог. УИХ-ын 2016 оны ээлжит сонгуулийн жилд нам эвсэл 3.4 тэрбумаар тогтоосон бол 2020 оны ээлжит сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг 5.9 тэрбумаар тогтоосон. Тус газрын мэдээлснээр 2016 оны ээлжит сонгуулийн дүнгээр нэг нэр дэвшигчийн зардлын дээд хэмжээ 322 сая төгрөг байсан бол 2020 онд 410 сая төгрөг болж нэмэгджээ. Үндэсний аудитын мэдээллээс үзэхэд энэхүү нэг нэр дэвшигчийн зардлын дээд хэмжээг тогтоохдоо жендэрийг харгалздаггүй байна.<sup>76</sup>

Улс төрийн сонгуульд нэр дэвшихэд эмэгтэйчүүд санхүүгийн шалгуурыг тэр бүр давж чаддаггүй, санхүүгийн дэмжлэг авахад намд хүчтэй нөлөөлж чаддаггүй, дэмжлэг ижил хэмжээтэй авсан ч, сонгуулийн бусад зардлыг санхүүжүүлэх хэмжээнд хандив, тусламж авч чаддаггүй, өөрсдийн хөрөнгө мөнгөгүй зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлж байна.

<sup>75</sup> Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сан, МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Монгол дахь засаглал институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ, 2021 он.

<sup>76</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, УБ, 2021 он.

УИХ-ын 2016 оны ээлжит сонгуульд ажиглалт хийсэн Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллагаас гаргасан тайланд “нэгэн жижиг намын даргын дурдсанаар нам нь нэр дэвшигч бүртээ 40 орчим сая төгрөг зарцуулсан” гэжээ. Бусад намуудад илүү өндөр тооцоо гарсан мэдээлэл ирсэн бол зарим нэр дэвшигчид санхүүжилт байхгүйгээс сонгуулийн сурталчилгааг идэвхтэй явуулахгүй буйгаа хэлж байв<sup>77</sup>.

УИХ-ын 2008 оны сонгуульд 7.8 тэрбум төгрөг, 2012 онд 35.6 тэрбум төгрөг, 2016 онд 34.4 тэрбум төгрөг зарцуулжээ.<sup>78</sup> Харин 2020 оны сонгуульд 43.0 тэрбум төгрөг зарцуулсны 20.5 тэрбум төгрөгийг УИХ-ын сонгуульд зарцуулсан байна. Мөн Цагдаагийн ерөнхий газарт 1.0 тэрбум, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт 4.8 тэрбум, Шударга өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газарт 0.1 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна<sup>79</sup>.

### Тохиолдол 7.17

*...Монгол Улсын Их хурлын 2020 оны ээлжит сонгууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын эцсийн тайланг бүрэн эхээр нь авах хүсэлтийг Үндэсний Аудитын газарт гаргасан боловч нийтэд нээлттэй байлгах мэдээллийг гаргаж өгөхөөс удаа дараа татгалзаж, олон нийтийн мэдэх эрхийг зөрчсөн...*

*Комисс гомдлын дагуу ажиллагаа явуулахад хүний мэдээлэл авах эрхийг зөрчсөн гэдэг нь тогтоогдсон тул Комиссын гишүүний Шаардлагыг хүргүүлж, хэрэгжилтийг хангаж ажилласан.*<sup>80</sup>

*(ХЭҮК-т ирүүлсэн 2022 оны 711 дугаартай гомдлоос)*

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.3 дахь хэсэгт улс төрийн намд иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивын төрийн аудитын байгууллагаар хянуулж баталгаажуулсан тайлан; нэр дэвшигч, нам, эвсэл авсан хандив болон сонгуулийн зардлын зарцуулалтын явцын тайланг өөрийн байгууллагын цахим хуудаст ил тавьж, нийтэд чөлөөтэй танилцах бололцоо олгох, мөн зүйлийн 58.5 дахь хэсэгт шаардсан тохиолдолд холбогдох иргэн, хуулийн этгээдэд мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх төрийн аудитын дээд байгууллагын үүргийг хуульчилжээ. Мөн Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 53 дугаар зүйлийн 53.1 дэх хэсэгт нэг сая ба түүнээс

<sup>77</sup> ЕАБХАБ, “ЕАБХАБ-ын АИХЭГ-аас томилогдсон Сонгуулийн ажиглах хорооны тайлан”, 2016 он.

<sup>78</sup> Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, Намуудын сонгуулийн нэгдсэн зардал. <http://gec.gov.mn/news/309/359>, 2019 он.

<sup>79</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, УБ, 2021 он.

<sup>80</sup> ХЭҮК-ын гишүүний 2023 оны 01 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 04/06 дугаартай шаардлага.

дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, хоёр сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд мэдээлэх, мөн зүйлийн 53.3 дахь хэсэгт шаардсан тохиолдолд холбогдох иргэн, хуулийн этгээд мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, нэр дэвшигчид сонгуулийн дансанд оруулсан хөрөнгийг хуульд заасан зориулалт, хязгаарлалтын хүрээнд ашиглах, сонгуулийн санхүүжилт, зардлыг нээлттэй ил тод байлгах, сонгуулийн үйл явц ил тод, хуулийн дагуу явагдсан эсэхийг иргэд, олон нийт хянах боломжтой байх нь сонгуулийн тэгш, шударга байдлыг хангах, иргэний улс төрийн эрхийг баталгаатай хангах үндэс болно. Иймд Улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа нийтэд мэдээлэхээс гадна Төрийн аудитын дээд байгууллага сонгуулийн зардлын тайланг нээлттэй, ил тод байлгах шаардлагатай.

Одоо хэрэгжиж буй хуулиудад сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт босгох арга замын тухай тодорхой заалт байхгүй. Харин зардлыг хэрхэн зарцуулах тухай заалтуудыг тусгасан. Зардлыг хязгаарлах заалт сул байгаа нь санхүүгийн чадамжтай нэр дэвшигч, улс төрийн намуудад илүү боломж олгож байна. Харин хүйсээр ангилсан улс төрийн намаас үзүүлсэн санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээний талаарх мэдээлэл байхгүй байна<sup>81</sup>.

УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлсэн санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг хүйсээр ангилан гаргасан статистик тоо баримт, судалгаа байхгүй. Нэг нэр дэвшигчид ногдох зардал 2016 онд 69 сая төгрөг байсан бол 2020 онд 71 сая төгрөг болж нэмэгджээ.

Эрэгтэй, эмэгтэй хүний улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох тэгш эрх, тэгш боломжоор хангах асуудлын нэн тэргүүнд сонгуулийн сурталчилгаанд зориулах санхүүгийн дэмжлэг юм. Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшиж буй эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүжилтийн дэмжлэг хэр зэрэг үзүүлдэг талаар тодруулахад, эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил гэж 42.3-50.7 хувь нь үзсэн байна<sup>82</sup>.

Гэвч хүйсийн хувьд харьцуулж үзэхэд, эмэгтэй нэр дэвшигчдээс илүүтэй эрэгтэй нэр дэвшигчдэд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нь илүү байдаг болохыг доорх бүдүүвчээс харж болно.

<sup>81</sup> ЖҮҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, УБ, 2021 он.

<sup>82</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.

### Бүдүүвч 7.19 Сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх байдал



УИХ, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын сонгуульд эмэгтэйчүүдийг бодвол эрэгтэй нэр дэвшигчдэд түлхүү санхүүжилт олгодог гэсэн хариулт түгээмэл байна. Үүний зэрэгцээ сонгуулийн зардлыг бууруулахгүй бол зөвхөн эмэгтэйчүүд төдийгүй, шинээр орж ирж байгаа эрэгтэй улстөрчдөд ч хүндрэлтэй байна гэж судалгааны оролцогч онцолжээ.

Аливаа сонгуульд нэр дэвшихэд хамгийн чухал асуудал бол санхүүжилтийн хувьд бэрхшээлгүй, хүрэлцээтэй байх явдал юм. Улс төрийн намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд, бүх шатны улс төрийн сонгуульд нэр дэвшихэд эмэгтэйчүүдэд шаардлагатай санхүүжилт байхгүй байна.

#### Тохиолдол 7.18

...Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд эмэгтэй хүн нэр дэвшвэл намаас санхүүгийн дэмжлэг үзүүлнэ гэсэн байдаг ч бодит байдалд намаас ямар ч дэмжлэг үзүүлдэггүй. Нэр дэвшихэд ямар ч дэмжлэг байхгүй. Намаас бол “чи эрэгтэй, чи эмэгтэй” гээд ямар нэг дэмжлэг байхгүй...

(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)

### Тохиолдол 7.19

...Эмэгтэй нэр дэвшигчдэд хамгийн их саад болж байгаа санхүүгийн бэрхшээлийг даван туулах боломжийг хуулиар олгох хэрэгтэй... энэ нь сонгуулийн зардал үлэмж их байгаа тохиолдол сонгуульд зарцуулагдах санхүүг бууруулах зохицуулалтыг намын тухай болон сонгуулийн хуульд тусгах шаардлагатай. Дараа нь эмэгтэй нэр дэвшигчдэд өгөх нэмэлт дэмжлэгийг бий болгох шаардлагатай. Мөн эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэвшүүлж ялуулж байгаа намыг дэмжсэн урамшууллын бодлого, эмэгтэй нэр дэвшигч ялсан намд өгөх мөнгөн дэмжлэг зэрэг эрх зүйн хүчтэй зохицуулалтыг хийхгүй бол энэ асуудлыг даруй засах боломжгүй...

(Судалгаанд оролцогчтой хийсэн ярилцлагаас)

### Хүснэгт 7.19 Сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх байдал, Улс төрийн намаар<sup>83</sup>

УИХ-ын сонгууль	МАН	АН	ХҮН нам
Эрэгтэй нэр дэвшигчид илүү	13.4%	17.6%	16.2%
Эмэгтэй нэр дэвшигчид илүү	1%	3.4%	1.4%
Эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил	43.3%	37.8%	48.6%
Хэлж мэдэхгүй байна	38.1%	36.5%	31.1%
Хариулахыг хүсэхгүй байна	4.1%	4.7%	2.7%
Нийт	100%	100%	100%
АИТХ-ын сонгууль	МАН	АН	ХҮН нам
Эрэгтэй нэр дэвшигчид илүү	12%	11.5%	12.2%
Эмэгтэй нэр дэвшигчид илүү	2.1%	4.7%	-
Эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил	45%	43.2%	50%
Хэлж мэдэхгүй байна	36.8%	35.8%	35.1%
Хариулахыг хүсэхгүй байна	4.1%	4.7%	2.7%
Нийт	100%	100%	100%
НИТХ-ын сонгууль	МАН	АН	ХҮН нам
Эрэгтэй нэр дэвшигчид илүү	7.6%	12.2%	6.8%
Эмэгтэй нэр дэвшигчид илүү	1.7%	4.1%	2.7%
Эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил	46.7%	42.6%	55.4%
Хэлж мэдэхгүй байна	39.9%	35.1%	32.4%
Хариулахыг хүсэхгүй байна	4.1%	6.1%	2.7%
Нийт	100%	100%	100%
СИТХ-ын сонгууль	МАН	АН	ХҮН нам
Эрэгтэй нэр дэвшигчид илүү	6.2%	7.4%	5.4%
Эмэгтэй нэр дэвшигчид илүү	3.1%	3.4%	1.4%

<sup>83</sup> ХЭҮК, Социологийн боловсрол төв, Улс төрийн хүрээн дэх жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилтийг үнэлэх судалгааны тайлан, УБ, 2022 он.



Эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил	51.5%	47.3%	56.8%
Хэлж мэдэхгүй байна	34.7%	35.8%	32.4%
Хариулахыг хүсэхгүй байна	4.5%	6.1%	4.1%
Нийт	100%	100%	100%
ДИТХ-ын сонгууль	МАН	АН	ХҮН нам
Эрэгтэй нэр дэвшигчид илүү	6.2%	6.1%	4.1%
Эмэгтэй нэр дэвшигчид илүү	1%	5.4%	2.7%
Эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчид ижил	49.5%	48.6%	59.5%
Хэлж мэдэхгүй байна	39.2%	34.5%	31.1%
Хариулахыг хүсэхгүй байна	4.1%	5.4%	2.7%
Нийт	100%	100%	100%

Эрэгтэй нэр дэвшигчдэд илүү санхүүжилт олгодог гэж МАН-ын төлөөллийн 13.4 хувь, АН-ын төлөөллийн 17.6 хувь, ХҮН намын төлөөллийн 16.2 хувь гэж хариулсан бол, эмэгтэй нэр дэвшигчдэд илүү санхүүжилт олгодог гэсэн хариултыг АН-ын 3.4 хувь, ХҮН намын 1.4 хувь, МАН-ын 1 хувь нь тус тус хариулжээ. Үүнээс үзэхэд, улс төрийн намууд сонгуулийн сурталчилгаанд зориулсан санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх байдал харилцан адилгүй, жендэрийн тэгш байдал хангагдаагүй байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4 дэх заалтад заасан жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтын хүрээнд авч үзэхэд, улс төрийн сонгуульд нэр дэвших болон нэр дэвшигчдэд зарцуулах санхүүжилтийн дэмжлэгт ялгаварлан гадуурхалт байна<sup>84</sup>

Улс төрийн санхүүжилтийн хувьд зарим улс орнууд улс төрийн намд хуваарилах төрийн санхүүжилтийг эмэгтэй улс төрчдийг дэмжих хөшүүрэг болгон ашигладаг байна. Үүнд:

1. Тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтийг бууруулах;
2. Шалгуурыг биелүүлсэн намд нэмэлт санхүүжилт олгох;
3. Эмэгтэй нэр дэвшигчийн хувь, тооноос хамааран улс төрийн намд олгох сонгуулийн санхүүжилтийг тодорхой хувиар нэмэгдүүлэн олгох зэрэг болно. Дээрх арга хэмжээг хуулиар тогтоосон квотыг хэрэгжүүлэхтэй хамтатгах эсвэл хэрэгжүүлсний дараа хэрэгжилтийг нь урамшуулж өгдөг байна.

Дэлхийн 30 гаруй улсад жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор нам нь эмэгтэйчүүдийн квотоо баримталсан бол төсвөөс 10-20 хувийн

<sup>84</sup> ЖҮХ, Монгол Улсын жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ. УБ, 2021 он.

санхүүжилт олгох, нам нь санхүүжилтийнхээ 25-аас доошгүй хувийг сонгуульд нэр дэвшсэн эмэгтэй нэр дэвшигчдэдээ зарцуулах талаар тусгайлан хуульчилж өгчээ. Гүрж Улсад эмэгтэйчүүдийг олноор нэр дэвшүүлсэн намд төсвийн 30 хүртэл хувь, төсвийн дэмжлэгээс эмэгтэй улстөрчдийг дэмжихэд Чили, Өмнөд Солонгос Улсад 10 хувь, Финлянд Улсад 12 хувийн урамшуулал олгодог байна. Харин Португал, Ирланд, Франц, Итали Улсад эмэгтэйчүүдийн нэр дэвшүүлэх квот баримтлахгүй эсвэл тэдний улс төрийн оролцоог хязгаарлах аливаа бодлого хэрэгжүүлбэл төсвийн дэмжлэгийг нь бууруулах үндэслэл болдог<sup>85</sup> ажээ.

Монгол Улсад улс төрийн хүрээнд эмэгтэйчүүдийг тусгайлан дэмжсэн санхүүжилт, урамшуулал, хөнгөлөлт байдаггүй, нөгөө талаас эмэгтэйчүүд эдийн засаг, санхүүгийн боломж, бололцоо тааруу байгаа нь тэдний улс төрийн оролцоог хязгаарлах хүчин зүйлсийн нэг болж байна.

Иймд эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд зорилтот санхүүжилтийг өгөх олон улсын сайн туршлага, зөвлөмжийг эш үндэс болгож, өөрийн орны онцлог нөхцөл байдалд тохируулан хэрэглэх нь чухал байна. Тухайлбал: эмэгтэй нэр дэвшигчийг сонгуульд нэр дэвшүүлж сонгогдсон суудлын тоогоор улс төрийн намд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтийг бууруулах зэрэг арга хэмжээг авч болно.

## 7.4 ДҮГНЭЛТ

Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын Засгийн газрын ээлжит аравдугаар илтгэлийг хэлэлцсэн дүгнэлтэд улс төр, нийгмийн амьдралд эмэгтэйчүүдийн тэгш оролцоог хангах талаар улс төрийн оролцоо, ажил эрхлэлт, ялангуяа шийдвэр гаргах, удирдах албан тушаалд ажиллахад эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл цөөн байна. Орон нутагт эрэгтэй, эмэгтэй хүний бодит тэгш байдлыг хангах цаг үеийн шинжтэй тусгай арга хэмжээг оролцогч улсын зүгээс аваагүй байгаад Эмэгтэйчүүдийг алагчлах үзлийг устгах хороо санаа зовниж байгаагаа<sup>86</sup> илэрхийлжээ.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай, Улс төрийн намын тухай хуулиудад хүйсийн төлөөллийн квотыг ялгаатай хуульчилсан байх

<sup>85</sup> Либерал Эмэгтэйчүүдийн Оюуны Сан ТББ, Шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь судалгааны тайлан, УБ, 2021 он.

<sup>86</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаарх ээлжит аравдугаар илтгэлийг хэлэлцсэн дүгнэлт, 2022 он.

тул хийдлийг арилгаж, хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог хангах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн сүүлийн 20 жилийн хугацаанд 2 аймгийн ИТХ-ын даргаар эмэгтэй хүн сонгогджээ. Түүнчлэн Өвөрхангай, Өмнөговь, Завхан, Сэлэнгэ аймагт Засаг даргын орлогчоор ажиллаж байсан 4 эмэгтэй албан тушаалтныг Төрийн хэмнэлтийн хуулийн дагуу ажлаас нь чөлөөлж, Засаг даргын орлогчоор ажиллаж байсан эрэгтэй албан тушаалтныг үлдээснээс харахад, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангалтгүй байгааг батлахын сацуу эмэгтэйчүүдийг хүйсээр ялгаварлан гадуурхсан, эрх зүйн байдлыг нь дордуулж буйн жишээ юм.

Эрэгтэй, эмэгтэй хүнийг аливаа хэлбэрээр үл ялгаварлах, бүх шатны сонгуульд нэр дэвшихэд сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байх, томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны дотор аль нэг хүйсийн төлөөлөл Засгийн газар, аймаг, нийслэлд 15 хувиас, дүүрэгт 20 хувиас, суманд 25 хувиас, хороонд 30 хувиас доошгүй байхаар туссан заалтыг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх үр дагавар, хариуцлагын талаар зохицуулалтыг Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд заагаагүй. Түүнчлэн Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт зааснаар Төрийн албаны тухай болон холбогдох хуульд хариуцлага хүлээлгэхээр заасан боловч зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцох арга хэмжээ тодорхой биш, Зөрчлийн тухай хуульд тусгагдаагүй байна.

Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсэгт заасан улс төрийн намаас Жендэрийн үндэсний хороонд хоёр жил тутам тайлан хүргүүлэх, 7 дугаар зүйлийн 7.2.2 дахь заалтын улс төрийн ба удирдах албан тушаалд эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэнцвэртэй төлөөллийг хангах зорилгоор суудал хадгалах зэргээр квотын хэлбэрийг хэрэгжүүлэх, мөн зүйлийн 7.2.3 дахь заалтын тодорхой салбар дахь хүйсийн тэнцвэргүй байдлыг арилгах арга хэмжээ авах зохицуулалт нь хэт ерөнхий тул тодорхой арга хэмжээ, шат дараалал, хийх ажиллагаа, үүсэх үр дагавар, хариуцлагыг хуульд зохицуулах хэрэгцээтэй болохыг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын судалгаанд дүгнэжээ. Хуулийн хэрэгжилтийг бодитоор хангахын тулд улс төрийн ба шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих зорилгоор квотыг нэмэгдүүлэх, улс төрийн албан тушаалд ажиллах боломжийг бүрдүүлэх, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан төр болон улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг олгох, жендерийн тэнцвэрт байдлыг хангасан

намыг урамшуулах, төрөөс эмэгтэйчүүдийн ар гэр, ажлын тэнцвэрийг хангахад зориулсан дэмжлэг, хөнгөлөлт, хамгаалалт, урамшуулал зэрэг тусгай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж ажиллах хэрэгцээтэй байна.

Улс төрийн намууд зохион байгуулалтын шинжтэй, гүйцэтгэх түвшний үйл ажиллагаандаа эмэгтэйчүүдийг түлхүү ажиллуулах эрмэлзэлтэй байдаг бол аливаа сонгуульд нэр дэвшүүлэх, улс төрийн албан тушаалын томилгоо хийхдээ эрэгтэйчүүдэд давуу байдал олгодог байна. Ялангуяа Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэхэд ихэнх тохиолдолд эрэгтэй хүн давуу эрх эдэлж байгаа нь жендэрийн шууд ялгаварлан гадуурхалт бөгөөд хүний эрхийн зөрчил юм. Улс төрийн намууд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлдэг ч сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн тоо цөөн байгаа нь жендэрийн эрх тэгш байдлын хэрэгжилт тааруу, нэр дэвшүүлэлт нь квотыг хадгалах хэлбэрээр нэр төдий хэрэгждэг, улс төрийн дэмжлэг хангалтгүй, албан тушаалын томилгоо хийхдээ эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш байдлыг хангаж чадахгүй байгаа нь ажиглагдаж байна.

Олон нийтийн зүгээс баг, хорооны ИНХ, сум, дүүрэг, аймаг нийслэлийн ИТХ-д эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжих хандлага ойролцоо түвшинд буюу 74.3-78.9 хувийн үзүүлэлттэй байгаа бол харин УИХ-ын сонгуульд эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжих хандлага 53.8 хувь буюу харьцангуй доогуур байгаа нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин ахих тусам эмэгтэй нэр дэвшигчийг дэмжих хувь буурч байгааг илэрхийлж байна.

Орон нутгийн сонгуульд өрсөлдсөн 631 эмэгтэйчүүдийн гурван эмэгтэй тутмын нэг нь сонгуульд нэр дэвшиж өрсөлдөх явцад ямар нэгэн хүндрэл бэрхшээлтэй (нэр хүндэд нь халдах, хэл амаар доромжлох явдал) тулгарчээ. Энэ нь тухайн нэр дэвшигч намын гишүүн эсвэл намын харьяалалгүй байгаагаас үл хамааран гарч байгаа нь жендэрийн хэвшмэл үзэл олон нийтийн дунд өнөөг хэр нь бат бөх оршин буйг харуулж байна. Ялангуяа цахим орчинд эмэгтэйчүүдийг ялгаварлах, нэр төрд нь халдах, доромжлох хандлага их байна. Тэр дундаа улс төрийн албан тушаал хашиж байгаа, сонгуульд нэр дэвшиж байгаа эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс илүү их дайралтад өртөж буйг анхаарч, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Цахим орчин дахь жендэрийн хэвшмэл ойлголт, мэдээлэл нь улс төрд эмэгтэйчүүд оролцох зоригийг мохоох, олон нийтэд нэг талын ойлголт өгөх зэрэг олон сөрөг үр дагавартай. Иймд иргэд олон нийтийн жендэрийн хэвшмэл хандлагыг өөрчлөх, таниулахад чиглэсэн сургалт, сурталчилгаа, нөлөөллийн үйл ажиллагааг тогтмол зохион байгуулах, сонгогчдын боловсролыг нэмэгдүүлэхэд холбогдох төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийтийн радио, телевиз, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хамтын ажиллагаа нэн чухал юм.

Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ээлжит сонгуулийн жилийн завсрын үед ч сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр үйл ажиллагааг тогтмол, шинэлэг аргаар, сонгогчдын сегментэд тохирсон байдлаар тогтмол зохион байгуулах шаардлагатай байна.

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэгт Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч эрэгтэй, эмэгтэй хүний сонгуулийн сурталчилгаанд зориулан улс төрийн намаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг ижил хэмжээтэй байна гэж заасан боловч хэрэгжилтийг хэрхэн хангах, зохицуулах талаар нарийвчилсан заалт байхгүй, хэт ерөнхий зүйл, заалт эрх зүйн баримт бичигт туссан байна. Үүнийг цаашид нарийвчлан санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа, зорилтот санхүүжилт, хөнгөлөлт зэргийг улс төрийн намын болон сонгуулийн хуулиудад тусгах шаардлагатай.

Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд зорилтот санхүүжилтийг өгөх олон улсын сайн туршлага, зөвлөмжийг эш үндэс болгож, өөрийн орны онцлог нөхцөл байдалд тохируулан хэрэглэх нь чухал байна. Тухайлбал: эмэгтэй нэр дэвшигчийг сонгуульд нэр дэвшүүлж сонгогдсон суудлын тоогоор улс төрийн намд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтийг бууруулах зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг жишгийг харгалзах боломжтой.

Сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, нэр дэвшигчид сонгуулийн дансанд оруулсан хөрөнгийг хуульд заасан зориулалт, хязгаарлалтын хүрээнд ашиглах, сонгуулийн санхүүжилт, зардлыг нээлттэй ил тод байлгах, сонгуулийн үйл явц ил тод, хуулийн дагуу явагдсан эсэхийг иргэд, олон нийт хянах боломж хязгаарлагдмал байна.

Улс төрийн намын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль болон холбогдох хуульд сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй, ил тод байх зарчмыг хуульчилсан боловч бүхэлд нь ил болгохыг холбогдох хууль тогтоомжид нарийвчилж тусгаагүйгээс сонгогчдын мэдэх эрх зөрчигдөж, мэдээллийн ил тод байдал хангалтгүй байна.

## **САНАЛ:**

1. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай, Улс төрийн намын тухай хуульд сонгуульд нэр дэвших хүйсийн төлөөлөл 50:50 байхаар хуульчлах;
2. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хуульд тусгах;

3. Улс төрийн намын тухай хуульд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсгийг биелүүлээгүй тохиолдолд улс төрийн намын хүлээх хариуцлагыг холбогдох процессын хуульд тусгах;
4. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.2 дахь заалтад “улс төрийн ба удирдах албан тушаалд эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэнцвэртэй төлөөллийг хангах зорилгоор суудал хадгалах зэргээр квотын хэлбэрийг хэрэгжүүлэх”, мөн зүйлийн 7.2.3 дахь заалтад “тодорхой салбар дахь хүйсийн тэнцвэргүй байдлыг арилгах арга хэмжээ авах, эсхүл аль нэг ажил, мэргэжлийн хүйсийн тэгш бус төлөөллийг тэнцвэржүүлэхэд түлхэц өгөхүйц хөнгөлөлт, урамшуулал үзүүлэх, эсхүл тэтгэлэг тогтоох” гэж заасны дагуу улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих зорилгоор тусгай арга хэмжээг төрөөс авч хэрэгжүүлэх;
5. Улсын Их Хурал Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах;
6. Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын хэрэгжилтийн талаар 2022 онд Эмэгтэйчүүдийг алагчлах үзлийг устгах хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах;
7. Төрөөс улс төрийн хүрээн дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх цогц арга хэмжээг бодлогын түвшинд хэрэгжүүлэх (Сонгуулийн тухай хуулиудад квотыг тусгаж, хариуцлагын механизмыг тодорхой зааж өгөх, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх хөтөлбөрүүдийг төрөөс дэмжих, эмэгтэйчүүдийн ажил, амьдралын тэнцвэрт байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх, сонгуульд нэр дэвшиж буй эмэгтэйчүүдэд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх);
8. Сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх үйл ажиллагааг тасралтгүй зохион байгуулахад шаардагдах төсвийг Сонгуулийн ерөнхий хорооны төсөвт жил бүр тусгаж, зорилтот бүлэгт тохирсон, цаг үетэй нийцсэн, шинэлэг сурталчилгаа, нөлөөллийн ажлыг зохион байгуулах;
9. Улс төрийн намын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг хэсэгт эмэгтэй нэр дэвшигчийг сонгуульд нэр дэвшүүлж сонгогдсон суудлын тоогоор төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтийг бууруулах зэрэг эмэгтэйчүүдийг тусгайлан дэмжсэн зохицуулалтыг тусгах;
10. Сонгуулийн зардлын эцсийн тайланг бүхэлд нь ил болгохыг холбогдох хууль тогтоомжид тодорхой зааж, хэрэгжилтийг хангах.

**МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССООС**  
**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛААР ШИЙДВЭР ГАРГУУЛАХААР**  
**ӨГЧ БУЙ САНАЛ**

**Халдашгүй чөлөөтэй байх эрх**

1. Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах ажиллагаатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцод нийцүүлэн боловсронгуй болгох;
  - Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчилсан үндэслэлийг хянах шүүхийн хэлэлцүүлэг, сэжигтнийг баривчилснаас хойш 24 цагийн дотор шүүхэд мэгдээгүй эсхүл прокурор, баривчлах байрны даргын шийдвэрээр сулласан тохиолдол бүрийн үндэслэл, шалтгаан, уг арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн албан тушаалтан, баривчилсан хугацааны талаарх тайлбарыг уг ажиллагааг хийснээс хойш 30 хоногийн дотор шүүхэд мэдэгдэж байх, тухайн хүн өөрийг нь баривчилсантай холбоотой баримт материалыг холбогдох байгууллагаас гаргуулан авах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчлах;
2. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нийтлэг журам, цагдан хорих үндсэн болон сунгах хугацаа, өсвөр насны яллагдагчийг цагдан хорих тусгай журам, цагдан хорих үндэслэлд хамаарах хэт ерөнхий болон өргөжүүлсэн зохицуулалт, шүүхийн хэлэлцүүлэг, шүүхийн шатанд таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх процессын зохицуулалтыг нарийвчлан хуульчлах;
3. Хууль бусаар баривчлагдсан, цагдан хоригдсон хүний сэтгэл санааны буюу сэтгэгцэд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх;
4. Бүх насаар хорих ялыг бие даасан ялын төрөл болгон хуульчлах, энэ төрлийн ял эдлүүлэх дэглэм, зохион байгуулалт, сургалт, хөдөлмөрийн стандартыг шинээр тогтоох;
5. Хорих ял эдлүүлэх дэглэмийн зэрэглэл хүндрүүлэн ганцаарчлан хорьж байгаа тохиолдлыг таслан зогсоох;
6. Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх үндэслэл, эрх зүйн зохицуулалтыг хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээнд нийцүүлэн цогц байдлаар шинэчлэх;
7. Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүнийг эрүүлжүүлэх, саатуулах болон бусад албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгах, шүүх, прокурорын хяналтыг бий болгох;
8. Шүүгч, прокурор, мөрдөгч, өмгөөлөгчдөд хүний халдашгүй чөлөөтэй

байх эрх, хууль бус, дур мэдэн баривчлах нь хүний эрхийн зөрчил болох талаарх сургалтыг тогтмол зохион байгуулах.

9. Мөрдөх болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын бүртгэл, мэдээллийн сан, ЭХХША-нд холбогдох зарим ажиллагаа болон зөвшөөрлийн тогтолцоог цахимжуулах.

### **Иргэний оролцооны эрх зүйн зохицуулалт**

10. Хэвлэл мэдээллийн хараат бус, олон ургалч, ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалтыг энэхүү илтгэлд тусгасан байдлаар боловсруулж, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг шинэчлэн найруулах. Ингэхдээ ХЭҮК-оос боловсруулсан хуулийн загвар төслийг харгалзан үзэх;
11. Энэхүү илтгэлд тусгасан долоон үндсэн чиглэлийг тусгаж, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний шаардлагад нийцүүлэн ЖЦХЖТХ-ийг шинэчлэн найруулах;
12. Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтыг эвлэлдэн нэгдэх, олон нийтийн байгууллага байгуулах иргэний үндсэн эрх чөлөөг хангах үзэл баримтлалд тулгуурлан шинэчлэн бүрдүүлэх;

### **Хөдөлмөрлөх эрхийн зарим асуудал**

13. Нийгэм, эдийн засаг, хөгжлийн олон талт хүчин зүйл, чиг хандлага өөрчлөгдөж байгаатай уялдуулан Төрийн алба, төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, хүний нөөцийн бодлого, нийгмийн баталгаанд дүн шинжилгээ хийж, Төрийн албаны тухай хуулийн үзэл баримтлалыг шинээр тодорхойлох, холбогдох хууль тогтоомжийг шинэчлэх;
14. Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсийг амьдралын чанартай нийцүүлэн нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэх ажил үүргийн хувьд адилтгасан цалин хөлсний нэгдсэн бодлогыг Улсын Их Хурал, Засгийн газраас тодорхойлж, хэрэгжүүлэх;
15. Төрийн албаны тухай хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.1.2 дахь заалтад заасны дагуу төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг Төрийн албаны зөвлөлөөс нэгтгэн үнэлж, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нэгдмэл байдлаар тодорхойлох, санхүүжилтийг үе шаттайгаар шийдвэрлэх;
16. Төрийн тусгай албан хаагчдын хувцас, хэрэгсэл, хүнсний нормд шаардагдах тооцооллын дагуу төсвийг бүрэн олгох;
17. Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг баталгаажуулах, хөдөлмөрлөх эрхийг хангахын тулд илтгэлийн 3.3, 3.4 дэх дэд сэдвийн хүрээнд санал болгосон Төрийн албаны тухай, Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай, Монгол Улсын хилийн тухай, Цагдаагийн албаны тухай, Боловсролын тухай, Эрүүл мэндийн



- тусламж, үйлчилгээний тухай хууль тогтоомжид зохих өөрчлөлтийг тусгах, төрийн тусгай албан хаагчийн онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийг 30 хувиас багагүй тогтоох Засгийн газрын тогтоол, холбогдох бусад эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн батлах;
18. Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, байнгын ажлын байраар хангахад чиглэсэн салбар дундын нэгдсэн бодлого, хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлэх;
  19. “Хоригдлыг суллахад бэлдэх хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтийг хангаж, санхүүжилтийг шийдвэрлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих ажлыг зохион байгуулах;

### **Хүүхдийн эрхийн зарим асуудал**

20. Стандартын шаардлага хангахгүй ерөнхий боловсролын сургуулийн дотуур байрын жагсаалтын дагуу шинэчлэх төлөвлөгөө гарган санхүүжилтийг шийдвэрлэх;
21. Дотуур байрын гадна болон дотор орчны аюулгүй байдал, хоол хүнс, цэвэр усны хэрэглээнд эцэг, эхийн оролцоотой хөндлөнгийн хяналт тавих тогтолцоог бий болгох;
22. Дотуур байр дахь хүүхэд хамгааллын бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг орон нутгийн төсөвт зайлшгүй тусгах;
23. Дотуур байрын багшийн албан тушаалыг ерөнхий боловсролын сургуулийн багштай дүйцүүлэх, туслах, эмч, сэтгэл зүйч, тогооч, жижүүр, үйлчилгээний ажилтны орон тоог дотуур байрын хүчин чадал, суралцагчдын тоотой уялдуулан баталж, цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн баталгааг сайжруулах;
24. Дотуур байрын багш болон ажилчдыг тусгайлан чадавхжуулах хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, орон нутгийн холбогдох эрх бүхий байгууллагуудын уялдаа холбоотой ажиллах, хамтын ажиллагааг сайжруулах;
25. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагаанд шаардлагатай төсвийг орон нутгийн төсөвт нарийвчлан тусгадаг болох;
26. “Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.4.4-4.4.8-д заасан төлөвлөгөөг гаргаж, хэрэгжүүлдэг болох;
27. Хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоолыг биелүүлэхийг хойшлуулсан өсвөр насны этгээдэд хэрхэн хяналт тавих, сургууль, боловсрол эзэмших эрхийг нь хэрхэн хангах, хүүхэд хамгааллын бусад байгууллагатай хамтран ажиллах горимыг тодорхой болгох;
28. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт холбогдсон, гэрч, хохирогч хүүхдийн ар гэртэй ажиллах хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

## **Ахмад настны эрхийн хэрэгжилт**

29. Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйл, Ахмад настны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийг хангах, тэтгэврийн зөрүүг арилгах арга хэмжээ авах;
30. Олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоонд шилжих хүрээнд Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг нэн даруй батлах;
31. Засгийн газраас урт хугацааны тусламж үйлчилгээний нэгдсэн, цогц тогтолцоог бүрдүүлэх зорилтоо эрчимжүүлж энэ хүрээнд асаргааны даатгалын хууль эрх зүйн орчныг бий болгох, ахмад настны эрүүл мэндтэй холбоотой үндэсний хэмжээний суурь судалгааг хийж, насжилтын үеийн өвчний эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг хүчин зүйлүүдийн үр нөлөөг бууруулах;
32. Ахмад настанд эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг үзүүлэх мэргэшсэн эмч, эмнэлгийн мэргэжилтэн, хүний нөөцийг нэмэгдүүлж, бэлтгэх;
33. Улаанбаатар хотын Хан-Уул дүүрэгт баригдаж байгаа Геронтологийн үндэсний төвийн /Ахмадын эмнэлэг/ 60 ортой цогцолбор шинэ эмнэлгийн барилгын асуудлыг шийдвэрлэх;
34. Ахмад настны онцлогоос хамааран хийх боломжтой ажлын байруудыг тусгайлан тогтоож, тухайн ажлын байрыг санал болгож буй ажил олгогчдод шимтгэл, татварын бодлогоор дэмжлэг үзүүлэх бодлогын шийдвэр гаргах;
35. Эрэгтэйчүүд, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй, бэлгийн цөөнх зэрэг нийгмийн бүлгийн хэрэгцээ, хүйсийн ялгаатай байдалд нийцүүлж хамгаалах байр, нэг цэгийн үйлчилгээний төвийг төрөлжүүлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажлыг эрчимжүүлэх;

## **Хүний эрх хамгаалагчийн эрх, хамгаалалт**

36. Цагдаагийн байгууллагад хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах чиг үүрэг нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор хүний эрх хамгаалагч, түүний хамаарал бүхий гэр бүлийн гишүүдийг хамгаалах арга хэмжээний зардлыг улсын төсөвт тусгаж, ЦЕГ-ын Гэрч, хохирогчийн хамгаалах хэлтсийн орон тоог нэмэгдүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх;
37. Хүний эрх хамгаалагчдыг гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгаж байгаа асуудалд тавих прокурорын хяналтыг сайжруулах, энэ төрлийн гэмт хэргийг УЕПГ-аас нэгдсэн байдлаар татаж хянан, үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх горимыг тогтоох;

## **Улс төрийн хүрэн дэх жендэрийн эрх тэгш байдал**

38. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай, Улс төрийн намын тухай хуульд сонгуульд нэр дэвших хүйсийн төлөөлөл 50:50 харьцаатай байхаар хуульчлах;
39. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хуульд тусгах;
40. Улс төрийн намын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд эмэгтэй нэр дэвшигчийг сонгуульд нэр дэвшүүлж, сонгогдсон суудлын тоогоор төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх;
41. Улсын Их Хурал Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг хангах;
42. Сонгогчдын боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулахад шаардагдах төсвийг Сонгуулийн ерөнхий хорооны төсөвт жил бүр тусгаж, зорилтот бүлэгт тохирсон, цаг үетэй нийцсэн, шинэлэг сурталчилгаа, нөлөөллийн ажлыг зохион байгуулах;
43. Сонгуулийн зардлын эцсийн тайланг бүхэлд нь ил болгохыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгаж, хэрэгжилтийг хангах.

**Хавсралт. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн  
найруулгын загвар төсөл, түүний дагалдах хуулиудын загвар төсөл**

**МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ**

2023 оны ... дугаар сарын ...-ны өдөр

Улаанбаатар хот

**ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ  
/Шинэчилсэн найруулга/  
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ  
НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ**

**1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилго**

1.1. Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын иргэний мэдээлэл авах, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулах, хараат бус, олон ургалч, хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэхэд оршино.

**2 дугаар зүйл. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомж**

2.1. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.

2.2. Монгол Улсын олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө.

**3 дугаар зүйл. Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт**

3.1. Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томъёог доор дурдсан утгаар ойлгоно:

3.1.1. “хэвлэл мэдээллийн байгууллага” гэж редакцын шийдвэрээр мэдээлэл хайх, цуглуулах, боловсруулах, нийтлэх, нэвтрүүлэх зэрэг сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа тогтмол эрхэлдэг сонин, сэтгүүл, радио, телевиз, цахим хэвлэлийг;

3.1.2. “хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц” гэж хэвлэл мэдээллийн байгууллагын олон нийтэд түгээх мэдээллийн бодлого, агуулгыг тодорхойлж буй нэгж, хүнийг;

3.1.3. “сэтгүүлч” гэж сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлдэг, редакцын эрхлэгч, сурвалжлагч, зураглаач, фото сурвалжлагч, тоймч, тайлбарлагч, мэдээний найруулагч, хөтлөгч, эвлүүлэгч зэрэг хэвлэл, мэдээллийн байгууллагын ажилтнууд, цахим болон өөр бусад хэлбэрээр өөрөө хэвлэн нийтлэгч, хүйн хэвлэл мэдээллийн идэвхтнийг;

3.1.4. “хүйн хэвлэл мэдээллийн байгууллага” гэж хэл, соёл зэрэг

нийтлэг ашиг сонирхол бүхий нийгмийн бүлгийн ашиг сонирхолд хамааралтай мэдээллийг иргэдийн оролцоонд тулгуурлаж боловсруулах, түгээх зорилготой, ашгийн бус, хараат бус хэвлэл мэдээллийг;

3.1.5.“цензур” гэж хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн боловсруулах, түгээх мэдээллийн агуулгыг хянах аливаа үйл ажиллагааг.

## **ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ**

### **ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ**

#### **4 дүгээр зүйл. Үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө**

4.1.Монгол Улсын иргэн үндэс, угсаа, хэл, соёл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, бэлгийн, хүйсийн чиг баримжаа, хөгжлийн бэрхшээл, үзэл бодол, боловсролыг үл харгалзан үзэл бодлоо хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр чөлөөтэй илэрхийлэх, хуульд заасан журмын дагуу хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгуулах эрхтэй.

4.2.Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь мэдээлэл хайх, олж авах, боловсруулах, олон нийтэд түгээх зэрэг сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд хараат бусаар, чөлөөтэй эрхэлнэ.

4.3.Хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд, хувь хүн нь хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг хараат бусаар явуулахад саад учруулах, таслан зогсоох, хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг татан буулгахыг хориглоно.

4.4.Үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэр, арга хэмжээ нь дараах шаардлагыг нэг мөр хангана:

4.4.1.хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу гарсан байх;

4.4.2.үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ёс суртахуун, нийтийн эрүүл мэнд, эсхүл хүний бусад эрх, эрх чөлөө, нэр төрийг хамгаалах зорилготой байх;

4.4.3.энэ хуулийн 4.4.2-т заасан зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх.

4.5. Үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэр, арга хэмжээ энэ хуулийн 4.4.1-4.4.3-т заасан нөхцөл, шаардлагыг хангах эсэхийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтан үнэлж, баримтжуулна. Үнэлгээний дүгнэлтийг байгууллага, албан тушаалтан өөрийн санаачилгаар эсхүл Комиссын гишүүний

саналын дагуу Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст хүргүүлнэ.

4.6.Энэ хуулийн 4.5-т заасан үнэлгээ хийх аргачлалыг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс баталж, хэрэгжилтэд хяналт тавина.

## **5 дугаар зүйл. Цензур**

5.1.Хэвлэл мэдээллийн агуулгад бүх төрлийн цензур тогтоохыг хориглоно.

5.2.Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд цензур тогтоох байгууллага, бүтэц, албан тушаалтан бий болгох, санхүүжүүлэхийг хориглоно.

5.3.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр төрийн байгууллага үйл ажиллагаагаа үнэ төлбөргүй сурталчлуулах, мэдээ, мэдээлэл нэвтрүүлэхийг шаардахыг хориглоно.

5.4.Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлдээ хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгуулах, ажиллуулахыг хориглоно.

5.5.Энэ хуулийн 5.4-т заасан хориглолт нь Засгийн газраас Монгол Улсын тухай мэдээ, мэдээллийг гадаад хэлээр дэлхий дахинд түгээх, сурталчлах чиг үүрэг тусгайлан хэрэгжүүлдэг хэвлэл мэдээллийн байгууллага, бүтэц ажиллуулахад хамаарахгүй.

## **6 дугаар зүйл.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакцын хараат бус байдал**

6.1.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц нь нийтэлж, нэвтрүүлж буй агуулгаа бүрэн хариуцна. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд, хувь хүн хэн боловч редакцын үйл ажиллагаа, шийдвэрт хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно.

6.2.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үүсгэн байгуулагч, хувьцаа эзэмшигч нь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангах гэрээг редакцтай байгуулж, энэ талаар дотоод журамд тусгана.

6.3.Нийтлэл, нэвтрүүлгийн ивээн тэтгэгч, санхүүжүүлэгч нь редакцын хараат бус байдал, нийтлэл, нэвтрүүлгийн агуулга, бодлогод нөлөөлөхийг хориглоно.

## **7 дугаар зүйл.Мэдээллийн эх сурвалжийн хамгаалалт**

7.1.Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхтэй.

7.2.Шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр даалгаснаас бусад тохиолдолд сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас мэдээллийн нууц эх сурвалжийн талаар тайлбар, мэдүүлэг авах, нотлох баримт гаргуулах, түүнийг ил болгохыг шаардахыг хориглоно.

7.3.Эрүүгийн хэрэгтэй холбоотойгоор сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нууц эх сурвалжийг дараах шаардлагыг нэг мөр хангаж, шүүхийн шийдвэрээр ил болгоно:

7.3.1.хүний амь нас, эрүүл мэнд, үндэсний аюулгүй байдалд бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргийг илрүүлэх, эрүүгийн хэрэгт буруутгуулж буй этгээдийн өмгөөлүүлэх, хэргээ шударгаар шүүлгэх эрхийг хангахад зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн;

7.3.2.энэ хуулийн 7.3.1-т заасан гэмт хэргийг өөр арга замаар нотлох боломжгүй.

7.4. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа, Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд заасан гүйцэтгэх ажлаар сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг ил болгохыг хориглоно.

## **8 дугаар зүйл.Сэтгүүлчийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө**

8.1.Төрөөс сэтгүүлчийн заавал гишүүнчлэлтэй байгууллага байгуулахыг хориглоно.

8.2.Энэ хуулийн 8.1-т заасан хориглолт нь сэтгүүлчийн олон нийтийн байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахгүй.

8.3.Энэ хуулийн 8.2-т заасан эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлсний төлөө сэтгүүлчийг ялгаварлан гадуурхах, хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, мөрдөж мөшгих, амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөнд нь гэм хор учруулахыг хориглоно.

8.4.Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхлэхэд тусгай зөвшөөрөл шаардахыг хориглоно.

## **ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ**

### **ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ОЛОН УРГАЛЧ БАЙДАЛ**

#### **9 дүгээр зүйл.Хүйн хэвлэл мэдээлэл**

9.1.Харилцаа холбооны зохицуулах хороо хүйн хэвлэл мэдээлэлд зурвас долгион хуваарилах, нөөцлөх үүрэгтэй.

9.2.Арилжааны радио, телевиз байгуулахад тавигдах техникийн үзүүлэлт, хүний нөөц, нэг өдрийн нэвтрүүлгийн доод хугацаа, орлого зэрэг шаардлагаас хүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг чөлөөлнө.

9.3.Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 7.3.1-т заасан тусгай зөвшөөрөл олгохыг хориглосон нөхцөл нь хүйн хэвлэл мэдээлэлд хамаарахгүй.

## **10 дугаар зүйл.Хэвлэл мэдээллийн олон ургалч байдлыг хангах тэтгэлэг, төсөв**

10.1.Орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын олон ургалч байдлыг дэмжих төрийн тэтгэлэгтэй байна. Тэтгэлэг олгох шалгуур, нөхцөлийг тогтоосон журмыг Засгийн газар батална.

10.2.Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн мэдээлэл, сурталчилгааны төсвийг хэвлэл, мэдээллийн хараат бус, олон ургалч байдлыг хангах шаардлагад нийцүүлэн хуваарилах, зарцуулах журмыг Засгийн газар баталж, хэрэгжилтийг нь олон нийтэд мэдээлнэ.

## **11 дүгээр зүйл.Хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх**

11.1.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байна.

11.2.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшлийн хэт төвлөрлөөс сэргийлэх, эзэмшлийн төвлөрлийг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оролцоотой боловсруулж, батална.

11.3.Энэ хуулийн 11.2-т заасан шалгуурт ашиг сонирхлын зөрчлийг ил тод болгох, давхар эзэмшлийн хязгаарлалтын талаар тусгах бөгөөд хүн, хуулийн этгээдэд радио, телевиз, сонины хөрөнгө, хувьцааны гуравны нэгээс дээш хувийг нэгэн зэрэг эзэмшихийг хориглоно.

## **ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ**

### **ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ХАРИУЦЛАГА**

## **12 дугаар зүйл.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ил тод байдал**

12.1.Хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн үүсгэн байгуулагч, хөрөнгө оруулагч, хувьцаа эзэмшигчийн овог нэр, тэдний эзэмшиж буй хувь хэмжээ, тэдгээрийн өөрчлөлтийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод байлгах үүрэгтэй.

12.2.Энэ хуулийн 12.1-д заасан аливаа этгээд хэвлэл мэдээллийн байгууллага дахь хувь эзэмшлээ нуун дарагдуулах, бусдын нэрийг ашиглан улсын бүртгэл хуурамчаар үйлдэхийг хориглоно.

12.3.Хэвлэл мэдээллийн байгууллага төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд, хувь хүний захиалгаар төлбөртэй мэдээ, мэдээлэл, нэвтрүүлэг түгээх бол “төлбөртэй” гэсэн ялгах тэмдэглэгээ хэрэглэж, ивээн тэтгэсэн, төлбөр төлсөн иргэн, хуулийн этгээд,



мэдээлэл, нэвтрүүлэг бэлтгэсэн сэтгүүлч, уран бүтээлчийн нэрийг дурдана.

### **13 дугаар зүйл.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хариуцлага**

13.1.Хэвлэл мэдээллийн байгууллага сэтгүүлчийн ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг үйл ажиллагаандаа мөрдүүлнэ.

13.2.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа мэдээлэлтэй холбогдон үүсэх хариуцлагыг хүлээнэ.

13.3.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нийтлэх, нэвтрүүлэх сурталчилгаатай холбоотой маргааныг Зар сурталчилгааны тухай хуулиар, сонгуулийн сурталчилгаатай холбоотой маргааныг холбогдох хуулиар зохицуулна.

### **14 дүгээр зүйл.Редакцын эсрэг гомдол гаргах эрх**

14.1.Редакцын шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд хохирол учирсан гэж үзэж буй этгээд редакцад гомдол гаргах эрхтэй. Энэ эрх төрийн өндөр албан тушаалтан, улс төрийн албан тушаалтанд хамаарахгүй.

14.2.Өөрийнх нь талаар худал мэдээлэл, илт худал мэдээлэл, олон нийтийг төөрөгдүүлэх мэдээлэл нийтэлсэн, нэвтрүүлсэн гэж үзэж буй этгээд түүнийг залруулах арга хэмжээ авхуулахаар редакцад гомдол гаргах, тухайн мэдээллийг залруулахаар үнэн зөв, бодит мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй.

14.3.Энэ хуулийн 14.2-т заасан нөхцөл нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагад гомдол гаргах эрхийг хязгаарлахгүй.

14.4.Энэ хуулийн 14.2, 14.3-т заасан гомдлыг хянан хэлэлцэж гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч, иргэний хэргийн шүүхэд хандаж болно.

### **15 дугаар зүйл.Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт**

15.1.Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага байгуулж болно. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага нь бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаагаа бие даан шийдвэрлэнэ.

15.2.Хэвлэлийн мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага нь мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг баталж, уг ёс зүйн хэм хэмжээг редакц, сэтгүүлчийн нийтлэл, нэвтрүүлэгт зөрчсөн талаарх гомдлыг хүлээн авч, хянан хэлэлцэж болно.

15.3.Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага энэ хуулийн 15.2-т заасан үйл ажиллагааны хүрээнд хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн эсэх талаар мэргэжлийн дүгнэлтийг хамтын зарчмаар гаргаж, шийдвэрийг нээлттэй мэдээлнэ.

15.4.Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд дахь редакц, сэтгүүлчийн эсрэг гомдлыг түүний мэргэжлийн алдаа, ёс зүйн зөрчилтэй холбоотой эсэхийг хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагаар урьдчилан дүгнүүлж болно.

## **ТАВДУГААР БҮЛЭГ**

### **БУСАД ЗҮЙЛ**

#### **16 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага**

16.1.Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэрэг, зөрчлийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

16.2.Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

#### **17 дугаар зүйл.Хууль хүчин төгөлдөр болох**

17.1.Энэ хуулийг 2023 оны ... дугаар сарын ...-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.

ГАРЫН ҮСЭГ

## МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ

2023 оны ... дугаар сарын ...-ны өдөр

Улаанбаатар хот

### **ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ**

#### **1 дүгээр зүйл.Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд доор дурдсан агуулгатай дараах зүйл, хэсэг нэмсүгэй:**

1/ 9.8 дугаар зүйл.Сэтгүүл зүйн нууц эх сурвалж:

“1.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц, сэтгүүлч тухайн нийтлэл, сурвалжилгын зохиогч хэн болох, түүнд агуулагдаж буй мэдээллийн эх сурвалжийн талаарх асуултад хариулахаас татгалзаж болно. Энэ нь редакц, сэтгүүлчийн зүгээс ажилдаа ашиглахаар нууцалсан бусад мэдээллийн эх сурвалж нь хэн болох тухай асуултад нэгэн адил хамаарна.

2.Редакц, сэтгүүлчээс гадна хэвлэн нийтлэгч зэрэг ажил үүргийн хүрээнд зохиогч буюу эх сурвалжийн талаар мэдэх болсон бусад этгээд дээр дурдсан эрхийг нэгэн адил эдэлнэ.

3.Олон нийтийн чухал ашиг сонирхлын үүднээс мэдээлэл авах шаардлагатай бөгөөд тийнхүү мэдээлэл авах нь хэргийг тодруулахад чухал ач холбогдолтой бол шүүх ерөнхий үнэлгээ хийж нууц эх сурвалжийн нэрийг илчлэхийг даалгаж болно. Нууц эх сурвалжийн нэрийг шүүхийн даалгаснаар мэдэгдсэн үед түүнийг зөвхөн шүүхэд болон нууцын баталгаа авсны үндсэн дээр хаалттай хуралдаан дээр талуудад танилцуулахаар шүүхээс шийдвэрлэж болно.

4.Энэ зүйлийн зохицуулалт нь сонин, өргөн нэвтрүүлгийн болон түүнтэй адил зорилго бүхий бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтанд нэгэн адил хамаарна.”

**2 дугаар зүйл.Энэ хуулийг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний баталгааны тухай /шинэчилсэн найруулга/ хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.**

ГАРЫН ҮСЭГ

## МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ

2023 оны ... дугаар сарын ...-ны өдөр

Улаанбаатар хот

### **ИРГЭНИЙ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ**

#### **1 дүгээр зүйл.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд доор дурдсан агуулгатай дараах зүйл, хэсэг нэмсүгэй:**

“51<sup>1</sup> дүгээр зүйл.Эх сурвалжийг хамгаалах зорилгоор хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг нотлох баримт гаргаж өгөх үүргээс чөлөөлөх

51<sup>1.1</sup>.Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц, сэтгүүлч тухайн нийтлэл, сурвалжилгын зохиогч буюу түүн дэх мэдээллийн эх сурвалжийг тодорхойлохуйц нотлох баримтыг гаргаж өгөхөөс татгалзаж болно.

51<sup>1.2</sup>.Энэ хуулийн 51<sup>1.1</sup> дэх хэсэг нь редакц, сэтгүүлч үйл ажиллагаандаа ашиглахаар нууцалсан бусад мэдээллийн эх сурвалжийн талаарх нотлох баримтад нэгэн адил хамаарна.

51<sup>1.3</sup>.Энэ хуулийн 51<sup>1.1</sup> дэх хэсэгт заасан нотлох баримт нь олон нийтийн ашиг сонирхолд нэн шаардлагатай бөгөөд тухайн хэргийг тодруулахад нэн чухал байх бөгөөд шүүхээс ерөнхий үнэлгээ хийсний үндсэн дээр эх сурвалжийг ил болгохуйц нотлох баримтыг гаргаж өгөхийг даалгаж болно. Зохиогч, эх сурвалжийн зүгээс олон нийтийн ашиг сонирхолд чухал ач холбогдолтой зүйлийг илчилсэн бөгөөд зөвхөн нэн шаардлагатай гэж үзвэл эх сурвалжийн нэрийг ил болгохыг даалгаж болно.

51<sup>1.4</sup>.Энэ хуулийн 51<sup>1.1</sup> дэх хэсэг ажил үүргийн хүрээнд зохиогч, эх сурвалжийг мэдэх болсон хэвлэн нийтлэгч, редакц, хэвлэлийн газар, сонин, өргөн нэвтрүүлэгтэй адил зорилго бүхий бусад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх бүхий албан тушаалтанд нэгэн адил хамаарна.”

#### **2 дугаар зүйл.Энэ хуулийг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний баталгааны тухай /шинэчилсэн найруулга/ хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.**

ГАРЫН ҮСЭГ

## **ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССЫН ГИШҮҮНИЙ ШААРДЛАГА, ЗӨВЛӨМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТ (2021-2022)**

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүд нь хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд Комисст ирүүлсэн гомдол, мэдээллийг шалгах, шийдвэрлэхтэй холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 27 зүйлд заасны дагуу Комиссын гишүүн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн гэж үзвэл зөрчлийг арилгуулахаар шаардлага<sup>1</sup> харин байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нь хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж болзошгүй гэж үзвэл шалтгаан, нөхцөлийг арилгуулахаар зөвлөмж<sup>2</sup> тус тус хүргүүлдэг.

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй.<sup>3</sup>

Байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд шаардлагыг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор, зөвлөмжийг хүлээн авснаас хойш 60 хоногийн дотор хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаар бичгээр хариу мэдэгдэх үүрэгтэй бөгөөд Комиссын гишүүн хүний эрхийн зөрчил, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний онцлогоос хамааран хариу мэдэгдэх хугацааг өөрөөр тогтоож болдог.<sup>4</sup>

Түүнчлэн Комиссын гишүүний шаардлагын дагуу арга хэмжээ аваагүй бол албан тушаалтныг албан тушаалаас нь огцруулах, хуулийн этгээдийн зөвшөөрлийг цуцлах, үйл ажиллагааг нь зогсоох саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гаргах<sup>5</sup> харин Комиссын гишүүний зөвлөмжийн дагуу арга хэмжээ аваагүй нь албан тушаалтныг албан тушаалаас нь бууруулах, биелүүлэх хүртэлх хугацаанд хуулийн этгээдийн зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, үйл ажиллагааг нь түр зогсоох саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гаргах үндэслэл болно.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 27 дугаар зүйл 27.2 дахь хэсэг.

<sup>2</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.3 дахь хэсэг.

<sup>3</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

<sup>4</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.2 дахь хэсэг.

<sup>5</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.3 дахь хэсэг.

<sup>6</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.4 дэх хэсэг.

Комиссын гишүүд гомдол мэдээллийг шалгах болон өөрийн санаачилгаар, холбогдох байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтээр хяналт шалгалт хийх явцад тогтоогдсон нөхцөл байдлыг үндэслэн, эрх зүйн дүгнэлт хийн хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн, зөрчих нөхцөл бүрдүүлсэн асуудлаар байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд 2021-2022 онд нийт 73 шаардлага, 105 зөвлөмжийг хүргүүлж, хэрэгжилтэд хяналт тавин ажиллаж байна.

Үүнээс 2021 онд гомдол мэдээллийн дагуу, хяналт шалгалтын хүрээнд болон өөрийн санаачилгаар холбогдох албан тушаалтанд 46 шаардлага, 58 зөвлөмж, 2022 онд 27 шаардлага, 47 зөвлөмж хүргүүлжээ.

Шаардлага, зөвлөмж		2021 он	2022 он
Комиссын гишүүний шаардлага	Хяналт, шалгалтын хүрээнд	16	7
	Гомдол, мэдээллийн дагуу	23	20
	Комиссын гишүүний санаачилгаар	7	-
Нийт		46	27
Комиссын гишүүний зөвлөмж	Хяналт, шалгалтын хүрээнд	31	29
	Гомдол, мэдээллийн дагуу	22	13
	Комиссын гишүүний санаачилгаар	5	5
Нийт		58	47
Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмж	Хяналт шалгалтын хүрээнд	47	36
	Гомдол, мэдээллийн дагуу	45	33
	Комиссын гишүүний санаачилгаар	12	5
Нийт		104	74

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийг эрхийн төрлөөр ангилж үзвэл иргэний болон улс төрийн эрхийн асуудлаар шаардлага 57, зөвлөмж 65, эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн асуудлаар шаардлага 16, зөвлөмж 40-ийг холбогдох албан тушаалтанд хүргүүлжээ.

Шаардлага, зөвлөмж		2021 он	2022 он
Комиссын гишүүний шаардлага	Иргэний болон улс төрийн эрх	40	17
	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх	6	10
Нийт		46	27
Комиссын гишүүний зөвлөмж	Иргэний болон улс төрийн эрх	36	29
	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх	22	18
Нийт		58	47

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмж	Иргэний болон улс төрийн эрх	76	46
	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх	28	28
Нийт		104	74

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийг 2021-2022 онд хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтнаар ангилбал.

Шаардлага, зөвлөмжийг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан		2021 он	2022 он
Комиссын гишүүний шаардлага	Засгийн газар, яам агентлаг түүний салбар нэгж	20	7
	Хууль сахиулах байгууллага	10	5
	Нийслэл орон нутгийн Засаг дарга	11	7
	Төрийн үйлчилгээ, ТӨХК	3	4
	Хувийн хэвшил	2	4
Нийт		46	27
Комиссын гишүүний зөвлөмж	Засгийн газар, яам агентлаг түүний салбар нэгж	16	10
	Хууль сахиулах байгууллага	9	8
	Нийслэл, орон нутгийн Засаг дарга	56 <sup>7</sup>	61 <sup>8</sup>
	Төрийн үйлчилгээ, ТӨХК	7	11
	Хувийн хэвшил	4	3
Нийт		92	93
Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмж	Засгийн газар, яам агентлаг түүний салбар нэгж	36	17
	Хууль сахиулах байгууллага	19	13
	Нийслэл, орон нутгийн Засаг дарга	67	68
	Төрийн үйлчилгээ, ТӨХК	10	15
	Хувийн хэвшил	6	7
Нийт		138	120

<sup>7</sup> 2021.07.07-ны өдрийн 5/33 дугаар зөвлөмж, 2021.07.08-ны өдрийн 1/35 дугаар зөвлөмжийг 21 аймгийн Засаг дарга нарт хүргүүлсэн.

<sup>8</sup> 2022.02.09-ны өдрийн 05/02 дугаар зөвлөмжийг 21 аймгийн Засаг дарга нарт, 2022.09.12-ны өдрийн 03/28 дугаар зөвлөмжийг /Архангай, Өвөрхангай, Сүхбаатар, Хэнтий/ 4 аймгийн Засаг дарга нарт, 2022.09.12-ны өдрийн 03/29 дугаар зөвлөмжийг /Баянхонгор, Баян-Өлгий, Булган, Говь-Алтай, Говьсүмбэр, Дархан-Уул, Дорноговь, Дорнод, Дундговь, Завхан, Орхон Өмнөговь, Сэлэнгэ, Төв, Увс, Ховд, Хөвсгөл/ 17 аймгийн Засаг дарга нарт хүргүүлсэн.

## Хоёр. Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтийн байдал

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийг хуульд заасны дагуу хүлээн авснаас хойш 146 албан тушаалтан хариуг хуульд заасан хугацаанд ирүүлсэн бол 16 албан тушаалтан Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийн хариуг хугацаа хэтрүүлж ирүүлсэн, 16 албан тушаалтан хариу ирүүлээгүй, хэрэгжилтийг хангаж ажиллаагүй байна.

№	Шаардлагыг хүлээн авсан албан тушаалтан	Шаардлагын огноо, дугаар
Комиссын гишүүний шаардлага 2021 он		
1	Эрүүл мэндийн сайд Т.Мөнхсайхан	2021.01.20. 1/04
2	Монгол Улсын шадар сайд бөгөөд улсын онцгой комиссын дарга Я.Содбаатар	2021-01-28. 4/07
3	“Монгол шуудан” ХК-ийн гүйцэтгэх захирал Б.Анх-Баатар <sup>9</sup>	2021.02.19. 2/10
4	Монгол Улсын Шадар сайд бөгөөд Улсын онцгой комиссын дарга С.Амарсайхан	2021.03.26. 1/17
5	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газрын дарга Б.Бямбадорж <sup>10</sup>	2021.04.09. 1/19
6	Онцгой байдлын ерөнхий газрын дарга, хошууч генерал Г.Ариунбуян	2021.04.26. 1/20
7	Нийслэлийн Монгол Ардын Намын хорооны дарга Д.Сумъяабазар <sup>11</sup>	2021.10.07. 1/33
Комиссын гишүүний шаардлага 2022 он		
1	Монгол Улсын Ерөнхий прокурор, төрийн хууль цаазын тэргүүн зөвлөх Б.Жаргалсайхан <sup>12</sup>	2022.05.31. 04/15
2	Худалдаа хөгжлийн банкны гүйцэтгэх захирал О.Орхон	2022.11.10. 01/24
3	Дорнод аймаг дахь Цагдаагийн газрын дарга, цагдаагийн хурандаа Т.Ганзориг	2022.12.21. 04/26
	Нийт	10

<sup>9</sup> 2021.04. 26-ны өдрийн 12/324 дугаар албан бичгээр хариу ирүүлсэн ч хэрэгжилтийг хангаж ажиллаагүй.

<sup>10</sup> 2021.08.20-ны өдрийн 02-02/3319 дугаар албан бичгээр хариу ирүүлсэн ч хэрэгжилтийг хангаж ажиллаагүй.

<sup>11</sup> 2021.12.17-ны өдрийн 427 дугаар албан бичгээр хариу ирүүлсэн ч хэрэгжилтийг хангаж ажиллаагүй.

<sup>12</sup> 2022.07.01-ний өдрийн 1/4311 дугаар албан бичгээр хариу ирүүлсэн ч хэрэгжилтийг хангаж ажиллахаас татгалзсан.



№	Зөвлөмжийг хүлээн авсан албан тушаалтан	Зөвлөмжийн огноо, дугаар
Комиссын гишүүний зөвлөмж 2021 он		
1	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газрын дарга Б.Бямбадорж	2021.02.26. 4/03
2	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд А.Ариунзаяа	2021.10.04. 1/44
3	Хөвсгөл аймгийн Засаг дарга Ш.Идэрбаясгалан	2021.10.18. 2/50
4	Эрүүл мэндийн сайд С.Энхболд	2021.10.20. 4/51
Комиссын гишүүний зөвлөмж 2022 он		
1	Монголын бурхан шашинтны төв Гандантэгчэнлин хийдийн тэргүүн их хамба лам, хамба номун хан, гавж Д.Чойжамц <sup>13</sup>	2022.06.08. 05/14
2.	Цагдаагийн ерөнхий газрын дарга, Дотоодын цэргийн командлагч, хошууч генерал Ж.Болд	2022.12.15. 07/45
	Нийт	6

Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны “Журам шинэчлэн батлах тухай” 206 дугаар тогтоолын 6 дугаар зүйлд заасны дагуу<sup>14</sup> үнэлж үзэхэд:

Үйл ажиллагааны чиглэл		2021 он	2022 он
Комиссын гишүүний шаардлага	Бүрэн хэрэгжсэн	18	11
	Хэрэгжих шатанд	17	8
	Хэрэгжилт хангалтгүй	4	4
	Хэрэгжээгүй	7	4
Нийт		46	27

<sup>13</sup> 2022.07.07-ны өдрийн 305 дугаар албан бичгээр хариу ирүүлсэн ч хэрэгжүүлж ажиллаагүй.

<sup>14</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны “Журам шинэчлэн батлах тухай” 206 дугаар тогтоолын 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэг

- 6.3.1. “бүрэн хэрэгжсэн” - холбогдох шийдвэр гарч тавьсан зорилтдоо бүрэн хүрсэн, үр дүн гарсан бол 100 хувь (90-100 хүртэл хувь);
- 6.3.2. “хэрэгжих шатанд” - тавьсан зорилтдоо бүрэн хүрээгүй боловч төсөв, санхүүгийн асуудлыг шийдсэн, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авсан, дээд шатны байгууллагад өргөн барьсан, холбогдох байгууллагын шийдвэр гарсан, гол үр дүн нь гарч байгаа бол 70 хувь (50-89 хүртэл хувь);
- 6.3.3. “хэрэгжилт хангалтгүй” - тухайн зорилтыг хэрэгжүүлэх бэлтгэл ажил болон боловсруулалт хийгдэж дууссан боловч зохион байгуулалт, төсөв, санхүүгийн асуудал шийдэгдээгүй бол 30 хувь (10-49 хүртэл хувь);
- 6.3.4. “хэрэгжээгүй” - тухайн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай тооцоо судалгаа, бэлтгэл ажил хийгдэж боловсруулалтын шатанд байгаа болон тухайн зорилтыг хэрэгжүүлэх талаар ямар нэгэн ажил зохион байгуулаагүй бол 0 хувь (0-9 хүртэл хувь);
- 6.3.5. “хэрэгжилтийг тооцох хугацаа болоогүй”.

Комиссын гишүүний зөвлөмж	Бүрэн хэрэгжсэн	22	19
	Хэрэгжих шатанд	29	21
	Хэрэгжилт хангалтгүй	3	5
	Хэрэгжээгүй	4	2
Нийт		58	47
Комиссын гишүүний шаардлага, зөвлөмж	Бүрэн хэрэгжсэн	40	30
	Хэрэгжих шатанд	46	29
	Хэрэгжилт хангалтгүй	7	9
	Хэрэгжээгүй	11	5
Нийт		104	74

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ССPR	International Covenant on Civil and Political Rights
АИТХ	Аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
АИХТ	Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгч
АН	Ардчилсан Нам
АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНФУ	Бүгд Найрамдах Франц Улс
БШУЯ	Боловсрол, шинжлэх ухааны яам
ДИТХ	Дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
ЕАБХАБ	Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллага
ЕТГ	Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар
ЖҮХ	Жендэрийн үндэсний хороо
ЖЦХЖТХ	Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хууль
ЗГ	Засгийн газар
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ИБУИНХУ	Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Хаант Улс
ИБУТЭТОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пакт
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
ИНХ	Иргэдийн Нийтийн Хурал
ИНХДЗ	Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжиж зөвлөл
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
МАН	Монгол Ардын Нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МӨХ	Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбоо
МУБИС	Монгол Улсын Боловсролын Их сургууль
МУИС	Монгол Улсын Их сургууль
МЭМАУЭХ	Монголын Эрүүл Мэндийн Ажилтны Үйлдвэрчний Эвлэлийн Холбоо
МЭХ	Монголын Эмэгтэйчүүдийн холбоо
НЗД	Нийслэлийн Засаг дарга
НИТХ	Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
НҮТББ	Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага

НЭМГ	Нийслэлийн эрүүл мэндийн газар
ОНБ	Олон нийтийн байгууллага
ОУБ	Олон улсын байгууллага
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
СЕХ	Сонгуулийн ерөнхий хороо
СИТХ	Сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
СЭМҮТ	Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төв
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТЕГ	Тагнуулын ерөнхий газар
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
ТТ	Төрийн тусгай
ТҮ	Төрийн үйлчилгээ
ТӨ	Төрийн өндөр
УДШ	Улсын дээд шүүх
УЕПГ	Улсын ерөнхий прокурорын газар
УИХ	Улсын Их Хурал
УИХТГ	Улсын Их Хурлын Тамгын газар
УОК	Улсын онцгой комисс
ҮАБ	Үндэсний аюулгүй байдал
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХЗДХЯ	Хууль зүй дотоод хэргийн яам
ХМЗ	Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл
ХМЭМ	Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг
ХМЭЧТХ	Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль
ХХЗХ	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо
ХЭҮК	Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
ХЭҮТ	Хүчирхийллийн эсрэг Үндэсний төв
ХЭХ	Хүний эрхийн хороо
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ШУС	Шинжлэх ухааны сургууль
ШШГЕГ	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар
ЭБШХ	Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль
ЭСЯ	Элчин сайдын яам
ЭХ	Эрүүгийн хууль
ЭХХШТХ	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль