ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 15 жилийн ойд зориулав.

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ

(2014-2015 он)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Улаанбаатар хот
2017 он

ДАА 340
ННА 67
С-701

Судалгааны баг:

Удирдсан:

Э.Батбаяр	Хууль зүйн доктор, дэд профессор
Б.Амарсанаа	МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, (LL.D)
И.Идэш	Хууль зүйн доктор
Х.Номингэрэл	Хууль зүйн магистр
Б.Энх-Амгалан	ХЗҮХ-ийн Бодлогын ахлах судлаач (LL.M)
Б.Одонгэрэл	ХЗҮХ-ийн Бодлогын ахлах судлаач (LL.M)

ХЗҮХ-ийн судалгааны багийн гишүүд:

Ж.Алтансүх
Ж.Ариунцэцэг
Ж.Бариаширсүрэн
С.Батбаяр
Ч.Бат-Уянга
С.Бүжинлхам
Б.Доржпагма
Э.Ганчулуун
Б.Гончигсумлаа
Р.Мухийт
Ц.Одгэрэл
Т.Саруул
Э.Туулайхүү
Г.Түвшинжаргал
Б.Ундрах
Э.Уянга
Г.Цагаанбаяр
Э.Эрдэмзаяа

© Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

Хянасан:	Захирал С.Энхцэцэг
	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Б.Энх-Амгалан
Эмхэтгэсэн:	Эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа
Эх бэлтгэсэн:	З.Эрдэнэтөгс

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэрт хэвлэв.

ISBN-978-99978-950-0-4

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГАРЧИГ

НЭГ. БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

1. Монгол Улсын олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх асуудал 9
2. Хуулийн орчуулга ба хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн эрх зүйн зохицуулалт 42
3. Өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нэгдэл, төвлөрлийн асуудал 65
4. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалт 117
5. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн эрх зүйн зохицуулалт 167
6. Биохэмжүүрт бүртгэл, эрх зүйн зохицуулалт 206
7. Шүүх шинжилгээ 256
8. Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, хянахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт 298
9. Мансууруулах эмийн ба сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх талаарх олон улсын стандарт 354
10. Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх арга зам 403
11. Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал 447

ХОЁР. ЛАВЛАГАА

1. Иргэний бүртгэлийн зарим асуудал 485
2. Монголын Хуульчдын Холбооны Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм, Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх судалгааны товч тайлан 521
3. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажил, эрх зүйн зохицуулалт Монгол Улс ба Бүгд Найрамдах Узбекстан Улс 540

ГУРАВ. ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

1. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт 561
2. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо 655
3. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн харьцуулсан судалгаа: ХБНГУ, БНСУ 696

ДӨРӨВ. ХУУЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ СУДАЛГАА

1. Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх судалгаа 731

ЗӨВЛӨМЖ

1. “Рецедив гэмт хэргээс урьдчилсан сэргийлэх асуудал“ судлаачийн зөвлөмж 769

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ААН	Аж ахуйн нэгж
АТИ	Авлигын төсөөллийн индекс
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АТХ	Архивын тухай хууль
АТХЭ	Ашгийн төлөө хуулийн этгээд
БААҮЗ	Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ЕЭЗХН	Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг
ЗХШХШТХ	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ИТБАТГӨГШтХ	Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль
ИХШХШТХ	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
МАБ	Мэдээллийн аюулгүй байдал
МЗШӨХ	Монополийн зохицуулах, шударга өрсөлдөөний тухай хууль
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
МХЕГ	Мэргэжлийг хяналтын ерөнхий газар
МХТ	Мэдээлэл харилцааны технологи
МХХТ	Мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи
НЗДТГ	Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар
НШУС	Нийгмийн шинжлэх ухааны сургууль
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
ОУООБА	Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах алба
ОУЦХБ	Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага
ӨОУС	Өрсөлдөөний олон улсын сүлжээ
ТАХХҮЗ	Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХСБЗБУТХ	Хуулийн сургуулийн бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль
ШӨХТГ	Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
ЭБШХ	Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МЭНДЧИЛГЭЭ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь хууль тогтоомжийн төлөв байдал, хандлага, хэрэгцээ, үр нөлөөг судалж, эрдэм шинжилгээний зөвлөмж, аргачлал боловсруулах, хууль тогтоомжийн төсөлд шинжлэх ухааны санал дүгнэлт өгөх, хууль зүйн сургалт, сурталчилгаа, мэдээллээр үйлчлэх, хууль тогтоомжийн бүртгэл, системчлэл, мэдээлэл, сурталчилгааг зохион байгуулах, эрдэм шинжилгээ, сургалт судалгааны чиг үүрэг бүхий байгууллага юм.

Тус хүрээлэнгийн 2003-2013 онуудад хийж гүйцэтгэсэн төлөвлөгөөт болон захиалгат эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлангийн эмхэтгэлийн I, II, III ботийг 2012, 2014 онд хэвлэн уншигчдын хүртээл болгосон нь олны талархлыг хүлээсэн юм.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь судалгааны үр дүнг олон нийтэд таниулах, судалгааны эргэлтэд оруулах зорилгоор Хууль зүйн судалгааны төвийн 2014-2015 онд хийж гүйцэтгэсэн бодлогын болон бусад судалгааг энэхүү тайлангийн эмхэтгэлд оруулав. Эмхэтгэлд судалгааны зорилго, цар хүрээ, судалгааг гүнзгийрүүлэн авч үзсэн байдал, арга барил, үр нөлөөнөөс хамааран судалгааны ажлуудыг бодлогын судалгаа, лавлагаа, харьцуулсан судалгаа, хуулийн үр нөлөөний судалгаа, зөвлөмж гэсэн үндсэн 5 төрлөөр ангилан байршуулсан болно.

Уг эмхэтгэлийн IV дугаарыг Хууль Зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 15 жилийн ойд зориулан гаргаж байгаа бөгөөд хуульч, эрх зүйч, их дээд сургуулийн багш, эрдэмтэн, судлаач, хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, албан хаагчид болон хууль зүйн шинжлэх ухааныг сонирхон судалж буй хэн бүхэнд судалгааны томоохон эх сурвалж болно гэдэгт итгэлтэй байна.

Мэргэн уншигч Та болгооно уу.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ С.ЭНХЦЭЦЭГ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

НЭГ. БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛСЫН ОЛОН УЛСЫН ГЭРЭЭГ ШҮҮХЭД ХЭРЭГЛЭХ АСУУДАЛ[1]

Оршил

Орчин үед олон улсын шинжтэй эрх зүйн маргаанд олон улсын эрх зүйн уламжлалт субьект болох улсаас гадна хувь хүн, хуулийн этгээд, төрийн бус байгууллага зэрэг төрөл бүрийн субьект татагдан орох асуудал нь онолын хүрээнээс хальж эрх зүйн практикт олонт тохиолдох болсон бөгөөд хувь этгээдийн эрх ашиг олон улсын гэрээнд хөндөгдсөн жишээг хэдэн зууны өмнөх гэрээнээс ч олж харж болох хэдий ч хувь этгээд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг үндэслэн дотоодын шүүхэд эрх ашгаа хамгаалах зорилгоор хандах асуудал ийнхүү олон улсын эрх зүйн хүрээнд өргөнөөр яригдах болсон нь харьцангуй шинэ үзэгдэл юм. Үүнийг дэлхийн улс төрийн бодлогод нөлөөлж байсан 2 туйлт тэмцэл үеэ өнгөрөөж олон улсын эрх зүйн практикт өргөн хүрээний өөрчлөлт, шинэчлэлт гарах болсонтой холбон үзэж болох юм. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 1990-1999 оныг олон улсын эрх зүйн хөгжлийн 10 жил болгон зарласан нь ч үүнтэй холбоотой юм. Хэдийгээр энэхүү 10 жилийн хүрээнд хийгдсэн гол ажлууд нь дотоодын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудалд шууд чиглээгүй боловч түүний үзүүлсэн дам нөлөөг үгүйсгэх аргагүй. Тухайлбал, энэхүү 10 жилийн хүрээнд олон улсын эрх зүйг сурталчлах, танин мэдэх зэрэг хэд хэдэн тодорхой зорилт тавьсны дотор олон улсын эрүүгийн шүүхийн асуудал эрчимтэй яригдсан ба үр дүнд нь Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм 2002 онд батлагджээ. Ромын дүрмийг энд онцлох шалтгаан нь хувь этгээд олон улсын эрүүгийн эрх зүйн субьект байх тухай асуудал юм. Энэ нь олон улсын эрх зүй дэх хувь этгээдийн оролцоог илүү нээлттэй авч үзэх байр суурийг тууштай илэрхийлсэн хэрэг болсон юм. Өөрөөр хэлбэл хувь этгээд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний дагуу шүүхэд хариуцагч болж байгаа бол түүний нэхэмжлэгч байх эрхийг хэрхэн авч үзэх асуудал судлаачдын сонирхлыг дахин татах болсон байна. Үүний нэг жишээ нь олон улсын эрх зүй судлаач, хуульч, шүүгч, их сургуулийн профессор нийт 9 хүн оролцож Австрали, Канад, Герман, Энэтхэг, Израиль, Нидерланд, Польш, Орос, Өмнөд Африк, Их Британи, АНУ гэсэн 11 улсын шүүхийн практикт үндэслэсэн судалгаа бөгөөд 2009 онд "Олон улсын гэрээг хэрэгжүүлэхэд дотоодын шүүхүүдийн гүйцэтгэх үүрэг" гэсэн нэрээр хэвлэгдсэн байна[2]. Судалгааны эмхтгэлийг гаргасан зохиогчид сүүлийн 20 жилд хийгдээгүй өргөн хүрээний судалгаа болсон гэж дүгнэсэн байдаг. Бид бусад гадаад эх сурвалжийн зөрэгцээ дээрх судалгааны дүгнэлтийг өөрсдийн судалгаандаа түлхүү ашигласан болно.

Монгол Улсын хувьд олон улсын гэрээг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хууль тогтоох байгууллага, шүүхийн хүрээнд гарсан зохицуулалт байгаа ч тэдгээрийг шүүхэд хэрэглэх асуудлаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ)-ээс өмнө хийгдэж байсан судалгаануудыг эс тооцвол онол, практикийн асуудлыг хөндсөн дорвитой бүтээл хараахан гараагүй байна. Тус хүрээлэнгээс 2005 онд "Шүүх эрх мэдлийн хүрээний хууль тогтоомж ба холбогдох олон улсын гэрээний зөрчилдөөний талаар судалж, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх арга замыг

[1] Энэхүү судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан, бодлогын судлаач Т.Саруул нар ахлан бодлогын судлаач Ж.Алтансүх, С.Бүжинлхам, Э.Туулайхүү, социологич судлаач Б.Доржпагма нар хамтран гүйцэтгэв. Мөн МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Олон улсын эрх зүйн тэнхимийн багш М.Мөнхбатын санал, зөвлөгөө, өмгөөлөгч Ц.Жавхлантөгсийн судалгааны ажлын үр дүнгээс судалгааны тайланд тусгасан болно.

[2] David Sloss (ed.),*The Role of Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study*. Cambridge University Press.2009.

тодорхойлох: Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм болон Монгол Улсын хууль тогтоомжийн харьцуулсан судалгаа", 2010 онд "Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд олон улсын хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх үндэслэл, арга зүй: Олон улсын худалдааны эрх зүйг арбитрын шүүхэд хэрэглэх асуудал" зэрэг сэдэвт судалгааг тус тус гүйцэтгэсэн.

Энэ удаагийн судалгаа нь ХЗҮХ-ээс энэ чиглэлээр хийсэн 3 дахь судалгаа бөгөөд 1-рт өмнөх судалгаанууд тодорхой нэг салбар эрх зүйн хувьд олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх талаар тухайлан авч үзсэн бол дотоодын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар ерөнхий ойлголтыг авч үзэх, 2-рт гадаад улс орнуудын шүүхэд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэж буй байдлыг харьцуулан судлах, 3-рт олон улсын эрх зүйг шүүхэд хэрэглэх асуудлыг Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд хэрхэн авч үзэж болох талаар тодорхой байр суурийг эрэлхийлэх зорилго тавьсан болно. Үүний тулд бид олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх онол, практикийн зарим асуудлыг Нидерландын Вант Улс /НВУ/, Оросын Холбооны Улс /ОХУ/, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс /ХБНГУ/-ын жишээтэй харьцуулсан судалснаас гадна Монгол Улсын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэж байгаа талаар шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд санал асуулга явуулсан. Үүнд өмгөөлөгчдийн санал асуулгыг цахим хэлбэрээр буюу нийт 1411 өмгөөлөгчийн цахим хаяг руу илгээж 2014 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрөөс 12 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэлх хугацаанд цугларсан нийт 55 оролцогчийн мэдээлэлд, шүүгчдийн санал асуулгыг Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн дэмжлэгтэйгээр Улаанбаатар хотын шүүхүүдийн тамгын газарт хүргүүлж 2014 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдрөөс 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн хооронд цуглуулсан мэдээлэлд үндэслэн тус тус боловсруулалт хийж үр дүнг судалгаанд тусгалаа.

Судалгааны тайлан оршил, үндсэн хэсэг, дүгнэлт гэсэн 3 хэсгээс бүрдэнэ. Судалгааны ерөнхий дүнгээс харахад хуульч, шүүгч, өмгөөлөгчдийн олонхид олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэх талаар ойлголт сул, нэмэлт мэдлэг, мэдээлэл шаардлагатай байдаг гэсэн санал олон байсан учраас бид уг ажлын **1-р хэсэгт** олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх талаарх ерөнхий ойлголт, онолын үндэс, **2-р хэсэгт** олон улсын чиг хандлагыг товч харьцуулж, **3-р хэсэгт** Монгол Улсын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх эрх зүйн орчин, практикт үүссэн зарим маргаантай асуудлыг авч үзэн, шийдвэрлэх арга замын талаар санал, дүгнэлт дэвшүүлсэн болно.

Нэг. Олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх ойлголт ба орчин үеийн чиг хандлага

Хувь этгээд[3] олон улсын гэрээнд заасан эрх нь зөрчигдсөн гэж үзвэл дотоодын шүүхэд хандах асуудал улс орнуудын шүүхийн практикт байсаар ирсэн асуудал бөгөөд харин энэ талаар улс орнуудын баримталдаг онолын болон практик чиг хандлага, гарч байгаа өөрчлөлтүүд нь сонирхолтой юм. Тухайлбал, өмнө дурдсан Дэвид Слосс тэргүүтэй судлаачдын гүйцэтгэсэн судалгааны үр дүнгээс харахад Израйл, ОХУ-ын шүүхүүдэд хувь этгээдийн ашиг сонирхлыг хэлэлцэхэд олон улсын гэрээний хэм хэмжээг илүү нээлттэй хэрэглэх бодлого баримталж байгаа бол энэ талаар АНУ ухралттай байна.[4] Энэхүү дүгнэлт нь магадгүй дээрх улсуудын талаарх бидний олонхийн төсөөллөөс өөр байж болох ч гайхмаар зүйл бас биш юм. Учир нь олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх тухайд улс орнууд ямагт нэг үзэл баримтлалыг хатуу баримталдаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл олон

[3] Бид энэхүү судалгаанд "хувь этгээд" гэх нэр томьёонд хувь хүн, хуулийн этгээдийн аль алиныг хамруулан үзсэн болно.

[4] Sloss, 2009. p. 3.

улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх асуудал нь тухайн гэрээний онцлог, цаг үе, нөхцөл байдлын тусгал байх нь цөөнгүй. Мөн уламжлалт эрх зүйн үзэл баримтлал болон олон улсын эрх зүйн орчин үеийн чиг хандлагын харилцан холбоо, эрх зүйн тогтолцоо ба улс төрийн нөхцөл байдал үүнд нөлөөлдөг байж болох юм. Жишээ нь Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс /БНХАУ/ олон улсын гэрээний эрх зүйн талаар баримтлах бодлогоо 1990-ээд он гартал улс төр, цэргийн шинжлэх ухааны салбар, гадаад улсын улс төрийн бодлогод хяналт тавих хэрэгсэл зэрэг хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэглэж, тайлбарлаж байсан бол Дэлхийн Худалдааны Байгууллага /ДХБ/-д элсэж гадаад зах зээлд нээлттэй оролцох болсноор олон улсын эрх зүйд илүү прагматик байр сууринаас хандах болсон гэж үздэг[5]. Одоо БНХАУ-ын шүүхэд гадаад этгээд оролцсон хэрэг маргаанаас гадна дотоодын субьектүүд олон улсын гэрээний зүйл, заалтыг үндэслэн маргаан үүсгэх явдал шинэ үзэгдэл нэгэнт биш болжээ.

БНХАУ-тай харьцуулахад Америкийн Нэгдсэн Улс /АНУ/ зэрэг барууны ардчилсан улсуудад шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэх практик нь олон арван жилээр хэмжигдэх боловч гэрээг хэрэглэх эсэх талаар эрх зүйн үндэслэл, гаргалгаа, тайлбарын хувьд олон янзын байр суурь илэрхийлсээр ирсэн байдаг. Тухайлбал дээр өгүүлсэн Дэвид Слосс тэргүүтэй судлаачид олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж байгаа талаар АНУ-ын сүүлийн үеийн чиг хандлагад шүүмжлэлтэй хандаж байгаа хэдий ч Ерөнхийлөгч Обама шүүгчдийг томилохдоо олон улсын эрх зүйг үндэслэн шүүхэд иргэний эрхийг хамгаалахад илүү анхааралтай хандах шүүгчдийг олж тавина гэдэгт итгэж байгаагаа илэрхийлсэн байдаг. Иймхүү шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэх эсэхэд “чөлөөт тоглолт” хийх асуудлыг олон улсын эрх зүйд хэрхэн тайлбарладаг вэ гэсэн асуулт гарч ирж байна. Өөрөөр хэлбэл яагаад зарим улсын шүүх олон улсын гэрээг баримтлан хувь этгээдийн хохирлыг барагдуулах тухай шийдвэр гаргаж байхад өөр нэг улсын шүүхэд асуудал өөрөөр тавигдах боломж байдаг тухайд эрх зүйн үндэслэл нь юу вэ гэдэг асуудал гарч ирдэг.

Хувь этгээд олон улсын гэрээнд үндэслэн дотоодын шүүхэд гомдол гаргасан бол шүүх маргааныг шийдвэрлэхдээ олон улсын гэрээг хэрэглэхийг шууд зааcан буюу үүрэг болгосон хэм хэмжээ олон улсын гэрээ, заншлын хэм хэмжээ болон эрх зүйн зарчмын аль алинд нь байхгүй бөгөөд энэ талаар ч олон улсын эрх зүй судлаачид нэгдмэл байр суурьтай байдаг. Гэхдээ олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудалд наашгай эсхүл сөрөг байр сууринаас хандсан олон янзын эрх зүйн номлол, тайлбар байх ба үүнийг улс орнуудын шүүхийн практик, эрх зүйн хөгжлийн явцаас харж болно.

Олон улсын гэрээг дотоодын шүүх хэрэглэх асуудлыг ийнхүү шууд үгүйсгэдэггүй тул тухайн шүүх чухам ямар арга зүй, онол, практик үндэслэн тухайн олон улсын гэрээний хэм хэмжээг хэрэглэх, эс хэрэглэх тухайд эрх зүйн ямар үндэслэл, тайлбар гаргадаг вэ гэдэг асуудал сонирхол татдаг. Тухайлбал, НҮБ-ын дүрмийн 94-р зүйлийг[6] эрх зүй судлаачид, шүүгчдийн нэг хэсэг нь шууд хэрэгжих хэм хэмжээ тул улс орны шүүхүүд олон улсын гэрээг хэрэглэхийг дэмжсэн зохицуулалт гэх бол нөгөө хэсэг нь дотоодын шүүхэд хамааралгүй заалт гэж үздэг[7].

Мөн Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенц /Vienna Convention

[5] Ahl Bjoern, *Die Anwendung voelkerrechtlicher Vertraege in China*. Springer 2009. p. 355.

[6] 1. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын гишүүн бүр өөртөө холбогдох хэргийн талаар Олон улсын шүүхээс гаргасан шийдвэрийг биелүүлэх үүрэг хүлээнэ. 2. Хэрэгт холбогдох аль нэг тал шүүхийн шийдвэрээр хүлээлгэсэн үүргийг эс биелүүлбэл нөгөө этгээд нь Аюулгүйн Зөвлөлд хандаж болох бөгөөд Аюулгүйн Зөвлөл шаардлагатай гэж үзвэл шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгүүлэхийн тулд авах арга хэмжээний талаар зөвлөмж буюу шийдвэр гаргаж болно. /НҮБ-ын дүрэм 94 дүгээр зүйлийн 1 ба 2 дугаар хэсэг/.

[7] Sloss,2009. p. 512.

on the Law of Treaties-1969/-д заасан гэрээний талууд гэдгийг хэрхэн ойлгох вэ гэдэг асуудал маргаантай. Зарим судлаачийн үзэж байгаагаар “Талууд” гэдэгт зөвхөн улсыг ойлгох бөгөөд хэрэв гэрээнд гуравдагч этгээдийн тухай дурдаж байгаа бол энэ нь 3 дахь аль нэг улсын тухай ойлголт гэж үзнэ. Иймээс Венийн конвенцийн дагуу хувь этгээд олон улсын гэрээнээс үүдэлтэй маргааны объект байж болох ба харин гэрээний аль нэг тал буюу субъект биш юм. Иймд хувь этгээдээс олон улсын гэрээнд заасан үндэслэлээр шүүхэд гаргасан гомдлыг авч хэлэлцэх үүрэг шүүхэд байхгүй гэж үзэх судлаачид байдаг. Тэдний дэвшүүлдэг өөр нэг үндэслэл нь анх Венийн конвенцийг батлах, тайлбарлах аль ч үе шатанд түүний үндсэн зарчим болох Pacta sunt servanda буюу олон улсын гэрээнд үнэнч байх зарчимд хувь этгээдийн талаарх ойлголтыг хамруулаагүй гэж үздэг явдал юм[8]. Өөрөөр хэлбэл конвенц анхнаасаа хувь этгээд олон улсын хэм хэмжээнд үндэслэн шүүхэд хандах асуудлыг зохицуулах зорилго тавиагүй гэж тайлбарладаг байна. Ийм үндэслэлээр улс орнуудын шүүх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг заавал хэрэглэх үүрэг хүлээхгүй гэж баталдаг.

Тэгвэл Pacta sunt servanda зарчмыг тайлбарлах өөр нэг байр суурийг дийлэнх судлаач, Олон улсын шүүх /International Court of Justice/-ийн зүгээс баримталдаг. Энэ нь дотоодын шүүх олон улсын гэрээг үндэслэн шийдвэр гаргахыг дэмжих зорилготой юм. Олон улсын шүүхийн тайлбарт “Олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийг биелүүлэх нь тухайн улсын төрийн байгууллын тогтолцооны бүх байгууллагын чиг үүрэгт хамааралтай асуудал гэж өргөн хүрээнд авч үзэх ёстой юм. Эндээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх төдийгүй шүүх эрх мэдлийн байгууллага олон улсын гэрээний хэрэгжилтэд тодорхой чиг үүрэгтэй оролцох нь зүй ёсны юм” гэсэн гаргалгааг гаргасан байдаг.

Дээрхтэй холбоотойгоор судлаач P.O’Conell: “Олон улсын гэрээ бол хуулиас ялгаатай ойлголт бөгөөд энэ нь зөвхөн талууд хоорондын тохиролцоог зохицуулсан дүрэм болно. Гэхдээ олон улсын гэрээний хэм хэмжээ хувь этгээдийн тухайд заавал мөрдөгдөх хүчин чадалтай бол тухайн этгээд энэ талаар заавал мэдсэн байх ёстой гэж олон улсын эрх зүйн практикт үздэг. Иймээс олон улс орны хувьд олон улсын гэрээг дотооддоо мөрдөж эхлэхээс өмнө хуульчлан батлах журамтай байдаг. Ийм журамгүй улсын хувьд шүүх нь олон улсын гэрээг хуулийн адил хэрэглэх үндэслэл нь гэрээний агуулга байж болох юм. Хэрэв гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэж болох тухайд талуудын хүсэл зориг гэрээнд агуулагдсан нөхцөлд шүүх олон улсын гэрээг хуулийн адил эх сурвалж болгон ашиглах эрх зүйн үндэслэлтэй байна” гэж үзсэн.[9] P.O’Conell-ийн энэ дүгнэлт нь нэг талаар олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх нь хязгаарлагдмал асуудал гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байгаа боловч нөгөө талаар гэрээг тайлбарлах замаар шүүхэд хэрэглэх эрх зүйн үндэслэлийг гаргаж болно гэсэн санааг илэрхийлж байна.

Дотоодын шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэн хувь этгээдийн хохирлыг барагдуулах асуудалд яагаад эерэг байр сууринаас хандах ёстой вэ гэдэгт профессор Дэвид Слосс өөрийн судалгаандаа дараах үндэслэлийг гаргасан байна. Үүнд:

1. Хүний эрх зэрэг хүн төрөлхтний ёс зүй, ухамсрын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, олон улсын гэрээгээр баталгаажсан нийтлэг хэм хэмжээг хувь этгээд маргаанаа шийдвэрлүүлэхэд үндэслэл болгох нь зөв зүйтэй хэрэг юм;

2. Хүний эрх зэрэг нийтлэг хэм хэмжээг агуулаагүй ч хувь этгээдийн хоорондох

[8] Sloss,2009.p. 69.

[9] Sloss, 2009. p. 156.

эрх зүйн тодорхой нэг төрлийн харилцааг олон улсын хэмжээнд илүү үр дүнтэй, зүй зохистой зохицуулах бодит хэрэгцээг үндэслэн баталсан олон улсын гэрээ байдаг. Ийм төрлийн гэрээг үндэслэн хувь этгээд маргаан үүсгэх нь зүй ёсны хэрэг юм/ жишээ нь: Гадаадын арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, хэрэгжүүлэх тухай 1958 оны конвенц /Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards.//;

3. Олон улсын гэрээнд хувь этгээдийн эрх ашгийг хөндсөн хэм хэмжээ агуулагддаг боловч хувь этгээдэд олон улсын маргаан зохицуулах механизм / олон улсын шүүх/-ийг ашиглах эрх зүйн үндэслэл байхгүйгээс “цоорхой” үүсдэг. Тодруулбал хувь этгээд олон улсын гэрээнд заасан эрх нь зөрчигдөхөд хаана хандах нь тодорхой бус ба эндээс гарах гарц нь дотоодын шүүхэд хандах явдал юм.

Дээрх дурдсан үндэслэлүүдийг дүгнэн үзвэл хэдийгээр олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар дотоодын шүүхэд шууд үүрэг болгосон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй ч тодорхой нөхцөлд хэрэглэж болохыг үгүйсгэдэггүй байна. Хувь этгээдийн дотоодын шүүхэд хандах, олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудлыг хөхүүлэн дэмжих байр суурийг олон улсын эрх зүйд баримталдаг нь олон улсын гэрээний хэм хэмжээ хэрэгжих механизмын сул талыг нөхөх, хувь этгээд эрх ашгаа хамгаалуулах нэмэлт баталгаа, олон талын эрх зүйн эх сурвалжтай байх зэрэг эерэг үр дүнг авчирдагтай холбоотой гэж харж байна.

Тэгвэл аль ч улсын хувьд энэхүү асуудлыг олон улсын эрх зүйн болон дотоодын эрх зүйн хүрээнд хэрхэн ямар арга замаар хэрэгжүүлж болох талаар судлах хэрэгцээ шаардлага байдаг гэдэг нь тодорхой. Юуны өмнө дотоодын шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэж болох эсэх асуудалд тухайн гэрээ ямар харилцааг ямар талуудын хооронд зохицуулж байна вэ гэдгийг тодорхойлох асуудал чухал юм. Олон улсын гэрээг обьект буюу зохицуулж байгаа харилцааны онцлогоор нь:

- Хэвтээ /улс хоорондын харилцаа/;
- Босоо /улс орнуудын төр ба хувь этгээдэд холбогдох харилцаа/;
- Ташуу /улс орнуудын төр ба хувь этгээдийн хоорондох үндэстэн дамнасан харилцаа/ хэмээн ерөнхий ангилж үздэг.

Эхний хэвтээ ангиллын хувьд ихэнх тохиолдолд хувь этгээдэд гэрээний зүйл шууд хамааралгүй байдаг тул тухайн гэрээнээс үүдэлтэй маргаантай асуудлыг дотоодын шүүхэд хянан шийдвэрлэх тохиолдол тун бага юм . Энэ нь улс орнуудын бүрэн эрх байдал, шүүх эрх мэдлээ харилцан хүндэтгэх зарчмын хувьд ч хүлээн зөвшөөрөгддөг асуудал юм.

Харин олон улсын гэрээгээр тухайн улсын хувь этгээдийн эрх ашгийг хөндөж байгаа нөхцөл буюу босоо, ташуу харилцааг хөндөж байгаа нөхцөлд дотоодын шүүхэд маргаантай асуудлыг хэлэлцэх, хувь этгээдийн хохирлыг барагдуулах шийдвэр практикт гардаг. Энэ тохиолдолд шүүх тухайн олон улсын гэрээний хэм хэмжээг эрх зүйн эх сурвалж болох эсэхэд бие даан дүгнэлт хийх эрхтэй юм. Энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэх тухайд хэлбэрийн болон агуулгын шаардлага хангагдсан эсэхэд дүгнэлт хийх нөхцөлийг ерөнхий байдлаар авч үзье.

1.1. Хэлбэрийн шаардлага

Энд тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоонд олон улсын гэрээг эх сурвалжийн хэмжээнд ашиглахад ямар шаардлага тавьдаг тухай асуудал хамаарна. Олон улсын гэрээг баталсан эсхүл нэгдэн орсноор дотоодын эрх зүйн эх сурвалжийн нэгэн адил тооцож байгаа бол монист арга зүй гэнэ. Харин батлах, нэгдэн орох тухайд дотоодын эрх зүйн эх сурвалжид тооцоход хангалтгүй бөгөөд хууль тогтоомжид

холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт,шинээр хэм хэмжээ тогтоосон акт бий болгосноор эрх зүйн эх сурвалж гэж үздэг арга зүйг дуалист гэнэ.[10] Тухайн улсын үндэсний эрх зүйн тогтолцоонд аль арга зүйг илүүтэй баримталж байгааг Үндсэн хууль, олон улсын гэрээний талаарх хууль тогтоомж зэрэг үндсэн эх сурвалжид дүн шинжилгээ хийснээр тогтоодог.

Дуалист чиг хандлагатай улсад олон улсын гэрээг хууль, тогтоомждоо нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн буюу шинээр хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргасан эсэхийг тогтооход л хангалттай тул хэлбэрийн шаардлагад онцын ач холбогдол өгдөггүй байж болох юм. Харин монист /холимог монист/ улсад тухайн олон улсын гэрээ нь дотоодын эрх зүйд хүчин төгөлдөр эх сурвалжид тооцох эсэхэд шалгалт хийх нь чухал ач холбогдолтой. Энэ нь олон улсын гэрээг байгуулах, батлах эрх бүхий субьект мөн эсэх, батлах байгуулах процессын хэм хэмжээ зөрчсөн эсэх, хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх хугацаа, болзол /төрийн албан ёсны хэвлэлд нийтлэгдсэн байх гэх мэт/, шаардлага хангасан эсэх зэрэг асуудлаар хэлбэрийн шаардлага хангаж байгаа эсэхэд шалгалт хийнэ гэсэн үг.

Үнэн хэрэгтээ дуалист, монист хандлага нь олон улсын гэрээг шүүхэд хэрхэн хэрэглэх арга зүй биш харин олон улсын гэрээний хэм хэмжээг дотоодын шүүхэд эрх зүйн эх сурвалжийн хувьд хэрхэн үнэлэх талаар гаргасан шийдэл гэж үзэж болно. Энэ ямар шийдэл вэ гэдэгт тухайн улсын эрх зүйн эх сурвалж, тэр дундаа Үндсэн хууль хариулт өгдөг. Энэ 2 чиг хандлагын аль алинд нь давуу, сул тал байна. Монист чиг хандлагатай улсад олон улсын гэрээнд нэгдэн орсноор түүний хэрэгжих баталгаа, хүчин төгөлдөр болох процесс нь харьцангуй хялбар гэж ойлгогддог. Гэвч ийм чиг хандлагатай улс орны шүүх олон улсын гэрээг илүү идэвхтэй, нээлттэй хэрэглэх боломжтой гэсэн стереотип дүгнэлт судалгаагаар үгүйсгэгдсэн байдаг. Харин ч практикт дуалист чиг хандлагатай улсууд шүүхийн шийдвэртээ олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэхэд илүүтэй анхаарч үзсэн байдаг гэсэн байна[11]. Орчин үед улс орнууд өөрсдийгөө цэвэр монист гэхээс илүү холимог /хибрид/ монист[12] чиг хандлагатай хэмээн тодорхойлж байгаа нь олон улсын гэрээг эх сурвалжид тооцохдоо улс орнууд дуалист чиг хандлагыг ямар нэг хэмжээнд харгалзаж ирсэнтэй холбон тайлбарлаж болно. Нөгөө талаар Австрали, Канад, Их Британи зэрэг дуалист чиг хандлагатай улсын шүүхэд олон улсын гэрээг дотоодын эрх зүйд шилжүүлэг хийхгүйгээр нэгдэн орсон эсхүл соёрхон баталснаар хэрэглэх явдлыг дэмжих болсон нь “холимог дуалист” гэсэн өөр нэг чиг хандлага хөгжиж байгааг мөн харуулж байна.[13]

1.2. Агуулгын шаардлага

Дотоодын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар шууд үүрэг болгосон

[10] Дуализмын дагуу олон улсын эрх зүй болон дотоодын эрх зүй нь өөр хоорондоо ялгаатай асуудлыг зохицуулж байгаа 2 өөр эрх зүйн тогтолцоо байдаг бол харин монизм нь олон улсын эрх зүй болон дотоодын эрх зүйг хэм хэмжээний нэгдмэл нэг тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүд хэмээн үздэг. Монист хандлагын үүднээс олон улсын болон дотоодын эрх зүйгээс бүрдсэн нэгдмэл тогтолцоонд олон улсын эрх зүй нь давуу байр суурь эзэлнэ. Энэ нь дотоодын эрх зүй олон улсын эрх зүйд нийцсэн байх ёстой гэсэн үг юм. Дуалист хандлагаар хоёр тусдаа эрх зүйн тогтолцоо учраас тэдгээрийн хооронд зөрчилдөөн үүсвэл дотоодын шүүх өөрийн дотоодын эрх зүйг баримтлах ба дотоодын эрх зүйд үйлчлэх хүчин чадалтай болохын тулд тухайн эрх зүйн тогтолцоонд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг трансформаци хийх шаардлагатай. Дэлгэрэнгүйг Ian Brownlie-ийн *Principles of Public International Law* (7th edition Oxford University Press, Oxford 2008) номын 31 дэх тал болон Tom Ginsburg, Svitlana Chernykh, Zachara Elkins нарын *Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law* (University of Illinois Law Review, Vol.2008) өгүүллийн 204 дэх талаас тус тус үзнэ үү.

[11] Sloss, 2009. p. 7.

[12] Sloss, 2009. p. 7.

[13] Sloss, 2009. p. 19.

олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ байдаггүй тул энэ чөлөөт орон зайг ашиглахыг аль ч улсын шүүх эрмэлзэх ба энэ нь үндэсний хууль тогтоомжоо түлхүү хэрэглэх сонирхлоор илэрдэг. Гэхдээ энэ нь зөвхөн шүүхийн хүсэл зоригийн асуудал биш юм. Гол нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоонд олон улсын гэрээг ямар эрэмбэд авч үзэж байгаа /хуулийн адил, хуулиас дээгүүр эсхүл хуулиас доогуур эрх зүйн хүчин чадалтай/, мөн тухайн гэрээгээр зохицуулж байгаа асуудлын агуулгыг хэрхэн тогтоохоос хамаарна.

Монист хандлагатай улсууд олон улсын гэрээг дотоодын хууль тогтоомжийн адил эх сурвалжид тооцох боловч тухайн гэрээг хэрэглэх эсэх тал дээр дүгнэлт гаргах эрх нь шүүхэд хадгалагддаг. Энэ нь зарим талаар хууль тогтоох, шүүх эрх мэдлийн хүчний тэнцвэрийн асуудал яригдах хүртэл өргөн хүрээний сэдэв болох магадлалтай. Иймд шүүх олон улсын гэрээнд заасан хэм хэмжээг хэрэглэхгүй гэсэн шийдвэр гаргах “хүсэл зориг”-той байсан ч түүнийхээ эрх зүйн үндэслэлийг хангалттай хэмжээнд гаргаж өгөх ёстой болно.

Хамгийн түрүүнд хувь этгээдийн эрх ашиг гэрээгээр хөндөгдөж байгаа эсэх тухай асуудал чухал бөгөөд гэрээний агуулгыг анхаарах юм. Үүнтэй холбоотой шууд хэрэгжих гэрээ[14] гэсэн ойлголт гарч ирдэг. Шууд хэрэгжих хэм хэмжээг тогтооно гэдэг нь үндсэндээ а) тухайн олон улсын гэрээ хувь этгээдийн асуудлыг ямар нэг хэмжээгээр хөндсөн; б) тэрхүү асуудлыг дотоодын шүүх авч хэлэлцэх үндэслэл байгаа эсэх гэсэн 2 үндсэн асуудалд тухайн гэрээг тайлбарлах замаар хариулт олох явдал юм. Хэрэв ямар нэг хэмжээнд эрх зүйн үндэслэл байна гэж тогтоовол шүүх хувь этгээдийн гомдлыг авч хэлэлцэх боломжтой гэж үзнэ. Түүнчлэн тухайн маргаантай асуудлаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалт байгаа эсэх, дотоодын эрх зүйн зохицуулалт байгаа хэдий ч олон улсын гэрээний хэм хэмжээтэй зөрчилдөж байгаа эсэх гэсэн үндсэн асуудлыг анхаарч үзэх ёстой юм. Хэрэв зохицуулсан хэм хэмжээ байхгүй нөхцөлд гэрээний хэм хэмжээг шүүх хэрэглэх үүрэгтэй болно. Харин тийм хэм хэмжээ байгаа бөгөөд тэр нь олон улсын гэрээний хэм хэмжээтэй зөрчилдөхгүй бол дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх магадлал өндөр. Шууд хэрэгжих хэм хэмжээг тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоонд хэрхэн авч үзэх нь харилцан адилгүй байдаг. Жишээ нь АНУ-ын эрх зүйн онол, шүүхийн практикт гэрээг тайлбарлаж шууд хэрэгжих, эс хэрэгжихийн алин болохыг шийдвэрлэдэг бол ОХУ ямар гэрээ шууд хэрэгжих вэ гэдгийг Олон улсын гэрээний тухай хуульдаа тодорхойлон заасан байна. Энэ мэтчилэн улс орнууд олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх асуудлыг янз бүрийн байдлаар зохицуулсан байх ба дараагийн бүлэгт тодорхой улсын жишээнд дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

Хоёр. Олон улсын гэрээг зарим улсын шүүхэд хэрэглэж буй байдал

2.1. Нидерландын Вант Улс

1. *Олон улсын эрх зүй ба дотоодын эрх зүйн харилцан хамаарал*

Монист, дуалист хандлагууд нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний дотоодын эрх зүйд эзлэх байр суурийг тодорхойлох ба энэ нь тухайн улсын Үндсэн хуульд хэрхэн зааснаас голлон шалтгаалдаг. Нидерландын Вант Улс (НВУ)-ын хувьд тус улсын Үндсэн хуулийн 93, 94 дүгээр зүйлүүдэд аль чиг хандлагад хамаарахыг тодорхойлоход ач холбогдол бүхий зохицуулалтыг тусгасан байна. Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд “бүх этгээд заавал дагаж мөрдөх агуулгатай олон улсын гэрээний болон олон улсын байгууллагын тогтоолын заалт нь хэвлэн нийтлэгдсэнээсээ хойш

[14] Олон улсын эрх зүйд англиар “direct application of treaties; self-execution doctrine” гэсэн нэр томьёогоор илэрхийлдэг.

заавал биелэгдэх шинжтэй байна”[15]; 94 дүгээр зүйлд “Нэгдсэн вант улсын хэмжээнд дотоодын хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийн зохицуулалт нь ийм олон улсын гэрээний заалт болон олон улсын байгууллагын тогтоолын заалттай зөрчилдвөл тухайн зохицуулалтыг хэрэглэхгүй” гэж тус тус заасан байна. Эндээс НВУ нь олон улсын эрх зүй давуу хүчин чадалтай байх /the supremacy of international law/ зарчмыг онцолдог монист хандлага бүхий улс болох нь харагдаж байна. Гэсэн хэдий ч олон улсын эрх зүйн бүх хэм хэмжээний хувьд монист чиг хандлага баримталдаг гэж үзэх нь эргэлзээтэй юм. Учир нь Үндсэн хуулийн 93, 94 дүгээр зүйлүүдэд олон улсын гэрээ, олон улсын байгууллагын тогтоолын заалт нь Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн тохиолдолд дээгүүр эрэмбэтэй байх талаар заасан хэдий ч энд олон улсын заншлын хэм хэмжээг авч үзээгүй. Олон улсын заншлын эрх зүйн хэм хэмжээг Үндсэн хуульд зохицуулаагүй орхисныг заншлын эрх зүйн хэм хэмжээний өөрийнх нь агуулгын тодорхой бус байдалтай холбоотой хэмээн зарим судлаач үзсэн байна.[16] Иймхүү хэдийгээр Үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйлээр олон улсын заншлын эрх зүйд давуу хүчин чадал олгоогүй ч зарим хязгаарлагдмал нөхцөл байдалд хэрэглэх боломж бий. Жишээлбэл, гадаад улсын төр, түүний шүүхийн дархан эрхийг хамгаалахад хууль тогтоомжийн заалт, шууд хэрэглэгдэх боломжтой олон улсын гэрээ байхгүй тохиолдолд заншлын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэж болох зохицуулалттай.[17] Эндээс харахад заншлын хэм хэмжээ нь олон улсын гэрээгээр зохицуулагдаагүй сул орон зайг нөхөх чиг үүргээр хэрэглэгдэж болохоор байна. Олон улсын заншлын эрх зүйн хэм хэмжээг Үндсэн хуульд зохицуулаагүйг Том Гинсбург тэргүүтэй судлаачид “зарим улс олон улсын гэрээний тухайд монист хандлагатай хэрнээ олон улсын заншлын эрх зүйн хэм хэмжээний хувьд дуалист шинжтэй байдгийн нэг жишээ нь Нидерланд улс юм” хэмээн дүгнэсэн байдаг.[18] Эндээс харахад тус улс Үндсэн хуульдаа Олон улсын шүүхийн дүрэм /Statute of the International Court of Justice, 1945/-ийн 38 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус шүүхийн хэрэглэх эх сурвалжийн жагсаалтад олон улсын заншлын хэм хэмжээг олон улсын гэрээний дараагаар хоёрдугаарт оруулсныг өөрийн улсын эрх зүйн онцлогийг харгалзан шийдвэрлэсэн байна. Үндсэн хуулийн 93, 94 дүгээр зүйлүүдэд зааснаас үзэхэд олон улсын гэрээ болон олон улсын байгууллагын тогтоол нь эрх зүйн бусад хэм хэмжээ /хууль, олон улсын бусад хэм хэмжээ/-нээс хэрэглэгдэх эрэмбийн хувьд давуу хүчин чадалтай байна. Гэхдээ олон улсын гэрээ, олон улсын байгууллагын[19] тогтоолын аль нь илүү хүчин чадалтай

[15] Энэ зохицуулалттай холбоотой сонирхолтой жишээг судалгааны Хавсралт 2-оос дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[16] Eyed Benvenisti , *Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts,* EJIL (1993), p. 162.

[17] Нидерландын Вант Улсын Гэмт хэргийн тухай хууль (1881), 8 дугаар зүйл.

[18] Tom Ginsburg, Chernykh Svitlana, Elkins Zachara, *Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law*, University of Illinois Law Review (2008), p. 204.

[19] Олон улсын байгууллага гэдэгт юуг ойлгох тухай асуудал судлаачдын анхаарлыг татдаг. Олон улсын байгууллагыг тодорхойлсон нэгдсэн (нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн) тодорхойлолт одоогоор байхгүй. Учир нь өргөн хүрээнд авч үзвэл засгийн газар хоорондын байгууллага (intergovernmental organization)-аас авахуулаад олон улсын төрийн бус байгууллага (non-governmental organization), бүр олон үндэстний (олон улс оронд үйл ажиллагаа явуулдаг) аж ахуйн нэгж (multinational enterprise) хүртэл энэ ангилалд хамаарах боломжтой байдаг бол явцуу утгаар зөвхөн засгийн газар хоорондын байгууллагыг ийнхүү ойлгодог.

Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенци (1969)-д “олон улсын байгууллага гэдэгт засгийн газар хоорондын байгууллагыг ойлгоно” гэж тодорхойлсон (2 дугаар зүйл). Гэхдээ энэ нь бүх тохиолдолд хэрэглэгдэх нийтлэг тодорхойлолт бус зөвхөн тухайн конвенцийн зорилгын хүрээнд олон улсын байгууллагыг тодорхойлсон тодорхойлолт юм. 2011 онд НҮБ-ын Олон улсын эрх зүйн комиссоос баталсан (Ерөнхий Ассамблейгаас хараахан эцэслэн батлагдаагүй байна) “Олон улсын байгууллагын хариуцлагын тухай баримт бичиг (Draft Articles on Responsibility of International Organizations)”-ийн 2 дугаар зүйлийн 2(а) хэсэгт “олон улсын байгууллага гэж олон улсын гэрээ эсхүл олон улсын эрх зүйн

эсэх асуудлыг Үндсэн хуулиар зохицуулаагүй.

93 дугаар зүйлд заасан “бүх этгээд заавал дагаж мөрдөх агуулга бүхий олон улсын гэрээний заалт” /die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden /англ. which may be binding on all persons by virtue of their content// гэдэгт шүүхээс шууд хэрэгжих боломжтой олон улсын гэрээг ойлгоно хэмээн зарим судлаач тайлбарласан байна.[20] Мөн энэхүү заалтыг шүүхийн практикт дотоодын эрх зүйн хүрээнд “обьектив эрх зүй (objective law)” -н адилаар үйлчлэхүйц хангалттай тодорхой заалт хэмээн ойлгоно гэж үзсэн нь ч байна.[21] Ийнхүү Нидерланд улсын Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд шууд хэрэгжих гэрээ (мөн ийм олон улсын байгууллагын тогтоол)-г статусын хувьд ялгаатайгаар зохицуулсан гэж үзэх цөөнгүй хандлага судлаачдын дунд байна.

Үндсэндээ монист чиг хандлагын үүднээс олон улсын гэрээний заалтыг шүүхээс хэрхэн тодорхойлж байгаагаас хамааран шууд хэрэгжих гэрээ (self-executing treaty), шууд эс хэрэгжих гэрээ (non-self-executing treaty) гэж ангилдаг.[22] Шууд хэрэгжих гэрээ гэж дотоодын эрх бүхий байгууллагаас нэмэлт ажиллагаа хийсэн байхыг шаардахгүйгээр (тухайлбал, парламентаас хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах юм уу эсхүл шинээр хууль батлахгүйгээр) тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхээс шууд хэрэглэж болох гэрээг хэлдэг. Ингэхдээ олон улсын гэрээний шууд хэрэгжих эсэхийг тодорхойлох эрх Нидерландын шүүхэд хадгалагдана гэж үздэг.[23] Энэ талаар 1995 оны 04 дүгээр сарын 18-ны өдөр *E.O v Public Prosecutor*-ийн хэргийг хянан шийдвэрлэж гаргасан шийдвэртээ Нидерланд улсын Дээд шүүх “олон улсын гэрээний шууд хэрэглэгдэх боломжтой буюу шууд үр дагавартай эсэхэд дүн шинжилгээ хийх эхний алхам нь талуудын хүсэл зоригийг тодорхойлох явдал бөгөөд хэрвээ талуудын хүсэл зоригийг тодорхойлж чадаагүй тохиолдолд тухайн заалтын агуулгыг иш татах ба энэ нь гагцхүү тухайн заалтын агуулгыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой агуулга, зорилго бүхий дотоодын зохицуулалтыг хууль тогтоогч батлах шаардлагатай юу аль эсхүл дотоодын эрх зүйд обьектив эрх зүй байдлаар өөрөө бие даан үйлчилж чадах эсэхийг шийдвэрлэх нөлөөтэй байна” хэмээн үзсэн байна.

2. *Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж буй практик*

Түс улсын шүүхийн практикт олон улсын гэрээг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болгон шууд хэрэглэхээс гадна дотоодын хууль тогтоомжийг олон улсын гэрээний зохицуулалттай нийцүүлэн тайлбарлан хэрэглэх 2 үндсэн практик хөгжиж байна. Олон улсын гэрээг шүүхийн шийдвэрт албан ёсны эрх зүйн эх сурвалжийн хүрээнд үнэлэх асуудал нь шүүх тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэх үндэслэл болгон олон улсын гэрээний тодорхой заалтыг хэрэглэх бүрдээ шууд хэрэгжих эсэхийг тодорхойлох шаардлагатай байдаг. Олон улсын гэрээний шууд хэрэгжих болон эс хэрэгжих эсэхийг тодорхойлох нь олон улсын гэрээг бүхэлд нь гэхээсээ илүү түүний заалт болгон руу чиглэсэн төвөгтэй үйл ажиллагаа юм. Тодруулбал, шүүх тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэх үндэслэл болгон олон улсын гэрээний тодорхой заалтыг хэрэглэх бүрдээ шууд хэрэгжих эсэхийг тодорхойлох шаардлагатай.

бусад баримт бичгийн дагуу байгуулагдсан олон улсын хуулийн этгээдийн чадвар (international legal personality) бүхий этгээдийг хэлэх ба гишүүнчлэлд нь улсаас гадна өөр бусад этгээд байж болно” гэж заасан байна. Харин Нидерланд улсын Үндсэн хуульд эдгээр 2 хандлагын алиныг нь баримталсан болох талаар судлахад тодорхой мэдээлэл олдохгүй байна.

[20] Pieter vanDijk and Bahiyyih G.Tahzib, *Parliamentary participation in the treaty-making process of the Netherlands*, Chicago-Kent Law Review, June 1991,p. 419.

[21] Sloss, 2009. p. 8.

[22] Tom Ginsburg, *Locking in Democracy: Constitutions, Commitment and International Law,* 38 New York University Journal of Law and Politics 713 (2006).

[23] Dijk and Tahzib,1991. p. 419.

Иймд шүүгчээс өндөр ур чадвар шаарддаг ба шүүхийн гаргасан шийдвэр маргаан дагуулах нь олон. Энэ төвөгтэй байдлаас зайлсхийх зорилгоор НВУ-ын Дээд шүүх “олон улсын гэрээний заалтын шууд хэрэгжих эсэхийг тодорхойлох асуудал нь Нидерланд улсын эрх зүйн асуудал гэхээсээ олон улсын эрх зүйн асуудал” гэж үзэж байсан тохиолдол ч байдаг байна.[24] Жишээ нь энхийг сахиулах ажиллагаанд оролцсон Нидерландын цэргийн албан хаагчид Сербийн талыг дэмжих үйл ажиллагааг хууль бусаар явуулж Боснийн 300 иргэний амь үрэгдэх нөхцөл байдлыг үүсгэсэн гэсэн үндэслэлээр хохирогчдын ар гэр энэхүү аллагад НҮБ ба Нидерланд улсыг буруутган Гаагийн тойргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан байна[25]. Энэхүү маргааныг шийдвэрлэхэд Нидерланд улсын шүүхүүд нэгэн зэрэг хоёр зөрчилдөөн бүхий үүрэгтэй тулгарсан. Эхнийх нь НҮБ-ийн гишүүн улс болохынхоо хувьд түүний дархан эрхийг хүндэтгэх, удаах нь төрлөөр устгах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, тийм гэмт хэрэг үйлдэгчдийг шийтгэх болон хүн бүрийн шүүхэд хандах эрхийг хангах байсан юм. Энд аль нь илүү ius cogens буюу заавал биелэгдэх шинжтэй болохыг тодорхойлох нь гол маргаантай асуудал юм. Энэхүү маргаан Сребреникагийн ээжүүд сан болон Нидерланд улсын Засгийн газрын хооронд одоо хэр үргэлжилж байна.

Мөн олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх өөр нэгэн боломжит хувилбар нь тайлбар (interpretation) хийх явдал юм. Энэ тохиолдолд хэлбэрийн хувьд шүүхийн шийдвэр нь дотоодын эрх зүйд үндэслэж байгаа боловч агуулгын талаасаа дотоодын эрх зүйг олон улсын гэрээний зарчим, үзэл санаатай нийцүүлэн тайлбарлаж байдаг. Иймээс гарах үр дүн нь олон улсын гэрээтэй нийцсэн байдаг давуу талтай.[26] Энэ тухайд НВУ-ын Дээд шүүх “боломжтой тохиолдолд манай улсын шүүхүүд нь олон улсын гэрээнд заасан үүргээ ханган биелүүлэх байдлаар үндэсний эрх зүйг тайлбарлан хэрэглэх нь зүйтэй” хэмээн үзсэн байна.[27] Жишээ дурдвал Иргэний хуулийн 1:252 дугаар зүйлд дор дурдсан тохиолдолд дараах байдлаар Дээд шүүх тайлбар хийсэн байна. Үүнийг товч байдлаар дор авч үзье.

Иргэний хуулийн 1:252 дугаар зүйлд огт гэрлэж байгаагүй бөгөөд насанд хүрээгүй хүүхдийнхээ тэтгэмжийг хамтран төлж байгаагүй эцэг эх хамтран хүсэлт гаргасан тохиолдолд эцэг эх байх эрхийг хамтран хэрэгжүүлж болно гэж заасан. Гэтэл Дээд шүүхэд хэлэлцэгдсэн тохиолдолд зөвхөн эх нь хүүхдийнхээ тэтгэмжийг төлж байжээ. Улмаар эцэг нь мөн хүүгийн эцгийн үүргээ биелүүлж тэтгэмж төлөхийг хүссэн өргөдлийг шүүхэд гаргасан байна. Дүүргийн болон Давж заалдах шатны шүүхүүд Иргэний хуулийн 1:252 дугаар зүйл нь зөвхөн хамтран хүсэлт гаргасан тохиолдолд үйлчилнэ гэж үзэж эцгийн хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан байна. Харин энэхүү шийдвэрийг Дээд шүүх 1:252 дугаар зүйл нь Европын Хүний эрхийн конвенцийн 8 дугаар зүйл /Хувийн болон гэр бүлийн амьдралаа хүндэтгүүлэх эрх/-ийн 8.1 дэх заалт /Хүн бүр өөрийн хувийн болон гэр бүлийн амьдрал, гэр орон болон тэдгээртэй дүйцэхүйц зүйлээ хүндэтгүүлэх эрхтэй/-д үндэслэн “эцэг/эх байх эрхээ хэрэгжүүлэх” эрх олж авахын тулд шүүхэд хандах эрхийг баталгаажуулсан тус конвенцийн 6 дугаар зүйл /Шударга шүүхээр шүүлгэх эрх/-ийн 6.1 дэх хэсэг / Хүн бүр иргэний эрх, үүрэг болон ямар гэмт хэрэгт буруутгагдсанаа тогтоолгохын тулд хуулийн дагуу байгуулагдсан бие даасан, хараат бус шүүхээр үндэслэл бүхий хугацаанд шударга, нээлттэйгээр шүүлгэх эрхтэй/-тэй нийцэхгүй хязгаарлалт агуулсан байна. Иймээс Европын Хүний эрхийн конвенцийн 6 дугаар зүйлийн 6.1

[24] Dijk andTahzib,1991. p. 420.

[25] Энэхүү хэргийн талаарх дэлгэрэнгүйг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

[26] Sloss,2009.p. 348.

[27] Nederlandse Jurisprudentie: Supreme Court, 16 November 1990, NJ 1992/107.

дэх хэсгийн заалттай нийцүүлэн Иргэний хуулийн 1:252 дугаар зүйлийг эцэг нь дангаараа хүсэлт гаргах эрхтэй хэмээн тайлбарлавал зохино"[28]гэжээ.

2.2. Оросын Холбооны Улс

1. *Олон улсын эрх зүй ба дотоодын эрх зүйн харилцан хамаарал*

ОХУ-ын Үндсэн хууль /1993/[29], Холбооны улсын хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй ердийн хууль тогтоомжуудад олон улсын эрх зүй ба ОХУ-ын хууль тогтоомжийн харилцан хамаарлыг өмнөх социалист тогтолцоонд мөрдөж байсан үеэс ялгаатай байдлаар зохицуулсан байна. Үүнийг дагаад шүүхэд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, гэрээг хэрэглэх практик шинээр үүсэн хөгжиж байгаа ажээ. ОХУ ба пост-социалист орнууд онолын хувьд дуалист үзэл баримтлалаас татгалзан олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг үндэсний эрх зүйгээс давуу хүчин чадалтай, үндэсний эрх зүйн нэгэн хэсэг гэж үзэх хандлагатай байна.[30] ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 15.4 дүгээр зүйлд "... олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ, зарчмууд ба ОХУ-ын олон улсын гэрээг үндэсний эрх зүйн системийн нэгэн хэсэг хэмээн үзнэ. Хэрэв ОХУ-ын олон улсын гэрээг хууль тогтоомжид зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээг хэрэглэнэ" гэж заасан байна. Олон улсын гэрээг хэрэглэх тухай энэхүү зохицуулалтыг хэд хэдэн эрх зүйн актад нарийвчлан тусгажээ. Тухайлбал "ОХУ-ын Олон улсын гэрээний тухай хууль" /1995/ –д олон улсын гэрээг байгуулах, хэрэгжүүлэх, цуцлах асуудлыг нарийвчлан заасан байдаг. Тус хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3 дахь хэсэгт шууд хэрэгжих хэм хэмжээ гэдэгт "шууд үйлчлэх болон хэрэглэхээр дотоодын хуульчилсан акт гаргах шаардлагагүй, албан ёсоор нийтлэгдсэн ОХУ-ын олон улсын гэрээ"-г ойлгоно гэсэн байдаг.[31]

ОХУ-ын эрх зүйн тогтолцоонд Дээд шүүх хууль тогтоомжид тайлбар хийдэг[32] бөгөөд улмаар доод шатны шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ Дээд шүүхээс гаргасан тайлбарыг мөрдөх үүргийг хүлээдэг. Мөн ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргасан тайлбарыг төрийн бүх шатны харьяалах байгууллагууд мөрдөх үүргийг хүлээдэг. Шүүхээс гаргаж буй шийдвэрүүд шинээр хэм хэмжээ тогтоодоггүй учраас шүүхийн прецедентийг албан ёсны эх сурвалж гэж үздэггүй байна. Гэсэн хэдий ч практикт доод шатны шүүх нь хэрэг маргааныг дээд шатны шүүхийн шийдвэрүүдэд үндэслэн гаргадаг байна.[33] Мөн Дээд шүүхийн 2003 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн "Шүүхээс олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ ба гэрээг зөв хэрэглэх тухай" тогтоол байдаг. Тус тогтоол батлагдсанаар олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг шүүхэд хэрэглэхэд тулгардаг олон тооны хийдэл багассан ч зарим нэг шүүмжлэл байдаг. Энэхүү тогтоолд нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ, ОХУ-ын олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэнэ гээд тэдгээрт НҮБ, түүний байгууллагуудын батлан гаргасан баримт бичгийг ойлгоно хэмээн заасан. Зарим судлаач чухам ямар баримт бичигт заасан олон улсын зарчим, хэм хэмжээг эх сурвалж болгох талаар тодорхой зааж өгөөгүй гэж үздэг байна. Тэгвэл Дээд шүүхийн танхимаас гаргасан "Эрүүгийн болон иргэний хэрэг хэлэлцэх нөхцөл"-д[34] Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын улсын пакт, Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенц

[28] Nederlandse Jurisprudentie.2005.p. 485 .

[29] Blaustein, Flanz eds.,1971, Supplement.

[30] Gennady M.Danilenko, *Implementation of International Law in Russia and Other CIS States*, page 4. Available at /http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/danilenk.pdf/.1998.

[31] М.Мөнхбат,Үндэсний шүүхэд олон улсын эрх зүйг хэрэглэх асуудал, "Хууль дээдлэх ёс " 2006/№4.

[32] Sergei YuMarochkin, *International Law in the Courts of the Russian Federation: Practice of Application paragraph*, Chinese Journal of International Law, 2007. Vol. 6.Issue 2, p. 8.

[33] Ibid,

[34] Ibid. p. 50.

зэрэг нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим, хэм, хэмжээг агуулсан байна гэсэн нь Дээд шүүхийн дээрх тогтоолыг илүү тодорхой болгосон гэж үзэх судлаачид ч байдаг. Ийнхүү маргаантай байдаг нь Дээд шүүх ба Дээд шүүхийн аль нэг танхимын гаргасан тогтоол гэдэгт юуг ойлгох, аль нь илүү хүчин чадалтай вэ гэсэн эрэмбийн асуудал явагдаж байна уу эсхүл хэм хэмжээ тайлбарлах тал дээр зөрүүтэй санал байна уу гэсэн асуудлын аль нь болохыг судлууштай юм. Учир нь манайд бас ийм төрлийн маргаантай байдал ажиглагддаг ба энэ талаар судалгааны дараагийн бүлэгт авч үзэх болно.

2. *Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж буй практик*

ОХУ-ын Дээд шүүхийн дээр дурдсан тогтоолд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг шүүхэд хэрэгжүүлэх талаар шаардлагатай зохицуулалтуудыг тусгасан боловч ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт өмнө нь хэдэн арван жил үйлчилж байсан эрх зүйн уламжлал, тогтсон хэв маягийг хууль тогтоомжийн цөөн хэдэн актаар өөрчлөхөд хүндрэлтэй гэж зарим судлаач үздэг.[35] Түүнчлэн олон улсын байгууллагаас гаргасан баримт бичгүүд, олон улсын нэгдэн орсон гэрээ, түүний орчуулга, мөн хуульчдын олон улсын гэрээг ашиглах эрх зүйн мэдлэг дутмаг, олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх талаарх сургалт, сурталчилгаа хангалтгүй байгаа нь шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг ажээ.[36]

1993 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш ОХУ-ын шүүхүүдэд олон улсын эрх зүйн холбогдолтой хэрэг маргааныг шийдвэрлэсэн нэлээд тохиолдол гарсан байна. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх ийм төрлийн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ НҮБ, түүний харьяа байгууллагын гаргасан баримт бичгүүдээс 50 орчим удаа, ОХУ-ын нэгдэн орсон олон улсын гэрээг 25 гаруй удаа иш татан хэрэглэжээ.[37] Түүнчлэн үндсэн хуулийн хэм хэмжээ ба Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг голчлон анхаарч үзсэн байдаг байна.

ОХУ-ын шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх тухайд зарим эрдэмтэд монист буюу холимог монист хандлагатай гэж тодорхойлсон байдаг.[38] Учир нь ОХУ-ын олон улсын бүх гэрээ нь үндэсний эрх зүйн хууль тогтоомжоос давуу хүчин чадалтай байдаггүй бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор практикт зарим асуудал гарч ирдэг байна. Тухайлбал:

- ОХУ-ын Үндсэн хуулиар тухайн олон улсын гэрээг үндэсний хууль тогтоомжоос давуу хүчин чадалтай байхаар тогтоож өгсөн байсан ч шүүхэд хүчин төгөлдөр эх сурвалж байхын тулд ямар нөхцөл хангах вэ;

- Үндэсний хууль тогтоомж холбогдох олон улсын гэрээнээс илүү тааламжтай нөхцөлийг санал болгосон тохиолдолд шүүх эрх зүйн хэм хэмжээг хэрхэн хэрэглэх вэ.

Шүүх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэхийн тулд олон улсын гэрээ нь хүчин төгөлдөр байх, ийнхүү хүчин төгөлдөр байхын тулд ОХУ-ын нутаг дэвсгэр дээр заавал дагаж мөрдөхөөр соёрхон баталж тусгай хууль гаргах, уг хууль, олон улсын гэрээ нь албан ёсоор хэвлэгдсэн, өөрөө хэрэгжих заалтыг агуулсан байх гэх мэт нөхцөлүүдийг хангасан байх шаардлагыг тавьсан байна. Харин ийнхүү хууль тогтоомжид тусгайлан заасан нөхцөлүүд нь биелэгдээгүй нөхцөлд шүүх хэрхэн шийдвэр гаргаж байсан талаар сонирхолтой жишээнүүд байдаг. Жишээ

[35] Ibid. p. 19.

[36] Danilenko, 1998, p. 49.

[37] Sloss, 2009. p. 414.

[38] Danilenko, 1998, p. 4; Sloss, 2009.p. 8.

нь А компанийн Гаалийн төлбөрийг хүчингүй болгуулах тухай хэрэг маргаан юм.[39] Нэхэмжлэгч тал "Давхар татвараас чөлөөлөх тухай" олон улсын гэрээг хэрэглэхийг оролдсон боловч Тюмен мужийн арбитрийн шүүх тус гэрээг хэрэглээгүй байна. Учир нь шүүхээс тогтоохдоо тус гэрээ нь соёрхон батлагдсан боловч албан ёсоор хэвлэгдээгүй байна гэж үзжээ. Үүний эсрэг А компани давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргахдаа тус гэрээ нь албан ёсоор хэвлэгдээгүй боловч компьютерийн дата хэлбэрээр байгаа гэж мэтгэсэн ч гэрээг албан ёсны эх сурвалж гэж үзэхгүй гэсэн шийдвэрийг хэвээр үлдээжээ[40].

Монист чиг хандлагатай улсад олон улсын гэрээний хэм хэмжээ ба дотоодын хууль тогтоомж хоорондоо зөрчилтэй нөхцөлд олон улсын гэрээг баримтлах ёстой боловч хэрэв тухайн этгээдийн эрх ашиг олон улсын гэрээний хэм хэмжээг хэрэглэснээр дордох бол яах вэ гэдэгт ОХУ-ын шүүх ямар шийдвэр гаргасан талаар нэгэн жишээ авч үзье. ОХУ-ын Дээд шүүхийн Иргэний хэргийн танхимын шийдвэрлэсэн нэгэн хэрэгт Л ба Интерфиш ХХК компаниудын хооронд үүссэн цалин хөлс олгох тухай маргааныг жишээ болгон дурдаж болно. Тус маргааны үеэр нэхэмжлэгч тал доод шатны шүүх зохих хэм хэмжээг хэрэглээгүй гэж үзсэн байна. Хэргийг Дээд шүүхээс шийдвэрлэхдээ хэрэв олон улсын гэрээ, үндэсний хууль тогтоомжийн аль алиныг хэрэглэх боломжтой бол тухайн этгээд өөрт илүү тааламжтай нөхцөлийг агуулсан хэм хэмжээг хэрэглэх талаар шүүхэд хандах эрхтэй гэж үзсэн байна.

2.3. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс

1. *Олон улсын эрх зүй ба дотоодын эрх зүйн харилцан хамаарал*

ХБНГУ нь онолын хувьд дуалист хандлагыг баримталдаг улс тул олон улсын гэрээг дотоодын хууль, тогтоомжид нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай болдог байна. Иймээс олон улсын гэрээг үндэснийхээ эрх зүйд нийцүүлэн хэрэглэхийн тулд дотоодын шилжилтийн акт /Transformationsakt/- аар дамжуулан хэрэглэх ёстой. Гэвч практикт цэвэр дуалист хандлагаар үндэсний эрх зүй болон олон улсын эрх зүйг ямагт салангид авч үзэх боломж байдаггүй. Иймд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх холимог дуалист хандлагыг баримталдаг гэж үзэх судлаачид байдаг байна. Германы эрх зүйд холимог дуалист хандлагаар олон улсын эрх зүй болон үндэсний эрх зүйг зөвхөн зарчмын хувьд ялгаатай авч үзнэ гэж тайлбарладаг. Энэ нь Германы шүүхийн практикт хэрэв олон улсын гэрээ ба дотоодын хууль тогтоомж зөрчилдөөнтэй бол дотоодын хууль тогтоомжийг хүчинтэй хэвээр байна гэсэн зарчмыг ерөнхийд нь баримталдаг гэсэн үг юм. Өөрөөр хэлбэл, тухайн нэг хэрэг тохиолдлын хувьд шүүх шаардлагатай гэж үзвэл зөрчилдөөнтэй байсан ч олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх шийдвэрийг гаргаж болно гэсэн агуулга харагдаж байна. Түүнчлэн, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд олон улсын эрх зүйн нийтлэг зарчмууд тус улсын хууль тогтоомжийн нэг хэсэг мөн бөгөөд дотоодын хууль тогтоомжоос дээгүүр эрэмбэтэй байна гэсэн байдаг. Энэ заалтын өөр нэг онцлог тал нь дээрх зарчмууд Германы нутаг дэвсгэрт оршин сууж буй бүх иргэдэд шууд эрх үүргийг үүсгэх болно гэдгийг тодотгосон байна. Үүнтэй холбоотой Захиргааны хэргийн шүүхээс гаргасан нэгэн шийдвэрт "Хэрэв олон улсын гэрээгээр хүлээлгэсэн эрх үүрэг нь үг хэллэг, зорилго, агуулгын хувьд дотоодын хууль тогтоомжийн адил хангалттай тодорхойлогдсон ба ойлгомжтой хэлбэржсэн байвал дотоодын шүүх тухайн олон улсын гэрээний хэм хэмжээг шууд хэрэглэж болно. Харин дээрх нөхцөл хангагдаагүй хэм хэмжээний хувьд шүүх хэрэглэхдээ тухайн

[39] Marochkin, 2007.33.

[40] Үүнтэй төстэй хэрэг тохиолдлуудыг хэрхэн шийдсэн жишээг Хавсралт 3-аас үзнэ үү.

асуудлыг эхлээд дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг баримтлан тодруулна”[41] гэсэн байдаг.

2. Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж буй практик

Холимог дуалист эсхүл дан дуалист чиг хандлага тухайн хэм хэмжээгээр хэрхэн илэрч байгааг тайлбарлаж шийдвэрийн үндэслэлээ хэрхэн гаргах нь шүүхийн асуудал байдаг. Иймд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх талаар Германы шүүхийн шийдвэрүүд харилцан адилгүй байх тохиолдлууд гардаг байна. Үндсэн хуулийн шүүхээс шийдвэрлэсэн “Монакогийн гүнж” ба “Гөргүлү” гэсэн 2 хэргээс харахад тухайн шүүх олон улсын гэрээг тайлбарлахдаа аль чиг хандлагыг баримталсан нь шүүхийн шийдвэрт хэрхэн нөлөөлж болдгийг харуулсан жишээ юм.[42]

Хувийн амьдралын нууцыг хамгаалах талаар Германы Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрт сэтгэл ханамжгүй байсан Монако Вант улсын гүнж Каролине Европын Хүний эрхийн шүүхэд хандсан байна[43]. Европын Хүний эрхийн конвенцийн 19-р зүйлийн дагуу эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн хувь хүн дотоодын бүх шатны шүүхийн шатыг барагдуулсан бол Европын хүний эрхийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй. Иймд Монако Вант улсын гүнж Герман улсын Үндсэн хуулийн шүүх олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй хэмээн Европын Хүний эрхийн шүүхэд хандсан гомдолдоо “Европын Хүний эрхийн гэрээний заалтууд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн үндсэн эрхийн заалтаас доогуур эрэмбэлэгддэг. Гэсэн хэдий ч ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуульд тайлбар хийхдээ Европын Хүний эрхийн конвенцийн агуулга болон хөгжлийн чиг хандлагыг анхаарч үзэх ёстой гэсэн заалтыг харгалзан үзээгүй гэсэн байна .[44] Германы тал Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэр гаргахдаа олон улсын гэрээний заалтыг заавал мөрдөх ёстой гэсэн үүрэг байхгүй гэсэн байр суурийг[45] баримталдаг ч Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэн үзнэ гэж үзжээ. Ийнхүү энэ хэргийн эцэст нэг талаар гүнжийн нэхэмжлэлийг Европын хүний эрхийн шүүх түүний талд шийдвэрлэсэн боловч нөгөө талаар Германы Үндсэн хуулийн шүүх өөрийн гаргасан шийдвэрээ дотоодын шүүх эрх мэдлийн хувьд хүчинтэй хэвээр нь хадгалж үлдсэн байна.

Энэ хэргийн талаар судлаачид ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэртээ дотоодын шүүх Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн дагаж мөрдөх ёстойг илүү тодорхой заасан бол зохистой байсан, ийнхүү заагаагүйгээс Үндсэн хуулийн шүүх Европын Хүний эрхийн конвенцийн 46 дугаар зүйлийг үл тоомсорлосон гэж дүгнэсэн байна. Тус зүйлд зааснаар гэрээнд нэгдэн орсон улсууд Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг дагаж мөрдөх үүрэг хүлээдэг.

Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргасан өөр шийдвэрт /Гөргүлүгийн нэхэмжлэлтэй хэрэг[46]/ Герман улс холимог дуалист хандлагыг баримталсан байдаг. Казим Гөргүлү нь Герман улсад амьдран суудаг Турк улсын иргэн бөгөөд төрсөн хүүгээ асран хамгаалах эрхийг олж авах гэж олон жил шүүхэд ханджээ. Гөргүлү нь хүүгийн ээжтэй албан ёсоор гэрлээгүй байсан бөгөөд тусдаа амьдрах болсон тул хүүгээ 1999 оны 8 дугаар сард төрсөн гэдгийг 2 сарын дараа мэджээ. Харин хүүгийн эх төрснийхөө маргааш нь эцгийнх нь зөвшөөрөлгүй хүүхдээ асран хамгаалуулахаар нэгэн гэр бүлд үрчлүүлсэн байна. Үүнээс үүдэн Гөргүл төрсөн хүүгээ асран хамгаалах эрхийг

[41] Matz- Lück Nele, Staatsrecht III, Teil 2 Völkerrecht und Außenverfassungsrecht, Seite 3.

[42] Энэ 2 хэргийн талаарх дэлгэрэнгүйг Хавсралт 4, 5-аас үзнэ үү.

[43] Vgl. EGMR NJW 2004, 2647 ff.

[44] Vgl. BverfG NJW 2004, 3407 ff.; BverfGE 63, 343, 33; 74, 358, 370; 75, 1, 19; 82, 106, 115.

[45] BverfG NJW 2004, 3407, 3408 f., (2 BvR 1481/04). Vgl. Auch Mann, NJW 2004, 3220 f.

[46] BverfG, Beschluss vom 14.10.2004- 2BvR 148/04, Rn.34, Görgülü.

өөртөө шилжүүлэн авах маргаан үүсгэсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүх Гөргүлийн талд шийдвэр гаргахдаа олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг баримталсан байна. Үндэслэлдээ ХБНГУ-ын Үндсэн хууль нь олон улсын эрх зүй болон үндэсний эрх зүйг өөр хооронд нь бие даасан харьцаанд авч үздэг бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн 25 болон 59.II дугаар зүйлийн үг хэллэгээс харж болно гэж дурджээ.[47] Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх Гөргүлийн хэрэгт холбогдуулан Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дүгээр өгүүлбэрийг тайлбарлахдаа олон улсын эрх зүйн нийтлэг журам нь дотоодын хууль тогтоомжоос дээгүүр эрэмбэтэй байна гэж заасан боловч энэ 25 дугаар зүйл бүхэлдээ олон улсын эрх зүйн нийтлэг журмын агуулга болон түүнээс үүссэн шаардлага, нэн ялангуяа түүний үйлчлэх хүрээний хувьд л хамааралтай гэсэн байдаг.[48] Мөн тайлбарт олон улсын эрх зүйн нийтлэг журам гэдэгт "олон улсын заншлын эрх зүй ба олон улсын эрх зүйд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үндсэн зарчмыг ойлгоно"[49] гэсэн Үндсэн хуулийн шүүхийн өөр нэг шийдвэрийг үндэслэсэн байдаг. Мөн энэ асуудлаар өмнө гарсан мужийн дээд шүүхийн шийдвэрийг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг баримтлан цуцлах тухайд шүүхийн хараат бус байдал яригдахгүй, харин олон улсын шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн дагаж мөрдөх асуудал энд чухал гэж заасан нь сонирхолтой юм[50]. Цаашилбал "Европын Хүний эрхийн конвенцийн 46 дугаар зүйлд заасанчлан Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг дотоодын бүхий л албан тушаалтан өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хууль тогтоомжийг биелүүлэхдээ олон улсын гэрээнд нийцтэй байдлыг харгалзах нь зүй ёсны юм" хэмээн Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэртээ заажээ[51].

Дээрх 2 тохиолдлоос харахад Үндсэн хуулийн шүүх Европын хүний эрхийн конвенцийн хэм хэмжээг "тодорхой хэмжээнд" анхааран авч үзэж болох ба Германы хууль тогтоомжийн хувьд Европын Хүний эрхийн шүүхийн гаргасан шийдвэрийг заавал мөрдөх ёстой биш гэж үзсэн[52] бол Гөргүлүгийн хэрэгт олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг мөрдөх нь зүй ёсны хэрэг юм гэсэн утгатай шийдвэр гаргасан нь шүүх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчиж байгаа гэхээсээ тухайн хэм хэмжээг ямар тохиолдолд ямар үндэслэл гарган хэрхэн шийдвэрлэх нь тухайн улсын шүүх эрх мэдлийн нэг хэсэг байдаг гэдгийг харуулсан жишээ юм.

Гурав. Монгол Улсын олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх асуудал

3.1. *Олон улсын эрх зүй ба дотоодын эрх зүйн харилцан хамаарал*

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 10 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг ба 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх эрх зүйн үндэслэл тусгагдсан байдаг. Түүнчлэн процессын хуулийн холбогдох заалтуудаар ч давхар зохицуулагдсан. Гадаад улсын шүүхийн даалгаврыг биелүүлэх, гадаад улсад шүүхийн даалгавар явуулах иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шүүхүүд хэрэгжүүлэхдээ гадаадын тухайн улстай байгуулсан эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх Монгол Улсын хоёр талт олон улсын гэрээ, ийм гэрээ байхгүй бол " Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай Венийн конвенц (1954)" ба Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн холбогдох заалтыг хэрэглэнэ. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай конвенцийн 3 дугаар бүлэгт шүүхийн бүх шийдвэрийг гүйцэтгэх талаар бус харин шүүхийн зардал төлүүлэх тухай, гадаад улсын шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх асуудлыг шүүхүүд Монгол Улс, тухайн гадаад улстай байгуулсан

[47] Ibid.

[48] BverfG 27, 253 (274).

[49] BverfG 23, 288 (317); 31, 145, (177).

[50] BverfG, Beschluss vom 14.10.2004- 2BvR 148/04, Rn.22, Görgülü.

[51] Vgl. Dazu ausführlich R. Schmidt, Grundrechte, Rnr.4.

[52] BverfG NJW 2004, 3407, 3408 f.

эсэхээс үл хамааран Конвенцийн заалтыг баримтлан шийдвэрлэх боломжтой.

Ийнхүү олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг үндэсний хууль тогтоомжийн нэгэн адил хэрэглэх нөхцөл боломжийг хуульчилж, манай улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хувьд хэрэг маргааныг үнэн зөв шийдвэрлэхэд үндэс болгох эх сурвалж нь илүү өргөн болсон мэт харагдаж байгаа боловч зөвхөн хуульдаа хэрэглэх боломжийг нь тусгаад л шууд хэрэгжих асуудал биш юм. Монгол Улсын хувьд олон улсын эрх зүйн болон үндэсний эрх зүйн харилцан хамаарлын асуудлыг олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчлэх ба гэрээнээс үүсэх үүргийг ёсчлон биелүүлэх талаар Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд заажээ. Одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиудын 140 гаруй нь "Монгол Улсын олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө" гэх заалт агуулах бөгөөд энэ нь Монгол Улс олон улсын эрх зүйн давуу хүчинтэй байх буюу монист хандлага баримталдгийг нотолж байна.

Нөгөөтээгүүр Үндсэн Хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах Монгол Улсын иргэний эрхийг тунхаглаж өгсөн байдал, мөн Иргэний хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэгт "Тухайн асуудлаар дотоодын хууль тогтоомж гаргах шаардлагатай гэж олон улсын гэрээнд зааснаас бусад тохиолдолд иргэний эрх зүйн харилцаанд Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэнэ" гэх зохицуулалт, ихэнх хуулийн "олон улсын гэрээнд зааснаас бусад тохиолдолд" тухайн хуулийг хэрэглэх зэрэг заалт нь шууд хэрэглэж болох хэм хэмжээг тодорхой хэмжээнд агуулж байна гэх үндэслэлтэй байна. Иийнхүү олон улсын гэрээг шууд заасан хэм хэмжээ мөн болох эсэх, түүнийг хэрэглэх эсэх талаар эрх зүйн шинжлэх ухааны онол, практикийг үндэслэн тухайн олон улсын гэрээний хувьд хэрхэн тайлбарлах нь шүүхийн бүрэн эрхийн асуудал гэж үзэж болох юм.

3.2. Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж буй практик

Үндсэн Хуулийн Цэц /ҮХЦ/-ийн 1992-2014 оны хооронд гарсан нийт шийдвэрийн буюу 191 шийдвэрийн 20 шийдвэрт нь ҮХЦ олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэн шийдвэрээ гаргасан бөгөөд иргэдээс ҮХЦ-д ирүүлсэн өргөдлөөс 37 өргөдөлд нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний заалтыг тусгасан байна. ҮХЦ-ийн шийдвэр болон иргэдээс ирүүлсэн өргөдлийг харахад ихэнх тохиолдолд НҮБ-ийн "Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал" (1948), "Эрүү шүүлт болон бусад харгис, хүнлэг бус, доромжилсон харьцаа, шийтгэлийн эсрэг олон улсын гэрээ" (1948), "Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт"(1966), Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын "Ажилгүйдлийн тэтгэмжийн тухай" 44 дүгээр Конвенц (1934), "Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн Конвенц" (1969), ДХБ-ын "Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээр" (1994) зэргийг гол төлөв хэрэглэсэн байна.

2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2013 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн хооронд манай улсын хэмжээнд нийт 26406 иргэний хэрэг шийдвэрлэгдсэн байна. Энэхүү шийдвэрүүдээс гэрлэлт цуцлахтай холбоотой 2123 шийдвэрээс 19 шийдвэр нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг агуулсан буюу "Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц"-ийг ашиглан шийдвэрлэсэн байна. Харин хүүхдийн тэтгэлэг гаргуулахтай холбоотой нийт 787 шүүхийн шийдвэрээс 6 шийдвэрт олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг агуулсан буюу "Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц"-ийг хэрэглэжээ.

2014 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2014 оны 08 дугаар сарын 29-ны өдрийн хооронд улсын хэмжээгээр нийт 13140 шийдвэр Иргэний хэргийн шүүхээр орж шийдвэрлэгдсэнээс гэрлэлт цуцлахтай холбоотой 67 шийдвэр байна. Үүний 6 шийдвэрт нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг агуулсан буюу "Хүүхдийн эрхийн

тухай конвенц”-ийг хэрэглэжээ. Харин хүүхдийн тэтгэлэг гаргуулахтай холбоотой нийт 67 шийдвэрээс 4 шийдвэрт нь “Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц”-ийг хэрэглэсэн байна. Дээрхээс дүгнэвэл 2013, 2014 онуудад Монгол Улсын хэмжээнд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэн шийдвэрлэсэн 35 шийдвэр байх бөгөөд дээрх шийдвэрүүдийн ихэнхэд “Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц”-ийг хэрэглэсэн байна.

1.3. Практикт тулгарч буй бэрхшээл, зарим маргаантай асуудал

Монгол Улс өнөөгийн байдлаар 200 орчим олон талт гэрээ, конвенцийн оролцогч болж, 2000 гаруй хоёр талын хэлэлцээр байгуулаад байна. Манай улсын нэгдэн орсон, соёрхон баталсан олон улсын гэрээний 140 орчим гэрээнд албан ёсны орчуулга хийж, Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гадаад хэргийн яамнаас хамтран олон улсын гэрээний тусгай эмхэтгэл болгон хэвлэн нийтэлж, дотоодын хууль хяналтын байгууллага, шүүгч, өмгөөлөгчид түгээх ажлыг гүйцэтгэсэн байна. Иймд дээрх нэгдэн орсон бүхий л олон улсын гэрээг хэрэглэх боломж нь 140 орчим гэсэн тоогоор хязгаарлагдаж байна. Ингэснээрээ нэгдэн орсон гэрээ, конвенцийг хэрэглэхэд хүндрэл үүсгэсээр байна. Олон улсын гэрээний орчуулга, түүний албан ёсоор хэвлэгдсэн байдал зэргээс шалтгаалан хэрэглэгдэх боломж хязгаарлагддаг талаар судлаачдын дээрх байр суурь шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд бидний явуулсан судалгаагаар нотлогдсон болно.[53] Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэхэд дээрх мэтчилэн хэлбэрийн шаардлага хангагдахгүй бэрхшээл байхаас гадна өмгөөлөгч, шүүгч нарын дунд олон улсын эрх зүйн талаар ерөнхий мэдлэг, тэр тусмаа хувь этгээдийн хувьд олон улсын эрх зүйн гэрээний зүйл, заалт ямар үр дагавартай байх талаар ойлголт сайн биш байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал санал асуулгын “**Таны бодлоор Монгол Улсын олон улсын гэрээ ямар шинжийг агуулсан бол шүүх хэрэглэх вэ?**” гэсэн асуултад

- Үндсэн хуульд харшлаагүй;

- Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон баталсан хууль хүчин төгөлдөр болсноор;

- Монгол Улсын олон улсын гэрээний эх бичвэр албан ёсоор нийтлэгдсэнээр;

- Дотоодын хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шаардсан заалтгүй бол;

- Эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдэд шууд эрх, үүрэг үүсгэх чадалтай бол гэсэн хариулт өгөгдсөнөөс хамгийн их хувьтай нь хамгийн эхний хариулт, харин хамгийн бага хувьтай хариулт нь сүүлийн хариулт байна. Дээрх хариултууд бүгд зөв ч хамгийн сүүлийн хувилбар буюу тухайн олон улсын гэрээний хэм хэмжээ нь тухайн эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдэд шууд эрх, үүрэг үүсгэх нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэх хэм хэмжээ гэж үзэх нь шүүхийн хувьд хамгийн чухал нөхцөл байсан болно. Дээд шүүхийн “Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухай” 2008 оны 2 дугаар тогтоолын талаарх асуултын хариултад түүний ач холбогдлыг нэлээн үнэлсэн боловч тогтоолыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой арга хэмжээ /хэрэглэх аргачлал, сургалт, сургалтын гарын авлага боловсруулах, олон улсын гэрээг хэрэглэх алхам, аргачлал, шийдвэрт хэрхэн тусгах г.м/ шаардлагатай байгааг санал асуулгад оролцогчдын 70-80% нь дэмжсэн байна. Мөн олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэх талаар аргачлал, зааварчилгаа хангалтгүй, олон улсын гэрээний сургалт, мэдээлэл, сурталчилгаа хангалтгүй гэсэн саналыг шүүгч, өмгөөлөгчдийн олонх нь өгсөн бөгөөд энэ нь шүүхийн ажиллагаанд олон улсын эрх зүйн мэргэшсэн шинжээч ажиллах шаардлагатай гэдэг хариултыг сонгосон

[53] Санал асуулгын дэлгэрэнгүйг Хавсралт 6-аас үзнэ үү.

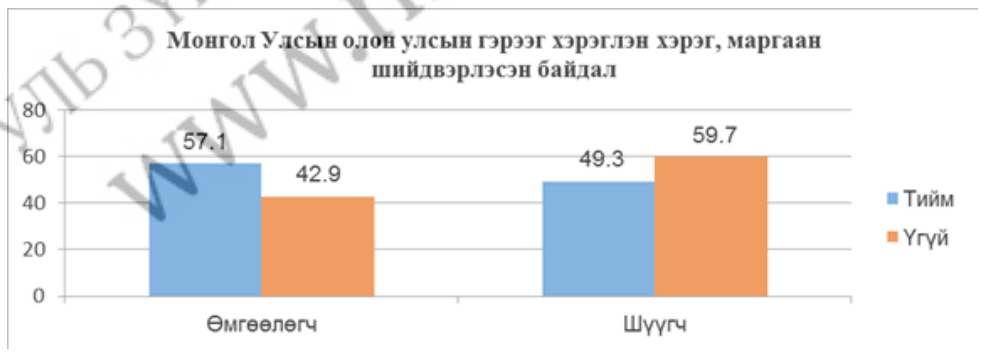
байдлаас харагдана. /доор График 1 үзнэ үү/. Өөрөөр хэлбэл өмгөөлөгч, шүүгчдийн дунд сургалт мэдээлэл хангалтгүй байгаа тул олон улсын эрх зүйн мэргэшсэн шинжээч шаардлагатай байгаа гэсэн хариултыг өгчээ гэж дүгнэж болох юм.

График1



График 1-ээс харахад санал асуулгад оролцсон шүүгчдийн дийлэнх /80%/, өмгөөлөгчдийн тал хувь /50%/ нь олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх нь зүйтэй гэсэн байр суурьтай байгаа бөгөөд маш бага хувь нь үндэсний эрх зүйн зохицуулалт байхад хангалттай гэсэн байна. Олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар шүүгч нарын дунд ийнхүү илүү эерэг хандлага байгаа бол бодит байдалд хэрэглэж ирсэн тохиолдол нь шүүгч нараас өмгөөлөгчдийн хувь илүү байгаа нь сонирхолтой юм. / График 2-той харьцуулна уу/

График 2



Олон улсын гэрээг дотоодын шүүх хэрэглэх тухайд олон улсын эрх зүйгээр мэргэшсэн судлаачдын дунд зарчмын зөрүүтэй санал, тайлбар байх нь зүй ёсны хэрэг бөгөөд энэ нь практикийн гэхээс илүү онолын асуудал байх тул ийнхүү олон ургальч үзэл санаа гарах тусмаа шүүгч, өмгөөлөгчдөд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд ач холбогдолтой байх болно. Монгол Улс монист эсхүл холимог монист улсын аль нь байж болох, аль хувилбарыг хууль тогтоомжоороо баталгаажуулбал үндэсний эрх зүйн тогтолцоонд илүү ач холбогдолтой байж болох зэрэг ерөнхий асуудлаас эхлээд олон улсын гэрээний хэм хэмжээг хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрийг задлан шинжлэх зэргээр энэ салбарт судалгааны ажил ихээхэн чухал байна. Үүнтэй холбон зарим нэг асуудлыг хөндье.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

- *Pacta sunt servanda зарчим ба дотоодын шүүхийн бүрэн эрх*

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.2 дахь хэсэгт зааснаар ҮХЦ нь Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргаж УИХ-д оруулдаг. Энэ заалтыг 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсгийн дагуу "Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ" гэсэн заалттай зөрчилдөж байна гэж зарим судлаач үздэг. Гол үндэслэл нь Монгол Улс нэгдэн орсноор Олон улсын гэрээний тухай 1969 оны Венийн конвенцийн *pacta sunt servanda* зарчмыг хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзнэ. Гэтэл уг конвенцийн 26 дугаар зүйл буюу *pacta sunt servanda* зарчимд зааснаар "Аливаа гэрээ нь түүний нэгдэн орсон талуудын хувьд заавал биелэгдэх хүчин чадалтай бөгөөд уг гэрээг талууд итгэл үнэмшилтэйгээр дагаж мөрдөнө" гэж заасныг дээрх 2 зүйлийн зөрчилтэй байдлаас болж зөрчих магадлалтай гэсэн болгоомжлол юм. Гэвч дээрх тайлбарыг Үндсэн хуульд нийцүүлэн хэм хэмжээний тайлбар хийх зарчмыг баримталбал өөр дүгнэлтэд хүрэх боломжтой. Нэгдүгээрт, энд бид ямар субьект ямар асуудлаар ямар шүүхэд хандаж байгааг тодорхой ялгаж салган хандах ёстой. Хэрэв хувь этгээдийн зүгээс тухайн олон улсын гэрээний аль нэг тал гэрээний үүргээ биелүүлээгүй нь түүний эрх ашгийг зөрчиж байна гэж үзэн дотоодын шүүхэд хандаж байгаа тохиолдолд шүүхээс хэлбэрийн ба агуулгын шалгалт явуулах ёстой юм. Хэрэв хэлбэрийн бүх шаардлагыг хангаад дээр нь тухайн олон улсын гэрээ шууд хэрэгжих хэм хэмжээ мөн хэмээн тогтоовол шүүх маргаан шийдвэрлэх эрх зүйн эх сурвалж болгон олон улсын гэрээг хэрэглэхээс татгалзах учиргүй юм.[54] Дээрх хэлбэрийн болон агуулгын шаардлагыг хангах нь тухайн олон улсын гэрээг хэрэглэх эсэхэд тавигдах наад захын шалгуур болно. Хэрэв шаардлагыг хангаагүй хэмээн шүүх үндэслэлээ гаргаж байгаа нөхцөлд хэрэглэхгүй байх бүрэн эрх нь шүүхэд хадгалагдана. Хоёрдугаарт, дотоодын шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх асуудалд Венийн конвенцийг хэрэглэх эсэх нь маргаантай байдаг тухай бид энэхүү судалгаанд өмнө өгүүлсэн билээ. Манай улсын хувьд *pacta sunt servanda* зарчмыг хэрэглэх тухайд олонхийн саналыг дагах нь зүйтэй. Гагцхүү өөрийн орны хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрхэн авч үзэх, олон улсын хэм хэмжээг дотоодын хэм хэмжээнд харьцуулан хэрхэн тайлбарлах нь эрх зүй хэрэглэгчийн онолын мэдлэг, ур чадвараас ихээхэн хамааралтай гэж хэлж болно.

Ерөнхийдөө Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.2.1, 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг нь зөрчилтэй тул *pacta sunt servanda* зарчим шүүхэд хэрэгжихэд бэрхшээл учруулж байна гэдэг дүгнэлт бодитой биш юм. Учир нь энд олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэх тухайд бус харин олон улсын гэрээ үндсэн хуультай зөрчилтэй бол хэрхэн авч үзэх талаар зохицуулсан тусдаа асуудал буюу процессын хэм хэмжээ, хэлбэрийн шаардлагыг хэрхэн хангаж байгаа тухай асуудал болно. Үндсэн хуульд заасан суурь хэм хэмжээ, зарчмын ойлголтуудыг түүнд нийцүүлэн бусад хууль тогтоомжоор дэлгэрүүлэн зохицуулдаг бөгөөд Үндсэн хуулийн дээрх 2 заалтын хувьд Олон улсын гэрээний тухай хууль, Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенцын зүйл, заалттай харьцуулан тайлбарлах ёстой гэж үзэхээр байна.

- *Соёрхон батлах олон улсын гэрээний тухай*

Манай эрх зүйн тогтолцоонд олон улсын гэрээний талаар баримталж ирсэн зарчим ОХУ-ынхтай маш төстэй явагдаж ирснийг бид энэхүү судалгааны 2.2 хэсэгтэй харьцуулбал төвөггүй харж болно. Ялангуяа Олон улсын гэрээний тухай хууль (ОУГтХ)-ийн зохицуулалт нэлээн төстэй боловч нэгэн гол асуудлаар ялгаатай байна. ОХУ-ын Олон улсын гэрээний тухай хуульд шууд хэрэглэх хэм хэмжээг тодорхойлон заасан байдгийг манай хуульд авч хэрэглээгүй нь хачирхалтай юм.

[54] Хэлбэрийн болон агуулгын шаардлагын талаар энэ судалгааны 1-р хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Хэрэв ийм агуулгыг ямар нэг байдлаар бид хуульдаа тусгасан бол олон улсын гэрээ байгуулах талаар эрх бүхий байгууллагууд илүү их анхааралтай хандах, мөн эрх ашиг нь зөрчигдсөн хувь этгээд шүүхэд хандах боломж илүү өргөн үндэслэлтэй болох, шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар илүү тодорхой зохицуулалт хэрэглэх боломж бүрдэх байсан байж болох юм. Гэвч ийнхүү шууд заагаагүй тохиолдолд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ ба дотоодын хуульд байгаа зүйл, заалтыг ашиглан шийдвэр гаргах ямар нэг арга замыг олох нь эрх зүй хэрэглэгчийн үүрэг юм. Ийм арга замын нэг нь юуны түрүүнд тухайн олон улсын гэрээний зүйл, заалт бүх этгээдэд хандсан заавал биелэгдэх шинжтэй агуулга, зорилготой эсэхэд хэм хэмжээний тайлбар хийх замаар тодорхойлох асуудал юм. Ийнхүү тодорхойлоход нэмэлт үндэслэл, гаргалгааг, тухайлбал ОУГтХ-д заасан соёрхон батлах тухай хуулийн жагсаалт, мөн ийм төрлийн гэрээг нийтлэхдээ Монгол Улсын хууль нийтлэх журмыг баримтална гэсэн хуулийн зохицуулалтыг (ОУГтХ §10 ба §25) харьцуулан тухайн гэрээнд дүн шинжилгээ хийх замаар шууд хэрэглэх хэм хэмжээ мөн эсэхийг тогтоох гарц байж болно. Соёрхон батлагдсан хуулийн тухайд ОУГтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг чухал ач холбогдолтой. Энд зааснаар Монгол Улсын хууль тогтоомжид зааснаас өөр журам тогтоож байгаа олон улсын гэрээг заавал соёрхон батлах бөгөөд энэ нь соёрхон баталсан хууль гарснаар хүчин төгөлдөр болно. Өөрөөр хэлбэл нийт иргэдэд хандсан, заавал биелэгдэх шинжтэй эрх зүйн хэм хэмжээг олон улсын гэрээгээр өөрчилнө гэдэг нь тухайн хэм хэмжээ Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт шууд хэрэгжих хэм хэмжээ болохыг зааж байгаа гэсэн үг юм. Харин ОУГтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаас бусад тохиолдолд тухайлбал ОУГтХ-ин 10 дугаар зүйлийн 10.1,10.3,10.4 ба 10.5 дахь хэсгүүдийг Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгтэй харьцуулан хэрхэн ямар байдлаар тайлбарлах вэ гэдэг асуудал судалгааны нэг сонирхолтой асуудал юм. Учир нь хэрэв олон улсын гэрээнд дотоодын хууль тогтоомжид зааснаас хувь этгээдийн эрх ашгийг дордуулсан бол соёрхон батлагдах, соёрхон батлагдаагүй аль ч олон улсын гэрээнд үндэслэн хувь этгээд өөрийн эрх ашгийг илүү хамгаалсан хэм хэмжээг хэрэглэх эрх нь хадгалагдах ёстой.

Шүүх олон улсын гэрээг тайлбарлах, улмаар бие даасан шийдвэр гаргах эрх нь олон улсын эрх зүйн дагуу дотоодын шүүхэд хадгалагдах эрх зүйн боломжийн талаар бид дээр өгүүлсэн билээ. Үүнтэй холбогдуулан Монгол Улсын Дээд шүүхээс “Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухай” тогтоолын 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсгийг эргэж харах ёстой болно. Энэ зүйлд “шүүхийн хэлэлцүүлгийн зүйл болж буй маргаантай харилцааг зохицуулсан материаллаг эрх зүйн дотоодын хуулийн зүйл, заалтаас олон улсын гэрээний зүйл, заалт өөр байгаа бол Монгол Улсын олон улсын гэрээг эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шүүхүүд шууд хэрэглэнэ” гэж заасан байна. Энэ тайлбарын тухайд шийдвэр гаргагч нь хэрэв энэхүү тайлбарын баримтлан олон улсын гэрээг шууд хэрэглэх нь хувь этгээдийн Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний эрхэд халдах нөхцөл байдал бий эсэхэд анхаарах ёстой юм. Хэрэв ийм зөрчил байгаа гэж үзвэл олон улсын гэрээний хэм хэмжээг хэрэглэхгүй байх эрх нь шүүхэд мөн хуулиар олгогдсон болно / /ОУГтХ/§ 23^1 үзнэ үү/. Эндээс харвал ОУГтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.1,10.3,10.4,10.5 дахь хэсгийн зохицуулалтыг шууд хэрэгжих ба шууд эс хэрэгжих гэрээний зүйл мөн гэдгийг тухайн олон улсын гэрээний зүйл, заалтад харьцуулан шүүх тайлбарлах ёстой болно. Хэрэв соёрхон батлах, нэгдэн орох хуулийн тухайд ямар тохиолдолд шууд хэрэглэх хэм хэмжээ байх вэ гэдгийг ОУГтХ-аар нарийвчлан зааж өгвөл олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх эсэх шийдвэр гаргах талаарх шүүхийн

эрхийн тухайд Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт нийцүүлэн хэрэглэх боломжийг бий болгох юм.

Дүгнэлт

Энэхүү судалгаагаар олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрхэн хэрэглэх талаар онол, эрх зүйн үндэслэл, бусад улс орнуудын практик туршлагыг тодорхой жишээн дээр харуулсан бөгөөд ингэхдээ дээрх асуудлын хүрээнд зарим нэг ойлгомжгүй, зөрүүтэй ойлголтыг товч авч үзсэн болно. Энэ нь Монгол Улсад олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэж байгаа байдал, эрх зүйн зохицуулалт, хууль тогтоомжид хэрхэн туссан талаар дүгнэлт хийхэд ач холбогдолтой юм. Судалгааны хүрээнд бид шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд санал асуулга явуулснаар бодит байдалд дүгнэлт хийх боломж бүрдсэн юм. Шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх тухайд өмнө хийгдэж байсан судалгааны дүгнэлт, санал асуулгын үр дүнтэй харьцуулахад олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх тухайд шүүгч, өмгөөлөгчдийн мэдлэг чадварт онцын ахиц гараагүй гэж хэлж болохоор байна. Олон улсын гэрээний орчуулга ойлгомжгүй, албан ёсоор хэвлэгдээгүй, мэдээлэл сургалт хангалтгүй гэсэн ерөнхий хариулт голлосон байх бөгөөд шүүх олон улсын гэрээг хэрэглэх талаар ямар чиг үүрэг, байр сууринаас оролцох талаар ойлголт шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд төдийлөн сайн биш байна. Энэ нь олон улсын гэрээг хэрэглэх хэлбэрийн шаардлагад анхаарал хандуулах чухал хэдий ч цаашид хуульчдын олон улсын эрх зүйн онолын мэдлэг, эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх арга зүй, дадлагыг дээшлүүлэх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Мөн эрх зүйч, хуульчдын дунд олон улсын эрх зүйд холбогдох дотоодын хууль тогтоомжид анализ, дүгнэлт хийх, шүүхийн шийдвэрт эрх зүйн шүүмж бичих, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал, хэлэлцүүлэг өргөн өрнүүлэх нь чухал байна. Ийнхүү олон талын эх сурвалж, мэдээлэл байгаа нөхцөлд шүүгч өөрийн итгэл үнэмшлээр тухайн олон улсын гэрээг хэрэглэх, эс хэрэглэх талаар баттай үндэслэл, тайлбар гаргахад илүү дөхөмтэй байх юм.

Олон улсын гэрээг хэрэглэх тал дээр Үндсэн хуулийн заалтууд зөрчилдөөнтэй гэх асуудал байхгүй ба харин Олон улсын гэрээний тухай хууль болон Дээд шүүхийн холбогдох тогтоолыг илүү боловсронгуй томьёолох, материаллаг ба процессын хэм хэмжээнд нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулах хэрэгцээ шаардлага байна гэж үзэж байна. Ийнхүү хууль тогтоомжийн нэмэлт, өөрчлөлтийг оновчтой хийхийн зэрэгцээ шүүгч, өмгөөлөгчдийн эрх зүй хэрэглэх арга зүйн мэдлэг, дадлага сайжирсан нөхцөлд олон улсын гэрээг дотоодын шүүхэд хэрэглэх тал дээр дэвшил гаргах боломж нээгдэнэ. Олон улсын гэрээ, эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэх явдлыг дэмжих нь манай улсын шүүх эрх мэдлийн салбарт дэвшил авчрах төдийгүй хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн өөр нэгэн боломжит механизмыг хэрэглэх соёл иргэдийн дунд төлөвших нэг боломж юм.

ХАВСРАЛТ 1

Mothers of Srebrenica v Netherlands and United Nations

1995 оны 06 дугаар сард Босниа Герцогевинд байрлах Сребреникагийн “Аюулгүйн бүс”-ийг Боснийн Серби арми халдан довтолж эзэлсний улмаас Боснийн Муслим шашинтай 8,000-10,000 иргэн амь насаа алдсан байна. Тус “Аюулгүйн бүс “ нь 1993 оны 06 дугаар сарын 04-ний өдрийн НҮБ-ийн Аюулгүйн Зөвлөлийн 836 дугаар тогтоолын дагуу НҮБ-ийн Энхийг сахиулах хүчний хамгаалалтад байсан юм. Тухайн үед НВУ-ын цэргийн анги Сребреникад байрлаж байжээ. Хохирогчдын нэрийн өмнөөс тэдгээрийн ар гэрийнхэн болон “Сребреникагийн ээжүүд” (Mothers of Srebrenica) сан нь НҮБ болон НВУ-ын эсрэг нэхэмжлэлийг Гаагийн Дүүргийн

шүүхэд гаргасан байна. Тэд хариуцагчдыг олон улсын хүмүүнлэгийн эрх зүй, олон улсын хүний эрхийн эрх зүй (international human rights law)-н дагуу хувь хүмүүсийг хамгаалах үүрэг болон Төрлөөр устгах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, тийм гэмт хэрэг үйлдэгчдийг шийтгэх тухай конвенцийн дагуу төрлөөр устгах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үүргээ зөрчсөн гэж үзсэн байна. Гаагийн Дүүргийн болон Давж заалдах шатны шүүхүүд НҮБ-ийг шүүхийн дархан эрхтэй хэмээн үзэж нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон байна. Дээрх шийдвэрийг үл зөвшөөрч “Сребреникагийн ээжүүд сан” Дээд шүүх (Supreme Court)-д 2012 оны 04 дүгээр сарын 13-ны өдөр давж заалдсан. Ингэхдээ 2 үндэслэл гаргаж тавьсан байна. 1-рт, НҮБ-д шүүхийн дархан эрх олгох нь Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай конвенц (1953)-ын 6 дугаар зүйл, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966)-ын 14 дүгээр зүйлд заасан шүүхэд хандах эрхийг[55] зөрчинө. 2-рт, НҮБ нь төрлөөр устгах болон хүний үндсэн эрхийн бусад ноцтой зөрчилд буруутгагдаж байгаа учраас дархан эрх эдлэхгүй гэж үзсэн байна.[56]

НҮБ-ийн Эрх ямба болон дархан эрхийн тухай конвенц (the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946)-ийн 2 дугаар зүйлд НҮБ-ийн дүрэм (1945)-ийн 105 дугаар зүйлийг үндэслэн тус байгууллагад шүүхийн харьяаллаас ангид байх туйлын дархан эрх (absolute immunity from jurisdiction)-ийг олгосон. Тэдгээрийг энд авч үзвэл НҮБ-ын дүрмийн 105 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “НҮБ гишүүн бүрийнхээ нутаг дэвсгэр дээр зорилгоо биелүүлэхэд шаардагдах эрх ямба, дархан эрхийг эдэлнэ; НҮБ-ын Эрх ямба болон дархан эрхийн тухай конвенцийн 2 дугаар зүйлд “НҮБ нь өөрийн дархан эрхээс илэрхий татгалзсанаас бусад тохиолдолд дотоодын шүүхийн харьяалалд үл хамаарна.” гэж тус тус заасан байна. 2007 оны 08 дугаар сарын 17-ны өдөр НҮБ нь Нидерланд улс дахь байнгын төлөөлөгчийн газраараа дамжуулан өөрийн дархан эрхээсээ татгалзах ямар ч хүсэл зориггүй байна хэмээн мэдэгджээ. 2012 оны 04 дүгээр сарын 13-ны өдөр Дээд шүүх хэргийг хянан үзээд НҮБ-ын дүрмийн 103 дугаар зүйл (энэ дүрэмд заасан гишүүн улсын үүрэг болон бусад олон улсын гэрээгээр тогтоосон үүргийн хооронд зөрчилдөөн гарсан тохиолдолд дүрэмд заасан үүрэг давуу хүчин чадалтай байна)-д тулгуурлан “НҮБ-ын гишүүн улсын хувьд өөр нэг олон улсын гэрээнд заасан үүрэг нь түүний НҮБ-ын дүрмийн дагуу хүлээсэн үүрэгтэй зөрчилдвөл тухайн олон улсын гэрээ нь НҮБ-ын дүрмээс өмнө, хойно байгуулагдсан, мөн бүс нутгийн хэлэлцээр эсэхээс үл хамааран НҮБ-ын дүрэмд заасан үүрэг тэргүүн эгнээнд заавал биелэгдэх давуу хүчин чадалтай байна. Иймд НҮБ нь дотоодын шүүхийн харьяалалд хамаарахгүй байх шүүхийн дархан эрх эдэлнэ.” хэмээн үзсэн байна[57].

ХАВСРАЛТ 2

The Residents Association for Action against Aircraft Nuisance v. The Executive of Hillegersberg-Schiebroek Sub-Muncipality

1997 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр Зестиенховен Роттердам хотын Зестиенховен Нисэх онгоцны буудлаас Хиллегерсберг-Шиеброкын Орон нутгийн дүүргийн захиргаанд нэгэн мэдэгдэл хүргүүлжээ. Тэрхүү мэдэгдэлд 1996 оны 05 дугаар сард Иргэний нисэхийн удирдах газрын авсан арга хэмжээ (онгоцны

[55] Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 14 дүгээр зүйлд “Шүүх ба тусгай шүүхийн өмнө бүх хүн тэгш эрхтэй. Хүн бүр өөрт тулгасан эрүүгийн хэргийг хянан хэлэлцүүлэх буюу иргэний нэхэмжлэлийн хүрээнд эрх, үүргээ тодорхойлуулахдаа хуулийн дагуу байгуулагдсан эрх бүхий, хараат бус, тал үл харах шүүхээр нээлттэй, шударгаар шүүлгэх эрхтэй.” хэмээн заасан байна.

[56] Nederlandse Jurisprudentie.2012.1999.

[57] Spijkers, 2012. p. 385.

буудлын ойролцоох Шиеброкын болон Вилгенпласын цэцэрлэгт хүрээлэнгүүдэд ихээхэн хэмжээний мод тарьсан) нь нисэх онгоцны буудлын 06-24 нислэгийн зурвас газар 2 хувийн налуутайгаар нэвтрэхэд хүргэж, агаарын тээврийн аюулгүй байдалд аюул учруулж байгааг онцолсон байна. Захиргаа уг мэдэгдлийг хүлээн авч онгоцны буудлын нислэгийн аюулгүй байдалд хүндрэл учруулж буй моддыг унагаах шийдвэр гаргажээ. Энэ шийдвэрийг орон нутгийн иргэд эсэргүүцсэн байна. Харин нисэх онгоцны буудлын зүгээс энэхүү шийдвэр нь Олон улсын Иргэний нисэхийн конвенц, тэр дундаа Олон улсын Иргэний нисэхийн байгууллагын Зөвлөлөөс баталсан тогтоолд заасан агаарын тээврийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг (Олон улсын Иргэний нисэхийн конвенцийн 14 дүгээр хавсралтын 4.2.23 дугаар зүйл)-тэй нийцэж байна хэмээн үзсэн. Гэхдээ Олон улсын Иргэний нисэхийн байгууллагын тогтоол Нидерланд улсад хэвлэгдээгүй байжээ. Роттердамын Дүүргийн шүүх хэргийг хянан үзээд “Конвенцийн 14 дүгээр хавсралтын 4.2.23 дугаар зүйл нь Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд заасны дагуу хэвлэгдээгүй учраас шүүхээс шууд хэрэглэж хэрэг маргаан шийдвэрлэх боломжгүй хэдий ч энэ нь Нидерланд улс олон улсын эрх зүйн дагуу хүлээсэн үүргээ заавал биелүүлэх нөхцөл байдлыг өөрчлөхгүй юм. Энэхүү заалттай зөрчилдсөн дотоодын зохицуулалт байхгүй бөгөөд Нидерланд улсын эрх зүйн тогтолцоонд хүчин төгөлдөр үйлчилнэ. Энэ нь Нидерланд улсын хууль тогтоох болон захиргааны байгууллагууд төрийн ямар түвшний байгууллага байхаас үл хамааран тус тусын эрх мэдлийн хүрээнд конвенцийн 14 дүгээр хавсралтын 4.2.23 дугаар зүйлийг биелүүлэх үүрэгтэй.” гэж шийдвэрлэсэн байна.[58]

ХАВСРАЛТ 3

- 1999 онд Свердловск мужийн засгийн газрын төлбөр, тэтгэмж олгохтой холбогдон нэгэн маргаан үүссэн байх бөгөөд тухайн үед ОХУ нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын конвенцийн “Нийгмийн аюулгүй байдлын хамгийн бага стандарт”-д (1995 №102) /*Social Security (Minimum Standards) Convention*/ нэгдэн ороогүй байсан байна. Шүүхээс ОХУ-ын эрх зүйн тогтолцоонд тус олон улсын гэрээ нь инкорпораци хийгдээгүй учраас Холбооны Улсын “Хүүхэдтэй иргэдэд олгох төрийн төлбөр, тэтгэмж” хуулийг мөрдөнө гэж тогтоожээ.

- 2004 оны 2 сарын 6-нд Екатеринбург хотын Киров дүүргийн 6 дугаар тойргийн шүүхэд Свердловск мужийн Төв шуудангийн алдагдсан ачааны талаарх хэргийг шийдвэрлэжээ. Төв шуудан нь Дэлхийн шуудан холбооны конвенцыг ашиглахыг оролдсон байна. Екатеринбург хотын Киров дүүргийн давж заалдах шатны шүүхээс хараахан нэгдэн ороогүй олон улсын гэрээг шүүх хэрэглэхгүй хэмээн тус конвенцийг хэрэглэхээс татгалзсан байна. Шүүхээс тогтоохдоо: Хариуцагч нь олон улсын гэрээний хүчин төгөлдөр, албан ёсны хэвлэсэн баримт бичгийг нотолгоо болгож чадаагүй байна гэж тогтоожээ.

- ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд ОХУ-ын Эрүүгийн процессын хуулийн 81, 86 дугаар зүйлүүд нь Үндсэн хуульд заасан эрхийг зөрчсөн талаар 2 нэхэмжлэгч нэхэмжлэл гаргасан байна. Шүүхээс тус нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан байна учир нь энэхүү нэхэмжлэл “Мөнгө угаах гэмт хэргийн эх үүсвэрээс олсон орлогыг хураах, битүүмжлэх, илрүүлэх, хөрөнгийг хураах” ба “Олон улсын зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг” зэрэг конвенцид хамаарах бөгөөд шүүхээс тус конвенцуудад нэгдэн орсон, соёрхон баталсан, хүчин төгөлдөр болсон өдрийг нарийвчлан харгалзан үзэж хэргийг шийдвэрлэсэн байна.

- ОХУ-ын Арбитрийн дээд шүүхээс доод шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн хоёр өөр төрлийн хэргийг хүчингүй болгож байжээ. Арбитрийн шүүхийн тэргүүлэгчид тогтоохдоо энэ хэрэг нь Женевийн “Хөлөг онгоцыг бүртгэх журам” конвенцийн дагуу

[58] Schrijver,(editors), 2002. p. 344.

(1986) шийдвэрлэгдэх боловч ЗХУ-ын хууль тогтоомж болон ОХУ-ын одоогийн мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн аль алинд нь тус хэргүүдэд энэ конвенцийг хэрэглэх талаар ямар нэг үндэслэл байхгүй байна гэжээ. Арбитрийн шүүхийн тэргүүлэгчид тухайн үед уг конвенцийг ОХУ-д хүчин төгөлдөр болгож гарын үсэг зуран, соёрхон баталсан хууль гаргаагүй байсан гэсэн үндэслэлээр дээрх хэргийг хүлээж аваагүй байна.

- Ишим хотын шүүхээс эцэг эхчүүд өргөж авсан хүүхдийнхээ төрсөн он, сарыг өөрчилж болох эсэх талаар гаргасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан байна. Тюмен мужийн шүүхээс тогтоохдоо ОХУ-ын гэр бүлийн хуулийн 135.1-р зүйл нь ОХУ-ын Үндсэн хууль ба "Хүүхдийн эрхийн конвенц"-той зөрчилдөж байна. Энэхүү конвенцийн дагуу хүүхдийн төрсөн он, сарыг өөрчлөх эрх эцэг эхэд олгогдсон ба ОХУ-ын гэр бүлийн хууль нь иргэний эрхийг хязгаарласан учраас тус хуулийн заалтыг мөрдөхгүй гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл шүүхээс хэрэв хууль тогтоомжууд нь олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн тохиолдолд олон улсын гэрээг давуу хүчин чадалтай гэж хүлээн зөвшөөрсөн байна.[59]

ХАВСРАЛТ 4

Монако Гүнж

1990-д оны эхээр Монако Вант улсын гүнж Каролине Европын олон улс орны шүүхийн тусламжтайгаар шар хэвлэл мэдээллийн эсрэг өөрийнх нь хувийн амьдралын талаарх фото зургийг олон нийтэд түгээж нийтлэхийг зогсоохыг оролджээ. Мөн гүнж Каролине Германы шүүхээр энэхүү шар хэвлэлээр цацагдаж байгаа өөрийн хувийн зургуудыг ахин цаашид нийтлэхгүй байхыг олон удаа шаардсан боловч гүнж Каролине үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрээр өөрөө буруутгагдан хоцорчээ. Тиймээс гүнж Каролине Европын хүний эрхийн шүүхэд Герман улс олон улсын гэрээг зөрчиж байна хэмээн ханджээ. 1999 оны 12-р сарын 15-нд Германы үндсэн хуулийн шүүх шийдвэр гаргахдаа эхлээд Гүнж Каролинийн хувийн нууц хуулиар хадгалагдах ёстой гэсэн эрх зүйн зарчим болон хэвлэл мэдээллийн чөлөөтэй байх тухай эрхийг дэнслэн шийдвэрээ гаргажээ. Үүнд: Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэртээ гүнжийн фото зураг гэр бүлийн нандин холбоог харуулсан зураг биш болохоор гүнжийн хувийн эрх, Үндсэн хуулийн 6-р зүйл болох гэр бүлийг хамгаалах заалтаар илүү хамгаалагдах шаардлагагүй гэж үзсэн байна. Мөн тус шүүх шийдвэртээ Зохиогчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн /Kunsturhebergesetz/ заалтууд Үндсэн хуультай зөрчилгүй. Тиймээс тус хуулийн § 22 ба 23-т зүйлд тулгуурлан гаргасан шүүхийн шийдвэр Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэжээ[60]. Энэ хуулийн § 22 ба 23-т фото зургийг олон нийтэд ямар нөхцөлийн дор олон нийтэд түгээж болох талаар зааварласан ба шийдвэр гаргасан шүүхүүд эдгээр заалтуудыг ашиглажээ. Үндсэн хуулийн шүүх нь шийдвэртээ "туйлын" болон "харьцангуй" хувь хүн гэж хуваасан ба гүнж олон нийтийн дунд байдаг хүн учир "туйлын" хувь хүн гэсэн бүлэгт орох ба эдгээр бүлэгт хамрагдсан хүмүүс өөрсдийн фото зургийг олон нийтэд нийтлэгдэхэд зөвшөөрөх нь зүй ёсны гэж үзжээ. Эцсийн дүнд Үндсэн хуулийн шүүх гүнжийн хувийн орон зайн эрх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний дараа орно гэж үзсэн байна. Харин Европын хүний эрхийн шүүх үзэхдээ гүнж олон нийтийн танил хүн ч гэсэн хувийн нууцтай байх эрхтэй ба эдгээр зургууд нь гүнжийн хувийн амьдралыг харуулсан бөгөөд гүнжийг мэдээгүй байхад түүний зөвшөөрөлгүй авсан байна гэжээ. Европын хүний эрхийн шүүх нь дотоодын шүүхүүдийн болон үндсэн хуулийн шүүхийн гаргасан шийдвэр нь "туйлын" болон "харьцангуй" хувь хүн гэж ялгаж үзсэн нь хангалтгүй хэмээсэн бөгөөд ийм дүгнэлтээр гүнжийн хувийн амьдралын нууцыг сахин хамгаалах нь

[59] Marochkin,2007.page 14.

[60] BverfGE 101, 361 ff. (1. Senat).

зохисгүй гэжээ. Мөн тус шүүхийн үзэж байгаагаар өөр хоорондоо зөрчилдөж байгаа эрхүүд нь зөв зүйтэйгээр дэнслэгдэж шийдэгдээгүй тул Европын хүний эрхийн конвенцийн 8-р (хувийн болон гэр бүлийн амьдралыг хамгаалах) зүйл зөрчигдсөн хэмээн үзжээ.[61] Олны танил болсон одуудын зөвшөөрөлгүй хувийн амьдралын фото зургийг олон нийтэд дэлгэх нь Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрээр хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байна. Ингэж үзсэний улмаас Европын хүний эрхийн шүүх, Германы үндсэн хуулийн шүүхээс ондоо шийдвэр гарган хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөт байдал гүнжийн хувийн орон зайн эрхийн дараа орно гэж үзжээ. Хэдийгээр дотоодын дээд шүүх болон Үндсэн хуулийн шүүхийн гаргасан шийдвэр улсдаа хүчин төгөлдөр ч Европын хүний эрхийн шүүхийн гаргасан шийдвэр нь энэ шүүхийн эсрэг гаргасан шийдвэртэй шүүхүүд өөрсдийн эрх зүйн бодлогоо өөрчилхөд нөлөөлдөг байна.

ХАВСРАЛТ 5

Казим Гөргүлү

Казим Гөргүлү нь Герман улсад амьдран суудаг Турк улсын иргэн бөгөөд гэр бүлийн талаарх маргаанаар төрсөн хүүгээ асран хамгаалах эрхийг олж авах гэж олон жил шүүхджээ. Гөргүлү нь хүүгийн ээжтэй гэрлээгүй байсан ба хүүгийн эхээс салсны дараа хүүгээ 1999 оны 8-р сард төрсөн гэдгийг мөн оны 10-р сард мэджээ. Харин хүүгийн эх төрснийхөө маргааш нь хүүгийн эцгийн зөвшөөрөлгүй хүүхдээ үрчлүүлэхээр нэгэн асран хамгаалах гэр бүлд өгсөн байна. Үүнээс үүдэн Гөргүлүгийн хүүгийнхээ талаарх асран хамгаалах эрхийг өөртөө шилжүүлэн авах маргаан үүсжээ.

Энэ талаар иргэний анхан шатны шүүх хүүхдийн асран хамгаалах эрхийн тухай Гөргүлүгийн талд шийдсэн боловч уг шийдвэр нь хэд хэдэн удаа орон нутгийн дээд шүүхээр няцаагджээ. Энэ маргааны талаар Европын хүний эрхийн шүүх мөн үндсэн хуулийн шүүхүүд тус тус шийдвэр гаргажээ. Европын хүний эрхийн шүүх шийдэхдээ Гөргүлү хүүгийн эцгийн хувьд түүнтэй ойр дотно харьцах болон хүүхдээ асран хамгаалах эрхтэй гэж үзжээ. Мөн энэ эрхийг зөрчин шийдвэр гаргасан шүүх Европын хүний эрхийн конвенцийн 8-р зүйл (хувийн болон гэр бүлийн амьдралыг хамгаалах)-тэй харшилна гэжээ. Гэвч орон нутгийн дээд шүүх шийдвэртээ Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг үл харгалзан анхан шатны шүүхийн Гөргүлийн талд гаргасан шийдвэрийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Үндэслэлдээ, тус шүүх Герман улс нь олон улсын субьект гэдэг утгаараа Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэр болон гэрээний заалтыг дагаж мөрдөх ёстой. Харин шүүх бол хууль сахиулах байгууллага бөгөөд бусдаас хараат бус гэсэн утгаараа дотоодын шүүхийн шийдвэрт олон улсын гэрээнд тусгагдсан 8-р зүйл харшилж байгаа эсэх ямар ч хамаагүй юм гэжээ. Орон нутгийн дээд шүүх Гөргүлийн эсрэг ингэж шийдсэний дараа Гөргүлү түүний үндсэн эрх зөрчигдөж байна хэмээн Үндсэн хуулийн шүүхэд ханджээ. Үндсэн хуулийн шүүх харин орон нутгийн дээд шүүх шийдвэр гаргахдаа Үндсэн хуулийн 6-р (гэр бүлийн үндсэн эрх) зүйл мөн эрх зүйт төрийн зарчмыг зөрчсөн байна гэж үзэн хүчингүйд тооцжээ.

ХАВСРАЛТ 6

Олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх асуудлаар шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд явуулсан санал асуулга

Судалгааны мэдээлэл цуглуулалт: Өмгөөлөгчдийн санал асуулгыг цахим хэлбэрээр буюу нийт 1411 өмгөөлөгчийн и-мэйл хаяг руу судалгааны линк илгээж 2014 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрөөс 12 дугаар сарын 01 өдөр хүртэлх хугацаанд

[61] EGMR NJW 2004, 2647, 2649 f.

цугларсан нийт 55 оролцогчийн мэдээлэлд боловсруулалт хийв. Шүүгчдийн санал асуулгыг ШЕЗ-ийн дэмжлэгтэйгээр Улаанбаатар хотын шүүхүүдийн шүүгч нарыг бүрэн хамруулах төлөвлөгөөтэйгөөр шүүхийн тамгын газруудад хүргүүлж 2014 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдрөөс 11 дугаар сарын 25-ны өдрийн хооронд цуглуулсан мэдээлэлд боловсруулалт хийв.

СУДАЛГААНЫ ДҮН /Өмгөөлөгч. ∑=55/

Суурь мэдээлэл

1. Таны нас

№		Тоо	Хувь
1	27-30 нас	10	18.2
2	31-35 нас	8	14.5
3	36-40 нас	13	23.6
4	41-45 нас	7	12.7
5	46-50 нас	7	12.7
6	51-55	3	5.5
7	56-60	5	9.1
8	61 ба түүнээс дээш	2	3.6

2. Өмгөөлөгчөөр ажилласан нийт жил

№		Тоо	Хувь
1	2 хүртэлх жил	27	49.1
2	3-5 жил	6	10.9
3	6-10 жил	12	21.8
4	11-15 жил	5	9.1
5	16-20 жил	3	5.5
6	21 ба түүнээс дээш	2	3.6

Олон улсын гэрээний талаарх мэдлэг мэдээлэл

3. **Шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудлаар аль байр суурийг дэмжиж байна вэ?**

№		Тоо	Хувь
1	Нэгэнт нэгдэж орсон гэрээг бүх шатны шүүхэд хэрэглэх ёстой	13	50
2	Үндэсний эрх зүйн зохицуулалт байхад хангалттай	2	2.7
3	**Шүүхийн ажиллагаанд олон улсын эрх зүйн мэргэшсэн шинжээч ажиллуулах шаардлагатай**	11	42.3

4. **Таны бодлоор Монгол Улсын олон улсын гэрээ ямар шинжийг агуулсан бол шүүх хэрэглэх вэ?**

№		Тоо	Тохиолдлын хувь
1	Үндсэн хуульд харшлаагүй	11	73,3

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2	Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон баталсан хууль хүчин төгөлдөр болсноор	10	66,7
3	Монгол Улсын олон улсын гэрээний эх бичвэр албан ёсоор нийтлэгдсэнээр	6	40,0
4	Дотоодын хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шаардсан заалтгүй	4	26,7
5	Эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдэд шууд эрх, үүрэг үүсгэх чадалтай	5	33,3

5. **Олон улсын гэрээний хүчинтэй байх хугацаа, гэрээнд оролцогч улсын бүрэлдэхүүн зэрэг асуудлаар хаана хандвал зохимжтой гэж үзэж байна вэ?**

№		Тоо	Тохиолдлын хувь
1	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	1	7,7
2	Улсын дээд шүүх	3	23,1
3	Гадаад харилцааны яамны Гэрээ, эрх зүйн газар	8	61,5
4	Хууль зүйн яам	6	46,2
5	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн	0	0,0
6	Бусад /бичнэ үү/	1	7,7

6. **Монгол Улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухайд өөрийн мэдлэгийн төвшинг үнэлнэ үү?**

№		**Тоо**	**Хувь**
1	Сайн	5	33,3
2	Дунд	9	60,0
3	Тааруу	1	6,7

7. **Та өмнө нь Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэн хэрэг, маргаан шийдвэрлэж байсан уу?**

№		**Тоо**	**Хувь**
1	Тийм	8	57,1
2	Үгүй	6	42,9

8. **Хэрэв тийм бол хэдэн удаа Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэн хэрэг, маргаан шийдвэрлүүлж байсан бэ?**

№		**Тоо**	**Хувь**
1	1 удаа	5	62,5
2	2-4 удаа	3	37,5
3	5 болон түүнээс дээш удаа	0	0,0

9. **Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэсэн хэргийн хувьд?**

№		**Тоо**	Тохиолдлын хувь

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

1	Иргэний хэрэг	6	66,7
2	Эрүүгийн хэрэг	3	33,3
3	Захиргааны хэрэг	1	11,1

10. **Хэрвээ олон улсын гэрээг хэрэглэн шүүхийн шийдвэр гаргуулж байсан бол шийдвэрийн ямар хэсэгт олон улсын гэрээний заалт тусгагдаж байсан бэ?**

№		**Тоо**	Тохиолдлын хувь
1	Үндэслэл хэсэгт	4	50,0
2	Тогтоох хэсэгт	1	12,5
3	Тусгалгүйгээр хэрэглэж байсан	4	50,0

11. **Олон улсын гэрээг хэрэгцээ шаардлага тулгарсан үед шүүхэд хэрэглэхгүй байгаа шалтгааныг юу гэж үзэж байна вэ?**

№		**Тоо**	Тохиолдлын хувь
1	Орчуулга ойлгомжгүй учир	4	28,6
2	Албан ёсоор нийтлэгдээгүй учир	6	42,9
3	Хэрэглэх хууль зүйн үндэс нь тогтоогүй	4	28,6
4	Шүүх бүрэлдэхүүн, шүүх хуралдаанд оролцогчдын олон улсын эрх зүйн зохих мэдлэг дутмаг	10	71,4
5	Хэрхэн хэрэглэх талаар аргачлал, зааварчилгаа хангалтгүй	9	64,3
6	Олон улсын гэрээний сургалт, мэдээлэл, сурталчилгаа хангалтгүй	10	71,4

12. **“Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухай” УДШ-ийн тогтоолын агуулга таньд ойлгомжтой байдаг уу?**

№		**Тоо**	**Хувь**
1	Ойлгомжтой	7	46,7
2	Ойлгоход бэрхшээлтэй	6	40,0
3	Ойлгомжгүй	2	13,3

13. Тус тогтоолын ач холбогдлыг үнэлнэ үү.

	Бүрэн санал нийлж байна	**Зарим талаар санал нийлж байна**	**Огт санал нийлэхгүй байна**	**Хэлж мэдэхгүй байна**
1. Шүүх зөвхөн Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудлыг тусгасан	20	20	20	40
2. Олон улсын гэрээ нь үндэсний хууль тогтоомжоос давуу байдлаар шүүхэд хэрэглэгдэх ёстойг илэрхийлсэн		25	25	50

хуульзүйн үндэсний хүрээлэн
www.ni.gov.mn

3. Үндэсний шүүхэд олон улсын гэрээг заавал хэрэглэх талаар үүрэг болгосон			50	50
4. Олон улсын гэрээний өөрөө хэрэгжих шинжийг бүрэн тодорхойлсон		50		50
5. Олон улсын гэрээг хэрэглэх зарчмыг тогтоосон		75		25
6. Олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэх талаар аргачлалыг хангалттай тусгасан		50		50
7. Олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг хэрэглэх асуудал орхигдсон				
8. Олон улсын гэрээ албан ёсоор нийтлэгдээгүй бол шүүх хэрэглэхгүй гэсэн заалт хэрэглээг шууд бууруулдаг			75	25
9. Олон улсын гэрээг хэрэглэх алхам, аргачлал, шийдвэрт хэрхэн тусгах зэрэг асуудлыг тогтоолд оруулах шаардлагатай		100		
10. Тогтоолыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага бий	80	20		
11. Тогтоолыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой арга хэмжээ /хэрэглэх аргачлал, сургалт, сургалтын гарын авлага боловсруулах зэрэг/ шаардлагатай	80		10	10

14. Таны бодлоор Монгол Улсын олон улсын гэрээ, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхэд хэрэглэхтэй холбоотойгоор ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ?

№	
1	туршлага багатай
2	Олон улсын гэрээг гадаадын хөрөнгө оруулалттай хувийн компани аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагаанд хэрхэн тусгасан талаар тодорхой мэдээллийг сайн өгөх хэрэгтэй гэж бодож байна. Учир нь: Хятад эзэнтэй компани Монголд уул уурхайн компани байгуулахдаа хэд хэдэн охин компанитай байдаг. Гэтэл охин компаниуд нь татвар төлдөггүй, толгой компани хотод байгаа болохоор уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж байгаа орон нутагт татвар төлөхгүй, хотод ч төлөхгүй байгааг олон улсын гэрээнд тусгасан зүйл байдаг болов уу энэ тал дээр ойлгомжгүй бэрхшээлтэй байдаг.
3	гэрээг нэг мөр ойлгож хэрэглэх
4	хэрхэн хэрэглэх талаар мэдлэг дутуу шийдсэн хэргийн тоо цөөн учир эргээд хор уршгийг нь сайн мэдэхгүй
5	Гадаад хэлний мэдлэг
6	орчуулга, практик хэрэглээ
7	ойлголт муу шүүгчийн чадвар бас муу
8	олон улсын гэрээг хүртээмжтэй болгох хэрэгтэй

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

9	Шүүгчдийг бэлтгэхдээ ойлголтыг маш сайн өгөх хэрэгтэй. ОУ-ын гэрээний заалт ярихаар тэнгэрээс буу гэдэг. Уул нь би л хөрсөн дээрээ байгаа тэд бидэнтэй адил болох хэрэгтэй байна.
10	шүүгч өмгөөлөгч, зохигчид мэддэггүй учир хэрэглэдэггүй

15. Олон улсын гэрээ, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхэд хэрэглэхэд дотоодын хууль тогтоомж саад болж байна уу?

№		Тоо	Хувь
1	Тийм	3	20,0
2	Үгүй	7	46,7
3	Хэлж мэдэхгүй байна	5	33,3

16. Хэрвээ тийм бол олон улсын гэрээг шүүхэд хэрэглэх тухайд зөрчилдөж буй дотоодын хууль тогтоомж, зүйл заалтыг нэрлэнэ үү?

№	
1	сайн мэдэхгүй байна
2	хэлж мэдэхгүй байна
3	мэдэхгүй
4	иргэний хууль хүүхэд үрчлэлтэй холбоотой заалт
5	Иргэний хууль
6	нэрлэх боломжгүй учир нь тийм хууль тогтоомж, зүйл заалт байхгүй
7	эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцийн заалттай эрүүгийн хуулийг нийцүүлэх
8	зөрчилдөхгүй харин дэвшилттэй заалтууд байдаг

17. Дээрх бэрхшээлийг шийдвэрлэх арга замын талаар саналаа хуваалцана уу?

№	
1	зөвлөмжийг тодорхой болгох сургалт сурталчилгаа хийх
2	шүүгч нарын мэдлэгийг дээшлүүлэх
3	мэргэшсэн хуульч шаардлагатай
4	Нэмэлт өөрчлөлт оруулах
5	төрийн болон хувийн хэвшлийн бүх байгууллага, албан тушаалтнууд, иргэдэд зориулан төрөөс сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах, зөрчил гаргасан этгээдэд хариуцлага ногдуулдаг тогтолцоо, механизм бий болгон ажиллуулах
6	Үндсэн хуулиа баривал саад болох үндэслэлгүй
7	нэгдэн орсон бол дотоодын хууль тогтоомжийг нэн даруй нийцүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх.
8	олон улсын гэрээний талаар сургалт сурталчилгаа, аргачлал бэлдэж хуульчдад таниулах
9	төрийн болон хувийн хэвшлийн бүх байгууллага, албан тушаалтнууд, иргэдэд зориулан төрөөс сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах, зөрчил гаргасан этгээдэд хариуцлага ногдуулдаг тогтолцоо, механизм бий болгон ажиллуулах

хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhrc.gov.mn

СУДАЛГААНЫ ДҮН /Шүүгч. ∑=71/

Суурь мэдээлэл

1. Та аль шүүхэд ажилладаг вэ?

№		Тоо	Хувь
1	Эрүү	33	46.5
2	Иргэн	29	40.8
3	Захиргаа	9	12.7

2. Та аль шатны шүүгч вэ?

№		Тоо	Хувь
1	Анхан	70	98.6
2	Дунд	1	1.4
3	Дээд		

3. Шүүгчээр ажилласан нийт жил

№		Тоо	Хувь
1	2 хүртэл жил	20	28.6
2	3-5 жил	9	12.9
3	6-10 жил	25	35.7
4	11-15 жил	6	8.6
5	16-20 жил	2	2.9
6	21-25 жил	5	7.1
7	26 болон түүнээс дээш жил	3	4.3

Олон улсын гэрээний талаарх мэдлэг мэдээлэл

4. Шүүхэд олон улсын гэрээг хэрэглэх асуудлаар аль байр суурийг дэмжиж байна вэ?

№		Тоо	Хувь
1	Нэгэнт нэгдэж орсон гэрээг бүх шатны шүүхэд хэрэглэх ёстой	57	80.3
2	Үндэсний эрх зүйн зохицуулалт байхад хангалттай	4	5.6
3	Шүүхийн ажиллагаанд олон улсын эрх зүйн мэргэшсэн шинжээч ажиллуулах шаардлагатай	10	14.1

5. **Таны бодлоор Монгол Улсын олон улсын гэрээ ямар шинжийг агуулсан бол шүүх хэрэглэх вэ?**

№		Тохиолдлын хувь	Сонголтын хувь
1	Үндсэн хуульд харшлаагүй	77.1%	40.9%
2	Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон баталсан хууль хүчин төгөлдөр болсноор	67.1%	35.6%

ХУУЛЬЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

3	Монгол Улсын олон улсын гэрээний эх бичвэр албан ёсоор нийтлэгдсэнээр	17.1%	9.1%
4	Дотоодын хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шаардсан заалтгүй	7.1%	3.8%
5	Эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдэд шууд эрх, үүрэг үүсгэх чадалтай	15.7%	8.3%
6	Хэлж мэдэхгүй байна	4.3%	2.3%

6. **Монгол Улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухайд өөрийн мэдлэгийн төвшинг үнэлнэ үү?**

№		Тоо	Хувь
1	Сайн	14	19.7
2	Дунд	45	63.4
3	Тааруу	12	16.9

7. **Та өмнө нь Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэн хэрэг, маргаан шийдвэрлэж байсан уу?**

№		Тоо	Хувь
1	Тийм	35	49.3
2	Үгүй	36	50.7

8. **Хэдэн удаа Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэн хэрэг, маргаан шийдвэрлэж байсан бэ?**

№		Тоо	Хувь
1	1 удаа	17	50.0
2	2-4 удаа	13	38.2
3	5 болон түүнээс дээш удаа	4	11.8

9. **Хэрвээ олон улсын гэрээг хэрэглэсэн бол шүүхийн шийдвэрийн ямар хэсэгт олон улсын гэрээний заалт тусгагдаж байсан бэ?**

№		Тоо	Хувь
1	Үндэслэл хэсэгт	35	89.7%
2	Тогтоох хэсэгт	4	10.3%
3	Тусгалгүйгээр хэрэглэж байсан		

10. **Олон улсын гэрээг хэрэгцээ шаардлага тулгарсан үед шүүхэд хэрэглэхгүй байгаа шалтгааныг юу гэж үзэж байна вэ?**

№		Тохиолдлын хувь	Сонголтын хувь
1	Орчуулга ойлгомжгүй учир	21.2%	9.9%
2	Албан ёсоор нийтлэгдээгүй учир	19.7%	9.2%
3	Хэрэглэх хууль зүйн үндэс нь тогтоогүй	28.8%	13.5%
4	Шүүх бүрэлдэхүүн, шүүх хуралдаанд оролцогчдын олон улсын эрх зүйн зохих мэдлэг дутмаг	42.4%	19.9%

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

5	Хэрхэн хэрэглэх талаар аргачлал, зааварчилгаа хангалтгүй	56.1%	26.2%
6	Олон улсын гэрээний сургалт, мэдээлэл, сурталчилгаа хангалтгүй	42.4%	19.9%
7	Бусад	3.0%	1.4%

11. **Та тус тогтоолын ач холбогдлыг үнэлнэ үү?**

№		Бүрэн санал нийлж байна	Зарим талаар санал нийлж байна	Огт санал нийлэхгүй байна	Хэлж мэдэхгүй байна
1	Олон улсын гэрээг хэрхэн хэрэглэх талаар аргачлал хангалттай	11.8	55.9	14.7	17.6
2	Олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг хэрэглэх асуудал орхигдсон	13.2	54.4	8.8	23.5
3	Олон улсын гэрээг хэрэглэх алхам, аргачлал, шийдвэрт хэрхэн тусгах зэрэг асуудлыг тогтоолд оруулах шаардлагатай	13.2	54.4	8.8	23.5
4	Тогтоолыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага бий	40.6	44.9	1.4	13.0
5	Тогтоолыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой арга хэмжээ /хэрэглэх аргачлал, сургалт, сургалтын гарын авлага боловсруулах г.м/ шаардлагатай	61.8	29.4		8.8

ХУУЛЬ ЗҮЙН УЛСЫН ХҮРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

---o0o---

ХУУЛИЙН ОРЧУУЛГА БА ХЭРЭГ, МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ОРЧУУЛАГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

Нэг. Удиртгал

Энэхүү судалгааны ажлаар хууль зүйн орчуулга тэр дундаа хууль, гэрээ, олон улсын конвенц зэрэг эрх зүйн баримт бичиг орчуулга болон хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх гадаад улсуудын туршлагыг судалж, Монгол Улсад хэрэгжих боломжтой тодорхой санал боловсруулахаар зорилоо.

Улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүхий л салбарт гадаад харилцаа, хамтын ажиллагаа өргөжин хөгжихийн хэрээр манай улсад зорчих, дамжин өнгөрөх болон оршин суух гадаадын иргэдийн тоо олширч, тэдний хууль ёсны эрхийг хангах, хамгаалах асуудал чухлаар тавигдаж байна.[2] Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүний суурь эрхийг баталгаатай эдлэх үндсэн нөхцөл нь эх болон сайн мэддэг хэлээрээ оролцох, орчуулагчаар хангагдах эрх байдаг. Мөн адил шалтгаанаар Монгол Улсын хууль тогтоомжийг гадаад хэлнээ буулгах, олон улсын гэрээ, конвенцийг монгол хэлрүү орчуулах асуудал мөн л чухал шаардлагатай байна.

Иймд эрх зүйн баримт бичгийн орчуулга болоод хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн эрх зүйн байдлын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зорилгоор Монголын болоод гадаадын туршлагыг судаллаа.

Уг судалгааны ажилд орчуулагч-бичгийн орчуулга хийх хүн, хэлмэрч-аман орчуулга хийх хүн гэсэн утгаар хэрэглэж байгаа болно.

Хоёр. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт, нөхцөл байдал

Энэ бүлгээр Монгол Улс дахь эрх зүйн баримт бичгийн орчуулга болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийг хэрхэн сонгон шалгаруулж ирсэн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг судаллаа. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн эх сурвалжид эхлэлийн түргэвчилсэн үнэлгээ хийхийг зорилоо.

1.1 Эрх зүйн баримт бичгийн орчуулгын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсад хууль, гэрээ, олон улсын конвенц зэрэг эрх зүйн баримт бичгийн орчуулгын асуудал нь:

- хууль тогтоомжийн орчуулгыг хянан баталгаажуулах;
- олон улсын гэрээ, конвенцыг орчуулах, орчуулгыг хянан баталгаажуулах гэсэн хэлбэртэй байна.

А. Хууль тогтоомжийн орчуулгыг хянан баталгаажуулах

Монгол улсын зарим хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэрийн албан ёсны орчуулгыг эрхлэн гүйцэтгэх, хянах, хэвлэн нийтлэх, түгээх үүргийг Засгийн газрын 1993 оны 156-р тогтоолын дагуу Хууль зүйн яаманд хариуцуулсан бөгөөд уг тогтоол одоо ч хүчин төгөлдөр байна.

Засгийн газрын 156 дугаар тогтоолыг үндэслэн Хууль зүйн сайд, Гадаад харилцааны сайдын 1998 оны 139/158 дугаар хамтарсан тушаал, 2000 оны 20/06 дугаар хамтарсан тушаал, Хууль зүйн сайдын 2000 оны 207 дугаар тушаал, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2007 оны 27 дугаар тушаалаар тус тус хууль

[1] Тус судалгааг бодлогын судлаач Ч.Бат-Уянга ахалж, бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн, Э.Ганчулуун, Э.Туулайхүү нар гүйцэтгэв.

[2] Б.Энх-Амгалан “Шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулагчийн оролцоог чухалчлах нь”.

тогтоомжийн орчуулгыг хянан баталгаажуулах зөвлөл байгуулан холбогдох журмыг баталсан.

Уг журмын дагуу Хууль тогтоомжийн орчуулгыг хянан баталгаажуулах орон тооны бус зөвлөл нь захиалагчийн хүсэлтийн дагуу хууль тогтоомжийг эх хэлнээс гадаад хэлнээ, гадаад хэлнээс эх хэлнээ орчуулсан орчуулгыг хянан баталгаажуулах, захиалагчийн хүсэлтээр орчуулга хийх, эрх зүйн нэр томьёоны орчуулгыг жигдлэх, нэг мөр болгох үүрэгтэй. Зөвлөлийн ажлын алба нь Хууль зүйн яамны Гадаад хамтын ажиллагааны хэлтэс байна.

Хэдий зөвлөл хянан баталгаажуулахаар заасан ч шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулгын ажил эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авсан иргэдтэй 3 талт гэрээ байгуулан хянуулах, мөн Зөвлөлийн даргын шийдвэрээр байгуулагдсан ажлын хэсгээр хянуулсны дараа Зөвлөл баталгаажуулахаар журамд тусгажээ. Одоогийн байдлаар орчуулагчдад тусгай зөвшөөрөл олгохоо больсон тул орчуулгын ажил хийх албан ёсны гүйцэтгэгчгүй болсон гэсэн үг юм. 1993 оны 156-р тогтоол хүчин төгөлдөр тул уг харилцаа одоог хүртэл Хууль зүйн яамны эрх мэдлийн асуудал байх боловч бодит байдалдаа хуулиар Хууль зүйн сайдад уг харилцааг зохицуулах эрх хэмжээ олгоогүй байна гэсэн үндэслэлээр Хууль зүйн яамны удирдлагын зүгээс дээрх журмыг дагаж мөрдөхгүй бодлого баримталж ирсэн. Эдгээр шалтгааны улмаас эрх зүйн баримт бичгийн орчуулгын асуудал хариуцах эзэнгүй орхигдоод байгаа билээ.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад гадаад харилцаа, хамтын ажиллагаа тасралтгүй өргөжиж, хүрээгээ тэлсээр байгаатай холбогдуулан гадаадын хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгчид, хуулийн фирмүүдийн зүгээс шинээр батлагдаж буй хууль болоод хуулиудад оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн талаар ихээхэн анхаарч байна. Түүнчлэн, ХЗЯ болоод Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд хуулиудын орчуулгын талаар лавлах, шинээр орчуулуулах хүсэлт тогтмол ирдэг[3], мөн 2008 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Монголоос англи, орос хэлнээ орчуулан гаргасан Монгол Улсын бизнесийн хуулиудын эмхэтгэл(СД)-ийн эрэлт, хэрэгцээ байнга их, худалдаанд гараад удалгүй дууссан[4] зэрэг нь хуулиудыг орчуулах хэрэгцээ, шаардлага байгааг илтгэж байна.

Б. Олон улсын гэрээ, конвенцыг орчуулах, орчуулгыг хянан баталгаажуулах

Хууль, Улсын их хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т олон улсын гэрээний орчуулгыг гадаад хэргийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцан гүйцэтгэнэ гэж заасны дагуу Гадаад хэргийн яам, түүн дотроо тус яамны Гэрээ, эрх зүйн газар хариуцан ажиллаж байна.

Энэ заалтыг үндэслэн Хууль зүйн сайд, Гадаад харилцааны сайдын 1998 оны 139/158 дугаар хамтарсан тушаал, 2000 оны 20/06 дугаар хамтарсан тушаалаар хууль, олон улсын гэрээ орчуулах, шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулгын ажил эрхлэх хүсэлт гаргасан иргэн, хуулийн этгээдээс шалгалт авч, зөвшөөрөл олгох журмыг баталж байсан.

1.2 Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулиар тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр эрхлэх үйл ажиллагааг дурдсан бөгөөд хуулийн 15.5.2-т шүүх,

[3] Энэ хүсэлт эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд хуулиуд олноор батлагдах болсноос хойш эрс ихэссэн.

[4] ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн мэдээлэл, сурталчилгааны төвийн ахлах мэргэжилтэн Ч.Өнөрбаярын ярианаас.

хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулгын ажил эрхлэх нь тусгай зөвшөөрлөөр эрхлэх мэргэжлийн үйл ажиллагаа байсан юм. Тус зүйлд үндэслэн тусгай зөвшөөрлийг Хууль зүйн сайд, Гадаад харилцааны сайдын 1998 оны 139/158, 2000 оны 20/06, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2003 оны 165, 2007 оны 77 дугаар тушаалаар тус тус баталсан журмын дагуу Хууль зүйн яам олгож байсан.

Энэ журмын дагуу сонгон шалгаруулалтыг тухайн хэлний дүрмийн тест, орчуулга (шүүхийн шийдвэр, мөрдөн байцаагч болон прокурорын тогтоол) гэсэн хоёр үе шаттайгаар явуулж байсан бөгөөд шалгалт авах бүрэлдэхүүнийг Гадаад харилцааны яам, МУИС болон бусад байгууллагын төлөөлтэйгээр тухай бүрд нь томилж байв. Хууль зүйн яамны Гадаад хамтын ажиллагааны хэлтсээс сонгон шалгаруулалтыг 1998, 2000, 2003, 2005, 2007, 2009 онуудад тус тус нийт 6 удаа зохион байгуулж, тэнцэж тусгай зөвшөөрөл авсан иргэдийн нэрсийн жагсаалтыг бүх шатны шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагад хүргүүлж байсан.

2011 онд Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйл хүчингүй болсны дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2011 оны 61 дүгээр тушаалаар шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулгын ажил эрхлэх зөвшөөрөл олгох журам болон тус зөвшөөрлийг олгох чиг үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөлийн тухай өмнөх тушаалууд хүчингүй болж, тус яамнаас шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулгын ажил эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгохоо больсон. Үүнтэй уялдан, ЭБШХ, ИХШХШТХ-ийн шүүхээс томилогдсон орчуулагч, хэлмэрч нь тусгай зөвшөөрөлтэй байх тухай заалтууд хүчингүй болсон.

Дээрх хуулийн заалтууд хүчингүй болсноор шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулга хийхэд тусгай зөвшөөрөлтэй байх шаардлагагүй болсон. Өнөөдрийн байдлаар орчуулгын ажил эрхлэх харилцааг иргэд, аж ахуйн нэгжүүд хоорондоо гэрээ /ажил гүйцэтгэх гэрээ/ байгуулах замаар зохицуулж байна гэж үзэж болно.

ЭБШХ, ИХШХШтХ, ЗХШХШтХ-д шаардлагатай тохиолдолд процессын үйл ажиллагаанд орчуулагч, хэлмэрчийг оролцуулах тухай заалт байх бөгөөд ямар нэг тусгайлсан шаардлага байхгүй, зөвхөн орчуулга хийх, хэлмэрчлэх мэдлэг, чадвартай байх нөхцөл тавьжээ.

Иргэд тодорхой шалгуургүйгээр шүүх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд орчуулга хийж байгаа нь хэрэг хянан шийдвэрлэх процесс болон эрх бүхий байгууллагаас шийдвэр гаргахад нөлөөлж байгаа талаар гомдол, шүүмжлэл ХЗЯ-нд төдийлөн ирэхгүй байна. Харин зарим нэг хэлний орчуулагч олдохгүй байгаа тул орчуулагч томилж ирүүлэх, олж туслахад дэмжлэг үзүүлэх талаар дүүргийн шүүхүүдээс хүсэлт ирж байна.Энэ тохиолдолд ХЗЯ-ны зүгээс уг асуудал тус яамны эрх, үүргийн асуудал биш болсон талаар тайлбарлаж буцаадаг бөгөөд бодит байдалдаа шүүхүүд яаж зохицуулж буй нь тодорхойгүй.

Нөхцөл байдал:

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчид 1998-2011 онд

тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр ажилладаг байсан бол 2011 оноос ямар нэг тусгай зөвшөөрөл, тавигдах шалгуургүйгээр ажиллаж байна. Одоогийн байдлаар иргэд тодорхой шалгуур, тусгай зөвшөөрөлгүйгээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд орчуулагчаар ажиллаж байгаагаас хор, хохирол учирсан тухай гомдол, маргаан гарсан талаар тоо баримт байхгүй байна.

Тоон үзүүлэлтийн хувьд жилд дунджаар 100 гаран гадаадын иргэн гэмт халдлагад өртдөг, жилд дунджаар 40 гаруй гадаадын иргэн анхан шатны шүүхээр шийдэгдэж буй эрүүгийн хэргийн холбогдогч байна. Энэ тоон үзүүлэлтийг харвал орчуулагчийн хэрэгцээ зөвхөн шүүхэд гэлтгүй түүнээс ч өмнө хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд хэрэгцээтэй, оролцогчийн хангагдвал зохих нэн тэргүүний эрхийн нэг байна.

Монгол Улсын хэмжээнд гэмт халдлагад өртсөн гадаадын иргэн[5]

Он	БНХАУ	ОХУ	БНСУ	Япон Улс	АНУ	Бусад	Нийт
2009	55	14	26	11	8	35	**141**
2012	51	15	17	3	9	26	**121**
2013	49	12	21	4	6	34	**126**

Монгол Улсын хэмжээнд анхан шатны шүүхээр шийдэгдсэн эрүүгийн хэргийн холбогдогч нь гадаадын иргэн байсан тохиолдол[6]

Он		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Дүн	Гадаадын иргэн	29	55	54	52	43	26	30	27	39	48
	Аль ч улсын иргэн биш	0	6	1	0	1	0	0	1	0	0

Гурав. Гадаадын улсуудын эрх зүйн зохицуулалт, сайн туршлага

Энэ хэсэгт сонгосон гадаад улсуудын эрх зүйн баримт бичгийн орчуулга болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийг сонгон шалгаруулах, тэдгээрийн эрх үүргийн талаарх зохицуулалтыг дурдана.

3.1 Эрх зүйн баримт бичгийн орчуулгын эрх зүйн зохицуулалт

3.1.1. Европын холбооны эрх зүйн зохицуулалт

Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, хууль тогтоомжийн албан ёсны орчуулгад нэр томьёо, хэллэгийг улс орон бүр өөр өөрөөр хэрэглэх нь бизнесийн тэнцвэрт байдлыг алдагдуулах, татвараас зайлсхийх, хууль бус шилжилт хөдөлгөөнд "зам нээх" зэрэг улс орны үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засагт сөргөөр нөлөөлөх эх үүсвэр болох бүрэн үндэслэлтэй. Иймд зөвхөн албан ёсны орчуулгын агуулга, хэлбэрт хяналт тавихаас гадна орчуулгын эх, түүний эрх зүйн байдалд давхар хяналт тавих нь зүйтэй юм. Мөн Европын Холбооны бүх хууль тогтоомж бүх гишүүн-улсын үндэсний эрх зүйн нэг хэсэг болж, цаашлаад Европын холбооны бүх иргэн шууд заавал биелүүлэх үүрэгтэй байдаг учраас бүх гишүүн улсын албан ёсны хэл дээр хэвлэгдэх шаардлагатай байдаг байна[7]. Эдгээр шаардлагын үүднээс Европын хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах тухай гэрээ[8] (the EC Treaty)-ний 314 дүгээр зүйлд гэрээний бүх хэл дээрх эх бичвэрийг ижил хүчин чадалтай байна гэж хүлээн зөвшөөрсөн. Энэхүү гэрээ нь анх байгуулагдахад Голланд, Франц, Герман, Итали хэл дээрх эх бичвэрийг адил хүчинтэйд тооцож байсан бол Чех, Дани, Англи, Эстони, Финлянд, Грек, Унгар, Ирланд, Латви, Литва, Мальт, Польш, Португал, Словак, Словени, Испани, Швед улсууд нэгдэн орсноор эдгээр бүх орны хэлээр орчуулагдсан эх бичвэрийг эрх зүйн ижил хүчин чадалтай гэж үзэхээр болсон

[5] ЦЕГ-аас гаргадаг эрүүгийн хэргийн дүн мэдээ.

[6] Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлөөс гаргасан анхан шатны шүүхийн эрүүгийн хэргийн нэгдсэн мэдээ.

[7] http://ec.europa.eu/dgs/translation/bookshelf/brochure_en.pdf

[8] Европын Холбооны гэрээ ч гэж нэрлэдэг.

байна[9].

Европын Холбооны орчуулгын асуудлыг Европын Комисс[10]-ын дэргэдэх Орчуулгын ерөнхий зөвлөл (Directorate-General for Translation (DGT) of the European Commission) хариуцдаг**. Тус зөвлөлөөс орчуулсныг албан ёсны орчуулга гэж үздэг**. Европын Холбооны бүх хууль тогтоомж нь хүчин төгөлдөр болохоосоо өмнө бүх албан ёсны хэлрүү орчуулагдаж, хэвлэн нийтлэгдсэн байх ёстой байдаг бөгөөд үүнийг холбооны ардчилал, ил тод байдал, хууль ёсны илэрхийлэл гэж тайлбарладаг[11]. 2012 оны байдлаар Орчуулгын ерөнхий зөвлөл 1 700 орчуулагч, 750 туслах ажилтантай байгаа тухай мэдээ байна. Орчуулгын зөвлөл жилд дунджаар 1 900 000 хуудас материал орчуулдаг байна[12].

Европын ихэнх орны эрх зүйн тогтолцоонд тангараг өргөсөн (бичгийн) орчуулагч, тангараг өргөсөн (аман) хэлмэрчийн хооронд чиг үүргийн хувьд онцын ялгаа байдаггүй байна. Энэ нь тангараг өргөсөн хэлмэрч ихэнх тохиолдолд орчуулагчийн ажил үүргийг гүйцэтгэх боломжтой байдгаар тодорхойлогдоно. Жишээлбэл, Испани Улсад тангараг өргөсөн бүх орчуулагч 2009 он хүртэл хэлмэрчийн статустайгаар бүртгэгддэг байжээ.

Орчуулгыг хүчинтэйд тооцох дараах хэв маяг байна. Үүнд:

1. Гэрчлэгдсэн, баталгаат орчуулга (Certified translation)**.** Зарим орны эрх зүйн тогтолцоонд орчуулгыг тусгайлан мэргэшсэн этгээд хийх шаардлагагүй буюу үүний оронд орчуулсан баримт бичгийн үнэн зөв болохыг нотариат болон түүнтэй адилтгах чиг үүрэг бүхий хуулийн мэргэжилтэн гэрчилдэг (гарын үсэг зурах, тамга дарах байдлаар) байна. Энэ нь орчуулагчруу бус орчуулагдсан материалруу чиглэсэн хэлбэр юм. Үүнд Кипр, Унгар, Ирланд, Итали, Латви, Литва, Португал, Румын, Турк зэрэг орон багтана[13]. Манай өнөөгийн нөхцөл байдал үүнтэй адил байна.

2. Тангараг өргөсөн (sworn) **буюу төрөөс эрх олгосон** (state authorized**) орчуулагч.** Тангараг өргөсөн буюу эрх олгогдсон орчуулагчийн орчуулгыг нотариатын оролцоогүйгээр эрх зүйн хүчин чадалтайд тооцдог. Европын улсуудын хүрээнд “тангараг өргөсөн” буюу “төрөөс эрх олгосон” гэх хоёр нэр томьёо нь ижил утга илэрхийлдэг хэмээн зарим судлаач үзсэн байна[14]. Орчуулагчдад эрх олгох онцгой эрх мэдэл төрийн захиргааны байгууллага, гол төлөв Хууль зүйн яаманд хадгалагддаг бөгөөд тус яамнаас сонгон шалгаруулалтын процессоор орчуулагчдад эрх олгодог байна. Зарим орон (жишээлбэл, Австри)-д тангараг өргөсөн орчуулагчдыг үндэсний хэмжээний бүртгэлд бүртгэсэн байсан ч орон нутгийн болон бүс нутгийн шүүхээс орчуулагчдад “тангараг өргөсөн” буюу “эрх олгосон” гэх статусыг олгодог онцлогтой (тухайлбал, Австри, Бельги, Хорват, Чех, Франц, Герман). Германд муж улс бүр, Швейцарьт Кантон бүр өөрийн гэсэн зөвшөөрлийн тогтолцоотой. Чех, Эстони, Польш, Словак, Словени, Румын улсуудад Хууль зүйн яам, Мальт, Испани улсуудад Гадаад хэргийн яам, Дани, Швед зэрэг Скандинавын орнуудад төрийн дагнасан байгууллага орчуулагчдад эрх олгодог. Болгар Улсад Гадаад хэргийн яамнаас тодорхой тооны орчуулагчдын нэр болон тэдгээрийн мэргэшлийн жагсаалт бүхий орчуулгын компанийг магадлан

[9] http://eur-lex.europa.eu/sk/treaties/treaties_founding.htm.

[10] Европын Комисс нь Европын Холбооны гүйцэтгэх байгууллага юм.

[11] http://ec.europa.eu/dgs/translation/index_en.htm

[12] EU handbook, Interpreting and translating for Europe, 2012, 10 дахь тал.

[13] Anthony Pym, François Grin, Claudio Sfreddo, Andy L. J. Chan, The status of the translation profession in the European Union, Final Report, 24 July 2012, 26 дахь тал.

[14] Мөн тэнд.

итгэмжилдэг ба энэ компанийн орчуулгын үнэн зөв болохыг гэрчилдэг.

3. Академик байдлаар эрх бүхий тангараг өргөсөн орчуулагч (Academically authorized sworn translator). Зарим эрх зүйн тогтолцоонд нэмэлт сорил, шалгалт өгөхгүйгээр тодорхой боловсролын шалгуур хангасны үндсэн дээр "тангараг өргөсөн" буюу " эрх олгосон" орчуулагч болох боломжтой байдаг байна. Тухайлбал, Люксенбург Улсад орчуулагч (аман болон бичгийн) болон хэлний багшаар ажилласан 5 буюу түүнээс дээш жилийн мэргэжлийн туршлагатай, эрдмийн зэрэгтэй хэн боловч тангараг өргөсөн орчуулагчаар бүртгэгдэх боломжтой[15].

3.1.2 Эстони Улс

Эстони Улсад Засгийн газрын хууль тогтоомжийг үр дүнтэй, мэргэжлийн түвшинд орчуулах хэрэгцээ шаардлагыг хангах үндсэн зорилготой Эстонийн Хуулийн хэлний төв ажилладаг. Тус байгууллага нь анх 1995 оны 09 дүгээр сарын 04-ний өдөр Улсын Канцлерийн Албанаас байгуулагдсан бөгөөд 2003 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн Хууль зүйн яаманд харьяалагдах болсон. Дараах үндсэн үйл ажиллагаа явуулна. Үүнд:

1. Эстони улсын хууль тогтоомжийг Англи хэлрүү орчуулах;
2. Европын холбооны хууль тогтоомжийг Эстони хэлрүү орчуулах;
3. Хууль тогтоомжийн болон хуулийн нэр томьёоны орчуулгын сан бүрдүүлэх, шаардлагатай засвар өөрчлөлтийг хийх, олон нийтэд хүртээмжтэй болгох[15].

Эстони Улсад орчуулагчийн эрх зүйн байдлыг Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хуулиар зохицуулдаг байна. Анх 2002 онд ийм нэртэй хууль батлагдаж байсан бол 2013 онд шинэчлэн батлагдсан байна. Шинэ хууль 2014 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн үйлчилж эхэлсэн.

2014 оны эхний хагасын байдлаар 8 хэлээр орчуулга хийх эрх бүхий 29 тангараг өргөсөн орчуулагч байна[16].

Тус хуулиар тангараг өргөсөн орчуулагчийг (цаашид " орчуулагч" гэх) *" баримт бичгийн албан ёсны орчуулгын үйлчилгээ үзүүлэх болон хуульд заасан тохиолдолд орчуулгатай холбоотой бусад чиг үүрэг бүхий эрх хэмжээ бүхий этгээд"*[17] хэмээн тодорхойлсон байна. Орчуулагч нь Эстони хэлнээс гадаад хэлрүү, гадаад хэлнээс Эстони хэлрүү баримт бичгийг орчуулна[18]. Орчуулагч өөрийн орчуулгад гарын үсэг зурж, тамга дарж баталгаажуулна[19]. Цахим гарын үсэг хэрэглэж болох ба энэ тохиолдолд гарын үсэг, тамгыг орлоно[20]. Орчуулагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах газар нь Эстони улс байна[21].

---

[15] Anthony Pym, Franзois Grin, Claudio Sfreddo, Andy L. J. Chan, The status of the translation profession in the European Union, Final Report, 24 July 2012, 27 дахь тал.

[16] Энэхүү мэдээллийг Эстонийн Хуулийн хэлний төвийн албан ёсны цахим хаяг болох http://www.legaltext.ee/indexen.htm-аас авав.

[17] http://www.bnt.eu/index.php/en/legal-news/1641-changes-to-the-sworn-translators-act

[18] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэг.

[19] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг.

[20] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэг.

[21] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсэг.

[22] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 13 дугаар зүйл.

[23] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэг.

[24] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэг.

[25] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 5 дугаар зүйлийн 5.3 дахь хэсэг.

Орчуулагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа

Баримт бичгийн орчуулгын үйлчилгээний хүрээнд орчуулагч нь:

a) Баримт бичгийг орчуулах;

b) Шаардлагатай тохиолдолд орчуулсан баримт бичгийн хуулбарын үнэн зөвийг гэрчлэх;

c) Шаардлагатай тохиолдолд компьютерын сүлжээний мэдээллийн сангаас олж авсан орчуулагдсан баримт бичгийн хэвлэлийн үнэн зөв эсэхийг гэрчлэх[22].

Нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд орчуулагч нь:

a) Riigi Teataja төрийн албан ёсны сэтгүүлд нийтлэгдсэн хуулийг гадаад хэл рүү орчуулах;

b) Riigi Teataja төрийн албан ёсны сэтгүүлд нийтлэгдсэн олон улсын гэрээг орчуулах[23].

Мэргэжлийн үйл ажиллагааны хүрээнд баримт бичгийн орчуулгатай холбоотой асуудлаар зөвлөгөө өгөх эрхтэй[24].

Аливаа этгээдийн хүсэлтээр мэргэжлийн үйл ажиллагааныхаа хүрээнд нотариатаас гэрчилсэн орчуулга болон орчуулагдсан баримт бичгийг гэрчилнэ[25].

Хуульд өөрөөр заагаагүй бол тангараг өргөсөн орчуулагчийн мэргэжлийн төвийг сахисан, хараат бус, итгэл даасан байдалд сөргөөр нөлөөлөхгүй хавсарган үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй[26].

Эстони Улсад гадаадын болон Эстони хууль тогтоомжийн албан ёсны болон тэдгээрийн дагуу гэрчлэгдэх бүх баримт бичгийн орчуулгыг зөвхөн тангараг өргөсөн орчуулагч хийж гүйцэтгэнэ. Гэхдээ гадаадын эрх бүхий этгээд орчуулсан бол энэ зохицуулалтыг хэрэглэхгүй[27]. Хууль зүйн сайд орчуулагчдыг бэлтгэх, тэдгээрт тавигдах тусгай шаардлага, процедурын талаар журам гаргана[28].

Орчуулагчийн нууцлалыг хадгалах үүрэг. Энэ тухайд тус хууль нь онцлог зохицуулалт агуулсан байна. Үүнд орчуулагч нь мэргэжлийн үйл ажиллагаатайгаа холбоотойгоор олж мэдсэн мэдээллийн нууцлалыг чандлан хадгалах үүрэгтэй бөгөөд энэ үүргийг насан туршдаа сахина. Нууцлалыг хадгалах үүргийн хүрээг орчуулагчийн ажилд туслалцаа үзүүлэх этгээдэд хамааруулан өргөтгөж болно[29].

3.1.2 Япон Улс

Япон улсад Японы Орчуулгын холбоо гэх нийтийн байгууллага байдаг. Тус байгууллага нь салбар бүрээр улсын хэмжээнд албан ёсны мэргэжлийн орчуулагчийн сургалтыг явуулж гэрчилгээ олгодог. Гэрчилгээ авсан орчуулагчийн орчуулсан материалыг **албан ёсны орчуулга** гэж үздэг.

Харин салбарын буюу хууль тогтоомжийн орчуулгын асуудлыг Япон Улсын Засгийн газар өөрөө[26] хариуцан ажилладаг бөгөөд энэ асуудлыг эрхлэх байгууллага нь Япон Улсын хууль зүйн тогтолцоог дэмжих үйл ажиллагааны хүрээнд зохион байгуулагдсан Япон улсын хуулиудыг гадаад хэл дээр орчуулах ажлыг дэмжих санг хөгжүүлэх зорилготой холбогдох яамдын хамтын хуралдааны шийдвэрээр 2005 онд байгуулсан Японы Хуулиудыг гадаад хэл дээр орчуулах ажлыг дэмжих судалгааны зөвлөл юм. Энэхүү зөвлөл нь дараах үнсэн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Үүнд:

1. Орчуулга хийх үндсэн зарчмуудыг олж тогтоох;
2. Орчуулах ажилд хэрхэн дэмжлэг үзүүлэх арга замыг тодорхойлох;

[26] Харилцаа, холбоо, дотоод хэргийн яам хариуцан ажилладаг. (2009 оноос хойш).

3. Орчуулагдсан хууль тогтоомжийг хэрэглэх боломжийг хөнгөвчлөх ажлыг гүйцэтгэх;

4. Хууль тогтоомжийг орчуулах ажлыг цаашид тогтворжуулж үргэлжилсэн байдлаар орчуулгын ажлыг гүйцэтгэх бөгөөд хуулиудад орсон нэмэлт өөрчлөлтүүдийг орчуулан хуулийн санг тогтмол сайжруулж байх;

5. Хоёр хэлний толь бичгийг эмхтгэн гаргах;

6. Зарим хууль тогтоомжийг ажлын хэсэг томилон орчуулах;[27]

Эдгээр чиг үүргийн хүрээнд тус Зөвлөл орчуулга хийх үндсэн зарчмууд болон орчуулга хийх ажилд дэмжлэг үзүүлэх арга замуудыг боловсруулж, хууль зүйн үг хэллэгийн толь бичиг боловсруулж гаргах зэрэг ажлуудыг хийж гүйцэтгээд байна.[28] Эдгээрээс гадна орчуулагдсан хууль тогтоомжийг хэрэглэх боломжийг хөнгөвчлөх зорилгоор, Япон Улсын Засгийн газраас Хуулиудын орчуулгын сан болох http://www.japaneselawtranslation.go.jp/ веб хуудсыг 2009 онд байгуулан ажиллуулж байна.[29] Тус Зөвлөлөөс хийсэн хуулийн орчуулга нь албан ёсны эх сурвалжид тооцогддог.

3.1.3 Бүгд найрамдах Солонгос улс

БНСУ-ын Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яам нь ил тод байх чиг үүргийнхээ хүрээнд БНСУ-ын хууль тогтоомжийг гадаад улсын хэл рүү орчуулах үүргийг хүлээсэн. Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамны албан ёсны цахим хаягт тус улсын хуулиудыг англи хэлрүү орчуулан байршуулсан байна[30]. Сүүлийн үед улс орнууд өөрийн улсын хэлийг гадаад улсын хэл рүү хөрвүүлэхдээ зөвхөн англи хэл гэлтгүй хятад хэлрүү орчуулах хандлага ихэссэнтэй холбоотойгоор Хууль тогтоомжийн яам хуулийг хятад хэлрүү хөрвүүлсэн алба ёсны орчуулгыг хэрэглэхээр байрлуулсан байна.

3.1.4 Бүгд Найрамдах Унгар Улс

Унгар улсад хуулийн орчуулга болон хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож буй орчуулагчийн эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй эрх зүйн үндсэн баримт бичиг 1986 оны “Мэргэжлийн орчуулга ба хэлмэрчийн тухай” 24/1986 / VI.26./ тоот Сайд нарын зөвлөлийн тогтоол[31], уг тогтоолын хэрэгжилтийн тухай 7/1986 / VI.26./ тоот Хууль зүйн сайдын тушаал[32], Мэргэжлийн орчуулагч болон хэлмэрчийн мэргэжил олгоход тавигдах шаардлагын тухай 7/1986 / VI.26./ тоот Соёлын асуудал эрхэлсэн сайдын тушаал[33], Зарим мэргэжлийн үргэлжилсэн сургалт зохион байгуулахад тавигдах шаардлагын тухай 10/2006 / IX.25./ тоот Боловсролын сайдын тушаалууд орно. Үүнээс гадна албан ёсны болон баталгаат орчуулгатай холбоотой заалтууд Иргэний хуулиас эхлээд Радио холбоо сонирхогчийн үйлчилгээний тухай Батлан хамгаалах сайдын тушаал хүртэл 100 гаруй хууль тогтоомжид байдаг байна.

“Мэргэжлийн орчуулга ба хэлмэрчийн тухай” 24/1986 /VI.26./ тоот Сайд нарын зөвлөлийн тогтоолд зааснаар мэргэжлийн орчуулга нь нийгмийн шинжлэх ухааны, байгалийн шинжлэх ухааны, техникийн болон эдийн засгийн орчуулга гэсэн үндсэн 4 төрөлд хуваагдана.

---

[27] Японы Хуулиудыг гадаад хэл дээр орчуулах ажлыг дэмжих судалгааны зөвлөлийн тайлан, 2006.

[28] Японы Хуулиудыг гадаад хэл дээр орчуулах ажлыг дэмжих судалгааны зөвлөлийн тайлан, 2006.

[29] Япон улсын хуулийн орчуулгын өгөгдлийн сан. http://www.japaneselawtranslation.go.jp/index/about_this_site/?re=02

[30] http://www.moleg.go.kr- Энэ нь БНСУ-ын Хууль тогтоомжийн яамны албан ёсны цахим хаяг болно.

[31] http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=98600024.MT сүүлд үзсэн огноо 2014.03.03.

[32] http://mfe.hu/7_1986._vi_26_im_rendelet сүүлд үзсэн огноо 2014.03.03 сүүлд үзсэн огноо 2014.03.03.

[33] http://mfe.hu/7_1986_vi_26_mm_rendelet сүүлд үзсэн огноо 2014.03.03.

1986 оны тогтоолоор албан ёсны орчуулга, орчуулга баталгаажуулах үйл ажиллагаа явуулах эрхийг зөвхөн “Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах алба[34]”-д олгосон нь өнөөг хүртэл хэрэгжиж байна. Уг алба нь үндсэн чиг үүргийн хүрээнд гол төлөв хуулийн мэргэжлийн орчуулга хийдэг бөгөөд хуулийн нэр томьёо, хэллэгийг унгар хэлнээ орчуулж улмаар шинэ нэр томьёо, хэллэгийн хэрэглээг нэвтрүүлэх, нутагшуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах алба

Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt. буюу Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах Алба /цаашид УООБА/ хаалттай хувьцаат компани нь анх 1869 онд 100%-ийн улсын хөрөнгөөр “Орчуулгын төв хэлтэс” нэртэйгээр үүсгэн байгуулагдсанаас хойш үйл ажиллагаагаа одоог хүртэл тасралтгүй явуулж ирсэн байна. Төрийн өмчийн асуудал хариуцсан хаалттай хувьцаат компанийн хариуцаж байсан уг албыг 2011 оны 1 сарын 1-ний өдрөөс эхлэн үйл ажиллагаа, санхүүгийн хувьд 100% Засаг захиргаа, хууль зүйн яамны[35] харьяа байгууллага болгосон байна.

Бүтэц, зохион байгуулалт[36]

Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах Албаны Ерөнхий захирал мэргэжлийн удирдлагын, бизнесийн удирдлагын гэсэн 2 газар, 11 хэлтэс бүхий байгууллагыг удирдан ажилладаг. Мэргэжлийн удирдлагын газар нь орчуулгын хэлтэс, хэлмэрчийн хэлтсээс бүрдэх бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаатай холбоотой улсын хэмжээний сүлжээг хариуцан ажилладаг бол бизнесийн удирдлагын газарт борлуулалтын, маркетингийн, цохолтын хэлтэс болон иргэдтэй харилцах үйлчилгээний хэлтэс харьяалагддаг байна.

Үндсэн чиг үүрэг, эрх

Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах алба нь 1986 оны 24 тоот Сайд нарын зөвлөлийн тогтоолын 5.§[37]-д заасны дагуу үндсэн чиг үүргийн хүрээнд дараах эрхийг дангаараа эдэлнэ. Үүнд:

✓ Гадаад хэлнээс унгар хэлрүү, унгар хэлнээс гадаад хэлрүү албан ёсны орчуулга хийх;

✓ Бусдын хийсэн орчуулгыг баталгаажуулах;

✓ Гадаад хэл дээр үйлдсэн бичиг баримтаас баталгаат хуулбар олгох.

Үүнээс гадна;

✓ Албан бус орчуулга хийх;

✓ Албан болон албан бус орчуулгатай холбоотой бусад үйл ажиллагааг / хянах, олшруулах, засах гэх зэрэг/ гүйцэтгэх эрхтэй.

Харин УООБА-ны орчуулга болон орчуулга баталгаажуулах онцгой эрх нь дипломат төлөөлөгчийн газар орчуулга хийх болон орчуулга баталгаажуулах, гадаад хэл дээрх баримт бичгээс хуулбар бэлтгэх, түүхийг баталгаажуулах процесстой холбоотой олон улсын гэрээ, конвенцид заасан эрхийг хязгаарлахгүй гэж уг тогтоолын 5.§ /3/-т заасан байдаг. Мөн орчуулагчийн эрх бүхий нотариатчийн тусгай хууль тогтоомжоор олгогдсон эрх буюу гадаад хэл дээр баримт бичиг үйлдэх, орчуулга баталгаажуулах, гадаад хэл дээр үйлдсэн баримт бичгээс баталгаат хуулбар олгох, мөн гадаад хэл дээр үйлдсэн баримт бичиг дээрх гарын үсгийг

[34] http://www.offi.hu/ сүүлд үзсэн 2014.03.03.

[35] http://www.kim.gov.hu/

[36] Хавсралт 1-ийг харна уу.

[37] 24/1986. (VI. 26.) MT rendelethttp://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=8260.252221

баталгаажуулах эрхийг хязгаарлахгүй.

УООБА орчуулгатай холбоотой үйл ажиллагаандаа Унгар улсын сүлдийг агуулсан албан бланк, дугуй дардас хэрэглэдэг бөгөөд энэхүү баримт бичиг нь аль ч улсад хүлээн зөвшөөрөгддөг ажээ.

Үүрэг, хариуцлага: Будапешт хотод байрлалтай шүүх, прокурор, мөрдөн шалгах байгууллагуудыг хэлмэрчээр хангах үүргийг УООБА гүйцэтгэнэ. Хэрэв УООБА-д шаардлагатай хэлээр өндөр түвшинд бэлтгэгдсэн хэлмэрч нөөцөд байхгүй бол, мөн Будапештаас өөр газар байрлалтай шүүх, прокурор, мөрдөн шалгах байгууллагуудад хэлмэрч шаардлагатай байгаа тохиолдолд тухайн шүүхийн харьяа бүс нутгийн төрийн захиргааны мэргэжлийн байгууллагын хөтөлсөн бүртгэлээс хэлмэрч сонгон томилно. Энэ бүртгэлд шаардлагатай хэлээр мэргэшсэн хэлмэрч томилох боломжгүй бол тухайн хэлний мэдлэг бүхий хүнийг хэлмэрчээр авч ажиллуулна. Хэрэв мэргэшсэн хэлмэрч, хэлний зохих мэдлэг бүхий хүн байхгүй тохиолдолд УООБА улсын хэмжээнд бүх шатны шүүх, прокурор, мөрдөн шалгах байгууллагуудыг орчуулга хийх болон хэлмэрчээр хангах үүрэгтэй байдаг байна[38].

Иймд УООБА нь албан ёсны орчуулга хийх, хэлмэрчлэх төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэгч байгууллага. Гэхдээ эдгээр эрхээр дамжуулан уг байгууллагыг эдийн засгийн монополь байдалд оруулж байна гэж ойлгож болохгүй юм. Учир нь уг байгууллага зөвхөн төрийн чиг үүргийг үнэ төлбөртэйгөөр гүйцэтгэгч байгууллага тул бусад энэ төрлийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын эдийн засгийн чөлөөт өрсөлдөөнд оролцох эрхийг хязгаарлахгүй. Орчуулах, хэлмэрчлэх үйлчилгээний байгууллагуудын эрх нь Европын Парламент болон Зөвлөлөөс гаргасан “Дотоод зах зээл дэх үйлчилгээний тухай” 2006/123/ЕК[39] удирдамж, түүнтэй холбогдуулан Улсын Хурлаас 2009 онд гаргасан “Үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаа эхлэх, үргэлжлүүлэхэд тавигдах ерөнхий дүрэм”-ийн хүрээнд албан ёсны орчуулга, орчуулга баталгаажуулах үйлчилгээний үйл ажиллагаа явуулах эрх нээлттэй байна. 2006/123/ЕК[40] удирдамжийн 1 дүгээр бүлгийн 2 дугаар хэсэгт болох “Үйлчлэх хүрээ” хэсэгт уг удирдамжид хамаарахгүй үйл ажиллагааны чиглэлүүдийг дурдсан байх ба үүнд “төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа[41]” гэж орсон нь УООБА албан ёсны орчуулга хийх, хэлмэрчлэх төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэгч байгууллагын хувьд эдийн засгийн чөлөөт өрсөлдөөний дүрмийг зөрчих, монополь байдалд орох үндэслэлгүй болох нь харагдаж байна.

3.1.5 Вьетнам Улс

Вьетнам улсын Эрх зүйн баримт бичгийг баталгаажуулах тухай хууль (Law on the promulgation of Legal documents)-ийн 6 дугаар зүйлд эрх зүйн баримт бичгийг угсаатны цөөнхийн болон гадаад хэлээр орчуулах талаар дараах байдлаар заасан байна. Үүнд:

“Эрх зүйн баримт бичгийг угсаатны цөөнхийн болон гадаад хэлрүү орчуулж болно[42]; Ийнхүү орчуулах асуудлыг Засгийн газар шийднэ[43]” гэж заасан байна.

[38] 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet/ 24/1986 тоот Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоолын 5.§ /6/ хэсэгт заасан.

[39] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:en:PDF сүүлд үзсэн огноо: 2014.3.5.

[40] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:en:PDF сүүлд үзсэн огноо: 2014.3.5.

[41] 2006/123/ЕК удирдамжийн 1 дүгээр бүлгийн 2 дугаар хэсгийн i) заалт http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:en:PDF

[42] Эрх зүйн баримт бичгийг зарлан тунхаглах тухай хууль, 6 дугаар зүйлийн 6.1.

[43] Эрх зүйн баримт бичгийг зарлан тунхаглах тухай хууль, 6 дугаар зүйлийн 6.2.

Ийнхүү хууль тогтоомжийг гадаад хэлрүү орчуулж хэвлэн нийтлэх нь Засгийн газар нь иргэдийнхээ өмнө ил тод байх чиг үүргийн хүрээний асуудал гэж үзэж Засгийн газарт хариуцуулдаг байна.

Мөн Вьетнам улсад 2011 оны 07 дугаар сарын 13-ны өдөр гарсан Төрийн байгууллагуудын онлайн үйлчилгээний тухай журмын 13 дугаар зүйлд зааснаар "Яам, яамны түвшний агентлаг, засгийн газрын агентлаг, орон нутгийн Ардын хорооны цахим хаяг, танилцуулга болон холбоо барих мэдээлэл, олон нийтэд үзүүлэх үйлчилгээтэй холбоотой мэдээлэл Вьетнам хэлнээс гадна Англи хэл дээр байна" гэж заажээ.

3.1.7 Австрали Улс

А. Хэлний бодлого: Зарчмын хувьд Австрали улсад худалдаа, цагаачлалд суурилсан соёлын олон янз байдал, нутгийн уугуул иргэдийн харилцааны тусын тулд орчуулагчдыг бэлтгэдэг байна. Тус улсад одоогоор мөрдөгдөж байгаа үндэсний хэлний бодлогыг 1980-аад оны сүүлээр боловсруулсан бөгөөд англи хэлийг албан ёсны хэл гэж үздэг байна. Гэхдээ хэлний олон янз байдлыг хадгалах нь хэлний бодлогын нэг хэсэг болдог. Хуулийн орчуулга гэдэг нь нэгдмэл цогц ойлголт бөгөөд үүнд эрх зүйн бүх баримт бичгийн орчуулгыг багтаан ойлгодог байна[44].

Б. Орчуулагчдыг магадлан итгэмжлэх: Орчуулагчдыг магадлан итгэмжлэх үндэсний байгууллага /The National Accreditation Authority for Translators and Interpreters Ltd, NAATI (цаашид ОМИҮБ гэх) нь 1977 онд Австралийн Цагаачлалын яамны харьяа төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хувиар байгуулагдаж 1979 онд анхны тайлангаа гаргаж байсан бол 2001 оноос хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хэлбэрээр өөрчлөн байгуулагдаж Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын засгийн газарт харьяалагдах болжээ.

Үндсэн үйл ажиллагааны чиглэл нь орчуулагчдыг магадлан итгэмжлэх явдал юм. **Ингэхдээ орчуулагч болон хэлмэрчдийг ялгаатай шалгаруулалтын үндсэн дээр эрх олгодог байна**.[45] Тус байгууллагаас зөвшөөрөл авахын тулд орчуулагч нь:

- ОМИҮБ-ын сорилыг өгсөн байх;
- ОМИҮБ-аас хүлээн зөвшөөрсөн сургалтыг дүүргэсэн байх;
- Австралиас өөр улсад их сургуулийн түвшинд орчуулгын боловсрол эзэмшсэн бол түүний нотолгоо;
- хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэргэжлийн орчуулгын холбооны гишүүн байх;
- ахисан түвшинд орчуулгын мэдлэгтэй байх гэсэн шалгууруудыг хангасан байх зэрэг нийтлэг шаардлагыг хангасан байна.

Орчуулагч: ОМИҮБ нь орчуулагчийг 3 түвшинд магадлан итгэмжилнэ. Эдгээр түвшин нь Мэргэжлийн бус орчуулагч (Paraprofessional translator), Мэргэжлийн орчуулагч (Professional translator), Ахисан түвшний орчуулагч (Advanced Translator) болно[46].

1. **Мэргэжлийн бус орчуулагч** (Paraprofessional translator). 10 жилийн боловсрол эзэмшсэн, Англи болон өөр нэг хэл эзэмшсэн этгээд шалгалт өгөх эрхтэй. Шалгалт нь а) *техникийн бус богино хэмжээний эхийг Англи хэл руу орчуулах*, b)

---

[44] *Anthony Pym, Franзois Grin, Claudio Sfreddo, Andy L. J. Chan, The status of the translation profession in the European Union, Final Report, 24 July 2012, 73 дахь тал.*

[45] Шалгалтын асуултын жишээг Хавсралт 2-оос үзнэ үү.

[46] *Anthony Pym, Franзois Grin, Claudio Sfreddo, Andy L. J. Chan, The status of the translation profession in the European Union, Final Report, 24 July 2012, 76 дахь тал.*

техникийн бус богино хэмжээний эхийг Англи хэлнээс орчуулах, с) *мэргэжлийн ёс зүйн талаар 3 асуулт асуух* байдлаар явагдана. Дээр дурдсан хоёр орчуулгын аль нэгийг нь хийсэн, гурван асуултын хоёрт нь хариулсан байх шаардлагатай.

2. **Мэргэжлийн орчуулагч** (Professional translator). Ямар нэгэн салбарт их сургууль төгссөн диплом, эрдмийн зэрэгтэй байх эсхүл мэргэжлийн бус орчуулагчийн эрх авсан байх, эсхүл орчуулгын ажил хийж байсан туршлагатай бол түүнийгээ нотлох, ахлах сургуулийн дараагийн түвшний холбогдох сургалтад хамрагдсан гэх нотолгоо байх гэсэн шалгуур тавигдана*. Мэргэшээгүй, өөр өөр салбарын ойролцоогоор 250 үг бүхий 3 хэсгийг орчуулах*, *мэргэжлийн ёс зүйн талаар 3 асуулт асуух* байдлаар шалгана. 2 хэсгийг орчуулсан, 2 асуултад хариулсан тохиолдолд тэнцсэнд тооцно.

3. **Ахисан түвшний орчуулагч** (Advanced Translator). Их сургууль төгссөн зэрэгтэй байх буюу "түүнтэй дүйцэхүйц мэргэжлийн мэдлэг, туршлага"-тай байх, Мэргэжлийн орчуулгын түвшинд магадлан итгэмжлэгдсэн байх, 2 буюу түүнээс дээш жил орчуулгын ажил хийж байсан туршлагатай байх шалгуур тавина. *Өндөр хэмжээний техникийн болон "оюуны тэнхээ" шаардсан салбарын 400 орчим үгтэй 3 эхийг орчуулах* шаардлагатай.

ОМИҮБ-ийн жил бүрийн тайлангаас үзэхэд 2008-2009 онд шалгалтанд оролцогчдын 22.4 хувь буюу 570 орчим нь, 2009-2010 онд 27.4 нь тэнцсэн үзүүлэлттэй байна[47].

Хэлмэрч: Хэлмэрчийг мөн 3 түвшинд магадлан итгэмжилнэ. Мэргэжлийн бус хэлмэрч (Paraprofessional interpreter), Мэргэжлийн хэлмэрч (Professional Interpreter), Ахисан түвшний хэлмэрч (Advanced Interpreter) гэсэн түвшинтэй.

1. **Мэргэжлийн бус хэлмэрч** (Paraprofessional interpreter).

10 жилийн боловсрол эзэмшсэн, Англи болон өөр нэг хэл эзэмшсэн этгээд шалгалт өгөх эрхтэй. Хятад хэлнээс бусад хэлний хувьд шалгалтын хугацаа нь 40 минут байна[48].

Нэгдүгээр хэсэг. Соёлын болон нийгмийн асуудлын талаар асуулт асуух

Орчуулгын (аман) соёлын болон нийгмийн асуудалд чиглэсэн 4 асуулт амаар асууна. Эхний 2 асуултыг англи хэлээр асуух ба англиар хариулт өгнө. Дараагийн 2 асуултыг англи хэлнээс өөр хэлээр асууж, тухайн хэлээр хариулна.

Хоёрдугаар хэсэг. Мэргэжлийн ёс зүйтэй холбоотой асуулт асуух

Шалгалт өгөгчийн мэргэжлийн ёс зүйн ухамсрыг шалгах зорилготой. Орчуулагчдын ёс зүйн дүрэмд үндэслэн 4 асуултыг амаар асууна. Эхний 2 асуултыг англи хэлээр асуух ба түүнд англиар хариулт өгнө. Дараагийн 2 асуултыг англи хэлнээс өөр хэлээр асууж, тухайн хэлээр хариулна.

Гуравдугаар хэсэг. Харилцан яриаг орчуулах

Ойролцоогоор тус бүр нь 300 орчим үгтэй Англи болон Англиас өөр нэг хэлээр ярилцагчийн хоорондын 2 харилцан яриаг орчуулна. Харилцан яриаг тохиромжтой хэсгүүдэд хуваах ба ердийн хэмжээ нь 35 үгнээс хэтрэхгүй байна.[49]

2. **Мэргэжлийн хэлмэрч** (Professional Interpreter).

Шалгалт өгөхийн тулд ямар нэгэн салбарт их сургууль төгссөн диплом, эрдмийн зэрэгтэй байх эсхүл Мэргэжлийн бус орчуулагчийн эрх авсан байх

[47] *Anthony Pym, François Grin, Claudio Sfreddo, Andy L. J. Chan, The status of the translation profession in the European Union, Final Report, 24 July 2012, 77 дахь тал.*

[48] *Хятад хэлний орчуулагчийн шалгалт 1 цаг 30 минутын хугацаатай байна.*

[49] *NAATI," Accrediation by Testiong: Information Booklet, January 2014, 5-6 дахь тал.*

шаардлагатай.

Нэгдүгээр хэсэг. Харилцан яриаг орчуулах

Ойролцоогоор тус бүр нь 400 орчим үгтэй Англи болон Англиас өөр нэг хэлээр ярилцагчийн хоорондын 2 харилцан яриаг орчуулна. Харилцан яриаг тохиромжтой хэсгүүдэд хуваах ба ердийн хэмжээ нь 60 үгнээс хэтрэхгүй байна. Нийгэм, соёлын холбогдолтой 2 асуулт, мэргэжлийн ёс зүйн талаар 2 асуултад хариулж, зэрэгцээ орчуулгын даалгавар (Sight Translation Task) гүйцэтгэнэ.

- Соёл, нийгмийн ухамсрын талаарх асуултад хариулах

2 асуулт асууна. Эхний асуултыг англиар асуух ба түүнд англиар хариулт өгнө. Хоёр дахь асуултыг англи хэлнээс өөр хэлээр асуух ба тухайн хэлээр хариулна.

- Мэргэжлийн ёс зүйтэй холбоотой асуулт асуух

Тус бүр нь ойролцоогоор 200 үг бүхий өөр өөр салбарын хоёр зэрэгцээ орчуулга хийнэ. Эхнийх нь Англи хэлнээс өөр хэл дээрх эхийг Англирүү орчуулах, хоёр дахь нь Англи хэл дээрх эхийг Англи хэлнээс өөр хэлрүү орчуулах даалгавар байна. Орчуулах эх бүр өмнөх харилцан яриатай холбоотой байна.

Хоёрдугаар хэсэг. Дараалсан хэсгүүдийг орчуулах

Тус бүр нь 300 орчим үгтэй 2 хэсгийг орчуулна. Эхнийх хэсэг нь Англи хэлнээс өөр хэл дээр байх бол хоёр дахь нь Англи хэл дээр байна. Хэсэг бүрийг 130-170 үг бүхий 2 хэсэгт хуваана. Хэсэг бүрийг сонссоныхоо дараа шууд орчуулна[50].

3.1.8 Бусад улс

Цөөнгүй оронд хуулийн орчуулгыг хууль зүйн орчуулгын нэг бүрэлдэхүүн хэсэгт хамааруулан ерөнхий байдлаар зохицуулах түгээмэл хандлага ажиглагдаж байна. Ингэхдээ хууль зүйн албан ёсны орчуулга хийхийн тулд мэргэжлийн байгууллага эрх бүхий байгууллагаас авсан гэрчилгээтэй буюу нотариатаар гэрчлүүлсэн байх шаардлага тавих нь нийтлэг жишиг болж тогтсон байна. Эрх бүхий байгууллагаас гэрчилгээ авсан этгээдийн орчуулгыг хүчинтэйд тооцдог бөгөөд нотариатаар гэрчлүүлэх шаардлагагүй. Францад Бүс нутгийн Давж заалдах шатны шүүхэд тангараг өргөсөн болон бүртгэгдсэн орчуулагч, Испани, Турк улсуудад Гадаад хэргийн яаманд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, Герман, Австри, Итали, Голланд, Португали, Чех зэрэг улсуудад бүс нутгийн шүүхэд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, Польш, Румын, Венесуэл, Аргентин улсуудад Хууль зүйн яаманд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, Мексикт Дээд шүүхэд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, Өмнөд Африкт Дээд шатны шүүхэд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, Норвеги улсад Засгийн газрын эрх бүхий Орчуулагчдын Холбоонд тангараг өргөсөн, бүртгэгдсэн орчуулагч, АНУ-д Америкийн Орчуулагчдын Холбоонд бүртгэгдсэн орчуулагчийн хийсэн хууль зүйн орчуулгыг албан ёсны эх сурвалжид тооцдог байна. АНУ, ИБУИНВУ-д орчуулагч тангараг өргөх тогтолцоо байхгүй[51].

3.2 Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлог нь тухайн ажиллагаанд зөвхөн орчуулагч биш хэлмэрч оролцдог. Иймд тухайн судалж буй улсуудын орчуулагч,

[50] *NAATI," Accrediation by Testiong: Information Booklet, January 2014, 8 дахь тал.*

[51] Mark Kieran, All you need to Know about Legal Translation /article/ (http://www.translatorsbase.com/articles/1729.aspx)

хэлмэрч томилон зохицуулалтыг судлав.

3.2.1 Япон Улс

Япон Улсын Дээд шүүхийн вебсайтын шүүх хуралдааны үйл ажиллагааны мэдээлэл гэсэн хэсэгт байрлуулсан Шүүх хурлын орчуулагчийн талаар мэдээллээс үзэхэд хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд орчуулагчийг сонгох шалгаруулах ажлыг тухайн нутаг дэвсгэр дэх дүүргийн шүүх зохион байгуулж шийдвэрлэдэг байна. Ингэхдээ тухайн шүүх нээлттэй зарлал гаргаж, шүүхэд орчуулагчаар ажиллах хүсэлтэй хүмүүс өөрсдийн сайн дураар бүртгүүлдэг бөгөөд шүүхийн байгууллагаас эдгээр хүмүүстэй ярилцлага хийх байдлаар сонгон шалгаруулалт хийдэг журамтай.[52]

Япон Улсын хэмжээнд 2012 оны 4 дүгээр сарын 1-ний байдлаар нийт 4000 орчим орчуулагч шүүхэд албан ёсоор орчуулга хийхээр сонгогдсон байсан бөгөөд эдгээр оруулагчид 62 орны хэлнээс орчуулга хийх боломжтой гэж бүртгэгдсэн тухай Японы “Комэй” сонинд бичсэн байна.[53] Мөн “Япон таймс” сонинд “... Орчуулагчийг сонгохдоо дүүргийн шүүх хэлний чадвар болон хуулийн мэдлэгийг шалгаж ярилцлага авдаг. Орчуулга хийх чадвартай хүмүүсийн жагсаалтад бүртгэсний дараа тэдгээрт сургалт явуулдаг боловч орчуулагч ихэвчлэн ажлаа гүйцэтгэх явцдаа л туршлагаждаг. Эдгээр орчуулагчдын зарим нь өмнө нь орчуулга хийж байсан, мэргэжлийн чадвартай хүмүүс байдаг боловч олонх нь мэргэжлийн чадваргүй байдаг. Тиймээс орчуулагчийн хооронд ур чадварын ихээхэн ялгаа гарах боломжтой юм”[54] гэжээ. Үүнээс үзэхэд дүүргийн шүүх ярилцлага хийхдээ аль болох сайн сонгон шалгаруулалт хийдэг боловч Япон Улсад хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд орчуулга хийх сонирхолтой хүмүүс харьцангуй цөөн байдаг тул орчуулагчдын чадварын зөрүү их байх магадлал өндөр юм.

Үндсэндээ Япон Улсад орчуулагчийн үйл ажиллагаанд тавигдах чанарын нийтлэг тогтолцоо байдаггүй бөгөөд орчуулагчийн алдаа дутагдалтай холбоотой олон асуудлууд гарч байсан нь “Япон таймс” зэрэг тус улсын томоохон сонин хэвлэлүүдэд цөөнгүй тэмдэглэгдсэн байдаг байна.[55], [56] Энэ тухай Японы Хууль зүйн орчуулагчдын холбооны захирал Амами Роман “Манай улсад технологийн салбарын орчуулга тодорхой төвшинд хүрч хөгжсөн атлаа хууль зүйн орчуулга доогуур түвшинд байгаа нь Хууль зүйн орчуулга хийх хүмүүсээс авдаг тусгайлсан шалгалт байдаггүйтэй холбоотой гэж хэлсэн байна. [57]

Мөн энэ асуудлаар Европын холбооны Хууль зүйн орчуулгын холбооноос 2009 оны 11 дүгээр сард Бельги улсын Атверп хотноо “Хууль зүйн аман болон бичгийн орчуулгын тухай үзэл санаанууд” сэдвээр зохион байгуулагдсан олон улсын чуулган

[52] Шүүх хуралдааны хэлмэрчийн тухай, Япон улсын Дээд шүүхийн вебсайт http://www.courts.go.jp/oita/saiban/tetuzuki/tuyaku/index.html

[53] “Гадаадын иргэний хэрэгт ч “Шударга шүүлт” байх ёстой”, “Комэй” сонин, 2013 оны 8 дугаар сарын 28-ны дугаар https://www.komei.or.jp/news/detail/20130828_12076

[54] Сэцуко Камияа, “Ичихашигийн шүүх хурал орчуулгын хувьд гашуудам байлаа”, “Японы таймс” сонин, 2011 -7 -21 –ний дугаар http://www.japantimes.co.jp/news/2011/07/21/news/ichihashi-trial-bares-translation-woes/#.Uww1LOOSz01

[55] Масами Ито, “Шүүх хурлын үед орчуулагчийн алдаа шүүгчдийн дургүйцлийг хүргэв”, “Япон таймс” сонин, 2013-03-22 http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/22/national/trial-translation-faults-irk-lay-judges/#.UxQ9W-OSyPs

[56] Япон таймс сонины редакци, “Шүүх хурлын орчуулга илүү сайн байж болох байсан”, “Япон таймс” сонин 2013-04-08 http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/04/08/editorials/court-interpreting-could-be-better/#.UxPcQuOSz02

[57] Японы Хууль зүйн орчуулагчдын холбоо http://www.j-law-interpret.com/about/index.html

дээр Осакагийн их сургуулийн Олон улсын хамтын ажиллагааны төвийн профессор, Осакагийн Их сургуулийн Хууль зүйн орчуулгын судалгааны төслийн зохицуулагч Мамору Цуда илтгэл тавьсан байна. Тэрээр энэ илтгэлдээ Япон Улсад үндэстний хэмжээнд зохион байгуулагдсан хууль зүйн орчуулгын тогтолцоо байхгүй байгаа нь хэрэг маргаан шийдвэрлэх явцад орчуулагч, хэлмэрчийн үүрэг хариуцлагыг тодорхойгүй байдалд оруулж байгаа талаар, мөн цаашид орчуулагчдын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хууль тогтоомж гаргаж, орчуулгын үйлчилгээг хэрхэн гүйцэтгэх талаар тогтсон дүрэм бий болгох шаардлагатай байгаа талаар дурдсан байна.[58]

Орчуулагчийн асуудал эрхэлсэн байгууллагын чиг үүрэг

Шүүх нээлттэй зарлал гаргаж хэрэг маргаан шийдвэрлэх үед үүрэг гүйцэтгэх сайн дурын орчуулагчдыг сонгон шалгаруулдаг бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд сургалт, семинарт хамруулах үүрэгтэй байдаг байна. Шүүх хуралдааны орчуулагчид тавих шаардлагыг тухайн шүүх өөрөө тогтоодог бөгөөд орчуулагчаар ажиллахаар саналаа ирүүлсэн этгээдүүдээс хамгийн чадварлаг орчуулагчдыг сонгон авдаг. Орчуулагч болон орчуулгад тавигдах ерөнхий шаардлагыг тусгасан албан ёсны эрх зүйн баримт бичиг одоогоор байхгүй байна.

Цаашид шүүхийн орчуулагчдын чадварыг сайжруулах тал дээр Япон Улсын хууль зүйн салбарын байгууллагууд санал боловсруулж ажиллаж байна. Жишээ нь 2013 оны 7 дугаар сарын 18-ны өдөр Японы Хуульчдын нэгдсэн холбооноос “Шүүхийн орчуулагчийн тухай хууль тогтоомж бий болгох тухай санал” боловсруулж Япон Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Хууль зүйн асуудал хариуцсан сайд болон Улсын Ерөнхий Прокурор нарт илгээсэн байна.

Хуульчдын нэгдсэн холбоо энэхүү саналдаа дараах асуудлуудыг хуулиар зохицуулж, мөрдүүлэх шаардлагатай байгааг дурджээ. Үүнд:

- Орчуулагчдын шүүхэд орчуулга хийх мэдлэг, чадварт эргэлзээгүй байхын тулд өндөр чадвартай орчуулагчдын жагсаалт гаргадаг тогтолцоог бий болгох;
- Орчуулагчдад орчуулга хийх талаар тогтмол сургалт явуулж тэдний чадварыг сайжруулах.

Эдгээрээс гадна дараах асуудлуудыг Дээд шүүхийн үйл ажиллагаандаа мөрддөг дүрэм журмаар зохицуулах саналтай байгаагаа илэрхийлсэн. Үүнд:

- Орчуулагчдын найдвартай орлоготой байх нөхцөлийг хангаж чадахуйц тогтолцоог бий болгох;
- Шүүх хурлын үед хэд хэдэн орчуулагчийг оролцуулж буруу орчуулга хийх явдлаас сэргийлэх;
- Шүүх хурал болохоос өмнө хэрэг маргааныг хэрхэн орчуулах талаар бэлтгэл хийх боломжийг олгох;
- Шүүх хурлын үед буруу орчуулсан эсэхийг нягтлан шалгах зорилгоор дуу хураагуур ажиллуулах, мэргэжлийн хүний дүгнэлт гаргах боломжуудыг бий болгох;
- Тухайн хэрэг маргаантай холбоотой бичиг баримт, хэрэгт холбогдогч этгээдүүдийн тухай ерөнхий мэдээллийг орчуулагчид урьдчилан өгч байх;
- Шүүх шийдвэр гаргах үед шийдвэрийг орчуулагчид өгч орчуулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх.[59]

[58] Мамору Цудагийн илтгэлийг дараах веб хуудаснаас үзэх боломжтой http://eulita.eu/sites/default/files/Newly%20implemented%20judicial%20reform%20in%20Japan%20and%20the%20impact%20on%20its%20legal%20interpreting%20and%20translation_paper.pde

[59] Японы Хуульчдын нэгдсэн холбоо http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20130718.

Орчуулагчийн үнэ хөлс

Орчуулагч нь шүүхийн үндсэн ажилтан биш учир шүүхээс тогтмол цалин авдаггүй бөгөөд орчуулга хийх үед замын зардал болон орчуулгын хөлсийг шүүхээс өгдөг гэж Японы Дээд шүүхийн вэб хуудсанд тэмдэглэсэн байна.[60] Ер нь шүүхэд орчуулга хийх ажил нь бага хөлстэй, сайн дурын шинжтэй ажлын тоонд ордог гэж үздэг байна. “Япон таймс” сонины сэтгүүлч Томохиро Осакагийн бичсэн “Шүүхийн орчуулагчдын ажиллах нөхцөл шударга ёсонд заналхийлж байна” гэсэн нийтлэлд сэтгүүлч “...Токиогийн Дүүргийн шүүхээс авсан мэдээллээс үзэхэд орчуулагчид олгох хөлсийг тооцох тодорхой жишиг байдаггүй бөгөөд шүүхээс зохимжтой гэж үзсэн хэмжээгээр орчуулагч цалинждаг. Цалин хөлсний талаар шийдвэр гаргахдаа гадаадын ямар хэлнээс орчуулга хийж байгаа, хэргийн эргэлзээтэй байдал болон хэргийн хариуцагч гэм буруугаа хүлээсэн эсэхэд үндэслэдэг” гэж бичжээ. Мөн энэ нийтлэлд Осака хотын оршин суугч, хуульч Акико Курибяаши ярилцлага өгөхдөө энэ талаар “... Шүүхийн шийдвэрийн дагуу маш бага хөлс өгдөг бөгөөд ер нь сайн дурынхны ажлаас дээрдэхгүй гэж хүмүүс ярьдаг.” гэж өгүүлсэн байна. [61]

Шүүх хурлын үед орчуулагчийн буруутай үйл ажиллагаанаас болж орчуулагчид ямар нэгэн байдлаар хуулийн дагуу шийтгэл оноосон тохиолдол судалгааны явцад илрээгүй бөгөөд үүнийг хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч орчуулагч нь сайн дурын үндсэн дээр, харьцангуй бага хөлсөөр орчуулга хийж нийгэмд үйлчлэх шинжтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаатай холбон тайлбарлах боломжтой юм.

3.1.2 Унгар Улс

Хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагч, хэлмэрчдэд мөн адил УООБА-наас эрх олгоно. Тус улсын процессын хуулиудад албан ёсны болон баталгаат орчуулгыг УООБА-гаар хийлгэсэн байх, эрүүгийн болон захиргааны хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх процессод УООБА–наас томилсон орчуулагч, хэлмэрч оролцуулахаар заажээ.

2008 оны “Гадаад хэлний мэдлэгийн түвшинг тогтоох улсын шалгалт авах, гадаадад олгосон, гадаад хэлний мэдлэгийг тодорхойлсон гэрчилгээг Унгар Улсад дүйцүүлэх тухай[62]” Засгийн газрын 137 тоот тогтоолын 1.§, 2.§-д хэлний шалгалтын төрөл, хэлбэр болон шалгалтад тавигдах зарчмын шаардлагыг тодорхойлсон байдаг. Гадаад хэлний мэдлэгийн гэрчилгээг зөвхөн улсын хэмжээнд магадлан итгэмжлэгдсэн шалгалтын төв олгох эрхтэй[63] бөгөөд дараах ур чадварыг сорьдог. Үүнд: текст уншиж ойлгох, сонссон текст ойлгох чадвар, текст бичих чадвар, ярианы болон дамжуулан ойлгуулах ур чадварыг[64] тус тус шалгадаг байна. Шалгалт нь хэлний ерөнхий мэдлэгийн болон мэргэжлийн хэлний гэсэн 2 төрөлтэй байна[65].

---

html

[60] Хэлмэрчийн тухай, Япон улсын Дээд шүүхийн вебсайт, http://www.courts.go.jp/oita/saiban/tetuzuki/tuyaku/index.html

[61] Томохиро Осака “Шүүхийн орчуулагчдын ажиллах нөхцөл шударга ёсонд заналхийлж байна”, “Япон таймс” сэтгүүл, 2013-09-17. http://www.japantimes.co.jp/news/2013/09/17/national/court-interpreters-working-conditions-a-threat-to-fairness/#.Uwvr3-OSyPs

[62] 137/2008. (V. 16.) Korm. *Rendeletaz idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról*. http://www.nyak.hu/doc/jogszab/137-2008.asp

[63] Мөн хуулийн 1. § (1) зүйлд.

[64] Мөн хуулийн 2. § (2) зүйлд.

[65] Мөн хуулийн 2. § (4) зүйлийн a/ хэсэгт.

Шалгалтыг аман, бичгийн эсхүл хосолсон буюу комплекс хэлбэрээр авч болно[66]. Шалгалтын дүнг Европын Зөвлөлийн Хэлний мэдлэгийг түвшинг тодорхойлох 6 шатлалтай тогтолцооны[67] аль нэгэнд дүйцүүлэн гадаад хэлний мэдлэгийн гэрчилгээнд бичдэг байна. Гадаад хэлний мэдлэгийн түвшинг тодорхойлсон гэрчилгээ бүхий иргэн бүр орчуулагчийн, аль нэг мэргэжлээр дээд боловсролын дипломтой хүн бүр мэргэжлийн орчуулагчийн шалгалт өгөх эрхтэй бөгөөд шалгалтаа амжилттай өгсөн тохиолдолд өөрийн мэдлэгийн түвшинд орчуулах, хэлмэрчлэх эрхийн гэрчилгээ авдаг байна. Энэхүү гэрчилгээг авснаар Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах албаа болон дээд шатны шүүх, захиргааны байгууллагын хөтөлж буй орчуулагч, хэлмэрчийн нэгдсэн бүртгэлд өөрийн хүсэлтээр бүртгүүлж, үйл ажиллагаа явуулах юм.

Унгар Улсад 14 нас хүрсэн иргэн бүр гадаад хэлний мэдлэгийн түвшин тогтоох шалгалт өгөх эрхтэй бөгөөд гадаад хэлэнд Унгар Улсын албан ёсны хэлнээс бусад бүх хэл багтана. Засгийн газрын 137 тоот тогтоолоор төрийн захиргааны байгууллага гадаад хэлний мэдлэгийн түвшин тогтоох шалгалт зохион байгуулах, шалгалтын төвүүдэд тавих хяналт, шалгалтын комиссын бүрэлдэхүүн болон гадаадад эзэмшсэн хэлний боловсролын үнэмлэхийг дүйцүүлэх тухай зэрэг асуудлыг зохицуулсан. “Үндэсний дээд боловсролын тухай[68]” 2011 оны 204 дүгээр хуулиар гадаад хэлний боловсрол олгодог байгууллагуудад тавигдах ерөнхий шаардлагын, 2006 оны 10 тоот “Мэргэжлийн боловсрол олгох сургалт зохион байгуулахад тавигдах ерөнхий шаардлагын тухай” боловсролын сайдын тушаал[69] мэргэжлийн боловсрол олгоход тавигдах шаардлагын эрх зүйн үндэслэл болж тус тус зохицуулдаг.

Орчуулгын болон хэлмэрчийн хөдөлмөрийн хөлсний хэмжээг тогтоосон хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нэгдсэн хууль тогтоомж байхгүй байгаа нь орчуулга хийх, хэлмэрчлэх үйлчилгээний үнэ тарифыг хувь хүн, байгууллага чөлөөтэй тогтоох эрхийг олгож байна. 1996 он хүртэл мөрдөгдөж байсан 1986 оны 7 тоот Соёлын асуудал эрхэлсэн сайдын тушаалын 1.§-д “Мэргэжлийн орчуулагч, хэлмэрч үйлчилгээ үзүүлсний төлөө мөнгөн болон биет төлбөр авсан тохиолдолд цалинтай ажил хийсэнд тооцно. Захиалагч мэргэжлийн орчуулагч, хэлмэрчийн ажил үүргээ гүйцэтгэж байх хугацаанд гарсан бодит зардлын өртгийг хөдөлмөрийн хөлсөнд тооцогдохгүй” гэж заасан нь өнөөг хүртэл хэрэглэгддэг бөгөөд нэг төрлийн стандарт болон хэрэгжиж байгаа юм. Орчуулагч, хэлмэрчийн хөдөлмөрийн хөлсний хэмжээг дээд боловсрол олгох байгууллагуудын асуудал эрхэлсэн сайд, улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудын удирдлага, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд болон улсын цалин, хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн газрын дарга нартай зөвшилцсөний үндсэн дээр тогтоож байжээ[70].

Харин цагдаагийн байгууллага гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа унгар хэлний мэдлэггүй, эсхүл унгар хэлээр мэдүүлэг өгөх хүсэлгүй гадаадын иргэдээс мэдүүлэг авах тохиолдолд хэлмэрч заавал оролцуулдаг бөгөөд түүний ажлын хөлсийг цагдаагийн байгууллагаас тогтоосон тарифын дагуу ажилласан цагаар нь тооцон олгодог байна.

---

[66] Мөн хуулийн 2. § (4) зүйлийн б/ хэсэгт.

[67] Common European Framework of Reference for Languages http://en.wikipedia.org/wiki/Common_European_Framework_of_Reference_for_Languages.

[68] 2011. évi CCIV. Törvény a nemzeti felsőoktatásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100204. TV сүүлд үзсэн огноо: 2014.03.06.

[69] http://www.mkvkok.hu/dynamic/10_2006__ix25_okm_rendelet.pdf

[70] http://mfe.hu/7_1986_vi_26_mm_rendelet

1989 оноос эхлэн орчуулга, хэлмэрчлэх үйл ажиллагааны үнэ чөлөөт зах зээлд нийцүүлсэн гэх болов бодит байдал дээр төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй УООБА-ны тогтоосон тариф зах зээлийн жишиг үнэ болдог байна.

3.1.3 ОХУ

ОХУ-д шүүхийн орчуулагч гэсэн албан ёсны тусгай зөвшөөрөл авдаг мэргэжилтэн байдаггүй байна. Энэ нь шүүхэд заримдаа чадвар муутай орчуулагч талуудын ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байдалд хүргэдэг гэсэн шүүмжлэл гаргах шалтгаан болдог[71] аж. Учир нь шүүхийн орчуулагч олж авах үйл явц ажил хэргийн уулзалтад орчуулагч олж авахаас юугаар ч ялгардаггүй. Хэдийгээр хууль хэрэглэгчид орчуулагчийг томилж байгаа хэдий ч түүний чадварыг тогтоох чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байдаг.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар тус хуульд дурдсан бичиг баримтыг сэжигтэн, яллагдагч, бусад этгээдэд гардуулахаар бол уг бичиг баримтыг тухайн этгээдийн төрөлх хэлээр, эсхүл сайн мэддэг хэлээр орчуулсан байна гэж заасан. Гэвч уг бичиг баримтыг хэн орчуулахыг шаардаагүй.

ОХУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар орчуулагчийг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, эсхүл шүүхээс томилохоор заасан. Эдгээр албан тушаалтнууд орчуулагч томилохдоо тухайн этгээд орчуулга хийх ёстой хэлийг сайн эзэмшсэн гэдэгт итгэлтэй байх хэрэгтэй бөгөөд дараа нь тухайн хэрэгт шууд болон дам байдлаар ашиг сонирхолтой эсэхийг нягтална[72].

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны орчуулагчаар[73] хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэх хэлийг болон тухайн ажиллагаанд оролцогч этгээдийн мэддэг хэлийг чөлөөтэй эзэмшсэн (ярих, бичих, унших) этгээд оролцоно. Ингэхдээ хуулиар орчуулагч заавал хэлний тусгай боловсрол (специальное филолологическое образование) болон мэргэшсэн орчуулагч (квалификация переводчика) байхыг шаардаагүй. Гол нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэхүйц дадал, туршлагатай байхыг шаардана. Хэрэв орчуулагчийн түвшин хангалтгүй байгаа нь илэрвэл түүнийг татгалзан гаргах ёстой[74].

Ямар хэл сонгохыг тухайн этгээд өөрөө шийднэ. Орчуулагчийн хөлсийг төр хариуцна.

ДҮГНЭЛТ

Эрх зүйн баримт бичгийн орчуулга болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчийн асуудлыг ерөнхийд нь авч үзэхэд дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

1. Судалсан улсуудын хувьд эрх зүйн баримт бичгийн орчуулга тэр дундаа хуулийн орчуулгын асуудал Засгийн газрын тэр дундаа Хууль зүйн яамны эрх хэмжээний асуудал байх бөгөөд энэ чиг үүргийг яамны ажлын албаны нэг нэгж гүйцэтгэхээсээ илүү бие даасан бүтэц гүйцэтгэж байна. Тухайлбал, Унгар улсад Улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах алба, Эстони Улсад Хууль зүйн хэлний төв, Япон Улсад Японы Хуулиудыг гадаад хэлрүү орчуулах ажлыг дэмжих

[71] http://www.perevodim.com.ua/content/m/articles/page/problemi-sudebnogo-perevoda.html.

[72] Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. 7-е изд., перераб. и доп. –М.: Юрайт-Издат, 2010. С.222-223.

[73] ОХУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 59 дүгээр зүйлд орчуулагч, түүний эрх, үүргийг тодорхойлсон.

[74] Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. 7-е изд., перераб. и доп. –М.: Юрайт-Издат, 2010. С.82-83.

судалгааны зөвлөл г.м Эдгээр бүтэц нь цөм ХЗЯ-ны харьяа байгууллага юм. Нэг байгууллагад энэ эрх мэдлийг төвлөрүүлснээс гарах эерэг үр дүн нь тухайн байгууллагаас гарах бүтээгдэхүүн хоорондын ялгаа, хийдэл багасах давуу талтай.

2. Тухайн ХЗЯ-ны харьяа дагнасан бүтэц нь чиг үүргийн хувьд:

- Хуулийн орчуулгыг эх хэлнээ болон гадаад хэлрүү орчуулах;
- Бусдын хийсэн орчуулгыг баталгаажуулах, хянах (Унгар);
- Хуулийн нэр томьёоны орчуулгыг жигдлэх, нутагшуулах (Унгар) ;
- Хууль тогтоомжийн болон нэр томьёоны орчуулгын сан бүрдүүлэх, цаг үеийн засвар хийх хийх зэргээр тогтмол сайжруулах олон нийтэд түгээх, хүртээмжтэй байлгах (Япон) ;
- Хууль зүйн нэр томьёоны толь бичиг гаргах (Япон);
- Орчуулагдсан хууль тогтоомжийг хэрэглэх боломжийг хөнгөвчлөх ажлыг гүйцэтгэх (Япон) ;[75]
- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг орчуулагч, хэлмэрчээр хангах (Унгар).

3. Хуулийн орчуулга хүчин төгөлдөр байх дээр дурдсан нөхцөлүүд байхаас

гадна ерөнхий хууль зүйн орчуулга хүчин төгөлдөр буюу албан ёсны байх нөхцөлүүдийг судлан үзэхэд дараах дүр зураг гарч байна. Зарим нэг улсад, тухайлбал Кипр, Унгар, Ирланд, Итали, Латви, Литва, Португали, Румын, Турк , Монгол зэрэг улсад орчуулгыг тусгайлан мэргэшсэн этгээд хийх шаардлагагүй буюу үүний оронд орчуулсан баримт бичгийн үнэн зөв болохыг нотариат, түүнтэй адилтгах чиг үүрэг бүхий хуулийн мэргэжилтэн гэрчилдэг (гарын үсэг зурах, тамга дарах байдлаар) байна. Энэ нь орчуулагчруу бус орчуулагдсан материалруу чиглэсэн хэлбэр юм.

Дээрхийг эс тооцвол хууль зүйн албан ёсны орчуулга хийхийн тулд мэргэжлийн байгууллага эрх бүхий байгууллагаас авсан гэрчилгээтэй буюу нотариатаар гэрчлүүлсэн байх шаардлага тавих нь нийтлэг жишиг болж тогтсон байна.Эрх бүхий байгууллагаас гэрчилгээ авсан этгээдийн орчуулгыг хүчинтэйд тооцдог бөгөөд нотариатаар гэрчлүүлэх шаардлагагүй. Энэхүү эрх орчуулагч гэдэгт дараах этгээд хамаарна:

- Гадаад хэргийн яаманд тангараг өргөж, бүртгэгдсэн орчуулагч; (Испани, Турк) ;
- Хууль зүйн яаманд тангараг өргөж, бүртгэгдсэн орчуулагч; (Испани, Польш, Румын, Венесуэл, Аргентин);
- Бүс нутгийн Давж заалдах шатны шүүхэд тангараг өргөсөн эсвэл бүртгэгдсэн орчуулагч (Франц);
- Бүс нутгийн шүүхэд тангараг өргөж, бүртгэгдсэн орчуулагч (Герман, Австри, Итали, Голланд, Португали, Чех);
- Засгийн газрын эрх бүхий Орчуулагчдын Холбоонд тангараг өргөж, бүртгэгдсэн орчуулагч (Норвеги);
- Орчуулагчдын Холбоонд бүртгэгдсэн орчуулагч (АНУ);

Эдгээр орчуулагчдын хийсэн орчуулга хүчин төгөлдөр, албан ёсны байх бөгөөд орчуулагчдад тавигдах шаардлага Эстони, Австрали улсуудад дараах байдалтай байна:

- Эрх зүйн бүрэн чадамжтай байх;

[75] Хуулийн цахим хаяг бий болгох замаар. Манай legalinfo.mn-тэй адил.

- Үндэсний хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн их сургууль төгссөн байх;
- Орчуулагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхээ хязгаарлуулаагүй байх;
- Орчуулагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор санаатай үйлдсэн эрүүгийн гэмт хэрэгт ял шийтгэгдээгүй байх;
- Шударга бөгөөд ёс суртахууны өндөр мэдрэмжтэй байх[76];
- Хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэргэжлийн орчуулгын холбооны гишүүн байх;

ахисан түвшинд орчуулгын мэдлэгтэй байх гэх зэрэг багтаж байна.

Орчуулагчийн шалгалтын даалгавар, хэлбэрийг харахад орчуулагч болон хэлмэрч ялгаатай сорил өгдөг байна. Сорил нь хэдий ялгаатай ч шалгалт нь ерөнхийдөө тухайн хүний хууль зүйн болон хэл зүйн мэдлэг, мэргэжлийн ёс зүй, зан чанарыг шалгах зорилготой. Хэлбэрийн хувьд аман болон бичгийн шалгалт байна. Мөн шалгалт нь тодорхой хугацааны давтамжтай байх, (нэг хүнээс авах шалгалтыг хэлж байна) өөрөөр хэлбэл мэргэжилдээ тэнцэж буй эсэхийг тодорхой хугацааны дараа ахин шалгадаг эсвэл шалгалтад тэнцэгч буюу тусгай зөвшөөрөлтэй орчуулагч, хэлмэрч нь жил бүр мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамрагдсан байх нөхцөлтэй байдаг байна.

4. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагч, хэлмэрчид тусгай

зөвшөөрөл олгох жишиг хараахан нэг мөр тогтоогүй байх бөгөөд ихэнх оронд энэ талаар тусгайлсан зохицуулалт алга байна. Тусгай зөвшөөрөл болон түүнтэй төсөөтэй эрх олгож буй зохицуулалтыг судлан үзэхэд дараах хэдэн төрөл байна:

- Уг эрх Хууль зүйн яаманд хадгалагдах бөгөөд тус яамнаас сонгон шалгаруулалтаар орчуулагчдад эрх олгох (Эстони);
- Хууль зүйн яамны харьяа дагнасан байгууллага эрх олгох (Унгар);
- Гадаад хэргийн яамнаас эрх олгох (Испани, Болгар);
- Шүүхээс (гол төлөв бүс нутгийн) эрх олгох (АНУ, Япон);
- Тухайн асуудлыг эрхлэх ТББ-аас эрх олгох (Австрали, АНУ);

Судлаачийн санал

Дээр дурдсанд үндэслэн дараах санал гаргаж байна:

1. Эрх зүйн баримт бичгийг орчуулах болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох орчуулагчийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан дүрэм, журам боловсруулах шаардлагатай байна. Уг журмаар эрх зүйн баримт бичгийг албан ёсоор орчуулах чиг үүрэгтэй бүтэц, түүний эрх үүрэг, тавигдах шаардлага, өмчлөлийн хэлбэр зэрэг асуудлыг зохицуулах, түүнчлэн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчид тусгай зөвшөөрөл олгох эсэх, олговол ямар байгууллага олгох зэрэг асуудлын шийдлийг тусгаж өгөх ёстой.

2. Бидний зүгээс эрх зүйн баримт бичгийг албан ёсоор орчуулах, орчуулгыг хянан баталгаажуулах болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчдад тусгай зөвшөөрөл олгох асуудлыг эрхэлсэн зохион байгуулалтын нэг бүтэц байхыг дэмжиж байна. Сүүлийн жилүүдэд гадаадын хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгчид, хуулийн фирмүүдийн зүгээс шинээр батлагдаж буй эрх зүйн акт болоод тэдгээрт орох нэмэлт өөрчлөлтийн талаар ихээхэн анхаарч, ХЗЯ болоод Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд хуулиудын орчуулгын талаар лавлах, шинээр орчуулуулах хүсэлт тогтмол ирдэг, мөн 2008 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Монголоос англи, орос хэлнээ орчуулан гаргасан Монгол Улсын

[76] Тангараг өргөсөн орчуулагчийн тухай хууль (2013), 16 дугаар зүйл.

бизнесийн хуулиудын эмхэтгэл(СД)-ийн эрэлт, хэрэгцээ байнга их, худалдаанд гараад удалгүй дууссан зэрэг нь хуулиудыг орчуулах хэрэгцээ, шаардлага байгааг, түүнчлэн эдгээрийг хариуцах, зохион байгуулалтаар хангах дагнасан бүтэц шаардлагатайг харуулж байна.

Тухайн бүтэц нь дараах 3 хэлбэртэй байх боломжтой. Үүнд:

- Тухайн асуудлыг хариуцах яамны харьяа төрийн бие даасан байгууллага байх;
- Төрийн захиргааны байгууллагын нэг нэгж, тухайлбал ХЗЯ-ны Гадаад хамтын ажиллагааны хэлтэс;
- Өөрөө удирдах эрх бүхий, гишүүнчлэлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ байх, тухайлбал Хуульчдын холбооны чиг үүргийн нэг болох.

Тухайн асуудлыг хариуцах яамны харьяа төрийн эзэмшлийн байгууллагаар орчуулгатай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй загвар нь одоо Унгарт бүрэн утгаараа хэрэгжиж байна. Энэ нь Япон, Эстони байх боловч зөвхөн эрх зүйн баримт бичгийн орчуулгад хамаарч байна. Энэ загвар нь орчуулах, хэлмэрчлэх үйл ажиллагааны хууль эрх зүйн орчинг сайн бүрдүүлсэн нөхцөлд зардал, чирэгдэл багатай, чанарын хувьд баталгаатай бүтээгдэхүүн гарах боломжтой. Уг хувилбарыг сонгосон тохиолдолд бидний өмнө төсвийн буюу татвар төлөгчдийн хөрөнгөөр санхүүжих шинэ бүтэц бий болгох, түүний тулд эрсдэл, үр дүнг тооцох болон бусад зохион байгуулалтын ажил хийх шаардлага тулгарна.

Төрийн захиргааны байгууллагын нэгж тухайлбал, Хууль зүйн яамны хэлтэс эсвэл Хууль зүйн хүрээлэн энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлж болох хэдий ч эдгээр байгууллагын бүтэц, хүний нөөцийн хүртээмж, чадавхаас хамааран ихэнх тохиолдолд зөвхөн координаторын үүргийг гүйцэтгэдэг нь зардал өндөртэй, үр дүн муутай хувилбар байдаг байна.

Дараагийн хувилбар бол өөрөө удирдах эрх бүхий гишүүнчлэлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулдаг “мэргэжлийн танхим” байгуулах загвар байж болно. Үүний тулд юуны өмнө уг танхимын эрх зүйн байдлыг бүрэн зөв тодорхойлох нь чухал юм. Танхим нь гишүүнчлэлд суурилан үйл ажиллагаа явуулдаг олон нийтийн байгууллагын нэг төрөл бөгөөд түүнийг үүсгэн байгуулах, үйл ажиллагааны чиглэл болон тодорхой үйлчилгээг зөвхөн танхимын гишүүн үзүүлж болох тухай хууль тогтоомжоор тогтоож болох юм. Бие даасан, өөрөө удирдах байгууллага болох мэргэжлийн танхимд энэ төрлийн төрийн чиг үүргийг бүрэн эхээр нь шилжүүлснээр төсөв, санхүүгийн хувьд хэмнэлттэй, мэргэжлийн өндөр түвшинд гүйцэтгэсэн үйлчилгээ авах хэдий ч нийтийн эрх ашиг хувийн эрх ашигтай зөрчилдөх магадлалтай юм[77]. Өөр нэг шийдэх асуудал нь хууль зүйн орчуулга нь хууль зүйн болон хэл зүйн шинжлэх ухааны уулзвар болдог утгаараа түүнд оролцогчдын харьяалагдах өөрөө удирдах байгууллага нь манай нөхцөлд Хуульчдын холбоо байх уу, Орчуулагчдын холбоо байх уу нь анхаарах асуудал. Бидний судалсан улсуудын жишигт төрийн бус байгууллагад эрх мэдлийг шилжүүлсэн тохиолдолд гол төлөв Орчуулагчдын холбоо, нэгдэлд шилжүүлж байна. Өнөөгийн нөхцөлд Монгол Улсад буй орчуулагч, хэлмэрчдийн мэргэжлийн түвшин, цар хүрээ бие даасан, өөрөө удирдах байгууллага байгуулах түвшинд хүрсэн эсэх, одоо байгаа бүтэц нь (Мэргэжлийн орчуулагчдын холбоо) шаардлага хангах эсэх талаар өргөн хүрээтэй судалгаа явуулах шаардлагатай юм.

3. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь орчуулагчдад тусгай зөвшөөрөл олгоогүйгээс үүдэлтэй хэрэг, маргаан, гомдол санал төдийлөн гарахгүй байгаа ч

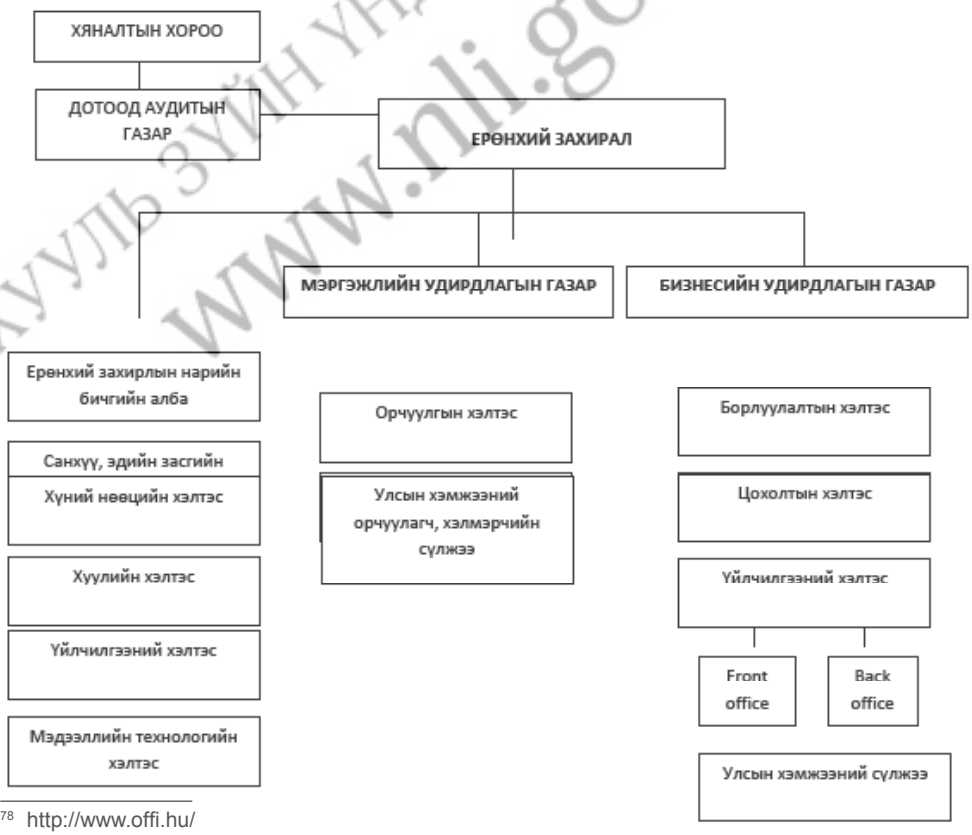
[77] Kisfaludy Zoltán: “A hiteles fordítás helyzete Magyarországon” http://jesz.ajk.elte.hu/kisfaludy46.html

тусгай зөвшөөрөл олгох нь орчуулагч, хэлмэрчийн эрхийг баталгаатай, үнэн зөв хангах, орчуулагчдад шаардлага тавих, тэдгээрийг хөгжүүлэх, чадавхжуулах, орчуулгатай холбоотой хэрэг, маргаан гарахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой юм. Тусгай зөвшөөрөл олгохгүй гэхэд УДШ эсвэл шинэ журмаар тухайн асуудлыг хамаарах бүтцэд хууль зүйн орчуулагчдыг бүртгэлжүүлэх чиг үүргийг нэмж өгөх шаардлагатай. Энэ нь өнөөгийн нөхцөлд шүүхүүд тусгай зөвшөөрөлтэй орчуулагч хэрэгтэй байна гэхээсээ илүү тодорхой нэг хэлний орчуулагч олддоггүй, холбогдох мэдээлэл байдаггүй, өмнөх онуудад буюу 2011 оноос өмнө явагдсан тусгай зөвшөөрөлтэй орчуулагчдын бүртгэлээс мэдээлэл авдаг гэж санал хүсэлт ирүүлдэгтэй холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөл олгоогүйгээс орчуулагчдын ур чадвар тааруу байна гэхээсээ илүү харьяалах, хамаарах бүтэц байхгүйтэй холбоотой, мэдээллийн дутуу байдалтай холбогдуулж санал, хүсэлт гаргаж буйг харгалзан үзэх шаардлагатай.

4. Зөвхөн хууль зүйн албан ёсны орчуулга, орчуулагч гэлгүйгээр орчуулгын асуудлыг зохицуулах нь хууль зүйн салбарын асуудал гэж үзвэл хууль зүйн салбарын нийт орчуулагч, хэлмэрчид мэргэжил олгох, мэргэшүүлэх сургалт зохион байгуулж буй байгууллагуудыг магадлан итгэмжлэх, тэдэнд тавигдах шаардлагыг өндөрсгөх, нэгдсэн стандарттай болгох зэрэг мэргэжлийн боловсрол олгох асуудлыг нэг мөр болгосноор орчуулагч, хэлмэрчийн мэргэжлийн ур чадвар дээшлэхээс гадна мэргэжлийн нэр томьёоны нэгдмэл хэрэглээг бий болгоход багагүй хувь нэмэр оруулах талтай.

ХАВСРАЛТ 2

Унгар улсын орчуулгын ба орчуулга баталгаажуулах Албаны бүтэц[78]



[78] http://www.offi.hu/

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ СҮРГЭЛТ www.nli.gov.mn

МЭРГЭЖЛИЙН БУС БОЛОН МЭРГЭЖЛИЙН (БИЧГИЙН) ОРЧУУЛАГЧДААС ТҮГЭЭМЭЛ АСУУДАГ АСУУЛТЫН ЖИШЭЭ[79]

Таны авга ах гэрээслэлээ Англи хэл дээр үйлдэж, гарын үсэг зурж, баталгаажуулжээ. Гэрээслэлд заасан эд хөрөнгө нь албан ёсны хэл нь Англи биш улсад оршин байдаг. Иймээс таны авга ах магадлан итгэмжлэгдсэн/эрх бүхий орчуулагч болох танаас гэрээслэлийг тухайн улсын албан ёсны хэлрүү орчуулж өгөхийг хүсжээ. Энэ тохиолдолд та юу хийх нь зүйтэй вэ?, Яагаад?

Жишээ хариулт

Төвийг сахисан байр суурь болон Мэргэжлийн зан суртахуунтай холбоотой зарчим хөндөгдөж байна. Энэ зарчим орчуулагч нь хамаатан садан, найз нөхөд, тэдгээрийн ажилчдын өгсөн үүрэг даалгавар зэрэг ашиг сонирхлын зөрчилтэй асуудлыг шууд ил тод болгох, цаг ямагт шударга, хараат бус байдлаа хадгалах ёстой гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг.

Би дээрх асуудал бодитой эсхүл болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчил байж болох учраас хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзана. Эрх зүйн баримт бичигтэй холбоотой хүсэлт учраас орчуулсны дараа миний орчуулгыг хүлээн авахгүй байх эрсдэлийг хүсэхгүй байна. Үүний шалтгааныг авга ахдаа тайлбарлаж болно. Хэрвээ би баримт бичгийг орчуулбал баримт бичгийн эзэнтэй харилцаагаа тунхагласан баримт бичгийг гэрчилж байгаа хэрэг болох юм[80].

МЭРГЭЖЛИЙН БУС БОЛОН МЭРГЭЖЛИЙН (АМАН) ОРЧУУЛАГЧААС ТҮГЭЭМЭЛ АСУУДАГ АСУУЛТЫН ЖИШЭЭ[81]

Цагдаагийн ажилтан болон гэрчийн хоорондын ярилцлагыг орчуулж байх үед цагдаагийн ажилтан танаас үйлчлүүлэгчийн/ гэрчийн үндэслэлийн талаар болон түүний үнэн хэлж байгаа эсэх тухай таны сэтгэгдлийг асуувал та хэрхэн хариулах вэ?

Жишээ хариулт

Эхний зарчим Төвийг сахисан байр суурьтай холбогдож байна. Энэ нь (бичгийн) орчуулагч нь үүрэг даалгавартай холбоотойгоор аливаа асуудлын талаар амаар болон бичгээр үзэл бодлоо илэрхийлэхгүй гэсэн үг юм. Хоёр дахь нь бусад тал орчуулагчийн чиг үүргийг буруу ойлгосон эсхүл зүй бус найдлага тавьж байгаа ямар ч нөхцөлд орчуулагч анхаарал хандуулах ёстой гэх "Үүрэг хариуцлагын хил хязгаар тодорхой байх зарчим" болно.

Энэ тохиолдолд би цагдаагийн ажилтанд нэг хэлээр ярихгүй байгаа хоёр талын хоорондын харилцааг холбох л чиг үүрэгтэй гэдгээ тайлбарлана. Цагдаагийн ажилтны асуулттай холбоотойгоор үзэл бодлоо илэрхийлэхгүй байх нь орчуулагч харилцаанд бие даасан байдлаар оролцохгүй гэсэн утгатай учраас чухал юм[82].

---o0o---

[79] *Энэхүү жишээг ОМИУБ-аас гаргасан " Ethics of Interpreting and Translating: A Guide to Obtaining NAATI Credentials (2013)" зөвлөмжөөс авав.*

[80] *NAATI, " Ethics of Interpreting and Translating: A Guide to Obtaining NAATI Credentials", 2013, 4 дэх тал.*

[81] *Энэхүү жишээг ОМИУБ-аас гаргасан " Ethics of Interpreting and Translating: A Guide to Obtaining NAATI Credentials (2013)" зөвлөмжөөс авав.*

[82] *NAATI, " Ethics of Interpreting and Translating: A Guide to Obtaining NAATI Credentials", 2013, 5 дахь тал.*

ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ АЖ АХУЙН НЭГЖИЙН НЭГДЭЛ, ТӨВЛӨРЛИЙН АСУУДАЛ[1]

УДИРТГАЛ

Судалгааны зорилго

Зах зээлийн эдийн засагт шилжин неолиберал шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд хөгжиж буй дийлэнх улс орон нь өөрсдийн орны өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээ болон өрнөдийн улсуудын жишиг, ялангуяа АНУ-ын өрсөлдөөний зохицуулалт, холбогдох тогтолцоог жишиглэн шинэчилсэн байдаг. Сүүлийн жилүүдэд олон улсын түвшинд чухалчлан анхаарал хандуулж буй нэг салбар нь аж ахуйн нэгж (ААН)-ийн худалдан авалт, нэгдлийн /M&A/ ажиллагаанд өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээ үйлчлэх болсон явдал юм. Өөрөөр хэлбэл ААН, компаниуд бусад ААН, компанийг худалдан авах, өөрийн компанид нэгтгэх ажиллагаа нь зах зээлийн шударга өрсөлдөөнд хэт ноёлсон монополь, олигополи байдал үүсэн бүрэлдэх нөхцөл нь болдог.

Гэсэн хэдий ч энэ нь дээрх явдлыг шууд хориглох агуулгатай бус бөгөөд эл асуудлыг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ, хязгаар тухайн улс орны баримталж буй эдийн засгийн чиг хандлагаас ихээхэн хамаарна. Тухайлбал Европын Холбоо болон АНУ, Япон тэргүүтэй өндөр хөгжилтэй орнууд, Хятад, Энэтхэг зэрэг хөгжиж буй орнууд ААН, компанийн нэгдэх, худалдан авах ажиллагаанд өрсөлдөөний хэм хэмжээг хэрэглэх замаар зах зээлийн өрсөлдөөнийг тэнцвэржүүлэх, нөгөө талаар төрийн зүгээс үндэсний хэмжээний томоохон групп компаниудыг бий болгох зорилгоор уян хатан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон байна.

Харин энэ талаар манай улсын хувьд нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байгаа нь төрөөс энэ талаар баримтлах бодлого тодорхойгүйтэй холбоотойн зэрэгцээ ААН, компани нийлэх, нэгдэх ажиллагаа явагдахад хүндрэлтэй байна. Иймд тус судалгааны үндсэн зорилго нь гадаадын зарим орны туршлагыг судлах, өөрийн улсад тулгарч буй асуудлыг тодорхойлох, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг бодлого тодорхойлогчдод санал болгоход оршино.

Судалгааны хамрах хүрээ

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН, компанийн нэгдлийн зохицуулалтыг судлан үгүйлэгдэж буй бодлого, зохицуулалтыг тодруулах, энэ асуудлаар олон улсын туршлагыг судалж тодорхой санал, зөвлөмж боловсруулах зорилготой. Судалгааны арга зүйн хувьд харьцуулсан судалгааг түлхүү хэрэглэсэн ба /хөгжиж буй орнуудаас БНХАУ болон БНСУ/ өндөр хөгжилтэй улсуудаас Европын Холбооны орнуудын ААН, компанийн нэгдлийн эрх зүйн зохицуулалтыг сонгон авснаар олон улсын чиг хандлага, дотоодын зах зээлд үзүүлэх нөлөө, энэ талаар баримталбал зохих бодлого, зохицуулалтыг тодорхойлно.

I.ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1.1. Өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нийлэх, нэгдэх асуудал

Орчин үеийн өрсөлдөөний эрх зүйгээр зохицуулагдаж буй харилцааны нэг чухал сэдэв нь ААН-ийн нэгдэл, зах зээлийн төвлөрлийн асуудал юм. ААН-ийн нэгдэл нь картель, үгсэн хуйвалдах, зах зээлийг хуваах, давамгай байдлаа

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач С.Батбаяр ахалж, бодлогын судлаач С.Бүжинлхам, Э.Ганчулуун, Э.Туулайхүү, Б.Ундрах нар хамтран гүйцэтгэв.

буруугаар ашиглах зэрэг өрсөлдөөний эсрэг шууд чиглэсэн ажиллагаа биш боловч нэгдлийн үр дүнд нэг эсхүл хоёр компани зах зээлд өөрийн байр суурыа улам бэхжүүлж улмаар өрсөлдөөнийг хязгаарлах байдал үүсэх сөрөг үр дагавартай байдаг. Иймд ийнхүү нэгдэн нийлснээр ирээдүйн зах зээлийн бүтэц хэрхэн өөрчлөгдөх явдалд өрсөлдөөнийг хамгаалах байгууллагууд илүүтэй анхаарал хандуулах нь чухал юм. Учир нь зах зээлд өрсөлдөгч ААН-үүд нийлж нэг ААН болох нь өрсөлдөөнийг их хэмжээгээр бууруулах эрсдэлтэй. Гэхдээ бүх төрлийн нэгдэл нь өрсөлдөөнийг үгүйсгэнэ гэж үзэх нь өрөөсгөл бөгөөд энэ асуудлыг тухайн улсын шударга бус өрсөлдөөнийг зохицуулах байгууллагын хяналт, шалгалтаар тогтооно. Үүний зэрэгцээ ААН нэгдсэнээр өрсөлдөөнд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг авч үзэхээс гадна тухайн нэгдлийг зөвшөөрснөөр нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх үр ашгийг мөн тооцож үздэг[2]. Энэ нь харьцангуй төвөгтэй тооцоолол шаардах хэдий ч тусгайлсан аргачлал, зааварчилгааг хэм хэмжээ болгон ашиглана.

Гэхдээ улс орон бүрд ижил тулгамдаж буй асуудал нь улс дамнасан нэгдэл байгуулах, зөвхөн нэг улсын дотоодод бус гадаадын компаниудтай нийлэх, нэгдэх явдал юм. Нөгөө талаас өрсөлдөөний асуудлыг олон улсын хэмжээнд зохицуулах, энэ чиглэлд олон улсын хэмжээний нэгдмэл зохицуулалт бий болгох үндсэн шаардлагыг аливаа улс орон өрсөлдөөний хуулийн үйлчлэх хүрээгээ өргөтгөн нутаг дэвсгэрийнхээ гадна хэрэглэх болсноос (extraterritorial application of competition law) үүдэлтэй улс хоорондын маргааныг эв зүйд оруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх явдлаар тайлбарладаг.

Учир нь бизнесийн харилцаа улам бүр төвөгтэй, олон улсын шинжтэй болж нэг улс орны хил хязгаараар хэмжигдэхээ больсон бөгөөд үүнд эрх зүйн зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай. Тухайн асуудлын нийтлэг уялдаа холбоог харгалзан үзэхгүйгээр тус тусын хуулиар зохицуулах нь гарцаагүй зөрчилдөөн үүсгэнэ. Жишээлбэл хэд хэдэн орны өрсөлдөөний асуудал хариуцсан эрх бүхий байгууллага өрсөлдөөнийг хязгаарласан байж болзошгүй гэж үзэж нэгдэх, нийлэхтэй холбоотой нэгэн ижил гэрээ хэлцлийг хянан шалгаж, зөвшөөрөх нь зохистой эсэх талаар өөр өөр шийдвэр гаргаж болох юм. Иймээс зах зээлийн шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагааг дотоодын эрх зүйгээр зохицуулах нь бүх тохиолдолд тохиромжтой байдаггүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрч олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нь үр дүнтэй шийдэл болно.

Иймээс энэхүү судалгааны хүрээнд дээр дурдсан асуудлыг Монгол Улс хэрхэн зохицуулж байгаа талаар бусад улсуудын туршлагатай харьцуулав.

1.2. ААН-ийн нийлэх, нэгдэх ойлголт

Олон улсын зөвлөмж, улс тус бүрийн ААН-ийн нэгдлийг зохицуулж буй эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл зах зээлийн төвлөрөл, нэгдлийн ойлголтыг ойролцоо тодорхойлох хэдий ч нэгдсэн нэг ойлголтод хараахан хүрээгүй байна. Улс орон бүр өрсөлдөөний хууль тогтоомждоо “нэгдэх” гэсэн ойлголтод олон төрлийн үйл ажиллагааг хамруулж үздэг байна. Жишээлбэл бизнесийн шилжилт, бизнесийн түрээс, менежментийн үүрэг даалгавар, ашиг орлогоо хуваалцах гэрээ, бизнесийн нэгдэл, олон эзэмшигчтэй хувьцааны дүрэм зэргийг ойлгодог байхад манай улсын хувьд зөвхөн компани нийлэх, нэгдэх, хувьцаа худалдан авах ойлголтыг хамруулж байна. Түүнчлэн эдгээрийг бүгдийг нь ААН гэж хүлээн зөвшөөрч зохицуулдаг улс байхад харьцангуй хязгаарлагдмал хүрээнд зохицуулдаг улсууд ч байна.

Гэвч онолын хувьд “нэгдэх” гэдэг нь бие даасан компаниуд бүтэц,бүрэлдэхүүн,

[2] НҮБ-ийн Худалдаа хөгжлийн бага хурал, ШӨХТГ “Өрсөлдөөний хууль ба бодлого”, 2014. Т.73.

зохион байгуулалт, хөрөнгөө нэгтгэн эдийн засгийн бие даасан байдлаа алдаж байгаа байдлыг хэлдэг бол ЭЗХАХБ-ын "Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж"-д дараах тодорхойлолтыг тусгасан байна. Үүнд:

"нэгдэх, нийлэх ажиллагаа" гэдэг нь бизнесийн төвлөрөл, нэгдлийг зохицуулж байгаа гишүүн улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээ, тодорхойлолтод хамаарах нэгдэх, нийлэх, худалдан авах, хамтран ажиллах болон бизнесийн бусад нэгдэн нийлэх, хамтрах хэлбэрийг;

"үндэстэн дамнасан нэгдэх, нийлэх ажиллагаа" гэдэг нь тухайн нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд нэгээс дээш улсын тухайн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд хянагдах нэгдэх, нийлэх ажиллагааг ойлгоно.[3]

Дээрх нэр томьёоноос гадна *"нэгдэх, нийлэх ажиллагааны тухай хууль тогтоомж*"-ийг нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлэхэд өрсөлдөөнийг хамаарал бүхий байгууллагаас хэрэглэж байгаа гишүүн улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомж (материаллаг болон процессын)-ийг хамаруулан авч үздэг.

Түүнчлэн *"Өрсөлдөөнийг хамаарах эрх бүхий байгууллага"*-ыг гишүүн улсын нэгдэх, нийлэх ажиллагааны тухай хууль тогтоомжийн дагуу нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих асуудлыг ерөнхийд нь хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллага, агентлаг (үүнд зөвхөн тодорхой аж үйлдвэрийн салбарын нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага хамаарахгүй) хэмээн тодорхойлжээ.[4]

II. МОНГОЛ УЛСЫН ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ААН-ИЙН НЭГДЭЛ

2.1. Монгол Улс дахь ААН-ийн нэгдэл дэх өрсөлдөөний эрх зүйн ерөнхий ойлголт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Монгол Улс нь эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна", 5.2-т "Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална" гэж заасан нь зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа, хувийн өмч, цаашлаад шууд бус утгаараа зах зээлийн чөлөөт байдал, шударга өрсөлдөөнийг хүлээн зөвшөөрсний баталгаа юм.

Монгол Улсын хувьд давамгай байдалтай ААН бусад ААН-тэй нийлэх, нэгдэхтэй холбоотой харилцааг 2010 оны Өрсөлдөөний тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-иар зохицуулж байна. Уг хуулиар ААН нийлэх, нэгдэхтэй холбоотой асуудлаар Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар /цаашид "ШӨХТГ" гэх/ дүгнэлт гаргахаар заасан байдаг.

Давамгай байдалтай ААН-ийн нийлэх, нэгдэх харилцааг нарийвчлан зохицуулах зорилгоор "Давамгай байдалтай хуулийн этгээд бусад хуулийн этгээдтэй нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, өрсөлдөгчийн хувьцааг худалдан авахад дүгнэлт гаргах журам"-ыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2012 оны 118 дугаар тогтоолоор, "Зүй ёсны монополь болон давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчийг тогтоох журам"-ыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 298 дугаар тогтоолоор тус тус баталсан.

[3] ЭЗХАХБ-ын Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (2005), I(E) хэсэг. Зөвлөмжийг тус байгууллагын албан ёсны цахим хаяг болох http://www.oecd.org/competition/mergers/40537528.pdf руу нэвтэрч үзэх боломжтой.

[4] Мөн тэнд.

Хуулийн этгээд нийлэх, нэгдэх болон бусад хэлбэрээр өөрчлөн байгуулагдах ерөнхий харилцааг Иргэний хууль болон Компанийн тухай хуулиар зохицуулдаг. Ихэнх тохиолдолд ашгийн төлөө хуулийн этгээд буюу компани нийлэх, нэгдэх ажиллагаанд өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээ үйлчлэх ба эдийн засагт давамгай байдалд байдаг ААН-ийн хэлбэр нь компани байдагтай холбоотой.

Иймээс Монгол Улсын Компанийн тухай хуулиар компани худалдан авах үндсэн аргууд болох компани нийлэх болон нэгтгэх харилцааг зохицуулсан байдаг.

А. Компанийг нийлүүлэх: “Хоёр буюу хэд хэдэн компанийн үйл ажиллагааг зогсоож, тэдгээрийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр бий болсон компанид шилжүүлэхийг компанийг нийлүүлэх гэнэ”. Компанийг нийлүүлэх шийдвэрийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигчдийн дийлэнх олонхийн саналаар шийдвэрлэх ба шийдвэрийн төсөл болон өөрчлөн байгуулах нөхцөл, журмыг тодорхойлсон гэрээ, шинээр бий болсон компанийн дүрэм, компани тус бүрийн үнэт цаасыг хөрвүүлэх журмыг тодорхойлсон саналаа хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оруулна[5]. Иймд хуучин компанийн хувьцаа эзэмшигчид шинээр бий болсон компанийн хувьцааг эзэмших эрхтэй болдог байна. Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцож байгаа хувьцаа эзэмшигчдийн саналын эрх нь компанийг өөрчлөн байгуулах гэрээгээр тодорхойлсон хөрвөсөн саналын эрхтэй тэнцүү байна.

Б. Компанийг нэгтгэх гэдэг нь компанийн үйл ажиллагааг зогсоож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг өөр компанид шилжүүлэхийг хэлнэ. Мөн компанийг нэгтгэх нь компанийг нийлүүлэхтэй адил процессоор явагдах бөгөөд хувьцаа эзэмшигчдийн дийлэнх олонхийн саналаар баталж төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ) /байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага/ нэгтгэх тухай шийдвэрийн төсөл, гэрээг хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оруулах ёстой байдаг. Хэрэв нэгдэж байгаа компанийн нийт энгийн хувьцааны 75-аас дээш хувийг эзэмшиж байгаа бөгөөд компанийг нэгтгэснээр компанийн дүрэмд өөрчлөлт орох шаардлагагүй гэж үзсэн тохиолдолд нэгтгэж байгаа компанийн ТУЗ-ийн хурал /байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал/-аар компанийг нэгтгэх тухай шийдвэр гаргаж, нэгтгэх журмыг баталж болно[6].

Компанийг нийлүүлэх болон нэгтгэх нь компанийн нэгдэл үүсгэх хэлбэрүүд бөгөөд компани нэгтгэх хэлбэр нь илүү ач холбогдолтой байдаг. Учир нь тухайн нэгтгэж байгаа компанийн тусгай зөвшөөрөл, лиценз, өмнөх үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэн ашиглах боломжтой байдаг учир шинээр компани байгуулж зардал, хугацаа алдахаас сэргийлдэг арга юм[7].

Компанийн тухай хуульд зааснаар компаниуд нийлэх, нэгдэх бүрд ШӨХТГ-аас дүгнэлт гаргах боловч тодорхой хяналт шалгалтыг зөвхөн давамгай байдалтай ААН нийлэх, нэгдэх тохиолдолд хийгддэг.

Өмнө үйлчилж байсан 2000 оны Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулиар давамгай байдалтай аж ахуйн нэгж өрсөлдөгч аж ахуйн нэгжтэй нэгдэх, нийлэхийг шууд хориглосон байсан бөгөөд энэ нь зах зээлд давамгай байдалтай аж ахуйн нэгж өрсөлдөөнийг хязгаарлахгүйгээр өөрийн үйл ажиллагааг оновчтой болгох, гадаад зах зээлд өрсөлдөх, өрсөлдөх чадвараа дээшлүүлэх, үр ашгийг нэмэгдүүлэх зэрэг боломжийг үгүйсгэх сул талтай байсан.[8]

[5] Компанийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл.

[6] Компанийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйл.

[7] Тухайлбал Монгол Улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 49-р зүйлд Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь нэгдэх, нийлэх хэлбэрээр өөрчлөн байгуулагдах тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл шинээр бий болсон хуулийн этгээдэд шилжүүлж болохоор заасан.

[8] “Өрсөлдөөний эрх зүйн гарын авлага” Худалдааны эрх зүйн чиглэлээр шүүгчдийг сургах төсөл, 2014

Харин одоогийн Өрсөлдөөний тухай хуулиар “Давамгай байдалтай хуулийн этгээд бусад хуулийн этгээдтэй нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, эсхүл ижил төрлийн бараа бүтээгдэхүүн борлуулдаг өрсөлдөгч компанийн энгийн хувьцааны 20-оос дээш, давуу эрхийн хувьцааны 15-аас дээш хувийг худалдан авах, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээдтэй нэгдэх, нийлэх тохиолдолд ШӨХТГ-т өргөдөл гаргана”[9] гэж заасан. Иймд давамгай байдалтай хуулийн этгээдэд ямар хуулийн этгээд хамаарах, түүнийг хэрхэн тогтоох нь чухал асуудал юм.

Түүнчлэн тодорхой бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд дангаараа буюу бусад этгээдтэй хамтран, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээд үйлдвэрлэл, борлуулалтын, эсхүл худалдан авалтын гуравны нэг буюу түүнээс дээш хувийг эзэлж байгаа хуулийн этгээдийг давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгч гэж үзнэ гэж заасан. Гэхдээ энэ хувьд хүрээгүй ч бусад аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлд гарч ирэх нөхцөлийг хаан боогдуулах, зах зээлээс шахан гаргах чадвартай аж ахуй эрхлэгчийг бараа бүтээгдэхүүний хүрээ, зах зээлийн газар зүйн хил хязгаар, зах зээлийн төвлөрөл, зах зээлийн хүч зэргийг үндэслэн давамгай байдалтай гэж үзэж болно.

Давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчээр тогтооход манай улсын хувьд олон улсад хэрэглэгддэг Херфиндал-Хершманы индексийн /цаашид “ХХИ” гэх/ тооцооллыг ашигладаг байна. Энэхүү индексээр зах зээлийн төвлөрөл, давамгай байдлыг тогтооход олон улсад тогтсон тоон үзүүлэлтээр авч үзнэ. Тухайлбал тухайн ААН зах зээлд давамгай байдалтайг тогтооход ХХИ-ийн үзүүлэлтээр:

ХХИ<1000 бол тухайн зах зээлийг хангалттай тооны өрсөлдөгчтэй, төвлөрөл байхгүй гэж үзнэ.

1000<ХХИ<1800 бол тухайн зах зээлийг дунд зэргийн төвлөрөлтэй гэж үзнэ.

ХХИ>1800 байгаа тохиолдолд тухайн зах зээлд төвлөрлийн түвшин өндөр буюу хязгаарлагдмал гэж үзэж ААН-ийн нөхцөлийг тогтоодог. Түүнчлэн үүнээс гадна хэд хэдэн үндсэн үе шатаар төвлөрлийг шалгах ёстой бөгөөд энэ талаар нэгдэх, нийлэх зөвшөөрөл олгох хэсэгт авч үзнэ.

2.2. ААН нэгдэх, нийлэх үйл ажиллагаа ба хяналт

Хэрэгжүүлэгч бүтэц

ААН нийлэх, нэгдэх асуудлыг хянаж, зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага нь ШӨХТГ юм. ШӨХТГ нь Засгийн газрын тохируулагч агентлаг бөгөөд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.5 дахь хэсэгт заасны дагуу “шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, хянан зохицуулах асуудал” нь Монгол Улсын Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарахаар зохицуулсан.

Анх Монгол Улсын Засгийн газрын 2004 оны 222 дугаар тогтоолоор Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газар нэртэйгээр Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэйгээр байгуулагдаж байв. Улмаар 2008 онд УИХ, Засгийн газар, төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцооны ерөнхий бүтцийг батлахдаа Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлыг Монгол Улсын тэргүүн шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамааруулж Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газрыг ШӨХТГ болгон өөрчлөн байгуулсан.[10] ШӨХТГ нь зөвхөн ААН нийлэх, нэгдэх асуудлыг хянаж, зөвшөөрөл олгохоос гадна шударга өрсөлдөөнийг дэмжих бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. 2012

он. Т.79.

[9] Өрсөлдөөний тухай хуулийн 8.1 дүгээр зүйл.

[10] “Өрсөлдөөний эрх зүйн гарын авлага” Худалдааны эрх зүйн чиглэлээр шүүгчдийг сургах төсөл, 2014 он. Т.27.

онд Засгийн газраас баталсан “Давамгай байдалтай хуулийн этгээд бусад хуулийн этгээдтэй нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, өрсөлдөгчийн хувьцааг худалдан авахад дүгнэлт гаргах журам”-д зааснаар нэгдэн, нийлэх хэлбэрээр нь дараах гурван төрөлд ангилсан байдаг.

“Хэвтээ хэлбэрийн нэгдэх, нийлэх” гэж бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, эсхүл борлуулалтын хувьд нэг зах зээлд үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээдүүд хоорондоо нэгдэх, нийлэх үйл явцыг хэлэх бөгөөд өрсөлдөгч аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлээс шахан гаргахад чиглэсэн болон нэвтрэхэд саад учруулах нөхцөл байдлыг үүсгэдэг.

“Босоо хэлбэрийн нэгдэх, нийлэх” гэж бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, эсхүл борлуулалтын хувьд нэг зах зээлд үйл ажиллагаа эрхэлдэггүй бэлтгэн нийлүүлэгч, үйлдвэрлэгч, борлуулагч хуулийн этгээдүүд хоорондоо нэгдэх, нийлэх үйл явц юм. Энэ төрлийн нэгдлийн үр дүнд зах зээлд бусад ижил төрлийн бараа, бүтээгдэхүүн, түүхий эд бэлтгэн нийлүүлэгч, үйлдвэрлэгч, борлуулагч болон өөр орлох бүтээгдэхүүн нийлүүлэгч зах зээлд үлдэхгүй байх эрсдэлтэй байдаг.

“Цогцолбор хэлбэрийн нэгдэх, нийлэх” гэж үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, эсхүл борлуулалтын хувьд хоорондоо харилцан хамааралгүй, өөр өөр зах зээлд үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээдүүд нэгдэх, нийлэх үйл явцыг хэлнэ.

Эдгээр нэгдэлд хяналт тавихдаа шинээр байгуулагдах хуулийн этгээдийн тухайн зах зээл болон улсын нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх эерэг, сөрөг нөлөөлөл, зах зээл дэх нөлөөлөл, зах зээлд нийлүүлэх бараа, ажил үйлчилгээний эрэлт, нийлүүлэлт, хангамж, үнэ, өртөгт гарах бодит өсөлт, бууралт, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах талаар баримтлах төрийн бодлогод нийцэж байгаа эсэх зэргийг үнэлнэ.

Давамгай байдалтай ААН нэгдэж, нийлэхэд хяналт, шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах

ААН-ийн нэгдэх, нийлэх ажиллагаа нь дээр дурдсан гурван хэлбэрийн аль нэгд нь хамаарна. ААН-ийн нийлэх, нэгдэх ажиллагааг хэлбэрүүдэд хуваах нь бүх нэгдлийн зах зээлд үзүүлэх өөр өөр үр дагавартай байдаг тул нэгдлийн хэлбэр бүрд тохирсон тусгайлсан онцлог хяналт, шалгалтыг явуулдагтай холбоотой. Ингээд нэгдлийн хэлбэр тус бүрд ямар хяналт шалгалт хийдэг талаар авч үзье.

Хэвтээ хэлбэрийн нэгдэх нийлэх ажиллагааны хяналт, шалгалт

- Зах зээлийн төвлөрлийн түвшинг тодорхойлж, өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөл бүрдэх эсэхийг тодорхойлох. Төвлөрлийн түвшинг “Зүй ёсны монополь болон давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчийг тогтоох журам”-д заасны дагуу тодорхойлж, улмаар нэгдэх, нийлэх үйл явцын үр дүнд тухайн зах зээлийн төвлөрлийн түвшин өндөр болохоор байвал зах зээлийн өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөл бүрдэнэ гэж үзнэ;
- Нэгдэх, нийлэх үйл явц нь өрсөлдөгч бусад аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлээс шахан гаргахад чиглэсэн болон нэвтрэхэд саад учруулах нөхцөл байдал үүсэж болох эсэхийг хянана;
- Нэгдэх, нийлэх үйл явц нь өрсөлдөгч бусад аж ахуй эрхлэгчийн эдийн засгийн ашиг сонирхол болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хясан боогдуулахад чиглэсэн эсэхийг тодорхойлно;
- Улсын эдийн засагт ашигтай байдал нь өрсөлдөөнд учруулах хохирлоос илүүтэй эсэхийг тодорхойлно;
- Нэгдэх, нийлэх үйл ажиллагаа нь өрсөлдөгч бусад аж ахуй эрхлэгчийн

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

эдийн засгийн ашиг сонирхол болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хясан боогдуулахад чиглэсэн эсэх, мөн улсын эдийн засагт ашигтай байдал нь өрсөлдөөнд учруулах хохирлоос илүүтэй эсэх талаар үнэлгээ хийхдээ тухайн нэгдлийн оролцогч компаниудын санхүүгийн тайлан, эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтэд тулгуурлан шинээр байгуулагдах хуулийн этгээдийн тухайн зах зээл болон улсын нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх эерэг, сөрөг нөлөөлөл, зах зээл дэх нөлөөлөл, зах зээлд нийлүүлэх бараа, ажил, үйлчилгээний эрэлт, нийлүүлэлт, хангамж, үнэ, өртөгт гарах бодит өсөлт, бууралт, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах талаар баримтлах төрийн бодлогод нийцэж байгаа байдал зэргийг тодорхойлж, үнэлнэ.

Босоо хэлбэрийн нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналт, шалгалт

ААН-ийн нэгдэл нь босоо хэлбэрийн нэгдэлд хамаарах тохиолдолд дээр дурдсан хэвтээ хэлбэрийн нэгдлийн хяналт шалгалтаас гадна дараах хүчин зүйлсийг нягтлан шалгана. Үүнд:

- Хуулийн этгээд нь нэгдэн, нийлснээр бусад ижил төрлийн бараа, бүтээгдэхүүн, түүхий эд бэлтгэн нийлүүлэгч, үйлдвэрлэгч, борлуулагч болон өөр орлох бүтээгдэхүүн нийлүүлэгч зах зээлд үлдэх эсэхийг тодорхойлно;

- Хуулийн этгээд нь нэгдэн, нийлснээр ижил төрлийн бараа бүтээгдэхүүний түүхий эд бэлтгэн нийлүүлэгч, үйлдвэрлэгч, борлуулагчийн эдийн засгийн ашиг сонирхол болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хясан боогдуулах эсэхийг тодорхойлно.

Цогцолбор хэлбэрийн нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналт, шалгалт

Давамгай байдалтай хуулийн этгээд цогцолбор хэлбэрээр нэгдэх, нийлэх тохиолдлыг өрсөлдөөнийг хязгаарлахгүй гэж төрийн захиргааны байгууллага үзсэн тохиолдолд өргөдөлд нарийвчлан хяналт-шинжилгээ хийх шаардлагагүй. Энэ тохиолдолд шийдвэрийг ажлын 14 хоногийн дотор гаргаж, хариуг өргөдөл гаргагч болон бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, үнэт цаасны арилжаа эрхлэх эрх бүхий байгууллагад тус тус бичгээр хүргүүлнэ.

2.3. Нэгдэж, нийлэх зөвшөөрөл олгох ажиллагаа

Өмнө дурдсанчлан ААН нийлэх, нэгдэх ажиллагаа бүрд ШӨХТГ-аас зөвшөөрөл олгох боловч бүх нийлэх, нэгдэх ажиллагаанд хяналт шалгалт явуулж, дүгнэлт гаргадаггүй. Өөрөөр хэлбэл Өрсөлдөөний тухай хуульд зааснаар зөвхөн ШӨХТГ-аас гаргасан Давамгай байдалтай ААН-ийн жагсаалтад хамаарах ААН нийлэх, нэгдэх, өрсөлдөгч компанийн тодорхой хэмжээний хувьцааг худалдан авах ажиллагаанд хяналт шалгалт хийж дүгнэлт гаргаж, зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ.

Монгол Улсад 2011-2014 оны хооронд нийтдээ 55 удаа ААН нийлэх, нэгдэх зөвшөөрөл хүсэж ШӨХТГ-т хандсанаас бүх тохиолдолд зөвшөөрөгдсөн байна. Учир нь тухайн ААН зүй ёсны монополь, давамгай байдалтай ААН-ээр бүртгэгдээгүй, тийм нөхцөл бүрдээгүй байсантай холбоотой.

ШӨХТГ-аас сүүлийн 4 жилд ААН-ийн нэгдэлд зөвшөөрөл олгосон тоо[11]

Он	Өргөдөл гаргасан тоо	Зөвшөөрөл олгосон тоо
2011	17	17
2012	12	12
2013	13	13
2014 оны 10 сарын байдлаар	13	13

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.6-д зааснаар “Зүй ёсны

[11] ШӨХТГ-аас авсан мэдээлэл. 2014.10.06.

монополь болон давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчийг тогтоох журмыг Засгийн газар батална" гэж заасны дагуу Засгийн газрын 2010 оны 298 дугаар тогтоолоор тус журмыг баталжээ. Журмын 2.2-т тодорхой бараа бүтээгдэхүүний зах зээл дээр аж ахуй эрхлэгчийн давамгай байдалтайг дараах үе шатаар тогтоохоор заасан. Үүнд:

- бараа бүтээгдэхүүний хүрээг тодорхойлох;
- зах зээлийн газар зүйн хил хязгаарыг тогтоох;
- зах зээлийн төвлөрлийг тооцох;
- зах зээлийн хүчийг тооцох зэрэг юм.

Дээрх үе шатаар зах зээлийн нөхцөлийг тооцсоны үндсэн дээр аж ахуй эрхлэгч нь зүй ёсны монополь болон давамгай байдалтай болох нь тогтоогдсон бол ШӨХТГ-аас тухайн аж ахуй эрхлэгчийг зүй ёсны монополь болон давамгай байдалтайг баталгаажуулсан шийдвэр гаргаж, нэгдсэн бүртгэл хөтөлнө.

Одоогийн байдлаар ШӨХТГ-ийн бүртгэлээр давамгай байдалтай ААН-ээр нийт 177 төрийн болон хувийн өмчийн ААН бүртгэгдсэнээс дийлэнх хувийг иргэний агаарын тээвэр, худалдаа, нүүрсний зах зээл дэх ААН-үүд эзэлж байна. Харин зүй ёсны монополиор 65 ААН бүртгэлтэй байгаагаас дийлэнх хувийг нийтийн аж ахуйн салбарын ААН-үүд эзэлж байна[12].Ингэж давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжээр тогтоогдож, бүртгэгдсэн ААН нэгдэж, нийлэх тохиолдолд ШӨХТГ-т өргөдлөө гаргах бөгөөд ШӨХТГ-аас өргөдлийг болон холбогдох бусад бичиг баримтыг хянаж үзээд зөвшөөрсөн эсхүл татгалзсан дүгнэлт гаргана.

Мөн Өрсөлдөөний тухай хуулиар давамгай байдалтай ААН нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах нь өрсөлдөөнд учруулах хохирлоос илүүтэйгээр улсын эдийн засагт ашигтай болох нь тогтоогдсон бол ШӨХТГ-аас зөвшөөрсөн дүгнэлтийг гаргахаар заасан байдаг. Энэ нь үндэсний хэмжээний томоохон компаниуд бий болсноор улсын эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогыг илэрхийлж буй зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл Япон, Солонгос зэрэг өндөр хөгжилтэй улсууд нь өрсөлдөөний эрх зүй өндөр хэмжээнд хөгжсөн ч улс орны эдийн засгийг чадавхжуулах үүднээс томоохон компаниудыг өрсөлдөөний эрх зүйгээс дээгүүр түвшинд тавих боломжийг олгодог. Гэхдээ эдгээр компаниуд нь шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгох бус харин эсрэгээрээ хэрэглэгчийн эрх ашигт эерэгээр нөлөөлдөг гэж үздэг.

Давамгай байдалтай ААН нэгдэх, нийлэх зөвшөөрөл хүсэхэд бүрдүүлэх бичиг баримт

- Нэгдэх, нийлэх, хувьцаа худалдан авах хуулийн этгээд тус бүрийн үйл ажиллагааны товч танилцуулга;
- Өргөдөл гаргаж байгаа хуулийн этгээд тус бүрийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээний хуулбар, хуулийн этгээдийн эрх барих дээд байгууллага болон гүйцэтгэх удирдлагын талаарх бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын лавлагаа;
- Нэгдэх, нийлэх, хувьцаа худалдан авах талаар гаргасан эрх бүхий дээд байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, байгуулсан гэрээ;
- Хуулийн этгээд тус бүрийн аудитаар баталгаажсан сүүлийн 2 жилийн санхүүгийн тайлан;
- Хуулийн этгээд тус бүрийн эрхэлж байгаа үйл ажиллагааны чиглэл, зах зээлийг хамрах хүрээ, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний борлуулалтын нийт хэмжээ, нэр

[12] Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар. "Давамгай байдалтай болон Зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуйн нэгжийн жагсаалт".

төрөл болон бусад эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтийн талаарх мэдээлэл (сүүлийн 2 жилийн байдлаар).

Төрийн захиргааны байгууллага нь хуулийн этгээдийн ирүүлсэн өргөдөл, холбогдох материалын бүрдлийг шалгаж, мэдээлэл нь шаардлага хангаагүй эсхүл бүрдэл дутуу гэж үзвэл ажлын 3 хоногт шаардлагатай нэмэлт баримт, материалыг гаргуулахаар буцаах бөгөөд тодорхой шалтгааны улмаас өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзаж болно.

Маргаан шийдвэрлэх

ШӨХТГ-ын улсын байцаагч ААН-ийн нэгдэлд татгалзсан дүгнэлт гаргасан тохиолдолд нэгдлийн оролцогчид шийдвэрийг үл зөвшөөрвөл хүлээн авсан эсхүл мэдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор ШӨХТГ-т гомдол гаргах бөгөөд ШӨХТГ-ийн шийдвэрийг үл зөвшөөрвөл 30 хоногийн дотор шүүхэд гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх нь нээлттэй.

Өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх

Дотоодын ААН гадаадын ААН-тэй нийлэх, нэгдэх тохиолдлыг тусгайлан зохицуулсан зохицуулалт өрсөлдөөний хууль тогтоомжид байхгүй. Гэхдээ Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-ийг давамгай байдалтай ААН-ээр тогтоох боломж нээлттэй тул дотоодод явагдаж буй нэгдлийн ажиллагаанд нэгэн адил үйлчилнэ. Гэхдээ цаашид манай улсад гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх, гадаадын олон компаниуд дотоодын компаниудыг худалдан авах үйл ажиллагаа явагдах нь дамжиггүй тул энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай.

III.ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ААН-ИЙН НЭГДЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН САНААЧИЛГА

1.1. Удиртгал

Олон улсын өрсөлдөөний эрх зүй нь олон улсын салбар эрх зүйн түвшинд хүртэл хараахан хөгжөөгүй байна. Гэвч өрсөлдөөн нь олон улсын эрх зүйн зохицуулах зүйл мөн учраас энэ чиглэлээр олон улсын хэмжээний санаачилга, оролдлого болон олон улсын байгууллагаас гаргасан баримт бичиг (Өрсөлдөөний асуудлыг тусгайлан авч үзсэн нийтлэг нэг олон улсын гэрээ байхгүй боловч Дэлхийн Худалдааны Байгууллагын гэрээ хэлэлцээрүүдэд өрсөлдөөний асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтууд байдаг)[13], зөвлөмж гарсаар байна. Нөгөө талаас өрсөлдөөний асуудлыг олон улсын хэмжээнд зохицуулах, энэ чиглэлд олон улсын хэмжээний ижилтгэсэн зохицуулалт бий болгох нь аливаа улс өөрийн өрсөлдөөний хуулийн үйлчлэх хүрээг өргөтгөн нутаг дэвсгэрийнхээ гадна хэрэглэснээс (extraterritorial application of competition law) бусад улстай үүссэн маргааныг эв зүйгээр шийдвэрлэх, ийм маргаан гарахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгддэг.

Зарчмын үүднээс авч үзвэл /Зохицуулалтын уламжлалт хандлага / аж ахуйн нэгжийн нэгдэх, нийлэх ажиллагаа (merger) нь дотоодын эрх зүйн зохицуулалтын асуудал хэдий ч[14] эдүгээ бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд хил хязгаарын зааг

[13] Үүнд Худалдаанд учрах техникийн саадын тухай хэлэлцээр (The Agreement on Technical Barriers to Trade/the TBT Agreement)-ийн 5,6,8.1 дүгээр зүйлүүд, Үйлчилгээний худалдааны ерөнхий хэлэлцээр (The General Agreement on Trade in Services/GATS)-ийн VIII:1, VIII:2, VIII:3, VIII:5 дүгээр зүйлүүд, Оюуны өмчийн худалдаатай холбоотой асуудлын тухай хэлэлцээр (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Properties/TRIPS Agreement)-ийн 40 дүгээр зүйл, Хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний худалдаатай холбоотой хэлэлцээр(Agreement on Trade-Related Aspects of Investment Measures)-ийн 9 дүгээр зүйл, Сэйпгуардын хэлэлцээр (Safeguard Agreement)-ийн 6 дугаар зүйл зэргийг дурдаж болох юм.

[14] Mitsuo Matsushita, Thomas J.Schoenbaum and Petros C.Mavroidis, The World Trade Organization: Law,

бүдгэрч байгаагийн хувьд эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ ч мөн адил тэлж байна.[15] Тиймээс олон улсын хэмжээнд өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг ижилтгэх чиглэлд, тэр тусмаа өрсөлдөөнд харш байж болзошгүй [үндэстэн дамнасан] нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавихад Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (цаашид "ЭЗХАХБ" гэх), Өрсөлдөөний олон улсын сүлжээ (International Competition Network, ICN/цаашид "ӨОУС" гэх) гэсэн 2 байгууллага голлох үүрэгтэй байна. Өнөөдөр ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд шинээр үүсэж буй эдийн засгийн олон талт үйл ажиллагаа, түүнтэй холбоотой бодлогын асуудалд хариу өгөхөд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг төдийгүй дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн гол тодорхойлогчид болж байгаа бол ӨОУС нь гол төлөв дотоодын өрсөлдөөний асуудал хариуцсан байгууллагуудаас бүрдсэн, өрсөлдөөний эрх зүй, бодлогын хүрээнд хамтын ажиллагааг дэмжих, конвергенц хийх талаар ихээхэн амжилт олж буй олон улсын байгууллага юм.

Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын талаарх олон улсын хамтын ажиллагаа нь мэдэгдэл хийх асуудал (тавигдах шаардлага, баримтлах журам зэрэг)-д илүүтэй чиглэсэн байдаг. Иймээс энд 2005 онд ЭЗХАХБ-ын Удирдах зөвлөлөөс батлсан "Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (Recommendation of the Council on Merger Review)"; 1999 онд ЭЗХАХБ-ын Өрсөлдөөний эрх зүй, бодлогын хорооноос бэлтгэн гаргасан "Үндэстэн дамнасан нэгдлийг мэдэгдэх тухай илтгэх хуудас (Report on Notification of Transnational Mergers)"/Төвлөрлийн тухай мэдэгдэх, илтгэх хуудасны загвар (Framework for a Notification and Report form for Concentration) бүхий хавсралттай/; 2002 онд ӨОУС байгууллагаас батлсан " Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх, хяналт тавихад баримтлах журам (Guiding Principles for Merger Notification and Review)", мөн 2002 онд ӨОУС байгууллагаас баталж 2002-2005 оны хооронд нийт 13 асуудлыг бүлэглэн оруулсан "Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж (Recommended Practices for Merger Notification Procedures)"[16]/үүний эхний 5 асуудал нь нэгдэх, нийлэхээс өмнөх хяналтад хамаарах бол дараагийн 8 асуудал нь нэгдэх, нийлэх зөвшөөрөл авах процесстой холбогдоно/ гэсэн баримт бичгүүдэд тусгагдсан асуудлуудыг авч үзнэ.

1.2. Олон улсад нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналт, баримтлах зарчим

2002 онд ӨОУС-ийн Нэгдэх, нийлэх ажиллагаа хариуцсан ажлын хэсгийн боловсруулсан "Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх, хяналт тавихад баримтлах журам"-ын төслийг тус байгууллагын анхны хуралдаанаар баталсан. Энэ баримт бичигт 8 гол зарчмыг тодорхойлсон байна.[17] Эдгээр нь улсын бүрэн

Practice, and Policy, Second edition, Oxford University Press 2006, p. 856.

[15] Гэхдээ аж ахуйн нэгжийн нэгдэх, нийлэх ажиллагааны эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалт дотоодын эрх зүйгээр тодорхойлогдсон хэвээр байгааг анхаарах нь зүйтэй болов уу.

[16] 2005 он 04 дүгээр сарын байдлаар буюу одоогоос 10 гаруй жилийн өмнө л гэхэд нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаарх хууль тогтоомж бүхий ӨОУС байгууллагын гишүүн улсуудын 46% нь хууль тогтоомжоо энэ баримт бичигтэй нийцүүлэн их, бага хэмжээнд шинэчилсний зэрэгцээ үүн дээр нэмээд гишүүн улсуудын 8% нь хууль тогтоомжоо шинэчлэхээр төлөвлөсөн гэх мэдээлэл байна /Энэ тоо магадгүй өнөөдөр үүнээс ч илүүгээр нэмэгдсэн болов уу/.
Энэ зөвлөмжийн баримт бичгийг цөөнгүй өрсөлдөөний байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааны олон улсын стандарт (олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн сайн практик) хэмээн үнэлсэн байна. ӨОУС байгууллага зөвлөмжийг батлсны дараагаар өргөн хүрээнд түүнтэй ижил төстэй "Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих тухай зөвлөмж"-ийг ЭЗХАХБ-аас батлан гаргажээ. Ингэснээрээ ӨОУС болон ЭЗХАХБ нь энэ чиглэлд олон улсын хэмжээний жишиг тогтооход харилцан ижил байр суурьтай байна хэмээн үзэж болох юм. Эх сурвалж: *ICN, Implementation of the ICN Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures, April 2005, p.4-5.*

[17] Энэ баримт бичгийг http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc591.pdf цахим холбоосоор нэвтэрч үзнэ үү.

эрхт байдлын зарчим, ил тод байдлын зарчим, харьяаллаар үл ялгаварлан гадуурхах зарчим, процессын шударга байдлын зарчим, үр дүнтэй болон цаг үеэ олсон хяналтын зарчим, зохицуулан холбох зарчим, конвергенц хийх зарчим, нууц мэдээллийг хамгаалах зарчим юм.[18]

Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх

Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавихад баримтлах журам нь дотоодын өрсөлдөөний эрх бүхий байгууллагад нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх (notification) асуудлыг өөртөө багтаадаг. Гэхдээ нэгдэх, нийлэхтэй холбоотой бүхий л хэлцэл өрсөлдөөнд харш байдаггүй бөгөөд эрх бүхий байгууллагад мэдэгдвэл зохих хэлцэлд тодорхой хязгаар байх шаардлагатай. Энэ талаар ӨОУС байгууллагын "Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж"-д зааснаар: *Тавигдах босго / хязгаар тодорхой, ойлгомжтой байна. Учир нь талууд тухайн хэлцлээ мэдэгдэх шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох боломжтой байх ёстой. Ийм хязгаар нь бодитойгоор тооцоолж болохуйц шалгуурт үндэслэсэн байна. Бодитойгоор тооцоолж болохуйц шалгуурын нэг жишээ нь хөрөнгө болон худалдааны хэмжээ (эргэлт) байж болох бол бодитойгоор тооцоолох боломжгүй шалгуурын жишээ нь зах зээлд эзлэх хувь хэмжээ, хэлцэл хийснээс үүдэн гарах үр дагавар байж болно. Зах зээлд эзлэх хувь хэмжээнд үндэслэсэн шалгуур нь улүү шүүхийн шинжтэй бөгөөд нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын төвсгөлийн үе шатуудад улүү нийцэлтэй байх боломжтойгоос биш хэлцлийг мэдэгдэх эсэх асуудлыг урьдчилан тодорхойлоход хэрэглэх нь тохиромжтой биш юм. Босго/ хязгаар нь нэгдэж байгаа талууд танилцах боломжтой мэдээлэлд тулгуурласан байна*.

Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх тогтолцоо нь дотроо 3 төрөл байна.[19] Тэдгээр нь:

a) Нэгдэх, нийлэх талаар урьдчилан мэдэгдэх тогтолцоо (нэгдэж байгаа талууд энэ тухай хэлцэл хийхээсээ өмнө мэдэгдэх)[20];

b) Нэгдэх, нийлэх процесс явагдсаны дараа мэдэгдэх тогтолцоо (заавал/ албан журмын болон сайн дурааpаа мэдэгдэх);

c) Сайн дурын үндсэн дээр нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх тогтолцоо (нэгдэх, нийлэхээс өмнө эсхүл дараа мэдэгдэх).[21]

Энэ талаар НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн бага хурлаас гаргасан "Хил дамнасан өрсөлдөөний эсрэг практик: Хөгжиж байгаа улсууд болон шилжилтийн эдийн засагт тулгарч буй бэрхшээл" тайланд дурдсанаар цөөнгүй хөгжиж байгаа оронд улс дамнасан нэгдлийг мэдэгдэхгүй байх эрсдэл байдаг бөгөөд энэ нь эдгээр улсад нэгдэж байгаа талууд сайн дурын үндсэн дээр мэдэгдэх тогтолцоотой байдагтай

[18] Эдгээр зарчмууд ӨОУС байгууллагын энэхүү судалгаанд нарийвчлан авч үзэх зөвлөмжид тусгалаа олсон тул тусгайлан тайлбарлаагүй болно.

[19] UNCTAD, Cross-border anticompetitive practices:The challenges for developing countries and economies in transition (Note by the UNCTAD Secretariat), 19 April 2012, p.14.

[20] Урьдчилан мэдэгдэх тогтолцоо (pre-merger notification)-г анх АНУ-д 1976 онд баталсан "Харт-Скот-Родиногийн Антитрастыг дэмжих тухай хууль (Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act)"-аар бий болгожээ. Тус хуульд тодорхой төрлийг хэлцлийг хийхийн өмнө Холбооны Худалдааны Комисс болон Хууль зүйн департментэд мэдэгдэх талаар заасан байна. Европын хамтын нийгэмлэгийн хувьд 1990 оноос ийм тогтолцоотой болжээ. 2010 оны байдлаар нэгдэх, нийлэх ажиллагааг урьдчилан мэдэгдэх тогтолцоо бүхий 70 гаруй улс байгаагийн 26 улс нь ЭЗХАХБ-ын гишүүн улс байна. Дэлгэрэнгүйг Chongwoo Choe, Chander Shekhar нарын "Compulsory or Voluntary Pre-merger Notification? A Theoretical and Empirical Analysis" (2006) өгүүллийн 1 дэх тал болон Julie Nicole Clarke-ийн "International regulation of Transnational Mergers"(2010) хууль зүйн докторын судалгааны ажлын 144 дэх талаас тус тус үзнэ үү.

[21] Австрали, Шинэ Зеланд, Их Британи, Чили зэрэг орон ийм тогтолцоотой.

холбоотой гэжээ.[22] ЭЗХАХБ-ын "Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж"-д гишүүн улс нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар заавал мэдэгдэх ёстой эсэх, хэрэв заавал мэдэгдэх бол хэзээ мэдэгдэж болохыг тодорхойлоход тодорхой, бодитой шалгуур хэрэглэх; үр дүнтэй нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналттай нийцүүлэн үндэслэл бүхий мэдээлэлд тавигдах шаардлагыг тогтоох; нэгдэж байгаа талуудыг хэзээ нэгдэх, нийлэх ажиллагааныхаа талаар мэдэгдэж болохыг тодорхойлоход үндэслэл бүхий уян хатан нөхцөлөөр хангах үүрэг хүлээнэ гэж заасан байна.[23]

Нөгөө талаас нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх шаардлага тавьдаг ихэнх улсад мэдээлэлд тавигдах шаардлагын хувьд нийтлэг үндсэн асуудлууд байдаг боловч улсууд мэдээллийн ялгаатай тоо хэмжээ, хэлбэрийн шаардлагыг тогтоосон байдаг. Энэ байдал нь үндэстэн дамнасан нэгдэлд үр нөлөөтэйгээр хяналт тавихад хөндлөнгөөс оролцох, нэгдэж байгаа талуудад хэлцэл хийхэд ихээхэн хэмжээний зардал үүсгэж болзошгүй байдаг. Иймд улс орнуудын нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэхэд тавигдах шаардлагыг уялдуулах/ижилтгэх нь юуны өмнө дараах хоёр давуу талтай. Үүнд:

a) Талууд адил агуулга бүхий бэлтгэсэн мэдээллийг хэд хэдэн улсын эрх бүхий байгууллагад хүргүүлэх, танилцуулах боломжтой болох нь нэгдэж байгаа талуудын хооронд байгуулагдах хэлцлийн болон зөвшөөрөл авах ажиллагааны зардлыг бууруулах;

b) Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хянан шалгах дотоодын эрх бүхий байгууллагуудын хоорондох хамтын ажиллагааг тэдгээрийн адил буюу ижил төстэй мэдээлэлд хяналт тавих боломжит хэмжээгээр нэмэгдүүлэх.[24]

✓ **Үндэстэн дамнасан нэгдэлийг мэдэгдэх нь**

Мэдэгдэл нь үндсэндээ нэгдэх, нийлэх тухай хэлцэл, түүнийг байгуулах талууд, тэдгээрийн үйл ажиллагааг тодорхойлоход шаардлагатай бөгөөд өрсөлдөөний эрх бүхий байгууллага өрсөлдөөний хуулийнхаа дагуу тухайн хэлцэлд дүн шинжилгээ хийхэд хэрэгцээт мэдээллийг агуулсан байна. Энэ утгаараа мэдэгдэл нь өөрийн гэсэн зохих бүрдүүлбэртэй (тусгавал зохих асуудлуудтай) байна. Үндэстэн дамнасан мэдэгдэлд тавигдах хэлбэрийн шаардлагыг тогтоосон "Үндэстэн дамнасан нэгдлийг мэдэгдэх тухай илтгэх хуудас (Report on Notification of Transnational Mergers)" –ыг Төвлөрлийн тухай мэдэгдэх, илтгэх хуудасны загвар (Framework for a Notification and Report form for Concentration) бүхий хавсралтын хамтаар 1999 онд ЭЗХАХБ-ын Өрсөлдөөний эрх зүй, бодлогын хорооноос бэлтгэн гаргасан байна. Хавсралтад заасан загвар нь 6 хэсгээс бүрдэх бөгөөд хэсэг бүрд тусгавал зохих асуудлуудыг заасан байна (1. *Хэлцлийн талуудыг таних,* 2. *Мэдэгдвэл зохих хэлцлийг тодорхойлох,* 3. *Мэдэгдлийг хүлээн авагч улс дахь талуудын үйл ажиллагааг тодорхойлох*, 4. *Хэвтээ болон босоо үр дагаварт байж болох хэлцэл хийгдэх зах зээлийг таних, тодорхойлох,* 5. *Шаардлагатай мэдээллийг хүргүүлэх,* 6. *Мэдээллийн нууцлал*)[25].

[22] UNCTAD, Cross-border anticompetitive practices: The challenges for developing countries and economies in transition (Note by the UNCTAD Secretariat), 19 April 2012, p.14.

[23] ЭЗХАХБ-ын Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (2005), I(A) зүйлийн 1.2 дахь хэсэг.

[24] ЭЗХАХБ-ын Өрсөлдөөний хороо, Үндэстэн дамнасан нэгдлийг мэдэгдэх тухай илтгэх хуудас: Төвлөрлийн тухай мэдэгдэх, илтгэх хуудасны загвар (1999), 2 дахь тал Энэ баримт бичгийг http://www.oecd.org/competition/mergers/2752153.pdf гэсэн цахим холбоосоор нэвтэрч үзнэ үү.

[25] ЭЗХАХБ-ын Өрсөлдөөний хороо, Үндэстэн дамнасан нэгдлийг мэдэгдэх тухай илтгэх хуудас: Хавсралт. Төвлөрлийн тухай мэдэгдэх, илтгэх хуудасны загвар (1999), 5 дахь тал. Хавсралтыг мөн http://www.oecd.org/competition/mergers/2752153.pdf гэсэн цахим холбоосоор нэвтэрч үзнэ үү.

1. Хэлцлийн талуудыг таних тухайд дараах мэдээллийг агуулсан байна. Үүнд:

А. Мэдэгдэл өгч/ Мэдэгдэж буй этгээд (Notified Person or Persons)-ийн нэр, бизнесийн үйл ажиллагаагаа голлон явуулдаг газрын хаяг, боломжтой тохиолдолд тус газрын телефон утас, факсын дугаар, цахим шуудангийн хаяг;

В. Мэдэгдэл хүлээн авагч (Notified Person)-ийн нэрийн өмнөөс мэдэгдэл болон түүнтэй холбоотой процесс ажиллагааны талаар мэдээллийг хүлээн авах эрх бүхий мэдэгдэл хүлээн авагч улс (Notified Country)-ын нутаг дэвсгэрт оршин суух хувь этгээдийн нэр, бизнесийн үйл ажиллагааны нэр, хаяг, телефон утас, факсын дугаар болон цахим шуудангийн хаяг;

С. Мэдэгдэл өгч буй этгээдийн шууд болон шууд бусаар хяналтаа тогтоосон этгээдийн, мэдэгдэл өгч буй этгээдэд шууд болон шууд бусаар хяналтаа тогтоосон этгээдийн, мэдэгдэл өгч буй этгээдэд хяналтаа тогтоосон этгээдэд шууд болон шууд бусаар хяналтаа тогтоосон этгээдийн тус бүрийн нэр, үйл ажиллагаагаа голлон явуулдаг газрын хаяг (Эдгээр этгээдийг хамтад нь "Мэдэгдэл өгч буй Групп (Notifying Group) [компани]" гэж үзнэ).[26]

2. Мэдэгдэлд заасан хэлцлийг тодорхойлох тухайд дараах мэдээллийг товч агуулсан байна. Үүнд:

а) хэлцлийн тал бүрийн нэр, бизнесийн үйл ажиллагаагаа голлон явуулдаг газрын хаяг, хэлцлийн тал бүрийн гүйцэтгэх үүрэг;

b) Хэлцлийн хэлбэр (нэгдэх, нийлэх, саналын эрхтэй үнэт цаас (voting securities)-ыг худалдан авах, хөрөнгийг худалдан авах, саналын эрхтэй үнэт цаасны тендер санал болон өөр бусад аргаар хяналтыг өөрийн болгох, хамтран ажиллах (joint venture));

c) Талуудаас хүлээн авсан хариу төлбөр;

d) Хэлцэл биелэхэд шаардлагатай гол үйл явдлуудын санал болгосон буюу тооцоолсон хугацаа, хэлцлийг дуусгавар болгохоор төлөвлөсөн хугацаа;

e) Хэлцэл биелсний дараах өмчлөл болон хяналтын бүтэц.

Хэлцэл нь саналын эрхтэй үнэт цаасыг худалдан авах бол худалдан авах үнэт цаасны ангилал бүрээр худалдан авах хувьцааны хувь, худалдан авсны дараа эзэмших хувийг тэмдэглэсэн байна. Хэлцэл нь хөрөнгийг худалдан авах бол худалдан авах хөрөнгийн бүх ерөнхий ангиллыг тодорхойлно. Тухайлбал, хөрөнгийн ерөнхий ангиллын жишээ нь бэлэн мөнгө, үнэт цаас, газар, оюуны өмч зэрэг байж болно. Хэрвээ хэлцэл нь хамтарсан үйлдвэр байгуулах (joint venture) явдал байх тохиолдолд хамтарсан үйлдвэрийн нэр, үйл ажиллагаагаа голлон явуулах газрын хаяг, хамтарсан үйлдвэрийг байгуулж байгаа этгээд бүрийн хийхээр тохиролцсон

[26] Хяналт нь Мэдэгдэл өгч байгаа Групп [компани] болон түүнтэй ижил төстэй ойлголтыг тодорхойлоход түлхүүр элемент байхын зэрэгцээ мэдэгдлийн талаарх хэм хэмжээ, талууд, хэлцлийн хамрах хүрээнд нөлөөлж байгаа нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар мэдэгдэх дэглэмийн харьяалалыг тогтооход ач холбогдолтой. Энэ шалтгаанаар улс бүр өөрийн мэдэгдлийн талаарх хэм хэмжээндээ энэ ойлголтыг болгоомжтой авч үзсэн байдаг. Тодорхойлолт янз бүр боловч үндсэндээ наад зах нь агуулгын хувьд 2 элементийг агуулсан байх шаардлагатай байдаг байна. Тэдгээр нь тухайн этгээдийн гаргасан (outstanding) саналын эрхтэй үнэт цаасны 50 буюу түүнээс дээш хувийг идэвхтэй эзэмшдэг байх; ТУЗ, Хяналтын зөвлөл, захиргааны зөвлөл зэрэг тухайн этгээдийг хууль ёсоор төлөөлөх байгууллагын гишүүдийн олонхийг томилох эрхтэй байх явдал юм. Үүнээс гадна олон оронд "бизнесийн ач холбогдол бүхий буюу үндсэн үйл ажиллагаа болон явуулж байгаа бодлого, шийдвэрийг хязгаарлах эсхүл тэдгээрийг хязгаарлахаас зайлсхийлгэх зэрэг чадвараар дамжуулан өөр нэг этгээдийн үйл ажиллагаанд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэх чадвар" хэмээн тодорхойлсон байдаг. Эх сурвалж: *ЭЗХАХБ-ын Өрсөлдөөний хороо, Үндэстэн дамнасан нэгдлийг мэдэгдэх тухай илтгэх хуудас: Хавсралт. Төвлөрлийн тухай мэдэгдэх, илтгэх хуудасны загвар (1999), 5-6 дахь тал.*

хувь нэмэр, хувь нэмэр оруулсан этгээд бүрийн оруулсан хувь нэмрийнхээ төлөө авах хариу төлбөр, хамтарсан үйлдвэрийн явуулах бизнесийн үйл ажиллагааны ерөнхий тодорхойлолт (үүнд үндсэн хөрөнгийн байгаа газар, бүтээгдэхүүн, үйл ажиллагааны үндсэн төрөл, үйл ажиллагаа явуулах газарзүйн бүс), хамтарсан үйлдвэрийн ажиллах хугацааг дурдана.

3. Мэдэгдлийг хүлээн авагч улс дахь талуудын үйл ажиллагааг тодорхойлох талаар дараах байдлаар тусгасан байна.

А. Мэдэгдэл өгч байгаа Групп [компани]-ын дэлхий даяарх үйл ажиллагааг тодорхойлж, тус Групп [компани]-ын дэлхийн хэмжээний эргэлтийг дурдах; сүүлийн жилийн эргэлтийн 10 буюу түүнээс дээш хувийг бүрдүүлж байгаа улсуудыг тогтоож, ийм улс бүрийн нийт эргэлтийг дурдах;

В. Сүүлийн жил мэдэгдэл хүлээн авагч улсад явуулсан, мэдэгдэл өгч байгаа Групп [компани]-ын бизнесийн үйл ажиллагааны чиглэл[27] бүрийг тогтоож, сүүлийн жилийн тус улс дахь бизнесийн үйл ажиллагааны чиглэл бүрийн эргэлтийг дурдах; хэрвээ мэдэгдэл өгч буй Групп [компани]-ын бизнесийн үйл ажиллагааны чиглэл бүрээ явуулж байгаа мэдэгдэл хүлээн авагч улс дахь газарзүйн нэг буюу хэд хэдэн бүс нутаг нь мэдэгдэл хүлээн авагч улсаас бага бол тэдгээр бүс нутгийг тодорхойлох**.**

4. Хөндлөн болон босоо түвшний үр дагаварtай байж болох хэлцэл хийгдэх зах зээлийг таних, тодорхойлох. Хэлцлийн 2 буюу түүнээс дээш тал сүүлийн жил мэдэгдэл хүлээн авагч улсыг хамарсан зах зээлд хөндлөн түвшний харилцаа[28]тай байсан эсэх (хамтран ажиллах хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байсан бол хөндлөн түвшний харилцаатай байсан гэж үзнэ)-ийг дурдах ба (хөндлөн түвшний харилцаатай байсан нь) нотлогдвол дараах хөндлөн түвшний харилцаа бүрийг бичнэ:

a) Хөндлөн түвшний харилцаа оршиж байгаа зах зээл (нэг эсхүл хэд хэд байж болно);

b) Зах зээл бүрийн нийт эргэлтийн хэмжээ, хэлцлийн тал бүрийн зах зээлд эзлэх хувь;

c) Талууд тодорхой зах зээлд худалдагч бол тухайн зах зээл дэх тал бүрийн хамгийн том таван хэрэглэгчийг тогтоох, талууд тодорхой зах зээлийн худалдан авагч бол тухайн зах зээл дэх тал бүрийн хамгийн том таван нийлүүлэгчийг тогтоох.

Хэлцлийн 2 буюу түүнээс дээш тал сүүлийн жил мэдэгдэл хүлээн авагч улсыг хамарсан зах зээлд босоо түвшний харилцаа[29]тай байсан эсэх (хамтран ажиллах хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байсан бол босоо түвшний харилцаатай байсан гэж үзнэ)-ийг дурдах ба (босоо түвшний харилцаатай байсан нь) нотлогдвол босоо түвшний харилцаа оршиж байгаа зах зээл (нэг эсхүл хэд хэд байж болно), зах зээл бүрийн нийт эргэлтийн хэмжээ, хамгийн сүүлийн жилийн тухайн зах зээл дээрх худалдагч талын эргэлтийн хэмжээ, худалдан авагчийн худалдан авалтын хэмжээг бичнэ.

5. Шаардлагатай мэдээллийг хүргүүлэх тухайд ихэнх улсад хэлцэлтэй

[27] Тус баримт бичигт “Бизнесийн үйл ажиллагааны чиглэл (Line of Business)” гэдгийг *тайлагнах, илтгэх зорилгоор бизнесийн тогтмол үйл ажиллагааны явцад аливаа этгээдээс явуулж байгаа бизнесийн үйл ажиллагааны ангилал буюу категор* хэмээн тодорхойлсон байна.

[28] Хөндлөн түвшний харилцаа нь хэлцлийн хоёр буюу түүнээс дээш тал цөм худалдагч эсхүл худалдан авагчаар нэг зах зээлд ажилладаг тохиолдолд үүснэ.

[29] Босоо түвшний харилцаа нь нэг этгээд нөгөө этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг бүтээгдэхүүний зах зээлийн урсгалыг сөрж байгаа эсхүл дагаж байгаа бүтээгдэхүүний зах зээлд үйл ажиллагаа явуулах үед үүснэ. Жишээлбэл ийм төрлийн харилцаа нь 2 этгээд худалдагч-худалдан авагчийн харилцаатай үед тохиолдож болно.

холбоотой бүх баримт бичгийн эцсийн буюу хамгийн сүүлийн хувилбар, сүүлийн хоёр жилийн тайлан болон холбогдох бусад тайлан мэдээ (тухайн улсын хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас хамааралтай өөр бусад тайлан байж болно) байхаас гадна ТУЗ, хяналтын зөвлөл, хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын гишүүний бэлтгэсэн, хүргүүлсэн дүн шинжилгээ, тайлан, судалгаа байж болно.

6. Мэдээллийн нууцлалын тухайд мэдэгдэл өгч буй этгээд нь зөвхөн мэдэгдэл хүргүүлсэн буюу хүргүүлэх нь тогтоогдсон аливаа улсын өрсөлдөөний эрх бүхий байгууллагын мэдэгдэлд агуулагдсан мэдээллийг задруулахыг мэдэгдлийг хүлээн авч байгаа улсын холбогдох албан тушаалтанд зөвшөөрнө.

1.3. ҮДК-ийн улс дамнасан нэгдэлд чиглэсэн бодлого, үйл ажиллагаа, зөвшөөрөл авах процесс

Нэгдэх, нийлэхийг хянан шалгах ажиллагаа (merger investigation) нь урьдчилсан хяналт (initial review), өргөтгөсөн хяналт (extended review) гэсэн 2 үе шатаас бүрддэг. Эдгээр үе шатыг мөн өөрөөр 1 дүгээр үе шат, 2 дугаар үе шат гэж нэрлэдэг. Нэгдэх, нийлэхийг хянан шалгах ажиллагаа нь энэ 2 үе шатыг заавал дамжина гэсэн үг биш бөгөөд олон тооны материалыг шалгах шаардлагатай төвөгтэй хэлцлийг 2 үе шатаар хянаж болно.

ӨОУС байгууллагын “Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж”-д гишүүн улс, өрсөлдөөний байгууллагуудад дараах асуудлыг анхаарах / энэ талаарх зохицуулалтаа ижилтгэх/ тухай дурдсан байна.[30] Үүнд:

1. *Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хянан шалгах ажиллагаа явуулах* (Conduct of Merger Investigation) - Үр ашигтай, түргэн, шуурхай, ил тод, урьдчилан таамаглаж болохуйц байдлыг нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хянан шалгах бүхий л үе шатанд мөрдөнө. Өрсөлдөөний байгууллага хянан шалгах ажиллагаатай холбоотойгоор нэгдэж байгаа талууд болон гуравдагч этгээдэд шаардлагагүй, үндэслэлгүй зардал, үүрэг оногдуулахаас зайлсхийнэ.

2. *Процессын шударга байдал* - Нэгдэж байгаа талууд болон гуравдагч талын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангасан байна. Өрсөлдөөний байгууллага процессыг шударга, үр дүнтэй, тохиромжтой байдлаар хэрэгжих нөхцөлийг хангахын тулд нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих процессыг удирдана. Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын тогтолцоо нь өрсөлдөөний байгууллагын шийдвэрийг бие даасан маргаан шийдвэрлэх байгууллагаар цаг хугацааны хувьд хянуулах боломжоор хангасан байна.

3. *Ил тод байдал* - Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын тухай хууль тогтоомж нь нууц мэдээллийг зохих ёсоор хамгаалах хүрээнд ил тод байдлыг өндөр түвшинд хангана. Ил тод байдал нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын процессыг олон нийтийн зүгээс харах, ойлгох боломжийг илэрхийлнэ. Ил тод байдалд тавигдах шаардлага нь нууц мэдээллийг хамгаалах үүргээр хязгаарлагдана. Өрсөлдөөний байгууллага, өөр бусад байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаарх мэдээллийг олон нийтэд мэдээлж байгаа тохиолдолд мэдээллийн нууцлалыг хангасан байна. Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих дэглэм нь хуулийн хамрах хүрээ, өрсөлдөөний байгууллагын шийдвэр гаргах процесс, агуулгын хяналтын стандартыг хэрэглэхэд ашиглаж байгаа өрсөлдөөний байгууллагын зарчим, шалгуур (минимум стандартын хувьд)-ын тухайд ил тод байна. Өрсөлдөөний байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын тухай хууль, бодлого, практикийг олон нийтийн зүгээс ойлгоход хялбар байдлаар

[30] ӨОУС, “Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж” (2002-2005). Тус зөвлөмжийг http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc588.pdf-oop нэвтэрч үзнэ үү.

мэдээллийн ил тод байдлыг хангана.

4. *Нууцлал* – нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих процесстой холбоотойгоор нэгдэж байгаа талууд болон гуравдагч этгээдээс хүлээн авсан бизнесийн нууц болон бусад нууц мэдээлэл зохих ёсны нууцлалын хамгаалалтад байна. Ийнхүү хамгаалсан хуулийн зохицуулалт байхгүй тохиолдолд өрсөлдөөний байгууллага нууц мэдээллийг зүй ёсны дагуу хамгаалах бодлого, журмыг тогтооно. Нэгдэж байгаа талууд, гуравдагч этгээдийн мэдээллийг өрсөлдөөний байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хянах болон бусад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль хэрэгжүүлэх зорилгоос гадуур ашиглаж үл болно. Мэдээллийг а) харилцан нууцлалыг хамгаалах тухай заасан олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, протоколын дагуу; b) мэдээллийг задруулахыг хүлээн зөвшөөрсөн (хүсэлт гаргасан байгууллага нууцлалын зохих дэглэмийг хангасан тохиолдолд) үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу өрсөлдөөний бусад байгууллагаас шүүхийн туслалцаа авах талаар хүсэлт ирүүлсэн; с) талууд зөвшөөрөл олгосон гэсэн 3 тохиолдолд нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих зорилгоос гадуур задруулж болно. Өрсөлдөөний байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хянах процессод хэрэглэгдэх мэдээллийн нууцлалын талаарх хууль тогтоомж, бодлого, практикийн ил тод байдлыг дэмжинэ. Өрсөлдөөний байгууллага хэлцлийн талаар шийдвэр гарахаас өмнө нууц мэдээллийг олон нийтэд задруулахаас зайлсхийнэ (зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд).

5. *Байгууллага хоорондын координаци (зохицуулан холболт)* - Өрсөлдөөний байгууллагууд нийтлэг өрсөлдөөнд харш асуудал үүсгэж болзошгүй нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын ажиллагаагаа харилцан зохицуулан холбохыг эрмэлзэнэ. Байгууллага хоорондын зохицуулан холболт нь сайн дурын шинжтэй байна. Хяналтаа зохицуулан холбохоор тохиролцсон өрсөлдөөний байгууллагууд тус бүрдээ шийдвэр гаргахдаа бие биенээсээ хараат бус байна. Байгууллага хоорондын зохицуулан холболт нь хэрэглэгдэх хууль тогтоомж болон бусад эрх зүйн баримт бичиг, онолын хүрээнд явагдана.

6. *Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзол* (өрсөлдөөнийг хязгаарлах хүчин зүйлийг арилгасны үндсэн дээр нэгдэх, нийлэхийг зөвшөөрөх-merger remedy) - Хэлцлийн улмаас өрсөлдөөнд учирч болзошгүй хор уршиг чиглэсэн байна. Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын зорилго нь өрсөлдөөнийг хамгаалах, өрсөлдөөнд хор уршиг учирсан тохиолдолд өмнөх байдалд буцаан сэргээх, урьдчилсан сэргийлэх явдал юм. Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзол нь 2 үндсэн хэлбэртэй байна. Тэдгээр нь:

а) зах зээлийн бүтцийг өөрчлөхтэй холбоотой бүтцийн шинжтэй болзол/ structural remedies (үүний нэг жишээ нь хөрөнгө тусгаарлах үүрэг байж болно),

b) нэгдэх замаар байгуулагдсан этгээдийн цаашдын үйл ажиллагаанд тавих хязгаарлалттай холбоотой зан үйлийн шинжтэй болзол /behavioral remedies (гэрээний тодорхой заалтын тухайд үүрэг хүлээх гэх мэт) болно. Гэхдээ тухайн нөхцөл байдлаас хамаараад бүтцийн болон зан үйлийн аль алиных нь шинжтэй байж болно. Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтын тогтолцоо нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын талаар санаачилга гаргаж, хэлэлцэж, батлах үйл явцын ил тод байдлыг хангана. Процесс, практик нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын үр дүнтэй, хялбар удирдаж болохуйц байдлыг хангана.

Өрсөлдөөний байгууллагын чиг үүрэг

Өрсөлдөөний байгууллага нь нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих хууль тогтоомжийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эрх мэдэл, арга хэрэгсэлтэй байна. Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналт нь бодит фактаас урган гардаг учраас өрсөлдөөний байгууллага тийм хэлцлийг хянахад холбогдолтой мэдээллийг олж авах чадвартай байх шаардлагатай. Өрсөлдөөний байгууллага нь өрсөлдөөнд харш нэгдэх, нийлэх ажиллагааны эсрэг албадлагын арга хэмжээ авах чадвартай байж, хуульд заасан шаардлага, тус байгууллагын шийдвэр, тушаалыг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхийг зорино. Өрсөлдөөний байгууллага өөрийн хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны хариуцлагыг хүлээхэд хангалттай хүний нөөц, мэргэшсэн аппараттай байна.[31]

Улсын хүлээх үүрэг амлалт

Улс хяналтын процесс нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааны өрсөлдөөнд үзүүлэх үр нөлөөг үнэлэхэд хангалттай мэдээллийг олж авах боломжоор өрсөлдөөний эрх бүхий байгууллагуудыг хангана.[32] Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын үр нөлөөг хязгаарлахгүйгээр нэгдэж байгаа талууд болон гуравдагч этгээдэд шаардлагагүй зардал, үүрэг оногдуулахаас хуулиар зайлсхийх боломжийг эрэлхийлнэ. Ингэхдээ улс нь нэгдэх, нийлэх ажиллагаа нь тухайн улсын шүүхийн харьяаналд зохих ёсны учир шалтгаант хамааралтай тохиолдолд л энэ байдлаа хамгаалах үүрэгтэй.[33] / Ийм үндэстэн дамнасан нэгдлийн харьяаналтай холбоотой зөрчилдөөнийг зохицуулах талаар ӨОУС байгууллагын “Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж”-д *Улс нь өөрийн нэгдэх, нийлэх ажиллагааны тухай хуулийг хэрэглэх тухайд бүрэн эрхт байдалтай байна. Гэхдээ бүрэн эрхт байдлаа хэрэгжүүлэх хүрээнд зөвхөн тухайн улстай зүй ёсны холбоо хамааралтай хэлцлийг өөрийн улсын харьяаналд хамаарна гэж нотолно!*.

Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын процессод баримтлах дүрэм, бодлого, практик, журмын ил тод, олон нийтэд нээлттэй байдлыг нэгдэх, нийлэх ажиллагааг зөвшөөрөх эсэх талаар гарсан шийдвэрийн үндэслэл бүхий тайлбарыг хэвлэн нийтлэх зэрэг арга замаар хангана.[34]

Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих хуулийн зохицуулалтыг хянах тухайд улс орнууд нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих процессыг тасралтгүй сайжруулахын тулд өөрсдийн холбогдох зохицуулалтыг тогтмол хянаж байна. Ийм хяналт нь мэдэгдэлд тавигдах хязгаар, мэдэгдэл гаргах журам, хэрэгжүүлэх практик зэрэг нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих материаллаг, процессын асуудлыг хамарсан байна. Зарим улсад нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтыг тогтмол хянан шалгах асуудлыг өрсөлдөөний байгууллага хүчин төгөлдөр хууль, дүрэм, журмын үр нөлөөний талаар үнэлгээ хийж, улирал тутам хэвлэн нийтлэх зэрэг арга замаар хэрэгжүүлэхийг хуулиар шаардсан байдаг. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн сайн туршлагыг авч нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтад конвергенц хийх нь олон үндэстний шинжтэй нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавихад олон улсын хамтын ажиллагаа, үр нөлөөтэй байдал, хэлцлийн шаардлагагүй зардлыг

---

[31] ӨОУС, “Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж”(2002-2005), 12 дахь бүлэг асуудал.

[32] ЭЗХАХБ-ын Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (2005), I(A) зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

[33] ЭЗХАХБ-ын Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (2005), I(A) зүйлийн 1.2 дахь хэсэг.

[34] ЭЗХАХБ-ын Нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд тавих хяналтын тухай зөвлөмж (2005), I(A) зүйлийн 2 дахь хэсэг.

бууруулах явдлыг хөхүүлэн дэмжинэ. Ийм учраас улсууд хүлээн зөвшөөрөгдсөн сайн туршлагыг конвергенц хийх явдлыг сайшааж нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналт, процессоо шинэчилсэн хууль батлахыг эрмэлзэнэ.[35]

IV. ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА

1.1. БНХАУ-ын өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нэгдлийн зохицуулалт

1.1.1. Удиртгал

БНХАУ-ын төвлөрлийн зохицуулалтын талаар тоочихоос өмнө төвлөрлийн бодлогыг тодорхойлоход чухал нөлөө үзүүлсэн тус улсын зах зээлийн болон шилжилтийн үеийн онцлог болон төрийн оролцооны талаар цухасхан дурдах шаардлагатай юм. Тухайлбал үйлдвэржилтийн төрөлжилт, Төрийн өмчит компани (цаашид “ТӨК” гэх)-ийн зах зээлийн оролцоо, үнийн бодлого зэргийг энэ хүрээнд товчхон авч үзье.

Үнийн бодлогын тухайд БНХАУ нь зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих үүднээс 1992-2005 оныг хүртэл зах зээлийн зарчмын дагуу үнийг чөлөөтэй тогтоож байх бодлогыг эрчимтэй хэрэгжүүлж ирсэн билээ.[36] Гэсэн хэдий ч 1997 оны Үнийн тухай хуулийн (Price Law of 1997) дагуу маш чухал бараа, үйлчилгээний ***үнийг өнөөг хүртэл төрөөс тогтоон хянасаар*** байгаа юм.[37]

Тус улс нь 1970-аад оноос хойш нийгэм, эдийн засгийн төвлөрлийг сааруулах (төсвийн, хүн амын) тууштай бодлого баримталсны үр дүнд орон нутгийн засаг захиргаа нь орон нутгийн төсвийг нэмэгдүүлэх зорилгоор өөрсдийн харьяаны аж ахуйн нэгжийг дэмжих бодлого хэрэгжүүлсэн юм. Энэхүү төвлөрлийг сааруулах бодлого өрсөлдөөнийг бий болгох, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихэд ихээхэн ач холбогдолтой байсан хэдий ч бүс нутгийн хүрээнд үйлдвэржилтийн бүтэц (industrial structure) төрөлжөөгүй байдалд хүргэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл үйлдвэржилтийн салбар бүс нутгуудад давхардсан, тодорхой чиглэлээр төрөлжин хөгжих нь дутмаг (duplication of industries, lack of specialization) байсан.[38] Иймд ***жижиг дунд бизнес эрхлэгчид давамгайлсан*** дотоодын тоглогчид зах зээл дээр өрсөлдөх болсон ба энэ нөхцөл байдал нь тодорхой нэг салбарт үр дүнтэй, эрчимтэй өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлсэн. Улмаар нэгэнт олон тооны жижиг дунд компаниуд нэг салбарт идэвхтэй өрсөлдөх нөхцөл бий болсон тул шаардлагатай өрсөлдөөний хэм хэмжээ бүхий эрх зүйн орчин дотоодын компаниудыг тэгшээр өрсөлдөхөд төдийлөн ач холбогдолтой биш байв.

Түүнчлэн Хятад Улс нь эдийн засгийн шинэчлэлийг тууштай хэрэгжүүлж байгаа боловч одоо ч хувийн болон гадаадын компаниуд зах зээлд нэвтрэхэд ихээхэн саад тотгортой тулгардаг. Гадаадын компаниудын тухайд тодорхой салбарт орж ажиллахыг хязгаарласан, хориглосон жагсаалтыг төрөөс гаргадаг. Харин хувийн компаниуд тусгай зөвшөөрөл авахад хүнд суртал бүхий, дэс дараатай механизмыг дагах, компанийн дүрмийн сангийн өндөр босгыг хангах зэрэг төрөөс тогтоосон саад тотгорыг туулах шаардлагатай байдаг. Өөрөөр хэлбэл зах зээлийг чөлөөлөн хувийн аж ахуйн нэгжийг дэмжих оролдлогыг төрөөс авч хэрэгжүүлсээр байгаа боловч энэхүү арга хэмжээ нь төдийлөн өргөн хүрээтэй, бодитой хэрэгжихгүй байна

[35] ӨОУС, “Нэгдэх, нийлэх ажиллагааг мэдэгдэх журмын тухай зөвлөмж”(2002-2005), 13 дахь бүлэг асуудал.

[36] Wentong Zheng, Transplanting Antitrust in China: Economic Transition, Market Structure, and State Control, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2010.

[37] Мөн тэнд.

[38] Мөн тэнд.

гэж үздэг.[39]

Энэ нөхцөл байдлыг гэрчлэх бодит жишээ болгож хувьчлалын асуудлыг дурдъя. Улсаас жижиг болон дунд төрийн өмчит компаниудыг хувьчлах ажил өрнүүлж байгаа билээ. Гэсэн хэдий ч улсын түлхүүр салбаруудад үйл ажиллагаа өрнүүлдэг томоохон ***ТӨК-иуд*** нь төрийн хяналтан дор хувьчлалаас мөн цэвэр өрсөлдөөнөөс гадуур байсаар байгаа юм. Жишээ нь: 2009 онд Хятадын хамгийн их орлого бүхий 500 томоохон компанийн 331 нь төрийн өмчит компани байсан байна.[40] Иймд бусад хувийн компаниуд эдгээр түлхүүр салбаруудад хөл тавихад хязгаартай, хүндрэлтэй байдаг.[41]

Дээрхээс үзэхэд Хятадын зах зээлийн эдийн засагт шилжих үйл явц нь төдийлөн бүрэн төгс эцэслээгүй буюу бусад хөгжилтэй тогтворжсон чөлөөт зах зээлтэй улсуудыг бодвол шилжилтийн шатандаа явж байгаа улс юм. Өөрөөр хэлбэл үнийг бүрэн зах зээлийн зарчмын дагуу тогтоож байхаар бус тодорхой хэмжээнд зохицуулсаар байгаа мөн ТӨК-иуд нь цэвэр зах зээлийн зарчмаар ажилладаггүй зэргийг шилжилтийн онцлогийн тухайд онцгойлон дурдаж болно.

1.1.2. БНХАУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

Хятад Улс нь 2008 онд үндэсний өрсөлдөөний хууль тогтоомжоо шинэчлэн боловсронгуй болгож Монополийн эсрэг хуулийг (Anti-Monopoly Law) баталсан юм.[42] Энэ хууль нь монополь үйл ажиллагаа, өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ, хэлцэл болон төвлөрлийн асуудлыг зохицуулах зорилготой. Хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийн 20-31 дүгээр зүйл нь гадаадын төдийгүй дотоодын хуулийн этгээдийн нэгдлийг зохицуулах юм.[43]

Тус хуулийн нэгдүгээр зүйлд хуулийн зорилгыг “энэхүү хууль өрсөлдөөнийг хязгаарласан монополь үйл ажиллагааг хориглох, зах зээл дэх шударга өрсөлдөөнийг хамгаалах, эдийн засгийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, социалист зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоог дэмжихэд оршино” хэмээн тодорхойлжээ.[44] Харин дөрөвдүгээр зүйлд “социалист зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд нийцэхүйц өрсөлдөөний хэм хэмжээ, макро-хяналтыг төгөлдөржүүлэх (macro-control), нэгдсэн, нээлттэй, өрсөлдөх чадвартай, зохион байгуулалттай зах зээлийн тогтолцоог” дэмжин, хэрэгжүүлэх эрхийг төрийн төв байгууллагад олгожээ. Өөрөөр хэлбэл тус хуулийн зорилго нь зөвхөн чөлөөт зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжихэд чиглээгүй харин тус улсын социалист зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд нийцэхүйц өрсөлдөөний зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийг зорилго болгосон байна.

1.1.3. ААН-ийн нэгдэлд тавих хяналт, бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

ААН нэгдлийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага нь Хятадын Худалдааны яам юм. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн аж ахуйн нэгдлийн зохицуулалтыг тус яам хариуцдаг ба жишээ нь бусад монополь, өрсөлдөөн

---

[39] Мөн тэнд.

[40] Мөн тэнд.

[41] Дэлгэрэнгүйг: Wentong Zheng, Transplanting Antitrust in China: Economic Transition, Market Structure, and State Control, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2010.

[42] The Anti-monopoly Law of the People’s Republic of China, 2008.

[43] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[44] Susan Beth Farmer, The Evolution of Chinese Merger Notification Guidelines: A Work in Progress Integrating Global Consensus and Domestic Imperatives, Tulane Journal of International and Comparative Law, 2009.

хязгаарласан гэрээ хэлцэл зэрэг асуудлыг холбогдох байгууллага нь хариуцдаг.[45] Үүнээс үзэхэд төвлөрлийн асуудлыг бие даасан тусгаар байгууллага зохицуулах бус харин улсын худалдааны бодлоготой уялдуулах үүднээс Худалдааны яам нь зохицуулдаг гэж үзэж болохоор байна. Үүний зэрэгцээ Хятадын зах зээл дэх чухал салбаруудыг зохицуулах эрх бүхий холбогдох байгууллага давхар зохицуулдаг.[46] Жишээ нь: Харилцаа холбооны салбарын өрсөлдөөнийг Мэдээллийн салбарын яам (The Ministry of Information Industry) зохицуулдаг.[47] Иймд өрсөлдөөний тусгайлсан хуулиас гадна төвлөрлийн асуудал тодорхой салбарын бодлогын хүрээнд давхар зохицуулагддаг.

Тодорхойлолт

Монополийн эсрэг хуульд “төвлөрөл” гэдгийг хуулийн этгээд бусад этгээдтэй нэгдэх, нийлэх; нэг буюу түүнээс дээш компанийн хувьцаа болон өмчийг худалдан авах замаар хяналт тогтоох; худалдан авах эсхүл гэрээ болон бусад арга хэлбэрээр нэг буюу түүнээс дээш компанийг хянах, тэдэнд шийдвэрлэх нөлөөлөл тогтоох гэсэн байна.[48] Харин хуульд “шийдвэрлэх нөлөөлөл тогтоох” (decisive influence) болон “хяналт” (control) гэдэг ойлголтуудыг тодорхойлоогүй байна.

ААН-ийн нэгдлийн зохицуулалт нь тухайн зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хязгаарлах нь илт байгаа эсхүл ирээдүйд хязгаарлах магадлалтай тохиолдолд үйлчилдэг. ААН-ийн нэгдлийн зах зээлд үзүүлэх нөлөөг үнэлэхэд дараах хүчин зүйлүүдийг үндэслэдэг. Үүнд:[49]

1. Нэгдэх гэж буй талуудын зах зээлд эзлэх хувь хэмжээ, зах зээлийн хүчин чадал;
2. Тухайн зах зээлийн төвлөрөл;
3. Нэгдлийн “зах зээлд нэвтрэх нөхцөл”-д болон “технологийн хөгжил”-д үзүүлэх нөлөө;
4. Нэгдлийн бусад ААН болон хэрэглэгчдэд үзүүлэх нөлөө;
5. Нэгдлийн “үндэсний эдийн засгийн хөгжилд үзүүлэх нөлөө”;
6. ***Холбогдох эрх бүхий байгууллагын*** тухайн зах зээлд үзүүлэх боломжтой гэж үзсэн бусад хүчин зүйл хамаарна.

Зарим ээдрээтэй тохиолдолд монополийг таамаглах тестийг (hypothetical monopolist test or SSNIP test) тухайн зах зээлийг үнэлэхэд ашигладаг.

Нэгдэх мэдэгдэл хийх буюу өргөдөл гаргах шалгуурын тухайд дараах босгыг тогтоосон байдаг:

1. Олон улсын зах зээлд эзлэх ААН нэгдлийн эргэлт нь 1,5 тэрбум долларoос илүү мөн Хятадын зах зээлд эзлэх компани тус бүрийн эргэлт нь 59 сая долларoос илүү;
2. Хятадын зах зээлд эзлэх ААН нэгдлийн эргэлт нь 293 сая долларoос илүү мөн Хятадын зах зээлд эзлэх компани тус бүрийн эргэлт нь 59 сая долларoос илүү.

[45] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: ARTICLE: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[46] Susan Beth Farmer, The Evolution of Chinese Merger Notification Guidelines: A Work in Progress Integrating Global Consensus and Domestic Imperatives, Tulane Journal of International and Comparative Law, 2009.

[47] Wentong Zheng, Transplanting Antitrust in China: Economic Transition, Market Structure, and State Control, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2010.

[48] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[49] Anti-MonopolyLaw, Article 27.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Түүнчлэн хэдий дээрх босгод хүрэхгүй ч гэсэн компани нь сайн дураар өргөдөл гаргаж болдог.

ААН, компани нэгдэж нийлэх ажиллагаа, түүний үндсэн үе шатууд

Цаг хугацааны хатуу хязгаартай, нарийн шаардлага шалгуурын дунд өрнөдөг бизнесийн салбарт төвлөрлийн асуудлыг нарийн тогтсон хугацаанд шийдвэрлэх шаардлагатай байдаг. Худалдааны яам нь өргөдөл хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн хугацаанд нэгдүгээр шатны шалгалтыг хийдэг ба нэгдүгээр шатанд ААН нэгдлийг зөвшөөрөх эсхүл хоёрдугаар шатны шалгалтыг эхлүүлэх шаардлагатай байдаг. Харин уг хугацаанд багтаан тодорхой шийдвэр гараагүй тохиолдолд талууд нэгдлийг хориглоогүй гэж үзэн үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх эрхтэй байдаг. Хоёрдугаар шатны шалгах ажиллагаа нь хоёрдугаар шат эхэлснээс хойш 90 хоног үргэлжилдэг. Хоёрдугаар шатыг бичиг баримттай холбоотой асуудал болон бусад тодруулах шаардлагатай үйл ажиллагаатай холбоотойгоор 60 хүртэл хоног өргөдөл гаргасан талуудтай тохиролцон сунгаж болдог. Төвлөрлийг зохицуулахтай холбоотой журмын хүрээнд нэгдсэн журмаар өргөдөл хүлээн авах бүртгэлийн төв бий болсон байдаг.[50]

Баримт бичиг

Өргөдөл гаргаж буй талууд тухайн зах зээлийн талаарх тодорхойлолтыг үндэслэлтэйгээр гаргаж, үйл ажиллагаа нь Хятадын зах зээлд хэрхэн нөлөөлөх талаар нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийсэн мэдээллийг өргөдөлд хавсарган өгдөг.[51] Мөн талууд гэрээ, аудитороор баталгаажуулсан өмнөх жилийн санхүүгийн болон нягтлан бодох бүртгэлийн тайлан, ААН нэгдэх гэрээг гаргаж өгдөг. Үүнээс гадна техник эдийн засгийн үндэслэлийн судалгаа (feasibility study), эрх зүйн болон санхүүгийн *нөхцөл байдлыг шалгаж тогтоох мэгадлан шинжилгээ (due diligence) зэрэг олон бичиг баримтыг талууд мэдүүлэх шаардлагатай байдаг.*

Хамгийн чухал шаардлага нь тухайн зах зээлд (relevant market) үзүүлэх ААН нэгдлийн нөлөөг тодорхойлох юм. Ингэхдээ тухайн зах зээлд эзлэх нэгдлийн хувь хэмжээ, өрсөлдөгчдийн хувь хэмжээ; зах зээлд нэвтрэх хүндрэл; ААН нэгдлийн тухайн зах зээлийн техникийн хөгжилд үзүүлэх нөлөө; үндэсний эдийн засгийн хөгжил, хэрэглэгчдэд үзүүлэх нөлөө зэргийг нарийвчлан дүгнэхийг шаарддаг. Жилийн тайлангаас бусад бүхий л бичиг баримтыг Хятад хэл дээр гаргаж өгдөг. Харин дутуу бичиг баримт бүхий өргөдөл гаргасан тохиолдолд өргөдлийг хүлээж авсанд тооцдоггүй.[52]

Хуулийн хэрэгжилтийг ойлгомжтой, ил тод болгох үүднээс 2008 онд ААН нэгдэл мэдэгдэл хийх тухай журам (Rules on Notification Thresholds for Concentrations of Undertakings); 2009 онд ААН нэгдэл мэдэгдэл гаргах тухай гарын авлага (Guidance for Notification of Concentrations of Undertakings); ААН нэгдэл мэдэгдэл хийхэд гаргах бичиг баримтын талаарх гарын авлага (Guidance for Notification Documents and Materials for Concentrations of Undertakings); Жишиг өргөдлийн маягт (Sample notification form); Мэдэгдлийн үйл ажиллагааны талаарх зааварчилга (Working Guidance for Notification Review); Мэдэгдлийн үйл ажиллагааны талаарх график зураг; 2009 онд Бүтээгдэхүүний зах зээлийг тодорхойлох талаарх зааварчилга (Guidelines for the Definition of the Relevant Product Market); Нэгдэл мэдэгдэх үед авах арга хэмжээ (Measures on Notification of Concentrations) болон Нэгдлийг хянах үед авах арга хэмжээ (Measures on Review of Concentrations) зэрэг олон гарын авлага,

[50] Мөн тэнд.

[51] Anti-MonopolyLaw, Article 23.

[52] Мөн тэнд. Зүйл 24.

зааварчилгыг Худалдааны яамнаас эрхлэн гаргасан байна.[53] Эдгээр бичиг баримт нь зах зээлийг тодорхойлох, ерөнхийдөө төвлөрлийн асуудлаарх материаллаг хэм хэмжээ тодийгүй шаардлагатай процессын хэм хэмжээг цогцоор хамарсан байна.

Нэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзол

Худалдааны яам нь хэдий тодорхой нэгдлийг өрсөлдөөнд харш гэж үнэлсэн ч гэсэн болзол тавих замаар аж ахуйн нэгжүүдийг нэгдэхийг зөвшөөрдөг.[54] ААН нэгжүүдийн нэгдлээс хамааралтай өрсөлдөөнд харш үр дагаврыг тодорхой арга хэмжээ авах замаар үгүй хийхэд энэхүү арга хэмжээ, болзлын гол зорилго нь оршиж байдаг. Ийнхүү тодорхой шаардлага хангах замаар нэгдлийг зөвшөөрөх тохиолдолд Худалдааны яам нь хамаарал бүхий хэрэглэгчид болон өрсөлдөгчдийг уулзалтад оролцуулах замаар ил тод байдлыг хангадаг.[55]

Мэдээллийн ил тод байдал

Хуулийн дагуу нэгдэх гэж буй ААН-ийн нууц биш мэдээллийг гуравдагч этгээд үзэж болохоор зохицуулах замаар мэдээллийн ил тод байдал болон ААН мэдээллийн нууцлалын асуудлыг хангадаг. Иймд өргөдөл гаргаж буй талууд тодорхой баримтыг нууц байлгахыг шаардах эрхтэй байдаг ба энэ тохиолдолд нууц мэдээлэл агуулсан болон агуулаагүй бичиг баримт гэсэн хоёр хувилбарыг талууд өргөдөлд хавсаргах шаардлагатай байдаг.

Худалдааны яам нь тодорхой ААН нэгдлийг хориглосон эсхүл тодорхой шаардлагын дагуу нэгдэхийг зөвшөөрсөн тохиолдолд мэдээллийг ил тод болгодог.[56] Харин бусад тодорхой нөхцөл тавихгүйгээр нэгдэхийг зөвшөөрсөн тохиолдлыг ил тод болгодоггүй. Энэ зохицуулалт нь ААН, хуульчид зэрэг холбоо бүхий хүмүүсийн дунд шинэ хуулийн талаарх ойлголтыг бий болгох, нэг мөр ойлгох, ил тод байлгах зэрэг ач холбогдолтой зохицуулалт юм.

Санкци

Монополийн эсрэг хуульд заасан хугацаанд мэдэгдээгүй тохиолдолд 73,000 америк доллар хүртэлх торгуулийг ногдуулдаг.[57] Эрх бүхий байгууллагыг шийдвэр гаргахаас өмнө буюу зөвшөөрөл авалгүй ААН нэгдэхэд 73,000 америк доллар хүртэлх торгуулийг ногдуулдаг.[58]

Шийдвэрийг давж заалдах

Аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг хориглох шийдвэр гарснаас хойш 60 хоногийн дотор талууд Худалдааны яаманд шийдвэрийг дахин хянах тухай өргөдөл гаргаж болдог ба өргөдлийг хүлээн авснаас хойш 60 хоногт, томоохон хэрэгт нэмэлт 30 хоногт багтаан яам шийдвэрлэж өгдөг. Харин яамны шийдвэрт талууд хангалуун биш тохиолдолд 15 хоногийн дотор шүүхэд ханддаг байна.[59]

Үр ашиг, Төрийн бодлого, Үндэсний аюулгүй байдал

ААН нэгдэл нь өрсөлдөөнд харш үр нөлөө үзүүлэх бололцоотой ч гэсэн уг нэгдэл нь нийтийн эрх ашиг, үндэсний эрх ашигт ач холбогдолтой гэж үзсэн тохиолдолд ААН нэгдэхийг зөвшөөрдөг.[60] Иймд хэдий ААН нэгдэл нь тухайн зах зээлийн үйл

[53] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: ARTICLE: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[54] Anti-MonopolyLaw, Article29.

[55] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[56] Anti-MonopolyLaw, Article 30.

[57] Мөн тэнд.

[58] Мөн тэнд.

[59] Anti-MonopolyLaw.

[60] Мөн тэнд. 3үйл28. Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and

www.mni.gov.mn

ажиллагаанд сөрөг үр дагавартай гэж тооцогдсон ч гэсэн хэрэв ААН нэгдэл нь олон нийтэд ашигтай, тэдний сайн сайханд тустай бол нэгдлийг хориглодоггүй байна.

Түүнчлэн Хятад Улс нь төрийн өмчит компанийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг салбарыг мөн Хятад Улсын үндэсний аюулгүй байдал болон эдийн засгийн аюулгүй байдалд шууд хамааралтай салбарыг хамгаалах бодлоготой. Энэ зохицуулалтыг хуулийн зорилгын хүрээнд төдийгүй хуульд тусгайлан тусгаж өгсөн байдаг.[61] Өөрөөр хэлбэл төрийн өмчит компанийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг салбар, үндэсний эдийн засгийн хөгжил, аюулгүй байдалтай холбоотой салбарыг өрсөлдөөний хуулийн хүрээнд төрөөс хамгаалах зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг гэсэн үг юм. Энэхүү зохицуулалт нь төрийн тодорхой салбарт баримтлах бодлого, түүнчлэн төрийн өмчит монополь компаниуд болох төмөр зам, харилцаа холбоо, цахилгаан, банк, эрчим хүч зэрэг салбарт өрсөлдөөний хуулийн хүрээнд онцгой, ээлтэй зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломжийг нөхцөлдүүлсэн гэдгийг илэрхийлнэ.[62] Иймд үндэсний эрх ашиг болон социалист зах зээлийг дэмжихэд үр дүнтэй нэгдэл бий болох тохиолдолд тухайн нэгдлийг Худалдааны яам нь хориглохгүй байх эрхтэй гэж үзэж болохоор байна.

Үүнтэй холбоотойгоор өргөдөл гаргахад шаардлагатай мэдээллийн талаарх зааварчилга нь (Information Requirement Guidelines) өрсөлдөөнд төдийлөн хамааралгүй асуудлыг өргөдөлд тодорхойлохыг шаарддаг. Үүний жишээ нь: өргөдлийн маягтад “хамаарал бүхий бусад этгээд” болох нутгийн захиргааны байгууллага, тухайн салбарын эрх бүхий байгууллага, олон нийт тухайн аж ахуйн нэгдлийн талаарх өөрсдийн ***үзэл бодлыг илэрхийлэх, тусгах хэсгийг гаргаж*** өгсөн байдаг төдийгүй тухайн нэгдлийн нийгэмд үзүүлэх үр нөлөөний талаар урьдчилан тооцоолж бичих тусгайлсан хэсгийг ч тусгасан байна.

Иймээс мэдэгдлийн хүрээнд нэгдэх гэж буй талууд дампуурал, үндэсний аюулгүй байдал, тодорхой салбарын бодлого, төрийн өмч, алдартай брэнд, бусад эрх бүхий байгууллагатай хамааралтай холбоо бүхий мэдээллийг мэдүүлж байхыг нэгдэхийг хүссэн талуудаас шаарддаг онцлогтой.

Ялангуяа энэ хүрээнд гадаадын компанитай холбоотой нэгдлийг тусгайлан зохицуулдаг талаар онцлон дурдах нь зүйтэй юм. Үндэсний эрх ашигтай хамааралтай тохиолдолд дотоодын аж ахуйн нэгжийг гадаадын компани худалдан авах мөн гадаадын хөрөнгө оруулалт/капитал ихээхэн бөөгнөрсөн тохиолдлыг зохицуулахаар хуульд заажээ. Ийнхүү заахдаа “*гадаадын аж ахуйн нэгж үндэсний эрх ашигтай хамааралтай төвлөрөл үүсгэх тохиолдлыг холбогдох Төрийн хэм хэмжээний дагуу шийдвэрлэнэ*” гэж тус хуульд тодорхойлон заажээ.[63] Жишээ нь: гадаадын аж ахуйн нэгж дотоодын үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгжийг худалдан авах тохиолдолд яам нь тухайн нэгдэл нь үндэсний аюулгүй байдалд хэрхэн нөлөөлөх талаарх дүн шинжилгээ хийдэг. Үндсэндээ: гадаадын аж ахуйн нэгж дотоодын үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгжийг худалдан авах тохиолдолд яамны орон нутгийн салбараас нэмэлт зөвшөөрөл авах

Acquisitions: ARTICLE: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

61 Anti-MonopolyLaw, Article 7, 26.

62 Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: ARTICLE: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

63 Anti-MonopolyLaw, Article 31. Susan Beth Farmer, The Evolution of Chinese Merger Notification Guidelines: A Work in Progress Integrating Global Consensus and Domestic Imperatives, Tulane Journal of International and Comparative Law, 2009.Zhengxin Huo, A Tiger Without Teeth: The Antitrust Law of The People’s Republic of China, University of Hawaii Asian-Pacific Law & Policy Journal, 2008.

шаардлагатай байдаг.[64]

Өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх[65]

Тус хуулийн хоёрдугаар зүйлд Хятад Улсын дотоодын зах зээлд сөргөөр нөлөөлөх гадаадын ААН нэгдэх үйл ажиллагааг зохицуулах талаар тусгасан байна. Энэхүү өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх (extraterritorial application) бодлогыг эрдэмтэд Хятад Улсыг олон улсын зах зээлд нөлөөтэй байх боломжийг олгох зохицуулалт төдийгүй дотоодын хэрэглэгчдийг хамгаалах бодлого гэж үзэж байна.[66] Энэхүү зохицуулалтыг Хятад Улс 2010 онд Швейцар Улсад бүртгэлтэй хоёр компанийг Хятад Улсад нэгдэхэд хэрэглэсэн.[67] АНУ, ЕХ-ноос хэрэглэдэг энэ зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүчирхэг зах зээлтэй байх шаардлагатай байдаг ба Хятад Улс энэ зохицуулалтыг хэрэгжүүлж эхэлсэн нь олон улсын зах зээл дээрх хүчирхэг тоглогч болсон гэдгээ илэрхийлсэн үйлдэл болсон юм.[68]

Энэ хуулиас өмнө дотоодын зах зээлд сөргөөр нөлөөлөх гадаадын ААН нэгдэх үйл ажиллагааг зохицуулах, ямарваа нэгэн арга хэмжээ авах эрх зүйн орчин бүрдээгүй байсан. Жишээ нь: Хятадын зах зээлд газрын тосыг өрөмдөн гаргахад ашигладаг тусгайлсан хоолойн тоног төхөөрөмж, материалыг Итали болон Герман Улсын үйлдвэрлэгчээс нийлүүлдэг байсан ба эдгээр компаниуд нэгдэхэд Хятадын тухайн зах зээлийг нэг монополь дистрибьютер эзлэх байдал үүссэн байна. Энэ үед тус хуулийг батлаагүй байсан учраас үндэсний зах зээл, ашиг сонирхлыг хамгаалах эрх зүйн орчин бүрдээгүй байсан юм. Иймд тус хуулийн үндсэн зорилгыг гадаадын хүчирхэг компаниуд Хятадын зах зээлийг монопольчлох болсонтой холбоотойгоор баталсан гэж үзэх үндэслэлтэй юм.[69] Өөрөөр хэлбэл үндсэндээ тус хууль нь Хятадын албаныхны үзэж байгаагаар гадаадын улс дамнасан компаниудаас дотоодын зах зээлийг хамгаалах хэрэгсэл болох ёстой ажээ.[70]

Ерөнхийдөө хүчирхэг зах зээлтэй, хөгжилтэй улсуудын өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх зохицуулалтын хохирогч улс хэмээн эрдэмтэд Хятад улсыг хохирогчийн үүднээс дүгнэдэг.[71] Учир нь олон тооны Хятадын томоохон компаниуд гадаад улсын, ялангуяа АНУ-ын компаниудыг худалдан авах, хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг АНУ, ЕХ хориглож байжээ. Үүнтэй холбоотойгоор Хятадын олон эрдэмтэд манай хүчирхэг компаниуд АНУ-ын зах зээлд нэвтрэх шударга боломж байхгүй байна гэж үздэг.[72] Иймд тус хуулийг дотоодын эрх ашиг, зах зээлийг хамгаалах мөн гадаад улсын бодлого, компаниудад хариу арга хэмжээ үзүүлэх хууль болсон гэж үзэж байна.[73]

Нөхцөл байдал

Хууль батлагдсанаас хойш 2010 он хүртэл хуулийн дагуу долоон аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг зохицуулсан ба нэгээс бусдыг нь тодорхой болзолтойгоор

[64] Terry Calvani& Karen Alderman, Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: ARTICLE: BRIC in the International Merger Review Edifice, Cornell International Law Journal, 2010.

[65] Michael Faure, Towards an Extraterritorial Application of the Chinese Anti-Monopoly Law that Avoids Trade Conflicts, George Washington International Law Review, 2013.

[66] Мөн тэнд.

[67] Мөн тэнд.

[68] Мөн тэнд.

[69] Мөн тэнд.

[70] Мөн тэнд.

[71] Мөн тэнд.

[72] Мөн тэнд.

[73] Мөн тэнд.

нэгдэхийг зөвшөөрсөн байна. Эдгээр долоон нэгдэл нь бүгд гадаадын компаниудын оролцоотой байсан ба эдгээрийн зургаа нь Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаагаа явуулдаг гадаад улсад бүртгэлтэй улс дамнасан компаниуд байсан байна.[74] Мөн 2009 он хүртэл 58 нэгдлийг зөвшөөрснөөс 40 компани нь улс дамнасан компанийн оролцоотой байсан юм.[75] Энэхүү тоо баримт нь Хятад Улс үндэсний зах зээлээ хамгаалахын тулд гадаадын компаниудыг ялгавартай байдлаар зохицуулж харин дотоодын компаниудыг төдийлөн зохицуулахгүй байгаа гэсэн үг огтоос биш юм.[76]

Харин дотоодын ААН нэгдлийг зохицуулах нь харьцангуй бага байгаа нь дотоодын зах зээлийн бүтэц, төрөлжилттэй салшгүй холбоотой гэж эрдэмтэд үзэж байна.[77] Өөрөөр хэлбэл дотоодын тоглогчид нь томоохон компаниудаас илүүтэй ижил салбарт "хүчтэй" өрсөлддөг жижиг дунд бизнес эрхлэгчид байдаг. Харин хуульд заасан зохицуулагдах хэмжээ бүхий томоохон компаниуд нь төрийн өмчит компани байдаг.[78] Хуульд тодорхой байдлаар төрийн өмчит компаниуд нь зохицуулагдахгүй гэж заагаагүй учраас төрийн өмчит компани нь хуулийн дагуу өргөдөл гаргах шаардлагатай. Хятадын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдэгдэж байгаагаар 2009 оноос хойш ТӨК ихээр нэгдэх болсон гэж байгаа ч тэдгээрийн нэгдлийг зохицуулж байгаа нь эрх бүхий байгууллагын тайлан, мэдэгдэл зэргээс төдийлөн тодорхой биш байгаа аж.[79] Иймд ТӨК зохицуулалт парадокс шинжтэй байна.[80]

1.1.4. Тулгамдаж буй асуудал, цаашдын чиг хандлага

Даяаршиж буй дэлхийд улс дамнасан хүчирхэг компаниуд нэгдэх, хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг ихээр өрнүүлэх болжээ. Эрчимтэй томорч, хөгжиж буй Хятад Улсын зах зээлийг сонирхох, уг улсын аж ахуйн нэгжийг худалдан авах, хөрөнгө оруулах асуудал ч эрчимтэй өсөж буй. Ялангуяа тус улсын цөм болсон салбарууд болон үндэсний эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой салбаруудад гадаадын компаниуд хөрөнгө оруулах, дотоодын компанитай нэгдэх, болон худалдан авах үйл ажиллагаа өргөжих болжээ.

Үүнтэй холбоотойгоор Хятад Улсын төвлөрлийн зохицуулалт нь өрнөдийн орнуудын чөлөөт зах зээлд сөргөөр нөлөөлөх өрсөлдөөнийг хязгаарлах төвлөрлийн үйл ажиллагааг зохицуулах зорилготой буюу зах зээлд чөлөөт өрсөлдөөнийг бий болгох зорилготойгоор батлагдсан гэж үзэх нь учир дутагдалтай. Учир нь хууль дахь төвлөрлийн зохицуулалт нь чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих туйлын зорилгыг агуулаагүй байна. Харин хуулийн хэрэгжилт нь дотоодын зах зээлийг үндэстэн дамнасан компаниудаас хамгаалах зорилготой.[81] Түүнчлэн өөрийн зах зээлд нөлөөлөх ***гадаадын компанийн нэгдлийг*** зохицуулах хэм хэмжээг тус хуульд тусгаснаар Хятадын компаниудад авч хэрэгжүүлж байсан хүчирхэг гадаад улсуудын бодлогод хариу цохилт үзүүлэх зорилготой бодлого болсон байна.

Дээрхийг дүгнэхэд зах зээл дэх төрийн оролцоог хангах, ТӨК хүрээн дэх

[74] Wentong Zheng, Transplanting Antitrust in China: Economic Transition, Market Structure, and State Control, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2010.

[75] Мөн тэнд.

[76] Мөн тэнд.

[77] Мөн тэнд.

[78] Мөн тэнд.

[79] Мөн тэнд.

[80] Мөн тэнд.

[81] Matthew Sweeney, SYMPOSIUM: Comparative Antitrust Policies in Mergers and Acquisitions: NOTE: Foreign Direct Investment in India and China: The Creation of a Balanced Regime in a Globalized Economy, Cornell International Law Journal, 2010.

стратегийг дэмжих, олон улсын зах зээлд өндрөөр өрсөлдөх чадвартай үндэсний шилдгүүдийг бий болгох, дотоодын зах зээлийг гадаадын улс дамнасан компаниудын монопольчлолоос хамгаалах, гадаад улсын бодлогод хариу цохилт үзүүлэх нь Хятад Улсын төвлөрлийн хүрээн дэх байр суурь, гол бодлого нь болж байна.[82] Энэхүү төвлөрлийн бодлого нь тус улсын социалист зах зээлийн стратегитай ч харилцан уялдаж байна. Үндсэндээ энэхүү хуулийн цаашдын хэрэгжилт нь барууны орнуудын төвлөрлийг зохицуулах зорилготой ижил байдлаар хэрэгжих асуудал нь хятадын зах зээлийн онцлог цаашид хэрхэн хөгжихөөс хамааралтай гэж үзэж байна.[83]

1.2. БНСУ-ын өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нэгдлийн зохицуулалт

1.2.1. Удиртгал

Бүгд Найрамдах Өмнөд Солонгос Улсын /цаашид “Солонгос Улс” гэх/ хууль тогтоомж сүүлийн хэдэн арван жилийн туршид хурдацтай сайжирч байна. Үүний зэрэгцээ улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хүнд бэрхшээлтэй асуудлуудыг шат дараалан зохицуулж хөгжиж буй улс орнуудаас маш богино хугацаанд хөгжингүй улсын хэмжээнд хүрч байна. 1960 аад оны үед цэргийн хүчээр төрийн эргэлтээр гарч ирсэн Засгийн газар 5 жилийн хугацааны эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөгөөг гаргахдаа хөдөлмөр эрхлэлтийг эрчимжүүлэх, экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийг дэмжих, эдгээр үйлдвэрлэлүүдэд Засгийн Газраас их хэмжээний санхүүгийн болон татварын урамшуулал олгох,үүний хажуугаар импортын хяналтыг чанга барих бодлого явуулж байсан. 5 жилийн дараах байдлыг харахад эдийн засгийн өсөлт нь 10 хувиар өссөн боловч хөнгөн үйлдвэрлэлийг дэмжсэн бодлого нь эдийн засгийн бусад салбарын хөгжилд саад болж байсан. Тиймээс дараагийн 5 жилийн төлөвлөгөөндөө хүнд үйлдвэрлэлийг дэмжсэн бодлогыг оруулсан нь эдийн засгийн үзүүлэлтийг дахин 9% өсгөж одоогийн Samsung, Hyundai, LG компаниудын эхлэл тавигдсан түүхтэй. Засгийн газраас зах зээлийг өргөжүүлэн эдийн засгийн өсөлтийг хадгалж үлдсэнээр олон улсын зах зээлд өрсөлдөх эдийн засгийн том хүчин бий болгож чадна гэсэн бодол дээр бат зогсож байсан. Гэсэн хэдий ч энэхүү эдийн засгийн хурдацтай хөгжил зах зээлд монополь, олигополи байдал, татвараас зайлсхийх, үнийн өсөлт бий болгох болон бусад жижиг худалдаа, наймааг хязгаарлах болсон.

1964 онд Засгийн газраас анх удаагаа “Өрсөлдөөний хууль” гэх 29 зүйлтэй хуулийг баталсан. Үүнээс хойш Үндэсний Ассамаас эдийн засгийн эдгээр байдлыг сайжруулахаар хэд хэдэн удаа хуулийн төслийг хэлэлцүүлсэн боловч тухайн үеийн төрийн тэргүүний эдийн засгийн хөгжлийн бодлоготой харшилж байсан учир амжилтгүйтсээр байв. Харин цэргийн удирдлага нуран унаж 1980 онд шинэ засгийн газраас “Монополь байдлыг зохицуулах, шударга худалдааны хууль”-ийг баталсан[84]. Яг энэ үеэс эхлэн эдийн засаг дахь аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, зах зээл давамгай байдлыг зохицуулах хуультай болсон түүхтэй.

1997 онд Азид болсон эдийн засгийн хямрал Солонгос Улсыг зах зээлийн эдийн засгийн бодлогоо дахин өөрчлөх хэрэгцээ шаардлагыг бий болгосон байна. Үүний үр дүнд зах зээлийн эдийн засагт төрийн оролцоог багасгах, өрсөлдөөний эсрэг хүчин зүйлүүдийн эсрэг тэмцэх, эдийн засгийн бүтцийг үр өгөөжтэй, хэмнэлттэйгээр өөрчлөн шинэчлэн өмнөх эдийн засгийн харилцааг төрөөс удирдаж

[82] Wentong Zheng, Transplanting Antitrust in China: Economic Transition, Market Structure, and State Control, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2010.

[83] Мөн тэнд.

[84] http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1640&context=njilb сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сар 15 ны өдөр

байсан явдлыг чөлөөт эдийн засагт шилжүүлэх ажиллагаа өрнөсөөр байв. Тиймдээ ч Солонгосын өрсөлдөөний хууль тогтоомжууд бизнес эрхлэгчдийн бөөгнөрөл, эдийн засгийн төвлөрлийг хязгаарлахад сайн зохицуулалтыг бий болгосон гэж үздэг байна. Солонгосын өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн бодлогоор корпорацуудын засаглалыг нарийвчлан шинэчилсэн нь ихээхэн үр дүнтэй арга хэмжээ болсон. Түүнчлэн өрсөлдөөний хууль тогтоомжид заасан картелийн хяналт шалгалт хийх, нэгдлийн үйл явцад хяналт тавих, зах зээлд давамгай байдал бий болгохоос урьдчилан сэргийлэх гэх мэт үйл ажиллагаанууддаа илүү их анхаарал тавьсан байна. Үүний нэг жишээ бол 2005 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр Майкрософт корпорацыг зах зээлд давамгай байдал үүсгэсэн хэргээр Солонгосын шударга худалдааны комиссоос 30 сая ам.долларын торгууль ногдуулсан байна[85]. Үүнээс харахад хэргийн харьяаллаа өргөжүүлсэн зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо оруулсан байна.

Өнөөгийн нөхцөл байдлын хувьд 2013 онд Ерөнхийлөгч Пак-ийн Засгийн газраас өрсөлдөөний тухай хуулиудад алсын зорилттой олон өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Түүний энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн зорилгыг ерөнхийд нь эдийн засгийн ардчиллыг хөгжүүлэх, бүтээлч эдийн засгийн суурийг бий болгох гэж ангилж болно. Энэхүү шинэ Засгийн газар дараах зорилтыг тавин ажиллаж байна. Үүний хүрээнд томоохон бизнесийн бүлгүүдийн хууль бус үйлдлийн эсрэг хатуу зохицуулалт бий болгох, картель болон бусад хууль бус үйл ажиллагааны эсрэг авч болох арга хэмжээг сайжруулах, туслан гүйцэтгэгч, франчайз эзэмшигчдийн эрх зүйн хамгаалалтыг сайжруулах, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн дөрвөн том зорилтыг тавьсан байна. Өрсөлдөөнд харш хууль бус үйл ажиллагааны эсрэг арга хэмжээг сайжруулах зорилтын хүрээнд хийсэн зохицуулалтын нэг нь аж ахуйн нэгжийн нэгдэх, нийлэхтэй холбоотой гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдлыг Солонгосын Шударга Худалдааны Комисс/цаашид “СШХК” гэх/ хянадаг байсныг Прокурорын байгууллагын мэдэлд шилжүүлсэн явдал юм[86].

1.2.2. БНСУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

Бизнесийн орчинд аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд илэрдэг нэг үзэгдэл бол нэгдэх үйл ажиллагаа байдаг. Солонгос Улс энэ талаарх асуудлыг аль 1980-аад оны үеэс өрсөлдөөнд харшилж байгаа аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг хориглох замаар хуульдаа авч үзсэн. Солонгос Улсын Монополийг зохицуулах, шударга өрсөлдөөний тухай хууль /цаашид “МЗШӨХ” гэх/ бол нэгдлийн талаарх асуудлыг зохицуулан удирдах анхны монополийн эрэг хууль юм. Солонгос Улсын МЗШӨХ-ийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар “Аж ахуй эрхлэгчийн зах зээлд давамгай байдалтай байр суурыа урвуулан ашиглах болон эдийн засагт их хэмжээгээр төвлөрөл үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, зүй зохисгүйгээр хамтрах үйл ажиллагааг хориглох болон шударга бус өрсөлдөөний үйл ажиллагааг зохицуулж, шударга чөлөөт өрсөлдөөнийг хөхүүлэн дэмжиж, аж ахуйн нэгжийн бүтээлч үйл ажиллагааг тохируулан хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалахын зэрэгцээ иргэдийнхээ эдийн засгийн тэнцвэрт байдлын хөгжлийг дээшлүүлэх зорилттой” гэж заасан байна.

Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэхээр Солонгосын Засгийн Газраас түүний харьяа болох СШХК тодорхой эрх мэдэлтэйгээр байгуулсан. Тус хуулийн 7 болон 12 дугаар зүйлүүдэд аж ахуйн нэгжийн нэгдэлтэй холбоотой шинж, хэлбэр, түүнд тавигдах шаардлага зэргийг зохицуулсан байдаг. 1981 онд МЗШӨХ-ийг хэрэгжүүлэх

[85] http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1640&context=njilb сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сар 15 ны өдөр.

[86] https://www.competitionpolicyinternational.com/developments-in-criminal-enforcement-of-competition-law-in-korea сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сар 15 ны өдөр.

журмыг баталж үүнд нэгдэлтэй холбоотой стандарт, бүрэн эрх гэх зэрэг нэмэлт зохицуулалтыг оруулсан. Мөн СШХК өөрийн үйл ажиллагаагаа явуулах зорилгоор “Нэгдэж нийлэх ажиллагааг хянах зааварчилгаа”, “Нэгдэж нийлэх ажиллагааг тайлагнах зааварчилгаа” гэх баримт бичгийг боловсруулан аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг зохицуулж байна.

Хэрвээ холбогдох хууль, дүрэмд заасан процесс болон шаардлагад нийцүүлэн аж ахуйн нэгж хоорондоо нэгдсэн нь СШХК-ын хяналт шалгалтаар тогтоогдсон бол хууль бус гэж үздэггүй. Гэхдээ аливаа нэгдэх үйл ажиллагаа нь МЗШӨХ-д заасан шаардлагыг хангасан ч өрсөлдөөнийг хязгаарлаж байгаа бол өрсөлдөөний болон бусад холбогдох хуульд нийцсэн гэдгээс үл хамааран нэгдэх үйл ажиллагааг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцох эсхүл тодорхой болзлыг хангуулах тушаал өгч болдог[87].

Солонгос Улсад мөн адил нэгдлийн талаарх ойлголт тухайн хэрэглээнийхээ агуулгаас шалтгаалж төвлөрөл, бизнесийн нэгдэл, бизнесийн групп гэсэн ойлголтуудыг агуулж байдаг. Үүнээс шалтгаалан энэхүү ойлголтыг нэгдсэн байдлаар тодорхойлоход их төвөгтэй. Солонгос Улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомжид маш олон төрлийн үйл ажиллагааг нэгдэх гэсэн ойлголтод хамруулж үздэг. Жишээлбэл үүнд бизнесийн шилжилт, бизнесийн түрээс, менежментийн үүрэг даалгавар, ашиг орлогоо хуваалцах гэрээ, бизнесийн нэгдэл, олон эзэмшигчтэй хувьцааны дүрэм гэх зэрэг ордог. Гэхдээ яг эдгээрийг нэгдэл гэнэ гэсэн тодорхойлолт байдаггүй.

Мөн түүнчлэн МЗШӨХ-д бас нэгдлийг тодорхойлсон тодорхойлолт байдаггүй. Онолын өнцгөөс тус хуулийг харахад бие даасан компаниуд өөрсдийн бүтэц зохион байгуулалт болон шийдвэрийн дагуу зохион байгуулалт, өөрсдийн хөрөнгө, бүрэлдэхүүнийг нэгтгэн эдийн засгийн бие даасан байдлаа алдаж байгаа байдлыг хэлэхээр байна. Тийм учраас тийм шинжийг агуулсан бол нэгдэл гэж тодорхойлоход төвөгтэй.

1.2.3. ААН-ийн нэгдэлд тавих хяналт, бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

ААН-ийн нэгдэлд тавих хяналт

Хэрвээ аж ахуйн нэгжүүд хоорондоо нэгдэх, нийлэх бол СШХК-д заавал мэдэгдэх үүрэг хүлээдэг. Мэдэгдэх үүргийг ерөнхийд нь урьдчилж мэдээлэх, дараа мэдээлэх гэж 2 ангилж авч үзэн хуульд зохицуулсан байна.

- Хэлэлцээр хийгч нэг тал нь олон улсын түвшинд 200 тэрбумаас дээш воны гүйлгээ хийдэг эсхүл эд хөрөнгө эзэмшдэг;
- Хэлэлцээр хийгч талын нөгөө талын нийт хөрөнгө болон жилийн гүйлгээ нь 20 тэрбумаас дээш вон;
- Гадаадын компани өөр гадаадын компанийг худалдаж авсан;
- Солонгосын компани гадаадын компанийг худалдаж авсан.

Хэрвээ дээрх шинжийг агуулан нэгдэж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн тодорхой бүс нутагт олсон ашиг орлого 20 тэрбум воноос дээш бол нэгдэж буй талаараа заавал мэдэгдэх үүрэгтэй[88]. Эдгээр мэдэгдэх үүргийг нэгдсэний дараа мэдэгдэж болдог бөгөөд урьдчилан мэдэгдэж болдог байна.

Урьдчилсан мэдэгдлийг дээр дурдсан нэгдлийн хэд хэдэн төрөлд хэрэглэнэ. Энэ тохиолдолд хамгийн гол нь нэгдэх тухай хэлэлцээр хийгч аль нэг талын нийт

[87] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1333150 сүүлд орсон 2014 оны 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

[88] http://us.practicallaw.com/3-500-5326?q=&qp=&qo=&qe= сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

хөрөнгө эсхүл жилийн гүйлгээ нь 2 триллон воноос дээш өөрөөр хэлбэл Солонгосын хууль тогтоомжид заасан том компани байна. Энэ төрлийн мэдэгдлийг мэдэгдсэний дараа СШХК-с ямар нэгэн хариу мэдэгдэл гарах хүртэл нэгдэх ажиллагааг хориглодог. Харин энэхүү том компани хэлэлцээрийн нэг тал бол мэдэгдлийг тухайн хэлэлцээрийг дуусгавар болгохоос өмнө ямар ч үед мэдээлж болно. Мөн түүнчлэн СШХК-оос шалгах хүртэл хэлэлцээр бүрэн гүйцэд дуусгаагүй байх ёстой. 2 болон түүнээс дээш компаниудын захирлуудын зөвлөлийн нэгдлийн хувьд хэрвээ аль нэг тал нь дээр дурдсан том компани байсан ч урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй. Жижиг компаниудын нэгдлийн хувьд нэгдсэний дараагаар энэ тухайгаа мэдэгддэг. Энэхүү нэгдлийн талаарх мэдээллийг нэгдсэний дараагаар 30 хоногийн дотор СШХК-д мэдэгдэх үүрэгтэй байна.

Үүнээс гадна мэдэгдэхийн өмнөх сайн дурын систем гэсэн ойлголт бас байдаг. Өөр компанитай нэгдэх төлөвлөгөөтэй байгаа компани хуульд заасан мэдэгдэх хугацаанаас өмнө СШХК-аас хянуулж болдог. СШХК-аас тухайн компанийн нэгдэх төлөвлөгөө, өрсөлдөөнийг хязгаарлаж болзошгүй талаар шийдвэр гаргаж өгдөг байна. Энэхүү шийдвэр гаргах хугацаа 30 өдөр байдаг. Гэхдээ энэхүү хугацааг 90 хүртэлх хоногоор сунгаж болдог байна.

Түүнчлэн дээр заасан нэгдлийн төрөлд өөр компанийн хувьцааны 20 болон түүнээс дээш хувийг эзэмших эсхүл худалдан авах болон шинээр байгуулагдаж байгаа аж ахуйн нэгжийн зөвхөн их хэмжээний ногдол ашгийг эзэмших хөрөнгө оруулагч эсхүл хамтран ажиллах гэрээг мэдэгдэх шаардлагатай. СШХК-ийн вебсайтад байрлах нэгдлийн мэдэгдлийн зааварчилгаа гэх хавсралтад заасан хэлбэрээр байна. Нэгдэх гэж буй аж ахуйн нэгжүүдээс ирсэн нэгдэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих тухай хүсэлт болон нэгдсэн тухай мэдэгдэлд хяналт, шалгалт хийхэд ямар нэгэн төлбөр байхгүй.

СШХК нь урьдчилсан мэдэгдлийг хүлээж авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор хянаж дуусгасан байх ёстой. Гэхдээ нэгдлийн талаарх мэдэгдлийг 30 хоногийн дотор хянаж дуусгах ёстой боловч СШХК-аас хугацааг сунгах шаардлагатай гэж үзвэл хугацааг сунгаж болдог. СШХК нь нэгдлийн талаарх ихэнх мэдээллийг ямар нэгэн мэдээллийн хүсэлтгүйгээр хянан шийдвэрлэдэг. Хэрвээ СШХК нэмэлт мэдээлэл шаардлагатай гэж үзвэл хугацааг сунгадаг бөгөөд энэ нь ихэнх тохиолдолд мэдээллийг шалгаж байх үед бий болдог байна. Ингэхдээ тодорхой хугацаанд мэдээлэл гаргаж өгөхийг талуудаас шаарддаг. Жишээлбэл, нэгдэх мэдэгдэл нь өрсөлдөөнд харшилж байгаа бол анхны 30 хоногийн хугацааг 90 хүртэл хоногоор сунгана.

Зах зээлийн тодорхой салбарт нэгдэх үйл ажиллагаа нь өрсөлдөөнийг их хэмжээгээр хязгаарлахаар бол СШХК нэгдэх үйл ажиллагааг хориглодог. МЗШӨХ-д зааснаар өрсөлдөөнийг ноцтойгоор хязгаарлах гэдэг нь тодорхой компани эсхүл бизнесийн групп нь тодорхой зах зээлд нэг болон түүнээс дээш удаа доорх зүйлүүдийн эрх чөлөөтэй байдалд нөлөөлсөн байхыг хэлнэ.

- Үнэ;
- Үйлдвэрлэлт;
- Чанар;
- Худалдааны бусад нөхцөл;

Хэрвээ нэгдэх үйл ажиллагаа нь хэд хэдэн асуудлыг үүсгэж байгаа бол шийдвэр гаргахаас өмнөх шатанд тухайн хэргийг комиссын бүрэн бүрэлдэхүүнээр авч хэлэлцдэг. Комиссын бүрэлдэхүүнд 8 комиссар багтана.

СШХК-аас тухайн асуудлыг хянаж үзсэний дараа нэгдэх үйл ажиллагааг зөвшөөрөх \ямар нэгэн болзолтойгоор эсхүл шууд\, болон хориглосон 2 шийдвэрийн аль нэгийг гаргадаг.

Мэдээллийн ил тод байдал

СШХК нь нэгдлийн талаарх мэдэгдлийг хүлээн авч хянах хугацаандаа нэгдлийн талаарх ямар ч мэдээллийг олон нийтэд мэдээлдэггүй. Өрсөлдөөний эсрэг нэгдлийг комисс бүрэн бүрэлдэхүүнээр хэлэлцэх, эсхүл тухайн асуудал нийтийн эрх ашигт нөлөөлж байгаа тохиолдолд мэдэгдлийг хянасан дүгнэлтийг нийтэд мэдээлдэг байна.

Хэрвээ СШХК нэгдэх үйл ажиллагаа нь тодорхой зах зээлд өрсөлдөөнийг их хэмжээгээр бууруулсан эсхүл комиссын бүрэн бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэх хэрэг гэж заасан бол энэ тухай хянан хэлэлцэх үедээ нэгдэх болон түүнтэй холбоотой бусад асуудлын ил тод байдлыг хангах зорилгоор олон нийтэд нээлттэй байлгана. СШХК нь бизнесийн нууцтай холбогдох мэдээллийг олон нийтэд мэдээлэхгүй байх үүрэгтэй. Хэрвээ тусгайлсан нэгдэлтэй холбоотой мэдээллийг гуравдагч этгээдээс авахыг хүссэн тохиолдолд СШХК бизнесийн нууцыг хамгаалах зорилгоор зөвхөн хязгаарлагдмал хэмжээнд мэдээллийг өгч болдог. Нэгдлийн аль ч тал СШХК-гаас тодорхой мэдээллийн нууцыг хадгалах хүсэлтийг тавьж болно.[89]

Хянан шалгах ажиллагаан дахь гуравдагч этгээдийн оролцоо

Хяналт, шалгалтын явцад гуравдагч этгээдийг ямар нэгэн байдлаар оролцохыг хориглосон байдаг хэдий ч тэдгээр нь өөрсдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх болон тодорхой мэдээллийг гаргаж өгөхийг шаардах эрх байдаг. Гуравдагч этгээд СШХК-оос түүний явуулсан арга хэмжээтэй нь холбогдуулан мэдээлэл авахаар хүсэлт гаргаж болдог. Хэрвээ энэхүү хүсэлт нь нийтийн эрх ашгийн төлөө бол СШХК нь заавал хүсэлтийг биелүүлэх үүрэгтэй. Холбогдох мэдээллийг гаргаж байгаа этгээд удирдлагаасаа зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай. Хэрвээ СШХК-аас зөвшөөрсөн бол гуравдагч этгээд комиссын бүрэн бүрэлдэхүүний хуралдаанд оролцох боломжтой.[90]

СШХК-аас авах торгуулийн болон бусад арга хэмжээ, шийдвэрийг давж заалдах процесс

СШХК нь нэгдэх үйл ажиллагааг өрсөлдөөнийг хязгаарлах, хориглох шинжтэй гэж үзсэн тохиолдолд дараах төрлийн арга хэмжээ авах саналыг нэгдэж буй аж ахуйн нэгжид гаргаж болно.

- Хэлэлцээрийг хориглох;
- Эзэмшиж буй хувьцааны хэсгийг эсхүл бүгдийг тараах;
- Тодорхой албан хаагчийг ажлаас халах санал тавих;
- Бизнесийн тодорхой үйл ажиллагааг шилжүүлэх;
- Засаж залруулах арга хэмжээг хүлээж авч түүнийгээ гүйцэтгэсэн тухайгаа олон нийтэд мэдээлэх;
- Өрсөлдөөнийг хязгаарласнаас үүсэх сөрөг үр дүнгээс сэргийлэхийн тулд аж ахуй нэгдлийн бизнесийн хүрээ эсхүл бизнесийн арга барилд хязгаарлалт тавих;
- Бизнесийн үйл ажиллагааны хүрээ эсхүл арга барилтай холбогдох үйл ажиллагааны арга хэмжээ авах;

[89] http://us.practicallaw.com/3-500-5326?q=&qp=&qo=&qe= сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

[90] http://us.practicallaw.com/3-500-5326?q=&qp=&qo=&qe= сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

Энэхүү нэгдэж нийлэх үйл ажиллагаанд оногдуулах арга хэмжээний зааварчилгаа нь арга хэмжээний талаар ерөнхий зарчмыг тодорхойлдог бөгөөд өөр төрлийн арга хэмжээ оногдуулсан бол нөлөөлсөн хүчин зүйлийн талаар бүртгэл явуулж тайлбарладаг. Хэсэгчлэн эрх олгох боломжгүй эсхүл энэ нь өрсөлдөөнд ашиггүй гэж үзсэн тохиолдолд л хориглох арга хэмжээг гаргадаг байна. Үйл ажиллагааны арга хэмжээг өрсөлдөөнд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг багасгах үр өгөөжтэй үед түлхүү хэрэглэдэг. СШХК нь хяналт шалгалтын биелэлтийг хангахын тулд талуудаас тодорхой хугацаатай оногдуулсан арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн тухайгаа батлах мэдэгдэл гаргаж өгөхийг шаардаж болно.

Торгууль

СШХК аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн талаарх мэдээллээ хугацаандаа өгөөгүй эсхүл худал мэдээлсэн тохиолдолд 100 сая хүртэлх воны захиргааны торгуулийг ногдуулдаг. Мөн СШХК-аас зөвшөөрөл өгөхөөс өмнө нэгдлийн талаар урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр нэгдсэн бол 100 сая хүртэлх воны торгуулийг ногдуулна. СШХК-гаас компанийг нэгдэхийг хориглосон шийдвэр гарсны дараа хууль бусаар нэгдсэн бол компанийн гүйцэтгэх ажилтнуудад дараах хариуцлагыг давхар хүлээлгэж болно.

- 3 жил хүртэлх хугацаагаар хорих;
- 200 сая хүртэлх воны торгууль оногдуулах.

Эрүүгийн хянан шалгах ажиллагаа СШХК-аас Прокурорын газарт гомдол гаргаснаар эхэлдэг. Үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд болон СШХК-аас гаргасан шийдвэрийг талууд биелүүлээгүй бол шийдвэр гарсан өдрөөс хойш хоног тутамд нэгдэгч талуудын хооронд байгуулсан гэрээний үнийн дүнгийн 0,03 хувьтай тэнцэх хэмжээний захиргааны торгууль оногдуулна.[91]

Шийдвэрийг давж заалдах

Аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн аль нэг тал СШХК-гаас гаргасан шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа бол СШХК-д эсхүл Сөүлийн дээд шүүхэд гомдол гаргаж болно.[92] Сөүлийн дээд шүүхээс гаргасан шийдвэрт давж заалдахаар бол Улсын Дээд шүүхэд гомдол гаргаж болно. Гомдол гаргагч нь СШХК-гаас гаргасан шийдвэрийг хүлээж авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор гомдлоо гаргаж болно. Үүний дараа тус гомдлыг СШХК хэлэлцэн гарсан шийдвэртэй санал нийлэхгүй байгаа бол энэхүү шийдвэрийн эсрэг гомдлыг шийдвэр гарснаас хойш 30 хоногийн дотор шүүхэд хянуулахаар өргөдөл гаргаж болдог. Гуравдагч этгээдийн хувьд гомдол гаргах эрх байдаггүй.

Хэрвээ СШХК-аас нэгдэх тухай зөвшөөрөл өгсөн бол нэгдэх тухай гэрээнд дараах агуулга бүхий хязгаарлалтын үүргийг тусгаагүй байх ёстой. Үүнд;

- Үнийг өөрчлөх, засах, хадгалах;
- Худалдааны нөхцөл, бараа үйлчилгээний төлбөрийн нөхцөлийг тодорхойлох;
- Үйлдвэрлэлт, түгээлт эсхүл гэрээ хэлэлцээрийг хориглох;
- Газар зүйн байрлалаар эсхүл хэрэглэгчдийг ялган хуваарилах, хязгаар тогтоох;
- Үйлдвэрлэлийн хүчин чадлын өргөжилт, бүтээн байгуулалтыг хязгаарлах, шинэ техник технологи суурилуулалтад саад учруулах;

[91] 독점규제및공정거래에관한법률제6조 Монополийг зохицуулах, шударга худалдааны хуулийн 6 дугаар зүйл.

[92] 독점규제및공정거래에관한법률제55조 Монополийг зохицуулах, шударга худалдааны хуулийн 7 дугаар зүйл.

- Худалдааны бараа үйлчилгээний нарийн зүйлс эсхүл төрлийг хориглох;
- Бизнесийн үйл ажиллагааныхаа хамгийн гол хэсгийг хамтран явуулах, нэг ижил зорилготойгоор компани хамтран байгуулах;
- Үнэ хаялцуулагч, дуудлага худалдаанд шалгарсан этгээд, эсхүл хамгийн өндөр үнэ санал болгосон этгээдийг тодорхойлон заах;
- Тодорхой нэг зах зээл дээр бусад аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд саад болсон, түүнийг үйл ажиллагааг хориглож өрсөлдөөнийг хязгаарласан аливаа үйл ажиллагаа.

Энэхүү заалт нь бизнесийн холбоод өрсөлдөөнийг хязгаарласан тохиолдолд мөн адил үйлчилнэ. Хэрэв дээр заасан үйл ажиллагаа өрсөлдөөнийг ноцтойгоор хязгаарлаж байгаа бол СШХК-гаас Прокурорын байгууллагад гомдол гаргасны дагуу захиргааны хариуцлага цаашлаад эрүүгийн хариуцлагыг оногдуулдаг байна[93].

1.2.4. ААН-ийн нэгдэлд зөвшөөрөл олгох ажиллагаа

Аж ахуйн нэгж, компанийн нэгдэх үндсэн шат

МЗШӨХ-д зааснаар аж ахуйн нэгжийн нэгдэлд дараах үйлдлүүд багтана гэж заасан байна[94]. Үүнд:

- Аливаа нэг компанийн хувьцааны 20 болон түүнээс дээш хувийг эзэмших эсхүл худалдан авах;
- Аливаа нэг компанийн 20 болон түүнээс дээш хувийг худалдаж авсан тал тухайн компанийн гаргасан нэмэлт хувьцааг худалдаж авах эсхүл худалдаж авсныхаа үр дүнд тухайн компанийн том хувьцаа эзэмшигч болж байгаа бол;
- 2 болон түүнээс дээш компанийн ТУЗ-ийн нэгдэл;
- Бусад компаниудтай нэгдэх;
- Бизнесийн үйл ажиллагаагаа шилжүүлэх замаар худалдан авах (эсхүл зарим тохиолдолд ихээхэн хэмжээний эд хөрөнгийг худалдаж авах);
- Шинээр үүсгэн байгуулагдаж байгаа компанийн үйл ажиллагаанд оролцох эсхүл хамтран ажиллах.

Тэгэхээр Солонгос Улсын хуульд дээрх 6 төрлийн үйлдлийг аж ахуйн нэгжийн нэгдэл гэж тодорхойлсон боловч хяналт шалгалт хэрэгжүүлэгч байгууллага дээр зааснаас өөр хэлбэрээр аж ахуйн нэгжүүд нэгдсэн нь өрсөлдөөнийг шууд хязгаарлах шинжтэй гэсэн шийдвэр гаргавал нэгдэж, нийлэхийг хориглодог байна. Шинээр байгуулагдаж байгаа аж ахуйн нэгжийн зөвхөн их хэмжээний ногдол ашгийг эзэмших хөрөнгө оруулагч эсхүл хамтран ажиллах гэрээг мэдэгдэх шаардлага тавьдаг[95].

Түүнчлэн тус хуулийн 7 дугаар зүйлд зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хязгаарлаж болзошгүй нэгдлийг шинж байдал, үр нөлөөнөөс үндэслэн 3 хувааж ангилсан байна.

Хэвтээ чиглэлийн нэгдэл - Өрсөлдөгч компаниудын хоорондох нэгдэл. Энэ нэгдэлд өрсөлдөөнийг ямар хэмжээгээр хязгаарлаж байгааг хянах ба СШХК үүнд дараах хүчин зүйлийг авч үздэг.

- Аж ахуйн нэгжийн нэгдэхийн өмнөх ба нэгдлийн дараах зах зээлийн төвлөрөл;

[93] http://us.practicallaw.com/3-500-5326?q=&qp=&qo=&qe= сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

[94] 독점규제및공정거래에관한법률제7조의1제, 제12조의1제 монополийг зохицуулах, шударга худалдааны хуулийн 7.1 ба 12.1.

[95] http://globalcompetitionreview.com/reviews/60/sections/206/chapters/2348/korea-overview/ сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сар 15 ны өдөр.

- Өрсөлдөгч аж ахуйн нэгжүүд хоорондын үгсэн тохиролцох боломж
- Импортын өрсөлдөөний болон олон улсын өрсөлдөөний нөхцөл байдал;
- Шинэ оролцогчийн боломж;
- Ижил бараа бүтээгдэхүүн болон хамааралтай зах зээл байгаа эсэх.

Дээрх хүчин зүйлүүдэд СШХК-оос хяналт, шалгалт явуулж өрсөлдөөнийг хязгаарлах, төвлөрөл бий болгох эрсдэлийг тогтоодог.

Босоо чиглэлийн нэгдэл- Түүхий эдийн материалын үйлдвэрлэл, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, худалдаа, бүтээгдэхүүн түгээлт гэх зэрэг бие биенээсээ хамаарагдах компаниудын нэгдэл юм. Хэрвээ тодорхой зах зээлд нэгдэж байгаа аж ахуйн нэгжийн нэгдэл нь доор заасан нөхцөлийг хангаж байгаа бол өрсөлдөөнийг их хэмжээгээр хязгаарлаж байна гэж үздэг.

- Зах зээл дэх давамгай байдалтай компанийн шаардлагыг хангаж байгаа бол\тодорхой зах зээлд нэг компанийн зах зээл дэх борлуулж байгаа хувьцаа 50%-аас дээш эсхүл 3 хүртэлх компанийн зах зээлд борлуулж байгаа хувь хэд хэд хувьцаа 75%-аас дээш\;
- Тухайн зэх зээлийн хамгийн том өрсөлдөгч бол;
- Тухайн зах зээлд 2 дугаарт бичигдэж байгаа компанийн зах зээлд борлуулж байгаа хувьцааны 25%-иас дээш бол;

Холимог нэгдэл- Босоо болон хэвтээ чиглэлийн нэгдлээс тусдаа нэгдэл.

Өрсөлдөөнийг хязгаарлаагүй байна гэж тогтооҳын тулд Хэрфиндалын индексээр хэмжин гаргаж ирдэг. Солонгос Улс “Нэгдэж нийлэх ажиллагааг хянах зааварчилгаа”-г 2008 онд өөрчлөн шинэчлэхдээ энэхүү индексийг ашигладаг болсон. Хэрфиндалын индекс гэдэг нь бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх аж ахуйн нэгжийн хэмжээ болон тэдгээрийн хоорондох түвшинг үзүүлэгч хэмжүүр юм. Энэ нь ихэвчлэн өрсөлдөөний эрх зүй болон аж ахуйн нэгжийн монополь байдлыг тогтооход өргөн хэрэглэгддэг. Өрсөлдөөний эрх зүйд хэрэглэхдээ тодорхой зах зээлд монополь байдалтайгаар бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ явуулдаг аж ахуйн нэгжүүд болон тус зах зээл дэх жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүдийн тоог харьцуулан өрсөлдөх боломж болон зах зээлийн төвлөрлийн түвшинг гаргаж ирдэг байна. Ингэхдээ аж ахуйн нэгжүүдэд 0-10,000 хүртэлх оноо өгөх бөгөөд хэрвээ 10,000 байвал тухайн зах зээлд бараа бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулж байгаа аж ахуйн нэгжийн тоо нэг байна гэсэн үг. Хэрфиндалын үзүүлэлт нь

- 100-аас бага бол өрсөлдөх боломж өндөр;
- 1500-аас бага бол төвлөрөл байхгүй;
- 1500-аас 2500 хүртэл бол төвлөрлийн хэмжээ тогтвортой;
- 2500-аас дээш бол төвлөрлийн хэмжээ өндөр байгааг тус тус илэрхийлдэг.

Солонгос улсад хэвтээ чиглэлийн нэгдэл өрсөлдөөнийг их хэмжээгээр хязгаарлаагүй гэж үзэхдээ дараах нөхцөлийг хангасан байна.

- Нэгдлийн дараах Хэрфиндалын индекс[96] 1200-аас бага байх;
- Нэгдлийн дараах Хэрфиндалын индекс 1200-аас 2500-гийн хооронд байх болон Хэрфиндалын индексийн урьдчилсан нэгдэл болон дараах нэгдлийн хоорондын өсөлтийн байрлал нь 250 онооноос бага байх;

[96] ‘Herfindahl-Hirschman Indexбуюу HHI гэдэг нь зэх зээлийн төвлөрлийн хэмжээ, зэргийг илэрхийлэгч хэмжүүр юм. Энэ индекс нь тухайн аж ахуйн нэгжийг зэх зээлийн олигополи өрсөлдөөний шинжтэй гэсэн тохиолдолд зах зээлд эзлэх цар хүрээг тоогоор гаргаж ирдэг үзүүлэлт юм. http://www.investopedia.com/terms/h/hhi.asp Сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сарын 15-ны өдөр.

• Нэгдэл дараах Хэрфиндалын индекс 2500-аас давсан ба түүний Хэрфиндалын индексийн өсөлт 150-аас бага байх;

Босоо болон холимог чиглэлийн нэгдэл дараах нөхцөлийг агуулсан байдаг.

• Тодорхой нэг зах зээлд нэгдлийн дараах байдал Хэрфиндалын индекс 2500-аас бага байх ба тухайн нэгдлийн хувьцаа 25%-иас бага байна.

• Тодорхой нэг зах зээлд нэгдэлд оролцогчийн ранк тухайн зах зээлд оролцогч аж ахуйн нэгдлүүдийн ранкны 4 дүгээр байрнаас дээш байж болохгүй[97].

Өрсөлдөөний эрх зүйн тогтолцоо

1981 онд МЗШӨХ хэрэгжиж эхэлснээр Эдийн Засгийн Төлөвлөлтийн Зөвлөлд Шударга худалдааны газар байгуулагдаж байсан түүхтэй. Үүний дараагаар хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлт болон бодлогын өөрчлөлттэй холбоотойгоор 1996 онд Ерөнхий сайдын ажлын албанаас тус хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор тодорхой эрх бүхий захиргааны байгууллагыг байгуулж хагас шүүх эрх мэдлийг өгсөн нь одоогийн СШХК юм. Чиг үүргийн хувьд энэ нь өрсөлдөөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, монополийн эсрэг хэргүүдийг зохицуулан шийдвэр гаргах, түүнийг хэлэлцэх эрх үүрэгтэй байгууллага юм. СШХК энэхүү үүргээ хөндлөнгийн оролцоогүйгээр бие даан хэрэгжүүлэх ба хороо, шийдвэр гаргагч, нарийн бичиг, ажлын хэсэг гэсэн бүтэцтэй. Тус байгууллагын тэргүүн болон дэд тэргүүнийг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог бөгөөд бусад комиссаруудыг тэргүүний санал болгосноор Ерөнхийлөгч 3 жилийн хугацаагаар томилно.

Нарийн бичиг нь өрсөлдөөний бодлогын баримт бичгийн төсөл боловсруулах, сайжруулах, монополийн эсрэг асуудлуудыг хянан шалгах бөгөөд энэ тухай дүгнэлтийг хороонд танилцуулж шийдвэрлүүлэх чиг үүрэгтэй. СШХК нь дараах 4 үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Өрсөлдөөнд дэмжлэг үзүүлэх;
- Хэрэглэгчдийн эрхийг бэхжүүлэх;
- Жижиг дунд үйлдвэрлэлийн өрсөлдөх чадварыг бий болгох;
- Эдийн засгийн төвлөрлийг хязгаарлах;

Эдгээр гол чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд МЗШӨХ-ийг хэрэгжүүлэхээс гадна түүнтэй холбоотой, өрсөлдөөний 12 хуулийн хэрэгжилтийг хариуцан ажиллаж байна. Тиймээс өрсөлдөөний хууль тогтоомжуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд СШХК-аас шударга худалдааг бий болгох, монополийг зохицуулах, өрсөлдөөнийг дэмжих зорилгоор аж ахуйн нэгжүүдэд баримтлах стандарт, зааварчилгаа боловсруулах, мэдээлэл гаргах үйл ажиллагаа явуулдаг. Тус байгууллага нь аж ахуйн нэгж, компанийн нэгдэж нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүргийг СШКХ-ийн Ерөнхий захирлын эдийн засгийн бодлогын газрын аж ахуйн нэгжийн нэгдэж нийлэх асуудал эрхэлсэн салбараар дамжуулан хэрэгжүүлж байна.Түүнчлэн СШХК нь үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэн хөдөө орон нутагт 4 салбар байгуулан ажиллуулж байна.[98]

2013 онд тус байгууллага нийт 585 аж ахуйн нэгжийн нэгдэх тухай үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт явуулсан бөгөөд энэ нь өмнөх оныхоос 10.1 хувиар буурсан үзүүлэлт гарсан байна. Эдгээр нэгдэж нийлэх үйл ажиллагааны 434 нь Солонгосын аж ахуйн нэгжүүдэд хамааралтай бол үлдсэн нь гадаадын аж ахуйн

[97] http://www.oecd.org/korea/34834187.pdf сүүлд орсон 2014 он 10 дугаар сар 15 ны өдөр.

[98] http://www.ftc.go.kr/ Энэ сайт нь Солонгосын шударга худалдааны албан ёсны веб хаяг. Сүүлд орсон 2014 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдөр.

нэгжтэй холбогдсон байна.[99]

Өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх нь[100]

2003 онд СШХК-с "Гадаадын аж ахуйн нэгжүүдийн нэгдлийг мэдэгдэхэд тавигдах шаардлага" гэх зааварчилгаа гаргаснаас хойш Солонгос улс жил бүр гадаадын компанийн нэгдлийн дунджаар 50 гаруй хэрэгт хяналт шалгалт явуулдаг болсон. Эдгээрээс цөөн тохиолдолд тус зааварчилгаанд заасан мэдүүлгийн шаардлагыг хангаагүй гэсэн үндэслэлээр хуульд заасан захиргааны торгуулийг ногдуулсан байдаг.

Гадаадын нэгдэгч аж ахуйн нэгж нь дараах нөхцөлийг хангасан байвал энэ тухайгаа заавал мэдэгдэх үүрэгтэй. Үүнд

- Гадаад компанийн нийт хөрөнгийн хэмжээ болон эргэлтийн хөрөнгө нь 100 тэрбум воноос дээш;
- Нэгдэж байгаа аж ахуйн нэгжийн аль нэг тал нь том хэмжээний корпорацад хамаарахаар бол;
- Нэгдэж байгаа аж ахуйн нэгжийн аль нэг талын дотоод нутаг дэвсгэрт явуулж байгаа худалдаа 3 тэрбум буюу түүнээс дээш бол;[101]

Дээрх шинжийг агуулсан гадаадын аж ахуйн нэгж нэгдлийн талаарх мэдээллээ өгөөгүй буюу хугацаандаа өгөөгүй, худал мэдүүлэг өгсөн бол 1 сая воноос 100 хүртэлх сая воны торгууль оногдуулдаг.

Мөн дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх байдалд их хэмжээгээр хохирол учруулсан гэх үндэслэлээр хил дамнасан аж ахуйн нэгжийн нэгдэлд дээр заасан эрх зүйн хамгаалалтын арга хэмжээ авсан байна. Хэдийгээр Солонгос Улс нэгдлийн талаарх 30 гаруй жилийн зохицуулалтын түүхтэй ч аж ахуйн нэгжийн нэгдэж, нийлэх үйл ажиллагаа зах зээлд их хэмжээгээр нөлөөлөх хүртэл хангалттай туршлагагүй байсан. Сүүлийн 10 жилийн дотор энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулахын тулд дотоодын мэргэжилтнүүдийг бэлтгэн, гадаадын ижил чиг үүрэгтэй байгууллагуудтай хамтран ажиллахын зэрэгцээ гадаадын аж ахуйн нэгжийн нэгдэж, нийлэх үйл ажиллагааг зохицуулах тухай 2 талт гэрээ байгуулах зэрэг арга хэмжээ авч байна.

1.3. Европын Холбооны өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нэгдлийн зохицуулалт

4.3.1. Удиртгал

Европын Холбоо /цаашид "ЕХ" гэх/-ны өрсөлдөөний харилцааг зохицуулж буй бодлогыг зөв ойлгохын тулд ЕХ-ны болон түүний гишүүн-орнуудын түүхэн тодорхой үе шатанд авч хэрэгжүүлж байсан бодлого буюу өнгөрсөн үеийн нөхцөл байдал, өрсөлдөөний зохицуулалтын түүхэн хөгжлийг эргэн харах нь зүйтэй юм. ЕХ нь 1980-аад оны хагасаас эхлэн хуучин "хязгаарлагдмал *либерализм" (embedded liberalism) бүхий бодлогоос* неолиберал бодлого бүхий өрсөлдөөний бодлогыг баримтлахаар томоохон шилжилт, шинэтгэлийг өрнүүлсэн билээ. Энэхүү неолиберал өрсөлдөөний бодлогын хүрээнд бизнесийн үйл ажиллагаа нь төрийн хэт оролцоогүй чөлөөтэй буюу чөлөөт зах зээл, чөлөөт өрсөлдөөний хуулиар

[99] http://www.yulchon.com/download.asp?f_Name=/upload/20140822/YULCHON_NbiMjTqh.pdfСүүлд орсон 2014 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдөр.

[100] http://www.oecd.org/competition/mergers/50114086.pdf сүүлд орсон 2014 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдөр.

[101] http://www.worldservicesgroup.com/guides/Merger%20Control%20in%20Korea.pdf Сүүлд орсон 2014 оны 10 дугаар сарын 15 ны өдөр.

зохицуулагдах бодлогыг ойлгоно.[102] Тухайн үед АНУ ЕХ-нд өрсөлдөөний талаар өөрийн баримталж буй бодлогоо тулгах болсны зэрэгцээ ЕХ нь олон улсын зах зээлд хүчирхэн тоглогч болж өөрийн гэсэн бие даасан бодлогыг олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрүүлэх шаардлагатай болсон нь неолиберал бодлогыг хэрэгжүүлэх үндсэн шалтгаан болсон байна.[103]

Неолиберал бодлогоос өмнө өрсөлдөөний бодлогодоо "нийтийн эрх ашиг" ('public interest'), аж үйлдвэрийн болон нийгмийн салбарыг дэмжих зарчмыг түлхүү баримтлах хандлагатай байлаа. Өөрөөр хэлбэл ААН нарт төрөөс татаас олгох, ААН-ийн нэгдлийг дэмжих замаар олон улсад өрсөлдөх чадвар бүхий үндэсний болон Европын хэмжээний "хүчирхэг" компаниудыг бий болгоход чиглэгдэж байжээ. Улмаар энэ үед зэх зээлийн төвлөрөл, өрсөлдөөнийг зохицуулах бүтэц байгаагүй бөгөөд төвлөрөлтэй холбоотой ихэнх шийдвэр нь тухайн гишүүн улсын эдийн засгийн бодлогыг дэмжих буюу үндэсний эрх ашгийг хамгаалах зарчмын хүрээнд гарч байсан юм. Иймд төрөөс олон зорилгыг (multiple purposes-flexible interpretation) чиг баримжаа болгосон өрсөлдөөний бодлогыг (зөвхөн үр ашгийг эрхэмлэх бус харин нийгмийн болон үндэсний эрх ашгийг харгалзсан) хэрэгжүүлж байсан юм.[104] Энэ хүрээнд Холбооны улсууд өөрийн улсын ААН-ийг бусад улсын томоохон ААН-тэй өрсөлдөх чадвартай байлгахын тулд дотоодын компаниудыг нэгдэхэд (defensive merger) төрөөс дэмжлэг үзүүлдэг байсныг жишээлэн дурдаж болно.[105]

Харин 1980-аад оны дунд үеэс эхлэн неолиберал бодлогыг баримтлах болж улмаар цэвэр өрсөлдөөн, үр ашиг, хэрэглэгчийн эрх ашиг, ялангуяа ЕХ-ны нэгдмэл зах зээлд чөлөөт өрсөлдөөнийг бий болгохыг өрсөлдөөний бодлогын зорилго болгосон байна. Энэ зорилгын хүрээнд ЕХ-ны өнөөгийн өрсөлдөөний бодлого хэлбэржин улмаар аж үйлдвэрийн хөгжил, үндэсний ашиг сонирхол, нийгмийн аливаа өргөн хүрээний төрийн оролцоог харгалзаж байсан өрсөлдөөний бодлогыг халсан байна. Улмаар төвлөрлийн асуудлыг зохицуулах үндэсний төдийгүй Европын хэмжээний институц, хэм хэмжээ бий болсон бөгөөд зөвхөн төр хуулийг хэрэгжүүлэх (public enforcement) бус хувийн салбарынхан, өрсөлдөгчид (private enforcement) хуулийг хэрэгжүүлэх, бодлогыг сахиулах эрх, үүрэгтэй болсон. Ийнхүү ЕХ нь АНУ-тай адил бодлого баримтлах болсон ба энэ нь чөлөөт зах зээлийн өрсөлдөөний бодлогыг хэрэгжүүлэхэд томоохон нөлөө үзүүлсэн гэж үздэг.[106] Харин 2007 оны санхүүгийн хямралтай холбоотойгоор сүүлийн үед Европын өрсөлдөөний бодлогын хүрээнд төрийн татаас /санхүүгийн дэмжлэг, тусламж, олговор г.м/, өөрийн улсын компаниуд нэгдэх асуудалд харьцангуй зөөлөн бодлого баримтлах шинж ажиглагдаж байгаа юм.[107] Гэсэн хэдий ч энэ нөхцөл нь неолиберал бодлогыг халах, шилжилт хийх гэсэн дүгнэлтэд хөтлөх үндэслэл хараахан болохгүй байна гэж эрдэмтэд үзэж байна.[108]

4.3.2. Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт

Холбооны нэгдсэн зах зээлд сөргөөр нөлөөлөх томоохон хэмжээний нэгдлийг Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн дагуу зохицуулдаг (EC Merger Regulation on the control of concentrations between

[102] Л.Мөнх-Эрдэнэ, Социализмын дараах Монголын шилжилт: Аугаа неолиберал өөрчлөлт, 2013. Emory University website: http://sarr.emory.edu/MAS/MAS2_Chap4.pdf

[103] Hubert Buch-Hansen and Angela Wigger, The Politics of EuropeanCompetition Regulation: A Critical Political Economy Perspective, Routledge, 2011.

[104] Мөн тэнд. Хуудас 137.

[105] Мөн тэнд. Хуудас 117.

[106] Мөн тэнд.

[107] Мөн тэнд.

[108] Мөн тэнд. Хуудас 141.

undertakings).[109] Тус регламентийн Дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийг 2013 онд шинэчлэн өөрчилжээ (EC MergerImplementing Regulation on the control of concentrations between undertakings).[110] Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн дагуу нэгдлийг үнэлэх үйл ажиллагааг (substantive) харин Дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх процессын хэм хэмжээг (procedural) тусгасан байдаг. Иймд Дагаж мөрдөх журмын тухай хуульд өргөдөл гаргах процессыг тогтоож өргөдөл гаргах маягт зэрэг шаардлагатай баримт бичгийг хавсаргасан байдаг.[111]

Журмын хэрэгжилтийг Европын Комисс хариуцан ажилладаг. Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн дагуу Комисс нь өргөн хүрээний чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Комисс нь хяналт шалгалт хийх, аливаа төрлийн зөрчилд (мэдээлэл буруу мэдүүлэх, комиссын шийдвэрийг дагахгүй байх гм.) торгууль ногдуулах, талуудаас мэдээлэл шаардан гаргуулах зэрэгт өргөн хүрээний эрх мэдэлтэй. Мэдээллийн ил тод байдлыг хангах үүднээс нууцлалтай холбоотой мэдээллээс бусад мэдээллийг агуулсан шийдвэрийг Комисс хэвлэх үүрэгтэй байдаг.[112]

Тодорхойлолт

Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн 1-р зүйлд Холбооны хэмжээний төвлөрлийг тус хуулиар зохицуулах талаар заасан ба 1 (2)-р зүйлд олон улсын зах зээлд эзлэх ААН нэгдлийн эргэлт болон Холбооны зах зээлд эзлэх ААН нэгдлийн эргэлтээр Холбооны хэмжээний төвлөрлийг хэмжихээр заасан. Мөн 1 (3)-р зүйлд хэдийгээр 1 (2)-р зүйлд заасан ААН эргэлтийн хэмжээнд хүрэхгүй ч бусад тодорхой хүчин зүйлээс шалтгаалан ААН нэгдэл нь Холбооны хэмжээний төвлөрөлд тооцогдох боломжтой талаар заажээ.[113]

Тус хуулийн 3 (1)-р зүйлд дараах үйл ажиллагааны улмаас хяналт удаан хугацаагаар өөрчлөгдөхийг "төвлөрөл" үүсэх гэнэ гэж заасан:[114]

а) өмнө нь бие даан үйл ажиллагаа явуулж байсан бие даасан хоёр аж ахуйн нэгж нэгдэх, эсхүл

б) хамгийн багадаа нэг компани эзэмшдэг нэг буюу нэгээс олон этгээд нэг болон түүнээс олон компанийн хувьцаа, өмчийг худалдан авах замаар, мөн гэрээ болон бусад арга хэлбэрээр дамжуулан шууд буюу шууд бус байдлаар нэг буюу түүнээс олон компанийг бүрэн буюу хэсэгчлэн хянахыг төвлөрөл үүсэх гэнэ хэмээн тодорхойлжээ.

Харин хуулийн 3 (2)-р зүйлд төвлөрөл бий болсон үгүйг тодорхойлох үүднээс ***"хяналт"*** *гэдэгт юуг ойлгохыг тодорхойлсон* байна.

Түүнчлэн хуулийн 2-р зүйлд нэгдлийг зөвшөөрөхөд нэгдсэн зах зээл дээрх эсхүл нэгдсэн зах зээлийн үнэмлэхүй хэсэг дээр (substantial part of it) нэгдэл нь давамгай

[109] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings.The European Commission website: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/regulations.html#merger_reg

[110] Commission Implementing Regulation (EU) No 1269/2013of 5 December 2013amending Regulation (EC) No 802/2004 implementing Council Regulation (EC)No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings.

[111] Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Seventh Edition, Oxford University Press, page 829, 2012.

[112] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, Article 20.

[113] Мөн тэнд. Зүйл1.

[114] Мөн тэнд. Зүйл 3 (1).

байдалтай аж ахуйн нэгж үүсгэж эсхүл давамгай байдлыг улам хүчирхэгжүүлж улмаар үр дүнтэй өрсөлдөөнд саад тотгор учруулж (significant impediment to effective competition) байгаа шалгуурыг нэгдлийг зөвшөөрөхөд анхаарах ёстой гэж заажээ.

Үүний зэрэгцээ хуулийг дагаж биелүүлэх, хэм хэмжээг нэг мөр ойлгох асуудал чухал учраас Европын Комиссоос олон тооны мэдэгдэл, гарын авлага, заавар, сайн туршлагыг гаргадаг. Үүнд: Тухайн зах зээлийг тодорхойлох талаарх мэдэгдэл; Босоо болон хэвтээ шугамын нэгдлийг үнэлэх гарын авлага; Баримт бичигтэй танилцах талаарх мэдэгдэл; Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай журмын дагуунэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын талаарх мэдэгдэл; зэрэг хамаарна.[115] Үүнээс гадна Комиссын цахим хуудсанд шийдэгдсэн болон шалгагдаж буй кэйсүүд, статистик мэдээ, ашигтай судалгаа, холбогдох мэдээлэл зэрэг байдаг.[116]

IV.0.3. ААН-ийн нэгдэлд тавих хяналт, бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн 21-р зүйлд Холбооны хэмжээний төвлөрөл үүсгэх нэгдэл нь Комисст нэг дор өргөдөл гаргаж, нэгдэх зөвшөөрөл авах (One-stop merger control) боломжтой талаар заасан. Өөрөөр хэлбэл Европын Холбооны хэмжээний ААН-ийн нэгдэл нь нэгдэхээс өмнө Комисст урьдчилан мэдэгдэх шаардлагатай байдаг ба ийнхүү мэдэгдээгүй нь хууль зөрчсөн үйлдэл болдог.[117] Иймд Холбооны хэмжээний нэгдэл нь нэгдэхийг зөвшөөрсөн Комиссын шийдвэр гарахаас өмнө нэгдэх нь хориотой байдаг.[118]

Зах зээлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөхгүй байх зорилгоор Комисс нь журамд заасан тодорхой цаг хугацааг баримтлан аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн талаарх шийдвэрийг гаргадаг. Комисс нь 2 шатны хяналт шалгалтыг явуулдаг ба төвөгтэй тохиолдолд хяналт шалгалт хийх хугацааг сунгаж болдог.[119] Нэгдүгээр шатны шалгалт нь ажлын 25 өдөр байдаг ба нийт өргөдлийн 3% нь энэ шатанд шийдэгддэг байна.[120] Хоёрдугаар шатны шалгалт нь ажлын 90 өдөр үргэлжилдэг ба үүнийг ажлын 35 өдрөөр сунгаж болдог.[121]

Үр ашиг-нэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзол

Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн 21 (4)-р зүйлд гишүүн-улсын шударга эрх ашигт (legitimate interest clause) нийцсэн бөгөөд Холбооны хууль тогтоомжийн хүрээн дэх үндсэн зарчим, хэм хэмжээг зөрчихгүй тохиолдолд төвлөрлийг хориглохыг гишүүн-улсад зөвшөөрдөг. Жишээ нь: олон нийтийн аюулгүй байдал, олон ургалч үзлийг дэмжих, санхүүгийн байгууллагуудын тогтвортой ажиллагааг дэмжихэд зайлшгүй шаардлагатай арга хэмжээний хүрээнд энэ зохицуулалтыг гишүүн-улсууд ашиглах боломжтой байдаг.[122] Мөн тус хуульд ААН-ийн нэгдлийн шууд үр дүнд бий болох үр ашиг нь хэрэглэгчдэд ***ашигтай***, ***хэмжигдэхүйц*** байх нь ААН-ийн нэгдлийг зөвшөөрөхөд харгалзах хүчин зүйл болох талаар тусгасан. Энэ талаар хуульд Комиссыг дэлгэрэнгүй зааварчилгаа,

[115] Эдгээр бүхий л бичиг баримтыг Комиссын сайтаас үзэх боломжтой. http://ec.europa.eu/competition/mergers/overview_en.html

[116] The European Commission website: http://ec.europa.eu/competition/mergers/overview_en.html

[117] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, Article 4.

[118] Мөн тэнд. Зүйл 7.

[119] Мөн тэнд. Зүйл 6, 8, 10.

[120] Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Seventh Edition, Oxford University Press, page829, 2012.

[121] Мөн тэнд.

[122] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, Article 21 (4).

мэдээлэл гаргахыг үүрэг болгосон байдаг ба[123] Комисс олон төрлийн гарын авлага, зааварчилгад энэ асуудлыг тайлбарлан, тодорхой болгосон байдаг.[124]

Ихэнх тохиолдолд ААН-ийн нэгдлийг Комисс хориглодоггүй.[125] Харин тодорхой болзол тавих замаар зөвшөөрөх нь түгээмэл.[126] Тодорхой болзлыг хангасны үндсэн дээр нэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөх нь нэг талаас зах зээл дээрх өрсөлдөөнд харш нөхцөлийг арилгах нөгөө талаас талууд нэгдэн илүү хүчирхэг, илүү үр дүнтэй, ашиг орлоготой компани болоход чухал үүрэгтэй. Комисс Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийн хүрээнд Нэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын талаарх мэдэгдэл болон хэсэгчлэн салгах/зарах болзлын (divestiture remedy) талаар сайн туршлагыг гаргасан байдаг.[127] Хэсэгчлэн салгах/зарах болзол өрсөлдөөнд харшлах нөхцөлийг арилгахад илүү үр дүнтэй мөн тус болзлын хэрэгжилтэд хяналт тавихад хялбар учраас тус хуульд өргөнөөр ашиглахыг дэмжсэн.[128] ААН нь тохиролцсон болзлыг биелүүлээгүй бол Комисс нэгдэхийг зөвшөөрсөн шийдвэрийг цуцлах, бусад шаардлагатай арга хэмжээ авах эрхтэй байдаг.[129]

Тус нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөх болзлын тухай мэдэгдэлд уг болзлын хувьд баримтлах ерөнхий зарчмыг тусгасан байдаг бөгөөд Комисс нь нэгдэхэд тавигдах болзлыг дангаараа тулган шаардах боломжгүй талаар дурдсан байна. Харин нэгдэх гэж буй талууд нэгдлийн улмаас үүсэх өрсөлдөөнд харш нөхцөл байдлыг хамгийн сайн мэдэх учраас үүнийг арилгах тодорхой болзлыг өөрсдөө санал болгохоор заасан. Улмаар Комисс талуудын өгсөн мэдээлэл, болзлыг дүгнэн шийдвэр гаргана. Ингэхдээ талуудын санал болгосон болзол нь өрсөлдөөнд харш нөхцөл байдлыг арилгахад хангалтгүй, болзлыг дахин өөрчлөх шаардлагатай гэж үзсэн бол Комисс үүнийгээ нотлох үүрэгтэй.[130] Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн хавсралтад талуудаас Комисст гаргах өргөдөлд болзлын талаар ***оруулах мэдээллийг*** тодорхой зааж өгдөг. Талууд энэхүү шаардлагын дагуу өрсөлдөөнд харш нөхцөлийг арилгах талаар өргөн хүрээний, нарийвчилсан мэдээллийг бүрдүүлж өгөхөд цаг хугацааг үр дүнтэй ашиглах, мэргэжлийн туслалцаа авах шаардлагатай байдаг.[131]

Онцлуушатай нь тус мэдэгдэлд ***үр дүнтэй хэрэгжих төдийгүй хэрэгжилтэд үр дүнтэй хяналт тавих*** нөхцөлийг хангасан болзлыг талууд санал болгох ёстой гэж тодорхойлсон байна.[132]

Комисс өрсөлдөөнд харш нөхцөл байдлыг арилгах болзлыг тодорхой хугацааны

[123] Мөн тэнд. Recital 29.

[124] Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Seventh Edition, Oxford University Press, page 875, 2012.

[125] Мөн тэнд. Хуудас 884.

[126] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, Article 6, 8.

[127] The Commission Notice on Remedies, 2008. The Best Practice Guidelines: the Commission's model texts for divestiture commitments and trustee mandate.

The European Commission website:

http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/best_practice_commitments_trustee_en.pdf

[128] Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings.

[129] Мөн тэнд. Зүйл8 (4) - (6).

[130] Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Seventh Edition, Oxford University Press, page 886, 2012.

[131] Мөн тэнд.

[132] Paragraph 14, The Commission Notice on Remedies.

дараагаар ***дахин хянах, зогсоох, хугацааг сунгах, өөрчлөх*** (Review clause)зэрэг арга хэмжээг авах эрхтэй байдаг.[133] Энэ нь зах зээлийн нөхцөл байдал, болзлын үр дүнтэй болон үр дүнгүй хэрэгжилтийг харгалзан болзлыг дахин магадлах боломж, эрх мэдлийг Комисст олгосон онцгой зохицуулалт юм. Үндсэндээ дээр дурдсан нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын талаарх мэдэгдэлд болзлын талаар материаллаг хэм хэмжээ болон хэрэгжүүлэх, хянах зэрэг асуудлуудыг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

Өрсөлдөөний хуулийг нутаг дэвсгэрийн гадна хэрэглэх

Европын Холбооны Шүүхийн шийдвэрийн дагуу ЕХ-ны өрсөлдөөний хэм хэмжээг Европын нэгдсэн зах зээлд нөлөө үзүүлэхүйц гадаадын ААН нэгдэхэд ашиглах боломжтой байдаг.[134]

Давж заалдах

Нэгдэх үйл явц, торгууль тогтоосон байдал, мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй холбоотой Комиссын шийдвэрийг нэгдэхийг хүссэн талууд болон өрсөлдөгч болох гуравдагч тал Европын шүүхэд давж заалдах эрхтэй байдаг ба ийнхүү шийдвэрийг давж заалдах нь сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй өссөн байна.[135]

IV.3. ХБНГУ-ын өрсөлдөөний эрх зүй дэх ААН-ийн нэгдлийн зохицуулалт

1.1.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс[136] дахь өрсөлдөөний эрх зүйн тогтолцоо

Герман Улс дахь өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээг ерөнхий ба тусгай гэсэн 2 хэсэгт ангилдаг. Шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль[137] болон өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хууль[138] нь Герман улс дахь өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээний ерөнхий ангийг бүрдүүлдэг бол харин Шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль нь өрсөлдөөний эрх зүйн хэм хэмжээний нарийвчилсан зохицуулалтыг бий болгоно. Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуулийн зохицуулах зүйл нь үндсэндээ картелийн тухай болон монополийн эсрэг харилцааг зохицуулсан үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Шударга бус өрсөлдөөний тухай хуулийн үндсэн зорилго нь зах зээл дэх өрсөлдөөний үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд оршдог бол Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хууль нь зах зээл дээр аж ахуйн нэгжүүд өөр хоорондоо шударгаар өрсөлдөх боломжийг бий болгох зорилготой.

Шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль

Шударга бус өрсөлдөөний хууль 1909 онд хүчин төгөлдөр болж 2004 онд нэмэлт өөрчлөлт оржээ. Энэ хууль нь Герман Улсын өрсөлдөөний эрх зүйн амин чухал хэсэг юм. Тус хуулийн 1-р зүйлд: “энэ хуулийн зорилт нь өрсөлдөгч, хэрэглэгч, мөн зах зээлийн бусад оролцогч нарыг арилжааны шударга бус үйл ажиллагаанд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалахад оршино” гэж заажээ. Үүгээрээ тус хууль нь зах зээл дээрх эдийн засгийн өрсөлдөөнийг зүй зохистой байлгах, олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиг үүрэгтэй.

Шударга бус өрсөлдөөний үйл ажиллагааг хориглох

[133] Paragraph 71-76, The Commission Notice on Remedies.

[134] Michael Faure and Xinzhu Zhang, Towards an Extraterritorial Application of the Chinese Anti-Monopoly Law that Avoids Trade Conflicts, George Washington International Law Review, 2013.

[135] Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Seventh Edition, Oxford University Press, page 891, 2012.

[136] Цаашид Герман улс гэх.

[137] Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

[138] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Өрсөлдөгч, хэрэглэгч, мөн зах зээлийн бусад оролцогчдод их хэмжээгээр хохирол учруулж болзошгүй өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааг хуулиар хориглосон бөгөөд хэрэв энэ талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг бусад хууль тогтоомжид тусгаагүй бол Шударга бус өрсөлдөөний тухай хуулийн ерөнхий зохицуулалтыг[139] хэрэглэдэг.

Хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн тохиролцоо

Тодорхой нөхцөлд шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан ААН-ийн харилцан тохиролцоог хүлээн зөвшөөрөх явдал бий. Тухайлбал ийнхүү харилцан тохиролцсоны үр дүнд бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэржилт сайжрах, техникийн хөгжилд ахиц дэвшилт гарах,нэгдэн нийлсний үр дүнд хэрэглэгчдэд ашигтай байдал бий болохоор байвал аж ахуйн нэгжийн харилцан тохиролцох үйл ажиллагааг зөвшөөрч болно.[140]

Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хууль

2013 онд хүчин төгөлдөр болсон тус хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Герман болон Европын холбооны улсуудад байгаа ААН, компанийн нэгдэж нийлэх үйл ажиллагааны хяналтын ялгааг бууруулах зорилготой байжээ. Холбооны картелийн хяналтын байгууллага нэгдэж нийлсний үр дүнд зах зээлд давамгай байдалтай аж ахуйн нэгж үүсч болзошгүй гэж үзвэл хяналт тавьж[141] өрсөлдөөнийг хязгаарлах тухай хуулийн дагуу [142] хориглодог байна. Тухайн зах зээлд ААН-ийн хувьд өөр өрсөлдөгч байхгүй (монополь байр суурь[143]) байх эсвэл "тухайн зах зээлд онцгой байр суурь[144]"-тай байвал ААН-ийг давамгайлах байдалтай гэж үздэг. Аж ахуйн нэгжийг зах зээлд давамгайлах байдалтай эсэхийг тогтоох тодорхой шалгуурууд байна. Тухайлбал тухайн ААН зах зээлийн гуравны хоёроос илүү хувийг эзэлж байвал, эсвэл гурав хүртэлх ААН-ээс бүрдсэн нэгдлийн үйл ажиллагаа өөрийн зах зээл дээрх салбартаа нийт орлогын талаас илүү хувийг эзэлж байвал, түүнчлэн тав хүртэлх ААН-ээс бүрдсэн нэгдэл зах зээлийн тухайн салбартаа нийт орлогын гуравны хоёроос илүү хувийг эзэмшиж байвал зах зээлд ноёрхож буй ААН гэж үздэг.

Ийм ноёрхох ААН нэгдлийн үр дүнд үүсэхээр байвал Өрсөлдөөнийг хязгаарлах тухай хуулийн 36-р зүйлийн дагуу хориглодог. Гэсэн хэдий ч нэгдлийн үр дүнд зах зээлийн нөхцөл байдал эрс сайжирна гэж нотолж чадвал давамгайлах байдалтай нэгдэл бий болохыг хүлээн зөвшөөрч болно. Түүнчлэн Герман улсын томоохон ААН-үүд дотоодын эсвэл гадаадын ААН-тэй нэгдэх тохиолдолд Холбооны картелийн байгууллагын зөвшөөрлийг зах зээлийн нарийвчилсан үнэлгээний үндсэн дээр авах шаардлагатай.

Холбооны Картелийн байгууллагаас ААН-ийн нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөөгүй хамгийн сүүлийн жишээнд Total/OMV[145] мөн RWE/Saar[146], "Эдэка" болон "Тэнгэлманн", түүний охин компани "Плүс" зэрэг аж ахуйн нэгжүүдийн нэгдэх оролдлогыг дурдаж болох юм.

"Плүс"-ийн оролцоо бүхий нэгдлийн хувьд тодорхой заасан байршлын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах тухай болзлыг хангаснаар хүлээн зөвшөөрөх шийдвэрийг

139 §3 UWG.

140 § 2 GWB.

141 Vgl.§ 19 II GWB; Kahlenberg/ Peter, Fn.34, § 36 GWB Rdnr. 11 ff.; Emmerich, AG 2009, 597 (600).

142 § 36 GWB.

143 Monopolstellung.

144 Überragende Marktstellung.

145 Bkarte, Beschluss vom 29.04.2009, B 8- 175/08- Total Deutschland/ OMV Deutschland= WuW/E DE-V 1719.

146 Bkarte, Beschluss vom 12.03.2007, B 8- 62/06- RWE/Saar Fernglass = WuW/E DE-V 1357.

Холбооны Картелийн байгууллага гаргасан байдаг. Түүнчлэн Германд “Картель-буюу монополийн эсрэг тухай хууль”[147]-ийг батлан мөрдүүлж байгаа бөгөөд тус хуулиар Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуулийн харилцааг нарийвчлан зохицуулсан. Компаниуд өөр хоорондоо тохиролцох замаар шударга өрсөлдөөнийг хязгаарлах, зах зээлд давамгайлах байр сууриа урвуулан ашиглахыг хориглон саатуулахад тус хуулийн зорилго чиглэсэн байдаг.

Аж ахуйн нэгж, компанийг худалдаж авах

Хөрөнгө худалдаж авах (Asset Deal) нь ААН болон компанийг худалдан авах нэгэн хэлбэр юм. Хөрөнгө худалдан авах харилцаанд Иргэний хуулийн § 613 а-р заалтыг[148] хэрэглэдэг бөгөөд үүгээр үйл ажиллагаа явуулж буй компанийг худалдан авагчийн эрх үүргээр түлхүү зохицуулсан байдаг.

Харин компанийн ногдол хувь буюу эзэмших эрхийг худалдан авахыг хувьцаа худалдан авах (Share Deal) гэнэ. Энэ харилцааг Иргэний хуулийн § 453 I-р зүйлээр зохицуулна. Тус зүйлд эд хөрөнгө, эзэмших эрх, хувьцаа зэргийг худалдаж авах харилцааг зохицуулсан байдаг. ААН, компанийг худалдах худалдан авах гэрээ нь Иргэний хуулийн үүргийн эрх зүйн хэсгээр зохицуулагдсан[149] бол харин эд хөрөнгийг шилжүүлэх тохиолдолд тус хуулийн өмчийн эрх зүйн[150]хэсэг үйлчилнэ. Компанийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдах худалдан авах харилцаанд үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдах, худалдан авахтай холбоотой тусгай зохицуулалт мөн нэгэн адил үйлчилнэ.

1.1.2. ХБНГУ-ын эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжүүлэгч систем

Холбооны картелийн байгууллага ба зохион байгуулалтын бүтэц

Холбооны картелийн газар[151] нь Герман Улсын Бонн хотод байрладаг шударга өрсөлдөөнийг сахин хамгаалдаг, бие даасан,эрх мэдэл бүхий байгууллага юм. Энэ байгууллагын чиг үүрэг нь Герман улс дахь шударга өрсөлдөөнийг хамгаалах ба зах зээлийн эдийн засагт дэг журмыг сахиулахад оршино. Мөн энэ байгууллагын төсөвт 2009 оны байдлаар жилд 21 сая евро баталдаг. 1958 онд анх байгуулагдсан энэ байгууллагын ерөнхийлөгчийг Анреас Мундт гэх бөгөөд нийт 330 ажилтан, албан хаагчдын тал хувийг эдийн засагч, хуульчид эзэлдэг. Энэ байгууллага шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаа, түүний үр дагаврыг зохицуулахад илүүтэй анхаарч ажилладаг. Мужийн картелийн байгууллага тухайн муж улсын шударга өрсөлдөөний асуудлыг хариуцан шийдвэрлэдэг бол аж ахуйн нэгжийн нэгдэж нийлэхтэй холбоотой харилцааг гагцхүү Холбооны картелийн байгууллага хянан шийдвэрлэнэ.

Холбооны картелийн байгууллага нь нийт 12 хэлтэстэй. Эдгээрээс 10, 11, 12-р хэлтсүүд Hardcore-Kartell [152]-ийг хянан мөрдөх үйл ажиллагаа явуулдаг. Холбооны картелийн байгууллагын гол онцлог нь хөндлөнгийн, хараат бус үйл ажиллагаа явуулдагт оршино. Өөрөөр хэлбэл аливаа гуравдагч этгээдийн удирдамж, зааварчилгаагүй үйл ажиллагаа явуулах бүрэн эрхтэй. Гэсэн хэдий ч тус байгууллагын гаргасан шийдвэрийг Дүсселдорф хотын орон нутгийн дээд шүүхэд давж заалдах боломжтой. Хэрэв энэ орон нутгийн шүүхийн шийдвэрийг хууль бус

147 Kartellrecht.

148 Bürgerliches Gesetzbuch.

149 § 433 BGB.

150 §§ 929, 873, 413 i.V.m. 398 BGB.

151 Bundeskartellamt.

152 Hardcore-Kartell гэдэг нь өрсөлдөгч аж ахуй нэгжүүд өөр хоорондоо худалдаж буй бүтээгдэхүүнийхээ үнийн эсхүл үйлдвэрлэж байгаа тоо хэмжээнийхээ талаар ба худалдаа явуулах үйлчлэгчдээ нутаг дэвсгэрээр нь хуваан авч харилцан тохиролцохыг хэлнэ.

гэж үзвэл тус этгээд Холбооны Дээд шүүхэд хяналтын журмаар хандах эрхтэй.

Холбооны картелийн байгууллага аж ахуйн нэгжийн нэгдэж нийлэх үйл ажиллагааг хориглосон хэдий ч олон нийтийн ашиг сонирхол энэхүү нэгдлийг хүлээн зөвшөөрснөөр илүүтэй хангагдахаар байвал Эдийн засгийн яамны сайд уг нэгдэлд зөвшөөрөл олгож болдог байна.[153]

1.1.3. ААН-ийн нэгдэлд тавих хяналтын тогтолцоо

Аж ахуйн нэгж, компани нэгдэж нийлэх ажиллагаа ба хяналт

ААН-ийн нэгдэж нийлэх ажиллагааг хэвтээ, босоо мөн конгломерат гэж ангилна.

Хэвтээ нэгдлийн үйл ажиллагаанд нэг салбарын нэг түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулдаг ААН-үүд өөр хоорондоо нэгдэхийг хэлдэг бол харин босоо нэгдэлд тодорхой дэс дараалал буюу эрэмбийн дагуу үйл ажиллагаагаа явуулдаг ААН-ийн нэгдлийг ойлгоно. Конгломерат чиглэлийн нэгдэх үйл ажиллагаанд тус ААН-ээс өөр салбарт үйл ажиллагаагаа явуулдаг ААН-тэй нэгдэх үйл ажиллагааг хэлдэг бөгөөд энэ нэгдэл нь босоо ба хэвтээ нэгдлийн нэгдэх үйл ажиллагааны чиглэлд аль алинд нь хамрагддаггүй.

Германы эрх зүйд ААН-ийн нэгдэж нийлэх ажиллагааг хянах талаар Өрсөлдөөнийг хязгаарлах тухай хуульд заажээ.[154] Холбооны картелийн байгууллага өрсөлдөөний хуулийн заалтуудыг хэрхэн хэрэглэх талаар нарийвчилсан заавар гаргах бөгөөд тус заавар нь ААН-нэгдлийг зохицуулах, хянах асуудалд баримтлах үндсэн зарчмыг удирдлага болгон нэгдлийн асуудлыг хянан шийдвэрлэх байгууллагын захиргааны тогтолцоог тодорхойлж, картелийн харилцааг хэрхэн шийдвэрлэж байсан, ирээдүйд хэрхэн шийдвэрлэх хандлагыг тогтоосон заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй баримт бичиг байна. Мөн байгууллагын 2007/2008 оны үйл ажиллагааны тайланд дурдсанаар тухайн 2 жилд нийт 3917 ААН нэгдэх үйл ажиллагаа бүртгэгджээ.[155] Үүнээс ойролцоогоор 58,6 % нь Германы ААН-ийн нэгдэл байсан бол 41,4%нь Германы ААН гадаадын ААН-тэй нэгдсэн ажиллагаа байжээ.[156]

ААН-ийн нэгдлийг хянах хуулийн талаар Картелын байгууллагаас гаргасан зааварт ААН-ийн нэгдэлд тавих шаардлагыг тусгах бөгөөд энэ тухай дараагийн хэсэгт авч үзье.

Аж ахуйн нэгж нэгдэж нийлэх талаар мэдэгдэх үүрэг

Өрсөлдөөнийг хязгаарлах тухай хуульд ААН-ийг нэгдэж нийлэхэд хяналт тавих шаардлагатай ба шаардлагагүй тохиолдлуудыг ялган хуульчилсан байдаг.Тус хуулийн §39-р зүйлд зааснаар хяналт тавих шаардлагатай нэгдлийн хувьд нэгдэж нийлж буй тухайн ААН Холбооны картелийн байгууллагад энэ тухайгаа урьдчилан мэдэгдсэн байх үүрэгтэй байдаг бол харин нэгдэж нийлэхэд хяналт шаардлагагүй гэж тодорхойлсон үйл ажиллагааны хувьд нэгдэх үйл ажиллагаа явуулах тухай мэдэгдэх ба бүртгүүлэх хариуцлага хүлээдэггүй байна.

Хяналт тавих шаардлагатай аж ахуйн нэгжийн нэгдэл

Нэгдэж нийлж буй ААН-үүд сүүлийн санхүүгийн жилийн байдлаар олон улсад

---

153 § 42 GWB.

154 §§ 35 ff. GWB.

155 Bundeskartellamt (2009). Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2007/2008: 16. Wahlperiode / Nr. 13500, Bonn.

156 Улс дамжсан аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн талаар дэлэгрэнгүй: Klodt, H. (2001). “Direktinvestitionen, Fusionen und Strukturwandel“. Kieler ArbeitspapierNr. 1083.

эрхэлсэн бизнесээс 500 сая еврогоос дээш орлого олсон, мөн нэгдэж буй ААН-ийн аль нэг нь дангаараа дотооддоо буюу Герман Улсад 25 сая еврогоос илүү орлого олсон байхад мөн нэгдлийн бусад аль нэг оролцогч нь 5 сая еврогоос доошгүй хэмжээний орлого олсон бол уг нэгдэх үйл ажиллагаанд хяналт шаардлагатай гэж үздэг.[157] 5 сая еврогийн босго тогтоосон тус шаардлагыг Жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийн тухай хуулийн 3 дахь удаагийн шинэчилсэн найруулгад тусгаж өгсөн байдаг. Ингэснээр жижиг дунд үйлдвэрлэл эрхлэгчдийн нэгдэж нийлэх үйл явцыг хязгаарлахыг зорьсон байна.

Хяналт тавих шаардлагагүй ААН-ийн нэгдэл

Олон улсын түвшинд эрхэлсэн бизнесийн орлогоороо 10 сая еврогоос илүүгүй хэмжээний орлоготой бие даасан ААН, мөн тухайн зах зээлд "жижиг" гэж тооцогддог буюу 5-аас доошгүй жил үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч 15 сая еврогийн эргэлтийн хөрөнгөтэй ААН-ийг нэгдэж нийлэхэд хяналт тавих шаардлагагүй гэж үздэг.

ААН-ийн нэгдэлд тавих шаардлага

Герман Улсын хувьд Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуулийн дагуу дараах тохиолдолд ААН нэгдэж нийлсэн гэж үзнэ.[158] Үүнд:

1. Нэг аж ахуйн нэгж, өөр нэгт аж ахуйн нэгжийн эд хөрөнгийг бүхэлд нь эсхүл тус аж ахуйн нэгжийн чухал хэсгийг худалдан авбал аж ахуйн нэгжийг худалдаж авах;[159]

2. Шууд ба шууд бус хяналтын үйл ажиллагаагаар хянагдсан нэг буюу түүнээс дээш ААН-үүд бусад нэг ба түүнээс дээш ААН-ийг хэсэгчлэн буюу бүхэлд нь худалдаж авахыг ААН-ийн нэгдэл гэж үздэг. ААН-ийн үйл ажиллагаанд тодорхой нөлөө үзүүлэх зорилгоор тухайн ААН-ийн бодит болон эрх зүйн байдлыг нэг бүрчлэн эсхүл бүхэлд нь харгалзан авч үзэн хяналтын үйл ажиллагааг хууль, эрх зүйн акт, гэрээ эсвэл өөр бусад хэрэгслийг ашиглан хэрэгжүүлдэг байна.

"Хяналтын эрх" гэсэн ойлголтын хүрээнд ААН-ийн өмчлөх эрх болон хөрөнгөө ашиглах эрхэд бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хяналт тавих эрхтэй байх эсэхийг түлхүү анхаарч үздэг.[160] Түүнчлэн ААН-ийн хооронд байгуулсан гэрээ хэлцэл, эрх бүхий албан тушаалтнуудын зөвлөлдөөн гаргасан шийдвэр зэргийг нэгдэж нийлэх гэсэн ойлголтод хамруулан хяналт тавина.[161]

3. Аль нэг компанийн хувьцааны 25-50 хүртэлх хувийн хувьцаа буюу түүнтэй адилтгах бусад эрхийг эзэмших явдлыг нэгдэл үүснэ гэж үздэг.[162] Ямар нэгэн ААН өөр хоорондоо нэгдсэний улмаас шууд ба шууд бусаар өөр нэгэн ААН-ийн өрсөлдөөнд хүчтэй нөлөө үзүүлбэл түүнийг нэгдэл гэж үзнэ.[163]

Хэрэв санхүүгийн зах зээлийн, эсвэл даатгалын компаниуд өөр бусад компани буюу ААН-ийн хувийг цааш дамжуулан худалдах зорилгоор эзэмшсэн хэдий ч уг хувийг нэг жилийн дотор цааш дамжуулан худалдах эрхээ хэрэгжүүлээгүй бөгөөд ийнхүү худалдах боломжгүй байсан тухайгаа нотолсон бол уг эрхээ хэрэгжүүлэх хугацааг сунган, тухайн хугацаанд нэгдэл үүсгэсэн гэж үзэхгүй.[164]

[157] § 35 GWB.
[158] § 37 I Nr.1-4, II, III GWB.
[159] § 37 I Nr.1GWB.
[160] § 37 I Nr.2 a GWB.
[161] § 37 I Nr.2 bGWB.
[162] § 37 I Nr.3 GWB.
[163] § 37 I Nr.4 GWB.
[164] § 37 III GWB.

1.1.4. ААН-ийн нэгдэлд зөвшөөрөл олгох ажиллагаа

ААН-ийн нэгдэх үйл ажиллагааг хянаж, шийдвэрлэх

Холбооны картелийн байгууллага нэгдлийн үр дүнд зэх зээлд ноёрхох байдал үүсэж болзошгүй гэж үзвэл нэгдэх үйл ажиллагаанд хориг тавина.[165] Тус хуулийн §19-р зүйлийн 2 болон 3-т зах зээлд ноёрхох байдлыг тодорхойлсон.[166] Тус байгууллагын хориглосон тухай шийдвэрт Дүссэлдорф хотод байрлах орон нутгийн Дээд шүүхэд[167] давж заалдах гомдол гаргаж болно. Мөн уг хуулийн § 42-р зүйлд[168] заасны дагуу хэрэв энэхүү нэгдэл нь эдийн засагт сайнаар нөлөөлнө нийтийн ашиг сонирхолд нийцнэ гэж үзвэл Холбооны Эдийн засаг, технологийн сайдад аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг хүлээн зөвшөөрүүлэх өргөдөл гаргах боломжтой.

ААН-ийн нэгдэх нийлэх үйл ажиллагааг хориглох

Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуулийн § 40 дүгээр зүйлд заасны дагуу хяналт тавих шаардлагатай нэгдэх үйл ажиллагааны хувьд Холбооны Картелийн байгууллагаас шалгалтын үйл ажиллагаа эхлүүлээгүй, түүнчлэн эхлүүлсэн шалгалтын ажиллагаа дуусгавар болоогүй буюу нэгдэх, нийлэх ажиллагааг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөхөөс өмнө ААН-ийг нэгдэж нийлэхийг хориглоно. Нэгдэх үйл ажиллагааны зөвшөөрөл өгөөгүй байхад ийм үйлдэл илэрвэл тус хуулийн §81 II 1-р хэсэгт заасны дагуу зөрчилд тооцно. Мөн энэ хоригийг зөрчиж хийсэн компанийн бүх гүйлгээ §41 I 2-ийн дагуу хүчингүйд тооцогдоно. 41 II-р зүйлд заасны дагуу оролцогч бусад компани эсвэл гуравдагч этгээдэд учирч болзошгүй хүнд хохирлоос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор уг үйл ажиллагааг эхлүүлсэн болохоо Холбооны картелийн байгууллагад өргөдөл гарган нотолж чадвал нэгдэж нийлснийг хүлээн зөвшөөрч болно. Ийм байдлаар хүлээн зөвшөөрсөн тухай шийдвэрийг хяналт шалгалтын аль ч үед хоригоос чөлөөлөх тухай шийдвэр гаргах замаар хэрэгжүүлж болно. Хэрэв Холбооны картелын байгууллага хориглох тухай шийдвэр гаргах бол энэ тухай шийдвэрийг аль болох түргэн хугацаанд гаргахыг эрмэлздэг.

Нэгдэх үйл ажиллагаагаа эхэлснийг мэдэгдэх

Өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуульд заасны дагуу[169] нэгдэж нийлэх үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн аж ахуйн нэгж, компани энэхүү үйл ажиллагаа эхэлсэн гэдгээ нэн даруй холбогдох байгууллагад мэдэгдэх ёстой. Мэдэгдэх үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд §81 II № 1-р зүйлийн дагуу үүнийг дэг журмын зөрчил гэж үздэг байна.

Төлбөр

Хяналт шаардлагатай ААН-ийн нэгдэж нийлэх үйл ажиллагаа нь өрсөлдөөнийг хязгаарлах үйл ажиллагааг хориглох тухай хуулийн §80 II-р зүйлийн дагуу төлбөртэй хянагддаг. Энэ төлбөрийн хэмжээ картелийн байгууллагын хүн хүчний нөөц,бусад ачаалал, тухайн нэгдэх үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн эдийн засгийн чадамжаас хамаарна. Тус хуулийн §80 II 2 1-р зүйлд заасны дагуу төлбөрийн хэмжээ 50.000 еврогоос хэтэрч болохгүй бөгөөд онцгой тохиолдолд §80 II 3-ийн дагуу дахин төлбөр ногдуулж болдог байна.

ААН-ийн нэгдлийг шалгах үйл ажиллагаа

Холбооны картелийн байгууллагаас нэгдлийн үйл ажиллагааг хянан шалгах

[165] § 36 I GWB.

[166] § 19 II und III GWB.

[167] Oberlandesgericht Düsseldorf.

[168] § 42 GWB.

[169] §39 VI GWB.

явцад ААНнэгдлийн үйл ажиллагаагаа явуулах эрхгүй байдаг. Энэ нь нэгдэж нийлэх шаардлагыг хангаагүй ААН-ийн нэгдлийг, нэгдсэн хойно нь тараах арга хэмжээ авахаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой юм. Шалгалтын хугацааг хуульд нарийвчлан тогтоосон байдаг. Шалгах ажиллагааг тухайн ААН мэдэгдлээ бүрэн гүйцэд хийсний дараа эхэлдэг байна.

Шалгалтын 1-р үе шат 1 сарын хугацаанд хийгдэж дуусна. Энэ үе шатанд Холбооны картелийн байгууллага тухайн ААН-ийн нэгдэж нийлэх үйл ажиллагаанд зөвшөөрөл олгох эсэх талаар урьдчилсан үнэлгээ хийж, аж ахуйн нэгжийн нэгдийг зөвшөөрөх эсхүл нарийвчлан хянах шаардлагатай эсэх шийдвэрийн аль нэгийг гаргана. Герман Улсад 1-р үе шатын хяналтын үйл ажиллагаагаар жилдээ 1000 гаруй аж ахуйн нэгжийн нэгдэл хүлээн зөвшөөрөгддөг байна. Шалгалтын 2-р үе шат буюу гол шалгалтын үйл ажиллагаа нь 1-р үе шатанд нарийвчилсан хяналт шаардлагатай гэж дүгнэгдсэн ААН-ийн нэгдэлд хийгддэг.[170]Хяналтын байгууллагад тухайн ААН-ийн талаар бүрэн мэдээлэлтэй болсноос хойш 4 сарын хугацаанд үргэлжилнэ. Тус хяналтын байгууллага өрсөлдөөний болзлыг хангаж байгаа эсэхийг сайтар мэдэхийн тулд өөрт байгаа мөрдөн шалгах эрхийнхээ дагуу хэрэгтэй бичиг баримтыг холбогдох этгээдээс шаардаж, зах зээлийн асуудлын талаар тухайн аж ахуйн нэгжийн оролцогчтой ганцаарчлан уулзаж тулгамдсан асуудлын талаар ярилцдаг байна.

Картелийн байгууллага ААН-ийн нэгдэх үйл ажиллагааг зөвшөөрсөн, хориглосон аль ч тохиолдолд, гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг оролцогчиддоо танилцуулдаг ба хянан шалгасан тухай хариугаа нэн даруй нийтэд мэдээлэн ил тод зарладаг байна.[171]

Зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага буюу торгууль ногдуулах

Хэрэв ААН-ийн нэгдэж, нийлэх үйл ажиллагааны хоригийг зөрчсөн эсвэл нэгдэж нийлэх үйл ажиллагааг эрхлэх талаар мэдээлэл өгөх үүргээ биелүүлээгүй, нэгдэж нийлснийхээ дараа үйл ажиллагаагаа эхэлсэн тухай мэдэгдэл өгөөгүй бол тус этгээдэд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. Нэгдэж нийлэх тухай мэдэгдэл өгөх шаардлагатай ААН-ийн нэгдэл үүргээ зөрчсөн бол 1 сая евро хүртэл хэмжээтэй мөнгөн торгууль оногдуулна.[172] ААН-ийн нэгдэж нийлэх шаардлагыг зөрчсөн аж ахуйн нэгж бүр торгууль төлөх шаардлагатай бөгөөд энэ торгуулийн хэмжээ нь тус ААН-ийн өнгөрсөн жилийн орлогын 10 хүртэлх хувиас хэтрэхгүй хэмжээтэй байна.[173]

Мэдээлэл өгөх үүргээ биелүүлээгүй буюу нэгдэж нийлснийхээ дараа үйл ажиллагаагаа эхэлснээ мэдэгдээгүй зөрчил илэрвэл 100.000 хүртэлх еврогоор торгодог.[174]

Мөнгөн торгуулийн хэмжээ нь буруутай этгээдийн хууль бус үйлдэл хийсэн хугацаа болон учруулсан хор уршгаас хамаарах бөгөөд шударга бус өрсөлдөөний үр дүнд олсон ашиг орлогын хэмжээ голлох үүрэгтэй. Аливаа этгээд Холбооны картелын байгуулагатай хамтран ажиллаж шударга өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааг илрүүлэхэд туслалцаа үзүүлсэн тохиолдолд тус оролцогчийг урамшуулах зорилгоор мөнгөн торгуулиас бүр мөсөн чөлөөлөх буюу торгуулийн хэмжээг багасгаж болно. Хэдийгээр шударга өрсөлдөөнийг зөрчсөн тохиолдолд

[170] §40 I 2 GWB.

[171] §43 II № 1 GWB.

[172] §81 IV 1 № 1 GWB.

[173] §81 IV 2№ 1 GWB.

[174] §81 II № 3 und 4 i.V.m. IV GWB.

оногдуулах торгуулийн хэмжээ харьцангуй өндөр байдаг ч тухайн ААН цааш хэвийн үйл ажиллагаа явуулах, төлбөрийн чадвартай үлдэх түвшинд торгуулийн хэмжээг байлгах зарчмыг эрх бүхий этгээд баримталдаг байна.

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Аж ахуйн нэгжийн нэгдэн нийлэх ажиллагаанд өрсөлдөөний зохицуулалт хэрхэн үйлчлэх талаар өөрийн улс болон олон улсын, түүнчлэн гадаад улсуудын өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзлээ. Тус судалгааг ААН-ийн нэгдлийн ойлголт, нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөх, татгалзах үндэслэл, нөхцөл, нэгдэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих журам, зэрэг үндсэн асуудлын хүрээнд хийсэн болно.

Аливаа улсын төрөөс эдийн засагт оролцох, зохицуулах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үндсэн аргын нэг нь өрсөлдөөний талаар баримтлах төрийн бодлого байдаг. Өрсөлдөөний талаар төрөөс баримтлах бодлогын чиг хандлага тухайн улсын эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлагатай нягт уялдсан байх шаардлагатайг дээрх судалгааны ажлын холбогдох хэсэгт тодорхой авч үзсэн.

Тухайлбал ЕХ-ны өрсөлдөөний бодлогын зорилгыг дүгнэвэл, Холбоо нь дотоодын зах зээл хүчирхэгжин, өрсөлдөх чадвартай болгоход чиглэсэн өрсөлдөөний бодлогыг 1980-аад оны дунд үе хүртэл тууштай баримталж байв. Харин дотоодын төдийгүй Европын хэмжээний шилдгүүд бүхий олон улсын зах зээл дээр хүчирхэг тоглогч болсны дараагаар неолиберал бодлогыг баримтлах болсон буюу төвлөрлийн хүрээн дэх бодлого нь нэгдсэн зах зээл дээрх чөлөөт зах зээлийн механизмыг дэмжихэд чиглэгдэх болжээ. Харин Хятад Улсын хувьд төвлөрлийн зохицуулалт нь өрнөдийн орнуудын чөлөөт зах зээлд сөргөөр нөлөөлөх өрсөлдөөнийг хязгаарлах төвлөрлийн үйл ажиллагааг зохицуулах зорилготой буюу зах зээлд чөлөөт өрсөлдөөнийг бий болгох зорилготойгоор батлагдсан гэж үзэхэд учир дутагдалтай. Учир нь хууль дахь төвлөрлийн зохицуулалт нь чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих туйлын зорилгыг агуулаагүй байна. Харин хуулийн хэрэгжилт нь дотоодын зах зээлийг үндэстэн дамнасан компаниудаас хамгаалах зорилготой. Түүнчлэн өөрийн зах зээлд нөлөөлөх гадаадын компанийн нэгдлийг зохицуулах хэм хэмжээг тус хуульд тусгаснаар Хятадын компаниудад авч хэрэгжүүлж байсан хүчирхэг гадаад улсуудын бодлогод хариу цохилт үзүүлэх зорилготой бодлого болсон байна.

Дээрхийг дүгнэхэд зах зээл дэх төрийн оролцоог хангах, ТӨК-иудын хэрэгжүүлж буй стратегийн зорилтыг дэмжих, олон улсын зах зээлд өрсөлдөх чадвартай үндэсний шилдгүүдийг бий болгох, дотоодын зах зээлийг гадаадын улс дамнасан компаниудын монопольчлолоос хамгаалах, гадаад улсын бодлогод хариу цохилт үзүүлэх нь Хятад Улсын төвлөрлийн хүрээн дэх байр суурь, гол бодлого нь болж байна. Энэхүү төвлөрлийн бодлого нь тус улсын социалист зах зээлийн стратегитай ч харилцан уялдаж байна. Өөрөөр хэлбэл Хятад улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн хөгжлийн чиг хандлага нь зах зээлийн төвлөрлийг зохицуулах зорилгоос хамааралтай гэхээсээ илүүтэй Хятадын зах зээлийн онцлог, цаашид хэрхэн хөгжих чиг баримжаагаас ихээхэн шалтгаалах юм.

Иймд Монгол Улсын хувьд өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг зүйл тус бүрээр өөрчлөн боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлохын өмнө Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжлийн чиг баримжааг тодорхойлсон бодлогын баримт бичгүүдэд дүн шинжилгээ хийх замаар өрсөлдөөний бодлогын үндсэн чиг хандлагыг тогтоох нь зүйтэй байна. Шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах бодлогыг улс орны эдийн засаг, соёл, уламжлалт аж ахуйн хэвшил,

салбар бүрийн онцлог, газарзүйн байршлын өвөрмөц шинжийг үл харгалзан бүх салбарт шууд утгаар нь баримтлах эсэх эсхүл Хятад улсын адил эдийн засгийн хөгжлийн тодорхой чиг баримжаатайгаа уялдуулан тогтоох эсэх нь тухайн улсын өрсөлдөөний талаар баримтлах бодлогоос ихээхэн шалтгаалах юм.

Түүнчлэн тус судалгааны ажилд ААН-ийн нэгдлийн үйл ажиллагааны үр ашигтай хяналтын механизмыг хуульчлан баталгаажуулах хүрээнд олон улсын дараах сайн туршлагууд байгааг энд нэгтгэн тэмдэглэх нь зүйтэй. Үүнд:

1. Өрсөлдөөнийг дэмжих хууль тогтоомжийн зохицуулалтын хүрээг тодорхойлох хамгийн эхний хүчин зүйл нь аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн ойлголтыг нэг мөр тодорхойлох явдал юм. Энэ асуудлаар судалгаанд хөндөгдсөн улс орон бүр өөр өөрийн онцлог зохицуулалтыг бий болгосон байв. Тухайлбал Бүгд найрамдах Солонгос Улсын МЗШӨХ аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг харьцангуй өргөн хүрээнд авч үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл тус хуулиар ААН-ийн нэгдэл үүсгэх 6 төрлийн үйлдэл байхаар тодорхойлсон боловч тодорхой зах зээлд явуулах үйл ажиллагаа нь аливаа хэлбэрээр өөр компаниас хараат болох тохиолдолд мөн нэгдэл гэж үзэхээр зохицуулжээ. Энэ нь тус хуулийн хэрэгжих хүрээг өргөтгөж, үүгээрээ өрсөлдөөнийг хязгаарлах болон төвлөрлийг үүсгэх үр дагавартай аливаа зөрчлийг хамрах боломжтой зохицуулалт болсон нь харагдаж байна.

2. Судалгаанд авч үзсэн улс орнуудад түгээмэл анзаарагдсан зохицуулалтаас үзвэл аж ахуйн нэгжийн нэгдлийг мэдэгдэх дараах гурван төрлийн тогтолцоо байна. Үүнд:

a) Нэгдэх, нийлэх талаар урьдчилан мэдэгдэх тогтолцоо (нэгдэж байгаа талууд энэ тухай хэлцэл хийхээсээ өмнө мэдэгдэх);

b) Нэгдэх, нийлэх ажиллагаа явагдсаны дараа мэдэгдэх тогтолцоо (заавал/албан журмын болон сайн дурааараа мэдэгдэх);

c) Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны талаар сайн дурын үндсэн дээр мэдэгдэх тогтолцоо (нэгдэх, нийлэхээс өмнө эсхүл дараа мэдэгдэх).

Дээрх үндсэн гурван тогтолцоог улс бүр хамтад нь эсхүл аль нэгийг нь хэрэглэдэг бол манай улсын хувьд эхнийх нь буюу эрх бүхий байгууллагад урьдчилан заавал мэдэгдэж зөвшөөрөл авах журам үйлчилж байна.

Монгол Улсын хувьд сүүлийн 4 жилийн хугацаанд ААН нэгдэх нийт 58 өргөдөл хүлээн авснаас бүгдэд нь зөвшөөрсөн дүгнэлт гаргасан байна. Учир нь өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй холбогдох журмын дагуу дан ганц давамгайлах байдалтай бус, өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх чадавхаас үл хамааран бүх төрлийн ААН нийлж, нэгдэх замаар өөрчлөн байгуулагдахад ШӨХТГ-аас дүгнэлт гаргуулах шаардлагатай байдаг. Иймд эдгээр 58 ААН давамгай байдалтай ААН-ээр бүртгэгдээгүй хэдий ч нэгдэх нийлэх зөвшөөрлийг ШӨХТГ-аас авах хууль зүйн зохицуулалттай байсан.

Манай улсын хувьд давамгай байдалтай ААН нэгдэн нийлэх зөвшөөрөл олгох талаарх тусгайлсан журам үйлчилж буй хэдий ч энэ нь өрсөлдөөнд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг бүрэн тооцож шударга өрсөлдөөнийг хамгаалах зорилтыг хэрэгжүүлэх хангалттай зохицуулалт болж чадахгүй байна. Тодруулбал ААН-ийг нэгдэж нийлэхэд баримтлах журмын зохицуулалтыг бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд мэргэшлийн гарын авлага болох, эдийн засгийн үр нөлөөг онолын үндэслэлтэй судлан тооцоолох тусгайлсан гарын авлага, зааварчилгаа, журам зэрэг баримт бичиг илтэд дутагдаж байна. ЕХ-ны улсуудын хувьд Холбооны Аж ахуйн нэгжийн төвлөрлийг хянах тухай регламентнь материаллаг хэм хэмжээг, Дагаж мөрдөх журмын тухай хууль

нь процессын хэм хэмжээнээс бүрдсэн байх онцлогтойн зэрэгцээ эдгээр хуулийн хүрээнд төвлөрлийн асуудлыг зохицуулах чиг үүрэг бүхий Европын Комисс олон тооны гарын авлага, зааварчилга, мэдэгдэл гарган төвлөрлийн асуудлаарх Холбооны зохицуулалтыг илүү ойлгомжтой, ил тод байдлаар хэрэгжих боломжийг нөхцөлдүүлж чадсан байна. Төвлөрлийн хүрээн дэх материаллаг хэм хэмжээг, болон процессын хэм хэмжээг тус хуулийн тодорхой байдлаар агуулсан байдаг.

Комисс төвлөрлийг дийлэнх тохиолдолд хориглодоггүй харин тодорхой болзлын дагуу талуудын нэгдэхийг зөвшөөрөх бодлоготой. Тийм ч учраас болзолтой холбоотой зохицуулалтыг нэгдэх гэж буй талуудад илүү ойлгомжтой болгох үүднээс Комисс Нэгдэхийг хүлээн зөвшөөрөхөд тавигдах болзлын талаарх мэдэгдлийг батлан гаргасан. Болзлын тухайд хэсэгчлэн салгах, зарах болзлыг (divestiture remedy) илүү үр дүнтэй, хэрэгжилтэд хяналт тавихад хялбар гэдэг үүднээс түлхүү авч хэрэгжүүлдэг. Гадны улс орнуудын туршлагаас ажиглавал аж ахуйн нэгжийн нэгдэлд тавих хяналтын хүрээнд *pre-merger notification* буюу нэгдэж, нийлэхээсээ өмнө эрх бүхий байгууллагад энэ тухайгаа мэдэгдэх асуудалд түлхүү анхаарсан байна. Үүний зорилго нь аж ахуйн нэгж нэгдэж, нийлсний улмаас зах зээлийн шударга өрсөлдөөнд учирч болзошгүй эрсдэл (шаардлагагүй зардал, үүрэг зэрэг)-ээс урьдчилан сэргийлэх явдал юм. Ингэхдээ нэгдэх, нийлэхтэй холбоотой бүх хэлцлийг мэдэгдэх бус тодорхой шалгуурыг хангасан хэлцлийг мэдэгдэнэ. Шалгуур нь бодитойгоор тооцоолох боломжтой байхаар заасан байна. Иймхүү заасан нь улс орнууд тус тусын хууль тогтоомжоо боловсруулахад харгалзан үзвэл зохих нийтлэг стандарт болох юм.

Мэдэгдэлд агуулагдаж буй мэдээлэл нь өрсөлдөөний байгууллага тухайн хэлцлийг өрсөлдөөнийг хязгаарлаж байгаа буюу хязгаарлаж болзошгүй эсэхийг тогтооход гол ач холбогдолтой учраас мэдэгдэлд ямар асуудлуудыг тусгасан байх шаардлагатай талаар тодорхойлсон байна.

3. Хэдийгээр мэдэгдэл өгөх тогтолцооны хүрээнд зүй ёсоор хөндөгдөх хэдий ч дүгнэлт хэсэгт бие даасан байдлаар авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай бүлэг харилцаа нь үндэстэн дамнасан корпорацуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизм юм. Үндэстэн дамнасан корпорац, томоохон групп компаниудад хяналт тавих харилцааг уян хатан бодлого бүхий эрх зүйн зохицуулалтаар хангах нь чухал асуудлын нэг болохыг судалгааны үндсэн хэсгээс тодорхой харагдсан.

Тэр тусмаа аж ахуйн нэгжүүдийн үндэстэн дамнасан нэгдлийг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж байгаа тохиолдолд ямар мэдээллийг агуулсан байх талаар тодорхойлсон байна. Үүнд аж ахуйн нэгжийн нэгдэх, нийлэх ажиллагаа нь аж ахуйн нэгжүүд нэгдэн нягтарч, өөр хоорондоо хамаарал бүхий зохион байгуулалтын хэлбэр болох групп компанийн бүтцэд орох нэг үндсэн арга зам болохыг харгалзан үзсэн байна. Манай улсын хувьд өрсөлдөөний харилцааг зохицуулах журмын үйлчлэлийн хүрээг өргөсгөж дотоодын ба гадаадын компаниуд өөр хоорондоо нэгдэх харилцаанд үйлчлэх байдлаар зохицуулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

4. Даяаршиж буй дэлхийд улс дамнасан хүчирхэг компаниуд нэгдэх, хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг ихээр өрнүүлэх болжээ. Үндэстэн дамнасан компаниудын шударга өрсөлдөөнд нөлөөлөх асуудлыг өөрийн улс орны эдийн засгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан авч үзэж өрсөлдөөний өвөрмөц эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож буй улс орны тоонд Хятад улс зүй ёсоор багтана. Эрчимтэй томорч, хөгжиж буй Хятад Улсын зах зээлийг сонирхох, уг улсын аж ахуйн нэгжийг худалдан авах, хөрөнгө оруулах асуудал ч эрчимтэй өсөж буй. Ялангуяа тус улсын цөм болсон

салбарууд болон үндэсний эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой салбаруудад гадаадын компаниуд хөрөнгө оруулах, дотоодын компанитай нэгдэх, болон худалдан авах үйл ажиллагаа өргөжих болжээ. Тус судалгааны ажлын хүрээнд хөндөгдсөн дараагийн чухал сэдэв нь үр ашигтай хяналтын механизм буюу хяналт тавих процесс, түүнд баримтлах зарчим, хяналт хэрэгжүүлэгч байгууллагын эрх хэмжээ, хүний нөөцийн асуудал юм.

Удирдлагыг хэрэгжүүлэх болоод зардлын талаас авч үзвэл хүндрэл бэрхшээл учирч болох эсэхийг сайтар судалсны үндсэн дээр гадаадын улс орны хууль тогтоомжийг судлах явцад түгээмэл ажиглагдаж буй хоёр шатлалтай хяналтын тогтолцоог дотооддоо нэвтрүүлэх, илтэд ач холбогдол, хор нөлөөлөл багатай нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хувьд зарцуулах цаг, хяналт шалгалтын хүрээ хязгаарын хувьд хялбаршуулсан бөгөөд түргэвчилсэн журмаар шийдэх, олигархи тогтолцоо давамгайлсан, үндэсний эрх ашигт нөлөөлөхүйц салбарын хувьд, эсхүл эхний шалгалтын үр дүнд өрсөлдөөнд харш байж болохуйц гэсэн дүгнэлт гарсан нэгдэх нийлэх ажиллагаанд нарийвчилсан судалгаатай 2 шатлал бүхий хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх тогтолцоог бий болгох нь чухал байна.

Өрсөлдөөний байгууллага нь нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавих процессыг удирдан явуулах ба энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хяналтын үр дүнтэй, цагаа олсон, нууцлалыг хамгаалсан, болон ил тод, процессын шударга байдлыг хангасан байна. Гэхдээ өрсөлдөөний байгууллага нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналтыг хуулийн дагуу ийнхүү хэрэгжүүлэхийн тулд шаардлагатай бүрэн эрх, арга хэрэгсэл, хүний нөөц, мэргэшсэн аппараттай байна.

Хяналтын байгууллагыг дээр дурдсан зарчмын хүрээнд уян хатан ажиллах боломжоор хангах үүднээс түүний эрх мэдэл, авч болох арга хэмжээний олон төрлийг тогтоож өгсөн нь өрсөлдөөний талаарх гадаадын улс орны эрх зүйн зохицуулалтын онцлог болж байна. Тухайлбал БНСУ-ын Өрсөлдөөний тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд өрсөлдөөнийг хязгаарласан аж ахуйн нэгжийн нэгдэлд авах 8 төрлийн арга хэмжээг тусгаж өгсөн. Эдгээр арга хэмжээг авснаар тодорхой үр дүнд хүрэхгүй бол дараагийн төрлийн арга хэмжээг авах боломж болон нөхцөл байдлыг шүүн тунгаасны эцэст нэгдэж буй талууд тодорхой арга хэмжээний саналыг өөрсдөө дэвшүүлэн тавих боломж олгосон нь нэгдэж байгаа талуудад болон өрсөлдөөнийг үр дүнтэй зохицуулахад сайнаар нөлөөлж байна.

Түүнчлэн хууль тогтоомжийн дагуу СШХК-д маргаан хянан шийдвэрлэх эрх хэмжээг олгосон нь мэргэшсэн этгээдээр маргаан шийдвэрлүүлэх боломжийг бий болгосон. Аж ахуйн нэгжийн нэгдэлд гуравдагч этгээд гомдол гаргах эрхгүй байхаар хуульд заасан боловч тэдгээрт Комиссын хуралд оролцох эрх эдлүүлж байгаа нь хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалсан, олон талыг харсан шийдвэр гаргах цаашлаад түүнээс үүсэх хор хөнөөлийг багасгах үр нөлөөтэй гэж дүгнэж болох юм. Энэ мэт бодлогын оновчтой шийдэл гаргаж холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон Солонгос улс өөрийн өрсөлдөөний хууль тогтоомжид заасан зорилтыг хэрэгжүүлэн жижиг, дунд үйлдвэрлэлээ амжилттай дэмжин хөгжингүй улс орны хэмжээнд хүрч байгаа нь харагдаж байна.

ЕХ-ны хувьд өрсөлдөгч болон хэрэглэгчид Төвлөрлийн хуулийг хэрэгжүүлэх, сахиулах боломжийг олгох; мэдээллийн ил тод байдлыг хангах; нэгдэх гэж буй талуудад төдийгүй өрсөлдөгчдөд давж заалдах эрхийг хангах; өрсөлдөөнд харш нөхцөлийг арилгах болзлыг хянах, магадлах, өөрчлөх эрхийг Холбооны Комисст олгох зэрэг олон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа нь Төвлөрлийн хуулийг уян хатан, ил тод, шударга, нээлттэй, үр дүнтэй байдлаар хэрэгжих боломжийг

нөхцөлдүүлж чадсан байдаг.

Герман Улсад аж ахуйн нэгжийн нэгдэж нийлэх үйл ажиллагааг Холбооны картелийн байгууллага хянан шалгадаг бөгөөд энэ байгууллага нь зах зээлд шударга өрсөлдөөнийг дэмжих үндсэн зорилготой. Мөн Герман Улсад шударга өрсөлдөөний үйл ажиллагаанд хохирол учруулах эрсдэлийн түвшингээр нь ААН-ийг нэгдэж нийлэхэд хяналт шаардлагатай ААН, хяналт шаардлагагүй ААН гэж ялган авч үздэг.

5. Олон улсын хүрээнд аж ахуйн нэгжийн нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд өрсөлдөөний эрх зүйн үүднээс хяналт тавих асуудал нь олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын асуудал болж байгаа нь энд судалсан баримт бичгүүдээс харагдаж байна (энэ асуудлыг зохицуулсан баримт бичиг нэг биш хэд хэд байгаа нь үүний нэг баталгаа болно).[175] Мөн нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт тавихтай холбоотой материаллаг болон процессын хууль тогтоомж нь харилцан сайн туршлага солилцох, конвергенци хийх байдлаар байнга агуулгын хувьд баяжиж сайжирч байх шаардлагатайг судалгааны хэсэгт ихээхэн онцолж авч үзсэн. Аж ахуйн нэгжийн нэгдлийн талаарх улс орнуудын зохицуулалтын уялдаа холбоог хангах нь засгийн газар хоорондын хамтын ажиллагаанаас гадна өрсөлдөөний байгууллагууд өөр хоорондоо үр дүнтэй харилцан холбоотой ажиллахаас ихээхэн шалтгаална. Ингэснээрээ хамтын ажиллагааны түвшинг хэт ерөнхий түвшинд барихаас илүүтэй салбарын мэргэжлийн байгууллагуудыг хөгжүүлэхэд чиглэх юм. (ӨОУС байгууллагын зөвлөмжид энэ хандлага илүүтэй харагдсан болно).

Санал

Тус судалгааны ажлын хүрээнд дараах тодорхой саналуудыг дэвшүүлэн тавьж байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, Монгол улс өрсөлдөөний талаар бариmтлах төрийн бодлогыг эдийн засгийн хөгжлийн чиг баримжаатайгаа уялдуулан тогтоох нь зүйтэй байна. Судалгааны үндсэн хэсэг болон дүгнэлтэд дурдсанчлан ЕХ-ны улсууд 1980-аад он буюу неолиберал өрсөлдөөний бодлогод шилжихээс өмнө “нийтийн эрх ашиг” (‘public interest’), аж үйлдвэрийн болон нийгмийн салбарын бодлогыг дэмжих хүрээнд илүүтэй анхаарсан өрсөлдөөний бодлого баримталж байсныг түлхүү судлан энэ талаар өөрсдийн ч чиг хандлагыг тогтоох нь зүйтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн үеийн ЕХ-ны улсуудын өрсөлдөөний бодлого үндэсний болон дотоодын ААН-д төрөөс татаас олгох, тодорхой салбарын болон жижиг дунд үйлдвэрлэл эрхлэгч дотоодын ААН нэгдлийг дэмжих замаар олон улсад өрсөлдөх чадвар бүхий үндэсний болон Европын хэмжээний “хүчирхэг” компаниудыг бий болгоход чиглэж байжээ. Иймд төрөөс олон зорилгыг (multiple purposes-flexible interpretation) чиг баримжаа болгосон өрсөлдөөний бодлогыг (зөвхөн үр ашгийг эрхэмлэх бус харин нийгмийн болон үндэсний эрх ашгийг харгалзсан) хэрэгжүүлж байсан юм. Энэ хүрээнд Холбооны улсууд өөрийн улсын ААН-ийг бусад улсын томоохон ААН-тэй өрсөлдөх чадвартай байлгахын тулд өөрийн улсын компаниуд нэгдэхэд (defensive merger) төрөөс дэмжлэг үзүүлдэг байсан.

Тодорхой салбараас хамааралтай эдийн засгийн тогтолцоо бүхий, жижиг зах зээлтэй Монгол Улсын хувьд үндэсний хэмжээний, олон улсад өрсөлдөх чадвар бүхий томоохон компанийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх бодлого барьж, тодорхой

[175] Олон улсын байгууллагаас гаргасан эдгээр баримт бичиг нь илүү зөвлөмжийн шинж чанартай учраас олон улсын гэрээ зэрэг олон улсын эрх зүйн заавал биелэгдэх эрх зүйн хэм хэмжээний адил дагаж мөрдөгдөхгүй юм. Гэхдээ эдгээрийг нэг биш олон тооны улс, тэдгээрийн өрсөлдөөний байгууллагуудын харилцан зөвшилцөл, хамтын ажиллагааны үр дүнд тогтоогдсон нийтлэг зүй тогтолд үндэслэсэн хэмээн харах нь зүйтэй.

салбарын ААН-ийг нэгдэж нийлэхэд хориглох бус илүүтэй уян хатан хандах боломжтой эрх зүйн зохицуулалтыг төлөвшүүлэхэд анхаарах нь чухал байна.

Хоёрдугаарт, өрсөлдөөний хуулийн үйлчлэх хүрээ, бусад зохицуулалтыг оновчтой болгох нь зүйтэй байна. Өрсөлдөөний хуулийн зохицуулалтын хүрээг тодорхойлоход нэн чухал хүчин зүйл болох ААН-ийн нэгдлийн ойлголтоо эрх зүйн тевшинд цэгцлэх шаардлагатай байна. Тэр дундаа гадаадын хуулийн этгээдүүдтэй нэгдэх нийлэх, ҮДК-ийн асуудлыг хэрхэн зохицуулах талаар хууль тогтоомждоо тодорхой зохицуулалтыг бий болгох нь чухал. Энэ талаар БНХАУ-ын туршлагыг судлахыг санал болгож байна. Тус улсын хувьд дотоодын гол салбаруудыг гадаадын том компаниуд мэдэлдээ оруулах зорилгоор тухайн салбарын компаниудыг худалдан авч нэгтгэх ажиллагаа хийх нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх хүчин зүйл гэж үзэн гадаадын компанитай холбоотой нэгдлийг тусгайлсан зохицуулсан нь нилээд ажиглагдаж байна.

Манай улсын хувьд 2012 онд Стратегийн салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлах агуулга бүхий тусгай хуулийг баталсан боловч 2013 онд Хөрөнгө оруулалтын тухай шинэ хуулийг баталснаар хүчингүй болгосон. Тус хуулийн улмаас Монгол Улсад орж ирэх гадаадын хөрөнгө оруулалт илт багассан гэж олон судлаачид дүгнэдэг бөгөөд тухайн үед хэрэглэсэн шууд зохицуулалтын механизм нь ийнхүү сөрөг үр дагаварт хүргэснийг өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус байгаатай зүй ёсоор уяж болох юм. Учир нь ихэнх улс оронд эдийн засгийг төрөөс зохицуулах арга хэрэгслийн нэг нь өрсөлдөөний хууль тогтоомж байдгийг энд анхаарах шаардлагатай байсан.

Өөрөөр хэлбэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай, гадаадын хуулийн этгээдүүд дотоодын компанийг худалдан авах, нэгдэх ажиллагаа явуулахдаа өрсөлдөөний асуудлыг зохицуулах байгууллагад заавал мэдэгддэг байх, уг мэдэгдлийн дагуу хоёр шатлалт нарийвчилсан шалгалт хийх арга хэрэгслүүдийг хууль тогтоомжид тусгах боломжтой. Энэ талаар БНХАУ-ын болон судалгаанд хамрагдсан бусад улсын туршлагыг гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай.

Гуравдугаарт, ААН-ийн нэгдэлд хяналт шалгалт хийх механизмыг боловсронгуй болгох нь зүйтэй. Өрсөлдөөний талаар Европын Холбооны баримталж буй бодлогоос үзвэл ихэнх тохиолдолд ААН-ийн нэгдлийг хориглодоггүй, харин тодорхой болзол тавих замаар зөвшөөрөх зарчим баримталж байна. Энэ нь нэг талаас зах зээлийн өрсөлдөөнд харш нөхцөлийг арилгах, нөгөө талаас илүү хүчирхэг, үр дүнтэй, ашиг орлоготой компаниуд бий болгоход чухал ач холбогдолтой. Манай улсын хувьд болзол тавих болон түүнтэй төсөөтэй уян хатан зохицуулалт үгүйлэгдэж байна.

Болзол тавих замаар мэдэгдлийг шийдвэрлэх Европын холбооны зохицуулалт, хяналтын байгууллагаас авах арга хэмжээний төрлийг төрөлжүүлж олон болгосон БНСУ-ын зохицуулалтын сайн туршлагыг өөрсдийн нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах талаар гүнзгийрүүлэн судлах нь зүйтэй байна.

Дөрөвдүгээрт, өрсөлдөөний талаар бариmтлах дотоодын хууль тогтоомжоо сайжруулах талаар анхаарч ажиллахдаа энэ талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалттай нийцүүлэх хандлагыг бариmтлах нь зүйтэй. Хэдийгээр олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ нь зарчмын шинжтэй, зөвлөгөө, зааврын агуулгатай байх нь элбэг ч хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын хэм хэмжээнд хатуу зохицуулалт болон тусгагдах магадлал илт өндөр байдаг. Энэ ч утгаараа өрсөлдөөний эрх зүйн олон улсын хандлагыг тодорхойлж байдаг юм.

---o0o---

ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ХҮҮХДИЙН ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ

УДИРТГАЛ[1]

1.1.Асуудал

Интернэт дэх аливаа мэдээллийг хүүхдийн сайн сайхны төлөө хязгаарлах, зохицуулах асуудал нь мэдээллийн эрх чөлөө, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө зэрэг олон улсын хэмжээнд баталгаажсан хүний суурь эрхийг хөндөж байдаг учраас тодорхой байдлаар зохицуулахад хүндрэлтэй асуудал юм. Үүний тодхон жишээ нь АНУ-ын цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах хүрээнд батлагдсан холбогдох хууль тогтоомж нь АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй, ялангуяа насанд хүрэгчдийн эрхийг давхар боогдуулж байна гэсэн шалтгааны улмаас хүчингүй болгосон явдал юм. Иймд мэдээллийн эрх чөлөөг хангах болон цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалтыг хэрхэн тэнцвэртэй байдлаар үр дүнтэй авч хэрэгжүүлэх нь хүндрэлтэй асуудал юм. Үүнтэй холбоотой мэдээллийн эрх чөлөөг хангах нь маш чухалд тооцогддог зарим улс орон төрийн зохицуулалтаас илүүтэйгээр салбарын болон хамтын зохицуулалтыг хөхиүлэн дэмжих, мөн олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэх, хүүхдийг бага наснаас нь интернэтийн зүй зохистой хэрэглээнд сургах гэх мэт арга хэмжээг илүүтэй авч хэрэгжүүлдэг.

Түүнчлэн цахим орчинд байрлах хор хөнөөлтэй мэдээллээс хүүхдийг хамгаалах ажил нь эцэг эхчүүд, хүүхдүүд, сурган хүмүүжүүлэгчид, хувийн хэвшлийнхэн болон хууль сахиулагчид гэх мэт олон оролцогчдын идэвхтэй үйл ажиллагаа, санаачилгын үндсэн дээр үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой. Мөн цахим орчин дахь хууль бус агуулгыг таслан зогсоох нь олон улсын хамтын ажиллагааны үндсэн дээр шийдвэрлэх асуудал тул үндсэндээ энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд олон тооны арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, олон талт оролцогчдыг хамруулах, мөн үндэсний төдийгүй олон улсын хамтын ажиллагааг өрнүүлэх шаардлагатай байдаг онцлог асуудал юм.

1.2. Судалгааны зорилго

Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудал нь тодорхой арга хэмжээ, бодлого, холбогдох хуулийн хэм хэмжээг яаралтай бий болгох шаардлагатай тулгамдсан асуудал болоод байна. Иймд энэхүү судалгааны зорилго нь өнөөгийн хууль тогтоомжийг судлан үгүйлэгдэж буй бодлого, зохицуулалтыг тодруулах, энэ хүрээн дэх олон улсын, бүс нутгийн болон гадаад улсуудын сайн туршлагыг судалж тодорхой санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

1.3. Судалгааны хамрах хүрээ

Энэхүү судалгааны ажил цахим орчинд хүүхдийн эрхэд халдсан нийтлэг зөрчил, үүнтэй тэмцэхийн тулд хууль тогтоомжийн хүрээнд болон дэвшилтэт техник, технологийг ашиглан авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, улс орны холбогдох хөтөлбөр, бодлого, цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий байгууллага, агуулгыг зохицуулах хүрээ зэрэг асуудлуудын хүрээнд хийгдсэн болно.

Ингэхдээ судалгааг үр дүнтэй болгохын тулд өөрийн орны зохицуулалтыг судлахаас гадна Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний онцлогийг харгалзан гурван төрөл болгон ангилсан ангилал

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн ХЗСТөвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Алтансүх, С.Батбаяр, Б.Ундрах, хуульч Л.Галбаатар нар хамтран гүйцэтгэв.

тус бүрээс нэг орон төлөөлөл болгон судалсан болно.[2] Уг судалгаанд “хэрвээ тодорхой улс орон нь аль нэг ангилалд хамаарах зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхгүй байгаа тохиолдолд тухайн улс нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой бодлогогүй улс юм” гэж тодорхойлсон тул өөрийн орны өнөөгийн зохицуулалтын түвшинг тодорхойлоход ийнхүү судлахын ач холбогдол оршино. Дээрх гурван ангиллын *нэгдүгээрт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоохын зэрэгцээ техник технологийн дэвшлийг ашиглан зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Япон Улсыг; *хоёрдугаарт салбарын өөрийн зохицуулалт, төрийн, олон нийтийн, иргэний нийгмийн төлөөллийг хамруулан хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* АНУ-ыг; *гурав дугаарт тодорхой нэг зохицуулах арга барилыг хэрэгжүүлэх гэж туйлшрахгүйгээр бүхий л боломжит арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Европын Холбоо үүн дотроо Их Британийн зохицуулалтыг тусгайлан судаллаа.

Түүнчлэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой улсын зохицуулалт нь тухайн улсын түүх, соёл, хөгжил, нийгмийн төлөвшил зэрэг олон зүйлсийг харгалзан бий болдог учраас ийнхүү ангилсан байдлаар судлах нь судалгааны ажлын үр дүнд бий болох Монгол Улсын онцлогт тохирсон тодорхой бодлогын санал дэвшүүлэхэд ач холбогдолтой. Цахим гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэхийн тулд олон улсын хэмжээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг дурдах шаардлагатай учраас цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх хийгээд энэ асуудлыг зохицуулахын тулд хийгдэж буй олон улсын санаачилгыг тоймлон оруулсан болно.

1.4. Судалгааны арга зүй

Судалгааг хийхдээ холбогдох хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх, гадаад улсын зохицуулалттай харьцуулах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх гэсэн аргуудыг хэрэглэсэн болно.

1.5. Судалгааны бүтэц

Нэгдүгээр бүлэгт үндсэн асуудал болох цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудлыг, мөн цахим орчинд хүүхдийг эрсдэлд оруулж буй нийтлэг зөрчил, онцлог зохицуулалтын талаарх ойлголтыг авч үзнэ.

Хоёрдугаар бүлэгт, Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт, эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр зэргийг судалсан.

Гуравдугаар бүлэгт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт болон холбогдох олон улсын санаачилгыг тоймлон бичлээ.

Дөрөвдүгээр бүлэгт дээр дурдсан гурван ангилал тус бүрээс нэг улс сонгон цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээг, мөн цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллагыг судалсан.

Эцэст нь дүгнэлт, санал дэвшүүлсэн болно.

I. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1.1. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалт

[2] Organisation for economic co-operation and development (OECD), *Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, 2011. Энэхүү судалгаанд Эдийн Засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнууд болон АНУ-ын цахим орчинд хүүхдэд учирч буй аюул болон хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлогуудыг судалсан бөгөөд бид өөрсдийн судалгааг гүйцэтгэхдээ энэхүү судалгааг ашигласан болно.

Интернэт дэх агуулгыг зохицуулах нь яагаад онцлог вэ? Жишээ нь өргөн нэвтрүүлгийн хүрээн дэх агуулгыг зохицуулахаас юугаараа ялгаатай байдгаас хариултыг эхэлье. Олон хүнд шууд хүрдэг өргөн нэвтрүүлгийг олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс чанарын болон агуулгын хүрээнд өндөр шалгуур тогтоон зохицуулдаг бол цахим орчинд буй агуулгыг үүний адил зохицуулах боломжгүй байдаг. Учир нь бидэнд шууд хүрдэг өргөн нэвтрүүлгийг бодвол цахим орчинд буй мэдээллийг бид өөрсдийн хүслийн дагуу хайж, олж, хэрэглэдэг буюу ийнхүү үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, мэдээллийн эрх чөлөөтэй байдал нь хангагддаг.

Хууль бус мэдээлэл нь холбогдох хуулийн дагуу хориглогдох хэдий ч интернэт дэх хүүхдэд хор хөнөөлтэй, сөрөг үр дагавартай, зохисгүй мэдээллийг төрөөс шууд зохицуулах амаргүй. Иймд интернэт дэх хууль бус агуулгыг хориглох, үүнтэй тэмцэх, хамгийн гол нь хүүхдэд сөрөг үр дагавартай, зохисгүй мэдээллийг насанд хүрэгчдийн мэдээллийн эрх чөлөөнд сөргөөр нөлөөлөхгүй байдлаар хүүхдийн сайн сайхны төлөө зохицуулах арга замыг тодруулах нь маш чухал. Ингэхдээ Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц болон Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд заасан хүүхдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх, сурч боловсрох эрх гэх мэт хүүхдийн эрхийг ч хязгаарлахгүй байдлаар ханган зохицуулах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл хүүхдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх болон хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад чиглэсэн хязгаарлалт нь тэгш байдлаар хангагдан зохицуулагдах ёстой байдаг байна.[3]

1.2. Цахим ертөнцтэй холбоотой үүсэж буй нийтлэг зөрчил

Цахим ертөнцтэй холбоотой үүсэж буй хүүхдийн эрхийг хөндсөн нийтлэг зөрчлийг улс орон бүр өөрийн онцлогийг харгалзан харьцангуй өөр байдлаар тодорхойлж байна. Тиймээс энэхүү судалгаандаа Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд дараах байдлаар тодорхойлсныг авч үзлээ:[4] Үүнд:

Цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг нийтлэг эрсдэл						
Интернэтийн технологитой холбоотой эрсдэл		Хэрэглэгчийн үүднээс хүүхдэд учирдаг эрсдэл			Хувь хүний нууцлал болон мэдээллийн аюулгүй байдлаас шалтгаалан үүсдэг эрсдэл	
Агуулгын	Харилцааны	Цахим маркетинг	Хэт үрэлт	Хуурмаг арилжаа	Хувь хүний нууцлал	Мэдээллийн аюулгүй байдал
Хууль бус агуулга Сөрөг нөлөөтэй агуулга Сөрөг нөлөөтэй зөвлөгөө	Cybergrooming /Садар самуун үйлдэл хийлгэх зорилготой цахим өдөөлт/ Цахим хорлолт -Cyberbullying -Cyberstalking Сошиал сүлжээний ангуучин Хууль бус харилцаа Зүй бус агуулга солилцох	Хүүхдэд тохиромжгүй бүтээгдэхүүн Хууль бус, хүүхдэд хориглосон бүтээгдэхүүн Зохисгүй хүнс, эм, уух зүйл		Цахим хууралт Залилан Хуурамч төрх гарган хулгай үйлдэх	Хүүхдийн хувь хүний мэдээлэл Урьдчилан тооцоолоогүй үр дүнд хүргэх	Хортой үйлдэл өдөөх Хүүхдэд худалдаа хийх үүднээс тагнах Залилан

[3] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

[4] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 29, 2011.

/Эх сурвалж: ЭЗХАХБ-ын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” судалгаа, хуудас 26. (Typology of risks)/

- Агуулгын тухайд ***хууль бус*** агуулгын хүрээнд холбогдох хуулийн дагуу хориглогдсон. Жишээ нь хүүхдийг оролцуулсан садар самуун зураг, видео болон бусад материалыг цахим орчинд түгээхийг ойлгодог ба энэ асуудлын хүрээнд хийгдсэн НҮБ-ын тайланд цахим орчинд хүүхдийн эрхийг зөрчсөн дүрслэл, зураг, хүүхдийн порно нь асар их хэмжээгээр түгээгдэх болсон өндөр ашиг орлого бүхий бизнес болсон ба үүнтэй тэмцэх нь нэн тулгамдсан асуудал болоод байгааг онцолсон байна.[5] Харин ***хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй*** жишээ нь насанд хүрэгчдэд зориулсан агуулгыг зохицуулахын тулд улс орон бүр өөрийн онцлогт тохирсон арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэг байна.

- Харин цахим орчинд харилцаа тогтоохтой холбоотойгоор үүсэж буй гэмт хэрэг нь сүүлийн жилүүдэд асар ихээр нэмэгдэж байгаа учраас энэхүү асуудал нь онцлон анхаарах асуудал болсон. Иймд цахим орчин дахь харилцааны үндсэн дээр үүсэж буй гэмт хэргүүдийг илүү дэлгэрэнгүй авч үзье.

- “Cybergrooming” гэдэг нь “насанд хүрсэн этгээд хүүхдийн итгэлийг цахим орчинд олж аван улмаар түүнтэй найз нөхдийн дотно харилцааг бий болгосны дараа хүүхдийг садар самуун үйл хэрэгт ашиглах зорилго агуулсан үйлдлийг” хэлдэг.[6] “Cybergrooming” буюу садар самуун үйлдэл хийлгэх зорилготой цахим өдөөлт нь маш ихээр үйлдэгдэх гэмт хэрэг болсон тул ихэнх улс орон энэхүү үйлдлийг эрүүгийн хуулийн дагуу хориглох болсон.

- Цахим шоглолт/зовоолт гэдэг нь санаатайгаар хүүхдийг удаа дараа шоглох, хорлох, гүтгэх зэрэг байдлаар бие махбодын хүчирхийлэлд өртсөнөөс илүүтэйгээр сэтгэл санааны хохирол учруулах үйлдэл байдаг учраас ихэнх улс орон энэ асуудлыг онц анхааран түсгайлан зохицуулах болсон. Цахим хорлолт болох “Cyberbullying” гэдэг нь хэсэг бүлэг этгээд утас, компьютер болон бусад харилцаа холбооны хэрэгсэл ашиглан санаатайгаар, удаа дараалсан байдлаар бусдыг хорлохыг ойлгодог.[7] Харин “Cyberstalking” гэж тодорхой нэг этгээд муу санааны үндсэн дээр хүүхдийг удаа дараалан хорон байдлаар сэтгэл санаа болон бие махбодын дарамтад оруулахыг ойлгодог.

- Эдгээр түгээмэл гэмт хэргээс гадна хүүхдийн хувийн мэдээлэл нь цахим орчинд нээлттэй, ил тод байдаг байдал нь цахим гэмт хэргийг үйлдэх этгээдүүдэд нэн тааламжтай нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг учраас энэ асуудлыг зарим улс орон анхааран зохицуулах болсон.

- Цахим мөрийтэй тоглоомыг маш олон орон хуульчлан хориглодог.

- Түүнчлэн хүүхдүүд ухаалаг утсыг өргөнөөр хэрэглэх болсонтой холбоотойгоор маш их гэмт хэрэг, зөрчил гарч байгаа учраас гар утсаар дамжуулан хүүхдэд түгээгдэх мэдээллийг ч мөн анхааран зохицуулах болсон байна.

Үндсэндээ цахим ертөнцөд хүүхдэд нүүрлэдэг аюул, эрсдэл нь агуулгын, харилцааны, цахим худалдаатай холбоотой, мэдээллийн аюулгүй байдалтай холбоотой гэх мэт маш өргөн хүрээний олон төрлийн эрсдэл байдаг учраас цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого нь олон талт оролцогчдыг өргөн

---

[5] United Nations Children’s Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies,* 2012.

[6] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, 2011.

[7] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* page 30, 2011.

хүрээнд хамарсан цогц бодлого байх шаардлагатай байдаг.[8]

1.3. Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хэм хэмжээ, бодлого

Энэ хэсэгт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалт ба түүний хэлбэр болон бусад арга хэмжээний талаарх шаардлагатай ойлголтыг товчхон авч үзье.

Ихэнх улс орон бодит амьдрал дээр хууль бус үйлдэл нь цахим орчинд ч хууль бус гэсэн байр сууриас хандаж хууль бус агуулгыг зохицуулж байгаа ба харин улс орон бүр хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх агуулгыг өөрийн онцлогт тохируулан өөр өөр арга барилаар зохицуулдаг байна.[9]

Түүнчлэн цахим орчинд үүсэж буй ээдрээтэй асуудлуудыг шууд хуульчлан зохицуулах нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг дээдлэн үздэг зарим либерал улсуудын тухайд туйлын ярвигтай асуудал байдаг, мөн цахим орчинд хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлтэй тэмцэх нь олон талт оролцогчдыг хамруулбал илүү үр дүнтэй хэрэгждэг гэх мэт шалтгааны улмаас хуульчлан тогтоогоогүй салбарын өөрийн зохицуулалт (self-regulation), хуульчлан тогтоосон салбарын өөрийн зохицуулалт /институцлагдсан салбарын зохицуулалт/ (institutional self-regulation) мөн төрийн, салбарын болон иргэний нийгмийн оролцоотой хамтын зохицуулалт (co-regulation) хөгжингүй улсуудад идэвхтэй ашиглагдаж байна. Салбарын өөрийн зохицуулалт гэдэг нь харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийнхэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн өөрийн ёс зүйн дүрэмтэй байж, түүнийгээ үйл ажиллагаандаа баримтлан, хэрэгжүүлэн ажиллахыг ойлгодог. Салбарын өөрийн зохицуулалт нь бие даасан мэргэжлийн холбоод өөрсдийн бий болгосон ёс зүйн дүрмийг тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдүүдэд сахиулах, холбооны зүгээс хариуцлага тооцох байдлаар мөн хэрэгждэг.[10]

Энэхүү салбарын зохицуулалт нь зарим мэргэжлийн ёс зүй өндөр төлөвшсөн либерал улс оронд дан ганц тодорхой салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдүүдийн санаачилгын дагуу үүсэн бий болсон байдаг бол зарим улс оронд хуульчлан шаардах (institutional self-regulation) байдлаар бий болсон байдаг.[11]Харин хамтын зохицуулалтын хүрээнд иргэний нийгэм болон төрийн хууль сахиулах байгууллагууд хамтран цахим орчин дахь хууль бус агуулгад хяналт тавих, хуулийг хэрэгжүүлэх үйлст хамтран зүтгэдгийг ойлгодог. Ихэнх тохиолдолд энэхүү зохицуулалт нь төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр хэрэгждэг (public-private partnership).[12]

Техникийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний хүрээнд шүүгч программ ашиглах (filtering), техникийн тусламжтай агуулгын рейтинг тогтоох (rating), хор хөнөөлтэй агуулгыг шошголох (labeling), хүүхдийн насыг магадлах систем бий болгох (age verification system) зэрэг арга хэмжээ байдаг. Бид шүүгч

---

[8] Мөн тэнд,хуудас 32.

[9] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 33, 2011.

[10] Жишээ нь: Үндэсний зар сурталчилгааны хэсэг (National Advertising Division) мөн Зар сурталчилгааг хянах үндэсний зөвлөл (National Advertising Review Board)-ийг зар сурталчилгааг зохицуулах үүднээс АНУ-д бий болгосон. Эдгээр байгууллагууд нь салбарын өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд хэдийгээр гаргаж байгаа шийдвэр нь хууль ёсны биелүүлэх шаардлага биш ч хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нь шийдвэрийг маш эрэгээр хүлээн авч хэрэгжүүлдэг байна.

[11] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

[12] Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар дэлгэрэнгүйг дараах өгүүллэгээс харна уу. Ц.Цэлмэг, Байгаль орчны салбар дахь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, эрх зүйн орчны төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2013, цуврал 5 (45).

программыг ашиглахыг хуулийн хүрээнд шаардсан, дэмжсэн зохицуулалттай Япон Улсын холбогдох тусгайлсан хуулийг нарийвчлан судлахдаа энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үзэх болно.

Мөн хүүхэд ихээр цуглардаг орчин /жишээ нь: боловсролын байгууллагууд/-г бүсчлэн зохицуулах (zoning regulation) арга, хүүхдэд зориулсан тусгай сайтуудыг ажиллуулах, олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ, хүүхдэд интернэтийг зүй зохистой ашиглах талаарх мэдлэг олгох арга хэмжээ ч хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад ашиглагдаж байна.

Үндсэндээ хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад чиглэсэн арга хэмжээ нь дан ганц хуульчилсан хэм хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй салбарын, хамтын зохицуулалт, техникийн тусламжтай хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, олон нийтийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх болон боловсролын хүрээнд хэрэгжих арга хэмжээ гэх мэт өргөн хүрээнд хэрэгждэг байна.

II. Монгол УлсЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

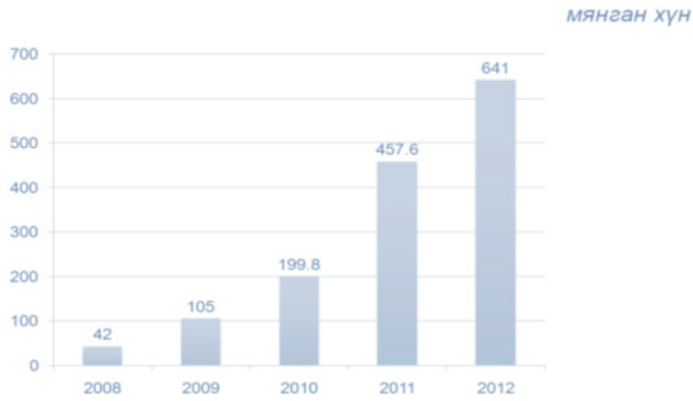
2.1. Удиртгал

Ерөнхий сайдын тэргүүлсэн Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөлийн 2010 оны 1 дүгээр тогтоолын хавсралт болох “Хүүхэд хамгааллыг бэхжүүлэх (2010-2015) стратеги”-т дурдсанаар Монгол Улсын хэмжээнд дараах төрөл, хэлбэрийн үйлдлээр зонхилон хүүхдийг үл хайхрах, хүчирхийлэх, мөлжих явдал илэрч байна. Үүнд:

- Хүүхэд эрүүл мэнд, боловсрол, халамж, бүртгэл, эрх зүйн зэрэг нийгмийн суурь үйлчилгээний гадна үлдэх, хараа хяналтгүй байх, тэдний үзэл бодлыг үл хүндэтгэх, хайхрамжгүй хандах, алагчлах үйлдлээр хүүхдийг үл хайхрах;
- Хүүхдийн бие махбод, сэтгэл санаа, бэлгийн бойжилтод зүй бус хандах, шийтгэх, дарамтлах, хурьцах үйлдлээр хүүхдийг хүчирхийлэх;
- Хүүхдийн биеийг үнэлүүлэх, хөдөлмөрлүүлэх, худалдаалах, хуурч ашиглах, золиослох үйлдлээр хүүхдийг мөлжих.

Ингэж хүүхдийг үл хайхрах, хүчирхийлэх, мөлжих явдал өнөө цагт Монгол Улсын мэдээллийн технологийн хэрэглээтэй салшгүй холбоотой болж байна. Тодруулбал, ЗГ-ын тохируулагч агентлаг болох МТШХХГ-ын бэлтгэн гаргасан

График 6. Интернэтийн бүртгэлтэй хэрэглэгчдийн тоо

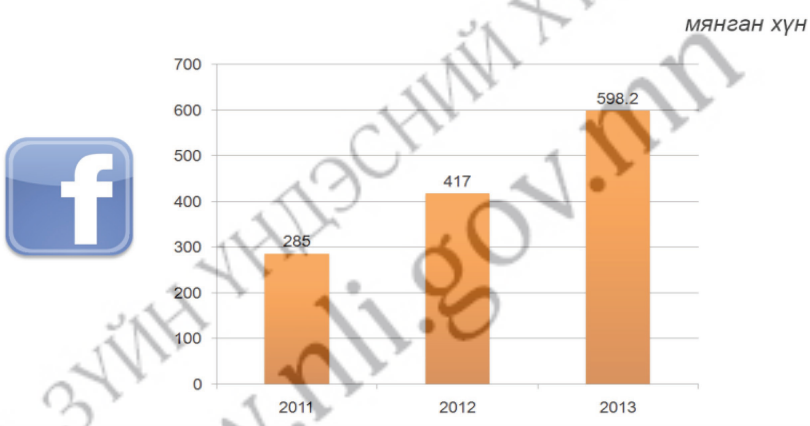


ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

“Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны салбарын хөгжлийн цагаан ном-2013”-т дурдсанаар интернэтийн бүртгэлтэй хэрэглэгчид 641 мянга болж өмнөх оноос 40%-иар өссөн бөгөөд Монгол Улсын 2010 оны хүн амын тооллогын дүнгээр хүн амын 30,6% нь интернэт ашиглаж байгаа ба хэрэглэгчдийн тоо 709.6 мянга болсон дүн гарчээ. Мөн улсын хэмжээнд 30 Гб/с буюу 2009 оныхоос 10 дахин нэмэгдсэн өндөр хурдаар дэлхийн мэдээллийн сүлжээнд холбогдсоноор Монгол Улсад гэр бүл, хүүхдүүдийн интернэт хэрэглээ өсөн нэмэгдэх болж интернэт дэх төрөл бүрийн харилцаанд оролцсоноор цахим орчин буюу интернэтэд хүүхдийг хамгаалах, зохисгүй нөлөөллөөс сэргийлэх шаардлага тулгарсаар байна.

Тухайлбал, Alexa.com[13]–н судалгаагаар Монгол Улсаас хамгийн өргөн ханддаг вэб сайтыг facebook.com тэргүүлсэн бөгөөд эхний 50 вэб сайтад насанд хүрэгчдэд зориулсан агуулгатай вэб сайт багагүй хувийг эзэлж байна. Энэхүү дүнг бусад вэб сайтын /top50.ilmci.com[14]; mn.geek-tools.org[15]/ судалгаанаас мөн харж болно.

График 8. Монгол улсаас Facebook хэрэглэгчидийн тоо



“Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны салбарын хөгжлийн цагаан ном-2013”-т дурдсанаар олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгчдийн судалгаанаас харахад 18-35 насныханы дунд “facebook” хэрэглээ өндөр байна.

БСШУЯ-ны Мэргэжлийн боловсролын газрын захиалгаар МУИС-ийн НШУС-ийн Сэтгэл судлал, сурган хүмүүжүүлэх ухааны тэнхимийн судалгааны багийн 2011 онд гүйцэтгэсэн “Мэдээллийн хэрэгслийн хүүхдийн хүмүүжилд үзүүлэх нөлөө” төслийн судалгааны тайлангийн 39 дэх талд Монгол Улсад хамгийн өргөн хандалттай вэб сайтуудын хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд үзүүлэх сөрөг нөлөөг дараах 3 төрөлд ангилжээ. Үүнд:

1. Садар самуунтай тэмцэх тухай хуулийг зөрчин үйл ажиллагаа явуулдаг вэб сайтууд аль ч насны хүүхдүүд шууд нэвтрэхүйц садар самуун агуулгыг нээлттэйгээр дэлгэн тавьсан байдаг. Эдгээр вэб сайт нь тооны хувьд их биш ч хүүхдүүдэд хангалттай хор нөлөө үзүүлэхүйц юм. Цөөн тооны вэб сайт садар самуун цэсэд нэвтрэхийн өмнө анхааруулга, санамж харуулдаг боловч энэ нь хангалтгүй юм. Цаашид энэ төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг вэб сайтад хүүхдүүд хандах боломж, нөхцөлийг хязгаарлах шаардлагатай.

[13] http://www.alexa.com/topsites/countries;0/MN ; http://www.alexa.com/topsites/countries;1/MN

[14] http://top50.ilmci.com/2010/05/top-50-sites-in-mongolia.aspx

[15] http://mn.geek-tools.org/en/top-websites

Хүүхэд зүйн үндэсний хүрээлэн www.hli.gov.mn

2. Шар мэдээ хөөцөлддөг вэб сайтууд хүүхдийн хүмүүжлийн болоод нийгмийн хариуцлагын асуудлыг огт харгалздаггүй бөгөөд нийтлэлийн тодорхой бодлогогүй юм. Мэдээллийн агуулгын ихэнх хувийг нь элдэв цуу, хов жив, гэмт хэрэг, архи, тамхи, мансууруулах бодисын хэрэглээ, этгээд, гажууд мэдээлэл зэрэг эзлэх бөгөөд мэдээллийг зөв сонгох чадамжгүй хүүхэд, өсвөр үеийг онилон нийтэлдэг. Мөн эдгээр вэб сайтын дийлэнх хэсэг нь дэд цэс байдлаар садар самуун агуулсан мэдээллийн сантай байдаг. Цаашид мэдээллийн агуулгын зааг, шалгуурыг тодорхой болгож хүүхдүүдэд сонгон үзүүлэхгүй бол тэдгээрийн оюун санаа, хүмүүжил, нийгмийн амьдралд хортой юм.

3. Нийгэмшлийн вэб сайтуудад хүүхдүүд өөрийн мэдээллийн буланг үүсгэж, хувийн мэдээллээ оруулдаг бөгөөд энэ нь тэдний аюулгүй байдалд тодорхой байдлаар аюул, занал учруулдаг. Нэгэнт тухайн хүүхдийн зураг, овог нэр, хаяг зэрэг хувийн мэдээлэл нууцлалгүй буюу нээлттэй байх нь төрөл бүрийн гэмт хэрэг, садар самуунд уруу татагдах, гэмт хэргийн хохирогч болох эрсдэлийг үүсгэдэг. Мөн зарын вэб сайтуудад төрөл бүрийн танилцах зарыг тодорхой шалгуургүйгээр байрлуулах нь биеэ үнэлэх, садар самуунд уруу татагдах зэрэг эрсдэлийг үүсгэдэг.

Дээр дурдсан сөрөг нөлөөг багасгах буюу цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахын тулд эрх зүйн болон зохион байгуулалтын үе шаттай арга хэмжээ хэрэгжүүлж, хэвшүүлэх, эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийн зүгээс цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн ухамсрыг дээшлүүлэх шаардлага тулгарч байна.

2.2. Монгол Улс дахь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт

Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх өнөөгийн Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтын түвшинг хүүхдийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой Монгол Улсын хууль тогтоомжийг түүвэрлэн судалж тодорхойлох нь нэн чухал.

- *Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль*

Цахим орчин гэдэгт интернэтийг төлөөлүүлж болох бөгөөд интернэт нь цахим орчныг дангаараа төлөөлөхгүй[16]. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэдэгт интернэт хамаарах уу гэсэн асуултад энэ чиглэлийн олон судалгааны бүтээлд интернэт нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн орчин цагийн нэг төрөл гэж үзэх хандлагатай[17] байна.

I. Харин 1998 оны 08 дугаар сарын 28-ны өдөр батлагдсан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд энэ талаар тодорхойлоогүй бөгөөд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас санаачлан боловсруулж, УИХ-аар хэлэлцсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 3.1.1-т зааснаар “хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл гэж олон нийтэд редакторласан мэдээлэл тогтмол түгээдэг хэвлэл, радио, телевиз, цахим хуудас” юм. Эндээс Монгол Улсад “цахим хуудас”-ыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл мөн гэж үзэх хандлагатай болох нь харагдаж байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3.1-т зааснаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ. Төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт /цензур/ тогтоохгүй. 3.2-т зааснаар Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэх, нэвтрүүлэх

[16] Strate, Lance (1999). “The varieties of cyberspace: Problems in definition and delimitation”. Western Journal of Communication 63 (3): 382–3.

[17] http://www.publictransportation.org/community/media/coverage/internet/Pages/WhatisInternetmedia.aspx; http://depts.washington.edu/ccce/digitalMedia/newsimpact.html.

мэдээлэлд хяналт тавих байгууллага байгуулахгүй бөгөөд ийм хяналтын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхгүй.

Шинэчилсэн төслөөс харахад Монгол Улсын хувьд цахим хуудас /вэб сайт/ нь олон нийтэд редакторласан мэдээлэл тогтмол түгээдэг бол түүнийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэж үзэх бөгөөд цахим хуудас нийтлэлд нэвтрүүлсэн зүйлийнх нь улмаас бусдын эрх, ашиг сонирхолд халдсан буюу гэм хор учруулсны төлөө хариуцлага хүлээх эрх зүйн үндэслэлтэй байна. Ингэж хариуцлага хүлээлгэх асуудал нь агуулгад хяналт /цензур/ тогтоохгүй байх заалттай зөрчилдөхгүй.

- *Зар сурталчилгааны тухай хууль*

Цахим орчин буюу вэб сайтад зар сурталчилгаа байршуулах, түгээх нь энгийн бөгөөд нийтлэг үзэгдэл болсон. 2002 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдөр батлагдсан Зар сурталчилгааны тухай хуулийн 6-р зүйлийн 6.5-д зааснаар зар сурталчилгаа бүтээх, түгээхэд дараах зүйлийг хориглоно. Үүнд:

-айдас төрүүлэх, хүчирхийлэл, садар самуунд уруу татах, түүнчлэн хүний амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд гэм хор учруулах үйлдэл, үйл ажиллагаанд хүргэж болох зар сурталчилгааг;

-хуулиар сурталчлахыг хориглосон бараа, ажил, үйлчилгээг сурталчлах.

12-р зүйлд интернэтээр түгээх зар сурталчилгааны талаар зохицуулсан бөгөөд интернэтээр түгээж байгаа зар сурталчилгаанд зар сурталчилгаа түгээгчийн нэр, хаяг, харилцах утас зэрэг хэрэглэгч холбоо тогтооход шаардлагатай бусад мэдээлэл заавал байна.

Тус хуулийн хяналтыг оюуны өмчийн улсын хяналтын алба болон Өрсөлдөөний тухай хуульд зааснаар ШӨХТГ хэрэгжүүлнэ. ШӨХТГ-ын 2012-2013 оны тайланд дурдсанаар[18] шар айрагны баяр нэрээр интернэтээр зар сурталчилгаа явуулсан зэрэг зөрчил гаргасан 49 аж ахуйн нэгжид хяналт шалгалт хийж, 28 аж ахуйн нэгжид зөрчлөө арилгах Улсын байцаагчийн албан шаардлага болон 55.250.000 төгрөгийн торгууль ногдуулж зөрчлийг арилгуулсан байна. Энд дурдаж буй зөрчлийн цаана интернэт хэрэглэгч хүүхдүүд сэтгэл санаа болон хүмүүжлийн хувьд хохирч, доголдсон байх магадлалтай.

Хүүхдүүдийн хувьд вэб сайтаар чөлөөтэй зорчих бололцоотой байгаа энэ үед зар сурталчилгааны хэлбэртэй хүчирхийлэл, садар самуун агуулгатай байнга тулгарч, түүнийг унших, үзэх зэргээр хэрэглэх орчин нэгэнт бүрэлдсэн нь дээрхээс харагдаж байна.

- *Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль*

1998 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдөр батлагдсан Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 5.1-т зааснаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр /шинэчилсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн дагуу интернэтээр/ садар самууныг сурталчлахыг хориглоно. Мөн 8.1.3-т зааснаар 18 насанд хүрээгүй хүнд эротик кино, дүрс бичлэг, бусад үзвэр үзүүлэхийг хориглоно.

- *Тамхины хяналтын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/*

2005 оны 07-р сарын 01-ний өдөр батлагдсан Тамхины хяналтын тухай хуулийн 8.1.1-т зааснаар тамхи болон тамхины үйлдвэрийн нэр, тэмдэг, түүнтэй холбоотой зураг ашиглах замаар тамхийг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл /шинэчилсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн дагуу интернэтээр/-ээр

[18] Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын цахим хуудас.
http://www.afccp.gov.mn/finance/read/8

сурталчлахыг хориглоно.

- *Эрүүгийн хууль*

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 25-р бүлэгт компьютерын мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргийг хуульчилсан. Тодруулбал, дараах үйлдлийг гэмт хэрэг болгон хуульчлах замаар хүүхдийн компьютерын мэдээллийн аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалсан байна. Үүнд:

- 226-р зүйл. Компьютерын мэдээлэл, программыг өөрчлөх, эвдэх, сүйтгэх / хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

- 227-р зүйл. Компьютерын мэдээллийг хууль бусаар олж авах /хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

- 228-р зүйл. Компьютерын мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар нэвтрэх тусгай хэрэгсэл бэлтгэх, борлуулах /хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

- 229-р зүйл. Нянтай программ зохион бүтээх, ашиглах, тараах /хөнгөн гэмт хэрэг, хүндэвтэр гэмт хэрэг/.

- *Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль*

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 4-р бүлэгт зааснаар Эрүүгийн хуулийн 25-р бүлэгт заасан Компьютерын мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг нь хөнгөн, хүндэвтэр гэмт хэрэгт хамаарах тул энэхүү гэмт хэрэгт Цагдаагийн байгууллагаас хэрэг бүртгэл, мөрдөн байцаалт явуулна.

- *"Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем"-ийн тухай*

Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн системийн тухай Засгийн газрын 2013 оны 1 дүгээр тогтоолын 2-т Монгол Улсад мэдээ, мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа цахим хуудсанд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, зохицуулах журмыг зохих хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулж мөрдүүлэх арга хэмжээ авч ажиллахыг ХХЗХ-нд даалгасан. Энэ заалт нь мэдээллийн цахим хуудсуудын агуулгыг хууль тогтоомжид нийцүүлэх, хууль бус агуулга нэвтрүүлэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой тул хүүхэд, өсвөр үеийг нийтлэл, нэвтрүүлгийн бодлого бүхий цахим орчинд байх, хамгаалагдахад нөлөөлөх юм.

- *Сайтууд дахь сэтгэгдлийн харилцааг зохицуулах журам*

ХХЗХ-ны 2013 оны 05 тоот тогтоолын хавсралтаар батлагдсан тус журмаар вэб сайтуудад иргэдийн бичсэн сэтгэгдлийг зохицуулах бөгөөд вэб сайтууд нь хэрэглэгчийн үүсгэх контент, түүнтэй холбоотой асуудлуудыг зохицуулах үүрэг хүлээнэ. Энэ хүрээнд иргэд сэтгэгдэл бичихдээ хууль зүйн болон ёс суртахууны хэм хэмжээг хүндэтгэх, вэб сайтад холбоо барих хаягаа бүртгүүлэх тул хүүхдийн хүмүүжил, төлөвшилд сэтгэгдлээс учрах хор нөлөө багасах ач холбогдолтой. Энэ хүрээнд шүүлтүүр программын асуудал тусгагдсан бөгөөд ямар төрлийн шүүлтүүрийг хэрхэн хэрэглэх асуудлыг уян хатан зохицуулсанаараа онцлогтой.[19]

- Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль

2010 оны 12–р сард Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 15.16.3-д Мэдээлэл, харилцаа холбооны чиглэлээр "Контентын" тусгай зөвшөөрөл олгох гэж нэмэгдсэн нь тоон контентын талаар зохицуулалт хийх үндэслэл болж байна.

Уг хуулийн дагуу контентын үйлчилгээний бизнест оролцогч контентын агрегатор, контентын хостингийн үйлчилгээ эрхлэгчдэд шинэ ангиллын тусгай зөвшөөрлийг ХХЗХ олгохоор заасан нь хууль бус контентыг бүтээх, түгээх

[19] http://galbaatar.blogspot.com/2011/02/blog-post.html

асуудалтай тэмцэхэд нэн чухал болсон.

- *Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага*

ХХЗХ-ны 2011 оны 08 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага" гэх журам нь харилцаа холбооны сүлжээгээр контентын үйлчилгээ эрхлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна. Тус журмын 4-р зүйлд зааснаар контентыг бүтээж, түгээх, сурталчлахад Монгол Улсын холбогдох хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг мөрдлөг болгох ба дараах 15 төрлийн болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчсөн контент бүтээх, түгээхийг хориглосон. Үүнд:

-Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 5.2, Эрүүгийн хуулийн 123 дугаар зүйлийн дагуу эротик төрлийн контентыг агуулсан, садар самууныг илэрхийлсэн;

-Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4-д заасан зүйлсийг сурталчилсан, илэрхийлсэн;

-Эрүүгийн хуулийн 86 дугаар зүйлийн дагуу үндэсний эв нэгдлийг бусниулах чиглэлээр сурталчилгаа явуулсан;

-Эрүүгийн хуулийн 178[3] дугаар зүйлийн дагуу терроризмыг сурталчилсан;

-Эрүүгийн хуулийн 179 дугаар зүйлд заасан нийтийн эмх замбараагүй байдалд өдөөн турхирсан;

-Эрүүгийн хуулийн 144 дүгээр зүйлийн дагуу шашны харгис үзэл номлолыг сурталчилсан;

-Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай

хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.2-д заасан зүйлсийг илэрхийлсэн;

-Зар сурталчилгааны тухай хуулийн 6-р зүйлийн 6.5.5, 6.5.7, 6.5.8 болон 7-р зүйл, 13.4, 13.6, 13.8, 14-р зүйл, 16-р зүйл, 17.2-д заасан зар сурталчилгаа агуулсан;

-Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 12.1, 12.2, 20.1, 21.1, 22.1, 25.1–д заасныг зөрчиж, зохиогч эсхүл эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүйгээр бүтээлийг нь ашигласан;

-Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2-д заасан согтууруулах ундаа сурталчилсан;

-Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1.6-ийн дагуу хүүхдийн хүмүүжил, ёс суртахуунд сөрөг нөлөө үзүүлсэн;

-Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 5-д заасан зүйлсийг илэрхийлсэн;

-Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.3-ийн дагуу эротик төрлийн контентыг агуулсан;

-Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 37-р зүйлийн 37.15.4-д заасан үйл ажиллагаа явуулсан /2012 оны 3-р сарын 23-ны өдрийн хорооны хуралдааны тогтоолоор нэмсэн./;

-Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3-р зүйлийн 3.6.1.2: нийгмийн сэтгэл зүй, тогтвортой байдал, хувь хүний ухамсар, ёс зүйд хөндлөнгөөс нөлөөлөхөөр оролдсон /2012 оны 3-р сарын 23-ны өдрийн хорооны хуралдааны тогтоолоор нэмсэн/.

Энэхүү журам нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Гэхдээ "Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын

ерөнхий нөхцөл, шаардлага”-ыг хэрэгжүүлэхийн тулд Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны зүгээс холбогдох бусад байгууллагыг татан оролцуулах, идэвхжүүлэхгүйгээр үр дүнгүй юм.

Тухайлбал, Оюуны өмчийн газар, Эротикийн сурталчилгаанд хяналт тавих зөвлөл, ШӨХТГ, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, ТЕГ, Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл, ЦЕГ-ын Эрүүгийн цагдаагийн газрын Цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх тасаг, Хүүхдийн төлөө үндэсний газар, ҮАБЗ-ийн Ажлын алба өөрсдийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм, журмаас гадна “Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл, шаардлага”-ыг хэрэгжүүлж ажиллах шаардлагатай байна. (Монгол Улсын нэгдэн орсон конвенцийн зөвлөмжийг хавсралтаар оруулав.)

- *Цахим тоглоомын газрын үйл ажиллагааг зохицуулах журам*

Засгийн газрын 2013 оны 12-р сарын 14-ний өдрийн 410 дугаар тогтоолын хавсралтаар хүүхэд, залуучуудыг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор ”Цахим тоглоомын газрын үйл ажиллагааг зохицуулах журам”-ыг баталсан. Энэ журамд зааснаар интернет, компьютер болон сүлжээний технологи ашиглан тоглоом тоглуулах үйлчилгээг цахим тоглоомын газар гэнэ.

Цахим тоглоомын газар дараах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон нь цахим тоглоомтой холбоотой хүүхдийн эрх зөрчигдөх, үл хайхрагдахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой болсон. Үүнд:

-орон сууцны нэг давхар, зоорины давхарт үйл ажиллагаа явуулах;

-хуулиар хориглосон мөрийтэй тоглоом (казино) тоглуулах, түүнийг зохион байгуулах, терроризм, аллага, хүчирхийлэл, садар самуун сурталчилсан тоглоом тоглуулах;

-цахим тоглоомын үйлчилгээг 12 насанд хүрээгүй хүүхдэд үзүүлэх;

-бичиг баримт, эд зүйлс барьцаалан иргэдэд үйлчлэх;

-согтуурсан болон мансуурсан иргэнд үйлчлэх;

-интернэт кафены үйл ажиллагаа явуулж байгаа газарт цахим тоглоом тоглуулах.

- *“Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл”*

Хууль зүйн яамнаас 2013 оны 10-р сард УИХ-д өргөн барьсан[20] “Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл”-ийн 26.1, 26.2, 26.3, 13.9, 7.3-р зүйлд цахим мэдээлэл, сүлжээ, цахим хэрэгсэлтэй холбоотойгоор хүүхдийн эрхийг цахим орчинд зөрчихөөс хамгаалах зохицуулалт тусгагдсан байна. Эдгээр зүйлийг дор үзүүлэв.

26.1 дүгээр зүйл.Цахим мэдээлэлд хууль бусаар халдах

1.Цахим төхөөрөмж, мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдаж мэдээллийг устгасан, гэмтээсэн, өөрчилсөн, хуулбарлаж авсан, мэдээлэл нэмж оруулсан, программ хангамж, сүлжээг ашиглах боломжгүй болгосон, хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан, эсхүл мэдээлэл хадгалагдаж байгаа төхөөрөмжийг устгасан гэмтээсэн бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.Энэ гэмт хэргийг зохион байгуулалттай гэмт бүлэг үйлдсэн бол таван жилээс арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

26.2 дугаар зүйл.Цахим мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдах программ,

[20] http://www.parliament.mn/laws/projects/256

техник хэрэгсэл бэлтгэх, борлуулах

1.Цахим төхөөрөмж, мэдээллийн хамгаалалттай сүлжээнд хууль бусаар нэвтрэх тусгай программ, эсхүл техник хэрэгслийг бэлтгэсэн, борлуулсан бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

26.3 дугаар зүйл.Хор хөнөөлт программ хангамж бүтээх, ашиглах, тараах

1.Цахим төхөөрөмжид хадгалагдаж байгаа мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр устгах, гэмтээх, өөрчлөх, хуулбарлах, мэдээлэл олж авах, программ хангамж, мэдээлэл хадгалагдаж байгаа төхөөрөмж, сүлжээг ашиглах боломжгүй болгох, хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулах зориулалттай хор хөнөөлт программ хангамжийг тусгайлан зохиосон, зориудаар ашигласан, тараасан бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

13.9 дүгээр зүйл.Хууль бусаар хүний захидал харилцааны нууцад халдах

1.Бусдын яриаг хууль бусаар техник хэрэгсэл ашиглан чагнасан, хуулбарласан, хадгалсан, эсхүл захидал, цахилгаан, цахим шуудан, мессеж, факс, илгээмж, бусад харилцаа холбооны хэрэгслээр дамжуулсан мэдээллийг зориуд олж авсан, нээсэн, хуулбарласан, хадгалсан, устгасан, бусдад дамжуулсан бол зургаан зуун мянган төгрөгөөс долоон сая төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчөөс дөрвөн зуун наян цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

7.3 дугаар зүйл.Залилах

1.Хуурах, баримт бичиг, эд зүйл ашиглаж, эсхүл цахим хэрэгсэл ашиглаж, зохиомол байдлыг зориудаар бий болгох, бодит байдлыг нуух замаар бусдыг төөрөгдөлд оруулах, эсхүл нэр хүнд, урьдын харилцааны явцад бий болсон итгэлийг урвуулан ашиглаж эзэмшигч, өмчлөгчийн эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхийг хууль бусаар авч ашиглан шамшигдуулсан бол нэг зуун дөчин мянган төгрөгөөс гучин зургаан сая хүртэл төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг зуун дөчин цагаас дөрвөн зуун наян цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг сараас таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэгч байгууллага

Монгол Улсын хувьд “Хүүхдийн эрхийн тухай” хууль 1996 оны 6-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн мөрдөгдөж байгаа бөгөөд энэ хууль бүх төрлийн орчинд хүүхдийн эрхийг төрсөн цагаас нь эхлэн 18 насанд хүртэл хамгаалахад үйлчилнэ. Тус хуулиар хүүхдийн эрх, үүргийг тогтоосон төдийгүй хүүхдийг хамгаалах үүргийг дараах этгээдэд хүлээлгэсэн. Үүнд:

- Засгийн газар;
- ИргэдийнТөлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга;
- Эцэг, эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч;
- Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага;
- Хүүхдийн эрхийг хамгаалах төрийн төв болон орон нутгийн байгууллага;

- Хүүхдийн төлөө үндэсний болон орон нутгийн зөвлөл;
- Хүүхдийг хөгжүүлэх, хамгаалах олон нийтийн байгууллага.

Эндээс харахад хүүхдийг хамгаалах үүрэгтэй этгээд олон байгаа ч тэдний зүгээс цахим орчинд хүүхдийг хэрхэн хамгаалах талаарх эрх зүйн бие даасан, боловсронгуй зохицуулалт Монгол Улсад дутагдалтай байна.

Монгол Улсад цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн дараах бодлого, хөтөлбөр хэрэгжиж байна.

- *Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого батлах тухай*

УИХ-ын 2008 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Монгол Улсын мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын хүрээний Үндэсний хөтөлбөрүүдийг шинээр болон шинэчлэн боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулахыг ЗГ-т даалгасан. Бодлогын дараах заалтууд нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахтай холбоотой байна. Үүнд:

5.3.4. Мэдээлэл, харилцаа холбооны /МХХ/ технологийн хөгжлийн бодлого:

2-р үе шат (2016 – 2021он): Стратегийн зорилт 1. МХТ-ийн салбарын программ-техник, мэдээлэл хангамж, технологи, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүү, эдийн засаг, хүний нөөцийн болон эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, шинэчлэн сайжруулна.

2021 онд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн 95 хүртэл хувьд суурин болон хөдөлгөөнт хэлбэрээр МХТ-ийн үйлчилгээг хүн бүр хүлээн авах боломжийг бүрдүүлнэ.

Бодлогын дээрх зорилт хэрэгжсэнээр хүүхэд, өсвөр үе мэдээлэл, харилцааны технологийн үйлчилгээ буюу цахим орчноос улам хамааралтай болохоор байна. Энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх зайлшгүй зүйл болохыг харуулж байна.

- *Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай*

УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын дараах хэсэг нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах гол бодлого юм. Үүнд:

3.6.Мэдээллийн аюулгүй байдал

Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах, төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг баталгаажуулах нь МАБ-ыг хангах үндэс мөн.

3.6.1.Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах;

3.6.2.Мэдээллийн бүрэн бүтэн байдал;

3.6.3.Мэдээллийн нууцлал холбооны аюулгүй байдлыг хангана;

3.6.4.Мэдээллийн хүртээмжтэй байдал бүрдүүлнэ.

Энэ хүрээнд МАБ-ын зүйл, заалт тус бүрээр хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх, хариуцах байгууллагын уялдааг тодорхойлох шаардлага тулгарч байна.

- *“Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөр*

Засгийн газрын 2005 оны 216 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөр нь мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн салбарт төрөөс баримтлах дунд хугацааны (2005-2012 он) хөгжлийн бодлого, авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхойлсон баримт бичиг юм.

ХҮҮХДИЙН ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГ www.nhrc.mn

Тус хөтөлбөр МХХТ-ийг тууштай нэвтрүүлэхэд дараах хүчин зүйлс саад болж байна гэж тэмдэглэсэн байх бөгөөд энэ хүчин зүйлс одоо ч хэвээр байгаа гэж үзэж байна. Үүнд:

-Эрх зүй, зохицуулалтын механизмууд боловсронгуй болоогүй;

-Төрийн байгууллагуудын удирдлагын шатанд МХХТ-ийн талаарх ойлголт цэгцтэй биш, ашиглалт хангалтгүй, нэгдсэн тогтолцоо бүрдээгүй;

-Энэ салбарт хөрөнгө оруулалтын нэгдмэл бодлого бүрдээгүй;

-МХХТ-ийн салбарын хүний нөөц дутагдалтай;

-Харилцаа холбооны үндсэн сүлжээний хурд, багтаамж нь өнөөгийн өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байгаа;

-МАБ-ыг хангах техник, технологи, эрх зүй, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авагдаагүй;

-Тоон ялгаа, мэдээллийн тэгш бус байдал буурахгүй байгаа;

-Боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр эрхлэлт, шинжлэх ухаан, урлаг, соёлын салбарт МХХТ-ийн хэрэглээ сул хөгжсөн;

-МХХТ улс даяар жигд нэвтрээгүй, орон нутагт МХХТ-ийн техник хангалт сул хийгдсэн.

Эдгээр хүчин зүйлсийг шийдвэрлэх нь хүүхдийг цахим орчинд үр нөлөөтэй хамгаалах чухал алхам болохоор байна.

- *Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр*

ЗГ-ын 2008 оны 284 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрийн зорилтыг хангах 3 дахь шат (2008/2009)-ны үйл ажиллагааны чиглэлийн дараах зорилт нь хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудлыг чухлаар тавьж, тодорхойлсон байна. Үүнд:

Зорилт 17. Хүүхэд, өсвөр үеийнхэн мэдээллийг эрж хайх, сонгох, боловсруулах, ашиглах, түгээх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн төр, олон нийтийн дэмжлэгийг өргөжүүлнэ.

1.Мэдээлэл, ялангуяа цахим мэдээллийн сөрөг нөлөөнөөс сэргийлэх, хүүхдийг хамгаалах сурталчилгааг өргөжүүлэх.

Хугацаа: 2008-2009

Хариуцах, хамтран хэрэгжүүлэх, дэмжих байгууллага: ХТҮГ, УМХГ, ТББ, ОУБ.

Тус зорилт хугацаандаа хэрэгжээгүй буюу зохих үр дүнд хүрээгүй болох нь энэхүү бодлогын судалгаа хийгдэх хэрэгцээ, шаардлагаас харагдаж байна. Энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг хөтөлбөр, зорилтоос бус, заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээ болох хуулиар тодорхойлж, зохицуулах шаардлагатай болохыг харуулж байна.

- *Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай (мэдээллийн аюулгүй байдал)*

Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 1-р хавсралтаар “Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр” батлагдсан бөгөөд 2-р хавсралтаар “МАБ-ыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө” батлагдсан.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, шаардагдах хөрөнгийг жил бүрийн нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл, төсөвт тусгах, хандивлагч орон, олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх зэрэг арга хэмжээ авч, хэрэгжилтийг зохион байгуулан хяналт тавьж ажиллахыг

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Сангийн сайд, ТЕГ-ын дарга, МШХХТГ-ын дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт үүрэг болгосон байна.

“МАБ-ыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-ний 2-р зорилтыг “Мэдээллийн эмзэг байдлыг бууруулах, хариу үйлдэл хийх тогтолцоог бүрдүүлэх” гэж тодорхойлсон бөгөөд тус зорилтын 4-р заалтаар “Интернэтийн аюулгүй байдлыг хангах”-аар төлөвлөсөн бөгөөд энэ чиглэлд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хугацааг “Хүүхдийг интернэтийн орчинд хамгаалах арга хэмжээг авах, эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч болзошгүй эрсдэл, аюулын талаар мэдээлэх, агуулгад хяналт хийх (2010-2015 он)” гэж тодорхойлсон.

Үүний үр дүнд хүүхэд интернэтийн орчинд аюулгүй суралцах боломж бий болно. Хариуцсан байгууллага нь МШХХТГ, МХЕГ бөгөөд шалгуур үзүүлэлт нь интернэтийн орчинд хүүхдийг хамгаалах мэдээллийн болон сурталчилгааны арга хэмжээний тоо байх юм. Ингэхдээ улсын төсвийн санхүүжилтээр 100 сая төгрөгөөр уг арга хэмжээг гүйцэтгэхээр төлөвлөсөн байна.

Энэ бол уг судалгааны сэдвийн хүрээнд шууд хамааралтай чухал зохицуулалт юм. Гэхдээ дээрх төлөвлөгөөнд хүүхдийг интернэтийн орчин буюу цахим орчинд хамгаалах арга хэмжээг тусгайлан зааж өгөөгүй бөгөөд эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч нар хэрхэн болзошгүй эрсдэл, аюулын талаар мэдээлэх, агуулгад хяналт хийх талаар заавар, зөвлөгөөг орхигдуулсан тул хэрэгжилтийг үнэлэхэд бэрхшээлтэй. Нөгөө талаар эрх зүйн зохицуулалттай хамт технологийн мэдлэг, чадвар олгох үйл ажиллагаа уялдаагүй явж байгаа байдал харагдаж байна.

III. ОЛОН УЛСЫН ХҮРЭЭН ДЭХ САНААЧИЛГА

3.1. Удиртгал

Олон улсын хэмжээнд цахим орчин дахь хүүхдийн эсрэг гэмт хэргийг зохицуулж буй хэм хэмжээ маш хязгаарлагдмал байна. Харин дэлхийн улс орнууд хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах ажлын хүрээнд хэрэгжүүлж буй бодлого, сайн туршлагуудыг харилцан солилцох мөн хууль бус агуулгыг түгээгчдийн эсрэг тодорхой үйл ажиллагаа хамтран өрнүүлэх нь нэн чухал ач холбогдолтой хэмээн үздэг учраас хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах зарим тодорхой санаачилга, хөтөлбөр, үйл ажиллагаа сүүлийн жилүүдэд идэвхтэй хэрэгжих болсон. Тиймээс эхлээд олон улсын хэмжээний эрх зүйн зохицуулалтыг цухасхан дурдаад үүний дараагаар Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” хэмээх судалгаанд олон улсын түвшинд бодлогын болон үйл ажиллагааны хүрээнд өрнүүлж буй арга хэмжээг тоймлон дурдъя.

3.2. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахтай холбоотой олон улсын зохицуулалтын тухайд Кибер гэмт хэрэгтэй тэмцэх Европын зөвлөлийн конвенц нь хүүхдийн порнограф гэдэгт хүүхдийг садар самуун байдлаар үзүүлсэн материалыг төдийгүй техник технологи ашиглан хүүхдийн дүр төрхтэй садар самуун дүрс бий болгох үйлдлийг хамруулах болсон ба хүүхдийн порнограф үйлдвэрлэсэн, түгээсэн, дамжуулсан зэрэг үйлдлийг эрүүгийн хуулийн дагуу шийтгэж байхаар заасан.[21] Олон улсын хүрээнд хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн конвенц байгаа боловч эдгээр хэм хэмжээ нь цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэж буй эрсдэл, аюул тодорхой болохоос өмнө батлагдсан учраас төдийлөн цахим орчинд

[21] Council of Europe Convention on Cybercrime.United Nations Children’s Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

хүүхдийг хамгаалах талаарх тодорхой хэм хэмжээг агуулаагүй байна.[22]

3.3. Цахим орчинд олон улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа

НҮБ-ын төрөлжсөн агентлаг болох Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага нь 2008 онд Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах санаачилгын (*Child Online Protection initiative* буюу COP) хүрээнд төрийн болон засгийн газар хоорондын агентлагууд /intergovernmental agencies/ хууль сахиулах байгууллагууд, харилцаа холбооны салбарын хувийн хэвшлийн байгууллагууд, ТББ-ын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн томоохон баг бүрдүүлэн улмаар бодлого тодорхойлогч, хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, асран хамгаалагчид, энэ салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийнхэнд зориулсан цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаарх ***цуврал зөвлөмж*** гаргасан.[23]

Түүнчлэн НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын санаачилгын дагуу 2006 онд бий болсон Интернэт засаглалын форум (*Internet Governance Forum* буюу IGF)[24] нь жил бүр төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшлийн гэх мэт бүхий л хамаарал бүхий оролцогчдыг тэгш хамруулан уулзалт зохион байгуулдаг ба энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлын талаар байнгын харилцан ярилцах, туршлага солилцох, мэтгэлцэх, энэ асуудалтай тэмцэх бодлогыг хөгжүүлэх олон улсын хэмжээний нэн чухал форум болж чадсан байна.

Ингээд доорх хүснэгтэд олон улсын байгууллагуудын цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн гол гол санаачлагууд болон улс орнуудын хамтын ажиллагааны ололт амжилтуудыг нэгтгэн харуулъя:

Байгууллага	Олон улсын хамтын үйл ажиллагаа
*Ази Номхон Далайн Эдийн Засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага (*АПЕК)[25]	2010 оны 5 дугаар сард цахим орчинд дахь аюул заналаас хүүхдийг хамгаалахын тулд АПЕК-ийн гишүүн орнуудын хууль сахиулах байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх төслийг эхлүүлсэн байна.
Европын зөвлөл[26]	Европын зөвлөл нь цахим гэмт хэрэг, бэлгийн мөлжлөг болон техник технологи ашиглан хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэх асуудалд онцлон анхаарч ажиллаж байна. Энэ хүрээнд соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх зэрэг компанит ажлууд хийгдэж байна.
НҮБ-ын Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага[27]	НҮБ-ын төрөлжсөн агентлаг болох ОУЦХБ байгууллага нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн дараах ажлуудыг хийж байна: • Өмнө дурдсан Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах санаачилга (COP)

[22] Convention on the Rights of the Child, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of children, child prostitution and child pornography.

[23] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies,* 2012.OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

[24] *Internet Governance Forum*.http://www.intgovforum.org/

[25] Asia-Pacific Economic Cooperation,(APEC).http://www.apec.org/

[26] Council of Europe.http://hub.coe.int/web/coe-portal/home

[27] The International Telecommunication Union(ITU).www.itu.int/

[28] Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн Сан (UNICEF).www.unicef.org

Хүүхэд зүйн үндэсний хүрээлэн www.nlri.gov.mn

	• ОУЦХБ байгууллагын хүрээнд Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудлын хүрээнд Зөвлөх Ажлын Хэсэг байгуулагдан ажиллаж байна. Ялангуяа уг Зөвлөх үүрэг бүхий ажлын хэсэг нь гишүүн-орнуудын төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшлийн, техникийн мэргэжилтнүүдийн төлөөлөгчдийг бүрдүүлэн маш олон ажил хийж байгаагийн нэг нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах ажлын талаарх статистик мэдээ гаргах холбогдох шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулах ажил юм.
Эдийн засаг хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага	2009 онд ЭЗХАХБ-ын Мэдээллийн аюулгүй байдал ба хувь хүний нууцлалын асуудлыг хариуцан ажилладаг Ажлын хэсэг нь цахим орчинд хүүхдэд учирч буй эрсдэлийг тодорхойлох, улс орнуудын авч хэрэгжүүлж буй бодлогыг судлан улмаар бодлогын зөвлөмж боловсруулах зорилго тавин хөтөлбөр эхлүүлэн ажиллаж байна.
ЮНИСЕФ[28]	НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Судалгааны төв нь цахим ба цахим бус орчин дахь хүүхдийн эсрэг бэлгийн мөлжлөгийн талаарх судалгааг эхлүүлэн гүйцэтгэж байна.

/Эх сурвалж: ЭЗХАХБ-ын “Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах нь” судалгаа, хуудас 40. (Initiatives for international co-operation by intergovernmental organizations)/

Дээрх бодлого, хөтөлбөрүүдээс гадна олон улсын хэмжээнд хэд хэдэн амжилттай бодит хамтын үйл ажиллагаанууд өрнөж байна. Цахим сайт дахь хууль бус агуулгын талаар харилцан мэдээлэл өгөх, хамтран хууль сахиулах зорилгоор улс хоорондын шуурхай INHOPE сүлжээг бий болгосон.[29] Мөн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлаарх сайн туршлага солилцох улс хоорондын мэдээлэл солилцох INSAFE сүлжээ бий болжээ.[30] Цаашлаад Европын Холбооны санаачилгаар олон улсын хэмжээнд Дэлхийн аюулгүй интернэтийн өдрийг зарлан тэмдэглэх болсон нь олон улсын хэмжээнд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг онцгойлон анхаарч ухамсар хандлагыг дээшлүүлэхэд нэн чухал алхам болсон. Шүүгч программ гэх мэт техник технологийн стандартыг ч олон улсын түвшинд нэгдсэн стандартад байлгах асуудлын хүрээнд төсөл хөтөлбөр хэрэгжиж байна.[31]

IV. ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА

4.1. Япон Улсын эрх зүйн зохицуулалт

4.1.1. Удиртгал

Сүүлийн жилүүдэд интернэт хэрэглээ нэмэгдэж, насанд хүрээгүй буюу 18 насанд хүрээгүй этгээдүүд олон нийтийн харилцаа холбооны сүлжээг ашиглах нь улам бүр нэмэгдсээр байна. 2007 онд Япон Улсын Засгийн газраас тохиолдлын аргаар сонгон авсан 3000 сурагчдын дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд персонал компьютероор дамжуулан бага ангийн сурагчдын 58%, дунд ангийн сурагчдын 69%, ахлах ангийн сурагчдын 75%, гар утсаараа дамжуулан бага ангийн сурагчдын 27%, дунд ангийн сурагчдын 56%, ахлах ангийн сурагчдын 96% нь интернэт идэвхтэй ашиглаж байгаа[32] гэсэн бол 2012 онд Засгийн газраас явуулсан судалгаанаас үзэхэд персонал компьютер ашиглан бага ангийн сурагчдын 94,5%, дунд ангийн

[29] International Assosiation of Internet Hotlines.http://www.inhope.org/gns/home.aspx

[30] Safer Internet Centers.http://www.saferinternet.org/

[31] United Nations Children’s Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies,* 2012.OECD,Recommendation of the OECD Council, *Report on risks faced by children online and policies to protect them,* page 41, 2011.

[32] インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議、2009年「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、ｐ.1

сурагчдын 96,1%, ахлах ангийн сурагчдын 98,2%, гар утсаараа дамжуулан бага ангийн сурагчдын 40,8%, дунд ангийн сурагчдын 75,3%, ахлах ангийн сурагчдын 95,4% нь интернэт идэвхтэй ашиглаж[33] байгаа гэсэн судалгааг хийсэн байна.

Нөгөө талаараа интернэт дэх насанд хүрээгүй этгээдэд үзүүлж болохгүй, бие махбод болон оюун ухаанд сөргөөр нөлөөлөхүйц мэдээлэл улам бүр нэмэгдсээр байна. Үүний улмаас олон эцэг эхчүүдэд насанд хүрээгүй этгээдийн интернэт хэрэглээтэй холбоотойгоор “сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэл олж авах, үүний улмаас гэмт хэрэгт холбогдож болзошгүй” гэх зовинол нь улам бүр сэтгэл түгшээсэн асуудал болжээ. Тухайлбал 2008 онд гэхэд танилцах сайтаар дамжуулан 724 насанд хүрээгүй этгээд гэмт хэргийн хохирогч болсны ихэнх тохиолдол нь гар утсаараа интернэт ашигласан байжээ. Мөн танилцах сайтаас бусад сайтаар дамжуулан 792 насанд хүрээгүй этгээд гэмт хэргийн хохирогч болсон байна[34]. Нэгэнт төрийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдүүд болон иргэдийн интернэт хэрэглээг бууруулах боломжгүй болсон тул цахим орчинд аль болох тэдгээрийн эрх зөрчигдөхгүй байх, аюулгүйгээр интернэт хэрэглэх боломжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг авах зайлшгүй шаардлага тулгарсан билээ.

Иймд 2008 оны 6 дугаар сарын 11-нд Япон Улсын парламентийн дээд танхимаас “Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэт хэрэглээний орчинг бүрдүүлэх тухай хууль”[35] /цаашид “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хууль” гэх/ батлан гаргажээ. Уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Энэ хууль нь интернэтийн орчинд насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл цацагдаж байгаа нөхцөлийг үндэслэж, насанд хүрээгүй этгээдүүдийг интернэтийн зохистой хэрэглээнд сургах чадварыг олгоход шаардлагатай арга хэмжээг авахын зэрэгцээ насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг /filtering software/ хөгжүүлэх болон дэлгэрүүлэх, түүнээс гадна насанд хүрээгүй этгээд интернэт ашиглаад сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл олж авах, үзэх боломжийг аль болох багасгах арга хэмжээг авснаар насанд хүрээгүй этгээд амар тайван, аюулгүйгээр интернэт хэрэглэх, насанд хүрээгүй этгээдүүдийн эрхийг хамгаалах зорилготой” гэж заасан. Энэхүү зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийг зохицуулах хууль нь гар утас үйлдвэрлэгч болон интернэтийн холболт үйлчилгээ үзүүлэгчтэй сөрөг нөлөөтэй мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг зэрэг олон төрлийн зохицуулалтыг хуульчилсан. 2007 оны 9 дүгээр сард Засгийн газраас түүврийн аргаар 30.000 хүний дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд интернэтийн сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийг зохицуулах тухайд “зохицуулах ёстой”, “зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай” гэж нийт оролцогчдын 90.9% нь хариулсан бөгөөд орчин үед дэлхий дахинд ч интернэтийн хэрэглээг зохицуулах ёстой гэсэн хандлага эрчимтэй өрнөж байна[36].

4.1.2. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт

1. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль

---

33 内閣府政策統括間（共生社会政策担当）、2013年「平成24年度青少年のインターネット利用環境実態調査」報告書、ｐｐ.11-14http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h24/net-jittai/pdf-index.html

34 インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議、2009年「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、ｐ.2

35 青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成二十年六月十八日法律第七十九号）http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20HO079.html

36 内閣府政府広報室、2007年「有害情報に関する特別世論調査の概要」、ｐ。7 http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h19/h19-yugai.pdf

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд насанд хүрээгүй этгээдийг амар тайван, аюулгүйгээр интернэт ашиглах орчныг бүрдүүлэх бодлоготой холбогдуулан дараах үндсэн зорилтуудыг тусгажээ:

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээдэд өөрт нь интернэтийг зохистой ашиглах чадварыг эзэмшүүлэх;

Хоёр. Насанд хүрээгүй этгээд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл олж авах боломжийг интернэт ашиглах үед аль болох бага байлгах;

Гурав. Интернэт нь өргөн тархсан онцлогтой учир иргэдэд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээг өөрсдийн хүслээр зохицуулах чухал үүргийг ногдуулж, улс болон орон нутгаас түүнийг нь дэмжих гэсэн гурван үндсэн зарчмыг баримталдаг. Мөн улс болон орон нутгийн захиргаа; холбогдох үйл ажиллагаа явуулж буй бизнес эрхлэгч, асран хамгаалагч нарт ч дээрх хуулиар тодорхой үүргүүдийг ногдуулсан[37]. Улсаас дээр дурдсан үндсэн зарчимд суурилсан үүргүүдэд үндэслэн Засгийн газарт “Интернэтийн орчинд насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн эсрэг бодлого, орчныг бүрдүүлэх хороо”-г байгуулж, “Насанд хүрээгүй этгээд аюулгүй интернэт хэрэглэх бодлоготой холбоотой үндсэн төлөвлөгөө[38]”-г баталж насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээлгэсэн. Мөн улс болон орон нутгийн захиргааны байгууллага нь интернэтийг зохистой хэрэглэх боловсролыг дэмжих болон гэр бүлийн орчинд насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг ашиглах ашиглалтыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон арга хэмжээг авч, интернэтийн зохистой хэрэглээг олон нийтэд сурталчлах, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээг авах ёстой. Түүнчлэн энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулагч олон нийтийн байгууллага, аж ахуйн нэгжид төрөөс шаардлагатай дэмжлэгийг үзүүлдэг байна.

Энэ төрлийн бизнес эрхлэгчид ч зохистой хэрэглээний талаар олон нийтэд сурталчлах, соён гэгээрүүлэх ажлыг явуулах үүрэгтэй бөгөөд үүнээс гадна сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүх үйлчилгээг үзүүлэх үүрэгтэй.

Хүүхдийг асран хамгаалагч нь гэр бүлийн орчин дахь боловсролоор дамжуулан интернэт дэх хүүхдийн эрхийг хамгаалах үүргийг хүлээж байдаг. Цаашлаад Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг сайжруулах, ашиглах, дэлгэрүүлэх зорилгоор шүүгч программ хөгжүүлэгч “Шүүгч программ хөгжүүлэгч байгууллага”-ын бүртгэлийн тогтолцоог бий болгосон[39].

Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл /Harmful information/

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэдэг нь интернэт ашиглан олон нийтэд хүргэх мэдээлэл /сонсох мэдээлэл мөн хамаарна./ насанд хүрээгүй этгээдийн цогц хөгжилд илтэд сөргөөр нөлөөлөх зүйл” гэж тодорхойлсон бөгөөд тухайлбал дараах мэдээллүүд хамаарна.

Нэг. Гэмт хэрэг эсхүл Эрүүгийн хууль тогтоомжид заасан үйлдлийг шууд болон илтэд даалгах, хамтран оролцуулах, эсхүл татан оролцуулах, мөн амиа хорлоход шууд болон илтэд уруу татсан агуулга бүхий мэдээлэл;

Хоёр. Хүний бэлгийн харьцаа мөн садар самууныг илтгэсэн зураг, түүнээс

[37] “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль”, 3 дугаар зүйл.

[38] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

[39] “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль”, 24-29 дүгээр зүйл.

гадна илтэд бэлгийн дур хүслийг өдөөсөн, сэргээсэн /stimulus/ мэдээлэл;

Гурав. Амиа хорлох, цээрлэл, хүчирхийллийн өнгө аяс бүхий зураг түүнээс гадна илтэд харгислалын агуулга бүхий мэдээлэл юм.

Дээрхийг тоймловол **нэг дэх хэсгийн мэдээлэл** бол гэмт үйлдэл болон хууль бус үйлдэлд татан оролцуулах зорилготой бохир сайт болон амиа хорлох үйлдлийг сурталчилдаг сайт, **хоёр дахь хэсгийн мэдээлэл** нь бэлгийн харьцааны талаар илэрхийлэх насанд хүрэгчдийн сайт, **гурав дахь хэсгийн мэдээлэл** нь насанд хүрээгүй этгээдүүдэд хүчирхийлэл, харгислалыг сурталчлах зорилготой мэдээллийг зохицуулах зорилготой. Гэмт хэрэгт татан оролцуулах, амиа хорлохыг сурталчлах, насанд хүрэгчдэд зориулсан мэдээлэл, хүчирхийллийг илэрхийлэгч үйлдлүүд нь нийгмийн эсрэг аюул бүхий асуудал учир ийм төрлийн мэдээллийг хууль тогтоогчийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэлд тооцон хуульчилсан байна.[40]

Харин анх дээрх хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж байх үед Ардчилсан намаас “сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэл” гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлж байжээ.

Нэг. Бэлгийн харьцаа болон ёс бус зураг, түүнээс гадна бэлгийн дур хүслийг өдөөсөн, сэргээсэн агуулга бүхий мэдээлэл бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийн хүйсийн үнэлэмжид илтэд муугаар нөлөөлөх зүйл;

Хоёр. Хүн алах, гэмтэл учруулах, хүчирхийлэл үйлдэх, цээрлүүлэх зэрэг агуулга бүхий зурагт хуудас, түүнээс гадна харгис үйлдэл бүхий агуулгатай мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдэд илтэд харгислал төлөвшүүлэх зүйл;

Гурав. Гэмт хэрэг эсхүл Эрүүгийн хуульд заагдсан үйлдэл, амиа хорлох мөн биеэ үнэлэх, гэмт хэрэг захиалах, гэмт хэрэг үйлдэхэд сургах зураг, түүнээс гадна гэмт хэргийн агуулга бүхий мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг илтэд гэмт хэрэгт өдөөн хатгах зүйл;

Дөрөв. Хар тамхи, мансууруулах бодис хэрэглэх, өөртөө гэмтэл учруулах түүнээс гадна өөрийн оюун санаа, эрүүл мэндэд хохирол учруулах агуулга бүхий мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг илтэд эдгээр үйлдэлд татан оролцуулах зүйл;

Тав. Насанд хүрээгүй этгээдийг гадуурхах мэдээлэл, тухайн насанд хүрээгүй этгээдийн сэтгэцийн мэдрэлд илтэд нөлөөлөх эрсдэлтэй зүйл;

Зургаа. Гэрээсээ явах, мөн уг үйлдлийг үйлдэх сэдлийг төрүүлэхэд чиглэгдсэн мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг тэнүүчлэл, мөн хүүхдийн биеэ үнэлэх гэмт хэрэгт илтэд уруу татсан зүйлс байна[41].

Дээрх төсөлд тусгагдсан мэдээлэл нь хууль батлагдахад өөрчлөгдсөн бөгөөд хуулийн үндсэн зохицуулалттай харьцуулахад мансууруулах бодисын талаарх мэдээлэл, өөртөө гэмтэл учруулахад турхирсан мэдээлэл, хүүхдийг сургуульд нь гадуурхахтай холбоотой мэдээлэл, биеэ үнэлэх мэдээлэл зэрэг зохицуулалтын зүйл болж байсан мэдээлэл олон байсан. Харин Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэж “Насанд хүрээгүй хүүхдийн бүрэн бүтэн хөгжилд илтэд хохиролтой зүйл” заасан нь төсөлд тусгагдсан шиг хэт нарийвчлан нэг бүрчлэн жагсаалтын маягаар зохицуулах нь түүнд багтаагүй өөр төрлийн мэдээлэл орхигдох эрсдэлтэй гэж үзэн ерөнхийлөн томьёолсон онцлогтой. Мөн нөгөө талаараа хуульд ерөнхийлөн зохицуулахын сацуу жишээ болгон нийтлэг гурван мэдээллийн талаар тусгасан нь шүүх эсхүл

[40] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、ｐ.7

[41] 民主党「子供が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備などに関する法律案」、http://www.dpj.or.jp/news/files/kodomonethouan.pdf

эрх бүхий байгууллага тухайн үйлдэл, мэдээлэл нь жишээ болсон гурван нөхцөлд тохирч байгаа эсэх, хэрэв тохирохгүй бол насанд хүрээгүй этгээдийн бүрэн бүтэн хөгжилд сөргөөр нөлөөлөх эсэхийг нь үнэлэх замаар нээлттэй хуульчилсан нь аль болох насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг өргөн хүрээнд хамгаалах, нөгөө талаар Үндсэн хуульд нийцүүлэн тайлбарлах боломжийг олгож өгсөн зохицуулалт юм.[42]

Сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамж /Filtering software/

"Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах" хуульд "Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэх болон дэлгэрүүлэх" гэж зорилгодоо дурдсан нь насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг хамгаалах үндсэн арга нь мэдээллийг шүүгч программ хангамж ашиглах юм. Тодруулбал насанд хүрээгүй этгээдийн асран хамгаалагч нь насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч үйлчилгээг ашиглахгүй гэж хүсэлт гаргаснаас бусад тохиолдолд гар утас үйлдвэрлэгч, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч нь интернэт холбуулж буй үйлчлүүлэгчийн хүсэлтээр, интернэт холболт ашигладаг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч нь шүүгч программ ашиглахад хялбарчилсан механизмыг суурилуулж, тухайн бүтээгдэхүүнийг борлуулах үүргийг тус тус хүлээдэг. Мөн эдгээрээс бусад шүүгч программ хангамж үйлдвэрлэгч нь шүүгч программыг хөгжүүлэх үүрэг, серверийн админ нь тусгайлан тогтоосон тохиолдолд насанд хүрээгүй этгээд үзэхээс урьдчилан сэргийлэх механизмыг авах ёстой зэрэг үүргүүдийг хуульд заасан. Дээр дурдсан үүргүүдийн зөрчлийн тухайд ямар нэгэн хариуцлага байхгүй боловч бодит байдалд давуу эрхтэй байгаа захиргааны албан хаагч нь тухайн үүрэг хүлээсэн этгээдүүдэд шаардлага хүргүүлэх боломжтой.[43]

Шүүгч программ гэдэг нь хүүхдэд үзүүлэхийг хүсэхгүй байгаа танилцах сайт, насанд хүрэгчдийн сайт, хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл бүхий сайтыг интернэт холболт нь блоклох төхөөрөмж юм. Энэхүү шүүгч программыг дараах гурван аргаар ашигладаг.

Нэг. Хоосон жагсаалтын арга /white list/ буюу хүүхдийн хувьд аюулгүй гэж бодож байгаа сайтыг л зөвхөн нээх бөгөөд түүнээс бусад сайтыг блоклож байхаар тохируулах арга;

Хоёр. Хориглосон жагсаалтын арга /block list/ буюу танилцах сайт болон насанд хүрэгчдийн сайт гэх мэт хүүхдийн хувьд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг агуулах бүхий л сайтыг блоклож байхаар тохируулах арга;

Гурав. Ашиглалтын цагийг хязгаарлах арга буюу хүүхэд нь ганцаараа шөнийн цагаар интернэт ашиглахгүй байх буюу шөнөөс өглөө хүртэл интернэт ашиглах боломжгүй байхаар тохируулах арга юм.[44]

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль батлагдаж 2009 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хойш 18 нас хүрээгүй этгээд нь шинээр гар утас болон PHS сүлжээгээр интернэт ашиглах тохиолдолд **<u>заавал шүүгч программыг ашиглах ёстой</u>** болсон бөгөөд асран хамгаалагчийн хүсэлтээр түүнийг цуцалж болно. Үүний зэрэгцээ дээрх хугацаанаас эхлэн компьютер үйлдвэрлэгч болон интернэтийн холбох төхөөрөмж үйлдвэрлэгч нь шүүгч программыг ашиглахад хялбар байхаар худалдаалж байна.

Хууль тогтоогчийн хүсэл ба үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулахад ийм төрлийн

[42] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、ｐ.8
[43] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、ｐ.5
[44] 「青少年インターネット環境整備法について」、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/seibi_law/#a2

хуультай улсуудын хувьд тулгарч буй бэрхшээл нь Үндсэн хууль дахь хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл авах эрхийг зөрчиж байна гэх хандлага байдаг байна. Энэ асуудал нь Япон Улсыг мөн тойрч гараагүй бөгөөд Япон Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Цугларах, эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг баталгаажуулна” гэх заалтыг зөрчиж, хүүхдийн чөлөөтэйгөөр мэдээлэл хүлээн авах, цуглуулах эрхийг хязгаарласан ноцтой зөрчил гэж үзэн Гифү мужийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж[45] байжээ. Харин Гифү мужийн шүүхийн шүүгч Ито Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэх шийдвэр гаргасан бөгөөд тэрээр тайлбартаа дараах үндэслэлийг дурджээ.

“Насанд хүрээгүй этгээд гэж ерөнхийд нь авч үзвэл бие махбод болон, оюун санааны хувьд, бие даан шийдвэр гаргах чавдар нь бүрэн төлөвшөөгүй бөгөөд сөрөг мэдлэг, мэдээллийн нөлөөнд харьцангуй өндөр эрсдэлтэйгээр автах этгээд тул насанд хүрсэн этгээдтэй адил хэмжээнд мэдэх эрхийг нь хамгаална гэдэг нь учир дутагдалтай. Тиймээс насанд хүрээгүй этгээдийн мэдэх эрхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоож, тухайн хязгаарлалтаар дамжуулж насанд хүрээгүй этгээдийн оюун санааны хөгжлийг гаднын сөрөг зүйлээс хамгаалах шаардлагатай. Иймд тодорхой хязгаарлалт тогтоож байгаа нь насанд хүрээгүй этгээдийг гаднын нөлөөллөөс хамгаалж байгаа учир Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэхгүй”[46] хэмээн тайлбарлажээ. Хууль тогтоогчдын хувьд ч энэхүү хуулийг батлахдаа насанд хүрээгүй этгээдийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрхийг бага хэмжээнд хязгаарлах, төрийн зүгээс бус иргэдэд энэхүү нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эрхийг олгох байдлаар хуульчилжээ. Мөн эцэг эхэд нь хүүхдийн интернэт холболтод шүүгч программ хангамж суулгах талаар татгалзах эрхийг нь олгосон бөгөөд тухайн эцэг эх нь шаардлагагүй гэж үзвэл хүүхэд өөрийн хүссэн мэдээллийг интернэтээс үзэх боломжтой.

Ерөнхийдөө Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль 2008 онд батлагдсанаас хойш даруй 6 жилийн хугацаа өнгөрч насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн хэрэглээний орчинд асар олон өөрчлөлт гарсан. Олон нийтийн болон иргэдийн хамтын ажиллагаа сайжиран улмаар төр болон олон нийтийн зүгээс олон арга хэмжээг авч байгаа ч интернэтийн хэрэглээг дагасан насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн хэмжээ тэдийлөн буурахгүй байна. Түүнчлэн өндөр хүчин чадалтай гар утас буюу ухаалаг утас /Smart phone/, таблет зэрэг олон төрлийн интернэтэд холбогддог бүтээгдэхүүн олширч, олон төрлийн утасгүй сүлжээгээр хүүхдүүд цахим ертөнцтэй холбогдож байна. Тиймээс насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн зохистой орчныг бүрдүүлэх гол арга болж байсан шүүгч программ хангамжийн тухайд хууль батлагдах үетэй харьцуулахад харьцангуй өргөн дэлгэрсэн ч шүүгч программ хангамжийг ашиглахгүйгээр гар утсаараа интернэтэд холбогддог хүүхдүүд олон байгаа юм.

2. Хүүхэд биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль[47]

1998 онд “Хүүхэд биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль” батлагджээ. Энэ хууль нь хүүхдийн эрхийг илтэд зөрчих садар самууныг сурталчилсан болон хүүхдийг садар самуун, биеэ үнэлэх үйлдлээс сэргийлэх, эрүүгийн хариуцлага ногдуулах, хүүхдийн эрхийг хамгаалах үндсэн зорилготой. “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн

[45] 最判平元・9・19型集43巻8号785項

[46] 伊藤正巳『(弘文堂、1995) 憲法(第三版)』p.318

[47] 児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（平成十一年五月二十六日法律第五十二号）http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO052.html

хэрэглээг зохицуулах тухай” хууль нь насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэж юу болох, ямар арга хэмжээ авч урьдчилан сэргийлэх, насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн орчинг бүрдүүлэх зорилготой бөгөөд хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулаагүй. Харин “Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага хүлээлгэх болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай” хуулиар интернэтээр насанд хүрээгүй этгээдийн порно бичлэг тараасан, бичлэг үйлдсэн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуулиар хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллээс урьдчилан сэргийлэх, шүүгч программ хангамжийг дэлгэрүүлэх зүйлсийг хуульчилж, аль болох насанд хүрээгүй этгээд нь биеэ үнэлэх, порно бичлэг үзэх боломжгүй байхаар интернэт дэх шүүгч программыг ажиллуулж, гар утас, компьютер, интернэтийн холболтын төхөөрөмж үйлдвэрлэгч нарт аюулгүй байдал хангасан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын серверийн админ нь шүүгч программыг ажиллуулах, хөгжүүлэх үүргийг хүлээлгэсэн.

Мөн энэхүү хуулиар насанд хүрээгүй этгээд биеэ үнэлсэн бол 5-аас дээшгүй жил хорих ял, мөн 3 сая иенээс ихгүй иенээр торгох ял ногдуулна.[48] Гэхдээ энэ хуульд зааснаар 18 насанд хүрээгүй этгээдийг хүүхэд гэж тодорхойлсон байна. Харин хүүхдийн порно бичлэгийг тараасан этгээдэд 3 жилээс дээшгүй хорих ял, мөн 3 сая иенээс ихгүй иенээр торгох ял ногдуулна.[49] Мөн Япон Улсад хүүхдийн үйлдсэн гэмт хэрэгт ял ногдуулах тусгай журмыг 1948 онд батлагдсан “Насанд хүрээгүй этгээдийн хууль”[50]-иар зохицуулж байна.

3. Насанд хүрээгүй этгээдийг хамгаалах, сурган хүмүүжүүлэх журам

Япон Улсад бүх хот, тосгон, засаг захиргааны нэгжүүд “Насанд хүрээгүй этгээдийг хамгаалах, сурган хүмүүжүүлэх журам[51]”-тай байдаг. Хэдийгээр бүх засаг захиргааны нэгжүүд дүрэмтэй байдаг ч зохицуулж буй харилцаа нь харилцан адилгүй байдаг байна. Түүхээс үзвэл 1948 онд тухайн үеийн Ибараки муж буюу одоогийн Чикүсэйки хотын дарга нь журам гаргаж “18 насанд хүрээгүй этгээд оройн 22 цагаас үүрийн 4 цагийн хооронд гадагшаа гарах тохиолдолд асран хамгаалагчийг дагуулж явах ёстой” гэж зааснаас эхэлжээ. Уг дүрэм нь 1970-аад он хүртэл насанд хүрээгүй этгээдэд худалдаж болохгүй ном, сонин, сэтгүүл болон номын санд байршуулах ном зэрэг зүйлсийг зохицуулж байсан бөгөөд 1976 оноос автомат худалдааны машинаар борлуулах бүтээгдэхүүнд хязгаарлалт хийх,[52]насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг хязгаарлаж байсан. 2008 онд “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль” батлагдсанаар дээрх дүрмүүд нь интернэт дэх насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг хянах, интернэт кафенуудын шүүгч программ хангамжийн ажиллагаа, түүнд дэмжлэг үзүүлэх зэрэг нарийвчилсан хэрэгжилтийг зохицуулж байна.

1.1.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэгч байгууллага

[48] “Хүүхэд биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль” 4 дүгээр зүйл.

[49] “Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль” 7 дугаар зүйл.

[50] 少年法（昭和二十三年七月十五日法律第百六十八号）
http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO168.html

[51] 青少年保護育成条例

[52] http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%9D%92%E5%B0%91%E5%B9%B4%E4%BF%9D%E8%AD%B7% E8%82%B2%E6%88%90%E6%9D%A1%E4%BE%8B

1. Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлого ба үндсэн төлөвлөгөө

“Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль”-ийн хоёрдугаар бүлэгт “Үндсэн төлөвлөгөө”-ний талаар хуульчилсан бөгөөд 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэгт “Хүүхэд залуучуудын боловсролыг дэмжих хуулийн 26 дугаар зүйлд заасан Хүүхэд, залуучуудын боловсролыг дэмжих зөвлөл нь насанд хүрээгүй этгээд аюулгүйгээр интернэт ашиглах орчныг бүрдүүлэх бодлоготой холбогдсон үндсэн төлөвлөгөөг батлах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авна” гэж заасны дагуу 2009 онд Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн эсрэг бодлого, орчныг бүрдүүлэх зөвлөлөөс “Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлогын үндсэн төлөвлөгөө”[53]-г баталжээ. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд зааснаар үндсэн төлөвлөгөөнд дараах зүйлсийг тусгахаар заасан байна.

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн аюулгүй хэрэглээг бий болгох бодлогын үндсэн чиглэл;

Хоёр. Интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгох боловсролын болон соён гэгээрүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх бодлого;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн чанарыг дээшлүүлэх, хэрэглээнд дэлгэрүүлэх бодлого;

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгоход иргэд, олон нийтийн байгууллагын дэмжлэг, бодлого зэрэг юм.

Эдгээрийг нэг бүрчлэн дэлгэрүүлэн авч үзвэл *Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох үндсэн чиглэлийн* хүрээнд дараах үндсэн ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээд бие даан интернэт ашиглах боловсрол болон соён гэгээрүүлэн ажиллагааг нийгэм даяар хэрэгжүүлэх;

Хоёр. Асран хамгаалагчид нь насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээнд хяналт тавих, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг өрнүүлэх;

Гурав. Интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуйн нэгжүүдийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхгүй байх арга хэмжээ авах;

Дөрөв. Иргэдийн зүгээс интернэтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн өөрсдийн санаачлагыг идэвхжүүлж, дэмжих арга хэмжээг авч байна.

Хоёр дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *Интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгох боловсролын болон соён гэгээрүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Сургуулийн боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг идэвхжүүлэх бөгөөд сургуулийн зүгээс 1. Мэдээллийн ёс зүйн боловсрол олгох; 2. Мэдээллийн ёс зүйн сургалт орох зааварлагчийг чадавхжуулах; 3. Сургууль дахь соён гэгээрүүлэх ажиллагааг эрчимтэй өрнүүлэх; 4. Интернэт дэх бусдыг гадуурхах үйлдлийн эсрэг арга хэмжээг авах зэрэг ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.

Хоёр. Нийгмийн боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг эрчимжүүлэх хүрээнд 1. Орон нутаг, олон нийтийн байгууллага, аж ахуй эрхлэгчдэд боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх; 2. Портал сайтууд мэдээлэл нь ойлгомжтой бөгөөд шуурхай мэдээллийг түгээх зорилт багтаж байна.

---

[53] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

Гурав. Гэр бүл дэх боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааны хүрээнд 1. Гэр бүлийн дүрмийг бий болгож, гэр бүлийн зүгээс дэмжлэг үзүүлэх; 2. Насанд хүрээгүй этгээдүүдийн хөгжилд нийцсэн асран хамгаалагчийн хариуцлагыг ойлгуулах.

Дөрөв. Боловсролын үр дүнд тохируулан арга барилыг өөрчлөх, олон нийтэд таниулах судалгааг дэмжих зорилтын хүрээнд 1. Боловсролын үр дүнг үнэлж хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх; 2. Асран хамгаалагчдын боловсрол, мэдлэгийг дээшлүүлэх.

Тав. Иргэдийн идэвхийг дээшлүүлэх хүрээнд 1. Нийгмийг хамарсан арга хэмжээ, мэдээллийг түгээх; 2. Интернэт хэрэглэгч, үйлчилгээ үзүүлэгчид чиглэсэн дэмжлэгийг үзүүлэх.

Гурав дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн чанарыг дээшлүүлэх, хэрэглээнд дэлгэрүүлэх бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Үйлчилгээ үзүүлэгчдийн шүүгч программ хангамжаар үйлчлэх үүргийг заавал хэрэгжүүлж, асран хамгаалагчид тайлбарлаж таниулах ажиллагааг эрчимжүүлэх;

Хоёр. Гар утас болон PHS дэх шүүгч программыг өндөр түвшинд хөгжүүлэх;

Гурав. Шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх;

Дөрөв. Шүүгч программ хангамжийг бүх нийтээр хэрэглэх боловсролыг олгох:

Тав. Шүүгч программ хангамжийн хэрэглээний түвшинг тогтмол судалж байх.

Дөрөв дэх үндсэн төлөвлөгөө болох *Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгоход иргэд, олон нийтийн байгууллагын дэмжлэг, бодлогын* хүрээнд

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээд нь интернэтийг зохистой хэрэглэх чадварыг суулгах үйл ажиллагааг дэмжих;

Хоёр. Вэбсайт ажиллуулагчдын зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авах системийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбогдон үүссэн иргэний хэргийн маргааныг шийдвэрлэх ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх;

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдэд интернэтээс үүссэн асуудалд зөвлөгөө өгөх ажилд дэмжлэг үзүүлэх;

Тав. Бусад интернэтийг зохистой ашиглах орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн ажиллагаа.

Тав дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *дээрхээс бусад насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Цахим гэмт хэргийн эсрэг авах арга хэмжээг чангатгах;

Хоёр. Хууль бус, сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг устгах шуурхай арга хэмжээг авах;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдийн нэр төрд халдахаас сэргийлэх;

Дөрөв. Төөрөгдүүлсэн и-мэйлээс зайлсхийх бодлого зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.[54]

[54] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、ｐｐ.3-18、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.jli.gov.mn

2. Хэрэгжүүлэгч байгууллага

Сүүлийн жилүүдэд интернэт дэх хүүхдийн порно, мансууруулах бодис гэх мэт хууль бус мэдээлэл болон гэмт хэрэг болон хууль бус үйлдэлд татан оролцуулах шалтгаан болж буй нийгмийн аюулгүй байдал, дэг журмын алдагдуулах эрсдэл үүсгэх мэдээлэл цацагдаж байгаа нь нийгмийн томоохон асуудал болж байна. Эдгээр хууль бус мэдээлэл болон сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийн эсрэг цагдаагийн байгууллагаас цахим гэмт хэрэг, хууль бус мэдээлэлтэй тэмцэх арга хэмжээг авахын сацуу ийм төрлийн хууль бус мэдээллийг олон нийтэд түгээхгүй байх шүүгч программыг ажиллуулах зэрэг урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч байна. Гэвч өдөр ирэх тусам өргөжин тэлж буй интернэтээр цацагдаж буй мэдээлэл дээр нэмэгдээд гаднын улсуудын серверээр дамжин цацагдах нэвтрүүлэг, цахим халдлага, хууль бус мэдээллийн эсрэг тэмцэх оновчтой арга нь интернэт хэрэглэгчидтэй нягт хамтран ажиллах шаардлагатай бөгөөд дараах байгууллагууд хариуцан ажилладаг байна.

2.1. Төрийн болон орон нутгийн байгууллага

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд зааснаар гар утас, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч, интернэт холболтын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч зэрэг олон байгууллагуудад шүүгч программ хангамжаар үйлчлэх үүрэг ногдуулсан бөгөөд эдгээр байгууллага нь шүүгч программын хэрэглээг дэлгэрүүлэх ажиллагааг гүйцэтгэдэг. Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэт хэрэглээний орчныг бүрдүүлэх үндсэн төлөвлөгөөнд үндэслэн хэрэгжилтийг хангах ажлыг Засгийн газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах агентлаг, Дотоод хэргийн яам, Боловсрол шинжлэх ухааны яам, Эдийн засаг үйлдвэрийн яам зэрэг байгууллагууд гүйцэтгэж байна. Тухайлбал Дотоод хэргийн яам, Эдийн засаг үйлдвэрийн яамны зүгээс үйлдвэрлэгчдэд хяналт тавьж ажиллах, цагдаагийн байгууллагаас хууль бус, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэлд хяналт тавьж ажиллах үүрэгтэй.[55]

Орон нутгийн байгууллагын хувьд ч муж бүр “Насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг хамгаалах, дээрх хуулийн хэрэгжилтийг хангах журам”-ыг баталж, мөрдүүлж байна.

Мөн энэ төрлийн мэдээллийг олон нийтэд хүргэх, төрийн зүгээс баримталж буй бодлогыг түгээх ажлыг хариуцаж буй байгууллага нь Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын сайт юм.[56]

2.2. IHC-н үүрэг /Hotline center/

Мөн хууль бус мэдээлэл, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэлд хяналт тавьж ажиллах чиг үүрэг бүхий байгууллага нь 2006 онд байгуулагдсан Internet Hotline center /цаашид IHC гэх/ юм. Энэхүү байгууллага нь олон улсын цахим сүлжээ болох INHOPE-н гишүүн бөгөөд Цагдаагийн ерөнхий газраас чиг үүрэг шилжүүлэн авсан олон нийтийн сангийн хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллага юм.

Интернэт хэрэглэгчид хууль бус мэдээллийн талаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэхэд тэдний овог, нэр гэх мэт мэдээллийг тодруулах шаардлагатай байдаг нь тэдгээрийг идэвхгүй байдалд оруулахад хүргэж байна. Иймд интернэт хэрэглэгчидтэй хамтран ажиллаж, хууль бус, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийг хүлээн авч тодорхой шалгуурыг хангаж байна гэж үзвэл цагдаагийн байгууллагад мэдэгддэг, иргэдийн идэвхийг нэмэгдүүлэх шаардлагын үүднээс энэхүү байгууллагыг

[55] 利用者視点を踏まえたＩＣＴサービスに係る諸問題に関する研究会2011年、「青少年に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言・スマートフォン時代の青少年保護を目指して」ｐ.14

[56] http://www.cas.go.jp/jp/koukai/index.html

байгуулжээ.

IHC нь интернэт хэрэглэгчдээс хүлээн авсан мэдээллэд үндэслэн дараах үйл ажиллагааг явуулдаг. Үүнд:

Нэг. Цагдаагийн байгууллагад хууль бус мэдээллийг дамжуулах;

Хоёр. Хууль бус болон сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон серверийн администтай хамтран ажиллах;

Гурав. Холбогдох байгууллагуудад мэдээлэл түгээх;

Дөрөв. Шүүгч программ хангамж үйлдвэрлэгчдэд мэдээлэл хүргэх зэрэг үүргийг гүйцэтгэдэг.[57]

1.1.4. Тулгамдаж буй асуудал, цаашдын чиг хандлага

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль 2008 онд батлагдсанаас хойш даруй 6 жилийн хугацаа өнгөрч насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн хэрэглээний орчинд асар олон өөрчлөлт гарч байна.

Нэг. Нийгмийн сүлжээ /Social Networking Service/ болох Хэрэглэгчдийн үүсгэсэн цахим ертөнц /Consumer Generated Media/ насанд хүрээгүй этгээдүүдийн дунд маш өргөн тархаж байна.

Хоёр. Нөгөө талаас төр болон олон нийтийн зүгээс олон арга хэмжээг авч байгаа ч интернэтийн хэрэглээг дагасан насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн хэмжээ төдийлөн ахицтайгаар буурахгүй байна.

Гурав. Өндөр хүчин чадалтай гар утас буюу ухаалаг утас /Smart phone/, таблет зэрэг олон төрлийн интернэтэд холбогддог бүтээгдэхүүн олширч, олон төрлийн утасгүй сүлжээгээр цахим ертөнцтэй холбогдож байна.

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн зохистой орчныг бүрдүүлэх гол арга болж байсан шүүгч программ хангамжийн тухайд хууль батлагдах үетэй харьцуулахад харьцангуй өргөн дэлгэрсэн ч шүүгч программ хангамжийг ашиглахгүйгээр гар утсаараа интернэтэд холбогддог хүүхдүүд олон байна.

Тав. Олон нийтийн болон иргэд хоорондын хамтын ажиллагаа сайжирсан байна.

Зургаа. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/-ын гишүүн орнуудын хоорондын интернэтийн зохистой хэрэглээний талаарх олон улсын хамтын ажиллагаа эрчимжиж байна.

Дээр дурдсан одоогийн нөхцөл байдалд тохируулан Япон Улсын хувьд одоо хийгдэж байгаа болон цаашид баримталж буй бодлогыг тоймлон авч үзвэл:

Нэг. “Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай” хуульд гар утас үйлдвэрлэгч, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч компани, интернэт холболтын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчдэд ногдуулсан үүргийг арай чангаруулах арга хэмжээг авахаар төлөвлөж байна. Учир нь зөвхөн шүүгч программ хангамж суулгахад хялбарчилсан байдлаар бүтээгдэхүүнээ үйлдвэрлэх ёстойгоос гадна тухайн бүтээгдэхүүнийг сурталчилан таниулах, насанд хүрээгүй этгээдүүд хэрэглэхэд шүүгч программ зайлшгүй суулгасан байхаар үйлдвэрлэж байх нь зохистой гэж үзэж байна.[58]

Хоёр. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай”

[57] ホットライン運用ガイドhttp://www.iajapan.org/hotline/center/20130329guide.pdf

[58] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、ｐ.2、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

хуульд хариуцлагын талаар тусгаагүй бөгөөд мужуудын дүрмээр үүрэг хүлээсэн этгээдүүдэд зарим төрлийн хариуцлага ногдуулахаар заасан байгаа тул хуульдаа огт үүргээ биелүүлэхгүй байгаа этгээдүүдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах хандлагыг баримталж байна.

Гурав. Утасгүй интернэт ашиглаж болох ухаалаг утас, таблет зэрэг интернэтэд шууд холбогдох төхөөрөмжид тохирсон шинэ төрлийн шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэх ажил эрчимтэй хийгдэж байна.

Дөрөв. 2008 онд Олон улсын хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын санаачилгаар батлагдсан “Сөүлийн тунхаглал”-ыг хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх, энэ тунхаглалыг хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан Мэдээлэл, компьютер, харилцаа холбооны хороо /Committee for Information, Computer and Communications Policy, ICCP/-ны үйл ажиллагаанд Япон Улс идэвхтэй манлайлан оролцоно.[59]

АНУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

4.2.1. Удиртгал

Энэ улсын ардчиллын хөгжил, либерал тогтолцоо нь Холбооны түвшинд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ шууд тогтооход тийм ч наашгайгаар нөлөөлдөггүй байх магадлалтай. Учир нь энэ хүрээнд батлагдсан Холбооны томоохон хэмжээний хуулиуд нь мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй байна хэмээн хүчингүй болгуулсан учраас муж улсууд нь өөрсдийн хэмжээнд хууль тогтоомжоо шинэчлэн, зохих хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Тиймээс Холбооны хэмжээн дэх эрх зүйн зохицуулалт, хөтөлбөрийг авч үзэхээс гадна цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн үйл ажиллагааг харьцангуй дэвшилттэйгээр өрнүүлж буй Юта мужийн зарим онцлог хуульчилсан хэм хэмжээ, бодлогыг АНУ-ын зохицуулалтын хүрээнд судалсан болно.

4.2.2. АНУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй учраас Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрхийг зөрчиж байна гэсэн үндэслэлээр цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах ялангуяа хүүхдийг садар самуунаас хамгаалах үүднээс Холбооны хэмжээнд батлагдан гарсан томоохон хэмжээний хоёр хууль хүчингүй болсон юм. Эхнийх нь Харилцаа холбооны салбар дахь садар самуун зүйлийг зохицуулах тухай хууль (The Communications Decency Act of 1996) нөгөөх нь Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах тухай хууль байсан байна (The Child Online Protection Act of 1998).[60] Харилцаа холбооны салбар дахь садар самуун зүйлийг зохицуулах тухай хууль нь 18 нас хүрээгүй хүүхдэд садар самуун материал мэдсээр байж илгээх, үзүүлэхийг хориглосон, харин удаах хууль нь хүүхдэд хор уршигтай /harmful material to minors/ материалыг нээлттэй болгохыг хориглосон. Энэ хоёр хуулийг зөрчсөн этгээдэд мөнгөн торгууль ногдуулаад зогсохгүй тодорхой хэмжээний хорих ял хүртэл оноохоор заажээ. Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах тухай хууль нь хэрэв мэдээлэл дамжуулагч, олон нийтэд түгээгч нь мэдээлэлтэй танилцах этгээдийн /төлбөрийн карт, паспорт гэх мэт зүйлийг ашиглан/ талаарх мэдээллийг шалгаж хуульд заасан хоригийг биелүүлэхийг сайн санааны үндсэн дээр хичээж байсан бол уг хуулийн дагуу хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх боломжтой байхаар зохицуулалттай байсан боловч эдгээр хууль нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан насанд хүрэгчдийн эрхийг хамгийн бага байдлаар хязгаарласан

[59] 利用者視点を踏まえたＩＣＴサービスに係る諸問題に関する研究会2011年、「青少年に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言・スマートフォン時代の青少年保護を目指して」ｐ.17

[60] Cheryl B. Preston,*Zoning the Internet: A New Approach to ProtectingChildrenOnline*, Brigham Young University Law Review, 2008.

тохиромжтой арга барил биш гэсэн үндсэн шалтгааны улмаас хүчингүй болсон.[61]

Эдгээр хуулийн дараа Интернэт орчинд хүүхдийг хамгаалах тухай хууль (Child Internet Protection Act) гарсан юм.[62] Уг хуулийн дагуу нийтийн номын сангууд сургуулиуд нь зохисгүй материалыг шүүх программыг өөрсдийн компьютерт суурилуулан хүүхдийг порно материал, садар самуун материал гэх мэт хүүхдэд хор хөнөөлтэй материал үзэхээс сэргийлэх арга хэмжээ авахыг шаардсан ба шаардлагатай арга хэмжээ аваагүй боловсролын байгууллагад Холбооны тусламжийн дагуу түгээдэг интернэтийн үйлчилгээг хүртэх эрхгүй болох зохицуулалттай тул санхүүгийн хувьд хуулийн хэрэгжилтийг ханган ажиллах сайн механизм болсон гэж тооцогддог. Энэхүү хуульд насанд хүрэгчид нь үйлчлүүлж буй номын сангийн номын санчид хандан шүүгч программыг идэвхгүй болгон хүссэн мэдээллээ авах боломжтой гэж заасан ба энэхүү заалт нь уг хуулийг мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байна хэмээн хүчингүй болгох оролдлогыг няцаахад үгүйсгэх гол үндэслэл нь болсон байна.[63]

Түүнчлэн Домэйн нэр үнэн зөв байх тухай хууль (Truth in Domain Names Act) нь хууран мэхлэх, төөрөгдүүлэх байдлаар хүүхдэд хор хөнөөлтэй материал үзүүлэх нөхцөл бүрдүүлэхийг хориглосон байна. Интернэт дэх хүүхдийн хувийн мэдээллийн нууцлалын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд АНУ-д тусгайлсан Цахим ертөнцөд хүүхдийн нууцыг хамгаалах тухай хууль (Children's Online Privacy Protection Act) гаргасан бөгөөд уг хуулийн дагуу 13 нас хүртэлх хүүхдэд хандаж буй вэб сайтын оператор эсхүл 13 нас хүртэлх хүүхэд сайтад хандаж байна гэдгийг нь мэдэж байвал заавал эцэг эхийн зөвшөөрөл авах ёстой аж.[64] Гэхдээ мөн л хэрхэн хүүхэд, том хүн гэдгийг нь ялгах вэ гэдэг асуудал шийдвэрлэгдээгүй учраас энэхүү хуулийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангаж чадаагүй байна.

Түүнчлэн хүүхдийн и-мэйлийн спамд ирдэг хүүхдийг хууран мэхлэх, хүүхдэд хортой, садар самуун материалыг хязгаарлах, блоклох үүднээс Холбооны батлан гаргасан "КАН-СПАМ" хууль нь (CAN-SPAM Act) муж улсуудын хувьд хүүхдийг ийм төрлийн зүй бус зараас хамгаалах эрхийг нь хангаж өгсөн.[65] Энэ хүрээнд хоёр ч муж улс нь өөрсдийн хуулийг баталсан байна. Үүний нэг нь хүүхдийг хамгаалах асуудлыг маш чухалчлан үздэг Юта ба Ютагийн батлан гаргасан Хүүхдийг хамгаалах үүднээс бүртгэх тухай хууль (The Utah Child Protection Registry Act) юм.[66] Энэ хуулийн дагуу хүүхдэд хор хөнөөлтэй болон насанд хүрэгчдэд зориулсан материалыг хүүхдийнхээ и-мэйл/спамд ирүүлэхийг хүсэхгүй байгаа эцэг эхчүүд нь цахим бүртгэлд бүртгүүлдэг байна. Энэхүү бүртгэлийг үндэсний ашгийн төлөө бус байгууллага хөтөлдөг ба зар сурталчилгаа түгээх компани нь тодорхой төлбөр төлөн уг жагсаалтыг худалдан авдаг ба улмаар зар сурталчилгаа түгээхдээ тодорхой хүүхдийн хаяг уг жагсаалтад тусгагдсан эсэхийг шалгадаг байна.[67] Зар сурталчилгаа хүлээн авахгүй байхаар

[61] Мөн тэнд.

[62] Federal Children's Internet Protection Act, 2000.

[63] National Conference of State Legislatures, Children and the Internet.Overview of State Laws. http://www.ncsl.org/research/telecommunications-and-information-technology/state-internet-filtering-laws.aspx

[64] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies,* 2012.OECD,Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them, 2011.

[65] **C**ontrolling the **A**ssaultof **N**on-**S**olicited **P**ornography **A**nd **M**arketingAct, **2003.**

[66] The Utah Child Protection Registry Act, Utah Statutes 13-39-101. http://www.ncsl.org/research/education/cyberbullying.aspx

[67] Samuel D. Castor, *Internet child protection registry acts: protecting children, parents and . . . pornographers? allowing states to balance the first amendment with parents' rights to privacy and sovereignty in the home,*Catholic University Law Review, 2009.

бүртгэгдсэн хаяг уруу зар сурталчилгаа явуулсан тохиолдолд уг сурталчилгааны компани нь энэхүү хуулийг зөрчсөнд тооцогдон холбогдох хариуцлагыг хүлээдэг.

АНУ-ын ихэнх муж улсууд “цахим шоглолт, айлгалт”-ыг хориглох хуулиуд гаргасан байна.[68] Ютагийн Харилцаа холбооны салбарын хуулийн дагуу энэхүү гэмт хэргийг олон удаа үйлдэх, хэр хэмжээнд хэрхэн шоглохоос хамааралтайгаар хуулийн хүрээнд хүлээх шийтгэл нь хөнгөн, хүнд хэлбэрээр байдаг. Ялангуяа хүүхдийг зовоох, шоглоход илүү хатуу хариуцлага тооцдог.[69] Цахим айлгалт, шоглолт болох “cyberharassment” болон “cyberstalking” нь ч гэмт хэрэг байхаар хуульчилсан.[70] Цахим шоглолтыг хориглох зохицуулалтаас гадна нийт боловсролын байгууллагуудыг цахим шоглолт, доромжлолын эсрэг асуудалтай хэрхэн тэмцэх, ийм төрлийн үйлдэлд ямар арга хэмжээ авахыг тусгасан тодорхой бодлого, хөтөлбөртэй байхыг хуульчлан шаардсан.[71] Үүнтэй холбоотойгоор боловсролын байгууллагуудыг багш, ажилтнууддаа сургалтад хамруулж тэдэнд энэ талаар мэдлэг олгох ёстой гэж хуульчилсан.[72] Цаашлаад уг муж улсын сургуулиудыг аттестатчилах нэгэн шалгуур нь сургалтын хөтөлбөрт интернэтийг зүй зохистой хэрэглэх талаарх хичээл тусгах, энэ хүрээнд тодорхой бодлого баримтлах байдаг.[73]

Юта нь “grooming” гэмт хэргийг мөн зохицуулдаг ба энэ гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас хамааран 3 хүртэл жил хорих ял оноох хэм хэмжээтэй.[74] Үүний зэрэгцээ Юта нь ямарваа нэгэн интернэтийн үйлчилгээний хэрэглэгч нь хүүхдэд хор хөнөөлтэй контентийг шүүлгэх зорилгоор интернэтийн үйлчилгээ түгээгчдэд хүсэлт гаргасан тохиолдолд сүлжээн дэх шүүгч болон шүүгч программ ашиглах боломжийг интернэтийн үйлчилгээ түгээгч тухайн хүсэлт гаргасан хэрэглэгчид хангаж байх ёстой гэж хуульчилжээ.[75] Уг хуулийн дагуу интернэтийн үйлчилгээ түгээгч нь шүүгч программ хэрэглэх үйлчилгээ үзүүлсний төлөө хэрэглэгчээс зохих хураамж авах боломжтой ба харин уг хуулийг санаатайгаар зөрчсөн тохиолдолд зөрчил болгоны төлөө 2500 доллар төлөх эсхүл зөрчил гаргасан өдөр тутамд 100000 хүртэлх доллар төлөх хатуу шийтгэлтэй ажээ.[76]

4.2.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах Холбооны хэмжээний хөтөлбөр, бодлого байхгүй ба энэ хүрээнд хийгдсэн томоохон ажлууд нь төдийлөн амжилтгүй болсон учраас тодорхой яамдын болон муж улс нь өөрсдийн санаачилгаар тодорхой арга хэмжээ аван ажиллаж байна.

АНУ-ын Юта муж улс интернэтийг аюулгүй ашиглах, холбогдох хор уршгаас сэргийлэхэд маш идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байгаа. Ютад анхлан бий болж байсан Аюулгүй интернэт орчин холбоо /Internet Keep Safe Coalition/-нд одоо

[68] National Conference of State Legislatures, Children and the Internet.Overview of State Laws.Cyberbullying. http://www.ncsl.org/research/education/cyberbullying.aspx

[69] Utah SB91, Electronic Communication Harassment, Amendment.http://le.utah.gov/~2009/bills/sbillenr/sb0091.pdf

[70] Utah Code76-5-106.Harassment.
Utah Code76-5-106.5.Stalking – Definitions – Injunction – Penalties.

[71] Utah Code 53a-11a-301.Bullying, Cyber-bullying, Harassment, Hazing, and Retaliation Policy.

[72] Utah Code53a-11a-401.Training, Education, and Prevention.

[73] Utah Code53a-3-422. Internet and Online Access Policy Required.

[74] Utah Code76-4-401. Enticing a Minor – Elements – Penalties.

[75] Utah Criminal Code, Chapter 10 Offences Against Public health, Safety, Welfare, and Morals, Section 1231 Data service providers - Internet content harmful to minors.
Utah State Legislature.http://le.utah.gov/~code/TITLE76/htm/76_10_123100.htm

[76] Мөн тэнд.

бараг бүхий л муж улсууд нэгдсэн ба Холбоо нь интернэтийг аюулгүй ашиглах, интернэтийн хор аюулын талаар сургалт, сурталчилгааны ажлыг идэвхтэй явуулдаг.[77] Мөн Ютагийн Ерөнхий Прокурорын газар /Attorney General/ энэ хүрээнд маш идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг ба Интернэтийг ашиглан хүүхдийн эсрэг үйлдэх гэмт хэргийг хариуцах хэлтэс /The division of the Internet Crimes Against Children/ уг байгууллагын хүрээнд ажилладаг. Уг хэлтэс нь энэ хүрээн дэх ерөнхий мэдээллийг мөн энэ хүрээн дэх зөрчил, гэмт хэргийн талаарх мэдээллийг олон нийт хэрхэн холбогдох байгууллагуудад нь мэдээлэх талаарх мэдээллийг өөрийн цахим хуудаснаа агуулдаг.

Муж улсын тодорхой ТББ болон Холбоод хамтран боловсролын салбарынханд болон эцэг эхчүүдэд зориулсан интернэтийг зүй зохистой хэрэглэх болон интернэтийн аюулын талаарх хичээлүүдийг цахим байдлаар нь үнэ төлбөргүй үзэх боломжийг олгох замаар олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг дээшлүүлэхийг зорьдог.[78]NetSafe Utah, Prevent Child Abuse Utah, Utah Coalition for Educational Technology зэрэг ТББ байгууллагууд байдаг.[79]

АНУ-д олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгчдийн тоо асар ихээр өсөн нэмэгдэж байгаа нь сошиал сүлжээний ангуучин (Social networking sexual predators) буюу хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийллийг өдөөн үйлдэх этгээдүүд бий болгож байгаа ба энэ хүрээнд тодорхой зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх оролдлого ч АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөний эсрэг хэмээн тооцогдсон.[80] Иймд салбарынхныг өөрсдийн салбарын зохицуулалтыг бий болгон ажиллахыг уриалсан байна.[81] Харилцаа холбооны салбар дахь Google, Yahoo, Microsoft, MySpace зэрэг үндэсний томоохон корпорацууд өөрсдийн ёс зүйн дүрэм гарган, үйл ажиллагаандаа хяналт тавин ажиллаж байна. Тиймээс салбарын өөрийн зохицуулалт нь иргэний нийгэм өндөр хөгжсөн, олон нийтийн дунд ёс зүй нь төлөвшсөн АНУ-д харьцангуй боломжийн хэрэгждэг гэж үзэж болохоор байна.

1.1. Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт

4.3.1. Удиртгал

Европын Холбоо хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудалд маш өндөр ач холбогдол өгдөг ба мэдээллийн эрх чөлөө, хүүхдийн эрхийг хангах асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулах бодлого баримталдаг. Тийм ч учраас Европын Холбоо нь эрх зүйн акт, директивд тодорхой өөрчлөлт оруулах мөн шат дараалсан бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд өөрийн гишүүн-орнуудыг төдийгүй харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийн байгууллагуудыг ёс зүйтэй ажиллаж, цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст өөрсдийн хувь нэмрийг оруулахыг уриалан ажилладаг. Европын Холбооны цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт болон холбогдох бодлого, хөтөлбөрийг авч үзье.

4.3.2. Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт

Холбооны түвшинд хуульчлан тогтоосон хэм хэмжээний тухайд Холбооны Цахим худалдааны директивд зааснаар (Directive on Electronic Commerce) аж

[77] Internet Safety Project.http://www.internetsafetyproject.org

[78] Utah education network, Appropriate Use of Technology.http://www.uen.org/Lessonplan/preview.cgi?LPid=24658
http://www.webwisekids.org/programs-wired-with-wisdom.html

[79] Utah, United States - Global Resource & Information Directory (GRID).
http://www.fosigrid.org/united-states/utah

[80] Sander J.C. van der Heide, *Social Networking and Sexual Predators: The Case for Self-Regulation,* Hastings communications and entertainment law journal, 2008.

[81] Мөн тэнд.

ахуйн нэгжүүд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаарх ёс зүйн дүрэмтэй байх, үүнийгээ хэрэгжүүлэн ажиллах шаардлага тогтоосон.[82] Үүний зэрэгцээ Европын Холбооны "Дуу дүрс бичлэгийн хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний тухай директив" (EC Directiveof the Audiovisual Media Services 2010/13/EU)-д хэрэглэгчдийн хүсэлтээр интернэтээр нэвтрүүлэг түгээгч /on-demand audiovisual services delivered over the internet/ хүүхдийг хор хөнөөлтэй мэдээллээс мөн зохисгүй зар сурталчилгаанаас хамгаалах ёстой байхаар заасан нь хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалах маш чухал зохицуулалт болсон.[83]

Түүнчлэн 2011 онд Европын Холбоо нь Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлөг, хүүхдийн порнографтай тэмцэх тухай директив (EU Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography) баталсан ба уг директивийн хүрээнд цахим орчинд хүүхдийн порнограф үзүүлэх болон "grooming" гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага ногдуулж байхаар хуульчилсан. Түүнчлэн Европын Холбооны харьяалал бүхий иргэн нь гадаад улсын нутаг дэвсгэрээс директивд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн бол уг директивд тусгагдсан хариуцлагаас мултарч чадахгүй байдлаар мөн хамгийн хүнд төрлийн эрүүгийн хариуцлагыг хүлээлгэхэд харьцангуй бага босго тогтоосон зэрэг олон онцлог "хатуухан" зохицуулалт тусгагдсан байна.[84]

Мөн Холбоо нь гишүүн-орнуудыг цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг байнга үнэлэн дүгнэлт өгч байх "эргэх" механизмтай байхыг шаардсан нь бодлогын нэгдсэн байдал, сайн туршлагыг илрүүлэн дэмжих, алдаа оноог засан сайжруулахад нэн хэрэгтэй арга хэмжээ болсон байна.[85]

4.3.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа

ЕХ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг олон нийтийн ашиг сонирхол тодруулбал насанд хүрэгчдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх, тэдний ашиг сонирхолтой дүйх нэн чухал асуудал гэж үздэг ба тиймээс ч цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах асуудалд онцгой ач холбогдол өгөн тодорхой арга хэмжээ, зохицуулалтыг авч хэрэгжүүлж байна. ЕХ-ны үндсэн бодлого нь хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудалд тэргүүлэх чиглэл өгөн улмаар мэдээллийн эрх чөлөөг хангах хүүхдийг хамгаалах асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулахад оршино. Энэ хүрээнд ЕХ нь 1996 онд Цахим ертөнцөд хүүхдийн эрхийг хамгаалах талаарх баримт бичиг гарган мөн Аюулгүй интернэт орчин 1999-2004, Аюулгүй интернэт орчин 2005-2008 болон 2006 онд Бага насныхан болон хүний халдашгүй байдлыг хамгаалах талаарх зөвлөмж зэрэг шат дараалсан зөвлөмж, хөтөлбөрийг авч хэрэгжүүлж байна.[86]

Аюулгүй интернэт орчин хөтөлбөрийн хүрээнд салбарын өөрийн зохицуулалт мөн төрийн болон салбарын хамтарсан зохицуулалтын дагуу гурван гол арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Үүнд: уг салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн

---

[82] Article 16 1(e) of Directive on Electronic Commerce.

[83] EC Directiveof the Audiovisual Media Services 2010/13/EU.

[84] EU Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography. United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

[85] The regulatory framework concerning online protection of minors in China, Research paper, University of Oslo, 2011.

[86] Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Service, presented by the Commission of the European Communities, [COM(96) 483 final], Brussels 16.10.1996. Decision No 276/1999/EC adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks, O.J. L 033 , 06 Febrary1999, p. 1-11, adopted 25 January 1999. Decision No 854/2005/EC of establishing a multiannual Community Programme on promoting safer use of the Internet and new online technologies, O.J. L 149, 11 June 2005, p. 1-13, adopted 11 May 2005.

нэгжүүдийг *ёс зүйн дүрэмтэй байхыг* хөхиүлэн дэмжих замаар бий болгуулах; контентыг *шүүх болон* контентын *рэйтинг тогтоох техникийг* хөгжүүлэх; эцэст нь олон нийтийн дунд энэ талаарх *ухамсар мэдлэгийг дээшлүүлэх болно*.

ЕХ нь Аюулгүй интернэт орчин хөтөлбөрийн хүрээнд агуулгыг *нэгдүгээрт* хүүхдэд үзүүлэхэд хууль бус, *хоёрдугаарт* хор хөнөөлтэй, *гуравдугаарт* үзүүлэхэд тохиромжгүй гэж гурав ангилсан бөгөөд ангилал тус бүрд тохирсон арга хэмжээ аван ажиллаж байна. Хууль бус агуулгын тухайд холбогдох хуулийн хүрээнд хэрэгждэг учраас харьцангуй асуудал бага. Харин хүүхдэд хор хөнөөлтэй болон үзүүлэхэд тохиромжгүй агуулгыг зохицуулах нь нэн төвөгтэй тул олон нийт, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгч болон хүүхдүүдийн дунд интернэтийн зохистой хэрэглээ, аюулын талаарх ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг техник, технологийн тусламжтай авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хөхиүлэн дэмжихийг уриалсан байна.

Үүний зэрэгцээ хүүхдүүд гар утаснаасаа интернэт өргөнөөр ашиглах болсон тул ЕХ-ны "Хүүхэд залуучууд гар утсыг хор хөнөөлгүй, аюулгүй байдлаар ашиглах талаарх санаачилга" (European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children)-д гишүүн-орны маш олон томоохон харилцаа холбооны операторууд нэгдсэн. Энэхүү санаачилга гар утсаар дамжишдан түгээгдэж байгаа зар сурталчилгааг ангилах, зарим төрлийн агуулгыг хүүхдүүддээ үзүүлэхгүй байхаар эцэг эхэд хяналт тавих боломж олгох, олон нийтийн дунд гар утсыг зөв зохистой ашиглах талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэх; аюултай, хор хөнөөлтэй байдлын талаарх мэдээллийг хүлээн авах улмаар арга хэмжээ авах "эргэх" хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэх, гар утас болон интернэт дэх хууль бус агуулгыг арилгах асуудал дээр хууль сахиулагч болон холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн байна.[87]

Зарим гишүүн орнууд нь харилцаа холбооны операторуудыг заавал дээрх асуудлуудыг тусгасан ёс зүйн дүрмийг өөрсдийн үйл ажиллагаандаа баримталж байх талаар зохицуулалттай болсон ба үүний нэг нь Их Британи юм. Өөрөөр хэлбэл хуульчилсан хэм хэмжээний дагуу (institutional self-regulation) харилцаа холбооны операторууд өөрсдийн арга барил, өөрсдийн "хүчээр" хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах ёс зүйн дүрмийг баримтлан, сахиулж хэрэгжүүлэн ажиллах ёстой. Их Британийн Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь "Харилцаа холбооны салбарын компаниуд гар утсан дээрх шинэ төрлийн агуулгыг зохицуулах дүрэм" (UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles)-ийг батлан гаргасан ба энэ хүрээнд уг улсын ихэнх операторууд нийгмийн өмнө хүлээсэн үүргээ ухамсарлан уг ёс зүйн дүрмийг даган ажиллаж байна.[88]

1.2. Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн ВантУлсын эрх зүйн зохицуулалт

4.4.1. Удиртгал

Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (цаашид Их Британи гэх) нь өөрийн улсын нийгэм, улс төр соёлын онцлогт тохирсон бодлогыг цаг алдалгүй авч хэрэгжүүлж байгаа ба энэ хүрээн дэх уг улсын зохицуулалт, бодлого нь харьцангуй дэвшилттэй хэмээн тооцогдож байна. Ялангуяа Их Британи нь төрийн шууд зохицуулалтаас гадна төрийн болон бусад оролцогчдыг хамруулсан хамтын зохицуулалт болон салбарын зохицуулалтыг дэвшилттэй хэрэгжүүлж байгаа

[87] Groupe Speciale Mobile.European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children. http://www.gsma.com/gsmaeurope/safer-mobile-use/european-framework

[88] Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles.http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/media-literacy/archive/medlitpub/ukcode/

төдийгүй маш олон төрлийн арга хэмжээг идэвхтэй хэрэгжүүлж буй жишиг улс гэж судлаачид үзэж байна. Их Британийн эрх зүйн зохицуулалт, цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого болон эдгээр асуудлыг зохицуулах, хяналт тавин ажилладаг байгууллагуудыг авч үзье.

4.4.2. Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Их Британи нь холбогдох бүхий л хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулан техник технологийн дэвшилттэй холбоотой үүсэж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх арга барилаар зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байна. Жишээ нь: Эрүүгийн болон олон нийтийн хэв журмыг сахиулах тухай хуульд садар самуун материал “хэвлэн нийтлэх” гэдэг ойлголт нь интернэт дэх агуулгыг нэн адил хамрах болсон. Түүнчлэн технологи ашиглан компьютерын тусламжтай эсхүл өөр ямар нэгэн техник ашиглан бий болгосон хүүхдийн дүр зураг бүхий садар самуун хэв маягтай “дууриамал зураг” нь эрүүгийн гэмт хэрэг хэмээн тооцогддог.[89] Цаашлаад Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай 1978 оны хуульд заасан “зураг” гэдэг ойлголт нь цахим хэлбэрийг оруулан ойлгохоор болон нэмэлт өөрчлөлт орсон.[90] Садар самууны тухай 2003 оны хууль нь интернэтийг буруугаар ашиглан хүүхдүүдийг хохироох аюулаас хамгаалах үүднээс хүүхдийг садар самуун үйл хэрэгт ашиглах зорилгоор хүүхдийн итгэлийг олж аван түүнтэй найз нөхдийн дотно харилцааг бий болгодог “grooming” гэмт хэргийг хамрах болсон. “Grooming” буюу интернэт ашиглан харилцаа тогтоох гэсэн хэлбэрийг гэмт хэрэгт хамруулах болсноор хүүхдийг өдөөн хатгах, хууран мэхлэх үйлдлийг таслан зогсоох хуульчилсан хэм хэмжээтэй болсон.[91] Уг улсын цагдаа нь “grooming” гэмт хэргийг илрүүлэхийн тулд хүүхдийн нэрийн өмнөөс буюу хүүхдийн дүрд тоглон болзошгүй гэмт хэрэгтэнтэй интернэтээр чаталдаг мөн гэмт хэрэгтнүүдийг өдөөн илрүүлэх зорилготойгоор хуурамч вэб сайтуудыг ажиллуулдаг гэх мэт энэ хүрээнд олон үйл ажиллагаа явуулдаг.[92]

Хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл гэдэгт компьютерын тусламжтай бий болгосон хүүхдийг харуулсан садар самуун зураг нь Садар самуун зүйл хэвлэн нийтлэх тухай хуулийн дагуу хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл хэмээн тооцогдох болсон.[93] Мөн уг хууль нь англиин насанд хүрэгчдэд зориулсан контентыг түгээдэг вэб сайтын операторуудыг насны хязгаар тогтоосон журамгүй байдлаар ийм төрлийн контент түгээхийг хууль бус үйлдэл болгон хуульчилсан.[94]

4.4.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

Мэдээжээр Их Британи нь ЕХ-ны гишүүн орон учир Холбооны хүрээнд хүлээсэн хариуцлагын дагуу ЕХ-ны хөтөлбөр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа төдийгүй өөрийн орны түүх, соёлын онцлогт тохирсон тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Их Британийн Дотоод хэргийн яам нь энэхүү асуудлыг хариуцан

[89] Section 84, Criminal Justice and Public Order Act, 1994.

[90] Section 7(4), Protection of Children Act, 1978.

[91] Section 15, Sexual Offences Act, 2003.

[92] The regulatory framework concerning online protection of minors in China, Research paper, University of Oslo, 2011.

[93] Obscene Publications Act, 1959; Coroners and Justice Act, (section 62-69), 2009.

[94] The UK government’s war on internet freedom, 2012.Nikolaos Koumartzis, BT’s CleanFeed and Online Censorship in UK: Improvements for a more secure and ethically correct system”, Master of Arts thesis, 2009, London College of Communication, University of the Arts London.Robbins, Martin. Cameron’s internet filter goes far beyond porn - and that was always the plan , New Statesman. 2013. http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/04/201241373429356249.html, http://en.wikipedia.org/wiki/Internet_censorship_in_the_United_Kingdom

ажилладаг байна. Уг байгууллагын дэргэдэх Аюулгүй интернэт орчин бүрдүүлэх комисс (The Home Secretary's Internet Task Force) нь хүүхдэд зориулсан ***аюулгүй орчин бий болгох***, ***хүүхдийг хамгаалах*** гэсэн хоёр үндсэн зорилго, чиг үүрэгтэй ажилладаг. Үүний зэрэгцээ төрийн санхүүжилттэй салбарын төлөөлөл, цагдаа, шүүх байгууллагын төлөөлөл орон хамтарсан байдлаар цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх зорилгоор бий болсон "Цахим ертөнц дэх хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн төв" /The Child Exploitation and Online Protection Centre/ хэмээх хамтын зохицуулалт хэрэгжүүлдэг байгууллага эрчимтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Уг байгууллага нь хууль сахиулах байгууллагын нэгэн хэсэг учраас хүүхдийг хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг.

Цаашлаад 1996 онд Их Британийн Засгийн газрын дэмжлэгтэйгээр бий болсон Интернэтийн сахиул байгууллага нь /The Internet Watch Foundation/ байнгын утас, факс, и-мэйл ажиллуулан хууль бус агуулга, хүүхдийн порнограф болон хүүхдийг харуулсан садар самуун материал түгээж байгаа талаарх мэдээллийг олон нийтийн зүгээс хүлээн авдаг. Уг байгууллага нь холбогдох төрийн байгууллагууд, салбарынхан, хууль сахиулах байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Тийм ч учраас уг байгууллага нь салбарын өөрийн бие даасан зохицуулалт бүхий хууль сахиулах бүрэн эрхгүй байгууллага хэдий ч (self-regulatory) тэрээр хуулийн дагуу бүрэн эрх олгогдсон холбогдох хууль сахиулах байгууллагуудтай хамтран ажилладаг тул хуулийн хэрэгжилт өндөр үр дүнтэй хэрэгжих боломжийг нөхцөлдүүлдэг. Мөн хууль бус агуулга агуулсан болон хууль бус агуулга агуулах магадлалтай вэб сайтын жагсаалт гарган цаашлаад уг жагсаалтыг хуулийн дагуу ажиллуулах арга хэмжээг авч ажиллах бүрэн эрх бүхий байгууллагад нь дамжуулдаг. Энэ байгууллагын гол зорилго нь хүүхдийн эсрэг бэлгийн *хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэдэг* ба "мэдэгдэх болон таслах" /notice and takedown/ тактикийн дагуу эрчимтэй ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл уг байгууллага нь тодорхой зөрчил гаргаж байгаа эсхүл гаргах өндөр магадлалтай сайтуудын эрхлэгч нарт анхааруулах мэдэгдэл явуулдаг ба мэдэгдлийг холбогдох байгууллага нь үл тоомсорлох тохиолдолд холбогдох хууль сахиулах байгууллагуудад нь мэдэгдэн арга хэмжээ авхуулдаг. Энэхүү "мэдэгдэх болон таслах" арга хэмжээ нь цахим ертөнц дэх оюуны өмчийн зөрчлийн үед гэх мэт тохиолдолд маш өргөн хэрэглэгддэг болсон арга юм. Энэхүү байгууллага нь мөн олон улсын хүрээнд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.

Их Британийн томоохон 4 интернэтийн үйлчилгээ түгээгч операторууд нь ЕХ болон Английн төрийн урианлга, санаачилгын дагуу хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах үйл хэрэгт өөрсдийн хувь нэмрийг оруулах үүднээс өөрсдийн ёс зүйн дүрэмтэй болсон бөгөөд шүүгчийн болон контент блоклох техникийн тусламжтай амиа хорлолт, хүчирхийлэл, порнограф, зүй бус контент зэрэг контентыг блоклох болсон.[95]Интернэтийн сахиул байгууллагын гаргасан блоклох боломжтой сайтын жагсаалтын дагуу контент блоклох, түүнчлэн тусгай техникийн тусламжтай хүүхдийн порнограф, хүчирхийлэл болон терроризмын талаарх контентыг блоклодог байна.

Интернэтийн wi-fi үйлчилгээ түгээгч операторуудтай Их Британийн Засгийн газар шүүгч программ байрлуулах талаарх гэрээ байгуулан ажилладаг. Энэ хүрээнд маш олон интернэтийн wi-fi үйлчилгээ түгээгч операторууд хор хөнөөлтэй контентыг шүүх техникийн тусламжтай блоклосон байна. Гэсэн хэдий ч олон нийтийн зүгээс маш чухал гэгдэх бэлгийн боловсролын талаарх цахим сайт зэрэг хор хөнөөлгүй харин ч үр ашигтай сайтуудыг блоклосон хэмээн ихээхэн гомдол гаргаж байгаа юм. Иймд блоклох үйл ажиллагаатай холбоотой судалгаа хийх шаардлага гарсан

[95] Мөн тэнд.

ба шүүгч программ болон блоклох үйл ажиллагаа нь хэр зохистой хийгдэж байгаа талаар судалгаа хийгдэж байна.[96]

Харилцаа холбооны тухай хуулийн дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг харилцаа холбооны салбарт хамгаалахад маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ газар нь хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс интернэт дэх агуулга ялангуяа садар самуун зүйлийг зохицуулах талаар холбогдох эрх бүхий байгууллагуудад нь зөвлөмж боловсруулан энэ хүрээнд маш идэвхтэй ажилладаг. Мөн Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь интернэт дэх "телевизийн нэвтрүүлэгтэй" (television-like content) агуулгыг зохицуулах болсон.[97] Энэ хүрээнд "Плэйбое" цахим нэвтрүүлэг нь "телевизийн нэвтрүүлэг адил" нэвтрүүлэг гэж тооцогдсон учраас Харилцаа холбооны зохицуулах газраас тусгай зөвшөөрөл аван, харилцаа холбооны зохицуулах газрын журмын дагуу ажиллах ёстой болсон нь Их Британи төдийгүй Холбооны түвшинд нэлээд шуугиан дэгдээсэн үйл явдал болсон юм.[98]

Их Британийн хүүхдэд зориулсан боловсролын, үйлчилгээний байгууллагуудын стандартад хяналт тавин ажилладаг Офстед байгууллагын гаргасан (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills /Ofsted/) Цахим орчинд аюулгүй байдлыг хангах талаарх заавар (the Ofsted eSafety guidance) гэж байдаг ба уг зааврын дагуу цахим аюулгүй орчин бүрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэсэн эсэхийг сургууль, дээд боловсролын байгууллагуудыг аттестатчилахдаа дүгнэдэг байна.[99] Энэ хүрээнд ч боловсролын байгууллагууд шүүгч программтай байдаг ба сургуулийн хүүхдүүд болон оюутнуудын мэдээллийн технологийн хичээлд интернэтийн зохистой хэрэглээ, "grooming", "cyberbullying" зэрэг ойлголтын талаар заадаг.[100] Үүний зэрэгцээ энэ хүрээн дэх нийгмийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгчид, харилцаа холбооны хувийн хэвшлийн байгууллагуудад зориулсан www.thinkuknow.co.uk тусгай цахим сайтыг төрийн зүгээс ажиллуулдаг.[101]

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэ хэсэгт Монгол Улсын болон гадаад улсуудын туршлагыг дүгнээд холбогдох санал дэвшүүлэв.

-Боловсролын хүрээнд мэдлэг олгох, олон нийтийн дунд ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн, техникийн тусламжтай хэрэгжүүлэх арга хэмжээ

Монгол Улсын мэдээллийн технологи, интернэтийн хэрэглээ байнга өсөн нэмэгдэж байгаа энэ үед хүүхдүүд цахим орчинд ихэнх цагаа зарцуулах болсон. Үүнтэй холбоотойгоор цахим орчинд хүүхдийг шууд болон шууд бусаар сэтгэл зүй болон хүмүүжлийн хувьд хүчирхийлэх, мөлжих явдал илэрч байна. Интернэтийн хэрэглээ буурахгүй, нэмэгдсээр байх тул эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан

[96] Мөн тэнд.

[97] Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.Regulation of television-like video on demand (VOD) services.http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/tv/video-on-demand/vod-regulation

[98] Мөн тэнд.

[99] Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.Briefings and information for use during inspections of maintained schools and academies.
http://www.ofsted.gov.uk/resources/briefings-and-information-for-use-during-inspections-of-maintained-schools-and-academies

[100] Мөн тэнд.

[101] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

дэмжигч нар хүүхдийн эрх цахим орчинд зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, зохих арга хэмжээ авч байх шаардлага тулгарч байна. Ийм арга хэмжээ нь технологийн зөв, зохистой хэрэглээтэй уялдах бөгөөд энэ нь эрх зүйн зохицуулалттай уялдсанаар зохих үр нөлөөтэй болох юм. Гэвч манайд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаар олон нийтийн ялангуяа хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгч болон харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг этгээдүүдэд тодорхойлон чиглэж авч хэрэгжүүлж буй зүй зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлсэн арга хэмжээ болон цахим орчны хор хөнөөлийн талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлсэн арга хэмжээ аль аль нь дорвитой байдлаар хийгдэж эхлээгүй байна. Техник технологи ашиглан цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн арга хэмжээ, зохицуулалт мөн л байхгүй.

- *Хууль бус агуулгатай тэмцэх арга хэмжээ*

ХХЗХ-оос “Контентын” тусгай зөвшөөрөл олгох болсноор контентын үйлчилгээний бизнест оролцогч болох контентын агрегатор, контентын хостингийн үйлчилгээ эрхлэгчдийг ***хууль бус*** (illigel content) агуулга түгээхэд хориг тогтоох хууль зүйн үндэслэлтэй болсон хэдий ч яг хэрхэн хууль бус агуулгатай тэмцэх талаарх зохицуулалт, арга хэмжээ нь тодорхойгүй. Жишээ нь эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч, хүүхдүүд хэрхэн хууль бус агуулгыг түгээж байгаа талаарх мэдээлэл хэнд мэдэгдэх мөн агуулгад хяналт хийлгэх талаар аль байгууллага, албан тушаалтнаас заавар, зөвлөгөө авах талаар орхигдуулсан шинжтэй байна. Тиймээс энэ асуудлын хүрээнд төрөөс санаачлан бий болгосон институц, салбарын зохицуулалт, хамтын зохицуулалт, хуульчилсан хэм хэмжээ гэх мэт цахим орчин дахь аюулыг мэдэгдэх, түүнтэй тэмцэх харилцан уялдаа бүхий механизм байхгүй байдалтай байна.

Энэ асуудлын хүрээнд бидний судалснаар ёс зүй өндөр төлөвшсөн Их Британид хууль бус агуулгатай тэмцэхийн тулд харилцаа холбооны салбарын интернэтийн үйлчилгээ түгээгч байгууллагууд шүүгч программыг ашиглан хууль бус агуулгыг блоклох үйл ажиллагаа явуулдаг нь тэд өөрсдийн нийгмийн өмнө хүлээсэн хариуцлагаа ухамсарлан салбарын өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байгаагийн нэг хэлбэр юм. Энэ хүрээнд хууль бус агуулгатай тэмцэх төрийн болон төрийн бус олон байгууллага хамтран ажилладаг. Япон Улс мөн л Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд 18 нас хүрээгүй этгээд гар утас болон PHS сүлжээгээр интернэт ашиглах тохиолдолд заавал шүүгч программыг ашиглах ёстой болгон хуульчилсан бөгөөд мэдээллийн эрх чөлөөг хангах үүднээс уг шаардлагыг асран хамгаалагчийн хүсэлтээр цуцалж болдог байдлаар зохицуулсан. Үүнээс үзэхэд манай улсад хууль бус агуулгатай тэмцэх эрх зүйн орчин дөнгөж бүрэлдэж эхэлж байгаа гэж үзэж болохоор байгаа ба харин уг асуудалтай хэрхэн тэмцэх арга зам, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага ерөнхийдөө энэ талаар тодорхой бодлого хараахан бий болгоогүй байна. Түүнчлэн цахим орчинд ***хүүхэдтэй харилцаа тогтоон үйлдэгддэг гэмт хэрэг*** болон бусад эрсдэлтэй тэмцэх эрх зүйн орчин бүрэлдээгүй мөн эдгээрээс урьдчилан сэргийлсэн тодорхой бодлого манайд үгүйлэгдэж байгаа нь судалгааны явцад илэрхий байна. Ялангуяа “grooming” гэмт хэрэг нь өргөн хүрээнд үйлдэгдэх гэмт хэрэг болсон ба ихэнх улс орон уг гэмт хэргийг эрүүгийн хуулийн хүрээнд зохицуулдаг болсон байхад манай улсад уг гэмт хэргийг зохицуулах хэм хэмжээ байхгүй байгаа төдийгүй Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөлд ч тусгагдаагүй байгааг анхаарах нь чухал болов уу.

-Хүүхдэд хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулахад чиглэсэн арга хэмжээ

Цахим орчинд хүүхдэд ***хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй*** (harmful, inappropriate content) агуулгыг зохицуулах нь мэдээллийн эрх чөлөөг хангах асуудалтай зөрчилддөг учраас цахим орчинд хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах нь хэцүүхэн асуудал гэдэг нь АНУ-ын туршлагаас илэрхий. Иймд бидний судалсан ихэнх улс оронд хүүхдийг цахим орчинд хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалахын тулд боловсролын хүрээнд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээний талаарх хичээл оруулах, олон нийтийн дунд интернэтийн хор хөнөөлийн талаар ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэх гэх мэт урьдчилан сэргийлэх олон арга хэмжээг техникийн тусламжтайгаар авч хуульчилсан хэм хэмжээний хамт зохицуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл энэ хүрээнд олон төрлийн арга хэмжээг хуульчилсан хэм хэмжээний хамт цогц байдлаар авч хэрэгжүүлдэг гэсэн үг юм. Жишээ нь Япон Улс нь тусгайлсан хууль баталж хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй мэдээллийг онцлон зохицуулах болсон бөгөөд уг хуульд шүүгч программ ашиглах, зүй зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, соён гэгээрүүлэх гэх мэт цахим орчинд сөрөг мэдээллээс хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн олон арга хэмжээг цогц байдлаар хуульчлан зохицуулсан байх жишээтэй. Мөн Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд Солонгос Улсыг цахим бүртгэлийн тогтолцоонд суурилсан хүүхдийн насыг магадлах системийг цахим орчинд хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалахад ашигладаг төдийгүй хууль бус агуулгыг шүүгч программ ашиглаж байхыг интернэтийн үйлчилгээ түгээгч байгууллагуудаас хуульчлан шаардсан зохицуулалттай гэдгийг онцлон тэмдэглэснийг анхааран цаашид судлууштай.

Манай улсад хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахтай холбоотой зохион байгуулалтын асуудлыг хөтөлбөр, төлөвлөгөө байдлаар тусгасан тул тэдгээрийн заавал хэрэгжих байдал дутагдалтай байгаагаас гадна тэдгээр бодлого, хөтөлбөр ч харилцан уялдаагүй, нэгдсэн цогц бус байдлаар хэрэгжиж байна. Үндсэндээ манайд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн тодорхой орчин бүрэлдээгүй, бодлого хөтөлбөр цогц бус, техник технологийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ байхгүй, олон нийтийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх тодорхой үйл ажиллагаа хэрэгжихгүй мөн боловсролын хүрээнд хүүхдүүдэд зүй зохистой интернэтийн хэрэглээ, түүний хор уршгийн талаар мэдлэг олгох тогтолцоо бүрэлдээгүй байдлыг дүгнэвэл энэ асуудал нь манай улсын тухайд харьцангуй шинэ зүйл бололтой. Гэсэн хэдий ч МУИС-ийн НШУС-ийн Сэтгэл судлал, сурган хүмүүжүүлэх ухааны тэнхимийн гүйцэтгэсэн "Мэдээллийн хэрэгслийн хүүхдийн хүмүүжилд үзүүлэх нөлөө" төслийн судалгааны тайлан нь цахим орчинд нүүрлэх агуулгын, харилцааны, мэдээллийн аюулгүй байдлын гэх мэт эрсдэлд хүүхдүүд аль хэдийнээ өргөнөөр өртөх болсныг харуулсан.

Харин одоо Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний онцлогийг нь харгалзан гурван төрөл болгон ангилсны *нэгдүгээрт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоохын зэрэгцээ техник технологийн дэвшлийг ашиглан зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Япон Улсын; *хоёрдугаарт салбарын өөрийн зохицуулалт мөн төрийн, олон нийтийн, иргэний нийгмийн төлөөллийг хамруулан хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* АНУ-ын; *гурав дугаарт тодорхой аль нэг зохицуулах арга барилыг хэрэгжүүлэх гэж туйлшрахгүйгээр бүхий л боломжит арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Европын Холбоо үүн дотроо Их Британийн зохицуулалтын талаар товч дүгнэлт хийе.

Эхний ангиллаас төлөөлөл болгон судалсан Япон Улсын хувьд дэлхийд

техник, технологийн хөгжлөөрөө тэргүүлэгч орны хувьд энэ төрлийн салбараа ямагт хөгжүүлэхийн тулд төрийн зүгээс бизнес эрхлэгчдээ дэмжиж ажилладаг. Гэвч хөгжил бүхэн сайнаас гадна сөрөг зүйлийг дагуулдаг учир техник, технологи хөгжих тусам тухайн орчинд өсөн торниж буй хүүхдүүд буюу насанд хүрээгүй хүмүүсийн цаашдын зан төлөв, бие махбодын бүрэн төлөвшилд сөргөөр нөлөөлдөг байна. Иймд энэхүү техник, технологи нь хүүхдэд ямар нэгэн сөрөг нөлөө учруулахгүй, аль болох бага нөлөөлөлтэй байхаар төр, засгийн зүгээс тусгайлсан арга хэмжээг авч байна.

Үүний нэг жишээ нь цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудал бөгөөд 2008 онд цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалж, аюулгүй байдлыг хангах бие даасан хуулийг батлан мөрдүүлж байна. Энэ хуулийн онцлог нь төр болон бизнес эрхлэгч, иргэд, эцэг эхчүүдийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан заавал албадлагын бус илүү боловсрол, оюун санаанд нь чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх асуудал юм. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийг хамгаалахад нөгөө талдаа хүүхдийн зарим эрх хязгаарлагдах нь зайлшгүй бөгөөд энэ төрлийн харилцааг зохицуулж буй бусад орны хувьд Үндсэн хууль дахь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл авах зэрэг эрхийг зөрчиж байна гэж үзэж хуулийг хүчингүй болгож байгаа тохиолдлууд байсаар байна. Энэ асуудал нь Япон Улсыг мөн тойрч гараагүй ч хууль тогтоогч, хууль хэрэгжүүлэгчийн зүгээс хүүхдийн хамгаалагдаж буй эрх ашиг, зөрчигдөж буй эрхийг харьцуулан үзэх замаар дээрх хуулийг Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж үзэн хэрэгжилтийг нь тууштай ханган ажиллаж буй юм. Энэ нь ч уг хуульд техникийн тусламжтай авах арга хэмжээ болох шүүгч программыг мэдээллийн эрх чөлөөг хангах мөн хүүхдийн эрхийг цахим орчинд хамгаалахад ухаалгаар ашиглаж чадсантай холбоотой.

Мөн Япон Улсын хувьд хуулийг хэрэгжүүлэхдээ төрийн албадлагын хүчээр бус энэ төрлийн харилцаанд оролцогчдод үүрэг болгох замаар өөрсдөөр нь хэрэгжилтийг нь хангуулж байгаа нь төрийн зүгээс шууд хүүхдийн эрхийг хязгаарлаж байгаа бус, эргээд бүх нийтээр хуулийг ойлгож, зөвхөн мэргэжлийн этгээд бус эцэг эхээс эхлээд хүүхэд хүртэл цахим орчинд өөрийн эрхийг хамгаалах, мэдээллийн ёс зүйг чандлан сахих, ёс зүйн төлөвшлийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байна.

АНУ-ын тухайд Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангах асуудал нь цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах санаачилга, тодорхой ажлуудыг хүчингүй болгох, нураах, эсхүл далаацтай шийдвэрлэхэд ихээхэн саад тотгор болж байгаа учраас хүүхдийг цахим ертөнцөд хамгаалах хүрээнд хийгдэж байгаа ажлууд туйлын хангалттүй гэж эрдэмтэд үзэж байна.[102]Гэсэн хэдий ч Холбооны түвшинд номын сан, сургууль гэх мэт хүүхэд ихээр цуглардаг орчинг бүсчлэн зохицуулсан хууль, хүүхдийг цахим орчинд хууран мэхлэх үйл ажиллагаанаас тодорхой хэмжээнд хамгаалах үүднээс Домэйн нэрийг үнэн зөв байлгах тухай хууль, хүүхдийн и-мэйлийн спамд ирдэг зохисгүй мэдээллийг зохицуулах хүрээнд мөн хүүхдийн хувийн мэдээллийг хамгаалах хүрээнд гэх мэт тодорхой хуульчилсан хэм хэмжээ мөрдөгдөж байна. Үүний зэрэгцээ муж улсууд нь муж улсын хэмжээнд бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэн шаардлагатай хэм хэмжээ, чиг үүрэг бүхий байгууллагыг бий болгох зэрэг арга хэмжээг өөрсдийн санаачилгаар авч хэрэгжүүлж байна.

АНУ нь хамтын зохицуулалт болон салбарын өөрийн бие даасан зохицуулалтыг түлхүү ашиглахыг уриалах болсон шалтгаан нь ч интернэт дэх мэдээллийг зөвхөн хүүхдийн эрхийг хамгаалах үүднээс хязгаарлаж болохгүй ярвигтай асуудалтай холбоотой. АНУ-д иргэний нийгмийн байгууллагууд нь төлөвшсөн ба энэ хүрээнд

[102] Мөн тэнд.

маш идэвхтэй үйл ажиллагааг бие даан болон холбогдох төрийн байгууллагуудтай хамтран явуулдаг. Мөн мэргэжлийн ёс зүйн өндөр хөгжилтэй улс учраас харилцаа холбооны салбарын томоохон хувийн хэвшлийн байгууллагууд нь ёс зүйн дүрэм гарган үүнийхээ дагуу ажиллах буюу салбарын зохицуулалтыг түлхүү хэрэгжүүлж байгаа нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад томоохон үүрэг гүйцэтгэж байна.

Харин ЕХ-ны санаачилга зохицуулалт нь гишүүн-орнуудыг уриалсан цаашлаад энэ хүрээнд авах шаардлагатай арга хэмжээний хүрээг тодорхойлсон суурь нь болж чадсан. Энэ хүрээнд Холбооны түвшинд бодлого, хөтөлбөр боловсруулах, хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоон шууд зохицуулах арга барилаас гадна Холбоо нь салбарын өөрийн, төрийн болон салбарын хамтарсан зохицуулалтыг дэмжин хөгжүүлэн ажиллахыг гишүүн-орнуудад Холбооны түвшинд үр дүнтэй уриалж чадсан.

Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн маш сайн арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч Их Британи нь мэдээллийн технологийн дэвшилттэй холбоотойгоор үүсэж буй асуудлуудыг цаг алдалгүй, үр дүнтэй шийдвэрлэхийн тулд холбогдох хууль тогтоомжид тухай бүр нь шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг оруулж байсны зэрэгцээ төрийн санаачилга, дэмжлэгтэйгээр салбарын, төрийн, төрийн бус, олон нийтийн хүчийг хамруулан цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг зохицуулах тодорхой чиг үүрэг бүхий байгууллагыг бий болгон улмаар энэ хүрээнд харилцан уялдаа бүхий нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэн ажиллахыг зорьж байна. Салбарын болон хамтын зохицуулалтыг төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр үр дүнтэй хэрэгжүүлдэг.

Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах үндэсний хэмжээний стратеги хөтөлбөр боловсруулан тодорхой бодлого болон үйл ажиллагааг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байдлаар хэрэгжүүлж байгаа нь бодлого боловсруулах түвшин, олон нийтийн дунд төдийгүй салбарынхны дунд энэ талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэн идэвхтэй үйл ажиллагаа өрнүүлэх үндэс суурь нь болж байна. Ялангуяа хүүхдийг бага наснаас нь интернэтийн зүй зохистой хэрэглэх мэдлэг олгох болон энэ асуудлын талаар олон нийтийн дунд ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх, хүн бүрийг цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст татан оролцуулах зорилгоор маш олон төрлийн үйл ажиллагаа өрнүүлдэг нь тун онцлог. Тийм ч учраас цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалахад ялангуяа хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд Их Британийн туршлага маш өргөн хүрээтэй, үр дүнтэй учраас олон улс орон үлгэрлэн дуурайх жишиг, туршлага гэж тооцогдож байна.

Харин дээрх улсуудыг төлөөлөл болгон судалсан аль ч ангилалд манай улс хамаарахгүй бөгөөд хэдий цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаар тодорхой хэмжээнд анхаарч байгаа ч цахим орчинд хүүхдийн хамгаалах тодорхой бодлогогүй улсын тоонд хамаарна гэж үзэж болохоор байна.[103]

Ингээд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, бодлогын цар хүрээг тоймлон тодорхойлсныг авч үзээд уг судалгаанд улс орон холбогдох бодлогыг хэрэгжүүлэхэд юуг анхаарах шаардлагатай талаар дэвшүүлсэн саналыг цухасхан дурдъя. Бодлогын цар хүрээ, арга хэмжээг тоймлон үзэх гол шалтгаан нь олон төрлийн арга хэмжээг олон талт оролцогчдыг хамруулан олон түвшинд авахдаа бодлогын нэгдсэн цогц байдал, харилцан уялдаатай, харилцан нөхөх чадвартай, үр дүнтэй бодлогыг тодорхойлоход оршино.

---

[103] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 42, 2011.

Уг судалгаанд арга хэмжээг тоймлохдоо:

i) шууд болон шууд бус байдлаар хэрэгжүүлж буй олон давхаргат арга хэмжээ (multi-layered policies);

Олон давхаргат арга хэмжээ гэдэгт эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох, хүүхэд ихээр цуглардаг орчныг бүсчлэн зохицуулах /жишээ нь: боловсролын байгууллага/, салбарын өөрийн зохицуулалт, төрийн болон салбарын хамтын зохицуулалт, техникийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, олон нийтийн мэдлэг ухамсрыг нэмэгдүүлэхэд болон боловсролын хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, хүүхдэд ээлтэй буюу тусгайлсан хүүхдэд зориулсан цахим сайтуудыг дэмжин хөгжүүлэх арга хэмжээ хэмээн тодорхойлсон бөгөөд ихэнх улс орон цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах үндэсний хөтөлбөр, бодлогын хүрээнд дээрх олон төрлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна.[104]

ii) хамаарал бүхий олон оролцогчдын үүрэг хариуцлагын хүрээнд хэрэгжих олон оролцогчдыг хамарсан арга хэмжээ (multi-stakeholder policies);

Олон оролцогчдыг хамарсан арга хэмжээний хүрээнд тодорхой төрийн байгууллага, хууль сахиулах байгууллага, боловсролын байгууллага, эцэг эх, хүүхдүүд, салбарынхан тус тус өөрсдийн үүрэг хариуцлагатайгаар цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст зүтгэж байна. Ялангуяа төр засгийн дээд түвшинд үндэсний хэмжээний бодлогыг тодорхойлох нь эдгээр оролцогчдыг өөр өөрсдийн үйл ажиллагааны хүрээнд идэвхтэй оролцон, тодорхой арга хэмжээ аван санаачилгатай ажиллах нөхцөлийг хангахад нэн чухал байдаг нь тодорхойлогдсон.[105] Жишээ нь: Япон Улс Засгийн газрын түвшинд, Их Британи яамдын түвшинд уг асуудлыг хэлэлцэн ажиллаж байна. Мөн цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах бодлогыг боловсруулахад хүүхдүүдийн оролцоог хангах нь илүү үр дүнтэй бодлого боловсруулахад төдийгүй бодлогын цаашдын хэрэгжилтэд нэн тустай гэж тооцогдож байна. Тухайлбал: энэ асуудалтай тэмцэх, холбогдох бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд Их Британи хүүхдийг маш чухал, идэвхтэй оролцогч хэмээн үзэж оролцуулдаг.

iii) нэгэнт л интернет дэх хууль бус агуулгыг таслан зогсоохын тулд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь зөвхөн нэгэн улсын хэмжээнд хязгаарлагдах боломжгүй учраас үндэсний, бүсийн болон олон улсын хэмжээнд хамтран хэрэгжүүлэх олон түвшинт арга хэмжээ (multi-level policy) байна.[106]

Олон түвшинт арга хэмжээ гэдэгт үндэсний хэмжээний бодлого, тив бүсийн хэмжээний хөтөлбөр, санаачилга болон олон улсын хэмжээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг хамруулан ойлгодог.

САНАЛ

Эцэст нь тусгайлан судалсны хувьд Монгол Улсын тухайд энэ хүрээнд авч хэрэгжүүлэх боломжит бодлогын талаар товчхон санал дэвшүүлье. Манай улс ёс зүй өндөр төлөвшсөн, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгэм бүрэлдсэн АНУ-ын салбарын зохицуулалтад тулгуурласан зохицуулалтын хэв маягаас суралцах зүйл олон байгаа хэдий ч манай орны нийгмийн эмзэг байдал, иргэний нийгмийн тогтвортой оролцоо, мэргэжлийн ёс зүйн төлөвшил зэргийг харгалзан энэхүү хувилбар нь дангаараа төдийлөн тохиромжгүй байх магадлалтай гэж үзэж байна. Харин энэ хүрээн дэх Япон Улсын бодлого нь цэгцтэй бөгөөд

[104] Мөн тэнд.

[105] Мөн тэнд.

[106] Мөн тэнд.

хууль бус агуулгатай тэмцэх тодорхой арга хэмжээг авч байгаагаас гадна хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах тусгай хууль баталсан нь олон нийтийн дунд энэ асуудалд хандах ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн төдийгүй бүхий л иргэдийнхээ тогтвортой, тууштай, идэвхтэй оролцоог бий болгоход уриалж чадсан арга хэмжээ болсон гэж үзэж байгаа учраас манай нөхцөлд нутагшуулахад боломжтой, мөн үр дүнтэй байх магадлалтай. Түүнчлэн маш олон төрлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахыг зорьж буй Их Британийн туршлагаас ч суралцах зүйл олон байна. Ингээд хуульчлан зохицуулах болон бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэсэн дараах саналууд байна. Үүнд:

-Эрх зүйн зохицуулалтын тухайд

Цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг ***агуулгын, харилцааны, хүүхэд хэрэглэгчийн хувьд, мэдээллийн аюулгүй байдалтай*** холбоотойгоор үүсдэг гэх мэт бүхий л эрсдэл, аюулаас хүүхдийг хамгаалахын тулд холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах арга замаар, тухайлбал Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Зар сурталчилгааны тухай гэх мэт холбогдох бүхий бүхий л хууль тогтоомжид шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх боломжтой. ***Хууль бус*** агуулгатай тэмцэх хүрээнд техник технологи[107] ашиглан авах боломжит арга хэмжээг хуульчлан шаардах мөн цахим орчинд хууль бус агуулга, ялангуяа хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг харуулсан гэмт хэрэгт ногдуулах хариуцлагыг чангатгах нь хууль бус агуулгатай тэмцэхэд үр дүнтэй байх болов уу.

Үүний зэрэгцээ хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс цахим орчинд хамгаалах асуудалд чухал ач холбогдол өгөх, мөн олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх үүднээс цахим орчинд хүүхдийг ***сөрөг нөлөөтэй, хор хөнөөлтэй агуулгаас*** хамгаалахад чиглэсэн бие даасан эрх зүйн зохицуулалттай болох шаардлагатай. Энэ хүрээнд Япон Улсын тусгайлсан хуулийг чиг баримжаа болгох боломжтой. Ялангуяа, хүүхдийг цахим орчинд сөрөг нөлөөтэй агуулгаас хамгаалах зохицуулалт нь мэдээллийн эрх чөлөөг зөрчихгүй байдлаар хэрэгжих ёстой гэдгийг энэ хүрээнд анхаарах шаардлагатай учраас сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулахын тулд техник технологи ашиглан авах боломжит арга хэмжээг эцэг эхийн хяналттай уялдуулан мөн интернэтийн үйлчилгээ түгээгч операторуудад тодорхой үүрэг оноон хуульчлах боломжтой. Хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс цахим орчинд үр дүнтэй хамгаалахын тулд ийнхүү хуульчилсан хэм хэмжээнээс гадна өргөн хүрээний цогц бодлого хэрэгжүүлэх ч шаардлагатай байна. Уг цогц бодлогын хүрээнд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах хүрээнд хийгдэж буй АНУ болон Их Британийн Цахим худалдааны тухай хууль, Хувь хүний нууцын тухай хууль, Сургууль болон боловсролын байгууллагуудыг бүсчлэн зохицуулсан хууль төдийгүй салбарын болон хамтын зохицуулалтын хүрээнд хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг тусгах боломжтой.

Түүнчлэн цахим мөрийтэй тоглоомыг хүүхдэд хуульчлан хорих, хүүхдэд цахим болзооны сайт ашиглахыг хязгаарлах хүрээнд ч хэм хэмжээ тогтоох нь нэн чухал.

-Бодлого, хөтөлбөр, хэрэгжүүлэгч байгууллагын тухайд

Ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ: Улс орон болгон интернэт орчинд заналхийлдэг аюулын талаар мөн энэ асуудлаарх *ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэхэд* чиглэсэн арга хэмжээг боловсролын салбарын хүрээнд, мөн эцэг

[107] Joshua A.T. Fairfield, *Protecting virtual playgrounds: children, law and play online: Virtual parentalism,* Washington & Lee Law review, 2011. Энэ судалгаанд АНУ-ын жишээн дээр шүүгч програмыг хэрхэн мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлөхгүй байдлаар хуульчлан ашиглахыг дэмжих талаар санал тусгагдсаныг ашиглах боломжтой.

эхчүүд, хүүхдүүдэд зориулан өргөнөөр хэрэгжүүлж байна. Ялангуяа хууль сахиулах дэд бүтэц, төсөв мөнгө багатай манай нөхцөлд *урьдчилан сэргийлэх* арга хэмжээ болон олон нийтийн дунд энэ асуудлын талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлэх нь нэн шаардлагатай. Ингэхдээ хүүхдэд зориулсан эерэг цахим сайтуудыг болон эцэг эхчүүд болон сурган хүмүүжүүлэгчдэд зориулсан гарын авлага, шаардлагатай мэдээллийг агуулсан цахим сайтыг олноор бий болгох шаардлагатай.

Боловсролын салбарын хүрээнд авах арга хэмжээ: Цахим аюулгүй орчин бүрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэсэн эсэхийг сургууль, дээд боловсролын байгууллагуудыг аттестатчилахдаа дүгнэдэг болох нь чухал. Мөн боловсролын байгууллагуудыг шүүгч программтай байлгах асуудлыг анхааран шийдвэрлэх хэрэгтэй. Сургуулийн хүүхдүүд болон оюутнуудын мэдээллийн технологийн хичээлд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээний ойлголт, цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг аюул, эрсдэлийн талаар заадаг болох нь зүйтэй.

Техник технологийн тусламжийн авах арга хэмжээ: Техник технологийн хүрээнд авах арга хэмжээг ч төрийн зүгээс санаачлан бий болгох, хөхиүлэн дэмжих шаардлагатай юм. Тухайлбал: шүүгч программ, рэйтинг тогтоох программ зэргийг нэн яаралтай нэвтрүүлэн хууль тогтоомжийн хүрээнд болон бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд төрөөс дэмжин ажиллах шаардлагатай.

Энэ асуудлын хүрээн дэх чиг үүрэг бүхий байгууллага: Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос гадна дараах байгууллага “Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага”-ын 4-р зүйл буюу контентыг бүтээж, түгээх, сурталчлах үйл ажиллагаанд Монгол Улсын холбогдох хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг мөрдүүлэх, зөрчсөн контент бүтээх, түгээхийг хориглох зохицуулалтыг хэрэгжүүлж ажиллах, хэрэгжилтийн талаар тайлан, мэдээндээ тусгаж байх шаардлагатай байна. Үүнд: ҮАБЗ-ийн Ажлын алба, ТЕГ, Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, ЦЕГ-ын Эрүүгийн цагдаагийн газрын Цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх тасаг, ШӨХТГ, ОӨГ, Эротикийн сурталчилгаанд хяналт тавих зөвлөл, Хүүхдийн төлөө үндэсний газар хамаарна.

Мөн салбарын болон хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхдээ хуульчлан тогтоох (institutional self-regulation) байдлаар бий болгох боломжтой. Түүнчлэн салбарын, хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үүднээс төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр цахим орчин дахь хууль бус контентын эсрэг ажиллах нь үр дүнтэй юм. Жишээ нь “мэдэгдэх болон таслах” /notice and takedown/ механизмыг төрийн болон төрийн бус байгууллагууд хамтран хэрэгжүүлэх боломжтой. Энэхүү салбарын болон хамтын зохицуулалтыг сошиал сүлжээний хүрээнд мөн ухаалаг гар утас ашиглах хүрээнд үүсдэг зөрчил, гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хэрэгжүүлэх боломжтой. Цаашлаад холбогдох хууль сахиулах байгууллагын чадавхыг сайжруулах мөн цахим орчин дахь хүүхдийн эсрэг хууль бус агуулга, үйлдэлтэй тэмцэх бүтцийг бий болгох шаардлагатай. Улмаар олон нийтийн дунд хэрхэн энэ асуудлыг мэдэгдэх хамтран хууль сахиулах талаар ойлголттой болгох нь чухал юм.

Олон улсын хамтын ажиллагаа: Олон улсын түвшинд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлын хүрээнд харилцан сайн туршлага солилцох болон хууль бус контентын эсрэг олон улсын хэмжээнд хамтран хууль сахиулах хамтын ажиллагаа идэвхтэй өрнөж байгаа бөгөөд манай улс ч энэ хүрээн дэх үйл ажиллагаанаас туршлага судлах, хууль сахиулах үйлст хамтран зүтгэх нь

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

нэн чухал.

Ингээд эцэст нь ийнхүү олон оролцогчдыг хамруулан олон түвшинд авч хэрэгжүүлэх төрөл бүрийн арга хэмжээг нэгдсэн, харилцан уялдаатай цогц бодлогын дагуу хэрэгжүүлэх нь чухал бөгөөд нэгэнт л энэхүү асуудал нь манай улсын тухайд төдийгүй олон улсын түвшинд шинэлэг асуудал учраас бодлогын үр дүнтэй байдал, харилцан уялдаатай байдлыг хянах, үр нөлөөнд үнэлгээ хийх, дахин дүгнэх, дахин сайжруулах "эргэх механизм" бүхий тогтолцоог цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлогын хүрээнд бий болгох нь чухал юм.[108]

Хавсралт 1.

Олон улсын цахилгаан холбооны дүрэм болон конвенцид Монгол Улс нэгдэн орсон[109] бөгөөд Монгол Улс 1964 онд НҮБ-ын харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн төрөлжсөн байгууллага "Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага"-ын гишүүн болсон[110]. Тус байгууллага нь 2012 оны байдлаар нийт 192 гишүүн орон, 700 гаруй салбар гишүүдтэй болоод байна.

Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллагаас өөрийн гишүүн улс орнуудад мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын шинэ технологи, ололт нэвтэрч буй энэхүү шинэ интернэтийн орчин дахь хүүхдийг төрөл бүрийн сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллээс хамгаалах, мэдээллийн агуулгыг хүүхэд багачуудад хэрэгтэй сургалт, танин мэдэхүйн чиглэлээр хөгжүүлэх, олон улсын үзэсгэлэн хурал семинар, тусгайлсан сургалтад хамруулах, мэдээлэл харилцаа холбооны мэдлэг, боломжийг эзэмшихэд дэмжлэг үзүүлэх, бусад олон улсын байгууллага, улс орнуудтай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, үйл ажиллагаагаа уялдуулах, хяналт аюулгүй орчинг бүрдүүлэх зэрэг чиглэлээр ажиллахыг гишүүн улс орнуудад уриалсан байна. Тус байгууллагаас "Цахим орчин дахь хүүхдийг хамгаалах нь" (Protecting Children in Cyberspace) санаачилга төслийг хэрэгжүүлж зөвлөмж гаргасныг Монгол Улсын Харилцаа холбооны зохицуулах хороонооос орчуулан гаргасныг хүргэж байна[111].

Энэхүү зөвлөмж нь дараах үндсэн хэсэгтэй ба үүнийг Монгол Улсын хувьд хүлээн авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Үүнд:

- Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, зохицуулалт;
- Бага насны хүүхдүүдэд зориулсан зөвлөмж;
- Эцэг эх, багш нарт зориулсан зөвлөмж;
- Үйлчилгээ эрхлэгчдэд зориулсан зөвлөмж.

1. Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, зохицуулалт[112]

Бодлого, зохицуулалтын байгууллагын стратеги

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
1.Хууль эрх зүйн хүрээнд	а.	Хууль сахиулах болон холбогдох бусад байгууллагууд 18 хүртэлх насныхныг цахим орчинд хамгаалах тухай хуулийн зайлшгүй бүрэн эрхийг тодорхой болгох зорилгоор хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хууль тогтоомжийг шинэчлэх

[108] ЭХХАХБ-ын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" судалгааны хүрээнд тусгагдсан эдгээр бодлогын зөвлөмж болон олон улсын хамтын ажиллагааны үр дүнд бий болсон олон зөвлөмж, сайн туршлагыг эрх зүйн зохицуулалт болон энэ хүрээн дэх бодлогыг тодорхойлохдоо ашиглах нь зүйтэй юм.

[109] http://mfa.gov.mn/images/gezg/LIST%202013.pdf

[110] http://www.crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=84

[111] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=94&did=0

[112] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=100&did=0

	б.	Бодит амьдралд хүүхдийн хувьд, хууль бус үйлдэл нь цахим амьдралд ч хууль бус байдаг тул холбогдох эрх зүйн өөрчлөлтүүдийг хийхдээ насанд хүрээгүй хүүхдийн хувийн нууцлал болон мэдээллийг цахим халдлагаас хамгаалах журмыг ч энд хамруулж ойлгоно.
2. Хуулийг хэрэгжүүлэх эх үүсвэрүүд болон тайлагнах механизмууд	а.	Тайлагнах механизмыг бий болгож өргөнөөр сурталчлах, тухайлбал: интернэтэд хэрэв хууль бус агуулгатай зүйлтэй тааралдсан бол хэрхэн мэдээлэхийг хялбархан ойлгуулах боломжийг бүрдүүлэх. Энэ боломжийн энгийн нэг хэлбэр нь тухайлбал, хууль бус материалыг /контент/ хурдан мэдэрч авч хасах, эсхүл хүртээмжгүй болгох чадвартай үндэсний хэмжээнд ажилладаг шууд утас ч байж болно.
3.Үндэсний хэмжээнд анхаарал хандуулах асуудлууд	а.	Хүүхдийн цахим аюулгүй байдалд хамааралтай байж болох бүхий л оролцогч талуудыг тодорхой болгон тэдний жагсаалтыг гаргах. Тухайлбал: • Төрийн байгууллагууд; • Хууль сахиулах байгууллагууд; • Нийгмийн үйлчилгээний газрууд; • Интернет болон бусад электрон үйлчилгээ эрхлэгчид; • Мобайл утасны үйлчилгээ эрхлэгчид; • Бусад хай-технологийн компаниуд; • Багш нарын холбоо, нэгдэл; • Эцэг эхийн холбоо, нэгдэл; • Хүүхэд, залуучууд; • Хүүхдийг хамгаалах болон холбогдох бусад ТББ; • Шинжлэх ухааны судалгааны нэгдлүүд; • Интернэт кафе эзэмшигчид болон нийтийн үйлчилгээний бусад цэгүүд: номын сан, телетөвүүд, цахим тоглоомын төвүүд гэх мэт.
	б.	Технологийн өөрчлөлтөд харгалзах асуултуудыг гарган тавьж үйл ажиллагаанд оруулах хурдыг нэмэгдүүлэх болон харгалзах сонирхогч талуудыг татаж дэмжин тусламж үзүүлэх үүднээс практик үйл ажиллагаанд хэрэглэгддэг төрөлжсөн хуулийг боловсруулах, хэвлэн нийтлэх замаар бие даасан болон хамтарсан бодлого зохицуулалтыг хэрэглэж болох загварын давуу талыг судлах
4. Боловсрол, мэдлэг олгох эх үүсвэрүүд	а.	Сонирхогч талуудын мэдлэг туршлагыг жагсаах, ашиглах ба орон нутгийн соёлын хэм хэмжээ, хууль тогтоомжийг тусгасан интернет аюулгүй байдлын мэдээлэл, материалуудыг бэлтгэх, тэдгээрийг үндсэн бүх зорилтот сонсогчдод зориулан таниулж үр өгөөжтэйгөөр түгээх. Мэдээлэлжүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг татан оролцуулах. Хүүхэд залуучуудад зориулан интернэтийг хэрэглэснээр олох эрх, интернэтийн эерэг онцлогийг тодорхойлсон материалуудыг бэлтгэж айдас төрүүлсэн мэдээллээс ангид байх, цахим орчинд харьцах эерэг бөгөөд хариуцлагатай аливаа хэлбэрүүдийг дэмжих
	б.	Интернэт ашиглагчдын боловсрол, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх талаар мэдлэг олгоход хүүхдийн цахим аюулгүй байдлыг хангах программ болон шүүгч программ зэрэг техник хэрэгслүүдийн үүрэг ролийг ойлгуулах

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.legal.mn

	в.	Интернэт ашиглагчдад өөрсдийн компьютерт вирусын эсрэг программ суулгах, гаднын нөлөөнөөс хамгаалах программ бүхий төхөөрөмжийг шинэчлэх болон үйлдлийн системийг шинэчлэн боловсронгуй болгох, суурилуулах зэрэгт нь дэмжлэг үзүүлэх.

1. Бага насны хүүхдүүдэд зориулсан зөвлөмж[113]

Хүүхдүүд бодит амьдралд аюулгүй орчинд амьдрах эрхээр хангагддагтай адил интернэтийн цахим орчинд бас аюулгүй байдалд байх эрхтэй гэдгийг тэдэнд сайтар ойлгуулах нь чухал байдаг. Цахим орчинд аюулгүй байхын тулд хүүхдүүд юу мэдэх шаардлагатай вэ? Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага (ITU)-аас цахим орчинд байж, интернэтийг ашиглах хүүхдийг насны ангиллаар 3 хуваааж тодорхой чиглэл, зөвлөмжийг боловсруулан гаргасан байна. Үүнд:

- 5-7 насны хүүхдүүд:

Технологитой харьцаж сурах үе. Эцэг эхийн аль нэг, насанд хүрсэн хүн тогтмол хянаж байх шаардлагатай. Шүүлтүүрийн программуудыг хэрэглэх, аюулгүй сайтуудын жагсаалтыг гаргах нь зүйтэй. Энэ бүлгийнхэн нэлээд нийлмэл мэдээллийг ойлгох хүлээн авч чадахгүй магадлалтай тул гол зорилго нь интернэт дэх аюулгүй байдлын үндэс, ёс зүйн ерөнхий ойлголтыг бий болгоход оршино. Энэ бүлгийн хүүхдүүдийн эцэг эхчүүд тэдэнд зориулж гаргасан зөвлөмж чиглэлийг мөрдөн ажиллах нь зүйтэй. Тусламж хэрэгтэй хамгийн залуу хэрэглэгчдийн бүлэг.

- 8-12 насны хүүхдүүд:

Энэ үеийнхэн шилжилтийн насныхан байдаг. Тэд интернэтийн талаар анхны ойлголт туршлагатай болсон үе. Залуу хүн болж төлөвших насныхан тул тэдэнд ойлгож сонирхсон маш олон асуудлууд байдаг бөгөөд түүнд хариу авах сонирхолдоо хөтлөгдөн одоо байгаа хязгаараасаа давж болзошгүй. Шүүлтүүрийн программ болон өөр бусад техник хэрэгслийг хэрэглэх нь ашигтай. Энэ насныхан аливаа контент болон контактанд шүүмжлэлтэй ханддаггүй нь элдэв асуудалд татагдах магадлалтай.

- 13 ба түүнээс дээш насныхан:

Энэ насны бүлгийнхэн технологийг мэргэшсэн хэмжээнд хүртэл сайн эзэмшиж хэн нэгний хараа хяналтгүйгээр ашигладаг залуу үеийнхэн юм. Шүүлтүүрийн программ ач холбогдол багатай ч нэмэлт үүргээ гүйцэтгэсээр байх болно.

Өөрийн хувийн амьдралын замыг бусдын хараа хяналт оролцоогүйгээр хайж олох, үе тэнгийнхнээ олох гэсэн асар их хүсэл эрмэлзэлтэй. Мөн байгалиас заяасан сексийн асуудлыг сонирхдог,аливаад дурламтгай байдалдаа хөтлөгдөн аюултай байдалд өөрсдийгөө оруулж болзошгүй байдаг. Энэ тохиолдолд тэднийг өөрсдийгөө яаж аюулгүй байлгах вэ гэдгийг ойлгуулах шаардлагатай:

- Хууль бус болон аюултай контенттэй санамсаргүй тааралдвал юу хийх;
- Айлгасан, заналхийлсэн үед юу хийх;
- Өөрийн хувийн мэдээллийг хамгаалах;
- Зохиогчийн эрхийг хүндэтгэх;
- Цахим орчинд худалдааны үйл ажиллагаанд оролцоход юуг анхаарах зэрэг болно.

[113] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=101&did=0

2. Эцэг эх, багш нарт зориулсан зөвлөмж[114]

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
Таны хувийн компьютерын аюулгүй ажиллагаа болон хамгаалалт	а.	Компьютероо нийтийн өрөөнд байлгах
	б.	Вирусын болон хамгаалалтын программ суулгах
Баримтлах дүрэм	а.	Гэртээ интернэт болон хувийн төхөөрөмжөө хэрхэн ашиглах дүрмийг тохирохдоо нууцлалын асуудлыг онцгой анхаарах: хүүхдийн нас, компьютерын байршил, үл таних хүний учруулж болох аюулууд гэх мэт
	б.	Мэдээлэл холбооны хөдөлгөөнт хэрэгслүүдийг гэртээ хэрхэн ашиглах дүрмээ тогтох
Эцэг эх, халамжлагч болон багш нарын сургалт	а.	Хүүхэд тань интернэтийн ямар сайтуудыг ашиглаж байгааг мэддэг байхаас гадна хүүхдээ цахим орчинд цагаа хэрхэн өнгөрөөж байгаа талаар маш сайн ойлголттой байх
	б.	Гар утас, тоглоомын гар удирдлага, MP3 тоглуулагч болон PDA зэрэг хөдөлгөөнт хэрэгслүүдийг хүүхэд тань хэрхэн ашиглаж байгааг сайтар мэддэг байх
Хүүхдийн боловсрол	а.	Хүүхдэдээ хувийн мэдээллээ хэн нэгэнд алдах, цахимаар танилцсан хүмүүстэй уулзах, интернэтэд зургаа байршуулах, вэб камерыг ашиглах зэрэгтэй холбогдсон эрсдэлийн талаар ярьж ойлгуулах
Харилцаа	а.	Хүүхдэдээ өөрийн мэдлэг, туршлагаасаа ярьж өгөх

3. Үйлчилгээ эрхлэгчдэд зориулсан зөвлөмж[115]

Салбарын /МХХ/ үйлчлэгч, үйлдвэрлэгчид юу хийх вэ?

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
Мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын зохицуулалт	а.	Цахимаас хүүхдийг хамгаалах асуудлаар хамтарсан стандарт болон холбогдох зөвлөмжийг боловсруулах. Гол зорилго нь бүхий л салбарыг хамарсан өргөн хүрээтэй аргыг боловсруулахад оршино.
	б.	Цахим буюу интернэтэд холбогдсон виртуаль орчинд хүүхдийг хамгаалахад дэс дараалалтай, харилцан холбоотой бодит глобал арга хэмжээнүүдэд зориулагдсан ямар боломжууд байгааг үнэлж цэгнэх. Болзошгүй аюулыг багцлан цуглуулж төрөл бүрийг оролцогчдын хооронд мэдээлэл солилцоог идэвхжүүлэх боломжуудыг боловсруулахад анхаарлаа хандуулах.
	в.	ОУЦХБ(ITU)-ын гишүүн орнуудад мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын хувийн хэвшлийнхэнтэйгээ илүү үр өгөөжтэй хамтран ажиллахад нь туслахуйц үйл ажиллагааны эсхүл ёс зүйн дүрмийг боловсруулах зорилго бүхий төрөл бүрийн сектор/ өргөн нэвтрүүлгийн компаниуд, интернэт , үүрэн телефоны компаниуд/-ын ерөнхий төлөөллийг бий болгох

[114] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=102&did=0

[115] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=103&did=0

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

	г.	Эрсдэлийг багасгах, хүүхдүүдийн МХХ–ны хэрэглээний чадамжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн, тодорхой боломжуудыг бий болгох болон мэдээлэл солилцоход зориулагдсан Засгийн Газар болон салбарын хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны механизмыг бий болгох
Өргөн нэвтрүүлгийнхэн (Broadcasters)	а.	Гомдол барагдуулах ерөнхий аргыг боловсруулах Зорилго нь: өргөн нэвтрүүлэгчдэд гаднын гомдлыг барагдуулах үүрэг функц дээр радио өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагын өөрийнх нь дотоод системийн үйл ажиллагаанд гаднын үүрэг функцтэй холбоотой гомдол нэмэгдэн ашиглагч/ хэрэглэгчид андуурал үүсэх эсхүл цагдаагийн болон бусад байгууллагыг тэдэнд хамааралгүй үйлчилгээгээр эсхүл түүнийг шийдвэрлэх боломжгүй асуулгаар хэт ачаалахаас сэргийлэхэд оршино.
	б.	Ерөнхий стандарт болон зөвлөмжүүдийг боловсруулан гаргах Хамтран ашиглах өргөн боломжтой цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах арга замыг бий болгоход гол зорилго оршино. Эдгээр аргууд нь бүхий л салбарын хүрээнд ашиглагддаг байх.
	в.	Салбарын хэмжээнд эцэг эхээс тэдний хүүхдийг наснаас нь хамааруулж агуулгад ханддаг байх зөвшөөрлийг авах аргачлалыг боловсруулах төслийг наад зах нь бүс нутгийн хэмжээнд бий болгох, Интернэтийн салбарын цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах стратегийн бодлого нь аюултай болон хууль бус агуулга болон үйлдэлтэй сайтын хандалтыг багасгах ба хориглоход оршино. Интернэтийн Үйлчилгээ эрхлэгч ISP/ нь хүүхэд болон тэдний эцэг эхэд мэдээлэл, ашиглахад хялбар хэрэгслийг хүргэх, ингэснээр интернэт дэх үйлдлийг удирдаж гол аюулыг багасгах боломж бүрдэнэ.
Интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгчид	а.	Интернет-сайт болон веб 2.0 үйлчилгээний хэл, терминологи нь бүхий л хэрэглэгчдийн хувьд түүний дотор хүүхэд, залуучууд,эцэг эхчүүд болон халамжлагчдад сайтыг ашиглахтай холбоотой нөхцөл, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хамгаалах бодлого, тайлагнах механизм нь хүртээмжтэй, ойлгомжтой бөгөөд утга төгөлдөр байх ёстой. Хууль бус үйлдэл, эсхүл урвуулан ашигласан үйлдэл зэрэг хүндрэлтэй асуудлыг тайлагнах: үйлчилгээ үзүүлэгчдийн хувьд гомдлыг барагдуулах, найдвартай дэс дараалалтай үйлдэлтэй байх нь туйлын чухал. Тухайлбал, зэрлэг эсхүл хориотой сайтын талаарх гомдлыг авч шийдвэрлэн асуудал үүсгэдэг контентуудыг боломжоороо аль болох хурдан хаах шаардлагатай. Үйлчилгээ үзүүлэгчид өөрсдийн боломжоороо доорх механизмыг бий болгох боломжийг авч үзэх шаардлагатай. Үүнд: хүүхэд эсхүл өсвөр насныхан өртөх эрсдэлтэй эсхүл хориотой профайлийн тэмдэглэл, буруугаар ашигласан тухай тайланд иш татан хавсаргах ба зайлшгүй шаардлагатай бол аль ч тайланг хууль журам сахиулах байгууллагад өгөх боломжтой байх; Үйлчилгээ эрхлэгч нь өөрийн вэб хуудас болон үйлчилгээндээ хэрэв боломжтой бол “урвуулан хэрэглэсэн “ гэсэн кнопын тусламжтайгаар тайланг үзэх боломжийг бий болгох.

Хууль зүйн үндэсний сургууль www.num.edu.mn

		Энэ нь дэлгэцийн нэг хэсэгт тогтмол нэг байранд байрладаг танигдахуйц ерөнхий кноп байж болно. Тайлагнах механизм нь тайланг илгээж буй хэрэглэгчийн санал болгосон техникийн шийдлийн тусламжтайгаар өргөтгөгдөн тэлж болно. Жишээ нь: скриншот, холболтын тухай статистик мэдээллүүд, хийгдсэн үйлдлүүдийн жагсаалтыг нэмэх боломжууд, түүнчлэн тайланг яаж үр дүнтэй хийхэд хэрэглэгчид хэрэгцээтэй мэдээллүүд зэрэг байж болно.
	б.	Үйлчилгээ эрхлэгч нь хялбар ойлгогдохуйц, хүртээмжтэй хэлээр “ямар үйлдлийг үйлчилгээнд оруулж болох/ болохгүй талаар ялангуяа өсвөр насны хэрэглэгчид, тэдний эцэг эх, халамжлагчдад үзүүлэх боломжийг судлах шаардлагатай. Энэ мэдээлэл нь нэмэлт байдлаар үйлчилгээний гэрээний нөхцөлд орох ёстой. Үйлчилгээ эрхлэгч нь хэрэглэгчдийн насжилтыг тодорхойлж баталгаажуулдаг технологийн үр өгөөжийг үргэлж дээшлүүлэх ёстой. Зорилго нь тэдний тодорхой нэг үйлчилгээнд зориулагдсан эрх зүйн болон техникийн хувьд уян хатан хамгийн гол нь илүү аюулгүй бөгөөд интернэтийн найдвартай үйлчилгээг бий болгоход харгалзсан шийдлийг боловсруулах /энэ нь уг үйлчилгээ тодорхой насны хязгаартай хүмүүст хуулиар хориотой бол / Тэдгээр шийдэл нь тодорхой насны заагт хүрээгүй хүмүүсийн хүртээмжийг хязгаарлах, насны ангиллаар контент болон үйлчилгээг хориглох, эсхүл эцэг эхгүй хүүхдүүдэд зөвхөн зориулсан үйлчилгээг үзүүлэх үйлдэлд янз бүрээр хэрэглэгддэг.
	в.	Үйлчилгээ эрхлэгч нь орон нутгийн болон үндэсний хууль сахиулах байгууллагатай хүүхдийг ашигласан хууль бус үйлдлийг мэдсэн тухай бүртээ аль болох хурдан илтгэдэг идэвхтэй харьцаатай байх Тэд өөрсдийн байгууллагын хүрээнд хууль бус контенттэй орон нутгийн болон олон улсын хуулийн хүрээндэх үүргийн гүйцэтгэлийг хянадаг нэмэлт дотоод журамтай байх Тэд бас өөрийнх нь сервер дээр хост хийсэн арилжааны чанартай контентийг идэвх гарган тогтмол хугацаанд дүгнэж хууль бус ихээхэн аюултай контентийг сүлжээндээ нэвтрүүлэхгүй байх боломжтой бүхий л зүйлийг хийх Үүнд: хаш скани хийх, дүрс таних програм хангамж орно.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭЛ
www.legal.gov.mn

ТӨРИЙН АЛБАН ХЭРЭГ ХӨТЛӨЛТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

Удиртгал

Ардчилсан тогтолцоонд шилжин орсноос хойш албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд бүтцийн болон агуулгын шинэчлэл, өөрчлөлт орох хэрэгцээ шаардлага гарч ирсэн юм. Төрийн өмч давамгайлсан, төвлөрсөн удирдлагатай өмнөх нийгмийн үед нийгэм, эдийн засаг, улс төр, төрийн захиргааны бүхий л шатанд архив, албан хэргийг хөтлөн явуулах, зохион байгуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, хадгалах, ашиглах үйл ажиллагаа нь зуун хувь төрийн оролцоотой үйл ажиллагаа байсан гэж хэлж болно. Шилжилтийн нийгмийн үед архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд оролцогч субьектын төрөл, тэдгээрийн эрх үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээ өөрчлөгдсөнтэй холбоотой Архивын тухай хууль[2] болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд шинэчлэл хийгдэж ирсэн байх бөгөөд цаашид ч хийгдэх шаардлага байсаар байна.

Тухайлбал Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын зөвлөлийн 2011 оны 3 дугаар сарын 2-ны хуралдаанаас гарсан зөвлөмжид архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаатай холбогдолтой хууль тогтоомж, арга зүйн баримт бичгүүдийг шинэчлэн боловсруулах тухай дурдаад мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Засгийн газраас баталсан[3] мэдээллийн сангийн аюулгүй байдлын бодлого боловсруулах, архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулах тухай тогтоолуудын хэрэгжилтийг зохион байгуулах тухай заасан. Үүнээс үзвэл архив, албан хэрэг хөтлөлтийг цахим хэлбэрт оруулах үйл ажиллагаа, түүний хэрэгжих нөхцөл одоогийн мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд ямар түвшинд тусгасныг судлах нь эрх зүйн орчинг цаашид боловсронгуй болгох ажиллагаанд чухал юм. Түүнчлэн шилжилтийн үеийн нөхцөл байдлаас үүссэн бодит үр дагавар, сургамж тэдгээрийг одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулах боломж байгаа эсэхийг авч үзэх нь уг судалгааны үндсэн асуудал болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах шаардлага байгаа эсэх талаар тодорхой санал дүгнэлт хийхэд ач холбогдолтой юм. Үүний тулд баримт бичгийг ангилах, шилжүүлэх, хадгалах, устгах зэрэг үндсэн процессын үйл ажиллагааны туршид иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг хангах, нууц хадгалах, хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой зохицуулалтыг бусад улсуудын хууль тогтоомж, практик туршлагатай харьцуулан авч үзэв. Судалгааг төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуультай улсууд болох АНУ, Япон, Солонгос, Их Британи болон тусгай хуульгүй ОХУ, ХБНГУ-ын онцлог зохицуулалтыг Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд харьцуулан дүгнэх аргаар гүйцэтгэсэн болно.

Судалгааны тайлан дараах үндсэн бүтэцтэй. *Оршил* хэсэгт төрийн албан хэрэг хөтлөлт нь эрх зүйн шинэчлэлийн нэг хэсэг болох талаар товч дурдаж, судалгааны арга, тайлангийн бүтцийн талаар товч өгүүлэв. Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтын өнөөгийн байдал гэсэн *Нэгдүгээр хэсэгт* төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэсэн ойлголтыг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрхэн ойлгох, хуулийн зохицуулалтын сул талуудыг судлан

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Т.Саруул ахалж, бодлогын судлаач Э.Ганчулуун, Б.Ундрах нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Архивын тухай хууль. 1998 он.

[3] Засгийн газрын 2006 оны 64-р тогтоол “Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр”, Засгийн газрын 2010 оны 261-р тогтоол “Үндэсний хөтөлбөрийг эрчимжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай”

дүгнэж, цахим албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, түүний үр дүнгийн талаар авч үзсэн болно. Судалгааны *Хоёрдугаар хэсэгт* төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хэд хэдэн орны эрх зүйн орчин, хууль тогтоомжийн онцлогийг судлан гаргахыг хичээсэн болно. Энэ хэсэгт тусгай хууль бүхий АНУ, Их Британи, БНСУ, Япон улсын албан хэрэг хөтлөлтийн ерөнхий тойм, хууль тогтоомж, цахим зохицуулалт гэсэн ангиллаар холбогдох мэдээллийг улс тус бүрээр оруулсан бол ОХУ, ХБНГУ-ын жишээн дээр тусгай хуулийн зохицуулалтгүй улсын хууль тогтоомжийн онцлогийг харуулсан. Манайд цахим архив, албан хэрэг хөтлөлтийн шинэчлэл болон цахим засаглалын асуудал яригдаж байгаа энэ үед дээрх улсуудын хууль тогтоомжийн онцлогийг тусгах нь судалгааны үндсэн асуудалд ач холбогдолтой гэж үзэн энэ талаар тусад нь дэд сэдэв болгон оруулав. *Гуравдугаар хэсэг* буюу судалгааны үндсэн асуудал болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгайлан хууль гаргах шаардлага хэрэгцээ манай улсын хувьд байгаа эсэх талаарх үндэслэлийг судалгаанд хамрагдсан улсуудын хууль тогтоомжид харьцуулан гаргахыг хичээсэн ба төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг цаашид боловсронгуй болгох боломж, нөхцөлийн талаар саналаа *Дүгнэлт* хэсэгт тоймлон оруулсан болно.

Нэг. Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтын өнөөгийн байдал

1.1. Төрийн албан хэргийн хөтлөлтийн тухай ойлголт

Манай улс төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгайлан зохицуулсан хуульгүйн дээр энэ талаар нэгдсэн нэг мөр тодорхойлолтод хүрч чадаагүй байна. Ном сурах бичиг, гарын авлагад төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг баримт бичиг боловсруулах ажиллагаа буюу архивын өмнөх шатыг хамруулсан[4] байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагааг баримтжуулж байгаа систем ба энэ үйл ажиллагааг баримтжуулах явцад үүссэн бичиг баримтыг эмх цэгцтэй хөтлөх үйл ажиллагаа[5] гэж тодорхойлсон байх бол холбогдох хуулийн эх сурвалжид нэг мөр тодорхойлолт байхгүй юм. Архивын тухай хуулийн /АТХ/ 11.1.1-р зүйлд заасныг баримтлан баталсан

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар[6] /ТАХХҮЗ/

- Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар[7] /БААҮЗ/ гэсэн 2 төрлийн зааврын агуулгыг харьцуулбал төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэдэгт “мэдээлэл зөөгчийн төрлөөс үл хамааран баримт бичиг боловсруулах, стандартын дагуу зохиож бүрдүүлэх, бичиг хэрэгт хүлээн авах, бүртгэх, хянан шийдвэрлэх, ангилан төрөлжүүлэх, албан хэрэгт хадгалах, мэдээлэл лавлагаанд ашиглах зэрэг баримт бичигтэй ажиллах ажлын бүх хүрээг хамарсан ажиллагаа[8]”-д баримт бичгийг байгууллагын архивд хадгалах горим, мөн байнгын архивд шилжүүлэх журмыг[9] багтаан ойлгохоор байна. Түүнчлэн АТХ-ийн 22.1-р зүйл буюу “Төрийн албан хэрэг хөтлөлт” гэсэн хэсгийн дор төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан албан тушаалтны хүлээх үүргийг адилтган зааснаас үзвэл эдгээр субьектүүд нь дээрх зааврыг хэрэгжүүлэгчид юм. Өөрөөр

[4] Т.Оюундарь, 2010. хуудас 8.

[5] Б.Болортогос, 2008. хуудас 6.

[6] Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 оны 68-р тушаалын хавсралт “Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар”.

[7] Үндэсний архивын газрын даргын 2007 оны 59-р тушаалын хавсралт “Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар”.

[8] ТАХХҮЗ-ын 1.1 ба 1.4 дэх заалтыг харьцуулна уу.

[9] БААҮЗ-ын 1.3.2-той харьцуулна уу.

хэлбэл дээрх 2 зааврыг АТХ-ийн 22.1 ба 11.1.1-д заасныг баримтлан гаргасан төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг нарийвчлан зохицуулсан хэм хэмжээ гэж үзвэл төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэдэг нь хууль тогтоомжийн хүрээнд баримт бичиг боловсруулах, хөтлөх, хадгалах, ангилах, ашиглах, түр болон байнгын архивд шилжүүлэх, хяналт тавих зэрэг үйл ажиллагааг хангах талаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн аль алинд нь баримтлах үйл ажиллагаа гэж ойлгогдохоор байна.

Гадаадын улс орнуудын хууль тогтоомжид төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хэрхэн авч үзэж байгааг харьцуулахад дараах дүр зураг харагдаж байна. Их Британи, АНУ, Шинэ Зеланд зэрэг нийтийн эрх зүйн системд харьяалагддаг улс орнууд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд холбогдох албан хэрэг хөтлөлтийн харилцааг тусгайлан зохицуулсан хуультай байна. Эдгээр улсуудын хуульд төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд тодорхойлолт өгөөгүй байна. Гэхдээ хуулийн нэр томьёоны хэсэгтээ төрийн байгууллага, төрийн албан бичиг баримт гэдэгт юуг хамааруулахыг тоочин зааж өгсөн нь[10] хуулийн хамрах хүрээг зааглан тодорхойлж байна. Тодорхойлох өөр нэг чиг хандлага байгаа нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд хамрагдах үйл ажиллагааг хуульд тоочин зааж өгөх арга юм. Жишээ нь: Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын /БНСУ/ Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулиар төрийн албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн эргэх холбоотой үйл ажиллагааг төрийн албан хэрэг хөтлөлт хэмээн тодорхойлсон[11] ба үүнд төрийн бус байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн асуудлыг хамааруулаагүй байна. Тэгвэл Япон Улсад төрийн болон төрийн бус аж ахуйн нэгжүүдэд ерөнхий хамааралтай албан хэрэг хөтлөлтийн хууль[12] үйлчлэх бөгөөд үүгээр нэгдсэн албан бичгийн удирдлагын стандарт, дүрмийг тогтоожээ. Харин “Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар” гэсэн ерөнхий сайдын тушаалаар тусгайлан баталсан заавартаа засгийн газрын байгууллагуудын албан бичиг боловсруулахаас эхлээд устгалд оруулах, архивд шилжүүлэх, иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг хангах хүртэлх албан хэрэг хөтлөлтийн бүх процессыг хамруулж тусгайлан зохицуулсан байна.

Манай улсын хууль тогтоомжийг дээрх улсуудтай харьцуулахад нэг талаар албан хэрэг хөтлөлтийн талаар баримтлах журам, процессууд тодорхой хэмжээнд эрх зүйн актаар зохицуулагдсан гэж үзэхээр байна. Гэвч нөгөө талаар төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мөрдөх хэм хэмжээг зааглаж өгөөгүй, хэт ерөнхий зохицуулалттай байгаа нь хариуцлагын тогтолцооны бүрхэг, оновчгүй байдлыг нөхцөлдүүлсэн байж болох юм. Мөн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тусгай хуультай дээрх улсууд төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай байх асуудлыг хуулийн гол зорилгоо болгосон нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх ойлголтыг тодорхойлсон байдлаас харагдаж байна. Иймд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг бичиг баримтыг ангилах, хадгалах, устгах гэх мэт зөвхөн нэг талын үйл ажиллагаа бус харин олон нийтийг төрийн байгууллагын баримт бичигтэй танилцах эрхээр хангах зэрэгт чиглэсэн эргэх холбоо бүхий олон талт үйл ажиллагаа гэдэг үүднээс тодорхойлон томьёолох нь хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ач холбогдолтой юм.

---

[10] Харьцуулан үзнэ үү. Public records act 2005, New Zealand, Part 1, Sub part 1- Interpretation; Part 2,Public records act 2002, Queensland, Australia, Division 1-6; Public records act 1958, UK, Schedules, first schedule, definition of public records;

[11] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль, 1999 он. 2-р зүйл.

[12] Япон улсын Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль, 2009 он.

1.2. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал

Монгол Улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс нь Архивын тухай хууль, Төрийн албан ёсны хэлний тухай хууль, Баримт бичгийн цуврал стандарт, албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандарт, холбогдох бусад эрх зүйн акт болон Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар байна гэж албан ёсны эх сурвалжид тодорхойлсон[13] байна. Эдгээр хууль тогтоомжийг харьцуулбал АТХ нь уг харилцааг зохицуулсан дээд эрэмбийн хэм хэмжээний акт гэж үзэхээр байна.

АТХ-ийн 9-р зүйлд албан хэрэг хөтлөлтийн талаар төрийн нэгдсэн бодлогыг *Улсын Их Хурал* тодорхойлох бол *Засгийн газар* албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналт тавих, санхүүжүүлэх үүрэгтэй ба *архивын асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн* албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын албаны ахлах байцаагч, байцаагч нарыг томилох, чөлөөлөх эрхтэй гэж заажээ. Мөн хуулийн 22 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжид албан хэрэг хөтлөлтийг хариуцан гүйцэтгэх албан тушаалтны үүргийг адил зааж өгсөн байдаг ба эдгээр албан тушаалтан нь албан хэргийг журам, стандартын дагуу хөтлөхөөс эхлээд, хадгалах, байгууллагын архивд шилжүүлэх хүртэл үйл ажиллагааг хариуцах үүрэгтэй юм. Өөрөөр хэлбэл төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хариуцан гүйцэтгэх этгээд нь байгууллагын архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажилтан бол хянах чиг үүргийг улсын хяналтын байцаагч хэрэгжүүлэх ёстой байна. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж байгаа эдгээр субьектүүдийн үүрэг, хариуцлагын талаарх хэм хэмжээ АТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.1-р зүйлийг баримтлан баталсан заавар, стандартууд[14] болон холбогдох хуулиудад салангид байдлаар зохицуулагдсан байна. Үүнийг дараах хүснэгтээр хураангуйлан үзүүлье.

Хүснэгт. 1 /Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба хариуцлагын тогтолцоо/[15]

Хэрэгжүүлэгч субьект	**Хууль тогтоомжид заасан үүрэг**	**Тэдгээрт заасан хариуцлагын хэлбэрүүд**	**АТХ 27.1-р зүйлд заасны дагуу бусад хууль тогтоомжид үндэслэн эрүү ба захиргааны хариуцлага хүлээлгэх хэм хэмжээ заасан ишлэл**	
			эрүү	захиргаа

[13] ТАХХҮЗ, 1.3-р зүйл.

[14] Баримт бичгийн цуврал стандарт: Шинэ нэр төрлийн баримт бичгүүд үүсэж хөтлөгдөх болсонтой холбогдуулан 2002 онд баримт бичгийн нэр, төрөл, тодорхойлолт MNS 5140:2002, баримт бичгийн бүрдлүүд, тэдгээрт тавих шаардлага MNS 5141:2002, баримт бичгийн хэвлэмэл хуудас, тэдгээрт бүрдлүүдийг байрлуулахад тавих шаардлага MNS 5142:2002 гэсэн цуврал гурван стандартыг шинэчлэн баталсан Уг стандарт 2002.05.01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн ба 2009 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

[15] Энэхүү хүснэгтэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн субьектүүд болон тэдгээрийн үүрэг, хариуцлагын хэлбэрүүдийг нэг бүрчлэн тоочоогүй ба одоо мөрдөгдөж байгаа хууль, заавар, стандартын хүрээнд энэхүү судалгаанд чухал хамааралтай гэсэн зүйл, заалтуудыг түүвэрлэн авсан болно.

Улсын хяналтын албаны ахлах байцагч, байцаагч	Харьяа байгууллага, аж ахуйн нэгжийн төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, хадгалалт, хамгаалалтын байдал, бүртгэл санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын шалгалт хийх арга хэмжээ авна. (ТХШТХ 7.4-р зүйл)	Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх бүхий албан тушаалтан хууль, тогтоомж зөрчсөн бол түүнд холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ. (ТХШТХ 15.1-р зүйл)	/ЭХ 264-р зүйл/	-
Тухайн байгууллагын архив албан хөтлөлт хариуцсан албан тушаалтан	Албан бичгийг үйлдэх хэлбэрийн шаардлага хангах (MNS 5140:2002 стандарт, MNS 5141:2002 стандарт, MNS 5142:2002 стандарт)	-	-	ЗХТХ 341 -р зүйл
	Баримт бичгийн эргэлтийн зохион байгуулалт, Баримт бичгийн шийдвэрлэлтийн хяналт, баримт бичигтэй ажиллах ажлын зохион байгуулалтад тавигдах нийтлэг шаардлага, хөтлөх хэргийн нэрийн жагсаалт, түүнийг боловсруулах журам, ангилан төрөлжүүлэх, хэргийн дотор баримт бичгийг ангилах зэрэг процессыг хэрэгжүүлэх, иргэдээс гаргасан өргөдөл, санал, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажлыг зохион байгуулах, нууц мэдээ баримт хүлээн авах, хадгалах зэрэг онцгой албан бичигтэй ажиллах, баримт бичиг хадгалах ашиглах. (ТАХХҮЗ: 3-6-р бүлэг)	-	-	ИТБАТГӨГШТ 21.1-р зүйл ТНТХ 24-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл
	Албан хэрэг хөтлөлтөд хяналт тавих, хадгалах, бүрэн бүтэн байдал хангах, албан хэрэгт хөтлөгдөх хугацаа дуусмагц байгууллагын архивд шилжүүлэх (АТХ 22.1-р зүйл)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл
	Архивд хүлээн авсан баримтад тоо бүртгэл хөтлөх, байгууллага, иргэдэд лавлагаа олгох, баримтын үнэ цэнийг нягтлан шалгасны үндсэн дээр нөхөн бүрдүүлэлт хийх, баримтын хадгалалт зохион байгуулах (БААҮЗ 1.3.2, 2, 3, 4-р бүлэг)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл

ХУУЛЬ ЗҮЙН ЯАМНЫ ХҮРЭЭЛЭН www.mojha.gov.mn

	Архивын баримтыг байгууллагын архивд хадгалах хугацаа дууссаны дараа түүх эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг нь ялган төрийн архивд шилжүүлэх. (АТХ 20.4, 23.1-р зүйл)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл
Үндэсний архивын газар	Үндэсний архивын сан хөмрөгийн хадгалалт, нөхөн бүрдүүлэлт, ашиглалт, архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажлыг зохион байгуулж хэрэгжүүлэх (АТХ 11.1.1 ба 15-р зүйл)	Архивын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн архивын ажилтан болон бусад этгээдэд түүний гэм буруу, зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг харгалзан эрүүгийн болон захиргааны хариуцлага хүлээлгэнэ. (АТХ 27.1-р зүйл)	ЭХ 235.1-р зүйл	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл

Дээрх хүснэгтээс харвал төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг гол субьект нь байгууллага буюу түүний албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан ажилтан байх бөгөөд гүйцэтгэх үүрэг нь үндсэндээ албан хэрэг хөтлөлтийн нэг үеэс нөгөөд шилжих үеийн эмх цэгц, хариуцлагатай байдлыг хууль, тогтоомжид нийцүүлэн гүйцэтгэхэд оршино. Бусад субьектийн хувьд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд зохион байгуулах /Архивын ерөнхий газар/, хянах /Улсын хяналтын алба/ үүрэгтэй оролцож байна. Дээрх 3 субьектийн хувьд хүлээлгэх хариуцлагын талаар хууль тогтоомжид заасан зохицуулалтыг авч үзвэл дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

1. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх эрх үүргийг заасан хууль тогтоомжид /хүснэгтийн 2-р багана/ хариуцлага хүлээлгэх нөхцөл, хэлбэрийг шууд заасан зүйл заалт байхгүй бөгөөд дам ишлэл заасан байдлаар зохицуулсан байна.

2. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны зарим чухал үе шатууд хангалттай тусгагдаагүй байна.

Эдгээр асуудлыг дэлгэрүүлэн авч үзье. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд тавигдах хариуцлагын талаар баримтлах үндсэн хэм хэмжээ нь АТХ-ийн 27.1-р зүйл боловч энэ нь цаашлаад эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагын холбогдох хууль тогтоомжид заасан нөхцөлд хариуцлага хүлээлгэх гэсэн нөхцөлөөр бусад хуульд ишлэл заасныг дээр өгүүлсэн. Тэгвэл холбогдох хууль тогтоомж гэдгийг түүвэрлэн авч үзвэл /хүснэгтийн 4-р багана/ ИТБАТГӨГШТХ 21.1-р зүйл, ТНТХ 24-р зүйл, ТХШТХ 16-р зүйл, ЗХТХ 34[1] -р зүйл болон ЭХ 235.1-р зүйлийг хамааруулж болох юм. Гэвч эдгээр ишлэл хийсэн хууль тогтоомжид зааснаар төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хэрэгжүүлэх үндсэн үе шатуудад /хүснэгтийн 3-р багана/ хариуцлага тооцох тодорхой хэм хэмжээ байхгүйгээс “хуулийн цоорхой” үүссэн гэж хэлж болохоор байгаа юм. Тухайлбал ИТБАТГӨГШТХ нь зөвхөн иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, шийдвэрлэх процессыг зохицуулах бол ТНТХ-нь тодорхой төрлийн буюу зөвхөн нууцын зэрэглэлтэй бичиг баримттай холбоотой хариуцлага тооцох асуудлыг хөндөх юм. ТХШТХ-ийн хувьд хянан шалгах эрх бүхий улсын байцаагч хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцох ба төрийн албан хэрэг хөтлөлт хэрэгжүүлж байгаа байгууллагын ажилтны хариуцлагын асуудалд хамааралгүй юм.

Харин ЗХТХ-д албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд хариуцлага хүлээлгэх зүйл заалт тусгайлан оруулж өгсөн боловч нэр томьёо, агуулгын хувьд ойлгомжгүй

байна. ЗХТХ 34[1]-р зүйлд[16] зааснаар архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчвөл иргэн, аж ахуйн нэгжид хариуцлага хүлээлгэнэ гэсэн нь АТХ хууль болон түүнтэй нийцүүлэн гарсан ТАХХҮЗ ба БААҮЗ-тай зөрчилдөж байна гэж үзэхээр байна. Учир нь ТАХХҮЗ ба БААҮЗ-ыг уг харилцааг нарийвчлан зохицуулсан хэм хэмжээ гэж үзвэл эхний заавар нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тухайн байгууллагын албан хаагчид хамаарах асуудлыг зохицуулсан бөгөөд энэ зааврын зүйл заалтыг "иргэн" зөрчих боломжгүй юм. 2 дахь зааврын хувьд "Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын архивын үйл ажиллагаанд энэ зааврыг мөрдөж болно" гэж заасан нь эдгээр байгууллагын хувьд заавал биелүүлэх үүрэг болгосон шинжтэй хэм хэмжээ биш юм. Иймээс энэхүү зааврыг зөрчих нь хувийн хэвшлийн байгууллагуудын хувьд ЗХТХ-ийн 34[1]-р зүйлд заасан хариуцлага хүлээх үндэслэл болж чадахгүй юм.

ЭХ 235.1-р зүйл нь архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчсөн тухайд эрүүгийн хариуцлага тооцох цорын ганц тусгайлсан зохицуулалт юм. Гэвч уг зүйлд зөвхөн төрийн сан хөмрөгт орсон архивын баримт бичгийн талаар хариуцлага хүлээлгэхээр зааж өгсөн нь маш явцуу хүрээг хамарсан гэж үзэхээр байна. Учир нь баримт бичиг төрийн архивын санд орохоос өмнөх үе буюу төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны явцад бий болсон баримт бичиг байгууллагын архивд хадгалах 8-40 хүртэлх жилийн хугацааг[17] хамарсан чухал үе шатууд байх бөгөөд хариуцлагагүй, эрх үүргээ хэтрүүлсэн албан тушаалтан, албан хаагчийн буруутай үйлдлээс иргэний болон төрийн эрх ашигт ноцтой хохирол учирч болохыг үгүйсгэхгүй юм.

Мөн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомжийн хүрээнд захиргааны хариуцлага хүлээлгэх санкцын хувьд хамгийн багадаа 1.000-80.000 төгрөгөөр[18] торгохоор заасан байна. Хууль тогтоомжоор хариуцлага хүлээлгэх дээрх хэлбэрүүдийг иргэний эрх ашиг болон төрийн үйл ажиллагаанд учруулж болох хор хохиролтой харьцуулахад шударга зохицуулалт гэхэд эргэлзээтэй юм.

Үүнийг практик жишээн дээр авч үзье. Хуучин социалист тогтолцооны үеийн улсын худалдааны байгууллагын систем задарч 1994 оноос хувьчлагдсан бөгөөд уг системд ажиллаж байсан ажилтнуудын нийгмийн даатгалд холбогдох архивын баримтууд устаж алга болсон байна. Ийм шалтгаанаар энэ системд ажиллаж байсан олон зуун хүмүүс өндөр насны тэтгэврээ зохих хувь хэмжээнд нь тогтоолгож чадахгүй хохирсоор байна. Энэ нь зөвхөн хувьчлагдсан байгууллагууд төдийгүй социалист нийгэм задран унаснаас татан буугдсан төрийн байгууллагуудад ажиллаж байсан иргэдийн хувьд нийтлэг үзэгдэл болоод байна. Өөр нэг жишээ 2001 оны үед Иргэний бүртгэл мэдээллийн төвийн мэдээллийн санд нэгэн иргэний талаар орсон мэдээлэл 2013 онд түүнийг улсын хил гарахад саатуулах үндэслэл болсон. Тухайн иргэн эрхээ зөрчигдсөн гэж үзэн тухайн мэдээллийн эх үүсвэрийг шалгуулахаар Хил хамгаалах байгууллагын архивд хандсан боловч архивын материал устсан тул лавлагаа гаргуулах боломжгүй гэсэн хариу өгсөн байна.

Эдгээр жишээнд иргэдийн эрхийг зөрчсөн байж болох тухайн байгууллагын албан хаагчид хариуцлага тооцуулах хуулийн боломж бараг байхгүй юм. Үүнийг дээр хийсэн хууль тогтоомжийн харьцуулсан дүгнэлт харуулах бөгөөд харилцан уялдаагүй, давхар, хэт ерөнхий байдлаар ишлэл заасан ач холбогдол багатай зүйл

---

[16] Захиргааны хариуцлагын тухай хууль. 34[1] дүгээр зүйл. Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчих: Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчсөн бол зөрчил гаргасан иргэнийг 1000-30000 төгрөг, байгууллага, аж ахуйн нэгжийг 50000-80000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулна.

[17] АТХ-ийн 23.1-р зүйл.

[18] ЗХТХ-ийн 34[1]-р зүйл.

заалтууд нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны зөрчилд хариуцлага тооцох асуудлыг орхигдуулж байгаа юм.

Төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мониторинг хийх зорилгоор 2012 оны 04 дүгээр сарын 01-нээс 05 дугаар сарын 01-ны хугацаанд "Баримт бичгийн стандарт" аяныг НЗДТГ-аас Архивын газартай хамтран зохион байгуулсан байна. Шалгалтад нийт 253 төрийн албан хаагч хамрагдаж, дундаж дүн 96.9 хувьтай бөгөөд албан хэрэг хөтлөлтийн холбогдолтой хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилт хангалттай явагдаж байна гэсэн дүгнэлт гарсан нь[19] сонирхолтой юм. Энэ ажиллагааны үеэр Нийслэлийн 6 дүүргийн ЗДТГ, хэрэгжүүлэгч агентлагууд, Улаанбаатар хотын Захирагчийн харьяа газрууд, төсөвт болон төсвийн бус аж ахуйн нэгж байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаанд үүсэж хөтлөгдөх баримт бичгийн зохион бүрдүүлэлт болон стандартын хэрэгжилтэд мониторинг хийхдээ Засгийн газрын 1999 оны 164 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хяналтын дүрэм", Архивын Ерөнхий газрын даргын 2009 оны 69 дүгээр тушаалаар батлагдсан "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хяналт шалгалтын заавар", 2011 онд шинэчлэн батлагдсан "Зохион байгуулалт, захирамжлалын баримт бичгийн эмхтгэл" стандарт, "Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар" 2009 он зэрэг арга зүйн баримт бичгүүдийг удирдлага болгосон байна.

Дээрх шалгалтын үр дүнг харвал төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа хангалттай хэрэгждэг гэсэн дүгнэлт хийж болох боловч өмнөх жишээнд өгүүлсэнчлэн иргэдийн эрх ашиг зөрчигдсөөр байгаа нь ямар учир холбогдолтой байж болох вэ? Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үе шатыг цогц байдлаар тодорхойлоогүйгээс зөвхөн баримт бичгийг зохион бүрдүүлэх процессыг авч үздэг нийтлэг дутагдал байгааг дээр дурдсан бөгөөд энэ нь ч дээрх шалгалтын үр дүнтэй холбоотой байж болох юм. Тухайлбал Стандартчилал Хэмжил зүйн Үндэсний Төвийн 2007 оны 12-р сарын 20-ны өдрийн 68-р тогтоолоор баталсан" Мэдээлэл ба баримтжуулалт- албан хэрэг хөтлөлтийн менежмент" буюу MNS ISO 15489-1:2007 гэсэн стандартад тусгагдсан зарим чухал зохицуулалтууд дээрх шалгалтыг хийхэд баримталсан заавар, стандартад тусгагдаагүй байна. Уг стандартын Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн үйл явц ба хяналт гэсэн бүлэгт[20] орсон шилжүүлэх, хадгалах, устгах үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлаар хяналт тавих хэд хэдэн заалтууд байх бөгөөд эдгээр нь АХХҮЗ-т бараг тусгагдаагүй гэж хэлж болно. Үүнд

- Баримт бичгийн шилжилт хөдөлгөөний үед хяналт тавих;
- Баримт бичгийн хадгалах хугацаа, устгалтад тавих хяналт;
- Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн үйл явцын баримтжуулалт;
- Мониторинг ба аудитын үйл ажиллагаа зэрэг болно.

Хэдийгээр АХХҮЗ-ийн 7.2.7-д MNS ISO 15489-1:2007 холбогдох заалтуудыг цахим баримтыг хадгалах, ашиглах үйл ажиллагааг зохион байгуулахад мөрдлөг болгоно гэж заасан боловч цаасан суурьтай баримт бичгийн хэрэглээ өндөр түүнийг бүртгэх, ашиглах, хадгалах, устгах үе шатуудад тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоо сул[21] байгаа нөхцөлд энэ мэтийн зохицуулалтыг ашиглах нь зүйтэй юм.

---

[19] Ч.Баярхүү, Б.Гэрэлчимэг, 2013 он.

[20] MNS ISO 15489-1:2007, 1.9-р хэсэг.

[21] Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 34.1-т зааснаар иргэнийг 1000-30000, байгууллага, аж ахуй нэгжийг 50000-80000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулах, Архивын тухай хуульд "хууль тогтоомж зөрчсөн архивын ажилтан болон бусад этгээдэд түүний гэм буруу, зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг харгалзан эрүүгийн болон захиргааны хариуцлага хүлээлгэнэ" гэж заасан.

1.3. Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн өнөөгийн байдал

Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийг баталсан байна. Уг хөтөлбөрт албан хэрэг хөтлөлт, архивын үйл ажиллагаанд цахим хэлбэрийг нэвтрүүлэх, шилжүүлэх үндэслэлийг заасан. Үүнд нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлт, үндэсний түүх, соёлоо сэргээн хөгжүүлэх төрийн бодлого, зорилттой уялдан төрийн архивын баримт, материалыг судлах, үзэж ашиглах нийгмийн эрэлт хэрэгцээ, шаардлага тасралтгүй өсөж байна. Гэхдээ төрийн архивын өнөөгийн үйл ажиллагаанаас үзэхэд архивын баримтын ашиглалт хангалтгүй, архивын мэдээллийг байгууллага, иргэд олж авах боломжгүй байгаа нь төрийн аль ч архивд мэдээлэл эрэлт хайлтын үйл ажиллагаа боловсронгуй бус, төрийн архивуудад орчин үеийн мэдээллийн технологи нэвтрээгүй байгаатай холбоотой юм гэсэн байна. Мөн баримт бичиг мэдээллийн урсгал нэмэгдэж байгаатай уялдан баримт, мэдээллийг цахим хэлбэрээр хөтөлж, тэдгээрийг зөв зохистой журамлах, зохицуулах, архивлан хадгалах нь тулгамдсан зорилт болж байна[22] гэж үзээд дараах зорилтуудыг тавьсан байна. Үүнд:

- Төрийн архивын тоо бүртгэл, мэдээлэл, эрэлт хайлтын цахим тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Төрийн мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх үгтвар нөхцөл болсон цахим бичиг хэргийн системийг байгууллага, салбарын үйл ажиллагаанд тууштай нэвтрүүлэх;
- Төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд мэдээллийн технологийг нэвтрүүлэх үндсэн чиглэлд удирдлагын үйл ажиллагааг баримтжуулах, баримт бичиг бүртгэх, тараах, шийдвэрлэлтэд нь хяналт тавих, албан хэрэг бүрдүүлэх зэрэг ажилбаруудыг автоматжуулах замаар баримт бичигтэй ажиллах ажлыг боловсронгуй болгон мэдээллийн сан байгуулах, сүлжээний орчинд ажиллах, мэдээллийг цахим хэлбэрээр солилцох, төвлөрүүлэн хадгалах, шуурхай, хүртээмжтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх[23] гэж заасан.

Эдгээр чиглэл, зорилтод хүрэхийн тулд ойрын хугацаа, дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулсан.

- Нэгдүгээр үе шат буюу 2006-2008 он /ойрын хугацаа/

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин болон зохион байгуулалт, хүний нөөцийн чадавхыг бүрдүүлж, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх арга технологийг эзэмших үндсэн дээр төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажлыг автоматжуулах үйл ажиллагааг эрчимтэй зохион байгуулна.

- Хоёрдугаар үе шат буюу 2008-2012 он /дунд хугацаа/

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилтыг үндсэнд нь шийдвэрлэнэ гэсэн цахим албан хэрэг хөтлөлтийг нэвтрүүлэх төлөвлөгөөг гаргасан байна. Төлөвлөгөөний биелэлт хэрэгжилтийн талаар ерөнхийд нь авч үзье.

Эрх зүйн орчны хүрээнд:

- “Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандарт буюу MNS ISO 15489-1:2007”-ыг баталсан байна. Энэ стандарт нь өмнө дурдсанчлан

[22] Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоол, Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр.

[23] Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоол, Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн 4.1.6 дугаар заалт.

цахим албан хэргийн системийг загварчлах, гүйцэтгэх ажлын үе шат, аргачлалыг тусгаснаараа албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийг нэвтрүүлэх ач холбогдолтой юм.

- Архивын цаасан баримтыг тоон хэлбэрт шилжүүлэх нийтлэг журмыг Архивын Ерөнхий Газрын даргын 2011 оны А/32 дугаар тушаалаар баталсан. Энэ журамд цахим хэлбэрт шилжүүлэх цаасан суурьтай баримтыг сонгох, хуулбар хувь үйлдэх ажиллагаа, ашиглах техник хэрэгсэл тоног төхөөрөмжийн үзүүлэлт, хүчин чадал, ажиллах зааварчилгааг зааж өгсөн. Уг журмыг хэрэгжүүлснээр архивын баримтын эрэлт хайлт, ашиглалтыг хөнгөн шуурхай, боловсронгуй болгох, эх баримтыг ашиглалтаас чөлөөлж хадгалалт, хамгаалалтыг сайжруулах ач холбогдолтой юм. АЕГ-ын ажилтан, албан хаагчдын компьютер, техник хэрэгсэл, програм хангамж, сүлжээ ашиглах заавар"-ыг АЕГ-ын даргын 2011 оны А/03 дугаар тушаалаар баталсан байна.

Байгууллагын үйл ажиллагаанд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх хүрээнд АЕГ-аас албан хэрэг хөтлөлтийн үлгэрчилсэн програм хангамж боловсруулж, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх, цахим бичиг хэргийн тогтолцоо бий болгох зорилт тавин ажилласан байна. Үүнд:

- 2008 оноос "Карьер март" ХХК-тай хамтран албан хэрэг хөтлөлтийн "Смарт деск" програм боловсруулж төрийн зарим байгууллагад суурилуулан тэдгээр байгууллагаас санал дүгнэлтийг авч ажилласан;

- 2010-2011 онд төсвийн хөрөнгөөр төрийн байгууллагуудын дотоод үйл ажиллагаа, албан хэрэг хөтлөлт, баримт бичиг солилцох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр явуулах дэд бүтцийг бий болгох үүднээс "Албан хэрэг хөтлөлт, цахим архивын онлайн систем" боловсруулах төслийн тендерийн гүйцэтгэгчээр шалгарсан "ECM" ХХК-тай хамтран ажилласан.

2009 оноос эхлэн төрийн ба төрийн бус байгууллагууд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаандаа програм ашиглаж эхэлсэн гэх бөгөөд АЕГ-аас явуулсан судалгаагаар 2012 оны байдлаар улсын хэмжээнд албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжийг төрийн ба төрийн бус 400 байгууллага үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлээд байна[24] гэсэн судалгаа гарсан байна. Дээрх үйл ажиллагаанаас үзэхэд цахим байдлаар албан хэрэг хөтлөх төрийн байгууллагын нэгдсэн програм хангамж хараахан бий болоогүй байгаа бөгөөд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилтыг үндсэнд нь шийдвэрлэнэ гэсэн мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилтод бүрэн хүрээгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. Учир нь цахим албан хэрэг хөтлөх програм хангамж бүрэн гүйцэд хийгдэж дуусаагүй, зөвхөн туршилтын шатандаа явагдаж байгаа ба Монгол Улсад нийт 3906 төрийн байгууллага[25], 80 гаруй мянган хуулийн этгээдийн эрхтэй аж ахуйн нэгж, байгууллага[26] байгаагаас зөвхөн 400 гаруй төрийн болон төрийн бус байгууллага үйл ажиллагаандаа цахим албан хэрэг хөтлөх програм хангамж нэвтрүүлсэн байгаа нь хөтөлбөрийн зорилтод хүрээгүй байгааг нотолж байна.

Хоёр. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар зарим гадаад улсуудын хууль, тогтоомжийн зохицуулалт

2.1. АНУ- ын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Холбооны албан баримт бичгийн тухай хууль болон бусад баримт бичгээс харахад холбооны баримт бичиг гэдэгт аливаа мэдээллийн үнэ цэнээс шалтгаалан

[24] АЕГ-ын даргын 2013.11.12 өдрийн 01/661 тоот, мэдээлэл хүргүүлэх тухай албан бичгийн хавсралт.

[25] Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан 2013. Төрийн албаны зөвлөл

[26] Нийслэлийн статистикийн хорооны тайлан 2012.

байгууллагын чиг үүрэг, зориулалт, бодлого, шийдвэр, дүрэм журам болон засгийн газрын үйл ажиллагааны холбогдох бичиг баримт, хууль тогтоомжид тусгайлан заасан, агентлагуудын хадгалж үлдэх нь зохистой гэж үзсэн, төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой гэрээ, хэлэлцээрийг багтаасан байна. Баримт бичигт Нэгдсэн Улсын засгийн газрын агентлагуудад хүлээж авсан бөгөөд тэдгээрийг боловсруулсан хэлбэр, бүтэц, шинж байдлаас нь үл хамаарах бүх ном, цаасан баримт бичиг, газрын зураг, фото зураг, болон техник, технологийн дэвшлийн үр дүнд бий болсон хэрэгслээр үйлдсэн албан баримт бичгийн бусад материалуудыг багтаан ойлгоно гэж заажээ.

Харин албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаа гэдгийг төлөвлөх, хяналт тавих, чиглүүлэх, зохион байгуулах, сургах, сурталчлах, болон удирдлагын бусад үйл ажиллагаатай холбогдсон албан бичгийг боловсруулах, хадгалах, хэрэглэх, баримт бичиг хүлээж авах, хадгалах, архивд шилжүүлэх болон устгах гэсэн тодорхой дүрэм журмын дагуу явагддаг засгийн газрын үйл ажиллагааны, бодлогын зүй ёсны баримт бичиг, болон түүний агентлагуудын удирдлагын ажиллагаа гэж тодорхойлсон байна[27]. Энэ тодорхойлолтоос харахад холбооны засгийн газар болон агентлагууд хоорондын албан хэргийн хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь дор дурдсан цогц ажиллагаа байдаг.

1. Баримт бичиг боловсруулах, хүлээж авах үйл ажиллагаа буюу баримт бичгийг бүтээх болон дахин бүтээх ажиллагаа;

2. Баримт бичгийг хадгалах болон хэрэглэх үйл ажиллагаа:

● Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтөлсөн баримт бичгийн байршил;

● Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтөлсөн баримт бичгийн нэгдсэн хадгалалт, сэргээлт;

● Албан хэрэг хөтлөлттэй холбогдсон баримт бичгийн тээвэрлэлт болон техник хэрэгслийн ашиглалт, түүний сонголт болон баримт бичгийн хуулбарлалт;

3. Баримт бичгийг хуваарилах, устгах ажиллагаа:

● Баримт бичгийг хадгалах болон устгалд оруулах асуудал түүнд тавигдах хугацаа;

● Баримт бичгийг холбооны агентлагийн агуулах болон албан бичгийн төвд явуулах;

● Түүхийн ач холбогдол бүхий баримт бичгийг нэгдсэн улсын үндэсний архивын газар шилжүүлэх;

● Албан бичгийг нэг агентлагаас нөгөө руу шилжүүлэх.

Дээр дурдсан үйл ажиллагааг нэг нэгнийгээ нөхөж явдаг гинжин холбоо байдлаар авч үздэг байна. Төрийн өдөр тутмын үйл ажиллагааны явцад ажилтнуудын боловсруулсан албан баримт бичгийн үнэ цэнэ, цаашид хадгалбал зохих болон хувийн баримт бичгийг тодорхойлоход хүндрэл бэрхшээл гардаг байна. Тийм ч учраас нэгдсэн улсын хуульд[28] төрийн албан баримт бичиг буюу үнэ цэнэтэй, хадгалбал зохих баримт бичгийг тодорхойлж өгсөн. Холбооны архивын тухай хууль болон бусад хуульд зааснаар агентлагийн албан бичиг баримтад:

● Үндсэн албан баримт бичиг болон түүний засвар, үйл ажиллагааны шийдвэр, тогтоол;

● Ач холбогдол бүхий хурлын баримт бичиг;

[27] Managing your government records: Guidelines for archives and agencies: http://www.mnhs.org/preserve/records/recordsguidelines/guidelines2.html (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[28] 44 United State Code Chapter 330 –(Нэгдсэн улсын хууль 44 дүгээр бүлгийн 3301).

● Агентлагийн ажилтнууд болон тэдний хойч ажилтнуудад дөхөм үзүүлэх баримт бичиг;

● Засгийн газрын агентлагуудад зөвшөөрөл олгосон эсхүл конгрессын зүгээс нарийвчилсан хяналт шалгалт хийх үндэслэлийг заасан баримт бичиг;

● Төрийн эрх, санхүү, хууль зүйн асуудал болон төрийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн эрх зэргийг хамгаалсан баримт бичиг.

Харин холбооны архивд хадгалах бүх баримт бичгүүд (ялангуяа агентлагийн явуулсан) нь доор заасан нөхцөлийг хангасан байх ёстой.

● Албан газар болон албан хаагчийн боловсруулсан баримт бичиг нь төрийн үйл ажиллагааны явцад бий болсон байх;

● Албан газар нь тухайн баримт бичгийг архивд хадгалах, стандарт нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх ёстой байна.

Эдгээр нөхцөлийг хангасан баримт бичгийг бүрэн гүйцэд, стандартад нийцсэн гэж үзсэн бол хадгалах шийдвэрийг холбооны архив гарган өөрийн архивд оруулдаг. Албан ёсны баримт бичигт доорх төрлийн баримт бичгийг ойлгоно. Үүнд:

● Дүрэм, журам;

● Нийтээр мөрдөх зааварчилга;

● Төсвийн асуудлаарх баримт бичиг;

● Хэрэгжүүлэх болон гүйцэтгэх ажиллагааны баримт бичиг ;

● Зөвшөөрлийн бүх төрлийн ажиллагааны баримт бичиг;

● Хууль тогтоомжийн дагуу хүлээсэн албан тушаалын ажил үүрэгтэй холбогдох баримт бичиг;

● Үнэлгээ, шинжилгээний ажиллагааны баримт бичиг;

● Нэмэлт, нөөцийн зохион байгуулалтын талаарх баримт бичиг;

● Шинжлэх ухааны нийтлэл болон судалгаа;

● Холбооны зөвлөлийн комиссын үйл ажиллагааны явцад боловсруулсан баримт бичгийг багтаадаг.[29]

Архивын бичиг баримтад тооцдоггүй хэдий ч агентлагууд өөрсдийн хэрэгцээнд ашиглах, мөн иргэдэд боломж олгох зорилгоор зарим төрлийн баримт бичгийг ялган авч хадгалдаг. Үүнд:[30]

1. Архивлагддаггүй бичиг баримт. Агентлагуудын боловсруулсан баримт бичгүүдийн зарим төрөл нь Холбооны архивын тухай хуулийн архивлагдах баримт бичгийг тодорхойлсон тодорхойлолттой тэр бүр таардаггүй боловч зарим тохиолдолд дээр дурдсан өөрсдийн ажлын хэрэгцээнд болон иргэдэд хэрэглүүлэх ач холбогдолтой гэж үзэн тэдгээрийг тусад нь авч үздэг. Жишээлбэл:

● Номын сангийн баримт бичиг;

● Техникийн шинжтэй тайлбар-лавлагаа, тайлбар материал, бусад агентлагуудаас хүлээн авсан баримт бичгийн болон ном нийтлэлийн хуулбар мөн албан хаагчдын үйл ажиллагаандаа ашигласан баримт бичиг түүний нэмэлт хуулбар;

● Агентлагийн хүлээж авсан ач холбогдол багатай үйл ажиллагаа, хөтөлбөрийн

[29] Basics of Record Management revised issue date 2009: http://dlis.dos.state.fl.us/barm/handbooks/basics.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[30] Disposition of Federal Records: A Records Management Handbook: http://www.archives.gov/records-mgmt/publications/disposition-of-federal-records/chapter-2.html (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

бичиг баримтын хуулбар, санаа бодол болон мэдээлэл;

● Агентлагийн үйл ажиллагааны гэрээ хэлэлцээртэй холбогдолгүй асуудлаар мэдээлэл гаргаж өгсөн, хүлээж авсан тухай баримт бичиг (жишээлбэл: мэдээлэл гаргагчаас хүлээж авсан цахилгаан мессеж, мэдээллийн тойм, захидал, сэтгүүл болон бусад нийтлэл, сургалтын урилга, худалдагчаас ирсэн худалдах санал гэх мэт).

2. Хувийн бичиг баримт: Холбооны хууль тогтоомжийн дагуу хувийн баримт бичиг гэдэг нь баримт бичгийн бүрэлдэхүүн хэсгээс нь салгах боломжтой, төрийн үйл ажиллагаанд хамааралгүй, агентлагийн үйл ажиллагаанд ямар нэгэн нөлөө үзүүлэхгүй болон түүнтэй холбоогүй баримт бичгийг хэлнэ гэж заасан байна. Жишээлбэл:

● албан ажиллагаанд оруулахаас өмнө боловсруулсан баримт бичиг;

● албан ажиллагааны явцад хүлээж аваагүй, ажлын байранд хувийн гэх тодотголтой хүлээж авсан болон боловсруулсан бичиг баримт;

● албан үйл ажиллагааг хөтлөн явуулахад онц хэрэгцээгүй, хувийн ажилтай холбогдсон баримт бичиг.

Дээрх 2 төрөлд хамрагдах ихэнх бичиг баримтууд нь албан хаагчдын ажлын цагийн үеэр боловсруулагдаж, хүлээн авч, төрийн өмчит тоног төхөөрөмж, хэрэгслээр бий болж байдаг тул төрийн үйл ажиллагаатай ямар нэгэн шугамаар холбогдсон байдаг гэж үздэг. Ингэж ялгаж авч үзэх гол шалтгаан нь баримт бичгийг ач холбогдлоор нь архив хадгалалтад ялгаж оруулах мөн ажлын ачааллыг багасгах давуу талуудтай юм.

Ерөнхийдөө албан баримт бичгийн хадгалалтын хугацаанд АНУ өндөр ач холбогдол өгдөг бөгөөд аль болох урт хугацаа тавих хандлагатай байдаг. Гэхдээ урт хугацааны туршид баримт бичгийг хадгалах нь баримт бичгийн аюулгүй байдал, орон зай, ажлын ачаалал, цаг хугацааны элэгдэл гэх мэт хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан нэлээд асуудал үүсгэдэг байна. Үүнийг зохицуулахын тулд баримт бичгийг хууль зүйн, захиргааны, санхүүгийн болон түүхийн ач холбогдлоор нь ангилан авч үздэг байна. Хадгалалтын хугацаа албан хэрэг хөтлөлтийн ангиллаас шалтгаалан өөр өөр байдаг. Ихэнх тохиолдолд хууль зүйн, захиргааны болон санхүүгийн ач холбогдолтой бичиг баримт нь хадгалалтын тодорхой хугацаатай. Харин устгаж болохгүй, хадгалалтын хугацаагүй баримт бичиг нь тухайн улсын түүхийн ач холбогдолтой учир АНУ-ын үндэсний архивын үйл ажиллагаа эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад (Холбооны архив) харьяалагддаг.

Агентлагийн ажилтнууд холбооны архивд хамаарах баримт бичгийг архивлагддаггүй баримт бичиг ба хувийн баримт бичгээс ялгах, баримт бичгийг албан ёсны дагуу боловсруулах үүргийг хүлээдэг. Мөн түүнчлэн ажилтнууд өөрсдийн агентлагтаа энэ талаарх нарийн зааварчилгааг гаргах үүргийг хүлээдэг байна.

Архив хадгалагч[31] нь албан баримт бичгийн хадгалалтын үнэ цэнэ болон холбооны агентлагуудад баримт бичигт хэрэглэх стандарт бий болгож, дэмжлэг үзүүлэн ажиллана. Холбооны улсын агентлаг бүр албан хэрэг хөтлөлтийн иж бүрэн төлөвлөгөөг гаргах ёстой гэж хуульд заасан байдаг.[32] Төлөвлөгөө нь албан баримт бичгийн хадгалалт, устгалын хугацааг заах бөгөөд АНУ-ын албан хэрэг хөтлөлт, архивын газраас гаргадаг байна. Энэхүү төлөвлөгөөгөөр төрийн албан хаагчийн

[31] 44 United State Code Chapter 33 – (Нэгдсэн улсын хуулийн 44-ийн 33 дугаар бүлэг).

[32] Title 36 Code Of Federal Regulations Part1228 - (Холбооны хуулийн 36 дугаар бүлгийн 1228 дугаар хэсэг).

боловсруулсан баримт бичгийг ач холбогдолтойгоор нь ялган хуваж түүнийг хадгалалтыг сунгах, устгах хугацааг гаргах гэх мэт асуудлыг зохицуулсан.

- Үндэсний Албан Хэрэг Хөтлөлт, Архивын Газар[33] (ҮАХХАГ)

Үндэсний Албан Хэрэг Хөтлөлт, Архивын Газар нь Нэгдсэн улсын холбооны Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээнд боловсруулсан тэдгээрийн баримт бичиг материалуудад тавигдах шаардлага, стандарт, түүнээс үүсэх асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх, түүнийг хадгалах, иргэдэд хэрэгжүүлэх, устгалд оруулах гэх мэт чиг үүрэг бүхий засгийн газрын бие даасан байгууллага юм. АНУ-ын конгрессоос үндэсний архивын газрыг 1934 байгуулсан ба 1949 оноос Захиргааны ерөнхий газартай хамтарч ажиллаж эхэлснээс хойш 1985 онд бие даасан Үндэсний Албан Хэрэг Хөтлөлт Ба Архивын Газар нэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн. ҮАХХАГ салбарууд АНУ-ын нийт 17 мужид албан баримт бичгийг иргэдэд хүргэх болон түүнийг хамгаалах зорилгоор үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Ерөнхийдөө ҮАХХАГ нь доорх чиг үүрэг бүхий 3 салбараас бүрдэнэ. Үүнд:

- Холбооны албан баримт бичгийн төв-агентлагуудын боловсруулсан баримт бичгийг хүлээж авах, хадгалах, олон нийтэд хэрэглүүлэх болон устгалд оруулах асуудлыг хариуцах;
- Үндэсний хувийн албан баримт бичгийн төв-цэргийн албан хаагчдын бүртгэл болон холбооны албан хаагчдын баримт бичигтэй холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх;
- Ерөнхийлөгчийн архив-ерөнхийлөгчийн гэр бүл, ажлын хэсэг, ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа, түүх дурсгалтай холбоотой материалуудтай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

ҮАХХАГ нь түүнчлэн агентлагуудын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд баримтлах зааварчилга, баримт бичгийн хадгалалт, баримт бичгийн устгал зэрэг асуудлаар цаг хугацааны төлөвлөгөөг гаргаж өгөх гэх мэт засгийн газрын төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлнэ. Төрийн байгууллагын боловсруулсан баримт бичгийн 1-3% нь хууль зүйн болон түүхийн өндөр ач холбогдолтой байдаг гэсэн судалгаа байдаг бөгөөд ийм баримтыг хойч үедээ үлдээх болон ирээдүйд үүсэх эрсдэлээс хамгаалах зорилгоор тэдний боловсруулсан бичиг баримтыг ялгаж хугацаагүй хадгалах болон хугацаатай хадгалалтын үйлчилгээ үзүүлдэг.

2.1.1 Хууль тогтоомж

Америкийн нэгдсэн улсын 50 муж улс нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг тус тусдаа муж улсын хуулиараа зохицуулдаг бол Холбооны төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь Нэгдсэн улсын хууль (United State Code-US.C)[34], Холбооны хууль (Code of Federal regulation-CFR)[35] болон бусад дүрэм стандартын дагуу явагддаг.

1947 онд АНУ-ын ерөнхийлөгч Хэрбэрт Хүворын санаачилсан эдийн засгийн бүтээмжийг сайжруулах арга хэмжээний хүрээнд холбооны бичиг баримтын ашиглалт, хадгалалтын асуудлыг анхаарч эхэлсэн байна. Энэ талаар нэгдсэн

[33] National Archives and Records Administration-NARA.

[34] US.C гэдэг нь АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхимаас боловсруулан нийтлүүлсэн ерөнхий болон тогтвортой үйлчлэх Нэгдсэн улсын хуулиудын зохицуулах зүйлийг нэгтгэж төрөлжүүлснийг хэлнэ. Эх сурвалж: http://www.law.cornell.edu/uscode/text (сүүлд орсон 2013 он 12 сар).

[35] CFR гэдэг нь АНУ-ын Холбооны засгийн газрын агентлаг болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас Холбооны бүртгэлд оруулан, нийтэлсэн ерөнхий болон тогтвортой үйлчлэх дүрэм журмыг хуульчилсныг хэлнэ. Эх сурвалж: http://www.law.cornell.edu/cfr/text (сүүлд орсон 2013 он 12 сар).

дүрэм, журам үйлчилдэггүйгээс улсад олон сая долларын үр ашиггүй зардал гарч байсныг илрүүлсэн байна. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор 1950 онд Конгрессоос төрийн албан хэргийг хөтлөх үйл ажиллагаа түүнийг хадгалах хугацаа зэргийг зохицуулсан Холбооны албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийг баталсан.[36]

Холбооны хэмжээнд Нэгдсэн улсын хуулиар (USC) Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газар, Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газрын архивчийн тухай, Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай, Албан баримт бичгийн зохицуулалтын зэрэг харилцааг хуульчилсан бол, Холбооны хуульд (CFR) холбооны албан хэрэг холбооны засгийн газарт үйлчлэх албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа[37] гэж юу болох, түүний ангилал, процессын ажиллагааны талаар нарийвчлан зохицуулсан байна.

Мөн Нэгдсэн улсын хуулийн (USC) 793 болон 794, 178-р зүйлүүдэд[38] Үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаатай холбоотой үйлдэл болон эс үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан. Энэ зохицуулалт нь төрийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах ажиллагаатай холбоотой гэж үзэж буй мэдээлэл, баримт бичгийг алга болгох, устгах, нуун дарагдуулах гэсэн үйлдлүүдэд хэргийн санаатай болон санамсаргүй гэсэн байдлаас шалтгаалан 10 хүртэлх жилийн хорих ял оноох эсхүл түүнтэй тэнцэх хэмжээний торгуулийг төлнө гэж заасан. Харин аливаа этгээд нь төрийн болон шүүхийн гэх мэт өдөр тутмын албан хэрэг, баримт бичгийг санаатайгаар устгах, устгахаар завдах, нуун дарагдуулах гэх мэт үйлдэл хийсэн тохиолдолд 3-аас дээш жил, эсхүл тодорхой хэмжээний мөнгөн торгуулийг төлөхөөр заасан байна.[39]

Холбооны засгийн газар нь 2013 оноос эхлэн албан баримт бичгийг улсын архив руу шилжүүлэх хугацааг 30 жил байсныг 20 жил болгон өөрчилсөн[40]. Ингэснээр төрийн байгууллагын ил тод байдлыг хангах ба хугацааг богиносгох нь иргэдэд давуу талтай гэж үзжээ.

Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль[41] нь иргэдэд Холбооны Засгийн газрын архивын мэдээллээр үйлчлэх харилцааг зохицуулсан. Энэхүү хуулийн гол зорилго нь төрийн ажиллагааг иргэдэд мэдүүлэх, ил тод байдлыг хангах бөгөөд цаашилбал төр үйл ажиллагаагаа иргэдэд тайлагнах үүргээ гүйцэтгэж буй явдал юм гэж үздэг. Гэхдээ, агентлагууд хуульд заасны дагуу мэдээлэл гаргаж өгөхөөс татгалзаж болно. Учир нь Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль зөвхөн холбооны агентлагуудтай холбогдох бөгөөд конгресс, шүүх, болон муж улс, орон нутгийн агентлагуудын боловсруулсан архивыг хэрэглэх, мэдээлэл авах эрхийг үүсгэдэггүй. Муж улс бүр үйл ажиллагаа, албан хэрэг хөтлөлттэй холбоотой харилцааг зохицуулсан тусдаа хууль дүрэмтэй. Үүгээр мужийн болон орон нутгийн архивыг ашиглах, хэрэглэх талаар харилцааг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

---

[36] Archivists and record managers in the information age by Charles M. Dollar судалгааны материалын 40дэх тал. Эх сурвалж: http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article/viewFile/11933/12888 (сүүлд орсон 2013 он 12 сар).

[37] 36 Code of Federal Regulation Chapter XII, Subchapter B - Records management.

[38] 18 United State Code Part 1 Crime.

[39] 18 United State Code Part 1 Crime § 2071 - Concealment, removal, or mutilation generally /Нэгдсэн Улсын Хуулийн гэмт хэргийн тухай хууль, албан баримт бичгийг нуун дарагдуулах, шилжүүлэх, гэмтээх/

[40] Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies And Independent Agencies, Executive Office Of The President Office Of Management And Budget Washington, D.C. 20503, in 2012. Эх сурвалж: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[41] 5 United State Code §552 Freedom of information act.

1.1.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

АНУ–ын хууль тогтоомжид тодорхойлсноос үзвэл төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн баримт бичгийн төрлийг хэлбэрийн хувьд үндсэнд нь 2 ангилж авч үзэж болох юм. Үүнд:

- Бодит;
- Цахим.

Бодит гэдэгт шууд харагдахаар үйлдэгдсэн баримт бичгийг хэлж байгаа бөгөөд үүнд жишээлбэл, цаасан төрлийн бүх баримт бичиг болох ном, сонин, сэтгүүл, зураг, тайлан зэрэг орж байна. Цахим гэдэгт шууд бус буюу ямар нэгэн техник технологийн тусламжтайгаар харж болохуйц баримт бичгийг хэлнэ. Үүнд: цахим шуудан, мэдээллийн систем, мэдээллийн сан, хөгжимт хуурцаг, кино болон дүрст зураг, хард диск, микрофиш, ворд, эксэл, повир пойнт...гэх мэт, вэб сайт, вэб 2.0 апп, гар утас, дуут шуудан, мессеж зэрэг хэлбэр ордог байна.

1997 оны 11 дүгээр сард АНУ-ын Батлан хамгаалах яамнаас (United States Department of Defense) төрийн цахим албан хэрэг хөтлөх шалгуур стандартын загварыг (DOD 5015.2-STD) гаргасан байна. Энэхүү стандарт нь холбооны хууль, дүрэмд заасан наад захын шаардлагыг багтаасан ба төрийн албан хэрэг хөтлөлт ялангуяа Батлан хамгаалах яамны үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх, нэгдсэн нэг стандартад оруулахад тус дөхөм үзүүлэх зорилготой юм. 2002 онд тус яамнаас энэхүү стандартад нэмэлт шаардлага, нэр томьёог оруулж улам боловсронгуй болгосон байна. Үүний дараа 2003 онд энэхүү DOD 5015.2-STD- стандартыг Америкийн үндэсний архив болон албан хэрэг хөтлөлтийн газраас шинэчлэн гаргаснаар холбооны бүх агентлагуудын төрийн цахим албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд баримтлах стандарт болсон.

1965 оноос АНУ-д төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг цахим хэлбэрт оруулах ажиллагаа эхэлснээр архивын бүх баримт бичиг цахим хэлбэрт орсон байна. 1990 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн Цахим төр (E-Government) гэх нэртэй ажиллагаа нь засгийн газрын үйлчилгээ хүргэх зардлыг багасгах, иргэдэд чанартай үйлчилгээ үзүүлэх, илүү үр дүнтэй болгох талаар ерөнхийлөгчийн санаачилсан хөтөлбөрийн нэг хэсэг юм. Энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг цахимжуулах явдал нь чухал үүрэг гүйцэтгэх учир цахим төрийн 24 хөтөлбөр буюу төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахимжуулах ажиллагааг эхлүүлсэн байна.

АНУ-ын Холбооны төсвийн удирдлагын газар (Office of Budget and Management) Цахим төр гэх төлөвлөгөөгөөр засгийн газрын үйл ажиллагаанд цахим туршлагыг хэрэглэх санаачилгыг анх гаргасан. Мөн түүнчлэн АНУ-ын үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газар, бас энэхүү Цахим төрийн шинэчлэлийг цахим албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлдэг байна. Энэхүү хөтөлбөрт цахим албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд баримтлах төрийн бодлогын хүрээг тодорхойлж зааварчилга гаргасан байна.[42]

2012 онд Америкийн Нэгдсэн Улсын Ерөнхийлөгч Барак Обама холбооны улсын гүйцэтгэх болон бусад бүх агентлагуудын удирдлагуудад санамж бичиг явуулсан[43]. Ерөнхийлөгчийн энэхүү зарлиг нь цахим баримт бичгийн ажиллагааны

[42] 'Basics of Record Management' revised issue date 2009. Эх сурвалж: http://dlis.dos.state.fl.us/barm/handbooks/basics.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[43] Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies And Independent Agencies, Executive Office Of The President Office Of Management And Budget Washington, D.C. 20503, in 2012. Эх сурвалж: /http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

үр дүнтэй, хариуцлагатай, ил тод байдлыг хангах зорилгоор цахим албан хэрэг хөтлөлтийг нэгдсэн нэг файлд оруулах, цахим бүртгэлийн хэрэглээнд түр зуурын болон тасралтгүй шинжтэй цахим шууданг зохион байгуулах үүрэг даалгавар өгсөн байна. Америкийн үндэсний архив болон албан хэрэг хөтлөлтийн газар YAXXAГ нь цахим албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа санаачилгыг удирдан зохион байгуулагч нэг хэсэг юм. YAXXAГ нь төрийн бодлогын хүрээг өргөтгөх болон цахим албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг (Electronic Record Management-ERM) хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. YAXXAГ-ын ERM санаачлагын дагуу гарсан баримт бичиг боловсруулах заавар нь баримт бичиг боловсруулах хамгийн тохиромжтой заавар болсон гэж үздэг бөгөөд холбооны засгийн газрын цахим албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд хэрэглэгдэж албан бичгийн нэгдсэн боловсруулалтын түвшинг хангаж чадсан.

2.2 Солонгос улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

БНСУ үндсэндээ АНУ, Австрали, Их Британийн албан хэрэг хөтлөлтийн тогтолцооноос жишиг авч дээрх улсуудын ололттой талыг авч, сул талыг нь өөрийн орны онцлогт тохируулан өөрчлөн бүрдүүлж чадсан гэж хэлж болно. Солонгосын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа дор дурдсан үе шаттайгаар явагдана[44].

Гүйцэтгэх үе шат: Албан бичгийн эх бэлтгэх, түүнд баталгаа өгөх, эргэлтэд оруулах, бүртгэх, ангилах, баримт бичгийн нээлттэй (төрийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх зорилготой иргэдэд хэрэглүүлэх) болон хаалттай (төрийн нууцад хамаарах) эсэхийг шийдвэрлэх, түүнийг шилжүүлэх гэх мэт ажиллагаа явагдана (2 жилийн дотор дараах үе шат руу шилжүүлнэ).

Архивлах үе шат: Боловсруулсан баримт бичгийг хүлээн авах, цуглуулах, албан хэрэг хөтлөлтийн стандартыг хянах, сканердах, сан хөмрөгт оруулах, баримт бичгийн нээлттэй хаалттайг ялган ангилж, ашиглах ажиллагаа багтана (7 жилийн дараа дараах үе шат руу шилжүүлнэ).

Төв архивын үе шат: 2 дахь үе шатаас ирсэн албан баримтыг цуглуулах, иргэд болон хувийн хэвшил, гадаадад боловсруулсан албан баримт бичгийг цуглуулах, түүнийг урт хугацааны туршид хадгалах, хамгаалах, албан хэрэг хөтлөлтийн арга хэрэгсэл, түүний хадгалалтын дамжлагыг тэмдэглэх, нээлттэй хаалттай эсэхийг ялгах, хэрэглүүлэх, албан хэрэг хөтлөлтийн стандарттай холбогдсон ажлыг хянах гэсэн үйл ажиллагаа явагдана.

2.2.1. Хууль тогтоомж

БНСУ 15 жилийн өмнө төрийн байгууллагууд дагаж мөрдөх Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулийг баталсан[45]. Энэхүү хуулийн дагуу улсын бүх төв яамд болон орон нутгийн захиргааны байгууллагууд өөрсдийн баримт бичгийг хөтлөх, хадгалах төвтэй болсон. 1969 онд анх Солонгос улс нь үндэсний төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн газрыг байгуулсан. Энэхүү газраас төрийн байгууллагуудад төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн бодлого болон албан хэрэг хөтлөлтийн зааварчилгааг гаргадаг байна[46]. Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулиар ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаарах үйл ажиллагааны албан хэрэг хөтлөлтийг хамгаалах, хадгалах, хэрэглэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Мөн энэхүү

[44] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн зааварчилгаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/archivesGuide.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[45] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль 1999 он.

[46] Солонгост дэлхийн дурсамжийг бий болгох тухай. 2005 он. Эх сурвалж: /http://www.unesco.mowcap.org/doc/min_200511/rev%20Korea%20%20MOW%20Natcom%20Report.pdf/ (Сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

ажиллагааг гардан хийх тусгай байгууллага болох ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажлын хэсгийг хүртэл байгуулах тухай хуульд заасан байна.

Гэхдээ, албан хэрэг хөтлөлтийн эргэх холбоонд багтаж байгаа бусад процессын ажлыг Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулиар зохицуулна гэж заасан байна.[47] Эргэх холбоо гэдэг нь Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуульд зааснаар төрийн байгууллагын үндсэн ажлын үүрэгтэй холбоотой албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн өөр хоорондоо салшгүй холбогдох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг[48] ойлгодог.

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг Солонгос Улсын Үндэсний архивын газар удирдан чиглүүлдэг. Улсын архивд цуглардаг бичиг баримтыг ерөнхийд нь:

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны тухай хууль;
- Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны тухай хуулиар тус тус зохицуулж байна.

Харин бусад албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг дүрмээр зохицуулж байна. Жишээлбэл:

- Улсын Их Хурлын (парламент) албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны дүрэм;
- Шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны дүрэм;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны дүрэм;
- Сонгуулийн хорооны албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны дүрэм;
- Дипломат албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны дүрэм.[49]

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг зохицуулан хариуцагч газар нь Солонгос улсын Аюулгүй байдал, захиргааны яам бөгөөд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тусгайлсан агентлагтай буюу газартай байна гэж зааж өгсөн байна[50]. Үүнд:

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар;
- Үндсэн хуулийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар;
- Орон нутгийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар.

Аюулгүй байдал, захиргааны яамнаас Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн агентлагийг заавал байгуулах бөгөөд албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны нэгдсэн стандарт зааврыг гаргах үүргийг хүлээсэн. Энэ агентлаг нь төрийн архивын үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг байсан ба 2007 онд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг олон улсын жишиг тодорхойлолтод нийцүүлэх, нэгдсэн нэг тогтолцоонд оруулах зорилгоор Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулийг бүхэлд нь шинэчлэн найруулсны үндсэн дээр Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт, архивын газрыг Үндэсний архивын газар болгон өөрчилсөн байна.

Олон улсын жишигт архив гэдэгт төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны бүх процессыг авч үздэг. Энэ үүднээс Солонгос Улсын Үндэсний архивын газар нь зөвхөн баримт бичгийг хадгалан, үзүүлэх үйлчилгээг үзүүлээд зогсохгүй төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн баримт бичгийг боловсруулахаас эхлээд түүнийг ангилан

[47] Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2007. 4 дүгээр зүйл /бусад хууль тогтоомжтой холбогдох харилцаа/.

[48] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2 дугаар зүйл /зохицуулах зүйл/.

[49] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм, журам. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/data/ordinance.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[50] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2 дугаар бүлэг. /Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаатай холбогдох байгууллага/.

хадгалах, устгалд оруулах хүртэлх агуулгын болон хэлбэрийн бүхий л ажил үүргийг эрхлэх үүргийг хуулиараа хүлээсэн байна. Үндэсний архивын газар нь:[51]

- Албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны бодлого боловсруулах, түүний тогтолцоог сайжруулах;
- Төрийн ач холбогдол бүхий дотоод болон гадаадад явуулах албан хэрэг хөтлөлтийг цуглуулах, хамгаалах, үнэлэх;
- Архивын мэдээллийг гаргах болон түүний нөөцийг бүрдүүлэх гэх мэт төрийн үйлчилгээг хангах;
- Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийг хамгаалах, хадгалах болон хэрэглүүлэх гэх мэт ажиллагаа;
- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны заавар гаргах, дэмжлэг үзүүлэх, шалгах, сургалтын үйлчилгээ үзүүлэх болон үнэлгээ өгөх ажлуудыг тус тус хариуцан ажиллана.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд баримт бичгийг

- Зөвшөөрөлгүйгээр устгах ;
- Солонгос улсын нутаг дэвсгэрээс гадагш гаргасан тохиолдолд төрийн албан хаагч нь эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг бөгөөд 7 жил хүртэлх хорих ял эдлээд зогсохгүй 30 сая хүртэлх вонын торгуулийг төлөхөөр хуульчилж өгсөн байна.[52]

2.2.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Үндэсний архивын газар нь 2005-2006 онд цахим төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг нэвтрүүлэх зорилгоор мэдээллийн стратеги төлөвлөгөөг хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Энэхүү стратеги төлөвлөгөөг гаргахад АНУ, Их Британи болон Австрали улсуудын цахим албан хэрэг хөтлөлтийн систем болон ISO 15489 болон 14721 гэх холбогдох стандартуудыг жишээ аван хэрэгжүүлсэн байна.[53] Үүний үр дүнд 2006 онд төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлт болон улсын архивын үйл ажиллагаанд цахим системийг нэвтрүүлсэн. Ингэснээр энэхүү хоёр ажиллагааг нэгтгэн цахим эргэх холбоонд оруулж чадсан. Солонгосын засгийн газар төрийн ажиллагааг шинэчлэх, төрийн баримт бичиг боловсруулахаас эхлээд хадгалах хүртэлх процессын ажиллагааг цахим хэлбэрт оруулахын тулд хэд хэдэн төслийг хэрэгжүүлсэн. Мөн баримт бичгийг нэг системд оруулж цахим хэлбэрт оруулах зохицуулалтыг бий болгосон байна. Үүний үр дүнд төрийн байгууллагын боловсруулсан цаасан баримт бичгийн 98% нь цахим хэлбэрт шилжсэн. Үүнээс гадна Солонгос улс нь цахим албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаандаа ISO/IEC 17000:2004 гэх олон улсын цахим стандартыг баримталдаг[54]. Энэ ажлын хүрээнд Солонгос Улсын Төв архивын газраас:[55]

- Цахим баримт бичиг боловсруулах загвар;
- Хувийн баримт бичиг хөтлөх ажиллагааны төлөвлөгөө;
- Урт хугацаанд баримт бичиг хадгалах төлөвлөгөө;

---

[51] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ерөнхий зааварчилгаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/archivesGuide.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[52] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 50 дугаар зүйл /шийтгэл/.

[53] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт, үйл ажиллагаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/data/standardProgress.do (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[54] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/data/standardArchive.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[55] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомж. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/eprofL/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

● Төрийн болон орон нутгийн байгууллага, хууль тогтоох болон шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн нэгдсэн стандартыг тус тус гаргасан байна.

Солонгос улсад нийт төрийн 41 төв байгууллагад цахим төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн систем бүрэн гүйцэд хэрэгжсэн байна. Системийн хүрээнд баримт бичгийг онлайн хэлбэрээр авах боломжтой болсон ба 2010 он гэхэд нийт 281,410,000 баримт бичгийг цахим хэлбэрээр боловсруулсан.[56] Хуульд зааснаар цахим хэлбэрээр боловсруулсан баримт бичиг бүхэн албан баримт бичиг болно[57] гэж заасан. Цахим тогтолцооны хүрээнд 2012 онд Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуульд төрийн албан хаагч нь албан хэрэг хөтлөхдөө цахим хэлбэрт ордоггүй баримт бичгийг цахим хэлбэрт оруулан хөтлөх бүх арга хэмжээг авна гэсэн нэмэлт заалт хүртэл орсон[58] байна.

1.3. Их Британийн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Их Британи Улсын Кабинетийн гишүүн бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд маш өргөн хүрээний чиг үүрэг гүйцэтгэдэг Лорд Канцлер нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг. Тийм ч учраас Хууль Зүйн Яам болон Үндэсний Архивын Газраас хамтран, Лорд Канцлер[59] батлан гаргасан Албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримтлах мэргэжлийн дүрмийг төрийн албан хэрэг хөтлөх мэргэжилтэн нь баримтлах ёстой.[60] Энэхүү дүрэмд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд хамааралтай бүхий л журмыг цогц байдлаар тусгасан байна. Уг дүрмийг биелүүлэн ажиллах нөхцөл, бололцоог хангах үүднээс Үндэсний архивын газар холбогдох заавар, удирдамжийг гаргасан. Мөн төрийн, орон нутгийн, боловсролын, цагдаагийн эрүүл мэндийн зэрэг тодорхой байгууллагуудын баримтлах ёстой стандартуудыг тусгажээ.

Түүнчлэн архивын мэргэжилтэн нь баримтыг хөтлөхдөө Үндсэн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд батлагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмийг[61] дагаж мөрдөх ёстой. Их Британийн Мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн дагуу төрийн байгууллага нь хувь хүнтэй холбоотой тодорхой мэдээллийг ил тод болгохдоо уг хуулийн дагуу ажиллах ёстой.[62] Уг хуулийн хүрээнд архивын ажилтан нарт зориулсан хувь хүний мэдээллийг ил болгох, хамгаалах асуудлыг тусгасан Мэргэжлийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрмийг мөн гаргасан байдаг.[63] Ерөнхийдөө албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааны хэлбэрийн хүрээнд маш олон стандарт, гарын авлага, дүрэм мөрддөг байна.[64]

---

[56] The National Archive Of Korea. Seamless flow of the public records by Jeong, Kwag. 2011: /http://www.archives.go.jp/news/pdf/080820_02_032.pdf/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[57] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 3 дугаар зүйл (нэр томьёоны тодорхойлолт).

[58] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 6 дугаар зүйл. (төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахим хэлбэрээр боловсруулах ажиллагаа).

[59] Лорд Канцлер нь Их Британийн Кабинетийн гишүүн бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд маш өргөн хүрээний чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнийг Их Британийн Ерөнхий сайд санал болгосноор Хатан хаан нь томилдог. Lord Chancellor (Tenure of Office and Discharge of Ecclesiastical Functions) Act 197 үзнэ үү.

[60] Code of practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of information Act 2000.

[61] Civil Service Code, issued under the Constitutional Reform and Governance Act 2010.

[62] Data Protection Act 1998. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

[63] Code of Practice for archivists and records managers under Section 51 (4) of the Data Protection Act.

[64] The National Archieves, Standards and best practice for records managers: /http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/projects-and-work/standards-records-managers.htm/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)/.

2.3.1. Хууль тогтоомж

Их Британи нь төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай тусгай хуультай, түүхэн уламжлалтай улс юм.[65] 1838 оны хуульд төрийн байгууллагуудын баримтыг холбогдох байгууллагад шилжүүлэх, баримтыг олон нийтэд нээлттэй болгох, байнга хадгалах шаардлагагүй баримтыг устгах талаарх тодорхой зохицуулалт тусгагдаагүй байсан учраас эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс тус хуулийг 1958 онд шинэчлэн баталсан нь одоогийн хэрэгжиж буй Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль юм[66]. Уг хууль нь анхлан зөвхөн хууль, эрх зүйн баримтын асуудлыг зохицуулдаг байсан бол хожим нь төрийн байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн хүрээний зохицуулалтыг хамрах болсон байна. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль нь маш товчхон хууль бөгөөд ерөнхийдөө

- төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хариуцах этгээд, түүний үүрэг хариуцлага;
- төрийн албан хэрэг хөтлөх байгууллага;
- баримтыг сонгон хадгалах, устгах;
- баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах зэрэг үндсэн асуудлыг багтаасан.

Уг хуулиар төрийн баримтыг Үндэсний архивд байрлуулахаар сонгон шилжүүлэх ажлыг тусгайлан зохицуулдаг ба төрийн албан баримт гэдэгт ямар баримтыг ойлгох талаар тодорхойлолт өгч хуулийн хүрээнд хамрах төрийн байгууллагуудын жагсаалтыг хавсралтаар нарийвчлан тусгасан. Лорд Канцлер нь албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуульд зааснаар хэрэгжүүлэх үүрэгтэй ба түүнд зөвлөх үүрэг бүхий Зөвлөл байгуулагдан ажилладаг. Лорд Канцлер нь жил бүр Парламентын өмнө төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааны тайланг илтгэх ба үүндээ Зөвлөлөөс гаргасан санал, зөвөлгөөг тусгах үүрэгтэй.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар (Public Records Office)-ыг Лорд Канцлер хариуцан ажиллах ба тэрээр уг байгууллагыг удирдан ажиллах захирлыг томилох эрхтэй.[67] Уг эрх бүхий этгээд нь баримтыг индексжүүлэх, үзүүлж буй үйлчилгээний талаар олон нийтэд танилцуулах, баримтын баталгаат хуулбарыг гаргаж өгөх, тусгай байдлаар хадгалагдах баримтыг хадгалах журмыг тодорхойлох, Лорд Канцлерын зөвшөөрлийн дагуу олон нийтэд үзүүлэх зорилгоор тодорхой баримтыг үзэсгэлэнд байршуулах гэх мэт ажлыг хариуцан ажилладаг. Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар нь Үндэсний архивын нэгэн хэсэг болон ажиллах ба Лорд Канцлерын томилсон Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын захирал нь Үндэсний архивын ерөнхий захирлын ажлыг давхар хашдаг.[68] Үндэсний архив нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх газарт баримтыг аюулгүй хамгаалах талаар мэргэжлийн зөвлөгөө үзүүлэх, олон нийтэд төрийн баримттай танилцах боломжийг хангах, Лорд Канцлерын нэрийн өмнөөс газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэргээр хамтран ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл Үндэсний архив нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын үйл ажиллагааг дэмжин зөвлөгөө өгөх төдийгүй үйл ажиллагаанд шууд хяналт тогтоон ажиллана.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хууль нь төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу хөтлөн, архивлах үүрэг, хариуцлагыг төрийн байгууллагуудад мөн Үндэсний Архивын газарт хүлээлгэсэн. Тухайлбал төрийн байгууллага бүр цаасан болон цахим баримтыг хөтлөх, архивлах мэргэжилтэнтэй байх ёстой. Уг мэргэжилтэнд Үндэсний Архивын газрын баримт хөтлөх төвөөс мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх, ажил үүргийг нь

[65] The Public Record Office Act of 1838.

[66] Public Records Act 1958.

[67] Public records act 1958. Art. 2.

[68] The National Archieves, The Public records system: /http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-system.htm / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

тодорхойлон чиглүүлэх, байнга хадгалах баримтыг сонгох, баримт хөтлөх гарын авлага болон туслах материал олох мөн баримтыг Үндэсний Архивд шилжүүлэхэд зохих ёсны стандартыг мөрдсөн байхыг шаардах гэх мэт арга зүйн зөвлөгөө өгдөг. Ингэснээр Үндэсний архивын газраас төрийн байгууллагуудын баримт хөтлөх үйл ажиллагааг жигд, тодорхой байдлаар хөтлөх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Баримтыг 2 үе шаттайгаар архивладаг. Баримт бий болсноос хойш 5 жилийн дараа илт хэрэггүй, ач холбогдолгүй баримтыг устгадаг, харин 15-аас 25 жилийн дараа байнга хадгалагдах шаардлагагүй гэдэг нь тогтоогдсон зарим баримтыг устгадаг. Уг хуулийн жагсаалтад тусагдаагүй баримтыг хариуцан ажиллаж байгаа холбогдох архивын мэргэжилтэн нь байнга хадгалах баримтад хамруулах талаар шийдвэрлэх эрхтэй.[69] Ерөнхийдөө байнга архивд хадгалагдах ёстой баримтыг бүтээсний дараах 20 дахь жилд багтаан Төрийн албан хэрэг хөтлөх газарт шилжүүлэх ёстой. Энэ хугацаанд архивын баримтыг шилжүүлээгүй тохиолдолд Лорд Канцлерт уг баримтыг шилжүүлэхгүй байх талаар шийдвэр гаргасан этгээд яагаад шилжүүлэх ёсгүйн учир шалтгааныг заавал мэдэгдэх ёстой байдаг.[70] Харин байнга хадгалагдах ёсгүй гэж тооцогдсон баримтыг устгадаг.[71] Энэ хүрээнд холбогдох мэргэжилтнүүдэд зориулсан Баримтыг хөтлөх, цуглуулах талаарх бодлого хэмээх гарын авлага байдаг[72]. Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын тамга, тэмдэгтэй, зохих мэргэжилтэн нь баталгаажуулсан ямар ч баримт шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгддэг байна.[73]

Мөн Лорд Канцлер нь шаардлагатай гэж үзвэл зарим төрийн байгууллагатай тохиролцсоны үндсэн дээр холбогдох албан баримтыг хөтлүүлэн, хадгалуулахаар үүрэг болгох эрхтэй[74]. Тухайлбал, төрийн баримтад хамаарах шүүхийн баримтыг шүүхийн байгууллагууд дээр нь байнга хадгалуулдаг. Түүнчлэн Орон нутгийн захиргааны тухай хууль нь орон нутгийн байгууллагуудыг өөрсдийн баримтыг хөтлөх үүргийг оноож өгсөн байдаг.[75]

Англи Улсад 2000 онд Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль[76] батлагдсанаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуульд томоохон нэмэлт өөрчлөлт орсон. Тухайлбал, Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд дурдсан баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах тухай шинээр заалт оруулж өгсөн байна.[77] Ингэснээр төрийн баримтыг Үндэсний архивын газар очихоос өмнө олон нийт холбогдох төрийн байгууллага дээр очиж шууд танилцах боломжтой болсон. Өөрөөр хэлбэл хуулиар хориглоогүй (хувь хүний нууцын тухай, үндэсний аюулгүй байдлын тухай гэх мэт) бол төрийн байгууллагын бариттай танилцах, мөн тэдний асуусан мэдээлэл төрийн байгууллага дээр байгаа эсэх лавлагаа гаргуулан авах эрх зүйн үндсийг тогтоож өгсөн ач холбогдолтой юм. Мөн Үндсэн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулиар төрийн баримтыг Үндэсний архивд шилжүүлэн хүлээлгэн өгөх хугацаа нь 30 жил байсныг 20 жил болгон багасгасан.

Түүнчлэн архивд шилжүүлээгүй төрийн байгууллагад /жишээ нь: шүүхийн

---

69 Public Records Act 1958. Art. 3.

70 Public Records Act 1958. Art. 3.

71 Public Records Act 1958. Art. 3.

72 The National Archieves, Records Collection Policy, 2012: /http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

73 Public Records Act 1958. Art. 9.

74 Public Records Act 1958. Art. 4.

75 Local Government Act 1972.

76 Freedom of Information Act 2000.

77 Data Protection Act 1998. Art 5.

байгууллагууд дээр/ хадгалагдаж байгаа баримтыг холбогдох мэргэжилтэн нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс ил тод болгох боломжгүй гэж үзэж байгаа тохиолдолд энэ талаар Лорд Канцлертай заавал зөвшилцөх ёстой. Харин Үндэсний архивд шилжүүлсэн баримтын тухайд Үндэсний архивын холбогдох мэргэжилтэн нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс тодорхой мэдээлэлтэй олон нийтийг танилцуулах эсэх талаар шийдвэрлэхдээ өмнө нь хариуцаж байсан төрийн байгууллагын холбогдох мэргэжилтнээс зөвлөгөө авдаг төдийгүй Канцлертай мөн зөвшилцдөг. Тиймээс олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангах асуудал нь нэг хүний үзэмжээр шийдвэрлэгдэхгүй байх байдлаар маш нарийвчлан зохицуулагдсан. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиг үүрэг бүхий мэдээллийн мэргэжилтэн бий болсон ба уг мэргэжилтэн нь төрийн байгууллагуудыг олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангахад дэмжин ажиллах, үүнд хяналт тавих үүрэгтэй.[78]

Хүрээлэн буй орчинтой холбоотой мэдээллийг ил тод болгох талаарх тусгайлсан зохицуулалтыг бий болгосон. Үүгээр өөрийн амьдарч буй орчинтой холбоотой мэдээлэлтэй танилцах нь хүний үндсэн эрх юм гэдэг үндэслэлийг гаргаж өгсөн нь иргэд шаардлагатай мэдээллээ холбогдох байгууллагаас цаг хугацааны хязгаарлалтгүйгээр гаргуулах эрхтэй болсон байна.[79] Товчхондоо Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийн үзэл баримтлал, материаллаг хэм хэмжээ мөн процессын хэм хэмжээ нь өөрчлөгдөн ил тод, хариуцлагатай засаглалыг бэхжүүлэх, төрийн үйл ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх, төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилгыг давхар хангахад чиглэгдэх болсон.

Өөрөөр хэлбэл Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хууль нь тухайн улсын түүхийг гэрчлэх төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу хариуцлагатай бүртгэх, хадгалах, хамгаалахад болон ирээдүй болсон үр хүүхдийнхээ өмнө хариуцлагатай ажиллах үүрэг, ухамсрыг дэмжихэд тусгайлан ач холбогдол өгөхөөс гадна хариуцлагатай, ил тод засаглалыг дэмжих ажилд томоохон үүрэг гүйцэтгэх болсон. Тийм ч учраас Лорд Канцлер нь Их Британийн Парламентын өмнө уг хуулийн хэрэгжилтийн талаар жил бүр тусгайлан тайлагнах ёстой байдаг ил тод, хариуцлагатай засаглалыг дэмжин ажиллах асуудалд чухал ач холбогдол өгч байгаатай шууд холбоотой.

1.1.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуульд зааснаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх хорооны цахим хуудсанд байрлуулсан баримтын цахим хуулбарыг шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд (authentic copy) үнэлж үздэг тухай дээр дурдсан билээ.[80] Энэ нь иргэдэд чирэгдэл багатай байдлаар архивын баримтыг ашиглах боломжийг олгосон сонирхолтой зохицуулалт юм. Хуулиар төрийн баримт гэдэгт зөвхөн цаасан суурьт баримтыг ойлгохгүй, харин бүх төрлийн хэлбэрийн баримтыг ойлгоно гэж тодорхойлсон нь[81] цаашид ийм төрлийн баримтыг өргөн хэрэглэх боломжийг нээж өгсөн зохицуулалт болжээ.

Англи Улсад холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтан мөн Үндэсний архивын газар хамтран төрийн албан баримтын сан бүхий энгийн иргэдэд ойлгомжтой цахим сайтыг эрхлэн явуулдаг ба ингэснээр иргэд нь тодорхой

[78] Code of practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of information Act 2000.

[79] The National Archieves, The Environmental Information Regulations 2004: /http://www.nationalarchives.gov.uk/foi/environmental.htm / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[80] Public Records Act. Art. 9.

[81] Public Records Act. Art. 10.

сонирхсон төрийн байгууллагуудын баримттай үнэ төлбөргүйгээр, хялбар, шуурхай, чирэгдэлгүй байдлаар танилцах боломжтой байдаг.[82] Энэхүү санаачилга нь мөн л ил тод хариуцлагатай засаглалыг дэмжих үүднээс хийгдэж байгаа ба төрийн байгууллагууд олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг идэвх, санаачилга гарган хангах ёстой болсныг харуулж байна.

Төрийн албан хэргийг цахим орчинд хөтлөхдөө Европын Холбооноос гаргасан MoReq2010 (Modular Requirements for Records Systems) стандартыг баримталдаг. Мөн энэ хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын стандарт болох ICA-Req (Functional requirements for electronic records management systems, International Council on Archives) болон BS 10008 (British Standard 10008 Legal Admissibility of Electronic Information) стандарт нь цахим баримтыг хадгалах системд тавигдах жишиг шаардлагууд, мэдээллийг компьютер хооронд дамжуулах зэрэг олон төрлийн стандарт шаардлагыг багтаасан байдаг.

Түүнчлэн байгууллагууд өөрсдийн цахим баримтыг хууль зүйн хүчин чадал бүхий гэдэг баталгааг хангахын тулд BIP 0008-1:2008 стандартыг[83] дагах ёстой байдаг. Энэ стандарт нь тодорхой баримтыг бүтээсэн цагт нь “царцаан”[84] улмаар уг баримтыг хожим нь өөрчилж болохгүй нөхцөлийг бүрдүүлэхийг зорьдог байна. Үүний зэрэгцээ цахим аргаар шилжүүлэн, дамжуулсан баримтыг үнэн, хууль зүйн хүчин төгөлдөр болохыг нотлох BIP 0008-2:2008 болон бусад цуврал стандартууд байдаг.[85] Ерөнхийдөө Үндэсний архивын газраас цахим баримтыг хөтлөх арга зүй, нэгдсэн гарын авлага бэлтгэн гаргах / Digital Continuity Risk Assessment Handbook./ ба энэ нь дурдсан стандартуудаас гадна цахим баримт хөтлөх системд тавигдах төрөл бүрийн стандартууд[86], цахим шуудан хөтлөх, архивлах талаар тусгай бодлого, журмыг мөн багтаадаг байна.[87]

2.4. Япон улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Саяхныг хүртэл Япон улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлт нь Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийг баримтлан (захиргааны байгууллагад хадгалагдаж буй мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль) яамд, захиргааны байгууллага тус бүр өөрийн дотоод дүрэм журмаар зохицуулсаар ирсэн байна[88]. Өөрөөр хэлбэл Япон улсын хэмжээнд нэгдсэн дүрэм журам, хууль тогтоомж байхгүй байсны улмаас ямар төрлийн албан баримт бичиг үйлдэх, хэдэн жил хадгалах зэрэг асуудал байгууллага бүрд өөр өөрөөр зохицуулдаг байсан байна. Мөн үүнд хяналт тавих тогтолцоо нь бүрэн хангалттай хэмжээнд байгаагүй. Үүний улмаас түүхэн талаасаа чухал ач холбогдол бүхий баримт бичиг хаягдаж үрэгдэх, томоохон хурал, уулзалтын тэмдэглэл хөтлөгдөөгүй байх зэрэг асуудал үүсч эхэлсэн байна. Тухайлбал

[82] Англи Улсын тодорхой төрийн байгууллагууд болон Үндэсний Архивын газрын хамтран эрхэлдэг цахим хуудас: /http://www.official-documents.gov.uk/.

[83] British Standard, BIP 0008-1:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Information Stored Electronically.

[84] Уг стандартын хүрээнд “Freeze electronic document” буюу яг тэр цаг мөчид бий болсон баримтыг яг тэр хэвээр нь хадгалан улмаар хожим нь өөрчлөлт оруулах боломжгүй болгох үйлдлийг ойлгодог.

[85] British Standard, BIP 0008-2:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Information Transferred Electronically. BIP 0008-3:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Linking Identity to Documents. BIP 0009:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Electronic Information.

[86] Жишээлбэл: ISO 15489 Records Management, ISO 30300 Management Systems for Records, ISO 23081-1:2006 Metadata for Records, ISO 16175Principles and functional requirenments for records in electronic office environments.

[87] The National Archieves, Guidelines on developing a policy for email policy: /http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/managing-emails.pdf / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[88] http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/11/public-document-management.html,/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар).

2007 онд гарсан тэтгэврийн баримт бичиг устаж үгүй болсон, далайн өөрийгөө хамгаалах зэвсэгт хүчний байлдааны усан онгоцны тэмдэглэлийг хадгалах хугацаа дуусаагүй байхад устгалд оруулсан, Батлан хамгаалах яамны зэвсэг хэрэгсэлд хийсэн шалгалтын хурлын тэмдэглэлийг хөтлөөгүй хэрэг, халдварт вирус HCV-ын холбогдолтой материалыг үрэгдүүлсэн зэрэг албан хэрэг хөтлөлтийн хариуцлагагүй хэргүүд[89] гарсан байна. Дээрх шалтгааны улмаас "Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль"-ийг 2009 оны 6 сарын 24-ний өдөр батлан, мөн оны 7 дугаар сарын нэгнээс мөрдөж эхэлсэн бөгөөд 2011 оны 4 сарын 1-ний өдрөөс бүрэн хэрэгжиж эхэлсэн байна. Энэ хууль батлагдсанаар төрийн байгууллагууд нэгдсэн нэг дүрмээр албан бичиг боловсруулах, хөтлөх болсон байна. Мөн түүнчлэн төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийг хянах тогтолцоо, түүхэн ач холбогдол бүхий баримт бичгийг хадгалах шинэ тогтолцоо ч бий болсон байна.

1.1.1. Хууль тогтоомж

Япон улсын албан хэргийн удирдлагын тухай хууль нь уламжлалт албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг үндсээр нь өөрчилсөн байна. Хуулийн нэгдүгээр зүйлд "улсын болон хувийн аж ахуй нэгжүүдийн үйл ажиллагаа болон түүхэн баримтыг тэмдэглэж хөтөлсөн албан баримт бичиг нь нийт ард түмний өмч бөгөөд үүнийг хадгалах, ашиглах зэрэг ажиллагаа нь хойч ирээдүйдээ явуулж ирсэн үйл ажиллагаагаа тайлагнах, тайлбарлах чухал үүрэгтэй юм" гэж заасан байна. Хойч ирээдүйдээ уг үүргийг гүйцэтгэхийн тулд шинэ тогтолцоонд үндэслэн албан бичиг боловсруулах, хөтлөх, үнэлгээ хийх, төрөлжүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг шинэчлэхээр болсон. Үүний гол санаа нь дараах байдлаар илэрнэ.

Нэгдүгээрт, Нэгдсэн нөгөө албан бичгийн удирдлагын стандартын дүрмийг хуулиар тогтоож өгсөн. Үүнд нийцүүлэн засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн нэгдсэн журам гарсан. Уг журмын стандартуудыг гадаадын мэргэжилтний багаар бүрдүүлсэн "Албан хэрэг хөтлөлтийн зөвлөл"-өөр судалгаа хийлгэсний үндсэн дээр ерөнхий сайдын тушаалаар "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар" гэсэн байдлаар баталсан байна. Уг зааврааар албан бичиг боловсруулахаас эхлээд устгалд оруулах, архивд шилжүүлэх хүртэлх засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн бүх процессыг хамруулсан байна. Мөн энэ зааварт үндэслэн засгийн газрын байгууллага тус бүр өөрсдийн албан хэрэг хөтлөх дүрэм журамтай болсон. Уг зааварт Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад хадгалуулах албан бичгийг тодорхойлсон. Үүнд:

1. Төрийн байгууллага болон аж ахуй нэгжийн бүтэц зохион байгуулалт болон чиг үүрэг, бодлого, үйл ажиллагаа, шийдвэр, үйл ажиллагааны хэрэгжилт болон амжилт зэрэг холбогдох чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт;

2. Иргэний эрх, үүрэгтэй холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэсэн бичиг баримт;

3. Иргэдийн хүрээлэн буй орчин болох нийгмийн орчин, байгаль орчинтой холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт;

4. Улсын түүх, соёл, техник технологи, томоохон үйл явдал зэрэгтэй холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт.

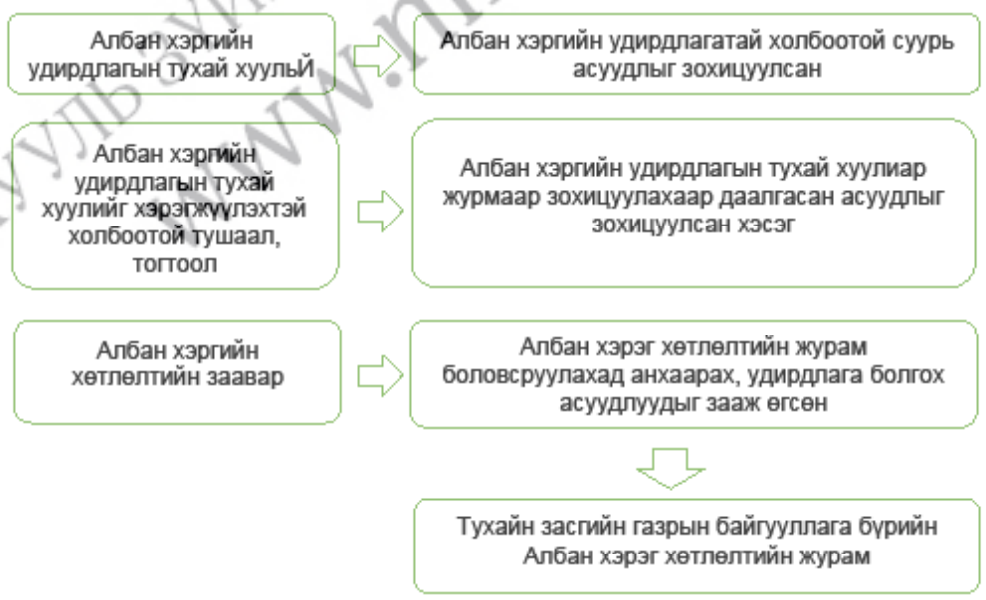
Дээрх шаардлагыг үндэслээд төрийн байгууллага бүр албан хэрэг хөтлөх журамдаа өөрийн байгууллагын ажил үүргийн агуулгыг ялган ангилж, төрөл бүрийн албан бичиг баримтыг ангилах, хадгалах хугацаа дуусах үеийн үйл ажиллагааны стандартуудыг тогтоож байна. Хадгалах хугацаа дуусах үеийн үйл ажиллагаа гэдэг нь түүхэн ач холбогдолтой материалыг Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад шилжүүлэх, ач холбогдол багатай материалыг устгалд оруулах зэрэг

[89] Уга Кацуя, 2012.

үйл ажиллагаа юм. Тухайлбал хууль боловсруулах процесс түүний үйл явцыг заавал шилжүүлэхээр зааж өгсөн байна. Дээрх заавар гарснаар төрийн байгууллагууд албан бичгийг төрөлжүүлэн ангилах болсон.

Хоёрдугаарт, Албан бичгийг архивд шилжүүлэх үйл ажиллагааг сайжруулсан байна. Үүний тулд албан бичиг хөтлөгчид мэргэжлийн байгууллагаас дэмжлэг үзүүлэн түүхэн ач холбогдол бүхий чухал бичиг баримтыг аль болох богино хугацаанд төрөлжүүлэн ангилах record schedule тогтолцоо /энэ нь АНУ-д хэрэгждэг систем юм/-г нэвтрүүлсэн. Уг тогтолцоог нэвтрүүлэх болсон шалтгаан нь Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль батлагдахаас өмнө төрийн байгууллагын албан бичгийг хадгалах хугацаа дуусахад архивд шилжүүлэх болон устгалд оруулахад албан бичгийг ангилан ялгах үйл ажиллагаа хит богино хугацаанд хийгддэг байсан байна. Мөн түүнчлэн тухайн албан бичгийн агуулгыг нарийн мэдэх, боловсруулсан этгээд нь албан бичгийг ялган ангилах ажиллагаанд оролцдоггүй байсны улмаас архивд шилжүүлэх, устгалд оруулах эсэхийг шийдвэрлэх ажиллагаа хангалттай шалгуураар явагддаггүй асуудал гарч байсан. Энэ асуудлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр шинэ тогтолцоогоор баримт бичгийг хадгалах хугацаа дуусахаас өмнө аль болох богино хугацаанд байгууллага тус бүр архивд шилжүүлэх, устгалд оруулах баримт бичгийг ялган ангилах тухай журам гаргах үүрэгтэй байна. Record schedule тогтолцоогоор бол засгийн газрын байгууллага тус бүрээс засгийн газарт албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тайлагнах бөгөөд үүний дараа засгийн газар нь Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад ирүүлсэн мэдээний төлөвлөгөөнөөс зөвлөгөө заавар авах боломжтой болсон.

Гуравдугаарт, Засгийн газрын байгууллагууд баримт бичгийг хадгалах хугацаа дуусахад устгалд оруулах эсэхийг ерөнхий сайдтай хамтарч шийдвэрлэдэг болсон ба энэ нь засгийн газрын харьяа байгууллагууд өөрийн дураар баримт бичгийг устгалд оруулах боломжийг нь хааж өгсөн.



Хүснэгт 2 Япон улсын албан
хэрэг хөтлөлтийн хууль, журам, зааврын хамаарал/

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

Япон улсын “Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль” нь нийт 6 бүлэг 34 зүйлтэй.

Бүтцийн хувьд авч үзвэл:

- Нэгдүгээр бүлэг. Нийтлэг үндэслэл;
- Хоёрдугаар бүлэг. Засгийн газрын байгууллагын албан бичгийн удирдлага. Энэ нь дотроо албан бичиг боловсруулах, засгийн газрын байгууллагын албан бичиг эмхэлж цэгцлэх гэсэн хоёр дэд бүлэгтэй;
- Гуравдугаар бүлэг. Хуулийн этгээдийн албан бичгийн удирдлага;
- Дөрөвдүгээр бүлэг. Түүхэн албан бичгийг хадгалах, ашиглах;
- Тавдугаар бүлэг. Албан бичиг баримтын удирдлагын зөвлөл;
- Зургаа дугаар бүлэг. Хүлээлгэх хариуцлага.

Дээрх хуулийн нэг онцлог нь засгийн газрын байгууллага болон хувийн аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тус тусад нь зохицуулж өгсөн байна. Энэ нь манай нөхцөлд анхаарч үзүүштэй зохицуулалт тул дэлгэрүүлэн авч үзье.

- Засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн удирдлага.

Уг хуулийн хоёрдугаар зүйлд засгийн газрын байгууллагуудыг тодорхойлж заасан байх бөгөөд энэ хуулийг хэрэгжүүлэх нийт 553 засгийн газрын байгууллага[90] байдаг байна. Түүнчлэн албан бичгийг засгийн газрын байгууллагын албан бичиг, хуулийн этгээдийн албан бичиг, тусгай түүхэн бичиг баримт гэж хувааж авч үзсэн. Засгийн газрын байгууллагын албан бичиг гэдэг нь засгийн газрын байгууллагын албан хаагчийн ажил, үүргийн дагуу боловсруулж ирсэн бөгөөд тухайн байгууллагын ажилтан ашиглаж байгаа, хадгалж байгаа албан бичиг юм. Мөн засгийн газрын байгууллагын удирдах албан тушаалтан байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн журам батлах үүрэгтэй[91] гэж хуульчилж өгсөн байна. Ингэхдээ байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтөд тавигдах нийтлэг шаардлагыг тогтоож өгсөн байна. Үүнд:

- Албан бичиг боловсруулахтай холбоотой асуудал;
- Албан бичиг эмхлэх, цэгцлэхтэй холбоотой асуудал;
- Хадгалахтай холбоотой асуудал;
- Албан бичгийн сантай холбоотой асуудал;
- Шилжүүлэх болон устгалд оруулах асуудал;
- Албан хэргийн удирдлагын талаар мэдээлэх асуудал;
- Бусад холбогдох журмаар батлах асуудал зэргийг тухайн байгууллагын журам, хуульд нийцүүлэн батлан гаргах ёстой байна.

Тухайн байгууллагын дарга албан хэрэг хөтлөлтийн журам батлах эсвэл өөрчлөлт оруулах бол ерөнхий сайдтай зөвлөлдөж, санал нэгдэх шаардлагатай. Улмаар журам батлагдсан болон өөрчлөлт орсон бол нэн даруй нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй байна. Мөн албан хэрэг хөтлөлтийн журмыг тухайн байгууллагын ажил, үүргийн хуваарь боловсруулж буй албан бичгийн онцлогийг харгалзан гаргах шаардлагатай гэж заажээ.

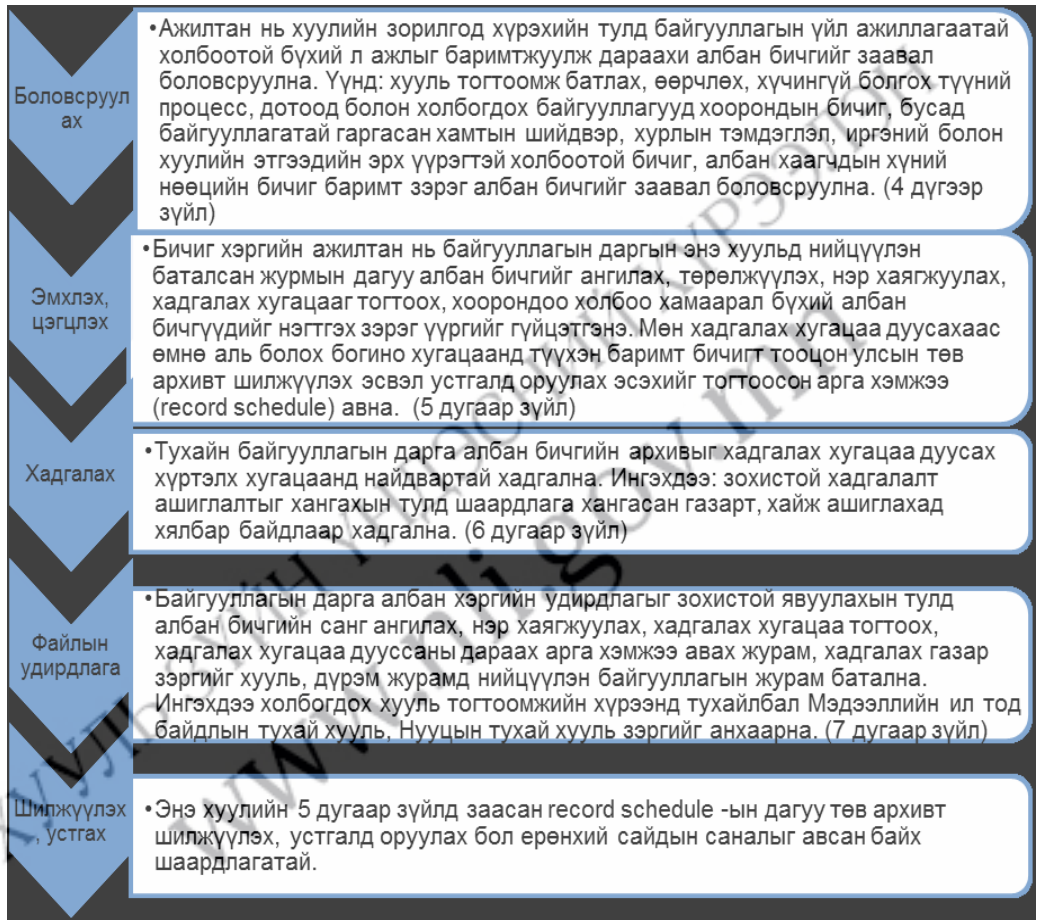
Дээрх шаардлагаас үүдэн засгийн газрын байгууллагууд тус тусын албан хэрэг хөтлөлтийн журам гаргахдаа удирдлага болгох “Засгийн газрын байгууллагуудын

[90] “Албан хэргийн удирдлагын тухай хуулийг дагаж мөрдөх Засгийн газрын байгууллагын жагсаалт”: / http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kikan/gyousei.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар).

[91] Япон улсын Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль, 10 дугаар зүйл.

албан хэрэг хөтлөлтийн заавар”[92]-ыг засгийн газраас баталсан байна. Энэ заавар нь Албан хэргийн удирдлагын тухай хуульд заасан засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн журмыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай асуудлуудыг нарийвчлан тогтоож өгөх зорилготой юм. Зааврыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын бичиг хэрэг хариуцсан ажилтан зааврын агуулгыг нарийн мэддэг, мэргэшсэн байхыг зааж өгсөн байна.

Хүснэгт 3. Засгийн газрын албан хэрэг хөтлөлтийн үе шат



- Хуулийн этгээдийн албан хэрэг хөтлөлт

Япон улсын албан бичгийн удирдлагын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд хуулийн этгээд нь албан бичгийг боловсруулах, эмхлэх, цэгцлэх, хадгалах үйл ажиллагааг тус хуульд нийцүүлэн явуулна гэсэн байна. Мөн хуулийн 13 дугаар зүйлд “энэ хуульд үндэслэн, энэ хуулийн аравдугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нийцүүлэн хуулийн этгээд нь албан хэрэг хөтлөлтийн дотоод журам гаргахыг үүрэг

[92] Уг заавар нь арван бүлэгтэй бөгөөд Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл, Хоёрдугаар бүлэг: Засгийн газрын байгууллагын файлын сангийн удирдлага, бүтэц зохион байгуулалт, Гуравдугаар бүлэг: Албан бичиг боловсруулах, Дөрөвдүгээр бүлэг: Албан бичиг эмхлэх, цэгцлэх, Тавдугаар бүлэг: Файлын сангийн хадгалалт, Зургаадугаар бүлэг: Файлын сангийн менежмэнт, Долоодугаар бүлэг: Файлын санг шилжүүлэх, устгалд оруулах, хадгалах хугацааг сунгах, Наймдугаар бүлэг: Албан бичгийн үзлэг шалгалт болон хяналт, албан хэргийн удирдлагын мэдээлэл, Есдүгээр бүлэг: бичиг хэргийн ажилтны сургалт, Аравдугаар бүлэг: журмын хэрэгжүүлэх хугацаа гэсэн бүлгүүдтэй.

болгон хуульчилсан байна. Хуулийн этгээд нь албан хэргийг зөв зохион байгуулж хөтлөхийн тулд засгийн газрын тогтоосон журмын дагуу албан бичгийг ангилах, нэр хаягжуулах, хадгалах хугацаа, хадгалах хугацаа дуусах өдөр, хадгалах хугацаа дууссан тохиолдолд авах арга хэмжээ, баримт бичгийн санг хадгалах газар болон бусад шаардлагатай асуудал (мэдээллийн ил тод байдал)-ыг дотоод журамд заавал тусгах ёстой. Ингэхдээ Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийцүүлсэн байх шаардлагатай. Хуулийн этгээдийн албан хэрэг хөтлөлт нь нээлттэй ил тод байх бөгөөд (Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд заасан байгууллагын нууцаас бусад асуудлаар) цахим байдлаар болон мэдээлэл технологийн бусад аргыг ашиглан олон нийтэд нээлттэй байлгах үүрэгтэй байна.

1.1.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Япон улс нь 1990-ээд оноос төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд мэдээллийн технологийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн анхаарал тавих болсон. Улмаар 2001 оны нэгдүгээр сараас “е Япон” хөтөлбөрийг боловсруулж, таван жилийн дотор буюу 2005 он гэхэд дэлхийн шилдэг мэдээллийн технологитой (Informational technology буюу IT) улс болох зорилт тавьсан.[93] Хөтөлбөрийн хүрээнд төрийн үйлчилгээний салбарт цахим засаглалыг дэмжиж, үүний гол дэд бүтэц болох төрийн байгууллагуудын дотоод сүлжээ (Locol area network буюу LAN), гадаад нэгдсэн сүлжээ (Wide area network буюу WAN)-г бий болгож ирсэн бөгөөд үүний үр дүнд төрийн байгууллагын цахим албан бичиг боловсруулах, эргэлтэд оруулах боломж бүрдсэн байна. Тухайлбал 2005 оны засгийн газрын хийсэн судалгаагаар яам, агентлагуудад албан бичгийг цахим хэлбэрээр боловсруулж байгаа боловч цаасан суурьтай бичиг баримттай харьцуулахад бага гэсэн үр дүн гарсан байна.[94]

Япон улсын албан хэргийн удирдлагын тухай хууль нь 2011 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс бүрэн хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан Улсын төв архивын газарт засгийн газрын байгууллагуудаас цахим албан бичиг хүлээн авах, хадгалах, ашиглахтай холбогдуулан “цаасан суурьтай албан бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, хадгалах, ашиглах систем[95]”-ыг бий болгон ашиглаж байна. Мөн цахим албан бичгийг боловсруулах, хадгалах, ашиглахтай холбоотойгоор 2010 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдөр Засгийн газраас “Албан бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, хадгалах, ашиглахтай холбоотой ерөнхий чиглэл”-ийг баталсан. Уг баримт бичигт цахим албан бичгийг ямар форматаар илгээх, ангилан хадгалах, албан бичиг боловсруулах систем, нууцлал зэрэг асуудлын талаар тусгаж өгсөн. Мөн ICA[96]-гээс гаргасан тайлан, зааврыг баримталдаг байна.

2.5 Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгайлсан хуульгүй улс орнуудын хууль тогтоомжийн онцлог

Манай улсын адил төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй улс орнуудын хууль тогтоомжийн онцлогийг харуулах зорилгоор судалгаанд ОХУ ба ХБНГУ-ын хууль тогтоомжийг мөн сонгон авч үзсэн.

---

[93] Япон улсын “Цахим албан бичгийн удирдлага, хадгалалттай холбоотой эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл” 2006 оны 04 сар. 3 дахь тал: /http://www.archives.go.jp/law/pdf/denshibaitaikenkyukai.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар).

[94] Япон улсын “Цахим албан бичгийн удирдлага, хадгалалттай холбоотой эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл” 2006. 4 дэх тал: / http://www.archives.go.jp/law/pdf/denshibaitaikenkyukai.pdf / (сүүлд орсон 2014 он 01 сар).

[95] Казама Ёшиюки, “Цахим албан бичиг хүлээн авах, хадгалах, ашиглахтай системийн талаар” 2006. / http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv_47_p33.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар).

[96] International Council of Archives.

Эдгээр улсуудын хувьд тусгай хууль гаргаагүй явдал нь ямар нэг онцгой буюу нийтлэг нөхцөлд үндэслэсэн гэхээр зүйл байхгүй гэж хэлж болно. Харин тухайн улсын бичиг баримтын соёл, түүхэн уламжлал, эрх зүйн хөгжил, хэм хэмжээ бүтээх онцлог, улс төрийн түүхэн нөхцөл байдал зэрэг эрх зүйн тогтолцооны суурь нөхцөлтэй холбоотой байна гэж үзэхээр байгаа юм.

ОХУ-ын хувьд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь Архивын тухай хуулиар зохицуулагдах[97]ба олон төрлийн стандарт, зааврыг мөн баримталдаг. Тухайлбал: Төрийн сүлд хэрхэн ашиглах талаарх тогтоол,[98] Албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны нэгдсэн стандарт,[99] Баримтыг ангилан төрөлжүүлэх талаарх удирдамж,[100] Баримттай холбоотой үйл ажиллагаа эрхлэх ерөнхий заавар[101] гэх мэт олон дүрэм, стандарт, заавар байдаг.[102] Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн талаар баримталдаг эх сурвалжийн хувьд манайхтай төстэй боловч баримтыг хадгалах, шилжүүлэх, устгах асуудлаар хариуцлагын тогтолцоо нь илүү нарийвчилсан зохицуулалттай байна. Тухайлбал, тодорхой баримт бичгийг архивын санд бүртгэлжүүлэхэд Холбооны архивын гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий бүрэн эрхт байгууллагын мэргэжлийн магадалгаа, дүгнэлтэд үндэслэн бүртгэдэг.[103] Мэргэжлийн дүгнэлт гарах хүртэл Холбооны субьектын болон орон нутгийн өмчлөлд байгаа ямарваа нэгэн баримт бичгийг устгахыг уг хуулийн дагуу хориглосон байна.[104] Түүнчлэн уг бүрэн эрх бүхий байгууллага буюу Төв архив нь нийтлэг архивын баримт бичгийн нэрсийн жагсаалтыг холбогдох хадгалагдах ёстой хугацааны хамт батлан гаргадаг.[105]

Архивын баримт бичгийг төрийн өмчит, орон нутгийн өмчит мөн хувийн өмчийн гэж ангилдаг. Төрийн өмчийн баримтын тухайд тусгайлсан зохицуулалттай. Жишээ нь: төрийн өмчит баримтыг худалдаж, солилцож, хаяж, гээгдүүлж болохгүй мөн төрийн өмчит байгууллагыг хувьчилсан тохиолдолд уг байгууллагад өмнө нь архивлагдан хадгалагдаж байсан баримтыг төрийн өмчит архивын баримтад хамруулах гэх мэт тодорхой зохицуулалтууд тусгагдсан.[106] Уг хуулийг зөрчсөн тохиолдолд холбогдох хуулийн дагуу захиргааны мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг.[107] Жишээ нь: Эрүүгийн хуулийн дагуу Холбооны Улсын нууцыг агуулсан баримтыг хариуцан хамгаалж буй этгээд нь үрэгдүүлсэн, гээгдүүлсэн тохиолдолд гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан 4-6 сар хүртэл хорих ялаар шийтгэх, 3 жил хүртэлх хугацаанд эрх чөлөөг нь тодорхой хэмжээгээр хязгаарлах зэрэг арга хэмжээ авдаг[108] мөн Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд зааснаар архивын

[97] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004.

[98] Постановление Правительства РФ от 27.12.1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации».

[99] ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».

[100] Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта России от 30.01.1993 г. № 299.

[101] Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утверждена приказом Минкультуры России от 8 ноября 2005 г. N 536.

[102] Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Холбооны Архивын цахим хуудаснаас үзнэ үү: http://archives.ru/documents.shtml

[103] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[104] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[105] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[106] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 10.

[107] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 27.

[108] Уголовный кодекс Российской Федерации, 1996, Глава 29. Преступления против основ

баримт бичгийг хадгалах, бүртгэх, хамгаалах, хэрэглэх горимыг зөрчсөн иргэнд 100-300 рубль, албан тушаалтанд 300-500 рублийн торгууль ногдуулдаг байна.

Мөн архивын сан нь гадаадын нутаг дэвсгэрт байрлах төрийн байгууллагын архивын баримтуудыг ч агуулах ёстой.[109] Аливаа төрийн байгууллагууд нь баримтыг хадгалах, бүртгэх, ашиглуулах үйл ажиллагааг явуулах өөрийн архивын газрыг бий болгох ёстой[110] ба баримтыг хамгаалах, хадгалах түүнчлэн тоо бүртгэл явуулах үүрэгтэй. Үүнтэй холбоотой батлагдсан хадгалагдах ёстой баримтын жагсаалт болон хугацааг тусгасан хууль тогтоомж болон холбоо бүхий бусад хэм хэмжээг дагах ёстой.[111]

Өмнө дурдсанчлан төрийн архивын сан хөмрөгийн баримтыг байгууллагын архивд түр хадгалах хугацааг уг хуульд тодорхойлсон. Гэрээний үндсэн дээр архивын баримтыг хадгалуулах үүрэг хүлээсэн төрийн байгууллагын жагсаалтыг мөн тогтоолоор баталсан.[112] Архивын баримтыг ашиглах тухайд гэмтэх магадлал өндөр баримтыг ашиглуулахгүй байх мөн холбогдох хуулийн дагуу тус улсын аюулгүй байдал, нууцад хамаарах баримтыг ашиглуулахгүй байх ёстой гэж тус хуульд заасан байдаг байна.[113] Улсын болон орон нутгийн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэлтэй танилцах тухай Холбооны хууль байдаг.[114] Үүний зэрэгцээ олон нийтийн архивын баримттай танилцах эрхийг хангах асуудлыг нарийвчлан зохицуулах үүднээс тодорхой арга хэмжээ аван “Нээлттэй Засаг” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байна.[115] Нээлттэй засаг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр төрийн байгууллагуудыг нээлттэй болгох, төр иргэний хооронд мэдээлэл чөлөөтэй дамжуулагдаж байх боломжийг хангах, иргэд төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад хамрагдах мөн гаргасан шийдвэрийн дагуу хэрэгжих үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэрэг боломж олон нийтэд нээгдэх ёстой байна. Энэ ажлын хүрээнд ажиллаж буй Үндэсний Зөвлөл болон уг Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд багтах Мэргэжлийн ажлын хэсгийн тодорхой гишүүдийг шууд олон нийтийн төлөөллөөс сонгох үйл ажиллагаа одоогоор хэрэгжиж эхлээд байна.[116]

Архивын үйл ажиллагааг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил нь 1997 оны Архивын ажлыг цахим байдлаар гүйцэтгэх тухай хөтөлбөрөөс эхтэй юм. Архивын үйл ажиллагааны нэгдсэн цахим бүртгэлийн тогтолцоог бий болгох 10 жилийн стратеги хөтөлбөр хэрэгжсэн ба үүний үр дүнд энэ асуудал нь бараг шийдэгдэж өнөө практикт цахим бүртгэлийн тогтолцоо нь хэрэглэгдэж эхэлсэн байна. Одоо

конституционного строя и безопасности государства, статья 284. Утрата документов, содержащих государственную тайну.

[109] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья статья 5.

[110] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 13.

[111] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 17. Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения (утв. Росархивом 6 октября 2000 г.).

[112] Постановление Правительства РФ от 27.12.2006 N 808 (ред. от 11.08.2012) “Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда РФ, находящихся в федеральной собственности”.

[113] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 24.

[114] Федеральный Закон Об Обеспечений доступа к информаций о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, 2009.

[115] Федеральное архивное агентство, Приказ Об организации работы по подготовке концепции развития архивного дела в Российской Федерации, 2012 г; План по реализации задач внедрения принципов «Открытого правительства» в деятельность Росархива, 2012 г: /http://archives.ru/otkrytoe-pravitelstvo.shtml/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[116] Федеральное архивное агентство, Приказ Об организации работы по подготовке концепции развития архивного дела в Российской Федерации, 2012 г; План по реализации задач внедрения принципов «Открытого правительства» в деятельность Росархива, 2012 г.

архивын үйл ажиллагааг цахимжуулах 2011-2020 хөтөлбөрийн дагуу тодорхой ажлууд хийгдэж байна.[117] Энэ хүрээнд олон нийтийг мэдээлэлтэй танилцахад хялбар болгох, тэдэнд өндөр үр дүнтэй үйлчлэх мөн дэвшилтэт технологийг ашиглан үйл ажиллагааг үр ашигтай явуулах, нэгдсэн цахим тогтолцоог сайжруулах, үнэ цэнэтэй, нандин баримтын цахим бүртгэлийг хөтлөх, ерөнхийдөө холбогдох дэд бүтцийг сайжруулах гэх мэт ажлууд хийгдэж байна. Гэвч эдгээр нь гол төлөв төсөл, хөтөлбөр учраас цахим зохицуулалттай холбоотой тодорхой эрх зүйн хэм хэмжээ хараахан тогтоогдоогүй байна.[118]

ХБНГУ-ын хувьд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй боловч Холбооны улсын болон муж улсын хэмжээнд мөрдөгдөх тусгай журам, дүрэм, стандартын тогтолцоо нь өвөрмөц. Ер нь Европт архив, албан хэрэг хөтлөлтийн соёл, баримт зүйн ойлголт 16-р зуун гэхэд төлөвшиж эхэлсэн байх бөгөөд улс орон бүр өөрсдийн онцлог байдлаар хөгжсөөр иржээ. Германчуудын хувьд баримт бичгийг үдэх[119], цэгцлэх, коджуулах, системжүүлэх тал дээр нэгдсэн дэг журмыг чанд сахидаг нь архив, албан хэрэг хөтлөлтийн олон зуун жилийн өвөрмөц соёлын нөлөөнд бий болсон байна. Ялангуяа Холбооны болон муж улсын архивын шатанд ирэхээс өмнөх баримт бичгийн хөтлөлт, ангилал, индексжүүлэлт тэдгээрт мөрдөгдөх журам нь хэт нарийн гэж хэлж болохоор олон төрлийн зохицуулалттай байдаг.

Албан хэрэг хөтлөлтийн ангилал, ашиглах, шилжүүлэх, устгах журам нь муж улс бүрт, тэр дундаа тухайн төрийн байгууллагын чиглэл зорилго, үйл ажиллагааны онцлогоос хамааран маш нарийн, хоорондоо хамааралтай мэт боловч ялгаатай зохицуулалтууд үйлчилдэг. Жишээ нь Нордрайнвэстфалэн муж улсын шүүх, прокурорын байгууллагын баримт бичгийн хувьд 1934 оны Албан хэрэг хөтлөлтийн дүрмийг[120] мөрдөх ёстой. Энэ дүрэмд зааснаар жишээ нь баримтыг бичгийг түр ба удаан хугацаанд хадгалах гэж ангилах ба эхний тохиолдолд тухайн баримт 250 хуудаснаас илүүгүй байх, акт тус бүр өөрийн гэсэн дугаартай байх гэх мэт албан хэрэг хөтлөлтийн алхам бүрийг хэрхэн гүйцэтгэхийг нарийвчлан заасан байдаг[121]. Харин шүүхийн захиргааны байгууллагуудад 1952 оны Актын ерөнхий дүрэм[122] гэсэн баримт бичгийг мөрдөх ба энэ нь сэдэвчлэн ангилсан тухайн актын талаар бүхий л мэдээллийг агуулсан хэд хэдэн системт кодоос бүрдсэн байдаг.

Харин Холбооны архивын тухай хуульд төрийн албан баримт, архивын талаар холбооны улс даяар мөрдөх хэм хэмжээг маш ерөнхий зааж өгсөн байдаг. Хуульд зааснаар шүүдан, захидал, мэдээллийн нууцын тухай хуультай зөрчилдөхөөс бусад бүх төрлийн бичиг баримтыг Үндсэн хуулийн байгууллагууд, захиргаа, шүүх, нийтийн бусад эрх зүйн этгээд, сангууд нь муж улсын эсхүл үнэт чанар бүхий баримтын хувьд холбооны улсын архивд заавал хадгалуулах үүрэгтэй байна[123].

Аж ахуйн нэгж байгууллагуудын хувьд байгууллагын зорилго чиг үүрэг, дотоод дүрэмдээ захирагдан албан хэрэг хөтлөлтийн журмаа боловсруулах тул нийтлэг

[117] Федеральное архивное агентство, Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг: /http://archives.ru/programs/informatization.shtml/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[118] Федеральное архивное агентство, Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг: /http://archives.ru/programs/informatization.shtml#razdel_2 / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар).

[119] Германы Фридрих Зөнэкэн гэдэг хүн анх 1886 онд баримт бичгийн хавтас, цаасны нүх цоологчийг санаачлан патентийн эрх авч байжээ.

[120] Aktenordnung (AktO) vom 28. November 1934 geregelt (in Kraft seit 1. Januar 1935).

[121] § 3 Abs. 2 AktO.

[122] Generalaktenverfügung vom 4. Dezember 1952,

[123] Bundesarchivgesetz §§ 2-3.

мөрдөх хэм хэмжээ гэхээс илүү олон янз байдлаар зохицуулсан байдаг. Гэхдээ иргэний ямар бичиг баримт, ямар хугацаагаар хадгалагдах талаар тус тусын салбар хуульд нарийвчлан заасан хэм хэмжээг мөрдөх ёстой. Жишээ нь худалдаа, үйлчилгээний салбарт худалдааны эрхийн кодексоос гадна нийгмийн даатгал, татварын эрх үүрэгтэй холбоотой бичиг баримтын бүрдүүлэлт, хадгалалтын талаарх зохицуулалтыг албан хэрэг хөтлөлтийн журамд тусгасан байх ёстой байдаг. Захиргааны байгууллагуудын баримт бичгийн хөтлөлтийн үед хувь хүний эрх ашгийг хамгаалах, нууцыг задруулахгүй байх асуудлыг холбооны ерөнхий хууль[124] болон муж улсуудын хуулиар давхар зохицуулдаг.

2014 оны 7-р сарын 01-ээс мөрдөгдөж эхлэх Цахим-засаглалын хууль нь Холбооны болон бүх муж улсын гүйцэтгэх засаглалын болон нутгийн удирдлагын захиргааны байгууллагууд цахим бичиг баримт хөтлөх ёстой болж байна. Уг хууль хэрэгжиж эхэлснээр юуны өмнө олон төрлийн захиргааны байгууллагуудтай харьцах шаардлагатай үед иргэдийн ачааллыг хөнгөлөх боломж бий болох юм. Энэ нь байгууллага хоорондох цахим бичиг баримтын харилцаа, цахим гарын үсэг, иргэний цахим (ухаалаг) үнэмлэхийн функцүүд оновчтой, найдвартай, техникийн шаардлагыг хангасан нөхцөлд хэрэгжиж байгааг анхаарах хэрэгтэй юм. Өөрөөр хэлбэл цахим албан хэрэг хөтлөлт гэдэг нь цаасан суурьтай баримт бичгийг цахим хэлбэрт оруулах хэлбэрийн төдий асуудал биш түүний хэрэглээний соёл, шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгдэх эрх зүйн баталгаа, мэдээллийн аюулгүй байдал зэрэг нь бодитой бий болсон байх тухай асуудал юм. Жишээ нь: цахим гарын үсгийн баталгаа, нууцлал, хэрэглээ гэхэд л эрх зүйн болон технологийн олон асуудлыг хөндсөн цогц шийдэл байх ёстойг харуулна. ХБНГУ-ын 2001 онд баталсан Цахим гарын үсгийн тухай хууль нь 6 бүлэг 25 зүйлтэй нэлээн дэлгэрэнгүй хууль ба нэр томьёоны тодорхойлолт, хэрэглэх байгууллагын төрөл, цахим гарын үсэг баталгаажуулах нөхцөлүүд, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл зэрэг асуудлыг зохицуулсан [125]. Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн төсөл хэрэгжүүлэх үндсэн асуудлуудын нэг нь орчин үеийн дэвшил ба үндэсний онцлогийг хослуулсан стандарт мөрдөх явдал юм. Энэ талаар германы судлаач Кампфмайер нэлээд шүүмжлэлтэй хандсан байдаг. Тэрээр стандарттай байхын ач холбогдол нь хэрэглэхэд амар хялбар, зардал бага, бичиг баримтын аюулгүй байдлыг аль болох удаан хугацаанд баталгаажуулж чадах зэрэг олон нөхцөл хангагдсан байхад оршино гэж үзсэн. Гэхдээ ийм нөхцөл хангаж байгаа нь ховор ба ер нь универсал стандартын ач холбогдол нь буурсаар байгаа тул шаардлагатай эсэх нь ч мөн эргэлзээтэй гэж үзсэн байдаг[126]. Өөрөөр хэлбэл дэлхий нийтийг хамарсан нэг төрлийн стандарт гэхээсээ илүү бүс нутаг, үндэсний стандарт практикт илүү хэрэгжиж байгааг тэмдэглэжээ. Кампфмайер олон улсуудад мөрдөгддөг стандартуудыг тархалт, хэрэглэх хүрээ, баталгаажуулалт гэсэн шалгууруар судалж үзэн дараах хүснэгтээр үзүүлсэн байна.

Хүснэгт 4. /Албан хэрэг хөтлөлтийн стандартын төрлүүд/

Албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт ■ их ●дунд ❍бага	Тархац			Хамрах хүрээ					Гэрчилгээ	
	Дэлхий даяар	Бүс нутагт	Үндэсний хэмжээнд	ерөнхий	бодлогын	Чиг үүргийн	Мета дата	Чиг үүргийн бус	байгаа	үнэлэмж

[124] Bundesdatenschutzgesetz vom 14.01.2003.

[125] Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, 2001.

[126] Ulrich Kampfmeyer, 2012, page 86-87.

ISO 15489	Олон улс	■	■	■	■	■	❍		❍	үгүй	
ISO 30300/1	Олон улс	❍	❍		❍	❍	❍		❍	тийм	❍
ICA-Req/ISO 16175	Олон улс	❍			❍	❍	❍	❍	❍	үгүй	
OMG	Олон улс	❍					❍			үгүй	
MoReq2	Европын Холбоо		●		●	❍	■	■	●	тийм	❍
MoReq 2010	Европын Холбоо		❍		■	❍	■	●	●	тийм	❍
Dod 5015	АНУ	●	●	■	❍	❍	●	❍	●	тийм	●
DOMEA	ХБНГУ				●	❍	●	●	●	тийм	❍
GEVER	Чех						●		●	үгүй	
ELAK	Австри			■			●	❍	❍	тийм	❍
VERS	Австрали	❍	●	■	●	❍	●	●	●	тийм	●

/Эх сурвалж: Кампфмайер 2012, хуудас 87/

Стандартын хэрэглээнд ийнхүү шүүмжлэлтэй хандаж байгаа нь технологи өндөр хөгжсөн, албан хэрэг хөтлөлтийн нарийн дэг соёл, уламжлалтай, хуулийн нарийвчлан тогтсон хэм хэмжээтэй улсуудын хувьд зүй ёсны асуудал байж болох боловч манай нөхцөлд эсрэгээрээ стандартын асуудлыг илүү нарийн судлах хэрэгцээ байгаа юм. Тухайлбал:

- олон улсын стандарт ба үндэсний стандартын ялгаатай, төстэй давуу байдлыг тодорхойлсны үндсэн дээр шинэчлэн боловсруулах;
- албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт, цахим баримт бичгийн эрх зүйн үндэс, төрийн албан хэрэг хөтлөлт дэх хариуцлагын асуудлыг тодорхойлох зэрэг харилцан холбоотой асуудлууд байгаа юм.

Эдгээрийг ямар хэм хэмжээгээр, хэрхэн зохицуулах нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд стандартын зорилго, хамрах хүрээ, хэрэгжих нөхцөл, хэрэгцээг хэрхэн үнэлж дүгнэхээс шууд хамааралтай гэж үзэж байна.

Гурав.Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага

Уг судалгааны нэгдүгээр хэсэг төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд:

1. төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны талаар ялгаатай зохицуулалт байхгүй;
2. хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах харилцаа хангалттай зохицуулагдаагүй;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

3. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд тавигдах хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа талаар өгүүлсэн.

Тэгвэл энэ дүгнэлтэд үндэслэн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ямар тодорхой асуудлуудыг хөндөх шаардлагатай вэ гэдгийг энэ хэсэгт авч үзэх болно. Энэ нь тус судалгааны ажлын үндсэн асуулт болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хууль шаардлагатай эсэх тухайд хариулт өгөх үндсэн нөхцөл юм.

Нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгэмд байгаа тодорхой төрлийн харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээ байхгүй нөхцөлд хууль тогтоомжийг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд батлан гаргах эрх мэдэл бүхий субьектийн асуудал хөндөгддөг. Энэ нь засаглал хуваах зарчим, эрх зүйн онол, хэм хэмжээний эрэмбэ, хэм хэмжээ тогтвортой хэрэгжих чадвар хийгээд, эрх зүйн легитим чанар зэрэг онолын болоод практик олон талтай асуудал бөгөөд үндсэндээ манай улсын эрх зүйн тогтолцоонд тодорхой хэмжээнд хэвшин тогтсон, хууль тогтоомжид тусгагдсан асуудал гэж үзэж болох юм. Тухайлбал, Засгийн газар нь Үндсэн хууль бусад хуулийг биелүүлэх зорилгоор тогтоол, захирамж гаргаж биелэлтийг хангах ёстой[127] бол Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Архивын ерөнхий газрын /АЕГ/ дарга нь хуулиар олгосон бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар тушаал гаргах бүрэн эрхтэй байна.[128] Өөрөөр хэлбэл Засгийн газар нь гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахдаа хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор зөвхөн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулийн хэм хэмжээнд үндэслэсэн хэм хэмжээний акт гаргах эрхтэй болохыг хуульчилж өгсөн бол АЕГ-ын дарга эрхэлсэн ажил үүргийнхээ хүрээнд тушаал гаргахдаа засгийн газрын бүрэн эрхийн хүрээнд хязгаарлагдана.

Иймээс хуулийн зохицуулалт байхгүй асуудлаар дээрх субьектүүд хэм хэмжээний акт гаргах нь парламентын хууль тогтоох эрх мэдэлд халдсан хэрэг болох бөгөөд энэ нь цаашилбал засаглалын тэнцвэр, харилцан хяналттай байх, Үндсэн хуулийн зарчимд үл нийцэх зэрэг асуудал хөндөгдөх юм. Ийм нөхцөл байдлын үүднээс төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах шаардлагатай ямар асуудлууд байгааг судлан тодорхойлох нь чухал юм. Судалгааны 1 ба 2-р хэсэгт дурдсан асуудлуудыг харьцуулан дүгнэвэл дараах асуудлаар хуулийн зохицуулалт хангалтгүй байна гэж үзэхээр байна.

1. төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх зохицуулалтыг ялгаатай хуульчлах;

2. албан хэрэг хөтлөлтийн үе шатуудыг бүрэн тоочин тодорхойлох;

3. хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг нарийвчлан тогтоох;

4. төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг иргэдэд ил тод, нээлттэй байлгах зарчмыг хангах.

Эдгээр асуудлыг гадаадын улс орнуудад хэрхэн авч үзэж байгааг доорх хүснэгтэд хураангуйлан харуулав.

[127] Засгийн газрын тухай хууль. 7.2-р зүйл.

[128] Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. 8.4.-р зүйл.

Хүснэгт 5. /Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба гадаад улсуудын зарим зохицуулалт/

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар:	**Тусгай хуультай улсуудын жишээнд[128]**
Төрийн бус хуулийн этгээдийн талаарх зохицуулалт	*Япон:* Төрийн байгууллагуудад "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар" гэсэн баримт бичиг үйлчилдэг бол бусад хуулийн этгээдийн хувьд "Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль"-ийн 13-р зүйлд заасныг үндэслэн хуулийн этгээд бүр албан хэрэг хөтлөлтийн дотоод журам гаргахыг үүрэг болгосон ба энэхүү журам нь Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийцэх ёстой. *Их Британи:* Төрийн бус баримт хөтлөх зохицуулалт нь тухайн чиглэлийн нарийвчилсан хуулиараа зохицуулагддаг. Жишээ нь: хуулийн этгээдийн ямар баримтыг хэрхэн хөтлөх нь Их Британийн Компанийн тухай хуулийн (Companies Act 2006) хүрээнд болон бусад холбоо бүхий санхүүгийн зохицуулалтын дагуу явагддаг.
Үе шатуудыг тодорхойлсон байдал	*АНУ:* Төлөвлөх, хяналт тавих, чиглүүлэх, зохион байгуулах, сургах, сурталчлах, албан бичиг боловсруулах, хадгалах, хэрэглэх, хуваарилах, шилжүүлэх, устгах үйл ажиллагааг хамруулан өргөн хүрээнд цогц байдлаар авч үздэг. *БНСУ:* Төрийн албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн эргэх холбоотой ажиллагааг гүйцэтгэх, архивлах, төв архивын гэсэн ерөнхий үе шатуудад хуваан авч үздэг. *Их Британи:* Баримтыг индексжүүлэх, олон нийтэд үйлчлэх, баталгаат хуулбар гаргах, хадгалах, устгах зэрэг онцлог зохицуулалттай бөгөөд Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар гэсэн тусгай байгууллага хангаж ажилладаг. *Япон:* Албан бичиг боловсруулах, эмхлэх, хадгалах, шилжүүлэх, устгалд оруулах, мэдээлэл өгөх гэсэн үндсэн үе шатуудыг байгууллага тус бүр хуулийн шаардлага, өөрийн онцлогт үндэслэн нарийвчлан журамлах үүрэгтэй.
Хариуцлагын тогтолцоо	*АНУ:* Үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаатай холбоотой үйлдэл болон эс үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан байна. Үүнд Нэгдсэн улсын төрийн албан хаагч, Нэгдсэн улсын шүүхийн ажилтан нь төрийн болон шүүхийн гэх мэт албан хэрэг, баримт бичгийг санаатайгаар устгах, устгахаар завдах, нуун дарагдуулах гэх мэт үйлдэл хийсэн тохиолдолд 3-аас дээш жил эсхүл тодорхой хэмжээний мөнгөн торгуулийг төлөхөөр эсхүл аль алинаар нь давхар шийтгүүлнэ гэж заасан байна[129]. *БНСУ:* Төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд баримт бичгийг зөвшөөрөлгүйгээр устгах, улсын нутаг дэвсгэрээс гадагш гаргасан тохиолдолд төрийн албан хаагч нь эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг бөгөөд 7 жил хүртэлх хорих ял эдлэх, 30 сая хүртэлх вонын торгуулийг төлөхөөр хуульчилж өгсөн байна. *Их Британи:* Хууль Зүйн Яам болон Үндэсний Архивын Газраас хамтран, Лорд Канцлер батлан гаргасан Албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримтлах мэргэжлийн дүрмийг төрийн албан хэрэг хөтлөх мэргэжилтэн нь баримтлах ёстой.[130] Энэхүү дүрэм нь төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаатай холбогдолтой бүхий л хууль, тогтоомж, дүрэм, журмыг тусгасан байдаг. Энэхүү дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь ямар төрлийн зөрчил, гэмт хэрэг, гэм хор үйлдсэнээс шалтгаалан эрүүгийн, захиргааны, гэм хорын гэх мэт холбоо бүхий хуулиудад тус бүр зохицуулагдсан. Түүнчлэн архивын мэргэжилтэн нь баримтыг хөтлөхдөө Үндсэн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд батлагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм (Civil Service Code, issued under the Constitutional Reform and Governance Act 2010)-ийг даган мөрдөх ёстой байна.

[129] Энэ хүснэгтийн мэдээллийг судалгааны 2-р хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[130] 18 United State Code Part 1 Crime § 2071 - Concealment, removal, or mutilation generally /Нэгдсэн Улсын Хуулийн гэмт хэргийн тухай хуулийн албан баримт бичгийг нуун дарагдуулах, шилжүүлэх, гэмтээх/.

	Япон: “Record schedule” тогтолцоог мөрдөнө. Төрийн байгууллагууд албан хэрэг хөтлөлтийн журамд өөрчлөлт оруулах бол ерөнхий сайдтай зөвлөлдөх өөрчлөлтийн талаар нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй.
Төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах	*АНУ:* Нэгдсэн Улсын мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон холбооны муж улсуудын төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай тусгай хуулийн үзэл баримтлал нь нээлттэй ил тод засаглалыг дэмжих асуудлыг хөндсөн байдаг ба процессын хэм хэмжээ нь ч ямар мэдээлэлтэй хэрхэн танилцах боломжтой талаар тусгасан байдаг. *БНСУ:* Төрийн албан хэрэг хөтлөх хуульд төрийн баримтыг нээлттэй үзүүлэх талаарх хэм хэмжээ тусгагдсан. *Япон:* Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийг төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримталдаг. *Их Британи:* Ардчилал хөгжсөн уг улс нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг ил тод нээлттэй засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгож ашигладаг учраас олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг маш идэвхтэй ханган хэрэгжүүлдэг.

Дээрх хүснэгтээр үзүүлсэн асуудлуудаар улс орнуудын хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг харьцуулахад Япон улсын албан хэрэг хөтлөлтийн талаар авч хэрэгжүүлсэн шинэчлэлт нь манай нөхцөл байдалд илүү тохиромжтой хувилбар байж болох юм. Мөн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомжийн шинэчлэлд анхаарч үзүүштэй, зохицуулалтууд байгааг судалгааны 2-р хэсгээс дэлгэрүүлэн үзэж болно. Эдгээрээс анхаарал татахуйц, онцлог зохицуулалтын жишээг хураангуйлан авч үзвэл:

- Их Британи нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг ил тод, хариуцлагатай засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгон улмаар тусгайлсан Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийн үзэл баримтлал, материаллаг болон процессын хэм хэмжээг энэхүү зорилгын дагуу өөрчлөн шинэчилсэн. Иймээс ч албан бичгийн мэдээллийн ил тод байдал ялангуяа байгаль орчинтой холбоотой төрийн байгууллагын бичиг баримтыг иргэдэд ил тод танилцуулах тусгайлсан зохицуулалт манай нөхцөлд сайн засаглалыг дэмжих үйл ажиллагаанд сонирхол татахуйц юм. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд төрийн байгууллагууд зохих ёсоор мэдээллийг цуглуулах, нээлттэй байлгах улмаар олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг идэвхтэй хангах болсон.
- АНУ, БНСУ зэрэг оронд амжилттай хэрэгжиж байгаа Record Schedule тогтолцооноос манайд хэрэгжиж болох зохицуулалтыг судалж болох юм.
- Цахим баримтыг баталгаат эх сурвалж гэж үзэх, цахим гарын үсгийн баталгаажуулалт зэрэг асуудал нь иргэдийн цаг хугацааг хэмнэх, төрийн үйлчилгээг зардал багатай байлгах зэрэгт өндөр ач холбогдолтой юм.
- Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн талаар Европын Холбооноос гаргасан MoReq 2010 стандарт зэрэг олон улсад илүүтэй хэрэглэгдэж байгаа стандартыг судалж технологийн дэвшил, хуулийн зохицуулалтыг орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэх нь маш чухал юм.
- Судалгаанд хамрагдсан хэд хэдэн улсад баримт бичгийг улсын нэгдсэн архив руу шилжүүлэх хугацааг багасгах /30 жилээс 20 жил хүртэл багасгах гэх мэт/ чиг хандлага байгаа бөгөөд энэ нь төрийн байгууллагын ил тод байдал, хариуцлага, баримт бичгийг найдвартай хадгалалт, хамгаалалтын асуудалд наштай нөлөө үзүүлдэг гэж үздэг.
- АНУ-ын албан хэрэг хөтлөлтийн нэг онцлог зохицуулалт нь архивлагдахгүй албан хэрэг хөтлөлтийн төрөл зүйлийг нарийвчлан зохицуулсан ба энэ нь шаардлагагүй бичиг баримт төрийн байгууллагын архивд хадгалагдахгүй тул цаг

[131] Code of practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of information act 2000 / Code of Practice for archivists and records managers under Section 51 (4) of the Data Protection Act.

хугацаа, хүн хүч, эдийн засгийн хэмнэлтийг авчрах сайн талтай гэж үздэг.

- Оросын Холбооны Улсын Нээлттэй Засаг хөтөлбөр ч олон нийтэд мэдээллийг ил тод болгосноор төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ сайн засаглалыг дэмжих давхар арга хэрэгсэл болох чиг хандлагатай байгааг харуулж байна.[132]

Дөрөв. САНАЛ ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад одоогоор хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд авч үзэхэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт хангалтгүй байгааг энэхүү судалгааны үр дүн харуулж байна. Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох хүрээнд ямар алхам хийвэл зүй зохистой талаар энэхүү бага хэмжээний судалгаагаар нэг бүрчлэн нотлох боломж хомс хэдий ч дараах байдлаар санал дэвшүүлж байна.

- Одоо байгаа хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах

Энэ нь манай нөхцөлд тийм ч оновчтой хувилбар биш байж болох юм. Учир нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийг аваад үзвэл Архивын тухай хуулийг үндсэн эх сурвалж гэж үзэхээр боловч ихэнх зүйл, заалт нь архивын үйл ажиллагаа, архивын албан тушаалтны эрх үүргийн талаар байх бөгөөд албан хэрэг хөтлөлттэй шууд холбоотой зохицуулалт хангалтгүй байгаа юм. Албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны үе шатууд, хариуцлагын тогтолцоог нэмэлт өөрчлөлт хийх замаар зохицуулна гэвэл Архивын тухай хуулиас гадна Төрийн албан ёсны хэлний тухай хууль, ЗХТХ, ИТБАТГӨГШТХ, ТНТХ, ТХШТХ, ЭХ, Баримт бичгийн цуврал стандарт, албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандартаас гадна олон арван дүрэм, журмын хүрээнд[133] нэмэлт, өөрчлөлт тусгагдах болно. Үүнтэй холбоотой дээрх хууль тогтоомжид холбогдох хуучин зохицуулалтыг агуулгын хувьд шинэчлэх, давхардлыг арилгах зэрэг шаардлага гарч байгаа бөгөөд хамрагдах хүрээ, тэдгээрийн хоорондын зөрчилтэй, харилцан уялдаагүй байдал зэргээс харахад хуулийн нэмэлт өөрчлөлт хийснээр төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн эрх зүйн орчин хангалттай хэмжээнд сайжирна гэдэгт эргэлзээ төрж байгаа юм.

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хууль гаргах.

Судалгаанд хамрагдсан албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуультай улс орнуудын хувьд /АНУ, Их Британи, БНСУ, Япон/ хуулийн зохицуулалт хангалтгүйн улмаас практикт бий болсон асуудлаас сургамж авсан, албан хэрэг хөтлөлтийг цахимжуулах бодит шаардлага, цахим засаглалын хөтөлбөрүүд хэрэгжиж эхэлсэн, цахим технологийн хөгжилтэй хамт иргэний мэдээлэл авах боломж өргөжсөн, улс орнууд мэдээлэл албан баримтын аюулгүй найдвартай байдлын талаар

[132] Тусгай хуультай улсууд болох Шинэ Зеланд болон Австралийн Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг харна уу. Эдгээр улсуудын Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль нь шинэчлэгдэн батлагдсанаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуульд олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангах талаар нэмэлт өөрчлөлт орсон байна. Үүнээс үзэхэд эдгээр улсууд ч Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг нээлттэй засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгон ашиглаж байгааг харж болно. Public records act 2005, New Zealand; Public records act 2002, Queensland, Australia. Мөн Европын Холбооны төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хүрээн дэх үндсэн директив болох Төрийн баримтыг ахин ашиглах талаарх директив (Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information) нь мөн л төрийн баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах асуудлыг дэмжихэд чиглэгдсэн байна.

[133] Жишээ нь: Засгийн газрын 1999 оны 164 тогтоолоор батлагдсан “Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын дүрэм” Засгийн газрын 2001 оны 41 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Тамга, тэмдэг, баталгааны тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хийлгэх, хэрэглэх заавар” Баримт бичгийн стандартын эмхэтгэл” 2002, “Архив, албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан ажилтны хөдөлмөрийн норм норматив” 2003, “Албан хэрэг хөтлөлт, архивын ажилтанд мэргэшлийн зэрэг, зэргийн нэмэгдэл олгох журам” 2005, “Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” 2006, “Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар” 2009, “Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын заавар” 2009, Засгийн газрын 2010 оны 199 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам”, Засгийн газрын 2011 оны 62 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журам.

хамтын ажиллагаа өрнүүлэх шаардлага улам ихсэж байгаа зэрэг олон нөхцөл байдлын улмаас сүүлийн жилүүдэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хуулиа шинэчилсэн эсхүл шинээр батлан гаргасан байх бөгөөд өөр бусад улсуудын хувьд ч ийм чиг хандлага ажиглагдаж байна. Жишээлбэл: АНУ ялангуяа Их Британийн тусгайлсан Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль нь улсынхаа түүх соёлыг гэрчлэх төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу боловсруулах, бүртгэх, хадгалах, устгах, хамгаалах асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан төдийгүй уг хуулийг нээлттэй, шударга мөн хариуцлагатай засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгох цогц бодлого агуулж байна.

Тэгвэл манайхтай адил тусгай хуульгүй ОХУ ба ХБНГУ-ын хувьд архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаатай холбоотой асар их мэдээллийн санг хөтөлж ирсэн зохион байгуулалтын нүсэр тогтолцоотой боловч архивын хөгжлийн соёл, түүхэн болон нийгмийн онцлог талууд дээр бий болсон өвөрмөц зохицуулалттай байх тул тусгай хууль гаргах зорилго тавьдаггүй байж болох юм. Мөн технологийн дэвшил, төрийн албаны чадавх зэрэг байдал нь тусгай хуульгүй ч төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тогтолцоогоо баталгаажуулж өгдөг байж болох юм. Дээрх 2 улсын хувьд давуу тал нь болж байгаа эдгээр нөхцөлүүд манай улсын хувьд төдийлөн хангалтгүй байх тул төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй гэдэг утгаар адилтган авч үзэх нь ач холбогдлоор бага юм. Өөрөөр хэлбэл нэг талаар одоо мөрдөгдөж байгаа зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгох нөгөө талаар иргэний мэдээлэл авах эрхийг хангах замаар сайн засаглалыг дэмжих, цахим албан хэрэг хөтлөлтийн найдвартай аюулгүй байдал зэрэг шинэлэг асуудлуудыг иж бүрэн авч үзэхэд тусгай хуультай улсуудын жишээ, практикт үндэслэн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хууль батлан гаргах нь манай нөхцөлд илүү ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nli.gov.mn

БИОХЭМЖҮҮРТ БҮРТГЭЛ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

УДИРТГАЛ

1. Асуудал

Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.11 дэх хэсэгт биеийн давхцахгүй өгөгдлийн /гарын гарын хурууны хээ/ бүртгэл нь иргэний улсын бүртгэлийн нэг төрөл байхаар заасан боловч уг бүртгэл, түүнийг ашиглах, мэдээллийн сангаас мэдээлэл гаргаж өгөх, дамжуулах, улсын бүртгэлээс өөр зориулалтаар ашиглах, нууцын зэрэглэлд хамаарах эсэх зэрэг асуудлыг хууль тогтоомжоор тодорхой зохицуулаагүй байна. Үүний улмаас иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдлийн[2] бүртгэл, бүртгэлийн сангийн нууцлал, сангийн мэдээллийн ашиглалтын эрх зүйн зохицуулалтын боломжит хувилбарыг тодорхойлох нь тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.

2. Судалгааны зорилго

Иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдлийн бүртгэл, бүртгэлийн сангийн нууцлал, сангийн мэдээллийн ашиглалтын талаар хөгжиж буй болон өндөр хөгжилтэй улсууд харилцан адилгүй бодлого баримталж байна. Бид судалгааг үр дүнтэй болгохын тулд хөгжилтэй болон хөгжиж буй улс орны байр суурь, холбогдох туршлагыг судалсны үндсэн дээр манай улсад энэ асуудлыг хэрхэн зохицуулах талаар санал, дүгнэлт дэвшүүлэх болно.

3. Судалгааны хамрах хүрээ

Иргэний нэгдсэн бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх, ашиглах тогтолцоонд шилжих эсвэл уг тогтолцооноос татгалзах асуудал нь тухайн улсад эрх зүйт ёсыг хангах болон тухайн улсын хөгжлийн бодлоготой салшгүй холбоотой. Өөрөөр хэлбэл тухайн улсын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хөгжлийн түвшин нь биохэмжүүрт мэдээлэлд үндэслэсэн улсын нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоотой нягт холбоотой гэсэн үг юм. Иймд тус судалгааны хүрээнд энэ асуудалтай холбогдох эрх зүй ба хөгжил, ялангуяа эрх зүй ба эдийн засгийн хөгжлийн үе шатыг товч дурдана. Мөн эдгээр хөгжлийн үе шатанд улс орны баримталж буй хөгжлийн бодлогын талаар авч үзэх ба энэ нь биохэмжүүрт мэдээлэлд үндэслэсэн бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог хэрэгжүүлэх зорилготой хэрхэн уялдах талаар өгүүлэх болно.

Түүнчлэн биохэмжүүрт мэдээлэлд үндэслэсэн нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоотой буурай болон хөгжиж буй улс орнуудын туршлагыг хөгжлийн бодлоготой нь уялдуулан судлах болно. Ингэхдээ Латин Америкаас Аргентин, Бразил, Азиас Энэтхэг, Монгол, Африкаас Гана, Нигери, Руанда зэрэг улсуудын туршлагыг судлах бөгөөд эдгээр улс орнуудын биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэх болсон үндсэн шалтгаан, зорилгыг тодорхойлох, энэ тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй нийтлэг бэрхшээл, асуудлуудыг судлах болно.

Үүний дараагаар иргэний нэгдсэн бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэхээс татгалзаж буй улс орнуудын туршлагыг судлах болно. Эдгээр улсууд нь иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг нэгдсэн байдлаар бүртгэдэггүй эсхүл тодорхой тохиолдолд бүртгэлд ашигласны дараа хадгалахгүйгээр устгадаг юм. Эдгээр улсад биохэмжүүрт мэдээллийн нэгдсэн сан үүсгэдэггүй гэдэг

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ч.Бат-Уянга ахалж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, С.Батбаяр, Э.Туулайхүү, Г.Түвшинжаргал, Б.Ундрах нар гүйцэтгэв.

[2] Энэ судалгаанд биохэмжүүрт мэдээлэл, биохэмжүүрт өгөгдөл болон иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдөл гэх нэр томьёо ижил утгаар хэрэглэгдэнэ.

нь биохэмжүүрт мэдээллийг огт хэрэглэдэггүй гэсэн үг биш юм. Харин биохэмжүүрт мэдээллийг тодорхой зорилгын дагуу бүртгэж, ашигладаг ба бид эдгээр улсуудын биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх, ашиглах, нууцлах тогтолцоог нарийвчлан судлах замаар энэ асуудалд хандах байр суурь, чиг хандлагыг тодорхойлох болно. Ялангуяа эдгээр улсуудын хүний эрхийг хангах талаарх бодлогыг нарийвчлан авч үзэх, хувь хүний болон олон нийтийн эрх ашгийг хэрхэн тэнцвэртэй хангаж буйг АНУ-ын Дээд шүүх, Европын Хүний эрхийн шүүх, Европын Холбооны шүүхийн холбогдох шийдвэрүүдэд үндэслэн тодорхойлно. Мөн энэ асуудалд өндөр хөгжилтэй улс орнуудын хандаж буй байр суурийг тодорхойлохын тулд Америк, Хойд Америк, Ази, Европ тивээс Европын Холбоо, Их Британи, АНУ, Канад, Япон, ОХУ /шилжилтийн улсын төлөөлөл болгон/, Швед, Герман, Солонгос, Эстони зэрэг улсуудын холбогдох зохицуулалтыг судлах болно. Эдгээр улсуудаас ОХУ иргэдийн бичгээр өгсөн зөвшөөрлийн дагуу тэдний гарын хурууны хээг зөвхөн бүртгэдэг бөгөөд ашигладаггүй. Мөн ОХУ-ын иргэний бүртгэлийн хүрээнд баримталж буй бодлого нь бусад өндөр хөгжилтэй улсуудтай адил тул энэ хэсэгт хамруулж үзсэн болно.

4. Судалгааны арга зүй

Судалгааг хийхдээ холбогдох хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх, гадаад улсын зохицуулалттай харьцуулах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх гэсэн аргуудыг хэрэглэсэн болно.

5. Судалгааны бүтэц

Судалгааны нэгдүгээр бүлэгт биохэмжүүрт мэдээллийн тухай ерөнхий ойлголт, түүнийг ашиглах хэлбэр болон ашиглах явцад үүсэх эрэг болон сөрөг талыг бичлээ.

Хоёрдугаар бүлэгт гарын хурууны хээг иргэний нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, ашиглаж байгаа хөгжиж буй болон бууpай хөгжилтэй улсуудын туршлагын талаар бичлээ.

Гуравдугаар бүлэгт иргэний нэгдсэн бүртгэлийн хүрээнд гарын хурууны хээг бүртгэх, ашиглах тогтолцоог бий болгохоос татгалзаж буй өндөр хөгжилтэй улс орнуудын туршлага, байр суурийг тодорхойлсон болно.

Дөрөвдүгээр бүлэгт иргэний бүртгэлд гарын хурууны хээг бүртгэх, ашиглах, нууцлах асуудлаар боловсруулсан харьцуулсан дүн шинжилгээ болон ерөнхий дүгнэлт оруулсан болно.

Судалгааны ажлын сүүлийн хэсэгт холбогдох санал дэвшүүлэв.

НЭГ. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1. Биохэмжүүрт өгөгдөл, түүнийг ашиглах хэлбэр болон түвшин

Биохэмжүүрт өгөгдлийг хамгийн энгийн үгээр тайлбарлавал энэ нь нэг төрлийн мэдээлэл юм. Тийм учраас төрөөс хувь хүний тухай мэдээллийг цуглуулах, ашиглахад баримтлах зарчмыг биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэх, цуглуулах, ашиглахад баримтлах шаардлагатай байдаг.[3] Зарим улс орон биохэмжүүрт мэдээллийг хувь хүний онцгой мэдээлэл хэмээн үзэж тусгайлан нууцлах, хамгаалах, ашиглах зохицуулалтыг бий болгон ажилладаг байна. Бид ч энэ асуудлыг энэхүү судалгаандаа аль болох товч байдлаар тусгахыг хичээлээ.

[3] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

Хүний гарын хурууны хээг дийлэнх тохиолдолд хувь хүнийг “танин тогтоох” болон “танин баталгаажуулах” зорилгоор ашигладаг байна. ***Танин баталгаажуулах*** (verification) гэдэгт мэдээллийн санд хадгалагдсан мэдээллийг тодорхой этгээдийн мэдээлэлтэй харьцуулах замаар тухайн этгээдийг мөн эсэхийг баталгаажуулах бүх төрлийн үйл ажиллагааг хамааруулдаг. Өнөө үед танин баталгаажуулах үйлдлийг хувийн хэрэгцээнд өргөнөөр хэрэглэх болжээ. Жишээ нь: Эд зүйл, данс зэргийг ашиглах явцад нууц үг тогтоох нь хүндрэлтэй байдаг тул нууц үг хэрэглэхийн оронд биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглан хэрэглэгчийн баталгаажуулалтыг гүйцэтгэх нь хялбар бөгөөд хурдан байдаг.[4] Харин хувь хүний мэдээллийг мэдээллийн сан дахь өгөгдлүүдтэй харьцуулан үзэх замаар тухайн хүн яг хэн болохыг нь олж тогтоох явцыг **танин тогтоох** (identification) гэдэг.[5] Дэлхийн ихэнх улс орны төр засаг иргэдийнхээ биохэмжүүрт өгөгдлийг зөвхөн танин тогтоох зорилгоор ашиглаж байна.

Биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглах явцыг дараах түвшинд ангилж үзэж болно. Үүнд:[6]

- Төрийн онцгой хэрэгцээнд (High Government Use). Биохэмжүүрт мэдээллийг хууль сахиулах, цагдан хорих, хилийн хяналт хэрэгжүүлэх, цэргийн болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангах түвшинд ашиглахыг ойлгоно;

- Төрийн энгийн хэрэгцээнд(Lesser Government Use).Биохэмжүүрт мэдээллийг, үнэмлэх болон сонгуулийн бүртгэлд ашиглах зэргийг ойлгоно;

- Хувийн салбарын хэрэгцээнд (Private sector Use). Биохэмжүүрт мэдээллийг банк, санхүүгийн үйлчилгээнд болон хувийн хэрэгцээнд ашиглах зэргийг ойлгоно.

Биохэмжүүрт мэдээллийг ямар түвшинд, хэрхэн ашиглах нь тухайн улсын бодлогоос хамаарч ялгаатай байдаг байна. Жишээлбэл, хөгжилтэй улс орнууд (Европын Холбоо, Их Британи, АНУ, Канад, Япон) биохэмжүүрт мэдээллийг төрийн онцгой хэрэгцээнд л голчлон ашигладаг байхад хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улс орнууд (Аргентин, Бразил, Энэтхэг, Гана, Нигери, Руанда) төрийн онцгой хэрэгцээнд болон төрийн энгийн хэрэгцээнд өргөнөөр ашигладаг болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Үүний зэрэгцээ өндөр хөгжилтэй улс орнууд хувийн салбарын хэрэгцээнд хувь хүний биохэмжүүрт мэдээллийг идэвхтэй ашигладаг ба тэд биохэмжүүрт мэдээллийг хувийн салбарт ашиглах асуудлыг нарийвчлан зохицуулдаг талаар энэ судалгаанд өгүүлнэ.

2. Биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглахын давуу болон сул талууд

Биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглан хувь хүнийг танин тогтоох, танин баталгаажуулах нь үнэн зөв, хурдан, хүн хүч болон нөөц, хөрөнгө ихээр шаарддаггүй, хэмнэлттэй, бүртгэл ашигласан луйврыг багасгах ач холбогдолтой, хэрэглэхэд тохиромжтой, тоног төхөөрөмжийн үнэ өртөг харьцангуй өндөр биш гэх мэт олон давуу талтай байдаг байна. Ялангуяа хувь хүн нь өөрийн биохэмжүүрт мэдээллээ ашиглан хувийн нууц зүйлээ хамгаалах нь өндөр үр дүнтэй, зохистой явдал гэж тооцогдож байна.[7] Жишээ нь: өөрийн гарын хурууны хээг гар утас, хувийн дансаа ашиглахад нууц үгийн оронд хэрэглэж байна.

[4] Мөн тэнд.

[5] Мөн тэнд.

[6] Anil K. Jain, Ruud Bolle and Sharath Pankanti**,** Biometrics Personal Identificationin Networked Society, Kluwer Academic Publishers, 2002.

[7] Мөн тэнд.

Судлаачдын үзэж байгаагаар дээр дурдсан давуу тал байхын хамт дараах сул тал байна. Үүнд:

1. Гарын хурууны хээг дуурайлган хийх;
2. Гарын хурууны хээ бүдгэрэх;
3. Мэдээллийг цуглуулсны үндсэн дээр төр хатуу хяналт тогтоох;
4. Мэдээллийн төвлөрөл, хувийн мэдээллийн хулгай (identity theft), хувь хүний болон үндэсний аюулгүй байдал;
5. Мэдээллийг цуглуулсан зорилгоос өөрөөр ашиглах;
6. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны өртөг өндөр;
7. Хэт автоматжих эрсдэл зэрэг юм.

1. Гарын хурууны хээг дуурайлган хийх (fraud)

Гарын хурууны хээг дуурайлган үйлдэж системд таниулан баталгаажуулах буюу “spoofing” нь гарын хурууны хээг ашиглах явдал туйлын үнэн зөв гэдэг байр суурийг тодорхой хэмжээнд эргэлзээтэй болгож байна.[8] Жишээ нь: Япон Улсын судлаачдын судалгаанаас үзэхэд желатин (gelatin)-аар дуурайлган хийсэн хуурамч гарын хурууны хээгээр гарын хурууны хээг танин баталгаажуулах системийг 80% хүртэл хуурах боломжтой байсан байна.[9] Иймд хувь хүнийг системд таниулан баталгаажуулахад мэдээлэл нь амьд хүнийх (liveness) мөн эсэхийг тогтоох технологи хөгжиж байна.

2. Гарын хурууны хээ бүдгэрэх (accuracy)

Танин тогтоох үйл ажиллагааны явцад хоёр төрлийн алдаа гардаг. Нэгдүгээрт, хоёр өөр хүний мэдээллийг нэг хүний мэдээлэл мэт харагдуулах, хоёрдугаарт, нэг хүний мэдээллийг хоёр өөр хүнийх гэж таних юм.[10] Эдгээр алдаа нь хуруугаа зүсэж гэмтээх, гарын хурууны хээг уншуулах үед хурууны дарагдах байрлал, хурууны арьсны онцлог, биеийн хүчний хөдөлмөр хийдэг ажилчдын гарын хурууны хээ нь бүдгэрдэг зэрэг төрөл бүрийн хүчин зүйлээс улбаатай байдаг.[11] Гарын хурууны хээ нь гадаад хүчин зүйл, нас, мэргэжлийн онцлог зэргээс шалтгаалан танин баталгаажуулах үйлдлийг төгс байдлаар гүйцэтгэхэд төдийлөн тохиромжтой биш гэж тооцдог байна.[12] Үүнээс үзэхэд төр таних болон баталгаажуулах үйлдлийг зөвхөн гарын хурууны хээ ашиглан хийх ёсгүй ба алдаа гарах болон танихгүй байх тохиолдолд иргэдийн зүгээс асуудлыг магадлах, эрхээ хамгаалах эрх зүйн хамгаалалт давхар бий болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Төрийн хэт хяналт тогтоох (Big brother scenario)

Төр иргэдийнхээ мэдээллийг цуглуулж, төвлөрүүлэх нь хувь хүний эрхэд халдах боломжийг нөхцөлдүүлдэг. Төрд ард иргэдийн талаар мэдээлэл хуримтлагдсанаар төрийн зүгээс иргэдээ хэтрүүлэн хянах боломж бүрдэх эрсдэлтэй. Мөн хувь хүний мэдээллийг хууль бусаар хэрэглэгдсэн нь тогтоогдсон тохиолдолд олон нийтийн зүгээс төрд итгэх итгэл буурах болон бусад сөрөг хандлага үүснэ.

---

[8] Patrick R. Thiessen, Silicon Flatirons Writing Competition: The Real ID Act and Biometric Technology: A Nightmare for Citizens and the States that Have to Implement It, Journal on Telecommunications & High Technology Law, 2008.

[9] Francis Fungsang, Government Information Collection: U.S. E-Passports: ETA August 2006: Recent Changes Provide Additional Protection for Biometric Information Contained in U.S. Electronic Passports, Journal of Law and Policy for the Information Society, 2006.

[10] Margaret Betzel, Recent Changes in the law of Biometrics, Journal of Law and policy for the Information Society, 2005.

[11] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

[12] Мөн тэнд.

4. Мэдээллийн төвлөрөл, хувийн мэдээллийн хулгай (identity theft), хувь хүний болон үндэсний аюулгүй байдал

Биохэмжүүрт мэдээллийг төвлөрсөн мэдээллийн санд (central database) болон олон мэдээллийн санг харилцан холбох хэлбэрээр (linkage of multiple databases) хадгалах нь мэдээллийн аюулгүй байдалд цаашлаад улс үндэстний аюулгүй байдалд онцгой занал учруулж байдаг.[13] Учир нь энэ байдал хувь хүний мэдээлэл хулгайлагч нарын бай болох магадлалтай. Жишээ нь: Латин Америкийн орнуудын иргэдийн мэдээллийг АНУ-ын засгийн газарт худалдаж байсан тохиолдол гарч байсан.[14] Түүнчлэн 2006 онд гэхэд л АНУ-ын Ахмад дайчдын захиргааны байгууллагаас 26 сая ахмад дайчдын мэдээлэл хадгалагдсан компьютер хулгайлагдсан байна. Цахим гэмт хэрэгтнүүд хулгайлсан мэдээллээ ашиглан хувь хүний утас, данс болон санхүүд халддаг.[15] Өөрөөр хэлбэл хувь хүний мэдээллийг хулгайлах нь сэтгэл санааны болон эд хөрөнгийн хохирол учруулах өндөр эрсдэлтэй.[16] Иймд ***хүний хувийн мэдээллийг хулгайлах*** (identity theft), мэдээллийн санг хууль бусаар ашиглах зэрэг шинэ төрлийн гэмт хэрэгт хариуцлага тооцох эрх зүйн орчинг бүрэлдүүлэх нь чухал гэж үзэж байна.[17] Өөрөөр хэлбэл биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглахад хүний хувийн мэдээллийн хулгай, мэдээллийн санг хууль бусаар ашиглах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай.

5. Мэдээллийг цуглуулсан зорилгоос өөрөөр ашиглах (function creep)

Гарын хурууны хээний мэдээллийг цуглуулсан зорилгоос өөрөөр ашиглах нь хувь хүний нууцад халдах аюулыг дагуулдаг. Судалгаагаар гарын хурууны хээ нь хувь хүнийг баталгаажуулах, танихаас гадна хувь хүний онцгой мэдээллийн талаар өгүүлэх боломжтой гэдгийг тогтоосон байна.[18] Жишээ нь: ***гарын хурууны хээгээр дамжуулан хүний эрүүл мэндийн байдал*** (цус багадалт, хөхний хавдар зэрэг) болон ***бэлгийн чиг баримжаа*** зэрэг хүний хувийн нууцад хамаарах мэдээллийг олж мэдэх боломжтой байна.[19] Иймд хувь хүний биохэмжүүрт мэдээллийг "хувийн нууц" гэж тооцох, улмаар эрх зүйн хувьд зохих байдлаар хадгалах, ашиглах, хамгаалах асуудлыг шийдвэрлэхийг улс орнууд зорьж байна. Хувийн мэдээллийг ашиглахтай холбоотойгоор хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдал (informational privacy) буюу хувь хүн өөрийн талаар ямар мэдээллийг нээлттэй байлгахаа хянах эрхийн талаарх (informational self-determination) ойлголт хэдийнээ бий болжээ.[20]

6. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны өртөг өндөр;

Үндэсний хэмжээний биохэмжүүрт нэгдсэн мэдээллийн сан бий болгох, мэдээллийн санг аюулгүй ашиглах нь тусгай програм бий болгох, үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг хангах, мэдээллийн технологийн мэргэжилтнүүдийг сургах,

[13] Francis Fungsang, Government Information Collection: U.S. E-Passports: ETA August 2006: Recent Changes Provide Additional Protection for Biometric Information Contained in U.S. Electronic Passports, Journal of Law and Policy for the Information Society, 2006.

[14] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

[15] Patrick R. Thiessen, Silicon Flatirons Writing Competition: The Real ID Act and Biometric Technology: A Nightmare for Citizens and the States that Have to Implement It, Journal on Telecommunications & High Technology Law, 2008.

[16] Danielle Keats Citron, Reservoirs of Danger: The Evolution of Public and Private Law at the Dawn of the Information Age, Southern California Law Review, 2007.

[17] Мөн тэнд.

[18] Мөн тэнд.

[19] Anil K. Jain, Ruud Bolle and Sharath Pankanti, BiometricsPersonal Identificationin Networked Society, Kluwer Academic Publishers, 2002.

[20] Bijon Roy, A Case Against Biometric National Identification Systems (NIDS): "Trading-Off" Privacy Without Getting Security, Windsor Review of Legal and Social Issues, 2005.

авч ажиллуулах зэрэг өндөр өртөгтэй ажиллагаа гэж үздэг.[21] Иймд энэ асуудлыг зохицуулах хүрээнд АНУ-ын засаг захиргаа мэдээллийн технологийн компани, мэргэжилтэнтэй хамтран мэдээллийн технологийн аюулгүй байдлын талаар байнгын аудит хийх, гэрчилгээ олгох зэрэг ажлыг хэрэгжүүлдэг байна.[22] Зардлаас гадна захиргааны байгууллагууд дахь ачааллын асуудал (administrative burden) ч анхаарах асуудал болдог. Үүнтэй холбоотойгоор судлаачид мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгохоос илүүтэй тухайн этгээдийн цахим үнэмлэхэд биохэмжүүрт өгөгдлийг нь суулгаж өгөх нь илүү бодит шийдэл гэж үздэг.[23]

7. Хэт автоматжих болон технологийн хөгжилтэй холбоотой эрсдэл (automatization, potential technological development)

Иргэн биохэмжүүрт мэдээллээ ашиглан автомат машин хэрэглэн (хүний хяналтаас гадуур) эрхээ эдлэх нь нэг талаас хялбар, шуурхай боловч нөгөө талаас технологийг хуурах, буруугаар ашиглах зэргээр иргэний эрхээ эдлэх эрх зөрчигдөх, иргэнийг хохироох боломж байгааг тооцоолох, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь чухал гэж эрдэмтэд үзэж байна.[24] Энэхүү болгоомжлол нь иргэд биохэмжүүрт мэдээллээ ашиглан төрийн төдийгүй хувийн /банк, санхүү/ салбарын үйлчилгээг авах, хэрэглэх болсонтой холбоотой төдийгүй биохэмжүүрт мэдээллийг хуурамчаар дуурайлган технологийг хуурах шинэ боломж өдрөөс өдөрт бий болсоор байгаатай холбоотой юм. Өөрөөр хэлбэл биохэмжүүрт мэдээллийг дуурайлган технологийг хуурах замаар олж авах эд баялгийн болон мэдээллийн үнэ цэнэ асар өндөр болох магадлалтай тул энэхүү орон зайг даган технологийг буруугаар ашиглах хэрэг ч өсөх магадлалтай.[25] Үүн дээр хэт машинжилт буюу техник технологийн түлхүү ашиглалт нь хүний хараа хяналтыг багасгах улмаар энэ байдалд сөрөг үр дүн үзүүлэх эрсдэлтэй гэж үзэж байна.[26]

Биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн тогтолцоо нь мэдээллийн төвлөрлийг бий болгодог ба энэ байдал нь мэдээллийн хулгай, зорилгоос өөрөөр ашиглах, төрийн хяналт ихсэх, иргэдийн төрд итгэх итгэл сулрах, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны өртөг өндөр байх зэрэг эрсдэл, сул талуудтай. Энэ хэрээрээ хувь хүний болон үндэсний аюулгүй байдалд аюултай. Мөн өнөө үед гарын хурууны хээг ашиглан хувь хүний нууц мэдээллийг[27] таних боломж, шинэ нээлтүүд бий болсоор байгаа; биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглан төрийн болон хувийн салбарын үйлчилгээг авах боломжтой болсон; мөн гарын хурууны хээг дуурайлган технологийг хуурах алхмууд ч шинээр тогтоогдож байгаа зэрэг нөхцөл байдал нь улс орон биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх, хадгалах, ашиглах зохицуулалтыг онцгой анхааран, алсын хараатай бодлогыг тодорхойлох ёстой гэдгийг гэрчилнэ.

---

[21] Мөн тэнд.

[22] Francis Fungsang, Government Information Collection: U.S. E-Passports: ETA August 2006: Recent Changes Provide Additional Protection for Biometric Information Contained in U.S. Electronic Passports, Journal of Law and Policy for the Information Society, 2006.

[23] Bijon Roy, A Case Against Biometric National Identification Systems (NIDS): "Trading-Off" Privacy Without Getting Security, Windsor Review of Legal and Social Issues, 2005.

[24] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

[25] Мөн тэнд.

[26] Francis Fungsang, Government Information Collection: U.S. E-Passports: ETA August 2006: Recent Changes Provide Additional Protection for Biometric Information Contained in U.S. Electronic Passports, Journal of Law and Policy for the Information Society, 2006.

[27] Хүний бэлгийн баримжаа, эрүүл мэндтэй холбоотой мэдээллийг гарын хурууны хээгээр тодорхойлох боломжтойг өмнө дурдсан.

ХОЁР. ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙН ХҮРЭЭНД БИОХЭМЖҮҮРТ ӨГӨГДЛИЙН НЭГДСЭН САН ҮҮСГЭЖ, АШИГЛАДАГ УЛС

А. ХӨГЖИЛ БА ЭРХ ЗҮЙ

Хөгжлийн бодлогын хүрээнд манай судалгаанд холбогдох шилжилтийн шат болох 1980-1995 он болон 1995-2005 оны үе шатыг товчхон авч үзье. Шилжилтийн шат буюу социализмаас зах зээлийн эдийн засагт шилжих 1980-1995 оны үеийг ерөнхийдөө неолиберал үе гэх ба хөгжлийн бодлого нь үр ашгийг (efficiency, reduction of transaction cost) зорилгоо болгож байсан юм.[28] Энэ үед үндэсний болон олон улсын хэмжээний хөгжлийн бодлого нь хуулийг неолиберал бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болгож байсан.[29] Энэ хөгжлийн бодлого нь нийгмийн үйлчилгээ, хүний эрх, хүний хөгжил зэрэг асуудлыг орхигдуулсан гэж үздэг.

Харин 1995-2005 оны хооронд тэгш хуваарилалт, хүний эрх, эрх зүйт ёсыг буюу шаардлагатай хуулийг хөгжүүлэхийг хөгжилд хүрэх арга хэрэгсэл бус харин хөгжлийн бодлогын зорилго болгосон юм.[30] Өөрөөр хэлбэл үр өгөөжид суурилсан бодлогоос илүү өргөн хүрээтэй, нийгэмд чиглэсэн цогц бодлогыг хөгжлийн бодлого гэж ойлгох болсон байна. Энэ хүрээнд ардчиллыг хөгжүүлэх, эрх зүйт ёсыг төгөлдөршүүлэх, шударга сонгуулийг бий болгох, эрүүл мэнд, боловсролын тогтолцоог сайжруулахад чиглэсэн хөтөлбөр, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх ажлыг үндэсний төдийгүй олон улсын хэмжээнд идэвхтэй өрнүүлэх бодлогыг баримтлах болжээ. Үүнтэй холбоотойгоор олон улсын болон гадаадын донор байгууллагууд зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн хязгаарлагдмал бодлогоос илүүтэйгээр нийгмийн халамжийн үйлчилгээг сайжруулах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлыг хангах зэрэг нийгмийн сайн сайханд чиглэсэн цогц арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг зорьж, энэ хүрээнд санхүүгийн болон ***эрх зүйн туслалцаа*** үзүүлэх болсон юм.[31]

Бидний судлах биохэмжүүрт мэдээлэлд суурилсан нэгдсэн бүртгэл нь буурай хөгжилтэй улс орныг хөгжилд хөтлөх нэг “гарц” гэж тодорхойлогдох болсон бөгөөд Дэлхийн Банк, Олон Улсын Санхүүгийн Корпорац (IFC), АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлаг (USAID), Билл болон Мелинда Сан (Bill and Melinda Gates Foundation) зэрэг донор байгууллагууд Латин Америк, Ази, Африкийн хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй орнуудад хэрэгжсэн биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглан иргэний бүртгэлийн тогтолцоог сайжруулах төсөл, хөтөлбөрийн талаас илүү хувийг нь санхүүжүүлсэн байна.[32] Улмаар Латин Америк, Карибын 34 улс, Африкийн 75 улс, Азийн 41 дунд болон бага орлоготой улсуудын хөгжлийн төлөө биохэмжүүрт технологийг ашиглаж буй бодлого, туршлагыг 2012 онд хийгдсэн холбогдох судалгаанд тусгасан байна.[33]

Ихэнх өндөр хөгжилтэй улс орнууд найдвартай, тогтворжсон иргэний бүртгэлийн тогтолцоотой байдаг ба иргэн болгон нь түүнийг хэн болохыг гэрчлэх

[28] Судалгааны сэдэвтэй холбоотойгоор хөгжлийн асуудлын хүрээн дэх хоёр чухал үе шатыг маш товчхон авч үзлээ. Дэлгэрэнгүйг дараах бүтээлээс:
David M.Trubek and Alvaro Santos, The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, Cambridge University Press, 2006.

[29] Мөн тэнд.

[30] Мөн тэнд. Amartya Sen , Development as Freedom, 1999.

[31] J. Arnscheidt, B. van Rooijand J.M. Otto, Lawmaking for Development, Law, Governance, and Development research, Leiden University Press, page 47-50, 2008.

[32] David M.Trubek and Alvaro Santos, The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, Cambridge University Press, 2006. Page 28-29. Alan GelbandJulia Clark, Identification for Development: The Biometrics Revolution, Center for Global Development, 2013.

[33] Мөн тэнд.

албан ёсны баримт бичигтэй байдаг. Гэтэл хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улс орнууд иргэдээ бүртгэлийн тогтолцоонд бүрэн хамруулж чадахгүй байх тохиолдол элбэг бий.[34] Энэ нь иргэдийг нийгэм, улс төр, эдийн засгийн амьдралд оролцох боломжийг боогдуулдаг төдийгүй улс орны хөгжил дэвшилд ч сөрөг нөлөөтэй байдаг.[35] Иймд биохэмжүүрт бүртгэлийн тогтолцоог нэвтрүүлэх нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд эерэгээр нөлөөлөх, засаглалыг бэхжүүлэх, шударга сонгууль явуулах, иргэн бүрийг нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн амьдралд оролцоотой болгох боломжийг бүрдүүлнэ гэж тооцсон байна.[36]

Бидэнтэй төстэй иргэний бүртгэлийн тогтолцоо хэрэгжүүлж байгаа болон хэрэгжүүлэхээр зорьж буй Латин Америкийн Аргентин, Бразил, Азийн Энэтхэг, Африкийн Гана, Нигери, Руанда зэрэг улсуудын туршлагыг авч үзье.

Б. АРГЕНТИН УЛС

Аргентин Улсын Ерөнхийлөгч 2011 онд Холбооны биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан (Federal System of Biometric Identification (SIBIOS) бий болгох тухай зарлиг гаргажээ.[37]

Уг зарлигийн дагуу Холбооны биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан нь шинэ, төвлөрсөн, үндэсний хэмжээний байх ба хууль сахиулах байгууллагууд нь нэгдсэн сангийн мэдээллийг ашиглах боломжтой.[38] Өмнө нь тус улсыг цэргийн дэглэмтэй байх үед Аргентин Улсын Холбооны цагдаагийн газраас биохэмжүүрт өгөгдлийн албадан бүртгэлийн тогтолцоог хэрэгжүүлж байсан ба 2011 оноос хойш уг санг эрхлэх үүрэг нь Үндэсний иргэдийн бүртгэлийн (RENAPER) газарт шилжсэн. Мөн тус зарлигийн дагуу хуучин бүртгэлийн тогтолцоо болох Иргэдийн бүртгэлийн мэдээллийн сан (National ID card database) болон Үндэсний иргэдийн бүртгэлийн мэдээллийн сан (RENAPER) нь шинэ Холбооны биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сантай (SIBIOS) нэгтгэгдэх зохицуулалттай ажээ.

Хууль сахиулах байгууллагуудаас гадна хил, гаалийн байгууллага; нисэх буудлын аюулгүй ажиллагааг хангах байгууллага; усан боомт зэрэг аюулгүй ажиллагааны байгууллага уг мэдээллийн нэгдсэн санг олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд ашиглах боломжтой аж. Улмаар мэдээллийг харилцан солилцох урсгал бий болгосон нь гэмт хэргийг мөрдөх үйл ажиллагааг үр дүнтэй болгох, аюулгүй байдлыг хангах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зэрэгт чиглэсэн томоохон алхам гэж үзэж байна. Мөн төрд мэдээллийг төвлөрүүлэх нь иргэдэд төрөөс олон төрлийн үйлчилгээг авахад ашигтай ба аюулгүй байдал, нийгэм, эдийн засгийн хувьд ч үр өгөөжтэй гэдгийг дурдсан байна.

Гэвч тус улсад 2013 онд 16 настай хүү сонгуулийн үйл ажиллагаанд ашиглагдаж байсан цахим мэдээллийн санд халдан, иргэдийн зургийг татсан нь төрийн зүгээс техникийн аюулгүй ажиллагааг хангаж чадаагүй гэдгийг төдийгүй ийм төрлийн асуудал тохиолдоход иргэдийн мэдээллийг хамгаалсан хууль, эрх зүйн орчин

[34] Alan GelbandJulia Clark, Identification for Development: The Biometrics Revolution, Center for Global Development, 2013.

[35] Мөн тэнд.

[36] Мөн тэнд.

[37] Decreto 1766/2011 Cґйase el Sistema Federal de Identificaciyn Biomйtrica para la Seguridad (SIBIOS) [Decree 1766/2011 Creating the Federal System of Biometric Identification for Security] art. 2, BOLETHN OFICIAL [B.O.], Nov. 8, 2011,http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/189382/norma.htm.

Biometric Data Retention for Passport Applicants and Holders, The Law Library of Congress in Washington, D.C. and Global Legal Research Center, 2014.

[38] Мөн тэнд.Biometrics in Argentina: Mass Surveillance as a State Policy, 2012. https://www.eff.org

байхгүй байгааг ч гэрчилсэн байна. Хувь хүний мэдээллийг хамгаалахад чиглэсэн хууль эрх зүйн болон техникийн аюулгүй орчин бүрдүүлж чадаагүй атлаа үндэсний хэмжээний мэдээллийн сан бий болгож байгаа нь хууль бус хэмээн судлаачид дүгнэсэн байна.[39]

Тус улсын түүхийг сөхвөл, ард иргэд нь улс төр, нийгмийн хөдөлгөөнийг өөрийгөө үл мэдэгдэх, танигдах (anonymous) байдлаар өрнүүлж байсан юм. Харин нүүрний хэлбэрийн өгөгдлийн нэгдсэн сан бий болсон, гудамж талбайгаа камержуулсан одоогийн нөхцөл байдал нь иргэд иргэний болон улс төрийн эрхээ эдлэх боломжгүй болох аюултай гэж судлаачид үзэж байна. Энэ тогтолцоо нь одоогоор хэрэгжих шатандаа явж байна.

В. БРАЗИЛ УЛС

Бразил Улсын Иргэний Үнэмлэхийн сан нь хувь хүний мэдээллийг хадгалахаас гадна, нүүрний хэлбэр болон гарын хурууны хээг давхар хадгалдаг.[40] Иргэдийн биохэмжүүрт өгөгдлийг 2010 оноос хойш иргэний үнэмлэхэд нь хадгалах болсон.[41] Эдгээр үйл ажиллагаа нь RIC нэртэй Бразил Улсын биохэмжүүрт Холбооны нэгдсэн мэдээллийн сантай болох ажлын хүрээнд хэрэгжиж байгаа юм. Энэхүү мэдээллийн санг Холбооны Цагдаагийн газар нь ашиглах боломжтой ба Цагдаагийн газартай албан ёсоор гэрээ хийсэн төрийн байгууллага ч ашиглах боломжтой.[42]

Бразил Улс 2004 оноос эхлэн нийт 35 сая долларын өртөгтэй Автоматижсан гарын гарын хурууны хээг таних тогтолцоог (Automatized Fingerprint Identification System) улс орон даяар нэвтрүүлсэн юм. Энэ тогтолцоог хэрэгжүүлэх ажлыг Холбооны Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн эрх бүхий байгууллага хариуцаж байгаа ба тэд мөн гарын хурууны хээг бүртгэх, сан бий болгох, сангийн мэдээллийг харилцан солилцох ажлыг гүйцэтгэж байна.[43] Шинэ тогтолцоо нь их хэмжээний мэдээлэл агуулсан, харилцан солилцох боломжтой нэгдсэн мэдээллийн сан гэдгээрээ өмнөх иргэний үнэмлэхээр үйлчилгээ авдаг байсан тогтолцооноос ялгаатай, онцлог юм.

Одоо хэрэгжиж байгаа тогтолцооны хүрээнд Холбооны улс тус бүр тусдаа, өөрийн бүртгэлийн тогтолцоотой ба энэ байдал нь иргэн Холбооны улс бүрээс үнэмлэх, үнэмлэхийн дугаар авах бололцоог бүрдүүлж байна гэж шүүмжлэгддэг. Түүнчлэн тус улсын иргэн нь үнэмлэхийн дугаар, жолооны үнэмлэхийн дугаар, сонгуулийн үнэмлэх, даатгалын дугаар гэх мэт олон төрлийн үнэмлэх, дугаарыг мэдэж байх шаардлагатай болгоос гадна тухай бүрд мэдээллийн сан бий болгох, хамгаалах шаардлагатай тул энэ асуудал нь хүний нөөц, өртөг ихээр шаардсан үйл ажиллагаа байдаг. Харин энэ бүх асуудлыг шийдвэрлэн иргэдийн хамгийн ихээр хэрэглэдэг төрийн бүхий л үйлчилгээтэй холбоотой мэдээллийг нэгдсэн санд төвлөрүүлэх зорилгоор нэг үнэмлэх/дугаарыг иргэдэд олгох юм. Улмаар нэгдсэн мэдээллийн сан нь үндэсний хэмжээний бусад сангуудыг төвлөрүүлэх; төрийн хүнд

---

[39] Ignoring repeated warnings, Argentina biometrics database leaks personal data. https://www.privacyinternational.org

[40] *Passaporte*, MINISTЎRIO DA JUSTI3A, http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={923C474A-20F4-4842-B0CD-EFF29EA89DA8}&params=itemID={1CFC912B-84F8-4CF7-B5FE-2541B95B82D7};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}.
Biometric Data Retention for Passport Applicants and Holders, The Law Library of Congress in Washington, D.C. and Global Legal Research Center, 2014.

[41] Мөн тэнд.

[42] Мөн тэнд.

[43] Бразил Улсын био-хэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн тогтолцоо болох RIC-тай холбоотой хэсгийг дараах өгүүллэгээс багцлан бичлээ.
Marta Mourro Kanashiro andDanilo Doneda, The New Brazilian Identification System**:** Unique Features of a General Transformation, *Surveillance & Society Journal, 2012.*

суртлыг устгах; орчин үеийн дэвшилтэт технологи ашигласан хурдан шуурхай тав тухтай үйлчилгээг бий болгох; луйвар, давхардлыг устгах, ардчиллыг бэхжүүлэх зорилготой ажээ.

RIC нь иргэний гарын хурууны хээ, зураг, гарын үсэг зэрэг олон биохэмжүүрт өгөгдлийг агуулах юм. RIC-тай холбоотой эрх зүйн акт нь хууль болон батлагдаагүй учраас энэ хүрээнд төдийлөн мэдээллийг ашиглах, хамгаалах талаар тодорхой хэм хэмжээ бий болоогүй байна. Гэсэн хэдий ч эхний шатанд энэ арга хэмжээ нь алслагдсан, хүн ам цөөтэй улсуудад хэрэгжээд эхэлсэн байна. Дараагийн шатанд 150 сая Бразилчуудын мэдээллийг (биохэмжүүрт мэдээллийг оролцуулан) агуулсан нэгдсэн сан бий болгох ажлыг Холбооны Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн газар нь хариуцан хэрэгжүүлэх, зохион байгуулах, хянах үүрэгтэй ажээ. Уг ажиллагааг Нийтийн аюулгүй байдлыг хариуцсан байгууллага, Үндэсний бүртгэлийн газар, Холбооны Цагдаагийн газар, бүс нутгийн бүртгэлийг хариуцсан байгууллагууд зэрэг байгууллагууд хамтран гүйцэтгэх юм. Энэ нэгдсэн мэдээллийн тогтолцоог тус улсын иргэд нь нааштай хүлээн авч бүртгэлд хамрагдаж байгаа ажээ. Учир нь иргэд орчин үеийн дэвшилтийг ашигласан шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэх нь тэдэнд ээлтэй, тэдний эрхийг хамгаалсан тогтолцоо болно хэмээн найдаж байгаа юм. Үндсэндээ энэ тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд дээр дооргүй ихээхэн хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна.

Нөгөөтэйгүүр шинэ тогтолцооны хүрээнд хувь хүний мэдээллийг хамгаалах, ашиглах талаар шаардлагатай эрх зүйн орчин бүрдээгүй, хариуцлагын тогтолцоо бий болоогүй бөгөөд дэлхийн хаана ч байхгүй, эрсдэлтэй тогтолцоог Бразил Улс хэрэгжүүлж байна гэсэн шүүмж ч байгаа юм. Бразил Улс нь ийм тогтолцоог хэрэгжүүлж буй анхны орон бөгөөд одоогийн байдлаар хэрэгжүүлэх шатандаа явж байна.

Г. ЭНЭТХЭГИЙН БҮГД НАЙРАМДАХ УЛС

Тус улс 2009 оноос эхлэн бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжихээр болж, холбогдох арга хэмжээг авч байна.[44] Энэ дагуу Засгийн газрын Төлөвлөлтийн Зөвлөлийн харьяа Энэтхэгийн бүртгэлийн алба (**Unique Identification Authority of India**) байгуулагдаж, иргэдээ бүртгэж эхэлсэн. Тухайн харилцааг зохицуулах хууль болох Үндэсний бүртгэлийн албаны тухай хуулийг Засгийн газар дэмжиж, хэрэгжүүлж эхэлсэн ч өнөөг хүртэл Парламент нь батлаагүй байгаа тул хууль зүйн үндэслэлгүй, хүчин төгөлдөр бус харилцаа юм.[45]

Хэдий парламент батлаагүй[46] боловч Засгийн газар тус хуулийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа бөгөөд 2014 оны 3 дугаар сарын байдлаар 850 сая хүний 8.5 тэрбум гарын хурууны хээ, 1.7 тэрбум нүдний эвэрлэг бүрхэвч, 850 сая царайны мэдээллийг бүртгэснээрээ одоогоор АНУ-ын Холбооны мөрдөх товчооны дараа орох дэлхийн хамгийн том бүртгэлийн системийг үүсгээд байна.

Дэлхийн хамгийн том бүртгэлийн системийг үүсгэсэн хирнээ уг тогтолцоог нь улсынх нь парламент батлаагүй байгаа нь сонирхолтой тул онцгойлон тухайн бүртгэлийн тогтолцооны зохицуулалт, үүн дотроо биохэмжүүрт бүртгэлийг ямар журмаар, хэрхэн хийдэг, бүртгэлийн сангийн нууцлалын асуудал, бүртгэлийн сангийн мэдээллийг хэрхэн ашигладаг болон зарим анхаарах асуудал, түүнчлэн тус хуулийг парламент батлахгүй байгаа шалтгаан, биохэмжүүрт бүртгэлийн сул тал, анхаарах асуудлыг судлахыг зорилоо.

Энэтхэгийн бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо (биохэмжүүрт бүртгэлийн

[44] http://uidai.gov.in/all-about-uidai.html

[45] http://en.wikipedia.org/wiki/Aadhaar

[46] Хууль батлагдах процесс нь хууль бүр Засгийн газар оруулж, Парламент баталж, Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурж ёсчилсноор хэрэгжиж эхэлнэ.

зохицуулалт)

Энэтхэг Улс нь 1.2 тэрбум хүн амтай, хүн амын тоогоороо дэлхийд II-т ордог[47], шашин, уламжлалын хувьд хэдий хуулиар хориглосон ч кастын систем хүчтэй хэвээрээ байгаа, хүн амынх нь бараг тал хувь нь буюу 400 сая орчим нь ядуу, нэн ядуу амьдарч байгаа гэж Засгийн газраас нь мэдээлдэг. Эдгээр иргэдийн дийлэнх нь төрсний гэрчилгээгүй, огт бүртгэлгүй буюу "нэргүй" иргэн байдаг байна. Ер нь тус улсын төрөлтийг бүртгэх, мэдээлэх систем нэгдсэн бүртгэлгүй, бүртгэлийн систем нь хангалттай ажилладаггүй тул бүртгэлгүй "нэргүй" иргэн байх нь хэвийн үзэгдэл. Дундаж болон дунджаас дээш давхаргынхан л албан ёсны бичиг баримттай, албан ёсны иргэн байдаг байна.

Энэтхэгийн Засгийн газраас жилд 40 тэрбум долларыг эдгээр ядуу, нэн ядуу иргэдэд хоол хүнс тараахад зарцуулдаг ч бүртгэл байхгүйтэй холбогдон, тарааж буй хүнсний 40 хувь нь хүрэх ёстой эзэндээ хүрч чаддаггүй байна.[48] Өөрөөр хэлбэл, энэхүү 40 хувийг дунд шатны албан тушаалтнууд хувьдаа завших явдал түгээмэл. Түүнчлэн эдгээр иргэд ядуу, нэн ядуу, албан ёсны бичиг баримтгүй зэргээс болж нийгмийн халамж, даатгал зэрэг төрийн болон банк, үүрэн телефон зэрэг хувийн хэвшлийн үйлчилгээг авч чаддаггүй, авах боллоо ч аль нэг албан тушаалтанд хээл хахууль өгөх зэргээр шийддэг байна. Энэ нь иргэнд халтайгаас гадна улсын эдийн засагт ч сөргөөр нөлөөлдөг. Мөн бүртгэлгүйгээс шалтгаалж сонгуульд санал өгдөггүй тул үндсэндээ хүн амын бараг тал хувийн санал, бодол эрх барих түвшинд орхигддог байна.

Эдгээр шалтгааны улмаас Энэтхэгийн Засгийн газраас иргэдээ бүртгэж, нэгдсэн бүртгэлийн санд үндэслэн төрийн үйлчилгээг үзүүлэхээр шийдэж, Энэтхэгийн үндэсний бүртгэлийн алба (**Unique Identification Authority of India**) байгуулсан. Тус алба нь:

- Хүн бүрийг бүртгэх;
- Бүртгэлд үндэслэн албан ёсны дугаар олгох;
- Бүртгэгдсэн хүн бүрд банкны данс нээж, төрөөс олгох халамжийн мөнгийг дансанд нь шилжүүлэх зорилт тавьж, "Аадхар"[49] хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхэлсэн.

Аадхар хөтөлбөр

Тус улсад оршин суугч[50] бүр Аадхарт бүртгүүлэх бөгөөд энэ бүртгэлийг үндэслэн олгогдсон Аадхар дугаартай байна. Бүртгэл нь тухайн хүний биохэмжүүрт болон хүн ам зүйн мэдээллийг бүртгэнэ. Энэхүү бүртгэл нь дараах 3 шатыг дамжина. Үүнд:

1. Бүртгэх, бүртгэлийг баталгаажуулах, дугаар олгох;
2. Бүртгэлийн мэдээллийг Үндэсний бүртгэлийн санд хадгалах;
3. Бүртгэлийг хадгалагч нь хуулиар зөвшөөрсөн тохиолдолд тухайн харилцааг мэдээллээр хангах юм.

Энэ бүх үйл ажиллагаа нь хэдий батлагдаагүй байгаа ч Үндэсний бүртгэлийн тухай хуулийн төсөлд заасан агуулга, хэлбэрээр хэрэгжиж байгаа тул тухайн хуулийн төслөөс зарим хэрэгтэйг дурдъя.

Хуулийн төсөл нь удиртгал, зорилго, үйлчлэх хүрээ, нэр томьёоны

[47] http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html

[48] http://www.gsb.stanford.edu/news/headlines/think-id-theft-is-problem-here-try-protecting-one-billion-people

[49] Сан гэсэн утгатай энэтхэг үг.

[50] Иргэдийн тал хувь нь угаасаа бүртгэлгүй байсан тул нэр томьёоны хувьд бүх иргэнийг биш, бүх оршин суугчийг бүртгэнэ гэж заажээ.

тодорхойлолт; аадхар дугаар, түүний бүрдүүлбэр, нотолгоо, мэдээллийг шинэчлэх, үндэсний дата эзэмшигч гэх зэрэг; үндэсний бүртгэлийн алба, түүний бүтэц, эрх, үүрэг; мэдээллийн хамгаалалт; хууль зөрчсөн үйлдэл болон хүлээх хариуцлага зэрэг асуудлыг зохицуулжээ.

Нэр томьёоны хувьд

Аадхар дугаар гэж оршин суугч нь өөрийн биохэмжүүрт болон хүн ам зүйн мэдээллийг бүртгүүлсний дагуу эрх бүхий байгууллагаас мэдээллийг баталгаажуулж олгосон 12 оронтой дугаарыг хэлнэ.

Биохэмжүүрт мэдээлэл гэж тухайн хувь этгээдийн биологийн давтагдашгүй, онцлог шинжүүдийг хэлнэ. Үүнд гарын хурууны хээ, нүдний эвэрлэг бүрхэвч, царай гэсэн 3 төрлийн мэдээлэл багтана.

Хүн ам зүйн мэдээлэл гэж тухайн хувь этгээдийн нэр, нас, хүйс, хаяг, үндэс угсаа зэрэг мэдээллийг хэлнэ.

Бүртгэлийн мэдээлэл гэж тухайн этгээдийн биохэмжүүрт болон хүн ам зүйн мэдээлэл, Аадхар дугаарын нийлбэрийг хэлнэ.

Бүртгэл гэдэг нь тухайн этгээдийн хүн ам зүйн болон биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэлийн байгууллагаас Аадхар дугаар олгох зорилгоор цуглуулахыг хэлнэ.

Бүртгэлийн байгууллага буюу Үндэсний бүртгэлийн алба

Тус хуульд зааснаар бүртгэл хийх, Аадхар дугаар олгох эрх мэдэлтэй байгууллага нь Үндэсний бүртгэлийн алба байна. Харин одоогоор яг бүртгэл хийж буй байгууллага нь Энэтхэгийн Төлөвлөлтийн Зөвлөлийн харьяа Бүртгэлийн алба байна. Хууль батлагдвал бүртгэлийн албаны бүх эрх, үүрэг, өмч Үндэсний бүртгэлийн албанд шилжинэ.[51]

Хуулийн төсөлд "Үндэсний бүртгэлийн алба нь бүтцийн хувьд дарга, хагас цагийн 2 ажилтнаас бүрдэнэ. Тэдгээр нь технологи, хууль, хөгжил, эдийн засаг, санхүү, нийтийн удирдлага, менежментийн талаар мэдлэг, ажлын туршлагатай байх бөгөөд 3 жилээр томилогдоно" гэх зэргээр чиг үүрийг заасан боловч одоо ажиллаж буй Бүртгэлийн алба үүнээс өөр бүтэцтэй харагдаж байна.

Бүртгэх процесс

Бүртгэл нь сайн дурын шинжтэй, үнэ төлбөргүй байна. Хэдий сайн дурын хэлбэртэй ч бүртгэгдсэн байх нь төрөөс нийгмийн халамж авах урьдач нөхцөл тул бүртгэлийн ирц өндөр хувьтай. Тус улсын Дээд шүүхээс 2013 оны 09 дүгээр сард тухайн бүртгэл нь нийтийн үйлчилгээ авах урьдач нөхцөл байх ёсгүй тухай шийдвэр гаргасан. Өөрөөр хэлбэл, ямар нэг нийтийн үйлчилгээ авахын тулд оршин суугч бүртгэлд бүртгүүлж, дугаар авсан байхыг шаардах ёсгүй. Гэтэл Засгийн газрын зүгээс шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх талаар ямар нэг арга хэмжээ аваагүй тул 2014 оны 3 дугаар сард Дээд шүүх Засгийн газраас "Яагаад одоо болтол иргэдээс нийтийн үйлчилгээ (өмч бүртгүүлэх, гэрлэлт батлуулах г.м) авахын тулд бүртгэл хийлгэхийг шаардсаар байгаа" талаар тайлбар өгөхийг шаардсан.[52]

Процессын хувьд оршин суугч нь тухайн нутаг дэвсгэрийн бүртгэгч дээр очиж бүртгэлийн анкетыг (хүн ам зүйн мэдээллийг агуулсан) бөглөнө. Үүний дараа өөрийн биохэмжүүрт мэдээллээ программд таниулна. Бүртгэгчээс түүнд "бүртгэв" гэсэн батламжийг олгоно. Үүний дараа мэдээллийг бүртгэлийг баталгаажуулах албанд илгээнэ. Илгээснээс 3 сарын дотор эрх бүхий албан тушаалтан бүртгэлийг

[51] Үндэсний бүртгэлийн тухай хуулийн төсөл, 22.

[52] http://www.ndtv.com/article/cheat-sheet/biometrics-data-collected-for-aadhar-is-confidential-reiterates-supreme-court-499367

баталгаажуулснаар бүртгэх процесс дуусгавар болно. [53]

1. Бүртгэлийн сангийн нууцлал

Аадхар бүртгэлд бүртгэгдсэн бүх мэдээлэл Үндэсний бүртгэлийн санд төвлөрнө. Бүртгэлийн сангийн нууцлалыг тус хуулийн төсөлд тусгасан ч одоогоор хууль батлагдаагүй байгаа. Хууль зүйн үндэслэлгүйгээр бүртгэл хийгдэж, мэдээллийг хуваалцаж байгаа нь хууль бус, мөн бүртгэлийн сангийн нууцлалд хор уршигтай.[54] Хэдийгээр хуулийн төсөлд нууцлалын асуудлыг зохицуулсан хэдий ч тус улсын эрх зүйн тогтолцоо нь хувь хүний нууцыг хамгаалах тал дээр сул, дагнасан хууль байхгүй.

Хуулийн төсөлд зааснаар Бүртгэлийн алба сангийн мэдээллийг хадгалах, хамгаалах, мэдээлэл задрахаас урьдчилан сэргийлэх, зөвшөөрөлгүйгээр нэвтрэх, мэдээллийг ашиглахын эсрэг ажиллах үүрэгтэй.

Бүртгэлийн сангийн нууцлалтай холбоотой дараах шийтгэлүүд байна.

- Нас барсан, эсвэл амьд байгаа эсвэл огт байдаггүй хүний бүртгэлийг хуурамчаар үйлдэх, ашиглах болон ашиглахаар завдсан бол;
- Бүртгэлийн дугаар эзэмшигч нь сан дахь өөрийн бүртгэлийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүй өөрчлөх, устгах болон устгахаар завдсан бол;
- Бүртгэлийн мэдээлэл цуглуулах буюу бүртгэл хийх эрхгүй этгээд бүртгэл хийж, мэдээлэл цуглуулсан бол;
- Үндэсний бүртгэлийн санд нэвтрэх эрхгүй этгээд нэвтэрсэн, нэвтрэхээр завдсан бол;
- Үндэсний бүртгэлийн сангийн мэдээллийг татаж авсан, хуулсан бол;
- Үндэсний бүртгэлийн сангийн компьютерт вирус халдаах болон үүнтэй үр дагавар ижил үйлдэл хийсэн бол;
- Үндэсний бүртгэлийн сангийн мэдээлэлд хор, хохирол учруулсан бол;
- Үндэсний бүртгэлийн санд болон бүртгэлийн мэдээлэл хадгалж буй зөөврийн төхөөрөмжид хадгалагдаж буй мэдээллийг өөрчлөх, арилгах, төхөөрөмжийг устгах;

зэрэгт торгох болон хорих ял онооно. Мөн эдгээр хэргийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол ялгамжтай шийтгэл ногдуулж байна.

2. Бүртгэлийн сангийн мэдээллийн ашиглалт

Одоогоор Аадхар бүртгэлийн сангийн мэдээллийг банк, даатгал, нийгмийн халамж, үүрэн телефоны компани зэрэг 100 орчим газар ашиглаж байна.

Хуулийн төсөлд бүртгэлийн сангийн мэдээллийг ашиглах, өөрчлөлт оруулах хэдэн хэдэн нөхцөлийг дурджээ.[55]

- Аадхар дугаар эзэмшигч нь өөрийн биохэмжүүрт болон хүн ам зүйн мэдээллээ алдаатай гэж үзэх, ямар нэг шалтгаанаар өөрчлөхийг хүсвэл хүсэлтээ Албанд гаргаж, Алба шаардлагатай, үндэслэлтэй гэж үзвэл Үндэсний бүртгэлийн сан дахь мэдээллийг өөрчилж болно.
- Шүүхийн шийдвэрээр нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс мэдээллийн нууцлалыг задална.
- Үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс эрх бүхий албан тушаалтны тушаал,

[53] http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Indian_states_by_Aadhaar_generation#Process_2

[54] http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/sc-aadhaar-verdict-highlights-data-protection-weaknesses/articleshow/32644798.cms

[55] Үндэсний бүртгэлийн тухай хуулийн төсөл, 31.

зөвшөөрлөөр мэдээллийн нууцлалыг задална.[56]

Хуулийн төсөлд ийм заалттай ч 2014 онд Дээд шүүхээс төр, төрийн байгууллага нь аадхар дугаар эзэмшигчийн бичгээр олгосон зөвшөөрөлгүйгээр тухайн хүний биохэмжүүрт мэдээллийг задлах, дундаа хэрэглэх, ашиглахыг хориглосон байна.[57]

Мөн Гоад болсон хүүхэд хүчиндсэн хэргийн дараа тус улсын Үндэсний мөрдөх алба шүүхэд хандаж, Үндэсний бүртгэлийн сан дахь гарын хурууны хээний талаарх мэдээллийг ашиглах талаар хүсэлт гаргасан. Шүүх энэ тохиолдолд тус бүс нутгийн бүртгэлийн санг ашиглахыг зөвшөөрсөн.[58]

3. Парламент батлахгүй байгаа шалтгаан буюу биохэмжүүрт нэгдсэн бүртгэлийн сул тал, анхаарах асуудал

2010 онд Засгийн газар Үндэсний бүртгэлийн албаны тухай хуулийг гаргасан боловч өнөөг хүртэл Парламент нь биохэмжүүрт бүртгэлийн нэгдсэн сан нь нууцлал алдагдсан тохиолдолд хэрэгжсэнээр бий болох үр ашгаасаа илүү хор уршигтай гэж үзсэн юм. Иймд үндэсний сангийн нууцлалыг хамгаалах хуульгүйгээр дангаар хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэн зөвшөөрөөгүй байна.

Засгийн газар энэ шаардлагыг хүлээн авч, Парламентаар батлуулахын тулд Энэтхэгийн иргэний хувийн мэдээллийг хамгаалах хуулийг бий болгохоор ажиллаж байна. Үүний тулд Европын холбооны эрх зүйн зохицуулалтыг жишиг болгож буй нь “түүх, соёл уламжлал, тогтолцооны хувьд асар их ялгаатай улсууд тул тохиромжгүй” гэж үзэж буй судлаачид байна.

Ер нь Энэтхэг Улсыг биохэмжүүрт мэдээлэлд суурилсан бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжиж байгаа асуудалд судлаачид 2 талын байр суурьтай байна. Үүнд:

1. Дэмжиж буй судлаачид тус улс бүртгэлийн тогтолцоонд шилжсэнээр ядуу иргэдэд хүрэх нийгмийн халамж сайжирна, дунд шатны төсвийн мөнгө хувьдаа завших байдал багасна, мөн банк, үүрэн телефоны компани гэх зэрэг хувийн салбарт сайнаар нөлөөлнө, сонгуульд оролцох байдал нэмэгдэж, улс төрд ард түмний дуу хоолой хүрнэ гэх зэрэг олон эерэг өөрчлөлт бий болно. Түүнчлэн хүн ам ихтэй, тэдгээрийн бараг тал хувь нь ядуу байгаа энэ орны хувьд энэ систем тохиромжтой гэж үзэж байна.

Мөн парламент хуулийг батлахгүй байгаа шалтгааныг тус улс дахь авлига, хээл хахуулийн түвшинтэй холбон тайлбарлаж байна. Бүртгэлийн тогтолцоо байхгүй, нэгдсэн сангүй байдлыг ашиглаж, сонгуулийн санал луйвардах, төсвийн хөрөнгийг хувьдаа завших[59] зэрэг гэмт үйлдлийг үйлдэж гаршсан этгээдүүдэд бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо ашиггүй.

2. Эсэргүүцэж буй судлаачид тус улсын түүхэн болон өнөөгийн нөхцөл байдалтай холбон үндэслэлээ нотлохыг оролдож байна. Энэтхэг Улс нь Үндсэн хуульд заагдсан хүний үндсэн эрхийг хамгаалах, түүнийг хамгаалдаг тогтолцоог дэмжих талаар хангалттай биш, авлига, хээл хахууль их, хууль сахиулах байгууллагын зүгээс хүний аминд хүрэх явдал цөөнгүй, хувь хүний нууцыг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоо бүрэлдээгүй, соёлын хувьд кастын тогтолцоо нь халаагаа

[56] Үндэсний бүртгэлийн тухай хуулийн төсөл, 32.

[57] http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/sc-aadhaar-verdict-highlights-data-protection-weaknesses/articleshow/32644798.cms

[58] http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/sc-aadhaar-verdict-highlights-data-protection-weaknesses/articleshow/32644798.cms

[59] Тухайлбал, тус улсад хүн амын эрүүл мэндийг сайжруулах төсөлд төсөвлөсөн хөрөнгийг бүртгэлийн тодорхойгүй байдлыг ашиглан хувьдаа завшсан эмч нарын хэрэг.

тавиагүй, хүчтэй хэвээр байна. Ийм урьдач нөхцөлд төрийн зүгээс хувь хүний мэдээллийг цуглуулах нь аюултай. Хувь хүний нууцын хамгаалалт найдвартай биш тул мэдээлэл задрах аюултай, нөгөө талаар кастын тогтолцоотой байгаа нөхцөлд эргээд тухайн хүмүүсийг нийгмийн гарлаар нь төрөөс, төрийн албан тушаалтны зүгээс ялгаварлах нөхцөл болж болно.

Д. АФРИКИЙН УЛСУУД

Африк тивээс Гана, Нигери, Руанда, Өмнөд Африк зэрэг олон улс иргэний бүртгэлийн тогтолцоогоо биохэмжүүрт мэдээлэл ашиглан хийх болжээ. Жишээ нь: Руанда Улс 9.2 сая биохэмжүүрт өгөгдлийг иргэдээсээ биохэмжүүрт иргэний нэгдсэн бүртгэл хөтлөхийн тулд авчээ. Энэ бүртгэлээ сонгуулийн зорилгоор ашигладаг байна. Харин Гана, Нигери, Уганда улсууд нь биохэмжүүрт өгөгдлийг иргэдээсээ авч олон салбарт, өргөн хүрээнд, богино хугацаанд хэрэгжүүлэх гэсэн боловч эдгээр улсуудын нөөц боломжид ахадсан ажил болсон бөгөөд энэ шалтгаанаар эдгээр төслүүд нь хугацааны хувьд саатаж байна.[60]

Бидэнд эх сурвалжийн асуудалтай холбоотой эдгээр улсуудын биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн санг нууцлах болон ашиглах талаарх тодорхой зохицуулалт олдсонгүй. Харин энэ тогтолцоог авч хэрэгжүүлсэн Кени Улсад энэ тогтолцооны үр дүнд бий болсон нэгэн сөрөг жишээ илэрсэн байна. Үндэстэн, ястнууд хоорондоо эв түнжин муутай, улс төрчид нь бүлэглэлд хуваагдсан, мэдээллийн аюулгүй байдал хангалтгүй гэсэн таагүй нөхцөлтэй улсад биохэмжүүрт бүх мэдээллийг төр бүртгэснээр 2007 оны сонгуулийн дараа үндэстэн хоорондын мөргөлдөөн “Ethnic violance” тус улсад гарсан юм.[61]

Е. МОНГОЛ УЛС

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

2009 онд улсын бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжих болсонтой холбогдож, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль[62] батлагдсан. Монгол Улсын нэгдсэн бүртгэлд иргэний, хуулийн этгээдийн болон эд хөрөнгийн улсын бүртгэл тус тус хамаарна.

Иргэний улсын бүртгэлд төрсний, гэрлэсний гэх зэрэг нийт 14 бүртгэл хамаарч буйн нэг нь биеийн давхцахгүй өгөгдөл буюу гарын хурууны хээ байна. Энэ дагуу Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын Иргэний шинэчилсэн бүртгэл явуулах тухай журам батлагдсан. Уг журмын дагуу иргэний гарын хурууны өгөгдлийн бүртгэлийг шинээр бүртгэснээр Монгол Улс хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл болох гарын хурууны хээнд суурилсан цахим мэдээллийн сантай болсон.

Иргэний шинэчилсэн бүртгэлийн систем нь амжилттай хэрэгжиж орон нутгийн 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийг хамарсан иргэний бүртгэлийн 368 нэгжид суурилуулж, 2010 оны сүүлч гэхэд нийт бүртгэгдвэл зохих насанд хүрсэн иргэний 90.3 хувь нь бүртгэгджээ. [63]

1. Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Энэхүү бүртгэл нь мэдээллийн санд хадгалагдахаас гадна цаасан хэлбэрээр Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар хадгалагдана.

---

[60] Мөн тэнд. P. 36.

[61] Privace for the other 5 billion
http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2013/05/aadhaar_and_other_developing_world_biometrics_programs_must_protect_users.html

[62] http://www.legalinfo.mn/law/details/511?lawid=511

[63] http://news.gogo.mn/r/81346

Нууцлалын тухайд иргэний бүртгэл, мэдээллийн улсын сан нь Төрийн нууцын жагсаалтын “маш нууц” жагсаалтад хамаарна. Нэр томьёоны хувьд 2009 оны Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн нэр томьёо нь 2004 онд батлагдсан Төрийн нууцын жагсаалтын тухай хуультай нийцэхгүй байгаа ч агуулгын хувьд хамаарна. [64]

Мөн Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн[65] 20.1-т заасанчлан хувь хүн бичгээр зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд түүний эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, нас, хүйс, мэргэжил, боловсрол, албан тушаал, ажлын газрын хаяг, ажлын утаснаас бусад мэдээллийг бусдад задруулахыг хориглоно.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 12.6-д заасны дагуу улсын бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн нууцлал, эх нотлох баримтын хадгалалт, хамгаалалтын найдвартай байдлыг хангах үүргийг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон түүний харьяа салбар, нэгж хүлээж ажиллана.

Харин тухайн мэдээлэл агуулагдах мэдээллийн сан байрших Үндэсний дата төв нь ”Төрийн тусгай хамгаалалтад зайлшгүй байх шаардлагатай зүйлсийн жагсаалт”-д хамаарна. [66]

Үндсэн хуулийн 16.17-р зүйлд заасан “...хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална…” хэмээсний дагуу Хувь хүний нууцын тухай хуульд “хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл” гэдгийг тодорхойлон хамгаалах шаардлагатай юм. Гэсэн хэдий ч энэ асуудал орхигдсон тул хувь хүний биохэмжүүрт мэдээлэл нь яг ямар мэдээлэл болох, хэрхэн нууцлах, хамгаалах талаарх эрх зүйн орчин бий болоогүй байна.

3. Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

Мэдээллийг ашиглах тухайд Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 12.8-т “Улсын бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн мэдээлэл нь үндэсний дата төвд хадгалагдах бөгөөд үндэсний дата төвийн болон улсын бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн санг бүрдүүлэх, ашиглах, хадгалах журмыг Засгийн газар батална” гэж заажээ. 2013 онд “Төрийн байгууллагуудын цахим мэдээллийн санг ашиглах журам” батлагдан гарч цахим мэдээлэл солилцох системд холбогдсон төрийн байгууллагууд хоорондоо мэдээлэл солилцох болсон. Одоогоор хилийн боомтууд, татварын байгууллага тодорхой түвшинд гарын гарын хурууны хээний мэдээллийг авч ашиглаж байна.[67]

Цагдаагийн албаны тухай хуулиар[68] цагдаагийн байгууллага өөрийн мэдээллийн санд гарын алганы хээний мэдээллийг авч, зөвхөн тухайн хуульд заасан зорилгоор ашиглах, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг хүлээжээ. ЦЕГ-ын даргын 1990 оны 8 сарын 10-ны өдрийн А/04 тоот “Гарын хээний санг шинэчлэн байгуулж, ашиглах тухай” тушаал гарч аймаг, хот, төмөр замын цагдаагийн хэлтэст гарын хээний дардасны санг ЦЕГ-ын Криминалистикийн шинжилгээний төвд улсын хэмжээний гарын хээний дардасны санг /нэгдсэн/ тус тус байгуулах, нэгдсэн санд орвол зохих хүмүүсийн гарын хээний дардсыг бүрэн авч эрүүгийн гэмт хэрэг илрүүлэхэд үр өгөөжтэй ашиглаж байгаад хяналт тавьж, бүх талын туслалцаа үзүүлж ажиллахыг ЦЕГ-ын харьяа бүх албад, газар,

[64] Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд биеийн давхцахгүй өгөгдлийн /гарын гарын хурууны хээ/;Монгол Улсын харьяатаас гарсан, харьяат болсон, харьяалал сэргээсэнтэй холбогдох мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахаар тусгажээ.

[65] 2011.06.16

[66] Засгийн газрын 2012 оны 65 дугаар тогтоол” төрийн тусгай хамгаалалтад зайлшгүй байх шаардлагатай зүйлийн жагсаалт”

[67] http://www.immigration.gov.mn/index.php?module=menu&cmd=content&menu_id=143&id=328

[68] 29.1.20.

хэлтсийн дарга нарт даалгаж сан бүрдүүлэх ашиглах тухай зааврыг хавсралтаар батлажээ. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор Дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудад ашиглагдаж байгаа Гарын мөрний шинжилгээний автомат төхөөрөмж аргачлалыг нэвтрүүлэхээр 1995 онд Монгол улсын ЦЕГ-ын Криминалистикийн шинжилгээний төв Оросын Холбооны улсын Екатеринбург мужийн Миасс хотын ДЯЯ-ны Фермийн гарын мөрний шинжилгээний "Папилон" АДИС системийг хамтран ажиллах тухай гэрээний үндсэн дээр худалдан авч ашиглах болсон байна.[69] Энэ нь гэхдээ улсын бүртгэлийн нэгдсэн мэдээллийн сангаас тусдаа бүртгэл байна.

Энэ бүгдээс харахад одоогоор Монгол Улс хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл болох гарын хурууны хээнд суурилсан цахим мэдээллийн сантай болсон. Уг бүртгэлийг хуульд заасанчлан Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, түүний салбар нэгжүүд хийж байна. Мөн энэхүү цахим мэдээллийн санг иргэний бүртгэл, сонгуулиас гадна хилийн боомт, татварын байгууллага ашиглаж эхэлсэн. Тухайлбал, 2014 онд Замын үүд, Чингис хаан зэрэг томоохон боомтуудаар зорчигч Монгол Улсын иргэд гарын хурууны хээгээр хил нэвтрэх зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байна.[70]

ГУРАВ. ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙН ХҮРЭЭНД БИОХЭМЖҮҮРТ ӨГӨГДЛИЙН НЭГДСЭН САН ҮҮСГЭДЭГГҮЙ, АШИГЛАДАГГҮЙ УЛС

А. ОРОСЫН ХОЛБООНЫ УЛС

Хувь хүний эрх, ялангуяа хүний халдашгүй байх эрхийг хангах үүднээс Холбооны Хувь хүний мэдээллийн тухай хуулийг 2006 онд баталсан байдаг. Уг хуульд "хувь хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл" гэдгийг тухайн этгээдийг хэн гэдгийг нь тогтоох, түүний физиологийн болон биологийн онцгой өгөгдөл хэмээн тодорхойлсон байна.[71] Өөрөөр хэлбэл хувь хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл гэдэг нь хувь хүний мэдээлэл болохыг хуулийн хүрээнд баталгаажуулсан ба давхцахгүй өгөгдлийг тусгай нөхцөлийн дагуу ашиглахыг хуулийн дагуу шаардсан. Ингэхдээ тус хуульд "тухайн этгээдийн зөвхөн бичгээр олгосон зөвшөөрлийн дагуу түүний мэдээллийг ашиглана" гэдгийг тодорхойлж өгсөн. Давхцахгүй өгөгдлийг тухайн этгээдийн зөвшөөрөлгүй ашиглах нөхцөлийг ч хуульд нарийвчлан тоочсон байна.[72] "Хувь хүний мэдээллийг ашиглах" гэдэгт мэдээллийг цуглуулах, бүртгэх, хуримтлуулах, хадгалах, гаргаж өгөх, хэрэглэх, блоклох, устгах, системчлэх зэрэг олон үйл ажиллагааг ойлгох аж.[73]

Хуульд заасан тодорхой шаардлага, нөхцөлийг төрийн төдийгүй хувийн байгууллагууд хувь хүний мэдээллийг ашиглахад баримтлах, биелүүлэх ёстой аж.[74] Жишээ нь: хуульд мэдээллийг ашиглахад зохион байгуулалтын болон техникийн аюулгүй байдлыг хангах талаар заасан байна. Ялангуяа их хэмжээний мэдээлэл агуулсан мэдээллийн санг ашиглахад өндөр шалгуур тогтоодог.[75] Мэдээллийн сангийн аюулгүй байдалд тавигдах зохион байгуулалтын болон техникийн шалгуурыг Холбооны аюулгүй ажиллагааг хариуцсан болон Холбооны техникийн

[69] http://mn.wikipedia.org/wiki/%d0%9a%d1%80%d0%b8%d0%bc%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b8%d0%ba

[70] http://www.immigration.gov.mn/index.php?module=menu&cmd=content&menu_id=143&id=328

[71] Федеральный закон о персональных данных. Статья 11.

[72] Мөн тэнд.

[73] Мөн тэнд. Статья 3.

[74] Мөн тэнд. Глава 4.

[75] Мөн тэнд. Статья 19.3.

аюулгүй байдал, мэдээллийн санд хууль бусаар халдахад хяналт тавьж ажиллах чиг үүрэгтэй байгууллага хамтран тогтоодог байна.[76] Мөн эдгээр байгууллагууд нь улсын байгууллагуудын мэдээллийн санд хяналт тавьж ажиллах үүргийг хүлээдэг.[77] Их хэмжээний мэдээлэл агуулсан хувийн байгууллагууд дахь мэдээллийн сангийн аюулгүй ажиллагааг ч хангаж ажиллах үүргийг эдгээр гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий байгууллагууд нь хүлээдэг юм.[78] Ялангуяа биохэмжүүрт мэдээллийг мэдээллийн системд бус “материаллаг тээгч” дээр (на материальных носителях) хадгалж байгаа тохиолдолд энэхүү “материаллаг тээгч” нь мэдээллийн аюулгүй байдлыг дээд зэргээр хангасан байх ёстой аж.[79] Аюул гэдэгт юуг ойлгох, аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах гэдэгт юуг ойлгох талаар ч тодорхойлсон байна.[80]

Харилцаа холбооны салбарт хяналт тавьж ажилладаг Холбооны гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий байгууллага нь Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах эрх бүхий байгууллагын үүргийг хүлээж тус хуулийн хэрэгжилтэд ерөнхий хяналт тавьж ажилладаг. Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах эрх бүхий байгууллага гэдэг нь Холбооны мэдээллийн технологи, харилцаа холбооны салбарыг хянадаг Холбооны байгууллага юм.[81] Уг байгууллага хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар хуульд нарийвчлан заасан байна.[82]

Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах эрх бүхий байгууллага нь жил бүр тус хуулийн хэрэгжилтийн талаарх тайланг Ерөнхийлөгч, Парламент болон Холбооны Хуралд (Федеральное Собрание) хүргэх ёстой байдаг.[83] Түүнчлэн энэхүү тайланг нээлттэйгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд түгээдэг.[84] Ийнхүү өөрсдийнх нь талаарх мэдээлэл төрийн болон хувийн байгууллагуудад хэрхэн ашиглагдаж байгаа байдлыг хянах боломжийг иргэдэд олгохыг зорьжээ. Тус хуульд хохирогч этгээдийн эдийн болон сэтгэл санааны хохирлыг барагдуулах ёстой гэж заасан байна.[85]

Ерөнхийдөө иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг ашиглах талаар олон хууль, тогтоол, стандарт байдаг хэдий ч Холбооны Улсын гарын хурууны хээний бүртгэлийн тухай тусгайлсан хууль нь гарын хурууны хээг бүртгэх, нууцлах, хамгаалах, ашиглах харилцааг нэгдсэн байдлаар зохицуулдаг хууль тул тус хуулийг нарийвчлан авч үзье.[86] Тус хуулийг хэрэгжүүлэхэд Хувь хүний мэдээллийн тухай Холбооны хуулийн хүрээн дэх зарчим, шаардлагыг баримталдаг.

[76] Мөн тэнд. Статья 19.4. Организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности, и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации.

[77] Мөн тэнд. Статья 19.8.

[78] Мөн тэнд. Статья 19.9.

[79] Мөн тэнд. Статья 19.10.

[80] Мөн тэнд. Статья 19.11.

[81] Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (роскомнадзор).

[82] Мөн тэнд. Глава 5. Статья 23.1.

[83] Мөн тэнд. Статья 23.7.

[84] Мөн тэнд.

[85] Мөн тэнд. Статья 24.

[86] Закон от 25.07.2002г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15.08.1996г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Федеральный Закон «О государственной охране»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. №687 “Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации”; Приказ от 18 февраля 2013 г. N 21 “Об утверждении Состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных”; ГОСТ Р ИСО/МЭК 19794-4:2006 Форматы обмена биометрическими данными. Данные изображения отпечатка пальца.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

Оросын Холбооны Улс нь иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдөл болох гарын хурууны хээний бүртгэлийн зорилго, зарчим болон бүртгэлийн төрлийг 1998 оны Холбооны Улсын гарын хурууны хээний бүртгэлийн тухай хуулийн дагуу тодорхойлсон байдаг төдийгүй гарын хурууны хээний хадгалалт, ашиглалтын асуудлыг уг хуулийн дагуу зохицуулдаг.[87] Тус хуульд Холбооны Улсын "гарын хурууны хээний бүртгэл" гэдэгт Холбооны төрийн байгууллагуудын гарын хурууны хээний мэдээллийг хүлээж авах, бүртгэх, хадгалах, ангилах, тодорхой зорилгоор ашиглуулахаар гаргаж өгөх үйл ажиллагааг төдийгүй хувь хүнийг тогтоох, бататгах ажиллагааг ойлгоно гэж заасан байна.[88]

Харин "гарын хурууны хээ" гэдэгт хувь хүнийг тогтоох боломжийг нөхцөлдүүлдэг хувь хүний хурууны хээний хэлбэр болон алганы хээ гэж тодорхойлсон байдаг.[89] Уг хуулийн хүрээнд бүртгэлийг явуулахад хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, хуулийн дагуу байх, нууцлалыг хангах, ёс зүйтэй байх зэрэг зарчмыг баримталдаг.[90]

Бүртгэлийн хэлбэрийн тухайд:

- сайн дурын бүртгэл (добровольная);
- заавал (обязательная) бүртгэл гэсэн хоёр төрөлтэй.

Сайн дурын бүртгэлд ОХУ-ын иргэн бичгээр өргөдөл гаргасны үндсэн дээр хамрагдах, бүртгэлээс мэдээллээ устгуулах боломжтой байдаг.[91]

Заавал бүртгэлд хуульд заасан тодорхой этгээдүүд хамрагдах ёстой байдаг.[92] Тухайлбал: цэргийн, хар тамхи болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллагын, галын, татварын, онцгой байдлын газрын, гаалийн, хууль сахиулахын, тагнуулын, аюулгүй байдлын, галт зэвсэг эзэмших эрх бүхий байгууллагын албан хаагчид заавал бүртгэлд хамрагдах ёстой байдаг.[93] Тус улсад ажиллах зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн болон харьяалалгүй хүн, хууль зөрчин ажиллаж буй гадаадын иргэн болон харьяалалгүй хүний мэдээллийг мөн бүртгэдэг. Түүнчлэн хэн гэдэг нь тогтоогдохгүй байгаа цогцсыг зайлшгүй бүртгэлд хамруулах шаардлагатай байдаг.[94] Гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн сэжиглэгдэж байгаа, гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдсон, захиргааны журмаар баривчлагдаж байсан этгээдүүдийг гарын хурууны хээний албадан бүртгэлд хамруулдаг.[95]

Хуульд заасан эдгээр тодорхой этгээдүүдийн бүртгэлийг харьяалах чиг үүрэг бүхий байгууллага нь бүртгэдэг. Жишээ нь: цэргийн албан хаагчдыг Холбооны цэргийн албаны гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий байгууллага мөрдөгч, тагнуул, аюулгүй байдлын албан хаагчдыг Холбооны аюулгүй байдлын холбогдох газар, гадаадын иргэдийг гадаадын иргэний харьяатын байгууллага, гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн сэжиглэгдэж байгаа, гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдсон, захиргааны журмаар баривчлагдаж байсан этгээдүүдийг дотоод хэрэг эрхлэх, мөрдөх, захиргааны зөрчил хүлээлгэх газар зэрэг байгууллагууд бүртгэдэг.[96]

---

[87] Федеральный закон о государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федераций, 1998.

[88] Мөн тэнд. Статья 1.

[89] Мөн тэнд.

[90] Мөн тэнд. Статья 4.

[91] Мөн тэнд. Статья 7, 15.

[92] Мөн тэнд. Статья 9.

[93] Мөн тэнд. Статья 9, 11.

[94] Мөн тэнд.

[95] Мөн тэнд.

[96] Мөн тэнд.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Дээр дурдсан байгууллагууд нь бүртгэх, хадгалах болон хурууны хээний талаарх мэдээлэл гаргаж өгөх үйл ажиллагааг бие даан хариуцдаг төдийгүй холбогдох нууцлалыг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангах үүргийг бие даан хариуцаж ажиллана.[97] Мөн хариуцлагыг Холбооны хувь хүний мэдээллийн тухай хуулийн хүрээнд хүлээдэг.[98] Мэдээллийг хадгалах хугацааны тухайд ихэнх тохиолдолд 80 хүртэл жил хадгална.[99]

Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

Хуульд заасан байгууллага дээр төвлөрсөн мэдээллийг ашиглах эрхийг шүүх, прокурор, мөрдөх алба, гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага, эрэн хайх байгууллага, захиргааны зөрчлийг хариуцан ажилладаг байгууллага, гадаадын харьяатын байгууллага, аюулгүй байдлын байгууллага зэрэг байгууллага эдэлдэг.[100] Мөн усан цэргийг хэн гэдгийг тогтоох зорилгоор далайн асуудал эрхэлсэн байгууллагад гарын хурууны хээний мэдээллийг гаргаж өгөх боломжтой байдаг.[101] Оросын Холбооны Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний дагуу гадаад улсад мэдээлэл гаргаж өгөх боломжтой. Эдгээр байгууллага нь хурууны хээний мэдээллийг зөвхөн тодорхой этгээдийг хэн гэдгийг танихад болон хэн нэг хүнийг шаардлагатай этгээд мөн гэдгийг нь баталгаажуулахад ашиглах боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл хуульд заасан зорилгоос гадуур хувь хүний мэдээллийг ашиглах ёсгүй.

Тус хуульд тодорхой мэдээллийг хэзээ устгах шаардлагатай талаар нарийвчлан тодорхойлсон.[102] Сайн дураар бүртгэлд хамрагдсан этгээдийн мэдээллийг бичгээр өргөдөл хүлээн авснаас хойш устгаж тухайн этгээдэд 30 хоногт багтаан буцаан мэдэгддэг.[103] Гэмт хэрэгт буруутгагдаж байсан сэжигтний мэдээллийг буруугүй гэдэг нь тогтоогдсоноос хойш 30 хоногт багтаан устгадаг. Бусад тохиолдолд хуульд заасан хадгалах хугацаа дууссан тохиолдолд устгадаг байна.[104] Тус хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах чиг үүргийг Холбооны Ерөнхий Прокурор болон түүний захиргаан дор ажилладаг прокурорууд хэрэгжүүлдэг.[105] Харин хуульд дурдсан байгууллагуудын удирдах албан тушаалтан нь өөрийн байгууллагад хуульд заасан мэдээллийг бүртгэх, хадгалах, ашиглуулах үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах үүрэг, хариуцлагыг хүлээдэг.[106] Эдгээр байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан шийдвэр нь хүний эрхийг зөрчиж байна гэж үзсэн тохиолдолд эрх нь зөрчигдсөн этгээд шүүхэд хандах боломжтой байдаг байна.[107]

ОХУ нь гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэл хөтөлдөггүй ч гэсэн сайн дурын болон тодорхой зорилгын дагуух бүртгэлийг хөтлөх тусгайлсан хуультай. Тус хуулийн дагуу мэдээллийн сан бий болгох, хадгалах, ашиглах зорилго нь сураггүй алга болсон хүнийг эрэн хайх; хэн гэдэг нь тогтоогдохгүй байгаа цогцсыг таних, тодорхой шалтгааны үүднээс өөрийгөө таних боломжгүй байх асуудлыг

[97] Мөн тэнд. Статья 12.
[98] Мөн тэнд.
[99] Мөн тэнд.
[100] Мөн тэнд. Статья 13.
[101] Мөн тэнд. Статья 14.
[102] Мөн тэнд. Статья 15.
[103] Мөн тэнд.
[104] Мөн тэнд.
[105] Мөн тэнд. Статья 16.
[106] Мөн тэнд. Статья 17.
[107] Мөн тэнд. Статья 18.

шийдвэрлэх, дотоодын, гадаадын, харьяалалгүй этгээдийг тогтоох, гэмт хэргийг илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэхэд оршдог байна. Гарын хурууны хээг бүртгэх, хадгалах, ашиглах хүрээнд хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, зөрчигдсөн тохиолдолд хариуцлага тооцох асуудлыг хангахыг зорьжээ.

Б. АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

АНУ нь одоогоор иргэдийнхээ гарын хурууны хээг цуглуулах албан ёсны нэгдсэн тогтолцоог ажиллуулж эхлээгүй байгаа бөгөөд 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдрийн террорист халдлагын улмаас улсын аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгоор тус улсад зорчиж буй гадаадын жуулчид болон цагаач иргэдийн гарын хурууны хээг бүртгэх албан ёсны тогтолцоог ажиллуулдаг болсон байна.

Тус улсын хууль тогтоомжид чухам яагаад энгийн иргэдийн гарын хурууны хээг нэгдсэн байдлаар цуглуулах шаардлагатай, эсвэл цуглуулахгүй байх ёстой талаар үгчлэн дурдсан зүйл одоогоор байхгүй байна. Харин ийнхүү цуглуулах нь “АНУ-ын Үндсэн хуулийн 4 дүгээр нэмэлтэд заасныг зөрчсөн явдал болно” гэж тайлбарласан тохиолдлууд олон байна. АНУ-ын Үндсэн хуулийн IV нэмэлтэд **“**Хувь хүн, орон байр, бичиг баримт, эд хөрөнгө халдашгүй байх ард түмний эрхийг үндэслэлгүй нэгжлэг хийх буюу баривчлах байдлаар зөрчиж болохгүй бөгөөд ийнхүү нэгжлэг, баривчилгаа хийх зөвшөөрлийн бичгийг тангараг буюу албан ёсны мэдэгдлээр баталгаажуулахгүйгээр болон нэгжлэг хийх газар, баривчлах хүн, хураах эд зүйлийг тодорхой заасан хангалттай үндэслэлгүйгээр олгож болохгүй”[108] гэж заажээ.

Гарын хурууны хээг цуглуулан ашиглах явцад Америкийн Нэгдсэн Улсын Засгийн газар оролцсон, мэдээллийг нэгжлэг, шалгалт хийх зорилгоор ашигласан, нэгжлэг, шалгалт нь үндэслэлгүй байсан тохиолдолд эдгээр нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн IV нэмэлтийн “халдашгүй байх ард түмний эрхийг үндэслэлгүй үзлэг (search) ...хийх … байдлаар” зөрчсөн үйлдэл болж болно гэж үзэх хандлага байдаг.[109] Өөрөөр хэлбэл бүх иргэдийн гарын хурууны хээг цуглуулж, гэмт хэрэгтнийг эрэн сурвалжлах явцдаа бүх иргэний гарын хурууны хээтэй харьцуулан шалгах нь бүх иргэдийг гэмт хэрэгт сэжиглэн, шалгасан үйлдэл болж болох тул иргэдийн гарын хурууны хээг цуглуулан мэдээллийн сан үүсгэх нь зохимжгүй гэж үзэх хандлага байна.

Харин 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдрийн томоохон террорист халдлагын улмаас улсын аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгоор тус улсад зорчиж буй гадаадын жуулчид болон цагаач иргэдийн гарын хурууны хээ болон биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэх үйл ажиллагааг хариуцдаг US-VISIT байгууллагыг 2004 онд байгуулсан бөгөөд энэ байгууллагын үйл ажиллагааг илүү үр дүнтэй явуулах зорилгоор 2013 онд өөрчлөн байгуулж Биохэмжүүрээр танин тогтоох үйл ажиллагааг зохицуулах байгууллага(Office of Biometric Identity Management) нэртэй болгосон. Тус байгууллага нь Холбооны улсын, муж улсын, орон нутгийн засгийн газрын байгууллагууд болон шийдвэр гаргагч тодорхой этгээд Америкийн Нэгдсэн Улсад эрсдэл учруулах эсэх асуудлыг тодорхойлох шаардлагатай болсон үед биохэмжүүрт өгөгдлөөр таньж тогтоох үйлчилгээг үзүүлдэг бөгөөд үйлчлүүлэгчийн мэдээллийг энэ зорилгын дагуу ашиглана. Энэ зорилгоор биохэмжүүрт өгөгдлийг цуглуулж, хадгалж, шинжилж, мэдээллийн санд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, мэдээллийн нэгдсэн байдлыг бий болгох тоног төхөөрөмжтэй байх бөгөөд дараах зарчмуудад үндэслэн үйл ажиллагаагаа явуулна.

---

[108] АНУ-ын үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр нэмэлт.

[109] Greg Star, Airport Security Technology: Is the use of Biometric Identification Technology Valid Under the Fourth Amendment?, Temple Environmental Law & Technology, Spring, 2002.

Үүнд:

- Иргэд болон гадаадын зорчигчдын аюулгүй байдлыг сайжруулах;
- Хууль ёсны худалдаа, аялал жуулчлалыг хөнгөвчлөх;
- Цагаачлалын тогтолцооны нэгдсэн байдлыг хангах;
- Гадаадын зорчигчдын хувийн нууцыг хамгаалах.[110]

OBIM нь US-VISIT-ийн урьд нь мөрдөж байсан зарим журмыг хэвээр үлдээсэн бөгөөд АНУ-д зоригчдын гарын хурууны хээ болон бусад биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх журмын дагуу АНУ-ын иргэдээс биохэмжүүрт мэдээлэл бүртгүүлэх шаардлага тавьдаггүй.[111] Энэ нь АНУ-ын "Хилийн аюулгүй байдлыг хангах, виза олгох үйл ажиллагааны шинэчлэлийн тухай хууль" ('Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002)-аар зөвхөн гадаадын иргэдэд зориулсан биохэмжүүрт өгөгдлөөр таньж тогтоох чадвартай аялал жуулчлалын болон хилээр нэвтрэх эрхийн бичиг баримтыг олгох тухай зохицуулалттай холбоотой.[112]

АНУ-ын Холбооны мөрдөх товчооноос АНУ-ын зарим иргэдийн биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээллийн нэгдсэн санг бүрдүүлж Дараагийн үеийн таних тогтолцоо (Next generation identification) бий болгохоор ажиллаж байна. Дараагийн үеийн таних тогтолцоо бий болгож ашиглах ажлыг 2014 онд багтаан гүйцэтгэхээр төлөвлөж байгаа бөгөөд одоогоор бүх иргэдийн биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээллийг цуглуулах эсэх талаар тодорхой шийдвэр гаргаагүй байна. Хэдийгээр шийдвэр гараагүй байгаа боловч энэ үйл ажиллагааны хүрээнд энгийн иргэдийн биохэмжүүрт өгөгдлийг, ялангуяа нүүрний хэлбэрийг иргэдэд мэдэгдэхгүйгээр цуглуулж байгаа талаар АНУ-ын зарим олон нийтийн байгууллагууд нийтэд мэдээлж, эсэргүүцсэн тохиолдлууд гарчээ. Жишээлбэл "Электрон орчин дахь хувийн мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай мэдээлэх төв" (EPIC) байгууллага нь Холбооны мөрдөх товчооны зүгээс иргэдийг нийтээр нь хянах үйл ажиллагаа явуулж байгаа талаар иргэдэд мэдээлж, шат дараа бүхий судалгаа хийж байна.[113]

Энэхүү Дараагийн үеийн таних тогтолцооны дагуу иргэдийн биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээллийг "Гэмт хэрэгт холбогдсон иргэдийн мэдээлэл", "Гэмт хэрэгт холбогдоогүй иргэдийн мэдээлэл" гэсэн хоёр хэсэгт хуваж үзэх бөгөөд гэмт хэрэгтнийг эрэн сурвалжлах явцдаа гэмт хэрэгт сэжиглэж болох этгээдүүдийн мэдээллийг тусгайлан шалгах нь үндсэн хуулийг зөрчихгүй гэж үзэж байгаа юм. Иймхүү сэжиглэн гарын хурууны хээг харьцуулан шалгаж болох этгээдүүдийн тоонд эрэн сурвалжлагдаж байгаа гэмт хэрэгтнүүд, бусдын бэлгийн эрх чөлөөнд халдсаны улмаас бүртгэгдсэн этгээдүүд болон террорист үйл ажиллагаанд оролцсон нь тогтоогдсон эсвэл ийнхүү оролцсон гэж сэжиглэгдэж байгаа, эдгээрээс гадна тодорхой байдлаар шалгаж болох хүмүүс гэсэн дөрвөн төрлийн хүмүүсийг оруулж тооцно гэжээ.[114]

Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Дээр дурдсанчлан АНУ-ын Засгийн газар нь бүх иргэдийнхээ гарын хурууны хээ болон биохэмжүүрт бусад өгөгдлүүдийг хадгалах ажиллагааг явуулах хууль зүйн үндэслэл байхгүй байна. Харин гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдийг таньж

[110] http://www.dhs.gov/obim

[111] http://www.immihelp.com/visas/usvisit.html

[112] 8 U.S. Code § 1732 - SEC. 303. MACHINE-READABLE, TAMPER-RESISTANT ENTRY AND EXIT DOCUMENTS энэ хуулийг http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3525enr/pdf/BILLS-107hr3525enr.pdf вебсайтаас үзэх боломжтой.

[113] https://epic.org/privacy/surveillance/spotlight/ngi.html#_ftnref30

[114] http://www.fbi.gov/about-us/cjis/fingerprints_biometrics/ngi

тогтоох хувийн мэдээлэл, гэмт үйлдлийг нотлох мэдээлэл болон гэмт хэргийн тухай мэдээллүүдийг олж авч, хадгалж, хамгаалах үүргийг Хууль зүйн хэлтэс (Department of Justice)–ийн харьяанд ажилладаг Холбооны мөрдөх товчоо хэрэгжүүлдэг.

Холбооны мөрдөх товчооны Гарын хурууны хээгээр танин тогтоох нэгдсэн автомат систем (the Integrated Automated Fingerprint Identification System)-д хадгалагдсан мэдээллүүд нь дэлхийн хамгийн том биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээллийн санг бүрдүүлдэг байна.[115] Энэхүү санд гарын хурууны хээнээс гадна гэмт хэргийн түүх, гэмт хэрэгтний нүүрний зургууд, сорви болон шивээсний тухай мэдээлэл, биеийн өндөр, жин, нүдний болон үсний өнгө, хоч болон дуудаж болох нэрүүд зэрэг бусад мэдээллийг ч хадгалж байдаг. Гэмт хэрэгтний мэдээллээс гадна АНУ-ын цэргийн байгууллагад ажиллаж байсан, ажиллаж байгаа, мөн тус улсын засгийн газрын байгууллагад ажиллаж байгаа энгийн иргэдийн мэдээллүүдийг ч хадгалдаг байна. Эдгээр мэдээллийг улсын, муж улсын засаглалын байгууллагууд болон тус улсын хууль сахиулах байгууллагуудаас илгээдэг ажээ.[116]

Биохэмжүүрт мэдээлэлд үндэслэсэн иргэдийн хувийн мэдээллийг хадгалж байдаг энэхүү санг өдөр ирэх тусам улам баяжуулж байгаа нь “иргэдийн хувийн мэдээллийг задруулах боломжийг бий болгож байна” гэж эсэргүүцэх тохиолдлууд ч гарч байна. Жишээлбэл “Электрон орчин дахь хувийн мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай мэдээлэх төв” (EPIC) байгууллагаас “Холбооны мөрдөх товчооны шинээр гаргаж байгаа Дараагийн үеийн таних тогтолцоонд зориулж цуглуулж байгаа фото зураг, хоолойн өнгө, бусад төрлийн биохэмжүүрт өгөгдлийн сангийн мэдээллүүдийг тухайн мэдээллийг авах эрхтэй ажилтнуудын санаатай буруу үйлдэл болон тэдгээрийн удирдах албан тушаалтнуудын өгсөн буруу удирдамжийн улмаас хууль бусаар задруулах, мөн ийм мэдээллийг авах эрхгүй этгээд мэдээллийн санд хууль бусаар нэвтрэн орж мэдээллийг задруулах боломжтой хэвээр байгаа” гэж эсэргүүцсэн байдаг байна. Мөн энэ байгууллага нь гэмт хэрэгт шалгагдаж болох иргэдийн гарын хурууны хээнээс илүү нүүрний төрхөөр таних төхөөрөмжийн автоматжуулсан үйл ажиллагаанаас болж иргэдийн эрх, эрх чөлөө зөрчигдөж болох талаар дурдсан байна.[117] Харин үүний эсрэг иргэдийн хувийн эрх, эрх чөлөөнд халдаагүй болохоо нотлох зорилгоор Холбооны мөрдөх товчооноос Хувь хүний эрх чөлөөнд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (FBI Privacy Impact Assessments[118]) гаргаж, зарим байгууллагын шүүхэд хандсан үндэслэлд хариу тайлбар өгөх байдлаар ажиллаж байна.

OBIM-ын US-VISIT үйл ажиллагааны хувьд цуглуулсан мэдээллийг энэхүү үйл ажиллагаанаас бусад зорилгоор задруулах, авч хэлэлцэхийг хориглох бөгөөд зөвхөн хуулиар эрх олгогдсон болон албан үүргээ гүйцэтгэж байгаа ажилтнаас эдгээр мэдээллийг олж авах эрхтэй байдаг байна. Зохистой харуул хамгаалалт, зөвшөөрлийн бүртгэл бүхий онцгой хамгаалалтад эдгээр мэдээллийг хадгалах бөгөөд Дотоодын аюулгүй байдлын хэлтэс (Department of Homeland Security)-ээс бусад байгууллагад мэдээлэл ашиглуулах бол зохисгүй байдлаар ашиглах боломж олгохгүй байх тухай санамж бичиг байгуулсны үндсэн дээр шийдвэрлэдэг байна. Түүнчлэн мэдээллийн сангийн аюулгүй байдал зохих хэмжээнд байгаа эсэхийг Дотоодын аюулгүй байдлын хэлтсийн Хувийн нууц хариуцсан ажилтан шалгаж байх үүрэгтэй байдаг байна.[119]

---

115 http://www.fbi.gov/foia/privacy-impact-assessments/interstate-photo-system

116 http://www.fbi.gov/foia

117 https://epic.org/privacy/fbi/ngi.html

118 http://www.fbi.gov/foia/privacy-impact-assessments/department-of-justice-federal-bureau-of-investigation

119 https://www.dhs.gov/us-visit-privacy-policy

Тус улс нь төрийн мэдээллийн сангийн аюулгүй байдлыг Төрийн мэдээллийн аюулгүй байдлын шинэтгэлийн тухай (USA Government Information Security Reform Act) хуулийн хүрээнд тусгайлан хамгаалдаг.[120]

Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

АНУ-ын хэмжээнд гарын хурууны хээг ашигладаг байгууллагуудын жагсаалтыг авч үзье. Үүнд: [121]

● **Худалдааны хэлтэс (Department of Commerce)-ийн харьяанд:** Үндэсний стандарт, технологийн институти (The National Institute ofStandards and Technology (NIST)).[122] Энэ байгууллага нь гарын хурууны хээг тулган тааруулах болон солилцох асуудлаар, гэмт хэргийн мэдээллийн тогтолцооны тухай, мөн нүүрний хэлбэрээр таних болон биохэмжүүрт өгөгдлөөр таньж тогтоох тухай стандартуудыг баталж эдгээртэй холбоотой үнэлгээ, шинжилгээ, судалгааны ажлыг гүйцэтгэдэг.

● **Аюулгүй байдлын хэлтэс (Department of Defense)-ийн харьяанд:** Биохэмжүүрт өгөгдлөөр танин тогтоох үйл ажиллагааны удирдлагын газар (Biometrics Identity Management Agency). Энэ байгууллага нь Үндэсний аюулгүй байдлын стратегийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Аюулгүй байдлын хэлтсийн албан ёсны биохэмжүүрт өгөгдлийн сангийн үйл ажиллагааг эрхлэн явуулж, биохэмжүүрт мэдээлэл ашиглах технологи болон бусад үйл ажиллагааг төлөвлөх, нэгтгэх, харилцан тохируулах чиг үүрэгтэй.

● **Дотоодыг хамгаалах хэлтэс (Department of Homeland Security)-ийн харьяанд:**

 Баталгаат жолооны үнэмлэх (REAL ID).[123] Энэ үйл ажиллагаа нь иргэдийн жолооны үнэмлэхийг биохэмжүүрт мэдээлэл бүхий эд ангиар тоноглох замаар террорист халдлага болон хуурч мэхлэх явдлаас сэргийлэх, бичиг баримтаар таньж тогтоох үйл ажиллагааны найдвартай, үр дүнтэй байдлыг дээшлүүлэх зорилготой. 2007 онд батлагдсан хууль (REAL ID act)-ын дагуу энэ үйл ажиллагааг эхлүүлээд байна.

 АНУ-ын зорчигч болон цагаачдын байдлыг тогтоох технологи (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology US-VISIT)[124] Энэ үйл ажиллагаа нь АНУ-ын хилээр зорчих явцад биохэмжүүрт мэдээлэлд үндэслэн аюулгүй байдлын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх зорилготой.

 Тээврийн ажилчдыг таньж тогтоох бичиг бариmтын тогтолцоо (Transportation Worker Identification Credential).[125] Хамгаалалт бүхий газар нутагт зорчих бүх төрлийн тээврийн хэрэгслийн аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий үйл ажиллагааны тогтолцоо юм. Энэ үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ эрсдэл бүхий ажилчдад био-хэмжүүрт мэдээлэл бүхий тусгай бичиг баримт олгодог байна.

 Бүртгэгдсэн аялагч. Тээврийн аюулгүй байдлын захиргаа (Transportation Security Administration (TSA)) нь нислэгийн аюулгүй байдал болон үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор аялал жуулчлалын хувийн салбарын байгууллагуудтай хамтран ажиллаж тэдгээр байгууллагуудаас аялагчдын гарын хурууны хээ болон нүдний торлог бүрхэвч гэсэн биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээллийг урьдчилан авах байдлаар ажиллах туршилтыг хийж байна.

---

120 USA Government Information Security Reform Act.

121 http://www.biometrics.gov/referenceroom/federalprograms.aspx

122 http://www.nist.gov/

123 http://www.dhs.gov/secure-drivers-licenses

124 http://www.dhs.gov/government-agencies-using-us-visit

125 http://www.tsa.gov/stakeholders/transportation-worker-identification-credential-twic%C2%AE

 NEXUS. Энэ төслийн хүрээнд Канад, АНУ хамтран бүх иргэдээ биохэмжүүрт мэдээлэлт бичиг баримтад үндэслэн чөлөөтэй зорчуулах боломжийг бий болгохоор ажиллаж байна.

- **Хууль зүйн хэлтэс (Department of Justice)-ийн харьяанд:**

 Холбооны мөрдөх товчооны Био-хэмжүүрийн стандарт. (FBI Biometric Standards). Холбооны мөрдөх товчооны био-хэмжүүрийн стандартууд.

 Гарын хурууны хээгээр танин тогтоох нэгдсэн автомат систем (The Integrated Automated Fingerprint Identification System)[126]. Энэ нь гэмт хэрэгтнүүдийн биохэмжүүрт өгөгдлийг хайх, таньж тогтоох, хадгалах, харилцан солилцох үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулдаг тогтолцоот үйл ажиллагаа юм.

 Дараагийн үеийн таньж тогтоох тогтолцоо (Next Generation Identification System).[127] Энэ нь гарын хурууны хээгээр танин тогтоох нэгдсэн автомат системд үндэслэн илүү түргэн шуурхай, найдвартай, үр нөлөөтэй ажиллах чадвартай шинээр туршиж буй тогтолцоот үйл ажиллагаа юм.

 Үндэсний хууль зүйн хүрээлэн (National Institute of Justice)[128]. Энэ байгууллага нь хууль сахиулах байгууллагуудтай биохэмжүүрт өгөгдлийн судалгаа, туршилт, үнэлгээний чиглэлээр хамтран ажиллаж байна.

 Био-хэмжүүрийн тэргүүллийн төв (Biometric Center of Excellence (BCOE)).[129] Энэ нь Холбооны мөрдөх товчооны био-хэмжүүр болон таньж тогтоох үйл ажиллагааг тусгайлан хариуцаж, шинжлэх ухааны болон техник, арга ажиллагааны асуудлыг хариуцан ажилладаг байгууллага юм.

- **Муж улсын хэлтэс (Department of State)-ийн харьяанд:**АНУ-ын электрон паспорт (US E-passport).[130] АНУ-д зорчигчид олгох энгийн паспорттай ижил үүрэгтэй бөгөөд энэхүү үнэмлэхийн ард талд тухайн хүний цахим зураг бүхий бичил чип суулгаснаар олон улсын хил дээр тулган шалгах боломжийг бүрдүүлдэг.

Биохэмжүүрт мэдээллийг дээр дурдсан тусгай хэрэгцээнд ашиглахаас гадна дараах Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ байдаг.

АНУ-ын Үндсэн хуулийн IV нэмэлтэд үндэслэлгүй нэгжлэг хийхийг хориглосон байдгийг дээр дурдсан билээ. Харин энэхүү заалт нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс ***захиргааны нэгжлэг хийх*** (administrative search doctrine), ***онцгой хэрэгцээ, шаардлагатай тохиолдолд*** (special needs doctrine) болон ***тодорхой этгээд гэмт хэрэгт буруутай гэдэг нь хангалттай байдлаар нотлогдож байгаа*** (probable cause doctrine) тохиолдолд хамаарахгүй байдаг.

Захиргааны нэгжлэгийн тухайд төрийн оролцоотой нэгжлэг нь хамгийн гол нь хувь хүний нууцыг хүндлэх хүрээн дэх олон нийтийн хүлээлтээс (society is prepared to recognize as reasonable) хэтрэхгүй байх ёстой гэж Дээд шүүх дүгнэсэн байна.[131] Хувь хүний эрүүл мэндийн мэдээллийг ил болгож, нэгжлэг хийсэн тохиолдолд хувь хүний нууцыг хүндлэх хүрээн дэх олон нийтийн хүлээлтээс хэтэрсэн үйлдэл болно гэж шүүх тодорхойлжээ. Өөрөөр хэлбэл нэгжлэг хийх үйл ажиллагаа нь хувь хүний эрүүл мэндийн мэдээллийг ил болгох боломжийг нөхцөлдүүлэхгүй

126 http://www.fbi.gov/about-us/cjis/fingerprints_biometrics/iafis

127 http://www.fbi.gov/about-us/cjis/fingerprints_biometrics/ngi

128 http://www.nij.gov/Pages/welcome.aspx

129 http://www.fbi.gov/about-us/cjis/fingerprints_biometrics/biometric-center-of-excellence/about/about-the-biometric-center-of-excellence

130 http://www.dhs.gov/e-passports

131 Greg Star, Airport Security Technology: Is the use of Biometric Identification Technology Valid Under the Fourth Amendment?, Temple Environmental Law & Technology, Spring, 2002.

байх ёстой бөгөөд гарын хурууны хээг төр ашигласан ч нууцлалыг хангасан байх ёстой аж. *Онцгой хэрэгцээ* гэдгийг хуулийн дагуу хууль сахиулахад хүндрэлтэй онцгой шаардлага тулгарахыг ойлгоно. Жишээ нь: сургуулийн орчинд мансуурсан этгээдийг, төмөр замын ажилтан архи хэрэглэсэн байх зэрэг тохиолдолд нэгжлэг хийж болно.[132] Харин гэмт хэрэгт сэжигтэн этгээдийг буруутгах хангалттай нотолгоо байгаа тохиолдолд, гарын хурууны хээг авах нь тухайн сэжигтэн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийг нотлох боломжийг нөхцөлдүүлж байгаа тохиолдолд, мөн уг үйл ажиллагаа нь зохих ёсны дагуу явагдсан тохиолдлыг "гэмт хэрэгт буруутай гэдэг нь хангалттай байдлаар нотлогдож байгаа" хэмээн ойлгон нэгжлэг хийх боломжтой гэж Дээд шүүхийн шийдвэрт тодорхойлжээ.[133] Эдгээр тохиолдолд хувь хүний хувийн нууц, эрх нь улсын ашиг сонирхлын асуудал болдог учраас Үндсэн хуулийн холбогдох заалт хамаарахгүй гэж үздэг байна. Эдгээр зарчим үйлчлэхээс бусад тохиолдолд хувь хүнд халдах нь Үндсэн хууль зөрчсөн хэрэг болдог. Ерөнхийдөө тухайн тохиолдол бүрийд Дээд шүүх нь хувийн болон төрийн ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлэн шийдвэрлэдэг байна.

Харин төр хувь хүний эрх чөлөөнд халдахад АНУ-ын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр нэмэлтийн дагуу эрх зүйн байх ёстой процессыг (due process of law) дагах ёстой байдаг.[134] Өнөө үед эрх чөлөөнд халдах гэдэгт шоронд хийх зэрэг уламжлалт халдлагаас илүү өргөн хүрээний үйл ажиллагааг ойлгох болжээ. Энэ хүрээнд АНУ-ын Дээд шүүхийн шийдвэрүүдийг товчхон авч үзье. Дээд шүүх нэгэн шийдвэртээ "төр хувь хүний мэдээллийг түүний нэр хүнд, нийгмийн байр суурийг ганхуулахгүй байдлаар ашиглах ёстой" гэж тогтоосон. Өөрөөр хэлбэл хувь хүний мэдээллийг ашиглахдаа түүний нэр хүндийг гутаах боломжийг нөхцөлдүүлсэн бол төр хувь хүний эрх чөлөөг зөрчиж байна гэж дүгнэсэн байна.[135] Түүнчлэн төр иргэнийхээ мэдээллийг ашиглахад иргэнд мэдэгдэх (notice), түүнд үг хэлэх боломжийг олгох (opportunity to be heard) нь *"эрх зүйн байх ёстой процесс*" гэж үзсэн байна. Төрийн үйлдэл нь хувь хүний ашиг сонирхолд халдсан болон төрийн оролцоо нь иргэнд санхүүгийн болон захиргааны дарамт учруулсан тохиолдолд төр шаардлагатай *"эрх зүйн байх ёстой процесс"*-ыг дагаагүй гэж ч үздэг байна.[136]

АНУ-ын Үндсэн хууль болон холбогдох шүүхийн шийдвэрээр хувь хүний халдашгүй байдалд халдах, нэгжлэг хийх шалгуурыг тогтоосон буюу гарын хурууны хээг ямар шалгуурын дагуу хэрхэн ашиглах хэм хэмжээний хязгаарыг тодорхой хэмжээнд тогтоосон байна. Жишээ нь: захиргааны арга хэмжээний хүрээнд хувь хүний нууцыг задруулахгүйгээр мэдээллийг ашиглах, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд зөвхөн буруутай гэдэг нь хангалттай байдлаар тогтоогдож байгаа тохиолдолд Үндсэн хуулийн IV нэмэлт хамаарахгүй байх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл эдгээр зарчим, шийдвэр нь хувь хүний болон нийтийн эрх ашгийг хангах асуудлыг хэрхэн тэнцвэржсэн байдлаар шийдвэрлэх буюу төр аль хүртэл оролцож болох АНУ-ын шалгуур хэм хэмжээ гэж үзэж болно. Цаашлаад биохэмжүүрт мэдээлэлтэй холбоотой төрийн аливаа бодлого нь дээр дурдсан хэм хэмжээ, шалгуурыг харгалзах ёстой гэдгийг илэрхийлнэ.

---

[132] David H. Kaye, A Fourth Amendment Theory for Arrestee DNA and Other **Biometric** Databases, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 2013.

[133] Lauren D. Adkins, Biometrics**:** Weighing Convenience and National Security Against Your Privacy, Michigan Telecommunications and Technology Law Review, 2007.

[134] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

[135] Мөн тэнд.

[136] Мөн тэнд.

В. ЯПОН УЛС

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

Япон Улс нь иргэдийн гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоог ашигладаггүй. Иргэдийн нэгдсэн бүртгэлийг 1967 онд баталсан “Иргэдийн бүртгэлийн суурь хууль”[137]-аар зохицуулдаг бөгөөд бүртгэхдээ иргэдийн бүртгэлийн үнэмлэх болон тусгай нууц код ашигладаг. Бүх иргэдийн гарын хурууны хээний бүртгэлийн талаар тодорхой хэмжээнд яригдаж байсан ч энэ хувь хүний хувийн мэдээллийг хууль бус зүйлд ашиглах, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хувийн нууцтай байх, мэдээллийн аюулгүй байдалд байх эрхийг ноцтойгоор зөрчих учир энэхүү бүртгэлийн тогтолцоог зөвшөөрөөгүй юм.

Гэвч энэ нь энэхүү мэдээллийг огт ашигладаггүй гэсэн утга биш бөгөөд төрөөс иргэдийн гарын хурууны хээг авах тохиолдлыг хуульчилсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл төрөөс иргэдтэй харилцахдаа, мэдээллийг ашиглахдаа тодорхой хуулиар зөвшөөрсөн тохиолдолд иргэдийн гарын хурууны хээг ашиглах боломжтой. Харин хувийн байгууллага, иргэд хоорондын өдөр тутмын амьдралд энэхүү биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглах тохиолдлыг хориглоогүй бөгөөд харин ч эсрэгээрээ хүн бүрийн өдөр тутамдаа үйлчилгээ авах болон бусад зүйлдээ ашигладаг хэрэглээ болсон юм.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

Хувийн байгууллага, иргэд энэхүү биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглахдаа хэрхэн яаж ашиглах зааварчилгаа, гарын авлагыг Засгийн газрын “Мэдээлэл, технологийг сурталчлах агентлаг” (Information-Technology Promotion Agency)-аас тогтмол гаргадаг байна.

Өнөөдрийн байдлаар Япон Улсад хүний гарын хурууны хээг авч, ашиглахыг дараах гурван хуулиар зөвшөөрсөн байна. Эдгээр нь:

- “Дайн болон зэвсэгт халдлага, онц байдлын үед хоригдож буй этгээдүүдтэй харьцах тухай хууль”[138];
- “Цагаачлалын хяналт, дүрвэгсдийг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль”[139];
- “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”[140]-уудаар холбогдох

этгээдүүдийн гарын хурууны хээг авч болно. Үүнийг илүү дэлгэрүүлбэл:

“Дайн болон зэвсэгт халдлага, онц байдлын үед хоригдож буй этгээдүүдтэй харьцах тухай хууль” нь дайны болон зэвсэгт халдлагын улмаас онц байдал тогтоосон үед олзлогсод болон гэмт халдлага үйлдэхэд оролцсон хоригдлуудыг хорих, тэдгээрт олон улсын конвенцийн дагуу хүнлэг хандах зэрэг харилцааг зохицуулсан хууль юм. Энэхүү хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэгт “Хоригдож буй этгээдүүдийг хорьж эхлэхэд хорих газрын дарга нь Өөрийгөө хамгаалах яамны тогтоолд үндэслэж тэдгээрийг танихад шаардлагатай мэдээлэл, фото зураг, гарын хурууны хээг нь авах арга хэмжээг авна” гэж заасан. Энэхүү мэдээллийн ашиглалт, хадгалалтыг “Хурууны болон алганы хээ ашиглах журам”[141]-аар зохицуулах бөгөөд энэ талаар дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй өгүүлэх болно.

---

[137] “Иргэдийн бүртгэлийн суурь хууль” 住民基本台帳法（昭和四十二年七月二十五日法律第八十一号）.

[138] “Дайн болон зэвсэгт халдлага, онц байдлын үед хоригдож буй этгээдтэй харьцах тухай хууль” 武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律（平成十六年六月十八日法律第百十七号）.

[139] “Цагаачлалын хяналт, дүрвэгсдийг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль” 出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年十月四日政令第三百十九号）.

[140] “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль” 刑事訴訟法（昭和二十三年七月十日法律第百三十一号）.

[141] “Хурууны хээ болон алганы хээ ашиглах журам” 指掌紋取扱規則（平成九年十二月二十五日国家公安委員会規則第十三号）.

“Цагаачлалын хяналт, дүрвэгсдийг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль”-ийн 6 дугаар зүйлд “гадаад улсын иргэн[142] нь улсын хилээр нэвтрэх тохиолдолд өөрийн хувийн мэдээлэл /гарын хурууны хээ, фото зураг/-ийг мэдээлэх ёстой” гэсэн бөгөөд энэ нь “Япон Улстай энх тайван, найрамдлын гэрээгээр Япон Улсын иргэншлийг хүлээн зөвшөөрсөн улсын иргэн, 18 насанд хүрээгүй этгээд, дипломат албан хаагч, Төрийн захиргааны байгууллагын даргын урилга бүхий этгээдүүдэд хамаарахгүй” гэж заасан.

2012 оны 7 дугаар сараас өмнө Япон Улсад гадаад иргэний бүртгэлийн тогтолцоо гэсэн иргэний бүртгэлээс тусдаа тогтолцоо үйлчилж байсан бөгөөд тухайн үед тус улсад ажиллаж, амьдарч буй гадаадын иргэдийн гарын хурууны хээг мөн авдаг байсан. Гэхдээ энэ нь хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхаж буй үйлдэл гэж шүүмжлэгдэх болсноор энэхүү тогтолцоогоо халж Иргэдийн бүртгэлийн суурь хуульд өөрчлөлт оруулж гадаадын иргэдийн бүртгэлийг Япон Улсын иргэдийн нэгэн адилаар бүртгэх болсон байна. Ингэхдээ шаардах мэдээллийн хувьд паспортын дугаар, визний хугацаа гэх мэт нэмэлт мэдээлэл шаардах ч хүний биеийн мэдээлэл, гарын хурууны хээг авахыг цуцалсан байна.

Япон Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 216 дугаар зүйлийн 216.3 дахь хэсэгт “Прокурор, эсхүл шүүхийн цагдаа нь цагдан хоригдох таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан сэжигтний гарын хурууны хээг авч, биеийн өндөр болон жинг хэмжиж, фото зургийг нь авна. Нүцгэлэхээс бусад тохиолдолд шүүгчийн зөвшөөрөл шаардлагагүй” хэмээн заасан байна. Харин эдгээр мэдээллийг ашиглах, хадгалах харилцааг Төр, нийгмийн аюулгүй байдлын зөвлөлийн журмаар батлагдсан “Хурууны болон алганы хээг ашиглах журам”-аар зохицуулах бөгөөд энэ талаар дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй өгүүлэх болно.

3. Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Өмнө дурдсанчлан Япон Улсад гарын хурууны хээний бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо байхгүй ч хүний гарын хурууны хээ, ДНК-ийн мэдээллийг гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдээс авч идэвхтэй ашигладаг юм. Япон Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд сэжигтний гарын хурууны хээ, биеийн мэдээллийг ашиглах талаар нарийвчлан зохицуулаагүй ч Төр, нийгмийн аюулгүй байдлын зөвлөлөөс 1996 онд батлсан “Гарын хурууны хээ болон алганы хээг ашиглах журам”-аар зохицуулж байна.

Токио хотын цагдаагийн газар, засаг захиргааны нэгж бүр дэх цагдаагийн газрын гэмт хэрэг мөрдөн шалгах ажлыг хариуцсан хэлтсийн дарга нь баривчлагдсан сэжигтний гарын хурууны хээ, алганы хээг авч, бүртгэл хөтлөх ёстой. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд зааснаар цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан сэжигтнээс гарын хурууны хээ авахаар заасан ч журамд зааснаар шаардлагатай гэж үзвэл цагдан хоригдоогүй сэжигтний гарын хурууны хээг авч болохоор зохицуулсан[143].

Эдгээр гарын хурууны хээний мэдээллийг Цагдаагийн ерөнхий газрын Гэмт хэргийн шинжилгээний албанд нэгтгэж, хадгалдаг бөгөөд цагдаагийн хэлтэст авсан гарын хурууны хээг мужийн цагдаагийн газрын гэмт хэргийн шинжилгээний хэлтэс рүү нэн даруй илгээж мужаас Цагдаагийн ерөнхий газрын шинжилгээний алба руу илгээдэг[144]. Эдгээр ажиллагаа нь бүгд цахим аргаар хийгдэх бөгөөд гэмт хэргийн шинжилгээний алба мэдээллийн аюулгүй байдал, ашиглалтыг хариуцах үүрэгтэй.

[142] Гадаад улсын иргэн гэж Япон Улсын харьялалгүй этгээдийг хэлнэ. “Цагаачлалын хяналт, дүрвэгсдийг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль” 2.2 зүйл.

[143] “Гарын гарын хурууны хээ болон алганы хээг ашиглах журам” 3 дугаар зүйл.

[144] “Гарын гарын хурууны хээ болон алганы хээг ашиглах журам” 4, 5 дугаар зүйл.

Мэдээллийн хадгалалтын хувьд дээр дурдсанчлан шинжилгээний алба хадгалах бөгөөд хоёр тохиолдолд мэдээллийн сангаас тухайн этгээдийн гарын хурууны хээний мэдээллийг устгана. Үүнд тухайн гарын хурууны хээний мэдээллээ өгсөн сэжигтэн нас барсан болон гарын хурууны хээг хадгалах шаардлагагүй болсон тохиолдол хамаарна. Хоёр дахь буюу гарын хурууны хээг хадгалах шаардлагагүй болсон гэдэг нь тухайн хэрэгт сэжиглэгдсэн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдоогүй, гэм буруугүй нь тогтоогдсон тохиолдолд тухайн мэдээллийг устгах ёстой[145] байдаг.

Мөн шинжилгээний албанд хадгалагдаж буй мэдээллийг гэмт хэрэг илрүүлэх, бүртгэхээс бусад зорилгоор, бусад байгууллагад дамжуулахыг хориглодог.

Япон Улсын хувьд гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоогүй, гэмт хэрэг илрүүлэх ажиллагаанд л идэвхтэй ашигладаг улс юм. Хэдийгээр биохэмжүүрт мэдээлэл ашиглах нь иргэд, хуулийн этгээд хооронд өдөр тутмын ажиллагаа болсон ч төрийн байгууллагын зүгээс аль болох иргэдийн гарын хурууны хээг авч ашиглахыг зөвшөөрдөггүй байна. Өөрөөр хэлбэл хүний гарын хурууны хээ бол хувь хүний маш чухал мэдээлэл бөгөөд хэн нэгэн этгээд түүний гарын хурууны хээг хувилах зэрэг асуудал үүсгэх боломжтой байдаг.

Иймд Япон Улсын хувьд тодорхой тохиолдолд л хүний гарын хурууны хээг авах, түүнийг яаж ашиглах талаар тус бүрийн хуульд заасан бөгөөд түүнээс өөр аргаар авах, ашиглахыг хориглодог юм. Нөгөө талаараа гарын хурууны хээнд шинжилгээ хийх технологиороо дэлхийд тэргүүлэгч улсын хувьд аливаа байгалийн гамшиг, гэнэтийн ослын улмаас олноор хүний амь эрсэдсэн тохиолдолд гарын хурууны хээг авч хэн байсныг нь тогтоох ажиллагаа сүүлийн үед хийгдэж байна.

Г. КАНАД УЛС

Канад Улсын хувьд иргэдийн гарын хурууны нэгдсэн бүртгэл явуулдаггүй боловч 2001 оны 9 сарын 11-ний террорист халдлагаас үүдэн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор мөн АНУ-ын шахалтын дагуу[146] гадаад иргэдийн гарын хурууны бүртгэлийг аль болох бүртгэх, хуулийн хүрээнд зарим тохиолдолд ашиглах зохицуулалтыг бий болгохыг зорьж буй онцлогтой орон бөгөөд энэ хүрээнд дараах зохицуулалтуудыг хэрэгжүүлж байна.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

Канад Улсад иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдөл буюу гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоог ашигладаггүй. Тус улс 2013 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс эхлэн электрон паспорт ашиглаж эхэлсэн боловч биохэмжүүрт өгөгдлийг зөвхөн дижитал зургаар хязгаарлаж[147] иргэдийн гарын хурууны хээг нэгдсэн байдлаар бүртгэхээс татгалзсан.

Канад Улсад иргэдийн гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоо байхгүй боловч төрөөс иргэдийн, ялангуяа гадаад иргэдийн гарын хурууны хээг бүртгэх шаардлагыг хэд хэдэн хөтөлбөр, арга хэмжээгээр хэрэгжүүлдэг.

Тухайлбал, Канадын Иргэний харьяалал, цагаачлалын газар нь 1993 оноос эхлэн дүрвэгсэд, хоригдож буй этгээд, Канадаас албадан гаргаж буй гадаадын иргэдээс гарын хурууны хээ авч эхэлсэн байна. Мөн Канадын Нисэхийн аюулгүй

[145] "Гарын гарын хурууны хээ болон алганы хээг ашиглах журам" 5.3.2 дугаар зүйл.

[146] Bijon Roy, A Case Against Biometric National Identification Systems (NIDS): "Trading-Off" Privacy Without Getting Security, Windsor Review of Legal and Social Issues, 2005.

[147] Канадын Пассортын тухай дүрэмд 2004, 2013 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүдээр био хэмжүүрийн өгөгдлүүдээс зөвхөн нүүр таниулах аргыг ашиглах зорилгоор дижитал зургийн өгөгдлийг ашиглах зохицуулалтыг тусгасан байна. http://www.gazette.gc.ca

байдлын алба 2006 оноос эхлэн томоохон онгоцны буудлуудын аюулгүйн бүсэд ажиллаж ажилчдаасаа гарын хурууны хээ авах, нүдний торлог бүрхэвч таниулах арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. Тус албанаас мөн жуулчдад зориулан нүдний торлог бүрхүүлээр таних зорилго бүхий NEXUS, CANPASS гэсэн хоёр системийг ажиллуулдаг. Эдгээр нь сайн дурын үндсэн дээр Канадад тогтмол нэвтрэх шаардлагатай хүмүүст санал болгодог төлбөртэй үйлчилгээ бөгөөд жил тутам нүдний торлог бүрхүүлийн өгөгдлийг шинэчлэн уншуулж, баталгаажуулснаар бусад үед хилээр нэвтрэхдээ ганц үйлдлээр өөрийгөө баталснаар түргэн шуурхай нэвтрэх боломжтой болдог үндсэн зарчим бүхий систем юм.

Харин 2006 оноос Канадад түр оршин суух, ажиллах, суралцах гадаадын иргэдийн гарын хурууны хээг бүртгэх асуудлыг авч үзэж, Иргэний харьяалал, цагаачлалын газар Хилийн үйлчилгээний газартай хамтран судалгаа, шинжилгээ хийсний үндсэн дээр 2013 оноос эхлэн нэр бүхий орнуудаас Канадад түр оршин суух, ажиллах, суралцахаар ирэх иргэдийн гарын хурууны хээг бүртгэх зорилгоор Түр оршин суугчийн био-хэмжүүрийн хөтөлбөрийг /Temprorary Resident Biometrics Project[148]/ эхлүүлсэн байна. Тус хөтөлбөрийг “Цагаачлал, дүрвэлтийн хамгаалалтын тухай” хууль болон “Канадын цагаачлалын системийг хамгаалах тухай” хуулиар тус тус зохицуулна.

Түр оршин суугчийн био-хэмжүүрт хөтөлбөр – TRBP

Технологийн өндөр хөгжлийг ашиглан хүнийг тодорхойлох баримт бичгийг хуурамчаар хийх боломж нэмэгдэж байгаа нь цагаачлалын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, албан хаагчдад хүндрэл учруулж, хүний хувийн байдлыг зөвхөн тухайн хүний бичиг баримт, мэдээллээр тодорхойлох боломжгүй болж байгаа тул цагаачлалын шалгалтын системийг сайжруулах зорилгоор Канадын иргэний харьяалал, цагаачлалын газар, Хилийн үйлчилгээний газар хамтран Канад Улсын үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх, гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй этгээдийг илрүүлэх, түүнээс сэргийлэх, мөн хууль ёсны зорилгоор хил нэвтрэгчдийн хил нэвтрэх ажиллагааг хөнгөвчлөх зорилгоор анх тус хөтөлбөрийг эхлүүлсэн байна.[149]

Канадад түр оршин суух зарим орны иргэдийн биохэмжүүрт мэдээллийг авах, түүнийг ашиглах тухай зохицуулалтыг бий болгосноор цагаачлалаас үүдэн гардаг сөрөг асуудлыг багасгана гэж үзсэнээр “Канадын цагаачлалын системийг хамгаалах тухай” хуулийг 2012 онд баталжээ. Тус хуулиар нэр бүхий орнуудын иргэдээс Канадад түр оршин суух, ажиллах, суралцах өргөдөл гаргах үед биохэмжүүрт мэдээлэл буюу зураг, гарын хурууны хээг бүртгэх эрхийг Засгийн газарт олгосон байна. Энэ нь өргөдлийг шийдвэрлэх болон хилээр нэвтрэх аль ч үед Иргэний харьяалал, цагаачлалын газар болон Хилийн үйлчилгээний газраас тухайн этгээдийг зөв таних боломж олгох аж.

Тус хөтөлбөрийн зардал болон ашгийг тооцож үзээд хөтөлбөр нь түр оршин суугчийн талаарх зохицуулалтын нэгдсэн, аюулгүй байдлыг сайжруулахын зэрэгцээ 10 жилийн хугацаанд 106 сая долларын цэвэр ашигтай гэж үзсэн байна. Энэ үзүүлэлтийг хэрэгжилтийн зардал болон биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх үед авах төлбөр, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд гарч болзошгүй байсан эрсдэл буюу цагаачлалын тухай хууль тогтоомжийн зөрчил, гэмт хэргийн тоо зэргийг харгалзан тогтоожээ.

Канадын Иргэний харьяалал, цагаачлалын газраас тус хөтөлбөрийг

[148] http://www.cic.gc.ca

[149] http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-12-08/html/reg2-eng.html

хэрэгжүүлэхдээ Хилийн үйлчилгээний газар, Хатан хааны морьт цагдаагийн газар, Хувийн нууцлалыг хамгаалах комиссаруудын албатай хамтран ажиллах юм.

Хөтөлбөрийг албан ёсоор хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө 2006 оны 10 дугаар сараас 2007 оны 4 дүгээр сар хүртэл нийт 6 сарын хугацаанд туршилт хийсэн бөгөөд энэ хугацаанд хуурамч бичиг баримт бүрдүүлсэн, нэг хүн хоёр нэрээр, хоёр өөр өргөдөл мэдүүлсэн зэрэг зөрчлийг илрүүлсэн байна.

Нэр бүхий орны иргэд Канадад түр оршин суух, ажиллах, суралцах өргөдөл гаргахдаа гарын хурууны хээ болон зургаа системд бүртгүүлэх бөгөөд энэ мэдээлэл цагдаагийн газарт очно. Гарын хурууны хээг цагдаагийн газар хадгалахын зэрэгцээ визний шийдвэр гаргахаас өмнө хоригдож байсан, дүрвэлттэй холбоотой зөрчил гаргаж байсан хүмүүсийн гарын хурууны хээтэй тулгах үүрэгтэй. Дараа нь тухайн этгээдийг хил нэвтрэх үед хилийн үйлчилгээний ажилтан дижитал фото зургийг харьцуулах замаар тухайн этгээд өөрөө мөн эсэхийг шалгана. Тухайн этгээд мөн эсэхэд эргэлзэх асуудал гарсан тохиолдолд мөн гарын хурууны хээг тулгах эрхтэй. Тус зохицуулалт зөвхөн дараах орнуудын иргэдэд хамаарна. Үүнд:

- Афганистан, Албани, Алжир, Бангладеш, Бирм, Камбож, Колумби, Конго, Египет, Эритри, Гайти, Иран, Ирак, Ямайка, Йордан, Лаос, Ливан, Ливи, Нигери, Пакистан, Саудын Араб, Сомали, Өмнөд Судан, Шри Ланк, Судан, Сири, Тунис, Вьетнам, Йемен

Энэхүү жагсаалтыг 2011 онд Иргэний харьяалал, цагаачлалын газар, Нийтийн аюулгүй байдлын алба, Хилийн үйлчилгээний газар, Хатан хааны морьт цагдаагийн газар, Тагнуулын газар зэрэгтэй хамтран ажиллаж, Гадаад харилцаа, олон улсын худалдааны яамтай зөвшилцсөний үндсэн дээр тогтоосон байна. Улсуудыг сонгохдоо хуурамч бүрдүүлэлт хийсэн иргэдийн тоо, бичиг баримтын зөрчил гаргасан байдал, түр оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан тоо зэрэг олон төрлийн үзүүлэлтийг харгалзжээ.[150]

Гэхдээ 14 наснаас доош болон 79 наснаас дээш насны хүмүүст тус шаардлага хамаарахгүй. Мөн төрийн айлчлал, дипломат албаны шугамаар явах хүмүүст хамаарахгүй.

Тухайн этгээд биохэмжүүрт бүртгэл хийх газар өөрийн биеэр очих, боломжит бүх гарын хурууны хээг өгөх, зураг авахуулах үүрэгтэй. Гарын хурууны хээ өгөхөд буюу хэмжүүр хийлгэхэд 85 доллар төлдөг бөгөөд хувийн зорилгоос бусад тохиолдол буюу тамирчин, дасгалжуулагч, Канад Улсад зохиогдож буй хурал, олон улсын арга хэмжээнд оролцогсод зэрэг олон тохиолдолд төлбөр төлөх шаардлагагүй байна.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Канад Улс иргэдийн гарын хурууны хээний нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоогүй учраас энэ талаар тусгайлсан зохицуулалтгүй боловч гарын хурууны хээ, дижитал зураг зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлүүд нь хувь хүний мэдээлэлд хамаарах тул “Хувь хүний мэдээллийн хамгаалалт, электрон баримт бичгийн тухай” хууль, “Хувийн нууцлалын тухай” хуулийн хүрээнд бүртгэлийг хэрэгжүүлнэ.

Хувь хүний мэдээллийн хамгаалалт, электрон баримт бичгийн тухай хууль нь хувийн салбарт бизнесийн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор хувь хүмүүсээс авч буй мэдээллийг хамгаалах тухай зохицуулсан байдаг.

Ерөнхий 3 зарчмыг тусгасан. Үүнд:

- Хувь хүний зөвшөөрөлд үндэслэх;

[150] Гадаад худалдааны бодлого, аялал жуулчлалын ашиг сонирхол, тухайн орны биометрик хэмжүүрийн нөхцөл байдал зэргийг мөн гол үзүүлэлт болгосон байна.

- Зөвхөн зүй ёсны шаардлагад үндэслэн хувь хүний мэдээллийг бүртгэх, ашиглах, дамжуулах, эдгээрийг аль болох хязгаарлах;
- Мэдээллийн аюулгүй байдлыг зохих түвшинд хангах хамаарна.

Хамгийн гол нь хувь хүний мэдээллийг цуглуулах, авах болсон шалтгаан нь нээлттэй, ил тод байх зарчмыг баримтална.[151] Хувь хүний мэдээллийн тухай хуульд тусгагдсан зарчим, хязгаарлалтууд биохэмжүүрт өгөгдлийн мэдээлэлд мөн адил хамаарах юм.[152]

Энэ асуудлыг хянах үндсэн чиг үүргийг Хувийн нууцлалыг хамгаалах комиссарын алба гүйцэтгэж байна. Хувийн нууцлалыг хамгаалах комиссарын алба нь Канадад аливаа биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглах тухай санал санаачлага, тухайлбал түр оршин суух гадаадын иргэдийн гарын хурууны хээг бүртгэх тухай хөтөлбөр зэрэгт тухай бүрд санал хүргүүлж, зөвлөмж, дүгнэлт гаргах, хэрэгжүүлэгч байгууллагатай хамтран ажиллах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг.

Дүрвэгсэд, түр оршин суугч, гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдийн гарын хурууны хээг Хатан хааны морьт цагдаагийн газрын *RTID / Real Time Identification/* системд хадгалагдах бөгөөд хадгалах, ашиглах, устгах асуудал тус бүр нь холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулагдана.

Түр оршин суугчийн биохэмжүүрийн хөтөлбөрийн хүрээнд гарын хурууны хээний бүртгэл явуулахдаа Цагаачлал, дүрвэлтийн хамгаалалтын тухай хуулийн дагуу хэрэгжүүлнэ.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

Түр оршин суугчийн гарын хурууны хээ болон бусад мэдээллийг дамжуулах, ашиглах талаар Иргэний харьяалал, цагаачлалын газар, Хатан хааны морьт цагдаагийн газар, Хилийн үйлчилгээний газрууд харилцан ойлголцлын санамж бичигт гарын үсэг зурсан байдаг.[153] Гэхдээ энэхүү үйл ажиллагаа нь хуулийн хүрээнд, Хувь хүний нууцын тухай хууль, Үндсэн хуулийн Эрх чөлөө болон эрхийн бүлгийн[154] хүрээнд л явагдах юм.

Түр оршин суух гадаадын иргэдээс авсан гарын хурууны хээ нь цагдаагийн газарт хадгалагдах бөгөөд бусад хууль сахиулах байгууллагаас хуульд заасан зорилгоор гарын хурууны хээ таарч буй эсэхийг шалгуулах боломжтой.[155] Гарын хурууны хээ таарсан тохиолдолд цагдаагийн газар түүнийг ашиглах, эсвэл бусад хууль хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагад өгч болно. Ингэхдээ тэдэнд шууд нэвтрэх эрх олгохгүй, таарах гарын хурууны хээний тохиолдол гарсан үед л зөвхөн тухайн хээнд нэвтрэх эрхийг олгоно. Нэр, төрсөн он сар өдөр зэрэг бусад төрлийн мэдээллийг ашиглан гарын хурууны хээний мэдээллийн санд нэвтрэх боломжгүй байна.

Д. ЕВРОПЫН ХОЛБОО

Энэ судалгааны хүрээнд Европын Холбооны[156] зохицуулалтыг судлах үндэслэл

[151] http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-12-08/html/reg2-eng.html

[152] http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/biometrics-trial.pdf

[153] http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-12-08/html/reg2-eng.html

[154] *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

[155] Тухайлбал, нас барсан иргэнийг таних зорилгоор.

[156] Европын Холбоо нь 28 гишүүн улс, 23 албан ёсны хэлтэй бүс нутгийн хамтын нийгэмлэг юм. Европын Холбооны иргэдээс сонгогдсон гишүүд бүхий Европын Парламент, тус холбооны гишүүн улсуудын үндэсний засгийн газрын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн Европын Зөвлөл нь Холбооны хэмжээнд бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний чөлөөт хөдөлгөөнийг хангах зорилгоор эрх зүйн баримт бичиг батлан гаргадаг бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангах ажлыг Европын Комисс болон Европын шүүх хариуцдаг (Эх сурвалж:http://europa.eu/about-eu/index_en.htm. Хамгийн сүүлд 2014 оны 05 дугаар сарын 14-ний

нь мэдээллийн нууцлалыг хүний үндсэн эрх хэмээн үзэж эрх зүйн хамгаалалтыг бий болгосон явдал болно. Мөн Энэтхэг зэрэг мэдээллийн технологийн өндөр хөгжилтэй орнууд биохэмжүүрт өгөгдөлд суурилсан иргэний бүртгэлийн тогтолцоонд шилжихийн тулд Европын Холбооны зохицуулалтыг харгалзах нь зүйтэй гэж үзэх хандлага байна.[157]

Хүний биеийн биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглахад хувийн мэдээллийг хамгаалах талаар Европын Холбооны хэмжээнд хэд хэдэн баримт бичиг байдаг. Тэдгээрийг дурдвал, Хувийн мэдээллийг боловсруулах, хувийн мэдээллийн чөлөөт хөдөлгөөний явцад хувь хүнийг хамгаалах тухай 1995 оны 46 тоот Европын Парламент, Европын Зөвлөлийн удирдамж (товчоор "*Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж*" /Data Protection Directive/ гэж нэрлэдэг), Цахим харилцаа холбооны салбарт хувийн мэдээллийг боловсруулах, хувийн нууцыг хамгаалах тухай Европын Парламент, Европын Зөвлөлийн 2002 оны 58 тоот удирдамж, 1995 оны 46 тоот удирдамжийн дагуу гуравдагч улсад хувийн мэдээллийг шилжүүлэх гэрээний стандарт заалтын тухай Европын Комиссын 2001 оны 497 дугаар шийдвэр, тус шийдвэрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2004 оны Европын Комиссын 915 дугаар шийдвэр, Европын Холбооны гишүүн орнуудын байгууллагуудаас хувийн мэдээллийг боловсруулах, хувийн мэдээллийн чөлөөт хөдөлгөөний тухай Европын Парламент, Европын Зөвлөлийн 2001 оны журам (regulation) болно. Мөн үүнд Европын Хүний эрхийн конвенц (тэр дундаа конвенцийн 8 дугаар зүйл)[158] багтана.

Эдгээрээс хамгийн их ач холбогдолтой нь буюу суурь зохицуулалт нь Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж юм. Удирдамжийн удиртгал хэсэгт *хувийн нууцын эрх бол Европын Холбооны бус нутгийн хэмжээнд болон Европын хамтын нийгэмлэгийн ерөнхий зарчмын хүрээнд иргэдийн үндсэн эрх мөн* гэж зааснаараа өндөр түвшинд хувийн мэдээллийг хамгаалахыг зорьсон гэж үзэх үндэслэлтэй. 1980-аад оны эхээр Европын Холбооны ихэнх улсын хооронд мэдээллийн нууцлалын талаар төдийлөн ялгаа гардаггүй байсан боловч 1980-аад оны сүүл үеэр мэдээллийн нууцлалыг хамгаалах хангалттай эрх зүйн зохицуулалт байгаагүйн улмаас, тухайлбал, Франц, Итали, Бельги улсууд руу хувийн мэдээлэл дамжуулахад саад учирч эхэлсэн байна. Энэ мэт гишүүн улсуудын хооронд үүсэж буй хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэх, хувийн нууцыг хамгаалах эрх бүхий ажилтнуудын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, бүс нутгийн хүрээнд хувийн нууцын хамгаалалтыг уялдуулах зорилгоор Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамжийг баталжээ.[159] Энэхүү баримт бичиг нь Европын Холбооны хүрээнд хувийн мэдээллийг боловсруулах эрх зүйн орчныг бий болгосон. Мөн нөгөө талаас тус бүс нутгийн хэмжээнд хүний эрх, хувийн нууцыг хамгаалах эрх зүйн хамгаалалтын бүрэлдэхүүн хэсэгт албан ёсоор тооцогддог.

1. Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, үндсэн зохицуулалт

Удирдамжаар Холбооны гишүүн улсуудад 3 үндсэн шаардлага тавьсан нь

өдөр зочилсон).

157 Caroline, E. McKenna. India's challenge: Preserving privacy rights while implementing an effective national identification system. 38 Brooklyn J. Int'l L.729. (https://litigationessentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&docid=38+Brooklyn+J.+Int%27l+L.+729&srctype=smi&srcid=3B15&key=383f0b440741c279cc72069c51a0b513).

158 Конвенцийн 8 дугаар зүйлд *"Хүн бүр хувийн болон гэр бүлийн амьдрал, гэр орон, түүнтэй дүйцэхүйц зүйлээ хүндэтгүүлэх эрхтэй; хуульд заасны дагуу, үндэсний аюулгүй байдал, ардчилсан нийгмийн хэрэгцээ шаардлага, нийтийн амгалан тайван байдал, улс орны эдийн засгийн сайн сайхан байдал, ёс суртахуун, эрүүл мэнд, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалахаас бусад тохиолдолд төрийн байгууллагаас энэхүү эрхэд халдаж болохгүй."* гэж заасан.

159 ILMR Editors. International Data Privacy Laws and the Protectors of Privacy. p.178

нэгдүгээрт, нийтийн болон хувийн салбарт хууль батлах[160]; хоёрдугаарт, удирдамжийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага байгуулах[161]; гуравдугаарт, Холбооны стандартад нийцсэн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомжтой гишүүн бус улсуудтай хамтран ажиллах бололцоог хангах[162] юм.

А. Нэр томьёоны тодорхойлолт

"Хувийн мэдээлэл" нь хувь хүн (мэдээллийн эзэн этгээд)-ийг таних буюу таних боломжтой мэдээлэл байх ба танигдаж болох этгээд нь шууд болон шууд бусаар, тэр дундаа хувийн дугаар, эсхүл нэг буюу хэд хэдэн бие махбодийн, сэтгэцийн, эдийн засгийн, соёлын ялгах шинж тэмдэг бүхий хүчин зүйлсийн тусламжтайгаар танихуйц этгээд байна.[163] Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт мэдээлэл нь эзэн этгээдийнхээ хэн болох талаар мэдээлэл өгдөг тул хувийн мэдээлэлд тооцогдоно.

"Хувийн мэдээллийг боловсруулах" гэж цуглуулах, бүртгэх, зохион байгуулах, хадгалах, хувирган өөрчлөх буюу өөрчлөх, сэргээн засварлах, зөвлөлдөх, ашиглах, задруулах, дамжуулах, түгээх, өөр бусад аргаар хандах боломжтой болгох, дараалуулах буюу холбох, саад хийх, арилгах буюу устгах зэргээр автомат эсэхээс үл хамааран хувийн мэдээлэл дээр гүйцэтгэх нэг буюу бүлэг үйл ажиллагааг ойлгоно.[164] Хувийн мэдээллийг зөвхөн эзэн этгээдийн илэрхий зөвшөөрлийн үндсэн дээр боловсруулна.[165]

"*Хяналт тогтоогч"* нь хувийн мэдээлэл боловсруулах зорилго, арга замыг бие даан, эсхүл бусадтай хамтран тодорхойлох хувь хүн, хуулийн этгээд, нийтийн байгууллага, агентлаг, бусад байгууллага байна. Мэдээллийг боловсруулах зорилго, арга замыг үндэсний болон Холбооны хууль тогтоомжоор тодорхойлно. Хяналт тогтоогч, түүний ажлын байранд тавигдах тусгай шаардлагыг үндэсний эсхүл Холбооны хууль тогтоомжоор тогтоож болно.[166]

"*Боловсруулагч"* гэж хяналт тогтоогчийн нэрийн өмнөөс хувийн мэдээллийг боловсруулах хувь хүн, хуулийн этгээд, нийтийн байгууллага, агентлаг, бусад байгууллага байна.[167]

"Мэдээллийн эзэн этгээдийн зөвшөөрөл" гэж өөртэй нь холбоотой хувийн мэдээллийг боловсруулах тухай зөвшөөрлийг чөлөөт хүсэл зоригийн үндсэн дээр тодорхой, мэдэгдэхүйц байдлаар илэрхийлсэн илэрхийллийг хэлнэ.[168]

Б. Хувийн мэдээллийг ашиглахад баримтлах зарчим

Удирдамжид 5 зарчмыг тодорхойлсон байна. Үүнд:

1) Шударга, хууль ёсны байх- Хувийн мэдээллийг шударгаар, хууль ёсоор боловсруулна. Хууль ёсны байх шаардлага нь тодорхой боловч шударга байх шаардлага тусгагдаагүй. Үүний улмаас зарим улс оронд шударга байх шаардлагыг тодорхойлох талаар арга хэмжээ авсан байхад заримд нь мэдээлэл хамгаалах эрх бүхий байгууллагуудын мэдэлд үлдээсэн байдаг.[169]

---

160 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг.

161 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 28 дугаар зүйл.

162 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 29 дүгээр зүйл.

163 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 2 дугаар зүйлийн 2(a) хэсэг.

164 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 2 дугаар зүйлийн 2(b) хэсэг.

165 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 7 дугаар зүйлийн 7(a) хэсэг.

166 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 2 дугаар зүйлийн 2(d) хэсэг.

167 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 2 дугаар зүйлийн 2(e) хэсэг.

168 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 2 дугаар зүйлийн 2(h) хэсэг.

169 Douwe Korff, *Data Protection Laws in the European Union* (Richard Hagle ed., Federation of European Directand Interactive Marketing and The Direct Marketing Association 2005). p.37-38.

2) Зорилго хязгаарлагдмал байх- Хувийн мэдээллийг тодорхой, илэрхий, хууль ёсны зорилгоор цуглуулах ба энэхүү зорилготой нийцэхгүй аргаар боловсруулахыг хориглоно.[170]

3) Хамааралтай байх- Хувийн мэдээлэл нь цуглуулах, улмаар боловсруулах зорилгоосоо хэтрээгүй, тухайн зорилгод холбоо, хамааралтай байна.[171]

4) Үнэн зөв байх- Хувийн мэдээлэл нь үнэн зөв, хэрэгцээ шаардлагатай байж, тодорхой хугацаанд хадгалагдах ба мэдээлэл ташаа, бүрэн бус байх тохиолдолд мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах зорилгыг харгалзан устгах буюу засаж залруулах алхмыг тухай бүрд хангана.[172]

5) Хугацаа хязгаарлагдмал байх- Хувийн мэдээлэл нь мэдээллийн эзэн этгээдийг таних /тогтоох/-ыг зөвшөөрсөн хэлбэрээр мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах зорилгод шаардлагатайгаас ихгүй хугацаагаар хадгална.

Удирдамжид "эмзэг" гэж тооцогдох зарим хувийн мэдээлэл (sensitive data)-д давхар хамгаалалт тогтоосон байна. "Эмзэг" мэдээлэлд арьс өнгө болон угсаатны гарал, улс төрийн үзэл бодол, шашны болон философийн үзэл баримтлал, худалдааны-эвлэл, холбооны гишүүнчлэлийг илэрхийлэх мэдээлэл, эрүүл мэнд болон бэлгийн амьдралтай холбоотой мэдээлэл хамаарна.[173] Эдгээр мэдээллийг дор дурдсан онцгой тохиолдлоос бусад үед боловсруулахыг хориглосон. Үүнд:

i. мэдээллийн эзэн этгээд мэдээллийг боловсруулах талаар илэрхий зөвшөөрөл өгсөн;

ii. хөдөлмөрийн эрх зүйн салбарт хяналт тогтоогчийн тусгайлан тогтоосон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгод зайлшгүй шаардлагатай;

iii. мэдээллийн эзэн этгээд нь зөвшөөрөл өгөх эрх зүйн чадамжгүй бөгөөд мэдээллийн эзэн этгээдийн болон өөр бусад этгээдийн амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай;

iv. улс төр, философи, шашин, худалдааны нэгдлийн зорилго бүхий сан, холбоо, бусад ашгийн төлөө бус байгууллагаас гаргасан зохих ёсны баталгаатайгаар тэдгээрийн хууль ёсны үйл ажиллагааны явцад болон энэхүү зорилготой холбоотойгоор эдгээр байгууллагатай зүй ёсны харилцаатай байгууллагын гишүүд буюу бусад этгээдийн зүгээс боловсруулалт хийх болон мэдээллийн эзэн этгээдийн зөвшөөрөлгүйгээр гуравдагч этгээдэд мэдээллийг задруулахгүй байх гэсэн нөхцөлүүдээр мэдээллийг боловсруулж байгаа тохиолдол хамаарна.[174]

В. Хяналт тавих байгууллага

Гишүүн улс бүр өөрийн нутаг дэвсгэрт Удирдамжийн дагуу батлагдсан зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх нэг буюу хэд хэдэн хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагатай байх ба тэдгээр байгууллага нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хараат бус байх баталгаагаар хангагдсан байна.[175] Тэдгээр байгууллага нь дараах эрх хэмжээтэй байна. Үүнд:

1. хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бүх мэдээлэлтэй танилцаж, мөрдөн шалгах;

2. үйл ажиллагаа явагдаж эхлэхээс өмнө дүгнэлт хүргүүлэх, боловсруулалтад хориг тавих, мэдээлэлд саад тавих, арилгах буюу устгах талаар тушаал өгөх зэргээр

[170] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 6 дугаар зүйлийн 6(1)(b) дэх хэсэг.

[171] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 6 дугаар зүйлийн 6(1)(c) дэх хэсэг.

[172] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 6 дугаар зүйлийн 6(1)(d) дэх хэсэг.

[173] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг.

[174] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэг.

[175] Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

үр нөлөөтэйгөөр урьдчилан сэргийлэх;

3. Удирдамжийн дагуу батлагдсан үндэсний хууль тогтоомжийг зөрчсөнтэй холбоотой процессын ажиллагаанд оролцох, зөрчсөн талаар шүүхэд өргөдөл гаргах хамаарна.[176]

Үйл ажиллагааны тайлангаа тухай бүрд нь гаргах бөгөөд олон нийтэд нээлттэй байна.[177] Гишүүн улсууд дахь хяналтын чиг үүрэг бүхий албан тушаалтныг Люксембург улсад Засгийн газраас санал гаргасны үндсэн дээр төрийн тэргүүнээс, Их Британи улсад мөн Засгийн газрын санаачилгаар Хатан хаан, Дани, Нидерланд улсуудад Хууль зүйн сайд тус тус томилдог байна. Франц Улсад парламентын хоёр танхимын төлөөлөгчид болон Нийгэм, Эдийн засгийн Зөвлөлийн гишүүд, Төрийн Зөвлөл, Хяналтын шатны шүүх, Аудиторын шүүх, Засгийн газраас томилогддог. Португали улсад ихэнх гишүүдийг Парламентаас томилдог бол үлдсэн гишүүдийг Шүүхийн Дээд Зөвлөл, Прокурорын газар, Засгийн газраас томилдог.[178] Их Британи Улсад энэ асуудлыг хариуцсан Хууль зүйн яамнаас санхүүжиж Парламентын өмнө үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг хараат бус зохицуулагч байгууллага болох Мэдээллийн комиссарын газар (the Information Commissioner Office) байдаг. Тус байгууллага энд судлан буй Удирдамжид нийцүүлэн батлан гаргасан 1998 оны Мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг.[179]

Г. Зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх баталгаа

Хувь хүний мэдээллийг зүй бусаар авсан, ашигласан тохиолдолд зөрчигдсөн эрхийг сэргээх эрх зүйн хамгаалалт (шүүхэд хандах, нөхөн төлбөр авах)-ыг үндэсний хууль тогтоомжоор бий болгохыг үүрэг болгосон байна..

Ийнхүү Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт (Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж) нь биохэмжүүрт өгөгдлийг “хүний хувийн мэдээлэл” гэж үзэж, энэ нь хүний үндсэн эрхийг хөндөж байдаг гэдгийг баталгаажуулж эрх зүйн хамгаалалт тогтооход чиглэсэн байна.

Энэ дагуу Европын холбоо биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглах тохиолдолд үндэсний хэмжээний санд төвлөрүүлэхийн эсрэг байна.

2. Европын Хүний эрхийн шүүхийн[180] шийдвэр

Европын Хүний эрхийн шүүх гарын хурууны хээг бүртгэх, ашиглах, хадгалахтай холбоотой нэгэн чухал шийдвэрийг гаргасныг энд цухас дурдъя. Учир нь энэ шүүхийн шийдвэр олон нийтийн эрх ашиг болон хувь хүний эрхийг хангах асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулах шаардлагатай гэдгийг хөнджээ.

Гомдол гаргагч М.К нь 1972 онд төрсөн, Парис хотод амьдардаг Франц улсын иргэн бөгөөд 2004, 2005 онуудад номын хулгайн хэрэгт холбогдож 2 удаа мөрдөн шалгагдсан, ийнхүү холбогдох бүрд нь түүний гарын хурууны хээг авсан байна. Эхний удаагийн мөрдөн шалгалтын явцад цагаадсан бол удаах тохиолдолд

---

176 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 28 дугаар зүйлийн 28.3 дахь хэсэг.

177 Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж, 28 дугаар зүйлийн 28.5 дахь хэсэг.

178 Douwe Korff. Report on the Implementation of the EC Directive on Data Protection. July-September 2002, p.192

179 Илүү дэлгэрэнгүйг Мэдээллийн комиссарын газрын албан ёсны цахим хаяг болох http://ico.org.uk-aac харна уу.

180 Европын Хүний эрхийн шүүх (European Court of Human Rights) нь Европын Хүний эрхийн конвенцийн дагуу байгуулагдсан бөгөөд Европын Зөвлөл (European Council) –ийн гишүүн улс тус бүрийн нэг төлөөллөөс, нийт 4 шүүгчээс бүрдэнэ. Европын Зөвлөл нь 1949 онд анх байгуулагдсан, одоогийн байдлаар 47 гишүүн улс, 800 сая гаруй иргэнтэй. 28 гишүүн улстай Европын Холбооноос тусдаа үйл ажиллагаа явуулдаг. Энд дурдан буй Европын Хүний эрхийн шүүх нь Европын Зөвлөлийн байгууллага юм.

мөн яллагдаагүй байна. 2006 онд тэрээр мэдээллийн сангаас хурууныхаа хээг устгуулах тухай хүсэлтийг прокурорт хандаж гаргасан боловч хүсэлтийг хүлээн аваагүй байна. Үүний дараагаар М.К нь 2006 онд Парисын Давж заалдах шатны шүүхэд 2008 онд Хяналтын шатны шүүхэд тус тус гомдол гаргасан боловч мөн л хүлээн зөвшөөрөөгүй байна. Иймд Европын Хүний эрхийн шүүхэд ханджээ. Шүүх ингэж үзсэн байна:

Гарын хурууны хээний өгөгдлийг хадгалах нь мөн чанартаа хүний хувийн нууцын эрхэд халдаж байгаа хэрэг бөгөөд энэ нь гагцхүү эрх зүйн үндэслэлтэй, хуульчлагдсан зорилготой, ардчилсан нийгэмд хэрэгцээ шаардлагатай нөхцөлд зөвшөөрөгдөнө. Тухайн халдлагын эрх зүйн үндэслэл нь 1987 оны 04 дүгээр сарын 08-ны өдрийн тогтоолд заагдсан бөгөөд энэхүү тогтоолын зорилго нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэргийг илрүүлэх зорилготой учраас хууль ёсны байна. Цаашлаад ийм халдлага нь ардчилсан нийгэмд хэрэгцээ шаардлагатай эсэхэд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд мэдээллийн санг зөвтгөх нөхцөл нь хангалттай хатуу чанга байлаа ч энэ нь мэдээллийг цуглуулах, хадгалах нөхцөл гэж үзэх боломжгүй, мэдээллийн сангийн зорилго нь мэдээллийг боломжит дээд хэмжээгээр хадгалах зайлшгүй байдалд хүргэдэг учраас бодит байдалд мэдээллийн эзэн этгээдийн "өөрийнх нь ашиг сонирхлын төлөө хадгалах" гэсэн прокурорын үндэслэл тогтоолын эх бичвэрээс гарч ирэхгүй. Хэрвээ энэ логикийг дагавал Францын бүхий л иргэний гарын хурууны хээг хадгална гэсэн үг бөгөөд энэ нь илт хэтэрсэн, зүй бус үйлдэл юм. Мөн Тогтоолын хүрээ нь бэлгийн, зохион байгуулалттай гэх мэт онц ноцтой гэмт хэргээр хязгаарлагдахгүй, бүх гэмт хэргийг, тэр дундаа хөнгөн гэмт хэргийг ч хамрах боломжтой. Мэдээллийн сан нь яллагдсан, яллагдаагүй гэдгээр нь мэдээллийн эзэн этгээдийг ялгадаггүй. Мэдээллийн хадгалалтын хувьд мэдээллийн сан буй мэдээллээ устгуулах тухай хүсэлт гаргах боломжтой байгаа нь тодорхой, үр нөлөөтэй баталгаа гэж тооцогдохгүй. Тогтоолд заасан 25 жил хадгалагдах хугацаа нь хамгийн дээд биш доод хугацаа байгаа нь мэдээллийг хадгалах хязгааргүй хугацаанд хүргэнэ. Энэ байдал нь хуульчлагдсан зорилгоосоо хэтэрсэн байна. Иймээс Европын Хүний эрхийн конвенцийн 8 дугаар зүйлд заасан " хувь хүн хувийн нууцаа хүндэтгүүлэх эрх"-ийг зөрчсөн байна[181].

Ийнхүү Европын Холбооны түвшинд биохэмжүүрт өгөгдлийг ашиглахад хувь хүний нууцыг хамгаалах эрх зүйн хамгаалалтыг бий болгох, энэ хүрээнд гишүүн орнуудын зохицуулалт харилцан уялдаатай байхад түлхүү анхаарч байна. Гэхдээ энэ нь биохэмжүүрт өгөгдлийн сан бүрдүүлэх асуудлыг эсэргүүцдэг гэсэн үг биш юм. Тухайлбал, төвлөрсөн сан байгуулах санаачилга Холбооны түвшинд гарч байсан. Одоогоор энэ асуудал нэг мөр шийдэгдээгүй, шийдвэр гаргахад бэлэн биш гэдэг үндэслэлээр тодорхой бус хугацаагаар хойшлуулсан хэмээн холбогдох эх сурвалжид дурдсан байна.[182]

Е. Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын эрх зүйн зохицуулалт[183]

Тус улсын Мэдээлэл хамгаалах тухай хуульд (Data Protection Act) тодорхойлсноор "хувийн мэдээлэл" гэдэгт тухайн мэдээллээс дангаар нь эсхүл

[181] http://www.humanrightseurope.org/2013/04/france-fingerprints-decision-breached-human-rights-law. Энэ нь Европын Зөвлөлийн Хүний эрхийн чиглэлээр явуулж буй үйл ажиллагааны талаар мэдээллэх зорилготой цахим хаяг юм.

[182] Angela Liberatore, Balancing Security and Democracy: The Politics of Biometric Identification in the European Union (European Union Working paper, 2005), p.22

[183] Үүнд Англи, Уэльс, Умард Ирланд, Шотландын нэгдмэл эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзэж байгаа болно.

тухайн мэдээлэл болон мэдээлэлд хяналт тогтоогч (the data controller)–ийн эзэмшилд байгаа буюу эзэмшилд орж болзошгүй бусад мэдээллийн тусламжтайгаар амьд хувь хүний хэн болохыг тогтоож чадахуйц мэдээллийг ойлгоно[184] гэж тодорхойлжээ. Энэ дагуу хүний биохэмжүүрт мэдээлэл нь хувийн мэдээлэл бөгөөд биохэмжүүрт мэдээлэлд суурилсан тогтолцоо нь Мэдээлэл хамгаалах тухай хууль тогтоомжийг харгалзан үзэх, тэдгээрт нийцэх шаардлагатай гэсэн үг юм. Тус хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар Европын Холбооны Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамжтай нийцүүлэн мэдээлэл хамгаалах 8 зарчмыг тодорхойлсон байна (1-5 дугаар зарчим үндсэндээ ижил байдлаар хуульчлагдсан). Тэдгээрийг дор дурдвал:

1. Хувийн мэдээллийг шударгаар, хууль ёсны дагуу боловсруулах;

2. Хувийн мэдээллийг зөвхөн нэг буюу хэд хэдэн тусгай болон хууль ёсны зорилгоор олж авах ба тэдгээр зорилготой нийцэхгүй ямарваа нэг байдлаар мэдээллийг цаашид боловсруулахгүй байх;

3. Хувийн мэдээлэл нь боловсруулж буй зорилгоо хангаж чадахуйц, түүнтэй хамааралтай байх бөгөөд зорилгоосоо хэтэрсэн байж болохгүй;

4. Хувийн мэдээлэл нь зүй зохистой, хэрэгцээ шаардлагатай байж, тодорхой хугацаанд хадгалагдах;

5. Хувийн мэдээллийг тодорхой зорилготойгоор боловсруулах, зорилгод шаардагдахаас илүү урт хугацаагаар хадгалахгүй байх;

6. Хувийн мэдээллийг эзэн этгээдийн эрхэнд нийцүүлэн боловсруулах;

7. Хувийн мэдээллийг тохиромжит текникийн болон зохион байгуулалтын арга хэмжээний үндсэн дээр авах /аливаа зөвшөөрөгдөөгүй, хууль бус боловсруулалт, гэнэтийн эрсдэл, устгал, хохирлоос ангид байх/;

8. Мэдээллийн эзэн этгээдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зохих шаардлагыг хангаагүй бол хувийн мэдээллийг Европын Эдийн засгийн бүсээс гадуур улс орон, нутаг дэвсгэрт дамжуулахгүй байх.

Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

Өмнө дурдсан зарчмуудтай нийцүүлэн хувийн мэдээлэл болох гарын хурууны хээг ямар зорилгоор авах талаар дараах хууль тогтоомжоор зохицуулсан байна. Үүнд:

1. 2006 оны Иргэний үнэмлэхийн тухай хууль (Identity Cards Act)-д хувь хүний толгой, мөрний зураг /нүүрний хэсэг багтсан/, гарын үсэг, гарын хурууны хээ, тухайн хүний талаар мэдээлэл өгч чадах бусад биохэмжүүрт мэдээлэл нь Үндэсний үнэмлэхийн бүртгэл (National Identity Register)-бүртгэгдвэл зохих мэдээлэл байна хэмээн заасан.[185] Гэсэн хэдий ч **Үндэсний үнэмлэхийн бүртгэлийг 2011 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдөр олон нийтэд ил тод байдлаар устгасан.** Ийнхүү устгах болсон нь 2010 онд батлагдсан Иргэний баримт бичгийн тухай хууль (Identity Document Act)-аар үндэсний иргэний үнэмлэхийг хэрэглээг зогсоож, Үндэсний Үнэмлэхийн Бүртгэлийг хорьсонтой холбоотой.[186] Иргэний үнэмлэхийн оронд иргэний баримт бичиг (identity document)-ыг хэрэглэхээр болсон. Үүнд гарын хурууны хээ авах шаардлагагүй.

2. 1999 онд батлагдсан Цагаачлал, орогнолын тухай хууль (the Immigration and

[184] Мэдээлэл хамгаалах тухай хууль, 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[185] Иргэний үнэмлэхийн тухай хууль, Хавсралт 1-ийн 2 дахь хэсэг.

[186] https://www.gov.uk/identity-cards-and-new-identity-and-passport-service-suppliers. **Энэ нь ИБУИНВУ-ын төрийн байгууллагуудын нэгдсэн цахим мэдээллийн сан бөгөөд нийт 24 яам, 331 төрийн бусад байгууллагын албан ёсны мэдээлэл байдаг.**

Asylum Act)-ын 141, 142 дугаар зүйлээр цагаачлалын зорилгоор гарын хурууны хээ авах эрхийг хуульчилсан байна. Хуульд “эрх бүхий этгээд” гарын хурууны хээг авах эрхтэй гэж заасан.[187] “Эрх бүхий этгээд” гэдэгт хилийн шалган нэвтрүүлэх албаны мэргэжилтэн, шорон, хорих газрын хяналт, аюулгүй байдал хариуцсан ажилтан, цагдаагийн ажилтан, (Дотоод хэргийн асуудал хариуцсан) Засгийн газрын сайдаас эрх олгосон этгээд, засан хүмүүжүүлэх байгууллагын гэрээний дагуу гэрээлэгчийн үүргийн гүйцэтгэлтэй холбоотойгоор гэрээлэгч хөлслөн ажиллуулж байгаа этгээд байна.[188] Энэ хуулийн дагуу гарын хурууны хээг хадгалах хугацааг Засгийн газрын сайд тогтоох ба тогтоогоогүй тохиолдолд 10 жил байна.[189]

3. Мөн гэмт хэргийг мөрдөн шалгахтай холбоотойгоор гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг цагдаагийн байгууллагаас авдаг. Ингэхдээ үндэсний гарын хурууны хээний мэдээллийн сан болох IDEN1-д хадгалагдаж байгаа биохэмжүүрт өгөгдлийг цахим байдлаар хувилж авдаг байна.

3. Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, нууцлалт

Цагдан сэргийлэх, гэмт хэргийн нотлох баримтын тухай хууль (The Police and Criminal Evidence Act)-аар гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг[190] авах, хадгалах цагдаагийн эрх хэмжээг заасан. Хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар гэмт хэргийн мөрдөн байцаалттай холбогдуулан хүний гарын хурууны хээ, дээжийг авсан бөгөөд тухайн гэмт хэрэгт холбогдолтой нь тодорхой болсон бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дууссаны дараа устгана, гэмт хэрэгт холбогдолгүй нь тогтоогдсон бол тийнхүү авсан зорилго гүйцэлдмэгц устгана, гарын хурууны хээг устгах үед түүний хуулбарыг мөн устгана. Энэ хуулиар “гарын хурууны хээ” гэдэгт алганы хээг ойлгоно гэж тодорхойлсон.[191] Тус хуулийн 64 дүгээр зүйлээр тогтоосон гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг авах, хадгалахтай холбоотой эрх зүйн орчныг 2012 онд батлагдсан Эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах тухай хууль (Protection of Freedoms Act)–аар үндсэнд нь өөрчилсөн юм. Цагдан сэргийлэх, гэмт хэргийн нотлох баримтын тухай хуулиар эдгээр биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах хугацааны хязгаар, цагдаагийн бүртгэлээс хасах журмыг нарийвчлан тодорхойлоогүй байсны улмаас цагдаагийн ажилтан тодорхой бус хугацаагаар тэдгээрийг хадгалах боломжтой байсан.[192] Ингэхдээ хадгалах хугацааны хязгаар болон цагдаагийн бүртгэлээс хасах журмыг хуулиар бус Цагдаагийн ахлах албан тушаалтнуудын холбоо (Association of Chief Police Officers, ACPO) –оос гаргасан Цагдаагийн Үндэсний цахим төхөөрөмж дэх Нэрлэсэн бүртгэлийг хадгалах заавар (Retention Guidelines for Nominal Records on the Police National Computer)-аар тогтоосон байна. Уг зааврын дагуу 100 жилийн дараа устгах зохицуулалттай байсан[193] ч практикт ихэнх тохиолдолд онцгой тохиолдлыг ашиглан хугацаанаас өмнө өгөгдлийг устгахыг зөвшөөрдөг (энэ нь эцэстээ Ахлах албан тушаалтны дур зоргын шинжтэй үйлдэл болсон) байжээ.[194]

Эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах тухай хуулийн 1 дүгээр хэсэг (Биохэмжүүрт өгөгдлийн хамгаалалт)-ийн 1 дүгээр бүлэг (Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт

[187] Цагаачлал, орогнолын тухай хууль, 141 дүгээр зүйлийн 141.1 дэх хэсэг.

[188] Цагаачлал, орогнолын тухай хууль, 141 дүгээр зүйлийн 141.5 дахь хэсэг.

[189] Цагаачлал, орогнолын тухай хууль, 143 дугаар зүйлийн 143.15 дахь хэсэг.

[190] Гарын гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт мэдээлэлд гарын гарын хурууны хээнээс гадна ДНХ өгөгдөл хамаарна. Хоёр дахь асуудал нь бидний судалгаанд хамаарахгүй тул ийнхүү бичсэн болно.

[191] Цагдан сэргийлэх, гэмт хэргийн нотлох баримтын тухай хууль, 65 дугаар зүйл.

[192] Jacqueline Beard, Sally Lipscombe, Retention of fingerprints and DNA data, 14 Nov 2013, p.6.

[193] ЦААТХ, Цагдаагийн Үндэсний цахим төхөөрөмж дэх Нэрлэсэн бүртгэлийг хадгалах заавар, 3 дугаар хэсэг.

[194] Jacqueline Beard, Sally Lipscombe. Retention of fingerprints and DNA data.14 Nov 2013, p.6.

өгөгдлийг устгах, хадгалах, ашиглах)-ийн нийт 25 зүйлээр ДНХ болон гарын хурууны хээг хадгалахтай холбоотой асуудлыг зохицуулсан байна. Энэ хуулийг 2008 онд Marper v.UK-ийн хэргийг шийдвэрлэсэн Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрт өгч буй Их Британийн Засгийн газрын хариу үйлдэл хэмээн үздэг. Тус хэрэгт шүүх гэм буруугүй хүмүүсээс авсан биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалж байгаа нь Европын Хүний эрхийн Конвенцийн 8 дугаар зүйлд заасан хувь хүний нууцын эрхэд зүй бусаар халдсан гэж үзсэн байна.[195] Хууль нь нэг талаас хүний эрх, хувь хүний нууцын хамгаалах, нөгөө талаас ДНК болон гарын хурууны хээний мэдээллийн сан бүрдүүлэх замаар гэмт хэргээс иргэдийг хамгаалах ашиг сонирхлуудын харилцан тэнцвэрийг хангахад чиглэсэн.

Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах хугацаа дараах хүснэгтэд зааснаар бүгд адилхан байна.

Тохиолдол (гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь тогтоогдож ял сонссон /convicted/)	*Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах хугацаа*
Насанд хүрэгчид бүх гэмт хэрэгт	Тодорхойгүй хугацаагаар
18 нас хүрээгүй этгээд-Хүнд гэмт хэрэг[195]	Тодорхойгүй хугацаагаар
18 нас хүрээгүй этгээд-Хөнгөн гэмт хэрэгт	5 жил байх ба хэрвээ баривчлах ялын хугацаа 5 буюу түүнээс дээш жил байх тохиолдолд тодорхойгүй хугацаатай байна
2 дахь удаагаа яллагдсан бол	Тодорхойгүй хугацаагаар

Тохиолдол (Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь тогтоогдоогүй бол /non-convicted/)	*Гарын гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах хугацаа*
Хүнд гэмт хэрэг –баривчлагдаж, буруутгагдсан (charge)	3 жил /шүүхээс 2 жилээр сунгаж болно/
Хүнд гэмт хэрэгт баривчлагдсан боловч буруутгагдаагүй	Биохэмжүүрийн асуудал хариуцсан комиссарын өргөдлөөр 3 жил /2 жилээр сунгаж болно/
Хөнгөн гэмт хэрэг-Нийгмийн хэв журам зөрчсөн тухай мэдэгдэл	2 жил
Хөнгөн гэмт хэрэг- баривчлагдаж, буруутгагдсан	-

Үүнээс гадна Эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах тухай хуулиар **Биохэмжүүрт материалын хадгалалт, ашиглалтын асуудал хариуцсан Комиссар** (the Commissioner for the Retention and Use of Biometric Material)-ын орон тоог бий болгосон байна. Комиссар нь төрөөс хараат бус байх бөгөөд дараах чиг үүрэгтэй. Үүнд:

1. Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг цагдаагийн байгууллагаас ашиглаж байгаа байдалд хяналт тавих;

2. Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах тухай цагдаагийн байгууллагын өргөдлийг шийдвэрлэх;

3. Гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалахтай холбоотойгоор

[195] https://www.gov.uk/government/publications/protection-of-freedoms-act-2012-dna-and-fingerprint-provisions/protection-of-freedoms-act-2012-how-dna-and-fingerprint-evidence-is-protected-in-law

[196] Хүнд гэмт хэрэг гэдэгт хүчирхийллийн буюу бэлгийн, терроризмын, орон байрны хулгайн зэрэг гэмт хэргүүд орно.

цагдаагийн байгууллагаас гаргасан буюу шинэчлэн боловсруулсан үндэсний аюулгүй байдлын тодорхойлолтыг хянах;

4. Чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар Дотоодын батлан хамгаалах яамны сайдад тайлан хүргүүлэх хамаарна.[197]

4. Гарын хурууны хээний мэдээллийн ашиглалт

Гол асуудал нь Их Британи улсад **Үндэсний гэмт хэргийн тагнуулын ДНХ-ын Мэдээллийн сан** (the UK National Criminal Intelligence DNA Database) байдаг. 2014 оны 03 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар тус цахим мэдээллийн санд 6,737,973 хүний мэдээлэл байна.[198]. 1995 онд байгуулагдсанаас хойш нийт 446,000 гэмт хэрэг илрүүлэлтэд тухайн мэдээллийн сан дахь мэдээллээс ашигласан. Энэ санд гэмт хэргийг мөрдөн шалгах явцад сэжиглэгдсэн хувь хүний ДНХ болон гарын хурууны хээг авч бүртгэдэг [199] бөгөөд өөр нэг гэмт хэргийн илрүүлэлтэд шаардлагатай гэж үзсэн хүний гарын хурууны хээг эрх бүхий этгээд сангаас авах боломжтой байдаг байна. Эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах тухай хуулиар биохэмжүүрт мэдээлэл хэр удаан мэдээллийн санд хадгалагдах талаар зохицуулсаныг өмнө дурдсан билээ. Дээр дурдсанаас харахад гарын хурууны хээг гэмт хэргийг мөрдөн шалгах гэсэн үндсэн зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас авч ашиглаж байна. Энэ үйлдэл нь цагдаагийн албан тушаалтны дур зоргын шинжтэй үйлдэл болж байсныг зохицуулах тодорхой алхмуудыг хийсэн боловч асуудал бүрэн шийдэгдэхгүй байна.

Тус улсад гарын хурууны хээ зэрэг биохэмжүүрт мэдээлэлд нууцын зэрэглэл тогтоодоггүй боловч “хувийн нууц мэдээлэл” гэж үзэж зохих түвшинд эрх зүйн хамгаалалт бий болгосныг энд авч үзлээ. Энэ бүгдээс үзэхэд биохэмжүүрт өгөгдлийн ашиглалт хязгаарлагдмал түвшинд байна. Үүнийг иргэний бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд гарын хурууны хээг ашигладаггүй, хил нэвтрэх, гэмт хэргийг мөрдөн шалгах зэрэг тодорхой хэдэн шалтгаанаар гарын хурууны хээг авч зорилго биелэгдмэгц тодорхой хугацааны дараагаар устгаж байгаатай холбон тайлбарлаж болох юм.

Ж. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Европын Холбооны 5 гишүүн улсууд иргэний биеийн давхцахгүй өгөгдөл болох нүүрний төдийгүй гарын хурууны хээг паспортан дээр тусгасан байхаар харилцан тохиролцсон байна.[200] Үүний дагуу Герман Улсын паспорт дээр нүүрний болон гарын хурууны хээг тусгадаг. Гэсэн хэдий ч Германы Паспортын тухай хуульд үндэсний хэмжээний биохэмжүүрт биеийн давхцахгүй өгөгдлийн санг бий болгох ёсгүй талаар тусгасан байдаг тул паспорт гарсны дараагаар гарын хурууны хээ бүхий санг устгах ёстой байдаг.[201] Өөрөөр хэлбэл биохэмжүүрт мэдээлэл агуулсан үндэсний хэмжээний мэдээллийн сан байх ёсгүй. Харин үнэмлэх дээр хадгалагдсан мэдээлэл нь зөвхөн тухайн хүнийг таних зорилгоор ашиглагдах ёстой тул паспортын газар болон хууль сахиулах байгууллага нь үнэмлэх дээрх мэдээллийг тухайн үнэмлэх эзэмшигч этгээдийн мэдээлэлтэй харьцуулан магадлах боломжтой байдаг.[202] Ийнхүү эрх бүхий байгууллага биохэмжүүрт мэдээллийг тухайн этгээд

[197] https://www.gov.uk/government/organisations/biometrics-commissioner/about

[198] Home Office, National DNA Database Strategy Board, Annual Report 2012-13, p.8.

[199] Ibid, p.5.

[200] Angela Liberatore, Balancing Security and Democracy:The Politics of Biometric Identification in the European Union,EUI Working Paper RSCAS No. 2005/30, European University Institute, FlorenceRobert Schuman Centre for Advanced Studies,page 10, 2005.

[201] Passport Act (Passgesetz), 1986.&4.3, 16 (2).

[202] Мөн тэнд. && 16а.

мөн гэдгийг нь таниулсан тэр даруй устгах ёстой байдаг.[203]

3. Өмнөд Солонгос Улс, Шведийн Вант Улс, Эстони Улс

Өмнөд Солонгос Улсын Паспортын тухай хуулийн дагуу паспорт гаргах үйл ажиллагааны явцад тухайн этгээдийг тогтоохоос бусад тохиолдолд гарын хурууны хээг цуглуулж, хадгалж, ашиглаж болохгүй гэж заасан.[204] Гарын хурууны хээг паспортын үйл ажиллагаанд ашиглах, хадгалах хугацаа нь 3 сараас хэтрэх ёсгүй талаар мөн дурдсан байна.[205] Үүнтэй адилаар Шведийн Вант Улс нь хэдий гарын хурууны хээг бүртгэдэггүй ч гэсэн нүүрний хэлбэрийг паспортын үйл ажиллагааны үед бүртгэдэг бөгөөд мөн л паспортын үйл ажиллагааны дараа шууд устгадаг.[206] Эстони Улсын дэвшилтэт иргэний бүртгэлийн тогтолцоо нь биохэмжүүрт өгөгдлийн сан бүрдүүлэхгүйгээр иргэдээ нийгэм, улс төр, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд үр дүнтэй, шуурхай оролцох боломжийг нөхцөлдүүлж чадсан байна.[207] Солонгос, Швед, Эстони Улс нь Герман Улстай адил биохэмжүүрт мэдээллийг агуулсан үндэсний хэмжээний төвлөрсөн мэдээллийн сан үүсгэдэггүй байна.

ДӨРӨВ. ХАРЬЦУУЛСАН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэ хэсэгт иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан үүсгэж, ашигладаг хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улс орнуудын болон иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан үүсгэдэггүй, ашигладаггүй өндөр хөгжилтэй улс орнуудын, түүнчлэн Монгол Улсын туршлагыг дүгнэв.

1. Иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан үүсгэж, ашигладаг хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улс орны тухайд

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл, бүртгэлийн зорилго

Иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийн нэгдсэн сан үүсгэдэг, ашигладаг орнууд нь Гана, Кени, Нигери, Руанда, Энэтхэг, Бразил, Аргентин зэрэг хөгжиж буй орнууд байх бөгөөд гол төлөв олон улсын болон гадаадын донор байгууллагын дэмжлэгтэйгээр энэ тогтолцоог хэрэгжүүлж эхлээд байна. Нийтлэг байдлаар харахад, тус улсууд нь хүн амын тоо их, ядуурлын түвшин өндөр, иргэд нь улсдаа бүртгэлгүй, бичиг үсэг тайлагдаагүй, үүнээс шалтгаалж төрийн үйлчилгээг хүргэхэд хүндрэлтэй, дунд шатны авлига өндөр байх бөгөөд эдгээр хүндрэлийг даван туулахын тулд иргэдийнхээ биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэж байна.

Ерөнхийдөө хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улс орон нь гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэлийг нэгдсэн, төвлөрсөн байдлаар бий болгох байр суурийг баримтлах чиг хандлага байна. Тухайн улсууд биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэхдээ зөвхөн гарын хурууны хээ бүртгэхгүй нүдний торлог бүрхэвч, царайны төрх бүртгэж байна. Гарын хурууны хээ нь гаднын хүчин зүйлийн нөлөөгөөр бүдгэрдэг, эвдэрдэг тул баталгаат байдлыг тооцож давхар нүдний торлог бүрхэвч, царайны төрх бүртгэдэг байна. Эдгээр улс орон нь дотоодын нэгдсэн мэдээллийн сан бий болгох үүнийгээ иргэний бүртгэлийн газар нь нэгдсэн байдлаар хариуцан ажиллах байдалтай байна. Бүртгэлийн гол зорилго нь шуурхай, чанартай төрийн үйлчилгээг иргэн бүрд хүртээлтэй болгох, гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэх, гэмт

[203] Мөн тэнд. && 16а.

[204] Passport Act, Act No. 8990, 2008.

[205] Biometric Data Retention for Passport Applicants and Holders, The Law Library of Congress in Washington, D.C. and Global Legal Research Center, 2014.

[206] 6а § § PASSLAG [PASSPORT ACT] (Svensk Fцrfattningssamling [SFS] 1978:302).

[207] Alan GelbandJulia Clark,Identification for Development: The Biometrics Revolution, Center for Global Development, page 12, 2013.

хэргээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн хүнд суртлыг арилгах, авлигыг үгүй хийх, шударга сонгуулийг өрнүүлэх, зардлыг багасгах улмаар ардчиллыг хөгжүүлэх, хүний эрхийг хангахад оршиж байна.

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, ашиглалт

Дээрх улсуудад гарын хурууны хээг хадгалах талаар нарийвчилсан зохицуулалт тодийлөн бий болгоогүй байна.

Ашиглалтын тухайд Латин америкийн болон Африкийн улсууд мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгох үүнийгээ хууль сахиулах, нийгмийн халамж, эрүүл мэнд, сонгууль, гааль зэрэг олон төрийн байгууллагууд дээр сүлжээлэн ашиглах хэлбэрийг баримтлах шинжтэй байна. Харин Энэтхэг Улсын Дээд шүүх нь иргэдийн бичгээр олгосон зөвшөөрөлгүйгээр тухайн хүний мэдээллийг задлах, ашиглахыг хориглосон шийдвэр гаргасан нь тус улсын Үндсэн хуульд заасан иргэнийхээ эрхийг хангахад чиглэсэн чухал шийдвэр болсон байна. Үндсэндээ эдгээр улсуудад хадгалалт, ашиглалттай холбоотой тодорхой хэм хэмжээ бий болоогүй, тус тогтолцоо хэрэгжих шатандаа явж байна.

- Гарын хурууны хээний мэдээллийн нууцлалт

Бидний судалсан бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог хэрэгжүүлж буй дийлэнх улсууд мэдээллийн санг нууцлах асуудлыг орхигдуулсан байх ба зарим улс орны холбогдох мэдээлэл нь олдоогүй болно. Харин Энэтхэг Улсын биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх хуулийн төслийн хүрээнд шаардлагатай нууцлалын асуудлыг шийдвэрлээгүй тул Парламент тус хуулийг батлахаас татгалзсан байна. Иймд Энэтхэг Улс бусад улсуудтай харьцуулахад өөрсдийн ард иргэдийн эрх, үндэсний эрх ашиг болон Үндсэн хуулиа хүндэтгэн, уг асуудлыг няхуур шийдвэрлэх гэж зорьж байна. Тус улсын Дээд шүүх “иргэдийн гарын хурууны хээг зөвхөн иргэдийн бичгээр өгсөн зөвшөөрлийн дагуу ашиглах ёстой” хэмээсэн шийдвэр гаргасан нь ч бусад улсуудтай харьцуулахад ардчиллыг зүй ёсоор хөгжүүлэхэд илүүтэй анхаарч байгааг нь харуулах юм. Мөн Африкийн Кени Улсад энэ тогтолцоог шаардлагатай нууцлалын асуудлыг шийдвэрлээгүй байж хэрэгжүүлсний үр дүнд үндэстэн хоорондын мөргөлдөөн гарсан юм.

Эцэст нь бид биохэмжүүрт нэгдсэн бүртгэлийн асуудлыг судлан үзэхэд “биохэмжүүрт бүртгэл хийдэг, энэхүү бүртгэлийг амжилттай хэрэгжүүлж буй орон” гэдэг үзүүлэлтийг хангасан орнуудыг судлахыг хичээсэн боловч бүгд шинээр хэрэглэж байгаа буюу туршилтын шатандаа байгаа (Энэтхэг, Аргентин, Бразил, Африкийн улсууд), амжилтад хүрсэн эсэхийг дүгнэх цаг хугацаа хараахан болоогүй улсууд байсан болно.

2. Иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сан үүсгэдэггүй, ашигладаггүй хөгжилтэй улс орны тухайд

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл, бүртгэлийн зорилго

Иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэдэггүй, ашигладаггүй улсуудыг харахад АНУ, ОХУ, Япон, Канад, Их Британи зэрэг өндөр хөгжилтэй орнууд байх бөгөөд хөгжиж буй улсуудаас ялгаатай нь хувь хүний эрх чөлөөнд халдахгүй байх, нууцлалыг хамгаалах, түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлээс сэргийлэх шалтгаанаар иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэхгүй байна. Гэхдээ иргэний бүртгэлийн хүрээнд бүртгэхгүй байгаа нь огт бүртгэхгүй гэсэн үг биш бөгөөд тодорхой зорилгоор, тодорхой тохиолдолд, хязгаартайгаар бүртгэж, ашиглаж байна. Тухайлбал, гэмт хэрэгтнийг илрүүлэх, терроризмоос урьдчилан сэргийлэх, гадаадын иргэдийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, өөрийн улсад зорчих виз олгох, аюулгүй зорчих

эрхийг хангах зэрэг шалтгаанаар Хууль сахиулах байгууллага, Холбооны мөрдөх товчоо, Дотоодыг хамгаалах байгууллага иргэдийг бүртгэж, өөрийн чиг үүргийн хүрээнд ашиглаж байна. Онцлон хэлэхэд өндөр хөгжилтэй улс орнууд (АНУ, Канад, Их Британи, Орос, Япон зэрэг) өөрийн улсын аюулгүй байдлыг хангах, террорист халдлагаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс биохэмжүүрт мэдээллийн бүртгэлийг өөрсдийн иргэдэд чиглэсэн бус харин гадаадын цагаачид, зорчигчдыг бүртгэх буюу гадагшаа чиглэсэн хэлбэрээр хөтөлдөг байна.

Дээрх улс шаардлагатай төрийн албан хаагчдыг харьяа байгууллага дээр нь бүртгэж байгаа ба энэ асуудал нь цэргийн, далайн зэрэг байгууллагын албан хаагч нь сураггүй алга болох, эрсдэх зэрэг эрсдэлтэй ажил хийдэгтэй нь холбоотой байдаг байна.

Биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх явцдаа тухайн мэдээллийг чухам ямар зорилгоор ашиглах тухайгаа тодорхой мэдээлж байхыг төрийн хариуцах байгууллага албан тушаалтанд үүрэг болгож ажиллах нь иргэдийн итгэл үнэмшлийг дээшлүүлэх боломжийг бий болгоно гэж үзэж байна. Үүнээс гадна биохэмжүүрт өгөгдлийг хадгалах, хамгаалах, ашиглах журмыг иргэдэд ил тод болгосноор төрийн байгууллагууд хэрхэн иргэдийн хувийн мэдээллийг ашиглаж байгаад олон нийт хяналт тогтоох боломжтой болох ба улмаар иргэдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг байна.

Түүнчлэн иргэний бүртгэлийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэдэг ч нэгдсэн санд төвлөрүүлдэггүй улсууд нь Герман, Өмнөд Солонгос, Швед улсууд байх ба мөн л хувь хүний эрх чөлөөнд халдахгүй байх, нууцлалыг хамгаалах, түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлээс сэргийлэх шалтгаанаар иргэдийн биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэсэн ч нэгдсэн санд төвлөрүүлэхгүй устгадаг байна. Харин тухайн иргэний цахим үнэмлэхэд мэдээллийг байрлуулж, зөвшөөрөгдсөн байгууллага, албан тушаалтан зөвхөн тухайн шаардлагатай тохиолдолд мэдээллийг харах эрхтэй ч хадгалж, ашиглаж болохгүй байдлаар зохицуулжээ.

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, ашиглалт

Биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглахтай холбоотой эдгээр өндөр хөгжилтэй улсуудын зохицуулалтыг товчхон дүгнэвэл уг улсууд үндэсний хэмжээний төвлөрсөн сан бий болгохоос зайлсхийх нэгдмэл чиг хандлагатай байна. Үүний оронд эдгээр улсын тодорхой чиг үүрэг бүхий байгууллага нь хувь хүний нууцын тухай хуулийг баримтлан өөрийн байгууллагын тодорхой зорилгын хүрээнд биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэж, хадгалж, ашиглаж мөн хариуцаж байна. Өөрөөр хэлбэл нэгдсэн бүртгэлийн системд шилжиж буй орнуудын хувьд бүртгэлийн байгууллага нь дагнасан нэг байгууллага байдаг бол өндөр хөгжилтэй улс орнуудын тухайд хуульд заасан бүртгэх, ашиглах, нууцлах чиг үүрэг бүхий хэд хэдэн байгууллагууд (хууль сахиулах болон хил, татвар зэрэг) байна. Энэ байдал нь эдгээр улс орон төвлөрсөн нэг бус олон “жижиг” биохэмжүүрт мэдээллийн санг тусгай хуулиудын дагуу хэсэгчлэн бий болгох чиг хандлагыг барьж байна гэсэн үг юм.

Орчин үед гарын хурууны хээг ашиглан хувь хүний нууц мэдээллийг таних боломж, шинэ нээлтүүд бий болсоор байгаа болон гарын хурууны хээг дуурайлган хийж, технологийг хуурах алхмууд ч шинээр тогтоогдож байна. Өөрөөр хэлбэл гарын хурууны хээтэй холбоотой шинжлэх ухаан болон технологийн хөгжил нь тогтворжоогүй, хөгжиж буй салбар юм. Биеийн давхцахгүй өгөгдлийг ашиглан хувь хүний нууц мэдээлэл болох бэлгийн баримжаа, эрүүл мэндийн мэдээллийг тогтоох шинжлэх ухааны нээлтүүд бий болсоор байгааг харгалзан, иргэдийнхээ эрхийг

хамгаалах үүднээс өндөр хөгжилтэй улсууд нэгдсэн бүртгэлээс зайлсхийж байна.

Биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглахтай холбоотой АНУ-ын Дээд шүүх, Европын Холбооны Шүүх, Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрийг товч дүгнэх замаар гарын хурууны хээг ашиглах зарчим, хүрээ, энэ асуудлын хүрээн дэх чиг хандлагыг тодорхойлохыг хичээе. АНУ-д захиргааны нэгжлэг хийх, онцгой хэрэгцээ, шаардлагатай тохиолдолд болон тодорхой этгээд гэмт хэрэгт буруутай гэдэг нь хангалттай байдлаар нотлогдож байгаа тохиолдолд нэгжлэг хийх нь АНУ-ын Үндсэн Хуулийн IV нэмэлт өөрчлөлтийн хамгаалалтад хамаарахгүй. Мөн Дээд шүүх нэгэн шийдвэртээ "төр хувь хүний мэдээллийг түүний нэр хүнд, нийгмийн байр суурийг ганхуулахгүй байдлаар ашиглах" талаар тогтоосон юм.[208] Өөрөөр хэлбэл энэ нь хувь хүний нууцын асуудлыг чухалчилж байгааг харуулна. Түүнчлэн "төр иргэнийхээ мэдээллийг ашиглахад иргэнд мэдэгдэх, түүнд үг хэлэх боломжийг олгох нь эрх зүйн байх ёстой процесс юм" гэж үзсэн байна.

Харин Европын Холбооны Шүүх болон Европын Хүний Эрхийн шүүхийн холбогдох шийдвэрүүд энгийн иргэний мэдээлэл нь гэмт хэрэгтний мэдээлэл дунд байж, түүнийг аливаа гэмт хэрэгт сэжиглэн, шалгах нь хүний эрхийг зөрчсөн асуудал гэж үзсэн байна. Үүнээс үзэхэд өндөр хөгжилтэй улс орнууд иргэдийнхээ мэдээллийг гэмт хэрэг илрүүлэхэд ашиглах нь байж болзошгүй, иргэнээ хардаж, түүнд хяналт тогтоох зүйл гэсэн байр суурийг баримталж байна. Тийм ч учраас гэмт хэрэгт холбогдож байсан этгээдүүдийн мэдээллийг хууль сахиулах байгууллага дээр тусгай мэдээллийн сан үүсгэн хадгалдаг, ашигладаг ба энэхүү эрх зүйн харилцаа нь тухайн холбогдох хуулийн хүрээнд зохицуулагддаг байна. Ингэхдээ тодорхой гэмт хэрэгт сэжигтэн болсон этгээдийг "буруугүй" гэдгийг тогтоосон тэр даруйд мэдээллийг гэмт хэрэгтний мэдээллийн сангаас устгах ёстой байхаар нарийвчлан зохицуулдаг. Европын Хүний эрхийн шүүх "гарын хурууны хээ бүхий өгөгдлийг хадгалах нь мөн чанартаа хүний хувийн нууцын эрхэд халдаж байгаа хэрэг" гэж үзсэн бөгөөд энэ нь гагцхүү эрх зүйн үндэслэлтэй, хуульчлагдсан зорилготой, ардчилсан нийгэмд хэрэгцээ шаардлагатай нөхцөлд зөвшөөрөгдөнө гэж дүгнэснийг онцлон хэлүүштэй. Үндсэндээ эдгээр хэм хэмжээ нь АНУ-ын болон Европын хувь хүний болон олон нийтийн ашиг сонирхлын харилцан тэнцвэрийг хангахад баримтлах хэм хэмжээ төдийгүй үндсэн хуульд/конвенцид заасан хүний эрхийн хэм хэмжээг тайлбарласан, өргөтгөсөн (технологийн болон шинжлэх ухааны хөгжлийг харгалзан) чухал хэм хэмжээ юм.

- Гарын хурууны хээний мэдээллийн нууцлалт

Бидний судалсан бүх улсууд биохэмжүүрт мэдээллийг Хувь хүний нууцын тухай хууль, Хувь хүний мэдээллийн тухай хуульд, харин зарим нэг өндөр хөгжилтэй улс орнууд Үндсэн хуулийнхаа хүрээнд хамгаалж өгсөн байна. Өндөр хөгжилтэй улсууд нь Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах хуулийн хүрээнд болон бусад холбогдох хуулиудын хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг хүний эрхийг зөрчихгүй байдлаар бүртгэж, ашиглаж буй эсэхийг хянах чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллага, дэд бүтцийг хуульчлан бий болгож өгсөн. Үүнд: ОХУ-ын Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах эрх бүхий байгууллага, АНУ-ын Дотоодын аюулгүй байдлын хэлтсийн Хувийн нууц хариуцсан ажилтан (АНУ-ын Холбооны мөрдөх товчооны Хувь хүний эрх чөлөөнд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний хийх нь мөн онцлог), Канадын Хувийн нууцлалын комиссарын алба, Европын Холбооны холбогдох удирдамжийн дагуу Мэдээлэл хамгаалах тухай удирдамж хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагыг бий болгохыг үүрэг болгосон байдал, Их Британийн Биохэмжүүрт

[208] Robin Feldman, Considerations on the Emerging Implementation of Biometric Technology, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, 2003.

материалын хадгалалт, ашиглалтын асуудал хариуцсан Комиссар зэргийг нэрлэж болох юм. Эдгээр дэд бүтцийн зарим нь (АНУ, Их Британи) зөвхөн хууль сахиулах байгууллага өөрийн хариуцаж буй мэдээллийн сан дахь биохэмжүүрт мэдээллийг бүртгэх, ашиглахад хүний эрхийг хангаж байгаад хяналт тавьдаг.

Мэдээллийн сангийн технологийн аюулгүй байдлыг хангах асуудал ч онцгой ач холбогдолтой ба энэ хүрээнд улс орон болгон тодорхой арга хэмжээ авч ажилладаг. Жишээ нь: АНУ нь Төрийн мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн хүрээнд мэдээллийн санг хамгаалах асуудлыг зохицуулахыг зорьж байна. Орос Улсын тухайд мэдээллийн сангийн аюулгүй ажиллагааг хангахад тавигдах шаардлага, хангасан талаарх хяналтыг холбогдох төрийн мэдээллийн технологийн аюулгүй ажиллагааг хангах байгууллага гүйцэтгэдэг.

Үүнээс үзэхэд биохэмжүүрт бүртгэлийг хувь хүний мэдээллийн тухай хуулийн хүрээнд төдийгүй техник, технологийн аюулгүй ажиллагааг хангах, хариуцах, үүрэг хүлээх хүрээнд хуульчлан зохицуулж байна. Мэдээж эдгээр улс орнууд нэгдсэн сан бий болгодоггүй, хэсэгчилсэн санг тодорхой байгууллагад өндөр хариуцлага ногдуулах замаар хариуцуулдаг, технологийн аюулгүй байдлыг хангасан хууль тогтоомж, хариуцах байгууллагатай мөн хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хуулиар тусгайлсан дэд бүтэц бий болгосон тул мэдээллийн санд нууцлалын зэрэглэл тогтоох шаардлагагүй байдаг байж болох талтай.

Үндсэндээ дээрх өндөр хөгжилтэй улс орнууд нь биохэмжүүрт мэдээллийг ***зөвхөн төрийн онцгой хэрэгцээнд ашиглах***, ингэхдээ тодорхой зорилгын дагуу хэсэгчилсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, хувь хүний биохэмжүүрт мэдээллийг зөвхөн Хувь хүний нууцын тухай хуулийн хүрээнд ашиглах, хадгалах, хамгаалах бодлогыг баримталж байна. Ингэхдээ хувь хүний мэдээллийг “хувь хүний онцгой нууц мэдээлэл” хэмээн нарийвчлан зохицуулах, холбогдох хяналт тогтоох, хүний эрхийг хангах дэд бүтцийг бий болгох зэрэг арга барилын дагуу ажиллаж байна. Биохэмжүүрт мэдээллийг дотооддоо туйлын болгоомжтой ашигладаг ба харин гадагшаа чиглэсэн бүртгэлийг АНУ гэхэд л 9 сарын 11-ээс хойш эрчимтэй өрнүүлэх болсон.

Өндөр хөгжилтэй улс орон болон донор байгууллагууд өөрсдийн оронд хүний эрхийг төдийгүй үндэсний аюулгүй байдлыг хангахын тулд хэрэгжүүлэхгүй байгаа биохэмжүүрт нэгдсэн тогтолцоог хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй улсуудад хэрэгжүүлэхийг дэмжиж, санхүүжүүлж байгаа нь тухайн улсуудын онцлогоос шалтгаалж, иргэдийг бүртгэлжүүлэх, хүний эрхийг хангах, ардчиллыг хөгжүүлэх явдал байна. Гэсэн хэдий ч тогтолцоог хурдан, нүсэр байдлаар хэрэгжүүлж байгаа учраас ашиглалт, нууцлалын зохицуулалт орхигдож байна. Иймд энэ тогтолцоог нэвтрүүлэх хор хохирол нь үр ашгаасаа илүү байх боломжийг нөхцөлдүүлж байна. Түүнчлэн эдгээр улсуудад хүний нөөцийн асуудал, технологийн аюулгүй байдлыг хангах асуудал ч төдийлөн сайн биш байгаа нь уг тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна. Эдгээр шалтгаанаас үүдэн хөгжиж буй улсуудад үзүүлж буй санхүүгийн дэмжлэг, эрх зүйн туслалцаа нь “тус биш ус” болох боломжтой юм. Үндэсний хэмжээнд иргэдийн мэдээллийг төр төвлөрсөн байдлаар цуглуулах нь төрийн хэт хяналтыг бий болгох эрсдэлтэй бөгөөд нөгөө талаараа глобальчлагдаж буй энэ эринд өндөр хөгжилтэй улсуудын зүгээс буурай болон хөгжиж буй улсуудыг хянах эрсдэлтэй юм. Түүнчлэн өндөр хөгжилтэй улс орнууд өөрсдийн хийж чадахгүй байгаа тогтолцоог буурай хөгжилтэй улсуудад турших (Жишээ нь: АНУ, Европын Холбоо энэ асуудлыг хөндөж байсан) эсхүл технологийг худалдах томоохон зах зээлийг бий болгох алсын бодлого агуулж байхыг үгүйсгэхгүй юм.

3. Монгол Улс

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл, бүртгэлийн зорилго

Биохэмжүүрт бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо хэрэгжүүлж буй бусад буурай болон хөгжиж буй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын хувьд хүн амын тоо цөөн, иргэдийн дийлэнх харьцангуй бүртгэгдсэн, бичиг үсэг тайлагдсан байдаг онцлогтой тул заавал биохэмжүүрт өгөгдлийг төрийн зүгээс цуглуулж, нэгдсэн санд төвлөрүүлэх замаар нийт иргэдээ бүртгэлжүүлэх, бүртгэлд хамруулах зорилго тавиагүй болов уу. Манай улс биохэмжүүрт нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоог нэвтрүүлж байгаа шалтгааныг шударга сонгууль явуулах, төрийн үйлчилгээг иргэдэд шуурхай, хялбар аргаар хүргэх зорилготой гэж үзэж болохоор байна. Иргэдэд дарамтгүй, түргэн шуурхай төрийн үйлчилгээг үзүүлэх бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог биохэмжүүрт нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоо бий болгохгүйгээр нэвтрүүлж чадсан жишээ нь Эстони Улс байна.

Ийм нөхцөлд иргэний хувийн аюулгүй байдал төдийгүй үндэсний аюулгүй байдалд аюултай, өртөг өндөртэй биохэмжүүрт бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог заавал бий болгосон нь хэр оновчтой зохицуулалт байсан бэ? Нэгэнт бүртгэлийн нэгдсэн системд шилжихээр шийдэж, хүн амынхаа биохэмжүүрт өгөгдлийг бүртгэчихсэн, ашиглаад эхэлсэн байгаа өнөөгийн нөхцөлд анхаарах гол асуудал нь биохэмжүүрт мэдээллийн ашиглалт болон нууцлалын асуудлыг нарийвчлан зохицуулах, хамгаалах асуудал юм.

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, ашиглалт

“Төрийн байгууллагуудын цахим мэдээллийн санг ашиглах журам”-ын зохицуулалтад хамаарах мэдээллийн санд үндэсний дата төвийн мэдээлэл хамаарч, хилийн боомт, татвар зэрэг төрийн байгууллагууд биохэмжүүрт мэдээллийг ашиглаж буй нь хувь хүний нууцлал талаасаа баталгаагүй юм. Үүгээр ч барахгүй Хувь хүний нууцын тухай хуульд “хүний давхцахгүй өгөгдөл” гэдгийг тодорхойлоогүй, хувь хүний биохэмжүүрт мэдээллийг нууцлах, хамгаалах эрх зүйн орчин бий болоогүй байхад шууд ашиглаж эхэлсэн нь хүний эрхэд халдаж Үндсэн хуулиа зөрчих нөхцөлийг бүрэлдүүлж байж магад юм. Өнөөг хүртэл хадгалалт, хамгаалалт, нууцлалын асуудлыг хангалттай түвшинд зохицуулахгүйгээр ашиглах асуудлыг ярьж, хэрэгжүүлж байгаа нь өндөр эрсдэл дагуулах боломжтой байдлыг бий болгож байна. Учир нь бид биохэмжүүрт нэгдсэн бодлогын хүрээнд зөвхөн өнөө маргаашийн төрийн хүртээмжгүй, чанаргүй, үйлчилгээг чухалчлахаас илүүтэй хувь хүний болон үндэсний эрх ашгийг бодож, технологийн дэвшил, шинжлэх ухааны цаашдын нээлтийг тооцоолон алсын хараатай тогтолцоог бий болгох ёстой юм. Жишээ нь Швед, Герман улсуудыг чиг баримжаа болгон Эстони Улс төрийн хүртээмжтэй, шуурхай үйлчилгээг технологийн дэвшил, төвлөрлийг бууруулах замаар иргэддээ зориулан бий болгож чадсан юм. Ингэхдээ иргэдийн гарын хурууны хээг ашигладаг мэдээллийн нэгдсэн сан бүхий автоматжисан тогтолцоог бий болгоогүй билээ.

- Гарын хурууны хээний мэдээллийн нууцлалт

Биохэмжүүрт бүртгэлийн хамгийн гол, анхаарах асуудал нь хувь хүний нууцлал, түүнийг хамгаалах юм. Төрийн байгууллагуудад төдийгүй хувийн салбарынханд чиглэсэн мэдээллийг ашиглахтай холбоотой зохицуулалт өнөөгийн манай хууль эрх зүйн орчинд байхгүй байна. Энэ асуудлыг шийдээгүйн улмаас Кени Улсын нэгдсэн бүртгэл нь үндэстэн ястны хоорондох мөргөлдөөн бий болоход нөлөөлсөн байдлаас харах боломжтой. Иймд иргэдийн мэдээллийг бүртгэлийн нэгдсэн санд төвлөрүүлэх асуудал нь заавал тухайн улсын хувь хүний халдашгүй,

дархан байдал, нууцыг хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах тогтолцоотой холбогдож байна. Харин манай улс хувь хүний нууцыг төрөөс болон бусдаас хамгаалдаг тогтолцоог давхар төлөвшүүлж байж бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжих ёстой байсан боловч ингэж чадаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл бид энэхүү тогтолцоог хэрэгжүүлэхийн өмнө бид ямар үнэт зүйлийг хамгаалахыг, бэхжүүлэхийг зорьсон; хамгаалах, хөгжүүлэх үнэт зүйлд учирч болох эрсдэл, бэрхшээл; авах арга хэмжээ нь хэр зэрэг ач холбогдолтой, үр дүнтэй; бусад ямар хувилбар, арга зам байгаа эсэх; авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь бусад ямар эрсдэл, аюулыг дагуулах боломжтой; арга хэмжээ нь ямар үнэ өртөгтэй, ямар зүйлд сөрөг нөлөөтэй байх талаар нарийвчлан дүн шинжилгээ хийж, сайн муу талыг судлах шаардлагатай байсан болов уу.[209]

ТАВ. САНАЛ

Бид тусгайлан судалсны хувьд манай улс биохэмжүүрт бүртгэл, хадгалалт, ашиглалт, нууцлалын асуудлыг дараах байдлаар зохицуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

-Нэр томьёоны тухайд

Цагдаагийн албаны тухай хууль, ЦЕГ-ын журам, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль дахь "гарын хээ, гарын мөр, гарын алганы хээ, гарын хурууны хээ" гэсэн ойлголтуудыг цэгцлэх, нэг мөр болгоход анхаарах нь зүйтэй.

Одоогийн байдлаар Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Төрийн нууцын жагсаалтын тухай хууль дахь "бүртгэлийн сан" нууц байх тухай агуулгатай заалтууд нэр томьёоны хувьд зөрүүтэй байгааг анхаарах шаардлагатай.

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн бүртгэл

Бүртгэлийн тухайд биохэмжүүрт өгөгдлийг хэрхэн бүртгэх талаарх зохицуулалтыг нарийвчлан зааж өгөх нь чухал юм. Биохэмжүүрт өгөгдлийг цаашид ***тухайн иргэний паспорт дээр хадгалах байдлаар нэгдсэн сан үүсгэхгүй бүртгэн ашиглаж, хадгалах*** (бүртгэлд ашигласны дараа хадгалахгүйгээр устгадаг) тогтолцоо нь хүний эрхэд болон аюулгүй байдлыг хангахад зохистой арга болов уу гэж үзэж байна. Харин одоогийн биохэмжүүрт мэдээллийн санг нууцын зэрэглэлтэй болгох нь зүйтэй юм.

-Гарын хурууны хээний мэдээллийн хадгалалт, ашиглалт

Өнөөгийн биохэмжүүрт өгөгдлийн нэгдсэн сангийн ашиглалтын тухайд нэгэнт одоогийн байдлаар манай улсад хувийн нууцыг хамгаалах, техникийн аюулгүй байдлыг хангах найдвартай эрх зүйн орчин бүрдээгүй байгаа тул биохэмжүүрт мэдээллийг өргөжүүлэн ашиглахыг нэн даруй зогсоох шаардлагатай гэж үзэж байна. Өнөөгийн бий болсон биохэмжүүрт өгөгдлийн санг зөвхөн ***шударга сонгууль*** (хуурамч бичиг баримтаар сонгуульд оролцохыг таслан зогсоох үүднээс) явуулахад ашиглах нь зүйтэй юм. Ингэхдээ сонгуулийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн санг зөвхөн танин тогтоох (identification) үйлдлийг гүйцэтгэхэд ашиглах нь зохистой. Энэ дагуу иргэний өгөгдлийг зөвхөн танин тогтоох зорилгоор ашиглах зохицуулалтыг хуульчлах нь хувь хүний мэдээллийг өөр зорилгоор түүний эрх чөлөөнд халдахгүй байдлаар ашиглахад чиглэсэн зохицуулалт болно. Мөн мэдээллийн санд нэвтрэх зөвшөөрлийг хэд, хэдэн эрх бүхий албан тушаалтнаас авахаар зохицуулбал нэг хүнээс хараат бус байлгахад ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

[209] Bijon Roy, A Case Against Biometric National Identification Systems (NIDS): "Trading-Off" Privacy Without Getting Security, Windsor Review of Legal and Social Issues, 2005. An analytical process for security/privacy trade-off.

Түүнчлэн энэхүү тогтолцоог хэрэгжүүлж буй бусад улс орны алдаа, оноог ажиглах буюу тодорхой хэмжээнд уг тогтолцоог хэрэгжүүлэхийг азнах нь зүйтэй болов уу. Энэ шийдвэрийг их хэмжээний санхүүжилт хийсэн, иргэдэд төрийн үйлчилгээ хүртээмжтэй болсон зэрэг шалтгаанаар үгүйсгэх нь алсын хараагүй үйлдэл юм. Бид АНУ-д Латин Америкийн улсуудын биохэмжүүрт мэдээллийн санг худалдаж байсан тохиолдол гарч байсан гэдгийг санагалзан юуны түрүүнд аюулгүй байдлыг хангах нь чухал. Харин цаашид иргэдэд ээлтэй төрийн үйлчилгээг гарын хурууны хээгээр үйлчилгээ түгээдэг автоматжсан тогтолцоо нэвтрүүлэх замаар бус иргэддээ жинхэнэ ёсоор үйлчилдэг Швед, Эстони улсыг чиг баримжаа болгосон бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог нэвтрүүлэхэд анхаарах нь чухал. Өөрөөр хэлбэл угаасаа үйлчлэх ёстой үйлчилгээг үзүүлэхгүй байгаагаа эсвэл удаан үзүүлж байгаагаа бүртгэлийн системийг буруутгах байдлаар тайлбарлах ёсгүй юм.

Харин хууль сахиулахад нэгдсэн санг ашиглах нь иргэдээ сэрдэх, хүний эрх зөрчих үйлдэл болохыг бусад улсын туршлага гэрчилж байгаа учраас одоогийн ***санг хууль сахиулах үйл ажиллагаанд ашиглахыг хориглох*** нь зүйтэй юм. Цаашид төвлөрсөн нэг бус олон "жижиг" шаардлагатай биохэмжүүрт мэдээллийн санг тусгай хуулиудын дагуу (хууль сахиулах болон хил, татвар зэрэг) бий болгох байдлаар бүртгэх, ашиглах, хадгалах, нууцлах үүрэг, хариуцлагыг чиг үүрэг бүхий байгууллагад нь хариуцуулах нь зохистой.

- Гарын хурууны хээний мэдээллийн нууцлалт

Нэн тэргүүнд наад зах нь Хувь хүний нууцын болон Төрийн нууцын тухай, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуульдаа биохэмжүүрт мэдээллийн нууцлалыг тусгах шаардлагатай байна. Цаашлаад нэгэнт бид энэ тогтолцоог хэрэгжүүлж эхэлсэн тул иргэдийн үндсэн эрхийг хангах мөн энэ тогтолцоог төрөөс үндэслэлгүйгээр бүх иргэдээ хянадаг тогтолцоо болгон хувиргахгүйн тулд хувь хүний мэдээллийн нууцлалыг төрөөс болон бусад этгээдээс хамгаалах шаарлагатай эрх зүйн хамгаалалтыг Үндсэн хуулийн болон бусад шаардлагатай хууль тогтоомжийн хүрээнд тусган хамгаалах нь цаг үеийн шаардлага юм. Ингэснээр биохэмжүүрт өгөгдлийг ашигладаг төрийн төдийгүй хувийн байгууллагууд өгөгдлийг хуулийн хүрээнд ашиглах талаарх эрх зүйн орчин бүрдэх юм.

Түүнчлэн Монгол Улсын иргэдийн нууц хадгалагдаж буй бүртгэлийн сан болох Үндэсний дата санг гаднын халдлага, довтолгооноос хамгаалах асуудлыг зайлшгүй давхар шийдэж явах ёстой. Өөрөөр хэлбэл мэдээллийн технологийн эрин үед төрийн ухаалаг оролцоо (government role in an era of information technology), үүргийг ухамсарлан, мэдээллийн сангийн аюулгүй байдлыг хэрхэн, хэн хариуцаж хангах асуудлыг нарийвчлан зохицуулах ёстой юм. Өндөр хөгжилтэй улс оронд биохэмжүүрт мэдээллийн ашиглалтыг хүний эрхийг хөндөхгүй байдлаар хэрэгжүүлж байгааг нь хангах тусгай дэд бүтэц бий болгохоор хувь хүний мэдээллийн тухай хуульдаа зааж өгсөн байдаг төдийгүй техникийн аюулгүй байдлыг төрийн харилцаа холбооны байгууллагууд тусгайлан хариуцаж, хяналт тавьж ажиллаж байна. Иймд бид ч шаардлагатай дэд бүтцийг хуучин дэд бүтцэд тулгуурлан бий болгох, шинээр бий болгох зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай. Иргэдэд тэдний мэдээллийг хэрхэн ашиглаж байгаа талаар мэдэгдэх, мэдээллийг ил тод болгох зохицуулалтыг бий болгох мөн л шаардлагатай. Бидний судалсан өндөр хөгжилтэй улс оронд хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хуулийн хүрээнд хариуцах байгууллага бий болж байгаа төдийгүй хуулийн хэрэгжилтийг Засгийн газар, Ерөнхийлөгч мөн ард иргэдэд тайлагнадаг механизм хэрэгжүүлж байгааг манай улс ч бий болгох нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн бидний нэгдүгээр бүлэгт авч үзсэн бүртгэх, ашиглах, нууцлахтай холбоотой дурдсан олон эрсдэлтэй тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхийг зорих нь чухал юм. Үүнд: мэдээллийн санд халдах, санг зорилгын бус ашиглах, сангийн системийг хуурах, хакер болон бусад гэмт хэрэгтний эсрэг үр нөлөөтэй тэмцэх тогтолцоо бий болгох, мэдээллийн сангийн аюулгүй байдлыг хангах, мэдээллийг ашиглаж буй хүмүүсийн шударга ажиллагааг хянах, хувь хүний мэдээллийг хууль бусаар ашигласан болон мэдээллийн санд халдах зэрэг шинэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зэрэг олон асуудлуудыг санг ахин ашиглахаас өмнө шийдвэрлэх нь зүйтэй юм.

Дээрхийг багцалбал:

- ✓ Гарын хурууны хээний талаарх хуулийн нэр томьёог жигдлэх;
- ✓ Одоогийн биохэмжүүрт мэдээллийн санг нууцын зэрэглэлтэй болгох;
- ✓ Өнөөгийн бий болсон биохэмжүүрт мэдээллийг өргөжүүлэн ашиглахыг зогсоох; санг зөвхөн шударга сонгууль явуулахад ашиглах;
- ✓ Цаашид төвлөрсөн нэг бус олон “жижиг” биохэмжүүрт мэдээллийн санг тусгай хуулиудын дагуу бий болгох;
- ✓ Биохэмжүүрт өгөгдлийг тухайн иргэний паспорт дээр хадгалах байдлаар нэгдсэн сан үүсгэхгүй бүртгэх, ашиглах, хадгалах тогтолцоо бий болгох;
- ✓ Иргэний паспорт дээрх өгөгдлийг зөвхөн танин тогтоох зорилгоор ашиглах;
- ✓ Хувь хүний нууцын болон Төрийн нууцын тухай, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай болон бусад шаардлагатай хууль тогтоомжийн хүрээнд төдийгүй Үндсэн хуулийн хүрээнд биохэмжүүрт мэдээллийг тусган хамгаалах;
- ✓ Мэдээллийн сангийн болон хувь хүний мэдээллийн ашиглалт, нууцлалт, техникийн аюулгүй байдлыг хангах; холбогдох хяналт, шалгалт, аудитын тогтолцоо, дэд бүтцийг бий болгох;
- ✓ Иргэдийн мэдээллийн ашиглалтын талаарх ил тод байдлыг бий болгох.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ШҮҮХ ШИНЖИЛГЭЭ[1]

УДИРТГАЛ

Асуудал

Монгол Улсад шүүх шинжилгээний байгууллагын нэгдсэн тогтолцоо бий болох үйл явц 1998 онд “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр” батлагдсанаар эхэлсэн юм. Энэхүү хөтөлбөрийн үзэл баримтлалд тусгасан зорилт 2005 онд Шүүхийн шинжилгээний үндэсний төвийг байгуулснаар, дараа нь Засгийн газрын 2007 оны “Шүүхийн шинжилгээний алба байгуулах тухай” тогтоолоор Аймгийн шинжилгээний алба байгуулах асуудлыг шийдвэрлэснээр хэрэгжсэн гэж үзэж болно.

Цагдаа, шүүх, прокурорын байгууллага хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны явцад шинжлэх ухааны зарчимд тулгуурласан магадалгаа, дүгнэлтээр дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий, улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн төв байгууллага бол ХЗЯ-ны харьяа Шүүхийн шинжилгээний хүрээлэн юм.

Монгол Улсад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг дангаараа эрхэлдэг тус байгууллагын ажлын ачаалал их хэрнээ мэргэжлийн өндөр ур чадвар шаарддаг энэхүү ажлын байранд олон жил ажилласан туршлагатай, мэргэшсэн шинжээч тогтвор суурьшилтай ажиллахгүй байгаагаас үүдэн боловсон хүчний дутагдалд орох боллоо. Шинжээчийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй, шинжээч дахин томилуулах тохиолдол элбэг байна. Иймд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох боломжийг судлах нь тулгамдсан асуудлын нэг юм. Тус хүрээлэнгийн шинжээч мэргэжилтнүүд хараат бус, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах үүрэгтэй хэдий ч бодит байдал дээр цагдаагийн байгууллагын нөлөө их байгаа нь ажиглагдаж байна.

Мөн эдгээр болон бусад асуудлыг шийдвэрлэж, тус салбарын үйл ажиллагаа, хөгжлийн чиг хандлагыг дэлхийн жишигт нийцүүлэх үүднээс гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааны туршлага судлах, улмаар олон улсын стандартыг нутагшуулах боломж байгаа эсэхийг тандан судлах хэрэгцээ, шаардлага тулгамдаж байна гэж үзлээ.

Судалгааны зорилго

Шүүхийн шинжилгээний тухай хуулийн төсөлд зориулан боловсруулсан “Шүүх шинжилгээ” харьцуулсан судалгааны ажлын хүрээнд *forensic science* буюу шүүх шинжилгээ зүй болон *police science* буюу цагдаагийн шинжлэх ухаан гэсэн ойлголтыг тодорхойлох,шүүх шинжилгээний байгууллагын түүхэн хөгжил,бүтэц, зохион байгуулалт, хөгжлийн чиг хандлага болон мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг хэрхэн зохицуулсан байдаг тухайд Монгол, Унгар, Солонгос, Эстони, Австрали улсын туршлага судлах, харьцуулан дүгнэх зорилго тавьж ажиллав.

Судалгааны бүтэц

Тус судалгаагаар шүүх шинжилгээтэй холбогдох олон талын асуудлыг бүхэлд нь хөндөлгүйгээр дараах хүрээнд судалсан болно. Үүнд:

1. Нэгдүгээр бүлэг,шүүх шинжилгээний тухай ерөнхий ойлголт, түүний дотор “Forensic science, forensic eximination” болон “Police science”-ийн тодорхойлолт, ойлголт

2. Хоёрдугаар бүлэгт,Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээний өнөөгийн нөхцөл

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн ахалж, бодлогын судлаач Э.Ганчулуун, Э.Туулайхүү нар гүйцэтгэв.

байдал,

3. Гуравдугаар бүлэгт,гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт,

4. Дөрөвдүгээр бүлэгт,шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг харьцуулан шинжилж, нэгтгэн дүгнэсний үндсэн дээр холбогдох санал дэвшүүлэв.

5. Нэгдсэн дүгнэлт, санал гэсэн хэсгүүдтэй болно.

1 ШҮҮХ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ТУХАЙ

1.1 Шүүх шинжилгээний тухай онолын ерөнхий ойлголт

Шинжлэх ухаан, технологийн ололтыг гэмт хэрэг илрүүлэхэд ашигладгаараа шүүх шинжилгээ нь харьцангуй тогтвортой байдаг бөгөөд улс орон бүрд нийтлэг хөгжлийн хуультай юм. Учир нь гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх, гэмт хэргийг илрүүлэх явдал нь улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоо, нийгмийн байгуулал, хөгжлийн түвшин зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байдаг бол шүүх шинжилгээ нь шинжлэх ухааны зарчмуудад суурилан, бодит үнэнд захирагдан хөгжиж байдаг онцлогтой. XX зууны эхнээс шүүх шинжилгээ нь криминалистикийн шинжилгээний бие даасан мэдлэгийн салбарыг бий болгосны зэрэгцээ магадлах эмнэлэг, магадлах ня-бо, магадлах хими, магадлах хор судлал, магадлах биологи, магадлах ДНХ, магадлах физик, магадлах инженер зүй, магадлах геологи, магадлах ургамал зүй, магадлах дижитал зүй зэрэг салбарыг эгнээндээ багтаан зөвхөн гэмт хэрэгтэй тэмцэх төдийгүй иргэний болон захиргааны хэргийг шийдвэрлэхэд голлох үүрэгтэй оролцож, бие даан хөгжих эхлэл тавигдсан байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны салбар, чиглэлтэй холбоотой судалгааны ажлууд цөөнгүй хийгдэж, тус салбарт тулгамдаж буй асуудал, цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлохыг хичээж байна. Тухайлбал 2009 онд АНУ-ын Үндэсний шинжлэх ухааны академи (National Academy of Science) нь АНУ-д шүүх шинжилгээг бэхжүүлэх чиглэлээр нэгэн судалгааг хийсэн нь дэлхий дахинд шүүх шинжилгээний салбарын дэд бүтцийн асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай талаар асуудал дэвшүүлсэн.[2] Судалгааны тайланд: *“Конгресс бие даасан холбооны этгээд болох шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг үйл ажиллагаагаа явуулахад хангалттай санхүүжилтээр хангах шаардлагатай бөгөөд шүүхийн тогтолцоо шүүх шинжилгээний үр дүнд тогтоогдсон нотлох бариmтыг үнэлэх, ойлгох чиглэлд хангалттай мэдлэг туршлагагүй байгааг засахад анхаарах нь зүйтэй*” зэрэг олон ач холбогдол бүхий санал, зөвлөмжийг дэвшүүлсэн нь олон улс даяар эдгээр асуудлыг авч үзэх шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн. Тухайлбал, Их Британид 2011 онд “Шүүх шинжилгээний талаарх судалгаа, хөгжлийн асуудал” сэдвээр судалгаа хийгдсэн байна.[3]

Шүүх шинжилгээ нь талбарын шинжилгээ (хэргийн газрын шинжилгээ гэх мэт), лабораторийн шинжилгээ (ДНХ, хор судлал зэрэг), анагаахын шинжилгээ (патологи гэх мэт) гэсэн гурван төрөлд хуваагддаг олон салбар дамнасан, хоёрдмол шинжтэй шинжлэх ухаан юм. Эдгээр нь тус бүрдээ өөрийн судалгааны салбар, судлах зүйлтэй боловч бүхэлд нь цогц байдлаар авч үзэж шинжилгээг боломжит бүх талаас, иж

[2] Судалгаа нь Strengthening Forensic Science inthe United States: A Path Forward нэртэй.

[3] Ross, Alastair, Forensic Science in Australia: Where does Australia sit in relation to Trends and Issues in the International Context?, Current Issues in Criminal Justice, Volume 24/No.1, p.121.

бүрнээр хийхэд зохих үр дагаварт хүрдэгт тооцогддог. Ийнхүү шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байгаа бөгөөд энэ шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг нь цагдаагийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, бие даасан, төрийн, хувийн хэвшлийн хуулийн этгээдийн харьяа шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажилладаг байдлаас харагдаж байна.

Институцийн хувьд шүүх шинжилгээний асуудлыг улсын хэмжээнд хариуцсан Шүүх шинжилгээний хүрээлэн ажиллах нь түгээмэл шийдэл бөгөөд эрдэм шинжилгээний ажлаас эхлээд захиргааны аппаратыг хүртэл чадмаг холбосон сайн зохион байгуулалттай энэхүү бүтэц нь улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцсан байгууллага байдаг. Санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь улсын төсөв бөгөөд үүнийг төлбөртэй үзүүлдэг үйлчилгээнээс олсон орлогоороо нэмэгдүүлэх боломжтой. Нөгөө талаас энэ салбарт төрийн байгууллага давамгайлдаг учраас төрийн монополь ноёрхох хандлагатай байна. Мөн ихэнх шүүх шинжилгээний төв, лабораториуд нь цагдаагийн байгууллагын дэргэд, түүний харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цагдаагийн байгууллагаас хараат байдалтай болгох /бодит байдал дээр ийм байдалд хүргэж байгаа/ эрсдэлийг бий болгодог. Ерөнхийдөө, зарчмын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагыг цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх дэд салбар бус бие даасан шинжлэх ухаан байдлаар авч үзэх хандлага тогтож байна гэж дүгнэж болох юм.

Шүүх шинжилгээгээр мэргэшсэн шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байнгын ажлын байр бүхий шүүхийн шинжээч ба шаардлагатай тохиолдолд тодорхой ажил гүйцэтгэх гэрээний дагуу хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад бүртгэгдэж, тодорхой хугацаатайгаар үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий гэрчилгээтэй,бие даасан мэргэжлийн шинжээч гэсэн 2 төрөл байна.

1.2 "Forensic science"-ийн тухай ойлголт

"Forensic science" нь гэмт хэргийн үйл ажиллагаанд оролцсон, түүнд холбогдсон хүн, газар, эд зүйлсийг тодорхойлох шинжлэх ухааны бие даасан нэг салбар бөгөөд энэ нь шинжлэх ухааны зарчмуудыг ашиглан эрүү, иргэн болон захиргааны хэргийг мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлдэг. "*Forensic"*гэдэг үг нь латин хэлний нийтэд зориулсан нээлттэй хэлэлцүүлэг, шүүх (forum) гэсэн үгнээс гаралтай. Илүү техник талаасаа *"forensic"*нь нээлттэй буюу эрх зүйн сэтгэл түгшээсэн асуудал гэсэн утгаар хэрэглэгддэг. Өнөөдөр *"forensic science"*–ийг хамтад нь тайлан, дүгнэлт, магадалгаа, мэдүүлгээр дамжуулан хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд магадлан нотлох шаардлагатай асуудалд хариулахаар ажилладаг мэргэжлийн эрдэмтэн, судлаачдын бүлгийг илэрхийлэхэд хэрэглэж байна.

"Forensic science"-ийн салбарууд

Криминалистик (*criminalistic)*	*Криминалистик* гэх нэр томьёо нь зарим тохиолдолд *forensic science*-тай ижил утгаар хэрэглэгдэх тохиолдол бий. Криминалистик нь Герман хэлний kriminalistik гэх үгнээс Англи хэлэнд импортлогдсон бөгөөд эрх зүйн асуудлыг мөрдөн шалгах, түүнд шийдэл олох шинжлэх ухааны болон технологийн янз бүрийн аргуудыг илэрхийлдэг. Зарим шүүх шинжилгээний лабораторид шүүх шинжээчдийг криминалистикч гэж нэрлэж болдог. Үнэн хэрэгтээ криминалистик нь гэмт үйлдлийн дүнд бий болсон физикийн буюу биет нотлох баримтыг цуглуулах, шинжлэх үйлтэй холбогддог шүүх шинжилгээний нэг салбар юм.

[4] Max M.Houck, Jay A. Siegel, Fundamentals of Forensic Science (Second edition), 2009, p.4-5.

	Үүнд: эм, мансууруулах бодис, галт зэвсэг, хэргийн газраас олдсон эд зүйл, хурууны хээ, цус, биеийн шингэн (нус, үрийн шингэн гэх зэрэг) болон бусад ул мөрт нотлох баримт хамаарна.
Шүүх/Магадлах патологи(*forensic pathology*)	Сэжигтэй буюу үл мэдэгдэх нөхцөлд нас барсан тохиолдлын шалтгаан, байдлыг тодорхойлох чиг үүрэгтэй шинжилгээний ажилд клиникийн болон анатомийн патологийн чиглэлээр тусгайлан суралцсан анагаах ухааны мэргэжилтэн үүнд оролцоно. Энэ нь ихэнх тохиолдолд цогцост хийх задлан шинжилгээ буюу нас барсны дараах шинжилгээг хамарсан багийн ажил байна.
Шүүх/Магадлах хүн судлал(*forensic anthropology*)	Хүн болон түүний өвгийг судалдаг физикийн антропологийн нэг салбар юм. Шүүхийн хүн судлал нь хурууны хээ, фото зураг зэргээр дамжуулан хэн болох нь танигдахгүй байгаа хүнийг танихад чиглэгдсэн үйл ажиллагаа явуулдаг.Шүүхийн хүн судлаачид нь ялангуяа бөмбөгдөлт, нисэх онгоцны сүйрэл зэрэг үй олныг хамарсан осолд өртсөн хохирогчдыг таних, таниулах зорилгоор бие эрхтнийг сэргээхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг.
Шүүхийн одонтологи(*forensic odontology/forensic dentistry*)	Сүйрэл, гамшгийн үеэр амь насаа алдсан хүний биеэс үлдсэн хэсгийг шинжлэх замаар тухайн хүнийг хэн болохыг тогтоодог. Гол төлөв хүний шүдийг нас барахаас өмнө болон дараах үетэй харьцуулах замаар шинжилгээ хийдэг байна.
*Шүүх/Магадлах инженерин*г(*forensic engineering*)	Тодорхой техник, эд зүйл, бүтээгдэхүүн, бүтэц нь зориулалтын дагуу ажиллахгүй байгаа тохиолдолд тэдгээрийн доголдлын шалтгаан, нөхцөлийг судална. Ийнхүү зохих ёсоор ажиллахгүй байх нь иргэний эрх зүйн утгаараа эд хөрөнгөнд хохирол учруулах магадлалтай бол эрүүгийн эрх зүйн тухайд зам тээврийн осол, нисэх онгоцны сүйрэлд хүргэж болзошгүй аюултай байх тул энэ төрлийн шинжилгээг хийх хэрэгцээ шаардлага үүсдэг байна.
Хор судлал(*toxicology*)	Хор, мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис илрүүлэх зорилгоор биеийн шингэн болон эд, эст хийх химийн шинжилгээтэй холбогддог. Хор судлаачид нь хүний биед ямар нэгэн бодис байгаа тохиолдолд хэр их байгааг болон тэр нь ямар үр дагавартай байж болохыг тодорхойлно. Хамгийн түгээмэл жишээ нь цусан дахь согтоох бодисын түвшин, согтолтын зэргийг тодорхойлох явдал байдаг.[3]

Үүнээс харахад forensic science-ийг явцуу утгаар нь авч үзвэл гэмт хэргийн ул мөрийг шинжлэн магадлах асуудал буюу криминалистик гэсэн ойлголттой дүйцүүлж болохуйц харагдах бөгөөд харин түүнийг өргөн хүрээнд тайлбарлавал криминалистикаас гадна олон төрлийн тусгай шинжилгээний төрөл агуулсан, илүү өргөн хүрээний ойлголт байна. Иймд криминалистик нь энэхүү шинжлэх ухаанд хамаарах олон цогц ойлголтын зөвхөн нэг нь юм. Зарим улс оронд зөвхөн эхний агуулгаар ойлгодог бол зарим нь илүү өргөн утгаар хэрэглэдэг. Бидний энд сонгон судалж буй гадаад орнуудын дийлэнх нь шүүх шинжилгээний институцийг өргөн хүрээнд авч үзэж байна.

1.3 “Police science”-ийн тухай ойлголт

*“Police science”*нь криминологи, шүүх шинжилгээ, психологи, хууль зүйн шинжлэх ухаан, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа/процесс/, засан хүмүүжүүлэх, пенологи зэрэгтэй нягт холбоо хамааралтай судалгааны салбар юм. Тэр дундаа криминологи болон шүүн таслах ажиллагааны удирдлага (*the administration of justice*) судлал гэх хоёр салбар үүнтэй холбоотойгоор гол төлөв яригддаг.

Криминологи нь гэмт хэрэг болон түүнд үзүүлэх нийгмийн хариу үйлдлийг тайлбарлахад чиглэдэг. Нийгмийн шинжлэх ухаанд хамаарахын хувьд эхлээд гэмт этгээдийн зан үйлийг тайлбарлахыг оролдох ба дараагаар нь шүүн таслах ажиллагаа болон бусад тогтолцоо гэмт хэрэгт хэрхэн хариу үйлдэл үзүүлэхийг судалдаг. 1980-аад оны эхэн үеэс хойш криминологийн судалгаа нь цагдаагийн судалгааны салбартай мэдэгдэхүйц давхцах болсон нь ажиглагдаж эхэлсэн бөгөөд энэ байдал өнөө хэр үргэлжилж байна гэж үздэг. Харин *хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлага судлал* нь гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа/

процессын ажиллагаа/-г хариуцдаг институц нь гэмт хэрэгтэн, хохирогч, олон нийтэд хэрхэн хариу үйлдэл үзүүлж байгаад анхаарлаа хандуулдаг.

Сүүлийн жилүүдэд "*police science"*гэх ойлголтыг криминологи болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлагын аль алинд хамаарах агуулгаар авч үзэж байна. Криминологийн үүднээс авч үзвэл *"police science*"нь "юуны учир мөрдөх, шалгах вэ" гэх асуултыг ойлгоход чиглэсэн хувь хүн, бүлэг, нийгэм, институцийг хамарсан өргөн хүрээний онолын талбар болж байгаа бол шүүн таслах ажиллагааны удирдлагын тухайд илүү сайн системтэй, шинжлэх ухааны үнэлгээний судалгаа хийх замаар нотлох баримтын үйлчлэл болон бодлогын судалгааны үүднээс хандах асуудлыг онцолдог. Эдгээр хандлагыг нэгтгэснээр "*police science*"-ыг цагдан шалгах ажиллагаа ямар шалтгааны улмаас байх шаардлагатай, түүнийг юу бүрдүүлдэг, нийгмийн янз бүрийн орчинд хэрхэн тохируулан ажиллуулах, цагдаагийн институцийн үйл ажиллагаанд нийгэм, улс төрийн үнэт зүйлийг хэрхэн тусгах, ямар онолыг мөрдөх,шалгах ажиллагааны үндэс болгох, цагдаагийн шинэчлэлийг хэрхэн хийх, түүний үр нөлөө ямар байх талаарх асуудлуудыг цогц байдлаар судалдаг гэж үзэх болсон байна.[5]

2 МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ШҮҮХ ШИНЖИЛГЭЭ

2.1 Түүхэн хөгжил ба өнөөгийн нөхцөл байдал

Түүхэн хөгжил

Монголчууд эртнээс өргөн уудам нутаг дэвсгэрт мал аж ахуй эрхлэн нүүдэлчин соёл иргэншлээр амьдарч ирсэн үндэстэн юм. Өнөөг хүртэл хадгалж үлдсэн нүүдэлчин соёлоос харахад манай ард түмний аливаа зүйлийг танин мэдэх, учир шалтгааныг тунгаан бодох, адилтган харьцуулах ухаан нь, мал аж ахуйтай салшгүй холбоотой байдаг. Тухайлбал адуу малдаа тамга, тэмдэг тавих нь нэг төрлийн тоо бүртгэл хөтлөх, хулгай дээрэм, оргодол олохдоо халуун мөрөөр нь мөшгих, эрэл сураг гаргах зэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааны аргыг эртнээс эхлээд өнөөг хүртэл хэдэн зуун жил хэрэглэж ирсэн байдаг. Мөн аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ хүний амь нас хохирсон бол эмч, оточ, бичгийн хэвийг эрдэм боловсролтой бичгийн хүнээр магадлуулах, малын мөрийг малч хүнээр, галт зэвсгийн хэрэг гарвал буу зэвсэг сайн мэддэг хүнээр шинжлүүлэх нь ач холбогдолтой гэж үздэг байсан нь тухайн үед хэрэг маргаан шийдвэрлэхдээ мэргэжлийн шинжээчдийг татан оролцуулдаг уламжлалтай байсныг харуулж байна[6].

Шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа ба эрх зүйн орчны хөгжил

Монголчууд Хүннүгийн үеэс эхлэн хууль цаазад захирагдан ирсэн гэж үздэг. Үүний тод жишээ болох "Их Засаг" хэмээх хууль цаазад "*зандалчлан гүвшилцэх, хулгай дээрэм хийх, хүн алах, шархдуулах, архидан согтуурах*" зэрэг эрүүгийн хуулийн холбогдолтой 40 гаруй заалт, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаатай холбоотой 8 заалт байсан гэж судлаачид үздэг. Үүнээс харахад тэр үед гэмтлийн зэргийг их наннчих, дунд наннчих, бага наннчих гэж 3 зэрэг болгон тогтоосон байдаг нь өнөөг хүртэл шүүх шинжилгээнд хэрэглэгдэж байгаа юм. Үе үеийн хууль цаазад шүүх шинжилгээтэй холбоотой зохицуулалт орсон байдаг. Тухайлбал "Халх журам", "Гурван хошууны хуульчилсан бичиг" зэрэг хууль цаазын дурсгалт бичигт хүний биед учирсан гэмтлийн зэрэг тогтоох болон түүнийг баталгаажуулах аргын тухай заасан байдаг бол XIX зууны эхэн үед тоо бүртгэлийн тогтолцоо үүссэн байсны тод жишээг 1820-1913 оны хооронд хөтөлж байсан бүртгэл

[5] Энэ талаар дэлгэрэнгүйг Jack R. Greene (ed.), *The Encyclopedia of Police Science* (Third edition): Volume 1 A-I index, 2006, p.xix-аас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

[6] "Шинжлэн магадлахгүй" УБ. 2014 он. 22-р тал.

болох “Улаан хацарт”, “Хугархай нүүрт” гэх данс бүртгэл харуулж байна[7].

Монгол Улсад Үндэсний эрх чөлөөний тэмцлийн үр дүнд анх 5 яам бүхий Түр Засгийн газрыг байгуулснаар хууль тогтоомж боловсруулах, хэвлэн нийтлэх ажил эхэлсэн түүхтэй бөгөөд үүнээс хойш боловсруулсан хууль тогтоомжид 1919-өөд оны Зөвлөлт Орос Улсын эрүүгийн эрх зүйн үндэс болон туршлагыг судалж үлгэрчлэх, зарим нэг хуулийг шууд хуулбарлан хэрэглэсэн байдаг. Харамсалтай нь эдгээр хууль тогтоомж нь үндсэндээ шүүх шинжилгээний хэрэгцээ шаардлагыг үгүйсгэсэн, зөвхөн сэжигтэн болон гэрчийн мэдүүлэгт үндэслэн яллах боломж олгож байсныг хожим хэлмэгдүүлэлтийн үед Вышинскийн зарчим буюу “Хэргээ өөрөө хүлээх нь хамгийн дээд зэргийн нотолгоо мөн” зарчмаар зөвхөн улс төрийн хэрэг төдийгүй бараг бүх төрлийн хэрэг маргааныг шинжлэх ухааны аргаар нотлох аргыг үгүйсгэн, хэрэглэхгүйгээр шийдвэрлэж байсан жишээнээс харж болох юм.

Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээний байгууллагын хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлсон, орчин цагийн анхны эрх зүйн баримт бичиг болох “Монгол Улсын Шүүх Таслах газруудад аливаа хэргийг байцаан шийтгэх тухай” хуулийг 1926 онд[8] баталсан нь шүүх шинжилгээний жинхэнэ эрх зүйн үндэс болсон гэж үздэг байна. Уг хуулийн 18-р зүйлд “*хэрэгт ноцогдсон буюу хэрэг тохиосон этгээдээс гэрч ба жич эксперт хэмээх хэргийн учрыг шинжлэн мэдэх хүмүүсээс гуйх*[9]” гэж заасан явдал нь гэмт хэргийн шинжлэх ухааны үүднээс нотлох, үүнд мэргэшсэн хүмүүсийг татан оролцуулах шаардлагыг харуулсан чухал заалт байсан хэдий ч огт хэрэгжээгүй юм. Учир нь XX зууны эхэн үеэс 1960-аад он хүртэлх хугацаанд Монголын нийгмийн байдал тогтворгүй, дайн байлдаан, бослого хөдөлгөөн ихтэй, коммунист нийгэм байгуулах мөрөөдөлд хөтлөгдсөн он жилүүд байсан нь аливаа хэргийг шүүх шинжилгээний аргаар нотлох орчин нөхцөл бүрэлдэхгүй байсантай холбоотой юм[10].

Шүүх шинжилгээний тусгай мэдлэгийн хөгжил

Манай улсад 1920-оод оноос эхлэн шүүх шинжилгээний тусгай мэдлэг шаардсан шинжилгээг хийж эхэлсэн гэж үздэг. Тухайлбал 1923 онд БНМАУ-ын Бүх цэргийн жанжин Д.Сүхбаатарын цогцост Орос-Монголын хамтарсан тусгай комисс шүүх шинжилгээ хийснийг Монголын түүхэн дэх анхны шүүх эмнэлгийн магадлан шинжилгээ гэж үздэг байна[11]. Харин бичиг судлалын шинжилгээ буюу одоогийн баримт бичгийн шинжилгээг 1930-аад оноос эхлэн тухайн үеийн хэл бичгийн эрдэмтэд Д.Нацагдорж, Я.Цэвэл болон Д.Донров нараар гүйцэтгүүлдэг байсан байна[12]. Дээрх хоёр шинжилгээнээс гадна галт зэвсгийн шинжилгээг тусгай мэдлэг бүхий шинжээчийн оролцоотойгоор гүйцэтгэдэг байсан нь манай улсад шүүх шинжилгээ үүсэн хөгжих эхлэл болсон гэж үзэж болох юм. Шинжлэх ухааны дэвшилт болсон гэрэл зургийг эд мөрийн баримт баталгаажуулах ажилд Монголчууд 1928 оноос ашиглаж ирсэн бөгөөд түүний ач холбогдол нэмэгдэхийн хэрээр хууль тогтоомж болон Дотоодыг Хамгаалах Газрын /цаашид ДХГ гэх/ тушаалаар энэ аргаар ул мөр баталгаажуулах нотлох баримтын хүрээг улам өргөжүүлж иржээ[13]. Гарын хээ шинжлэл нь манай улсад 1937 онд тухайн үеийн Цагдан сэргийлэх газрын

[7] Н.Зоригт, Г.Мөнхбат, Т.Баатар “Шүүх эмнэлэг” УБ. 1999 он. 6-р тал.

[8] http://www.ama.org.mn/History /сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.25/.

[9] С.Бадарчи “Монгол Улсад гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд криминалистикийн арга хэрэгслийг хэрэглэж байгаа нь” УБ. 1993 он. 9-р тал.

[10] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 29-р тал.

[11] Н.Зоригт, Г.Мөнхбат, Т.Баатар “Хагас зууны хөгжлийн түүх” УБ. 2010 он. 11-р тал.

[12] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 23-р тал.

[13] С.Бадарчи “Монгол Улсад гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд криминалистикийн арга хэрэгслийг хэрэглэж байгаа нь” УБ. 1993 он. 24-р тал.

харьяа Гүйцэтгэх тасагт “хурууны хээ шинжлэгч” буюу гарын хээний шинжээчийн орон тоо бий болгосноор эхлэлээ олсон юм[14].

Орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл, хөгжил

Аливаа улс орны нийгэм, эдийн засгийн байдал тухайн оронд гарч буй гэмт хэргийн гаралтын өсөлт, бууралт, түүнийг үйлдэж буй арга хэлбэрийн өөрчлөлттэй салшгүй холбоотой байдаг. Ялангуа дайн, эмх замбараагүй байдал, ядуурал зэрэг нийгмийн сөрөг үйлдлийн үр дагаварт гэмт хэргийн тоо үлэмж хэмжээгээр өсдөг бөгөөд түүнийг үйлдэж буй гэмт этгээдүүдийн үйлдэл цаг үеэ даган улам шинэлэг, боловсронгуй болж байдаг. Энэ нь өнөөгийн техник, технологийн хөгжлийн эрин үед улам нарийн арга, /далд/ хэлбэрт шилжихээс гадна шинэ төрлийн гэмт хэргийн тоо нэмэгдэж байгаа тул шүүх шинжилгээ хийж буй шинжээчдийн мэдлэг, ур чадвар, ашиглаж буй техник технологи, тоног төхөөрөмжийн боловсронгуй байдлыг хангаж ажиллах нь нийгмийн шаардлага болж байна. Ингээд манай улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл, түүхэн хөгжлийн талаар товч авч үзье.

Монгол Улсад 1944 онд Дотоод явдлын яамны Сайдын /цаашид ДЯЯ Сайд гэх/ 14 тоот тушаалаар анх Цагдан сэргийлэх газрын Гүйцэтгэх хэлтэст / цаашид ЦСГГХ гэх/- “Шинжлэн магадлах техникийн тасаг” буюу Дөрөвдүгээр тасгийг шүүх шинжилгээ хийх үүрэг бүхий 9 хүний орон тоотойгоор байгуулсан нь криминалистикийн шинжилгээний байгууллагын үндэс суурь болсон гэж албан ёсоор үздэг байна[15]. Ийнхүү криминалистикийн техникийн үндсэн гурван төрөл болох хурууны хээ, гэрэл зураг, тоо бүртгэлийн шинжилгээг нэгтгэх үндсэн шалтгаан нь шинэ төрлийн гэмт хэргийн тоо өссөн, гэмт хэрэг үйлдэх арга барил өөрчлөгдөж байгаа, гэмт хэргийн ул мөрд шүүх шинжилгээ хийх чадвартай мэргэжилтнүүдийн залгамж үе бэлтгэгдэж эхэлсэн, мөн эдгээр тусгай мэдлэг бүхий шинжээчдийг нэгдсэн удирдлагаар хангаж ажиллах болон тэдний харилцаа холбоо, мэдээллийн солилцоог сайжруулах хэрэгцээ шаардлага үүссэн явдал юм. Иймд тусгай нэгж байгуулан шүүх шинжилгээний чиг үүрэг бүхий албан хаагчдыг харьяалуулж тэднийг шинжлэх ухааны арга зүйгээр хангаж ажиллахад ач холбогдол өгсөн шийдвэр гэж үздэг. Үүнээс харахад шүүх шинжилгээний чиглэлээр ажиллаж буй шинжээчид анх ЦСГ-ын харьяаны алба хаагчдаас бүрдэж байсан учир тэдэнд цагдаагийн алба хаагчийн нэгэн адил цол[16] олгодог уламжлал тогтож өнөөг хүртэл хэрэгжиж байна гэж үзэж болох юм.

Ийнхүү эхлэлээ олсон шүүх шинжилгээний байгууллагын хөгжилд МАХН-ын Төв хорооны Улс Төрийн Товчоо/цаашид ТХУТТовчоо гэх/ 1957 оны “Цагдан сэргийлэх байгууллагын ажлын тухай” 19-р тогтоол гарсан явдал нь криминалистикийн техникийн салбарыг хөгжүүлэх гол удирдамж болсон байна. Үүний дараа ЦбНАХХЭЯ-ны сайдын “Цагдан сэргийлэх газрын ажиллагаанд шинжлэх ухаан техникийн арга хэрэглүүрийг нэвтрүүлэх ажлыг сайжруулах тухай” 600 тоот тушаал гарч 1958 оны 10 дугаар сарын 1-нээс эхлэн “Шинжлэх ухаан техникийн тасаг”-ийг / цаашид ШУТТ гэх/ 7 орон тоотойгоор байгуулж, дүрмийг баталснаар Монгол Улсад орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллага үүссэн гэж үздэг[17].Мөн 1959 онд НАХЯамны сайдын 809 тоот тушаалаар УЦСГГХ-ийн бүрэлдэхүүнд байсан ШУТТ-г УЦСГ-ын дэргэдэх тусгай тасаг болгосноор статус дээшилсэн төдийгүй гүйцэтгэх

[14] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 23-р тал.

[15] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 33-р тал.

[16] 1936 оноос Боловсронгуй хамгаалагч, Хичээнгүй энхжүүлэгч, Тохижуулагч, 1940 оноос Бага лейтанант, Лейтанант, Ахлах лейтанант, 1944 оноос хойш өнөөг хүртэл хэрэглэгдэж буй Ахлагч, Ахмад, Хошуучаас Генерал хүртэлх цол олгодог байжээ.

[17] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 29, 38-р тал.

үүрэг даалгавар, хариуцлагын хэмжээ нэмэгдсэн юм. Үүний дараа төд удалгүй криминалистикийн олон төрлийн шинжилгээ хийх чадвартай болсон ШУТТ-г 1963 оны 1 сарын 1-нээс эхлэн УЦСЕГ-ын Криминалистикийн хэлтэс болж өргөжүүлсэн бөгөөд энэ хэлбэрээр 40 гаруй жил үйл ажиллагаа явуулж ирсэн байна.

Нийгмийн хөгжил, цаг үеийн шаардлага, үүн дотроо Эрүүгийн байцаан шийтгэх шинэ хуулийн дагуу гэмт хэргийн нотлох баримтыг шинжлэх ухааны болон техник, технологийн ололт ашиглан илрүүлж нотлох шаардлага улам өндөржихийн зэрэгцээ дэлхий нийтийн хөгжил болон дотоодод шинээр үүсэн бий болж байгаа нөхцөл бололцоонд нийцсэн, мэргэжлийн ур чадвартай мэргэжилтнүүдийн баг бүрдүүлж тэднийг тоног төхөөрөмж, материаллаг баазаар хангахын тулд тухайн үеийн төрөөс багагүй хүчин чармайлт гаргаж, асуудлыг шийдвэрлэж ажиллаж байжээ. Энэхүү хичээл зүтгэлийн тод харуулах дараах шийдвэрүүд ар араасаа гарч байсан юм. Тухайлбал 1974 оны СнЗөвлөлийн тогтоолын[18] дагуу ШУТХ-т хими, физик, биологийн шинжээчийн орон тоо бий болгосон ба мөн онд УЦСЕГ-ын хими, физик, биологийн лаборатори байгуулж, шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангах тухай тогтоол[19] гаргасан байдаг. Дээрхи шийдвэрүүд ажил хэрэг болж 1978 онд тус лаборатори нээгдсэнээр криминалистикийн шинжилгээгээр магадлах асуудлын хүрээ улам тэлсэн бөгөөд бодисын бүтэц, найрлага, цусан дахь согтууруулах ундааны хэмжээ, хүнсний бүтээгдэхүүний чанар, стандартыг шалгах, хэргийн газраас олдсон биологийн гаралтай баримтыг шинжлэх зэрэг олон төрлийн шинжилгээний ажлыг хийж гүйцэтгэх бололцоотой болжээ. Мөн тус салбарын техник хэрэгсэл, материаллаг баазыг бэхжүүлэх, хангамжийг сайжруулахад НАХЯ-ны сайдын[20] УЦСЕГ-т ашиглагдаж байсан техник хэрэгслийг ШУТХ-т шилжүүлэх тухай шийдвэр чухал ач холбогдолтой байсан юм[21].Шинэ лаборатори, шинэ шинжилгээний ажилд 1975 оноос эхлэн ЗХУ-д мэргэжил эзэмшсэн криминалистикийн шинжээчдийн зэрэгцээ байгаль, техникийн шинжлэх ухааны чиглэлээр дээд боловсрол, мэргэжил эзэмшсэн боловсон хүчин ШУТХ-т ажиллах болсон байна.

Техник, технологи, боловсон хүчний хувьд харьцангуй чадавхжсан ШУТХ-ийн дүрмийг 1987 онд[22]шинэчлэн баталсан бөгөөд уг дүрэмд *“Криминалистикийн шинжилгээний төв нь цагдаагийн байгууллагын бусад албад, хууль хамгаалах байгууллагуудтай хамтарч гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, илрүүлэх ажлыг зохион байгуулахад идэвхтэй оролцохын зэрэгцээ хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүх, прокурорын байгууллагын шийдвэрийн дагуу мөр судлал, бичиг техник, гарын үсэг, галт зэвсэг, хүний гадаад төрхөөр нь адилтгах, хими, физик, биологийн зэрэг шинжилгээ хийж, шинжлэх ухааны үндэстэй дүгнэлт, магадалгаа гаргах, гэмт хэрэг учралын газарт криминалист мэргэжилтнээр оролцож, түүнийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой эд мөрийн бариmтыг илрүүлэх, бэхжүүлэх, хураан авах ажиллагааг хийх үүрэгтэй”*[23] гэж заасан нь шүүх шинжилгээний байгууллагын албан хаагчдын гэмт хэргээс сэргийлэх, гэмт хэргийг илрүүлэх ажилд мэргэжлийн дагуу хүлээх үүрэг хариуцлага, оролцоог нэмэгдүүлсэн төдийгүй шүүх шинжилгээний байгууллагын шинжлэх ухааны зарчимд тулгуурлан гаргасан дүгнэлт, магадалгааг хүлээн зөвшөөрөх тухайд чухал нөлөө үзүүлсэн шийдвэр болсон.

---

[18] БНМАУ-ын СнЗөвлөлийн 1974 оны 1 сарын 17-ны өдрийн 25 дугаар тогтоол.

[19] БНМАУ-ын СнЗөвлөлийн 1974 оны 12 сарын 27-ны өдрийн 559 дүгээр тогтоол.

[20] НАХЯ-ны сайдын 1981 оны 3 сарын 16-ны өдрийн 20 дугаар тушаал.

[21] Ч.Алтанхишиг “Нэгэн жаран” УБ. 2004 он. 39-р тал.

[22] НАХЯ-ны нэгдүгээр орлогч сайд, 1987 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдрийн А/10 дугаар тушаал.

[23] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 29, 63-р тал.

1980-аад оны дунд үеэс эхэлсэн нийгэм, эдийн засгийн тогтолцооны шилжилтийн үйл явцын үр дүнд Монгол Улсад улс төр, нийгэм, эдийн засгийн суурь бүхэлдээ өөрчлөгдсөн бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор төрийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтыг шинэчлэх процесс эхэлсэн юм. Судалгааны ажлын хүрээнд авч хэлэлцэж буй шүүх шинжилгээний чиг үүрэг бүхий байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтад шууд нөлөөлсөн НАХЯ болон түүний харьяа агентлагуудын тухайд өрнөсөн өөрчлөлтийг товч авч үзье.

1990 онд БНМАУ-ын НАХЯ-ыг татан буулгасан ба түүний харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байсан албадууд задарч ЗГ болон бусад яамдад харьяалагдах болсон. Тухайлбал Цагдан сэргийлэх байгууллага бүтэц, зохион байгуулалтын томоохон өөрчлөлтөд орсон ба Цагдаагийн Ерөнхий Газар /цаашид ЦЕГ гэх/ нэртэйгээр бие даасан үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллага болон шинэчлэгдсэн. Мөн1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар хууль тогтоомжийг түүний үзэл баримтлалд нийцүүлэн шинэчлэх шаардлага үүссэн бөгөөд энэхүү эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд 1993 онд “Цагдаагийн байгууллагын тухай” хуулийг баталсан. Уг хуульд цагдаагийн төв байгууллагын харьяанд 6 алба, 6 төв ажиллахаар заасан байсны нэг нь Криминалистикийн шинжилгээний төв / цаашид КШТ гэх/ байжээ. Нийгэм, эдийн засгийн тогтворгүй байдал, ажилгүйдэл, ядуурал ихэсхийн хэрээр гэмт хэргийн төрөл, тоо огцом өсөж байсан энэ үед шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, боловсон хүчний хувьд ч мөн адил тогтворгүй байсан үе юм. КШТ-д ажиллаж байсан мэргэшсэн боловсон хүчин, шинжээчид зах зээлийн нийгэмд шилжсэн улс орны эдийн засгийн хүнд нөхцөлд ажил мэргэжлээ орхин хувиараа хөдөлмөр эрхлэх болсон, шинэ мэргэжилтэн бэлтгэх ажил орхигдсонтой холбогдуулан хүний нөөцийн хомстол үүсэж энэ доголдлоос гарах үйл хэрэг 20 орчим жил үргэлжилсэн юм.

2.2 Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүүжилт

Нийгэм, эдийн засгийн тогтолцооны шилжилтийн үед шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, орон тоонд цөөнгүй удаа өөрчлөлт оруулж байсан бөгөөд эдгээр өөрчлөлтүүд нь байнга тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг өргөтгөх, сайжруулахад чиглэгдсэн байсан. Тухайлбал1993 онд ЦЕГ-ын даргын тушаалаар[24] КШТ-ийн орон тоог шинэчлэн, нийт 34 алба хаагчтай байхаар баталсны[25] 20 орчим нь мэргэшсэн шинжээч байсан байна. Үүнээс хойш 1998 онд бүтцийн өөрчлөлт[26] хийснээр КШТ лабораторийн системд шилжих эхлэл тавигдсан бөгөөд гарын мөрний болон тусгай шинжилгээний лабораториуд бие даасан нэгжийн зохион байгуулалтад орсон бол 1999 онд дахин бүтцийн өөрчлөлт хийж албаны нохойн тасгийг КШТ-д шилжүүлсэн, ахлах нягтлан бодогч, техникийн байцаагч, няравын орон тоо бүхий бие даасан санхүүтэй болгосон байна. Үүний зэрэгцээ дүүргүүдийн цагдаагийн хэлтсийн дэргэд шинжилгээний болон адилтгалын лабораториудыг байгуулж эхэлсэн[27] байдаг.

Манай орны хувьд шүүх шинжилгээ хийж магадалгаа, дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий бүтэц байнга ЦСГ-ын аль нэг газар, хэлтэс, хэсэг, тасагт харьяалагдан ажиллаж байсныг судалгааны ажлын өмнөх хэсгээс харж болно. Мэргэжлийн түвшинд харьцангуй хараат бус, бие даасан, тодорхой чиглэлээр дагнан мэргэшсэн шинжээчид КШТ болсон үеэс эхлэн үйл ажиллагааг явуулсан гэж үзэж болохоор

[24] ЦЕГ-ын даргын 1993 оны 5 сарын 27-ны өдрийн 128 тоот тушаал.

[25] ЦЕГ даргын 1993 оны 5 сарын 27-ны өдрийн 128 тоот тушаал.

[26] ЦЕГ даргын 1998 оны а/23 тоот тушаал.

[27] ЦЕГ-ын даргын 1998 оны а/77 тоот тушаал.

байна. Шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг хариуцан ажиллаж байсан үе үеийн цагдаагийн байгууллагын удирдлага шинжлэх ухааны онол, зарчимд суурилсан шүүх шинжилгээ хийх хэрэгцээ шаардлагын дагуу өөрсдийн нөхцөл бололцооны хүрээнд энэ чиглэлээр ажиллах боловсон хүчний тоог нэмэх, тоног төхөөрөмжөөр хангах ажлыг улсын хөрөнгөөр зохион байгуулсаар иржээ. Тухайлбал УЦСЕГ-ын ШУТХ-ийн тухайн үеийн шинжээчид бүх төрлийн шинжилгээг хийдэг байсан бол тодорхой чиглэлээр мэргэшүүлэх, дагнасан шинжилгээ хийх техник технологийн болон боловсон хүчний нөхцөл зөвхөн 1990-ээд оноос эхлэн бүрэлдсэн гэж үзэж болно.

Шилжилтийн үеийн дараах жилүүдэд шүүх шинжилгээний байгууллагын хувьд цаг үетэй нийцсэн шинэ тоног төхөөрөмж ашиглах, боловсон хүчнээ шинэ мэдлэг туршлага олгох замаар ур чадварыг нь тогтмол дээшлүүлэх шаардлага байнга гардаг байв.Техник, технологийн шинэчлэлийг цаг үеийн хөгжилтэйгөө нийцүүлэн өөрийн нөөц бололцооны түвшинд, олон улсын байгууллагын тусламжаар болон гадаад харилцаа хамтын ажиллагааны хүрээнд сайжруулсаар ирсний жишээ нь гарын хээг автоматаар харьцуулах “Папилон” системыг ашиглах, галт зэвсгийн хонгио, хошууны сан бүрдүүлэх, автоматаар харьцуулах шинжилгээний ажилдаа 1991 онд анх компьютер хэрэглэж эхэлсэн явдал юм.Харин улс төр, нийгэм, эдийн засгийн байдлаас хамааран төсөв, санхүү хүрэлцэхгүйгээс зөвхөн өдөр тутмын хэрэгцээнд зайлшгүй шаардлагатай зүйлдээ хөрөнгө, санхүү гаргах боломжтой энэ байгууллага нь томоохон хэмжээний тоног төхөөрөмжийн шинэчлэл болон боловсон хүчний чадавхаа дээшлүүлэх зэрэг өөрчлөлт, шинэчлэлийг гадаадын болон олон улсын донор байгууллагатай хамтран эсхүл тэдний тусламжаар хэрэгжүүлдэг хэвээр байна.Тухайлбал мэргэжлийн шинжээчдийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэхэд БНХАУ, ӨМӨЗО, Япон,ОХУ, Энэтхэг,Солонгос зэрэг орнуудын шинжилгээний албадтай харилцаа хамтын ажиллагаатай ажиллаж, харилцан туршлага солилцох ажил ач холбогдолтой юм. Тус орнуудад ажиллаж буй шинжээчид гарын хээний “Адис-Папилон”, галт зэвсгийн “Абис-Арзенал” ашиглах, түүнд мэдээлэл оруулах, хар тамхи, мансууруулах бодис шинжлэн тогтоох, ДНХ-ийн шинжилгээний чиглэлээр болон бусад сэдвээр туршлага судалдаг. Шинжилгээний лабораториудыг шинэчлэх, тоног төхөөрөмжийн инновац хийхэд ХБНГУ, АНУ, Франц, НҮБ-ын хөгжлийн сан зэрэг хандивлагч орон, олон улсын байгууллагын оролцоо их байдаг.

Өнөөгийн шүүх шинжилгээний байгууллага

Монгол Улсад шүүх шинжилгээний байгууллагын нэгдсэн тогтолцоо бий болох үйл явц 1998 онд “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр[28]” батлагдсанаар эхэлсэн юм. Уг хөтөлбөрийн дагуу хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд магадалгаа, дүгнэлт гаргадаг байгууллагуудыг нэгтгэн зохион байгуулах, харилцаа холбоог сайжруулах арга хэмжээ авах үүргийг ХЗЯ, ЦЕГ-т хариуцуулсан бөгөөд үүний мөрөөр хэрэгжүүлсэн ажлын нэг нь ЦЕГ-ын дэргэдэх КШТ-ийг Шинжилгээний хүрээлэн[29] болгон өргөтгөж, бүтэц орон тоог шинэчлэн баталж өөрчилсөн явдал юм.

Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн үзэл баримтлалд тусгасан санаа 2005 онд Шүүхийн шинжилгээний үндэсний төв, 2009 оноос Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг байгуулснаар[30] хэрэгжсэн гэж үзэж болох юм. Тус төвийг байгуулахдаа ЭМЯ-ны харьяа Шүүх эмнэлгийн магадлах төв, Сангийн сайдын дэргэдэх Шүүх нягтлан бодох бүртгэлийн магадлах товчоо, ЦЕГ-ын Шинжилгээний хүрээлэнг тус

[28] УИХ-ын 1998 оны 18-р тогтоолын 44-р зүйл.

[29] ЦЕГ-ын даргын 2003 оны 286 дугаар тушаал.

[30] ЗГ-ын 2005 оны 3 сарын 23-ны өдрийн 63-р тогтоол.

тус нэгтгэсэн байна. Бие даан үйл ажиллагаа явуулж байсан шинжилгээний албадыг нэгтгэн нэгдсэн удирдлага, зохион байгуулалтад оруулах, үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, боловсон хүчний тоо, чадавхыг нэмэгдүүлэх[31] зэрэг томоохон зорилтуудыг тавьж ажилласан байна.Үүний үр дүнд өөр өөрийн чиглэлээр ажиллаж дадсан бие даасан гурван байгууллагын үйл ажиллагааг нэг удирдлагад оруулсан юм. Энэ ажлын хүрээнд гаргасан Засгийн газрын "Шүүхийн шинжилгээний алба байгуулах тухай[32]" 2007 оны тогтоолоор аймгийн цагдаагийн газар, криминалистикийн шинжээч, аймгийн нэгдсэн эмнэлгийн шүүх шинжээч эмч нарыг нэгтгэн аймгийн шинжилгээний алба байгуулах асуудлыг шийдвэрлэсэн бөгөөд 2009 оны 1 сараас албадыг байгуулах ажлаар үргэлжилсэн юм.

Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнгийн бүтэц, зохион байгуулалт



2005 оноос улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй улсын төсвөөс санхүүждэг төрийн байгууллага болох ХЗЯ-ны харьяа Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэн /цаашид ШШҮХ гэх/нь Криминалистикийн шинжилгээний хэлтэс[33], Шүүх эмнэлгийн шинжилгээний хэлтэс[34], Тусгай шинжилгээний хэлтэс[35], Эдийн засгийн шинжилгээний хэлтэс[36], Шинжилгээний

[31] ХЗДХ-ийн сайдын 2005 оны 5 сарын 10-ны өдрийн 72 тоот тушаал.

[32] Засгийн газрын 2007 оны 270 дугаар тогтоол.

[33] Тус хэлтэст Мөр судлалын шинжилгээний лаборатори, Гарын мөрийн шинжилгээний тасаг, Бичиг баримтын шинжилгээний лаборатори, Галт зэвсгийн шинжилгээний лаборатори харьяалагдаж байна.

[34] Тус хэлтэс Хүний биед хийх шинжилгээ, Цогцост хийх шинжилгээ, Дүрс оношлогооны шинжилгээ, Эд, эсийн шинжилгээний лаборатори, Хэргийн материалаар хийх шинжилгээ харьяалагдаж байна.

[35] Биологийн шинжилгээний лаборатори, ДНХ-ийн шинжилгээний лаборатори, Бактериологийн шинжилгээний лаборатори, Химийн шинжилгээний лаборатори, Физикийн шинжилгээний лабораторихарьяалагдаж байна.

[36] 2005 оноос хойш ШШҮТөвийн харьяанд ажиллаж 2009 оноос эхлэн хэлтэс болон шүүх-эдийн засгийн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргаж байна.

ХҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.hri.gov.mn

бүртгэл, мэдээллийн хэлтэс[37], Стратеги, хөгжлийн бодлогын хэлтэс[38], Хангамж, техникийн үйлчилгээний хэлтэс[39], Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын газар[40] гэсэн 8 хэлтэс, газартай 20 орчим шинжилгээний лаборатори, 520 орчим ажилтан, алба хаагчтай томоохон бүтэц болон өргөжин хөгжсөн байна.Үүнээс зарим нэгжийн үйл ажиллагааг онцолъё. Үүнд: *Тусгай шинжилгээний хэлтэс* 1978 онд анх хими, физик, биологийн лабораториудыг байгуулж байгалийн шинжлэх ухааны ололтыг гэмт хэрэг илрүүлэхэд ашиглаж эхэлсэн байна. Эдгээр тусгай шинжилгээний лабораториуд нь Шүүх эмнэлгийн хэлтсийн лабораториудтай нэгдсэнээр Шинжилгээний лабораторийн хэлтэс[41] болсон бөгөөд 2013 оноос эхлэн Тусгай шинжилгээний хэлтэс[42] болж 21 алба хаагчийн бүрэлдэхүүнтэй ажиллаж биологи, ДНХ, бактерлоги, хими, физик, биологи, генетик, хүний эмчийн мэргэжилтэй алба хаагчид ажиллаж дүгнэлт гаргаж байна. *Криминалистикийн шинжилгээний хэлтэст* мөр судлал, гарын мөр, галт зэвсэг, баримт бичиг, гэрэл зураг, дүр зураг, дүрс бичлэг, автотехникийн шинжилгээний лабараториуд эрүү, иргэний болон захиргааны хэрэгт эрх бүхий байгууллага, этгээдийн томилсон тогтоол, захирамжийн дагуу криминалистикийн 11 төрлийн оношлох, адилтгах шинжилгээг орчин үеийн техник тоног төхөөрөмж ашиглан, шинжилгээний арга аргачлал, стандартын дагуу тусгай мэдлэг, хуулийн хүрээнд хийж дүгнэлт гаргадаг. *Шүүх эмнэлэг:* Манай иргэдийн дийлэнх хувь шүүх шинжилгээг шүүх эмнэлэгтэй шууд холбож ойлгох нь түгээмэл асуудал юм. Учир нь шүүх шинжилгээний хэлбэрүүдийн дундаас иргэдтэй хамгийн олон тохиолдлоор шууд харилцдаг хэлбэр нь шүүх эмнэлгийн шинжилгээ буюу гэмтлийн зэрэг тогтоох, задлан шинжилгээ хийх зэрэг юм. Манай улсад анх 1960 онд БНМАУ-ын СнЗ-ийн 198 дугаар тогтоолоор ЭМЯ-ны харьяанд Шүүх эмнэлгийн магадлах товчоог[43] байгуулж 1963 онд "Шүүх эмнэлэг, задлан шинжилгээний албан ажлын ерөнхий заавар[44]"-ыг баталж байжээ. Энэ шинжилгээний заавар нь цогцост задлан шинжилгээ хийх анхны хууль эрх зүйн бие даасан баримт бичиг болсноороо онцлог юм. Шүүх эмнэлэг 1960 онд 7 орон тоотой, 1979 онд 28 орон тоотой байсан бол өнөөдөр 45 орон тоотой ажиллаж байгаа бөгөөд 2013 оны статистик мэдээнээс[45] харахад шүүх шинжилгээний байгууллагад хийсэн 57980 шинжилгээний 38103 буюу 66%-ийг шүүх эмнэлэг дангаараа хийж байгаа нь тус салбарын эмч, шинжээчдийн хэрэгцээ, шаардлага нийгэмд их байгааг харуулж байна.

2.3 Шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт

Боловсон хүчин бэлтгэх

[37] ХЗСайдын 2013 оны 1 сарын 11-ний өдрийн А/04 тоот тушаалаар байгуулагдсан тус хэлтэс Шинжилгээний бүртгэл, Шинжилгээний объектын бүрэн бүтэн байдлыг хангах, Лавлагаа, мэдээлэл, Архив, Статистик, Танигдаагүй, хариуцах эзэнгүй цогцос таниулах, оршуулах ажлын хариуцан ажилладаг.

[38] ХЗДХСайдын 2008 оны 164, 165 тоот тушаалаар байгуулагдсан Санхүү, төлөвлөлтийн тасаг 2008 оноос хойш үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд бүтэц, орон тоог нь 2011, 2013 онд ХЗсайдын тушаалаар тус тус өөрчилсөн байдаг.

[39] Хангамж, техникийн үйлчилгээний хэлтэс нь 2005 оноос эхлэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд 2009, 2013 онд тус тус ХЗСайдын тушаалаар бүтэц, орон тоог өөрчлөн нэмснээр одоо 33 орон тоотой үйл ажиллагаа явуулж байна.

[40] ХЗСайдын 2013 оны 1 сарын 11-ний өдрийн А/04 тоот тушаалаар шинээр байгуулагдсанХяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын газар нь алба хаагчдын сахилга, ёс зүй, үйл хжиллагааны чанарт хяналт тавьж ажилладаг.

[41] ХЗДХЯ-ны сайдын 2011 оны 3 сарын 10-ны өдрийн 43 тоот тушаал.

[42] 2013 оны 1 сарын 11-ний өдрийн Б/01 тоот тушаал.

[43] 1965 оны 5 сарын 12-нд БНМАУ-ын СнЗ-ийн 157 дугаар тогтоолоор УШЭМТовчооны дүрмийг баталсан.

[44] 1963 оны 2 сарын 22-ны өдрийн Б-50 тоот тушаал.

[45] "Шүүх шинжилгээний статистик 2013" УБ. Эмхэтгэсэн Т.Очирбат.

Гэмт хэрэг, зөрчил, маргааныг шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд шүүх шинжилгээний дүгнэлт, магадалгааг нотлох баримт болгон хэрэглэх, үүнд шинжээчдийн оролцоо нэмэгдэх болсноор шинжээч бэлтгэх, тэдний мэргэжил ур чадварыг дээшлүүлэх, ажиллах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх болон мэргэшсэн боловсон хүчнээ тогтвор суурьшилтай ажиллуулах талаар багагүй хүчин чармайлт гаргаж ажилласаар иржээ.Шүүх шинжилгээний салбарын хөгжлийн эхэн үед мэргэжлийн боловсон хүчнээ ЗХУ-д бэлтгэдэг байсан бөгөөд 1964 онд анхны дээд мэргэжил эзэмшсэн криминалистикийн шинжээчдийг хүлээж авсан байдаг. Үүнээс хойш оросын их дээд сургуулиуд болон дотоод нөөц бололцоонд тулгуурлан мэргэжилтэн бэлтгэдэг болсон. Тухайлбал 1987 онд цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудын дундаас тоо бүртгэгч-шинжээчийн 45 хоногийг дамжаагаар сургаж хөдөө орон нутагт ажиллах боловсон хүчин бэлтгэж байсан бол 1994 онд цагдаагийн дээд сургуульд Криминалистикийн шинжээчийн анги, 2003 онд Цагдаагийн академид “Криминалистикийн шинжээч” бэлтгэх ангийг[46] тус тус нээж дотооддоо дээд боловсролтой боловсон хүчин бэлтгэх болсон юм.

2.4 Хөгжлийн чиг хандлага

Монгол Улсад шүүх шинжилгээ төлөвшихөд хамгийн их хувь нэмэр, нөлөөг ЗХУ оруулсан бөгөөд үүнээс гадна бусад социалист орнуудын /БНУАУ, БНСЧСУ, БНАГУ/ туршлагыг судалж, нэвтрүүлэх ажлыг 1970-аад оноос эхлэн эрчимтэй зохион байгуулж байжээ. Энэ нь манай орны шүүх шинжилгээний хүрээнд явуулж буй үйл ажиллагаа криминалистикийн шинжилгээ, цагдаагийн шинжлэх ухааны /*police science*/ чиглэлээр хөгжих үндэслэл нь болсон байна.

1990-ээд оноос хойш манай шүүх шинжилгээний байгууллагын гадаад хамтын ажиллагаа өргөжин тэлсэн юм. Нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлтэй уялдан зөвхөн постсоциалист орнуудаар хязгаарлагдалгүй дэлхийн бусад хөгжингүй орнуудын шүүх шинжилгээний гэхдээ гол төлөв цагдаагийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах, харилцан туршлага солилцох болсон байна. Тухайлбал АНУ, Япон, ХБНГУ, Франц цагдаагийн байгууллагатай холбоотой ажилладаг болжээ.

Шүүх шинжилгээний хөгжлийн чиг хандлагад 1997 оноос эхлэн КШТ-д зэвсгийн инженер, антропологич болон хими, физик, биологиор дагнасан мэргэжилтэй хүмүүсийг шинжээчээр ажиллуулж эхэлснээр өөрчлөлт орж эхэлсэн гэж үзэж болох юм. Учир нь ийнхүү тусгай мэдлэгээр мэргэшсэн шинжээчдийн мэргэшсэн чиглэлээр дагнан ажиллуулж эхэлсэн нь гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний хөгжлийн хэлбэрийн чиг хандлагатай буюу шүүх шинжилгээ зүйн /*forensic science*/үзэл баримтлал, хэлбэр илэрч эхэлснийг харуулж байна[47].

2.5 Холбогдох хууль тогтоомж

Шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааны явц болон шинжээчийн дүгнэлт, түүний ашиглалттай холбоотой120 орчим хууль тогтоомж, дүрэм, журам хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. */Хавсралт 1[48]*/ Тухайлбал Үндсэн хууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Иргэний хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Шүүхийн шинжилгээний тухай хуулиудын холбогдох заалтуудыг өдөр тутмын үйл ажиллагаанд мөрдлөг болгон ажиллахаас гадна эдгээр хууль тогтоомжид тавигдаж буй шаардлагыг хангаж ажилладаг байна[49]. Үүнээс гадна ХЗДХСайд, ЭМ Сайдын

[46] БСШУ Сайдын 2003 оны 181 тоот тушаал, ЦЕГ-ын даргын тушаал.

[47] “Шинжлэн магадлахгүй” УБ. 2014 он. 78-р тал.

[48] http://nifs.gov.mn/?/page/4.jsp сүүлд үзсэн огноо: 2015.06.03.

[49] “Шүүхийн шинжилгээтэй холбоотой хууль тогтоомжийн эмхэтгэл” УБ. 2013 он.

хамтарсан тушаалаар баталсан Гэмтлийн зэрэг тогтоох журам, Цогцост шинжилгээ хийх журам, Шүүх сэтгэц, эмгэг судлалын магадлан шинжилгээний заавар, Ялаас чөлөөлөх өвчний жагсаалт, хүнд өвчтэй ялтанд эмнэлгийн бусад туслалцаа үзүүлэх журам, Гарын хээний нэгдсэн сангийн журам нь хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг эрх зүйн баримт бичиг юм. Мөн Тусгай шинжилгээний үйл ажиллагаанд "Шүүх шинжилгээ хийх ажиллагаанд тавих шаардлага" байгууллагын стандарт /CS 11-0131:2013/, "Шүүх-биологийн шинжилгээ хийх стандарт ажлын заавар" /BIO/-6, Шүүх-ДНХ шинжилгээ хийх стандарт ажлын заавар /DNA/-26, Шүүх-химийн шинжилгээ хийх стандарт ажлын заавар /CHEM/-29, Шүүх-физикийн шинжилгээ хийх стандарт ажлын заавар/PH/-9, Шүүх-бактериологийн шинжилгээ хийх стандарт ажлын заавар /BAK/-6 гээд нийт 76 стандарт ажлын зааврыг баримталж шинжилгээний ажлыг гүйцэтгэдэг байна.

Сүүлийн жилүүдэд манай улсын шүүх шинжилгээний байгууллага төдийгүй бусад салбарт буюу хүнс, хөдөө аж ахуйн зэрэг бараа бүтээгдэхүүнд шинжилгээ хийдэг төрийн болон хувийн өмчит лабораториуд мөн адил дэлхий нийтийн жишигт үйл ажиллагааныхаа чанарыг нийцүүлж ажиллах сонирхолтой болсон. Үүний тулд олон улсын болон европын стандартуудыг судалж нутагшуулах боломжийг судлах хандлагад шилжээд байна.

2.6 Дүгнэлт

Монгол Улс дахь орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллагын хөгжлийг 1958 оноос эхэлсэн, 1998 оноос шинжилгээний ажиллагаа лабораторийн системд шилжсэн гэж үздэг. Шүүх шинжилгээний байгууллагын техник технологи, боловсон хүчний чадавхыг сайжруулахад тухайн үеийн ЗХУ-ын оролцоо их байсан. Нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсон 1990 оноос хойш зөвхөн социалист орнууд гэлтгүй дэлхийн олон хөгжингүй оронтой харилцаа холбоо, хамтын ажиллагааны хүрээнд хамтран ажиллах болсноор тус салбарын хөгжилд илэрхий ахиц гарсан байна. Гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, боловсон хүчний асуудлыг судалж үзсэний үндсэн дээр 1990 оны үед шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтыг үе шаттайгаар шинэчлэн өөрчлөх талаар судалж, төсөл боловсруулж байжээ. Уг төсөлд КШТ-ийн үйл ажиллагааг криминалистикийн уламжлалт төрөл, криминалистикийн тусгай мэргэжлийн төрөл, криминалистикийн бүртгэл мэдээллийн төрөл гэсэн гурван үндсэн чиглэлээр хөгжүүлж, боловсон хүчин, техникийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар бас тусгасан байдаг. Тухайн үед КШТ-ийг эрдэм шинжилгээний хүрээлэн болгож төв лабораториудыг ажиллуулах, харин аймаг, нийслэл, дүүргүүдэд анхан шатны шинжилгээ хийх хүчин чадал бүхий лабораториудтай байх, тэнд хийх боломжгүй шинжилгээг төв лабораторид хийж байх зорилго тавьж байсан нь одоо бараг хэрэгжсэн гэж үзэж болохуйц байна[50].

Манай улсын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллага нь шинжилгээний төрөл, арга зүйн хувьд илүү криминологи талдаа, магадлах шинжилгээний төрлүүд нь криминалистикийн шинжилгээний тал дээр илүү хөгжсөн байгаагаас харахад тус байгууллага хөгжлийн түүхэндээ үргэлж цагдаагийн байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, тэдний үйл ажиллагааг дэмжиж, тэдэнтэй нягт холбоотой ажиллаж ирснийг харуулж байна. Харин сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн бүтэц зохион байгуулалт, техник технологийн шинэчлэлийн үр дүнд шинжилгээний төрлөөр дагнасан лаборатори байгуулагдаж, тэнд тухайн чиглэлээр мэргэших боломжийг шинжээчид олгож байгаа явдал нь цаашид олон улсын хөгжлийн чиг хандлага болох шүүх шинжилгээ зүй буюу forensic science талруу хөгжих боломж бүрдэж

[50] "Шинжлэн магадлахгүй" УБ. 2014 он. 74-р тал.

эхэлж байна.

ШШҮХ нь 2005 оноос эхлэн ХЗЯ-ны харьяа бие даасан байгууллага болон үйл ажиллагаа явуулж буй шүүх шинжилгээ, судалгааны байгууллага болж мэргэжлийн /хими, физик, биологи гэх мэт/ шинжилгээний баг, мэргэжилтнээс бүрдсэн боловсон хүчинтэй байх хүний нөөцийн бодлого баримталж байгаа хэдий ч мэргэжлийн өндөр мэдлэгтэй, ажлын туршлага арвинтай шинжээч албан хаагчдаа тогтвор суурьшилтай ажиллуулж чадахгүй байгаагийн гол шалтгаан нь шинжээчдийн ажлын ачаалал их, зарим шинжээчдийн ажлын байрны нөхцөл хүнд, цалин бага, нийгмийн хангамж дутмаг байгаатай холбон тайлбарладаг. Эдгээр шалтгааны улмаас мэргэшсэн, мэргэшүүлсэн боловсон хүчнээ алдаж байгаа нь үнэн боловч бодит байдал дээр мэргэжлийн шинжээчээр сонгон шалгаруулж авах үйл ажиллагааны доголдол үүнд багагүй нөлөөлдөг гэж үзэж байна. Тухайлбал мэргэжлийн шинжээчээр ажилд авч буй иргэд ихэнх төлөв дөнгөж сургуулиа төгссөн, бакалаврын зэрэгтэй мэргэжлийн диплом аваад удаагүй буюу ажлын туршлагагүйгээр шинжээчээр томилогддог. Шинжээчээр ажиллаж эхлээд ажлын ачааллаа даахгүй байх, асуудлаа сайн ойлгохгүй байх, практик мэдэхгүйгээс болж гаргасан дүгнэлт алдаатай байх магадлал их байдаг учир шантрах, эсвэл хэдэн жил ажилсны дараа мэргэжил дээшлүүлэхээр гадаад дотоодын их дээд сургуульд суралцах болсноор шинжээчээр ажиллах боломжгүй болох шалтгааныг дурдаж болох юм. Иймд мэргэжлийн шинжээчдэд тавих шаардлагыг нэмэгдүүлэх замаар шинжилгээний үр дүн болох шинжээчийн дүгнэлт, магадалгааны чанарт нөлөөлөх нь тулгамдсан асуудал болж байна.

3. ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

3.1 Унгар Улс

3.1.1 Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт, санхүүжилт

Унгар Улсын Гэмт хэргийн мэргэжлийн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн /*Bűnьgyi Szakűrtői ŭs Kutatyintŭzet, Hungarian Institute for Forensic Science*/[51]/цаашид ГХМШЭШХ гэх/ нь эмч, инженер, биологич, химич, физикч, гэмт хэргийн техникийн асуудал хариуцсан байнгын мэргэжлийн албa хаагч, техникч, туслах болон бусад мэргэжлийн салбаруудын мэргэжилтэн нийлсэн 338 албан хаагчтай, улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг төсвийн байгууллага юм.

Эрх зүйн шинжээчийн үйл ажиллагааны үндсэн зорилго нь шүүх, нотариат, прокурор, цагдаа болон хуульд заасан бусад эрх бүхий албан байгууллага, албан тушаалтны томилгоо, захиалгын дагуушинжлэх ухаан, технологийн хөгжил, түүний шинэ үр дүнд суурилсан шинжээчийн магадалгаа, дүгнэлт гаргаж хэрэг маргааны бодит нөхцөл байдлыг тодруулах, мэргэжлийн түвшинд шийдвэрлэхэд ялангуяа мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага, хууль сахиулах бусад байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтны мэргэжлийн үйл ажиллагааг дэмжиж ажиллахад оршдог.

Шүүх шинжилгээний байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тогтмол тавигдах шаардлагад эрдэм шинжилгээ, судалгаа хийх ажил бас ордог. Учир нь мэргэжлийн шинжээчид шинжлэх ухааны хамгийн сүүлийн үеийн шинэ мэдлэг, шинэ тутам хэрэглэж, ашиглаж буй арга зүй, технологийн талаар, түүнээс гарч

[51] http://www.bszki.hu/ /сүүлд харсан огноо: /2015.05.30/.

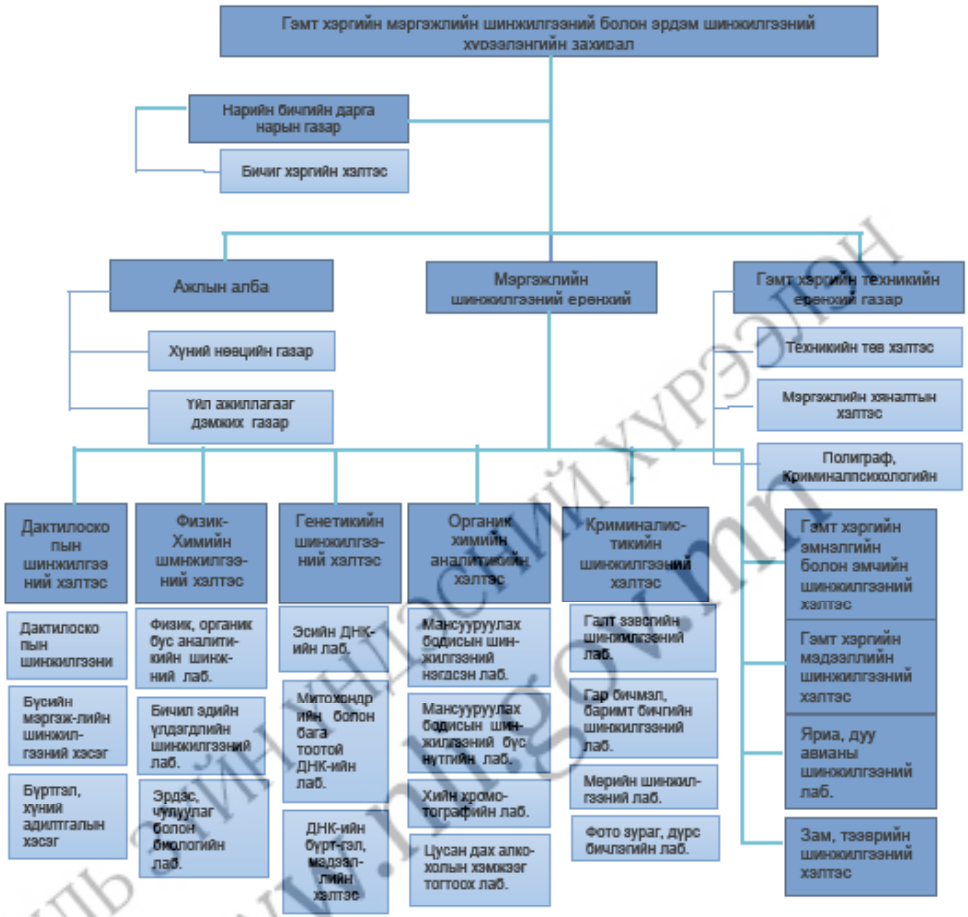
буй үр дүнгийн баталгаат байдлын талаар мэдлэгтэй байх шаардлага зүй ёсоор тавигддаг. Үйл ажиллагааны арга зүй, үр дүнг шалгах чухал арга бол гадаад, додоодод зохион байгуулагддаг мэргэжлийн /байгалийн шинжлэх ухааны болон криминалистикийн/ форум, хурал цуглаанд оролцож өөрсдийн ололт амжилт, туршлагыг танилцуулахаас гадна бусдын туршлагаас хуваалцаж, шинэ содон мэдээллийг харилцан солилцож үүгээр дамжуулан үйл ажиллагаандаа хяналт тавьж ажиллах явдал юм. ГХМШЭШХ нь олон улсын хэмжээний хурал, форумд тогтмол оролцож шүүх шинжилгээний хэлбэр, төрөл, арга зүйн хувьд салбартаа тэргүүлдэг төдийгүй олон улсын “Чанарын баталгааны тест шалгалт”-нд орж байнга хамгийн сайн үнэлгээг авдаг байгууллагын нэг юм.

ГХМШЭШХ анх 1909 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр Гэмт хэргийн нэгдсэн бүртгэлийн Албаны нэг нэгж болох Гэмт хэргийн лаборатори нэртэй байгуулагдаж гарын хурууны хээ, ул мөр, бичгийн хэв, галт зэвсэг, цусны толбо, даавуун эдлэлийн шинжилгээ, фото зургийн шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж дүгнэлт гаргахаас гадна криминалистикийн шинжилгээний эд мөрийн баримтыг хадгалах сан бүрдүүлэх, шинжилгээний арга зүйг сайжруулах туршилтын ажил хийх үүрэг давхар хариуцдаг байсан байна. Тухайлбал 1915 онд дактилоскопын шинжилгээний цуглуулга 6100 гаруй дардас хуудаснаас бүрдэж байсан байна. Харамсалтай нь дэлхийн II дайны үед шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүртгэлтэй холбоотой бүхий л техник, технологи, архивын сан хөмрөг устаж үгүй болсон байдаг. 1950 онд Гэмт хэргийн лабораторийг Будапештын Цагдаагийн ерөнхий газрын харьяанд шилжүүлж Гэмт хэргийн техник, бүртгэлийн дэд хэсэг[52] нэртэйгээр шинэчлэн байгуулж, бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлт оруулсан бөгөөд улсын хэмжээний дактилоскопын шинжилгээний хэсэг дахин энд ажиллаж эхэлсэн байна. Үүнээс хойш тус байгууллагын үйл ажиллагааны төрөл, цар хүрээг нэмсэн бүтцийн өөрчлөлт цөөнгүй хийгдсэний нэг нь 1961 онд Гэмт хэргийн техникийн хүрээлэн болгосон өөрчлөлт байсан юм. Ингэснээр үйл ажиллагааны хүрээгээ тэлж шинэ төрлийн, биохими, хийн хромотографийн нарийвчилсан шинжилгээ болон бусад шинжилгээ хийх хүний нөөцийн болон техник технологийн боломж бүрджээ. 1990 оноос эхлэн ГХМШЭШХүрээлэн болж одоогийн бүтцээрээ үйл ажиллагаа явуулж байна.

ГХМШЭШХ нь 1990-1994 онд Дотоод хэргийн яамны, 1994-2003 онд Цагдаагийн ерөнхий газрын, 2003-2006 онд Дотоод хэргийн яамны, 2006-2010 онд Хууль зүйн яамны, 2011 оноос Цагдаагийн ерөнхий газрын харьяа Гэмт хэргийн техник, мэргэжлийн шинжилгээний төв хэлтэст тус тус харьяалагдан үйл ажиллагаа явуулж байна.

[52] Bűnьgyi Technikai йs Nyilvбntartбsi Alosztбly.

ГЭМТ ХЭРГИЙН МЭРГЭЖЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ БОЛОН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН БҮТЭЦ /2015 ОН/



Шинжлэх ухааны хөгжлийн үр дүнд лабораториуд шинжилгээний төрөл тус бүрээр салбарлаж хэлтэс болон бие даан хөгжиж байна. Тухайлбал анагаахын шинжилгээний хэлтсээс ДНХ-гийн шинжилгээнд үндэслэн хувь хүнийг тодорхойлох Хүний генетикийн шинжилгээний хэлтэс, Хими-Физикийн шинжилгээний хэлтсээс мансууруулах бодис, түүнтэй адил нөлөө үзүүлдэг бодис болон шатамхай материалын шинжилгээний хэлтэс бие даан гарч үйл ажиллагаагаа эхлээд байна.

Улсын хэмжээний төв лабораторийн хувьд дараах шинжилгээнүүдийг зөвхөн тус хүрээлэн гүйцэтгэж шинжээчийн дүгнэлт гаргах онцгой эрхтэй байдаг. Үүнд:

- мансууруулах бодисын шинжилгээ, хурууны болон алганы хээний шинжилгээ, адилтгал,
- биологийн түүн дотроо ДНХ-тай холбоотой бүх төрлийн шинжилгээ, мөн цусан дахь алкохолын хэмжээг тогтоох, цусан толбо, үрийн шингэн, үс, хялгас, атом, нүүрс хүчлийн хийн, эсийн шинжилгээ болон араг ясаар хэн болохыг тогтоох шинжилгээ,
- галт зэвсэг ашиглан гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд эзэн нь үл мэдэгдэх галт зэвсэг, хонгио, сумны шинжилгээ,

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mlt.gov.mn

- Эрүүгийн байцаан шийтгэх үйл ажиллагааны явцад бичгийн хэв, баримт бичгийн /гар бичмэл, гарын үсэг, хуурамчаар үйлдсэн, санаатайгаар балласан баримт бичиг, засвар оруулсан баримт бичиг гэх мэт/ шинжилгээг
- эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны явцад

o ул мөрийн /гутал, дугуй, түлхүүр, цоож, хүн амьтны хазсан мөр гэх мэт/ шинжилгээ,

o баримт бичгийн /эх хувь эсэхийг тогтоох, хуурамчаар үйлдсэн баримт бичгийн төрөл, ашигласан техникийн түвшинг тогтоох, тамга, дардасны адилтгал гэх мэт/ шинжилгээ,

o химийн /шатамхай шингэн, эрдэс бодис, шатахуун, тос, тосолгооны материал гэх мэт/ шинжилгээ,

o физикийн /хуурамч мөнгөн тэмдэгтийн шинжилгээ, түүнийг бэлтгэсэн техник хэрэгслийн түвшинг тогтоох гэх мэт/ шинжилгээ,

o геологийн болон ботаникийн шинжилгээ,

o биологийн /нас барсан хугацааг шавьжны туслалцаатайгаар тогтоох/ болон бусад мэргэжлийн шинжилгээний үйл ажиллагаа багтдаг байна.

Хүрээлэн нь цагдаагийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий улсын төсвөөс санхүүждэг, бие даасан, улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах, үйлчилгээ үзүүлэх эрх, үүрэгтэй цагдаагийн шинжилгээний байгууллага юм. Мөн хууль тогтоомжид заасан онцгой эрхийн дагуу зарим шинжилгээг зөвхөн тус хүрээлэн хийх, шинжээч томилох, гэмт хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааны зарим техник талын үйл ажиллагааг гүйцэтгэх эрхтэй төрийн байгууллага юм. Тус хүрээлэн Дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллага бөгөөд бүтэц зохион байгуулалтад өөрчлөлт оруулах, удирдах албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх зэрэг асуудлыг ДХСайдын тушаалаар шийдвэрлэдэг бол “дунд удирдлага”-ын буюу үйл ажиллагааны чиг үүрэг, үндсэн үйл ажиллагаатай холбоотой удирдах ажлыг Цагдаагийн ерөнхий газар хэрэгжүүлдэг байна.

Үйл ажиллагааны үндсэн чиг үүрэг нь хууль зүйн мэргэжлийн шинжилгээтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд үүнээс гадна бусад хууль сахиулах, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах, хууль зүйн шинжилгээ хийх, бусад хэвлэн нийтлэх, нийтийн аюулгүй байдал, дэг журамтай холбоотой судалгаа шинжилгээ хийх, түүнийг туршилтын аргаар хөгжүүлэх эрх, үүрэгтэй.

Хууль зүйн мэргэжлийн шинжилгээний үйл ажиллагааг уламжлалт криминалистикийн шинжилгээ /ул мөр, дактилоскоп, галт зэвсэг, баримт бичиг, гар бичмэлийн шинжилгээний төрлөөр/ болон форенсик буюу мэргэжлийн шинжилгээний /микро эд, эсийн шинжилгээ, форенсик геологийн шинжилгээ, мансууруулах бодисын шинжилгээ, химийн бодисын шинжилгээ, хууль зүйн биологийн болон анагаахын шинжилгээ, даавуун эдлэлийн шинжилгээ, ДНХ-ийн шинжилгээ/ гэсэн ерөнхий төрлөөр ангилдаг байна.

3.1.2 Шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт

Мэргэжлийн шинжээч бэлтгэх тогтолцоо

Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээч бэлтгэх асуудлыг зохицуулдаг гол хууль нь “Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн мэргэших салбар, төрөл болон түүнтэй холбогдох мэргэшүүлэх сургалт болон бусад мэргэжлийн шаардлагын тухай[53]”

[53] az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről9/2006 (II.27) IM rendelet. Цахим хуудас: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600009.IM /сүүлд үзсэн огноо: 2010.06.01/.

2006 оны Хууль зүйн сайдын тушаал юм.

Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээч бэлтгэх, мэргэшүүлэх, шинжээчид тавигдах мэргэжлийн шаардлагыг Хууль зүйн сайд шинжээчийн үйл ажиллагаатай холбогдох асуудал эрхэлсэн сайдтай хамтран зөвшилцсөний үндсэн дээр тогтоодог[54]. Өмнөх шаардлагыг хангасан шинжээчийн хувьд хууль зүйн шинжээчийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх эрх үүсдэг. Зарим мэргэжлийн хувьд хууль зүйн эмч шинжээчээр бүртгүүлэхэд тухайн мэргэжлийн холбоо, танхимын гишүүн байхыг шаарддаг. Хууль зүйн мэргэжлийн шинжилгээний төрөлд хамаарах мэргэжлийг хууль тогтоомжоор тогтоох бөгөөд энэхүү мэргэжлийн шинжээчдийн нэгдсэн жагсаалтад бүртгүүлэхийн тулд хүсэлт гаргагч их дээд сургуулийн сургалтад хамрагдаж боловсролын гэрчилгээ авсан мэргэжлээрээ практик дээр ажилласан туршлагын хугацааг харгалздаг байна. Мэргэжлийн онцлог, шинжилгээний ажлын хэлбэр, төрөл, шинжээчийн ур чадвар, туршлагаас хамааран ажлын туршлагыг 3-15 жил байхаар ялгаатай зохицуулсан байдаг. Ерөнхий зохицуулалтын дагуу ажлын туршлагын хувьд дараах наад захын шаардлага хангасан байх шаардлагатай. Үүнд[55]:

- Их дээд сургуульд суралцаж мэргэжил эзэмшсэнээс хойш 5 жил мэргэжлээрэ ажилласан байх,
- Хэрэв мэргэжлийн боловсрол олгох эрх бүхий магадлан итгэмжлэгдсэн сургалтын байгууллагад мэргэжил эзэмшсэн бол гэрчилгээ авснаас хойш 10 жил мэргэжлээрээ ажилласан байх,
- Хууль зүйн мэргэжлийн шинжилгээний байгууллагад шинжээчийн туслахаар ажиллаж байгаа бол мэргэжил эзэмшсэнээс хойш шинжилгээний байгууллагад 3 жил тасралтгүй ажилласан байх шаардлага тавигддаг байна. Мөн мэргэжлээрээ ажилласан туршлагаас гадна шинжээчээр бүртгүүлэхэд мэргэшүүлэх болон үргэлжилсэн сургалтад хамрагдсан байх давхар шаардлага тавигддаг.

Унгарын шүүх шинжилгээний төв байгууллага болох ГХМШЭШХ-ийн албан хаагчид хууль зүйн албан хаагч[56], төрийн тусгай үйлчилгээний буюу цагдаагийн алба хаагч, төрийн албан хаагч, хөдөлмөрийн хуулийн дагуу хөдөлмөрийн гэрээгээр ажил гүйцэтгэгч алба хаагч гэсэн 4 ангилалд хуваагддаг байна.

Мэргэжлийн шинжээчийн ажлын хөлс, зардлыг тооцох тухай

Анх 1986 онд Хууль зүйн сайдын 3/1986 (II.21.) тоот тушаалаар хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн ажлын хөлс, зардлыг тооцох аргачлалыг баталсанаас хойш мөрдөж байна. Уг тушаалын хавсралтаар шинжилгээний төрөл тус бүрээр шинжилгээний ажиллагааны зардлыг тогтоосон байдаг байна. Шинжилгээний ажлын зардлыг нэг дээжид хийсэн шинжилгээ тус бүрийн өртгийг тооцох эсхүл шинжилгээний ажилд зарцуулсан цагийн хөлсийг тооцох гэсэн хоёр аргаар тооцдог бөгөөд гарсан зардлыг гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдээр нөхөн төлүүлдэг байна. Тодруулбал нэг шинжилгээний зардлыг тооцохдоо шинжилгээ хийлгэхээр илгээсэн дээжийн тоогоор бус нэг дээж дээр хийсэн шинжилгээ тус бүрээр төлбөрийг тооцдог байна. Аргачлалд шинжилгээний төлбөр – 4000 форинт[57]/шинжилгээ/ ойролцоогоор 14,4 ам,доллар/ байхаар тогтоосон бол мэргэжлийн дүгнэлт бичих ажлыг 300 форинт /1 хуудас ойролцоогоор 1,7 ам.доллар/ гэж үнэлдэг байна. Харин өмнөх аргаар зардлыг тооцож болохгүй үйл ажиллагааны зардлыг цагийн хөлсөөр

[54] 9/2006 (II.27) IM rendelet.

[55] 9/2006 (II.27) IM rendelet 6.§.

[56] 2013. évi CCXLIII. Törvényaz egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról, цахим хуудас: http://www.opten.hu/2013-evi-ccxliii-torveny-j242358.html

[57] Унгар улсын мөнгөн тэмдэгт форинт. Форинтын ханш :277,1 форинт 1 ам.доллартай тэнцэж байна. Цахим хуудас: http://www.mnb.hu/arfolyamok . Сүүлд үзсэн огноо: 2015.06.10.

тооцдог байна. Тухайлбал шинжилгээнд илгээсэн дээжийг задлах, савлах, бүртгэх ажлын зардлыг цагийн хөлсөөр тооцож энэ төрлийн ажил гүйцэтгэсэн шинжээчийг ажлыг 4000 форинт[58]/цаг гэж үнэлдэг байна.

3.1.3 Унгарын Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн танхим

1996 онд[59] Унгарын Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн танхим /*A Magyar Igazsбgьgyi Szakйrtхi Kamara*/ цаашид УХЗМШТ гэх/ болон 8 бүс нутгийн хэмжээний Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн танхим байгуулагдсан бөгөөд одоо нийт 5000 гаруй гишүүнтэй үйл ажиллагаа явуулж байна. УХЗМШТ нь хуулиар хүлээсэн тодорхой чиг үүргийн дагуу төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг, бие даасан захиргаатай, гишүүнчлэлтэй, өөрөө өөрийгөө удирддаг хуулийн этгээд юм. Танхимын гишүүд мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа инженерийн, хүний биологийн, газар тариалангийн, криминалистикийн, бусад шинжлэх ухааны салбар чиглэлийн дагуу мэргэжлийн зөвлөл байгуулж ажилладаг. Хууль зүйн шинжээчийн үйл ажиллагаа явуулахын тулд энэ танхимын гишүүнчлэлтэй байх шаардлага тавигддаг. Хууль зүйн шинжээчийн үйл ажиллагааны тухай хуулийг[60] дагалдан гарсан олон эрх зүйн акт байдаг ба шинжээч болох, шинжээчийн сургалт, шинжээчийн үнэмлэх олгох, шинжээчийн дүгнэлт гаргах асуудлыг сайдын тушаалаар зохицуулдаг.

Танхим нь гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах, тэднийг төлөөлөх эрхтэй. Үйл ажиллагааны чиг үүргийн хүрээнд хууль зүйн шинжээчдийн үйл ажиллагааны үндсэн дүрэм боловсруулах, шинжээч томилох болон шинжээчийн үйл ажиллагааны ерөнхий болон дагаж мөрдвөл зохих мэргэжлийн ёс зүйн үндсэн зарчмыг тодорхойлох зэрэг эрх эдэлдэг. Мөн хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн мэргэжлийн болон ёс зүйн асуудалд хяналт тавих, тэдний эрх шинжээчийн ажлын хөлс тогтоох, мэргэжлийн боловсрол олгож буй их дээд сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрт санал оруулах, мэргэжил дээшлүүлэх, мэргэшүүлэх сургалт зохион байгуулах эрх эдлэх бөгөөд эдгээр нь үйл ажиллагааны үндсэн зорилго болдог байна.

3.1.4 Холбогдох хууль тогтоомж

Унгар Улсад хууль зүйн салбарт үйл ажиллагаа эрхэлж буй мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулдаг гол хууль нь “Хууль зүйн шинжээчийн үйл ажиллагааны тухай” 2005 оын 47 дугаар хууль[61] юм. Тус хууль нь ерөнхий хэсэг, шинжээч болох дүрэм, нэрсийн жагсаалт, мэргэжлийн үйл ажиллагааны чиглэлийг нэмэх хүсэлт гаргах тухай, нэрсийн жагсаалтаас хасах, гомдол барагдуулах, шинжээчийн эрх, үүрэг, шинжээч томилох, шинжээчийн дүгнэлт, шинжээчийн хөлс, шинжээч бэлтгэх, шинжээчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгж, шүүх шинжилгээний байгууллагууд, шүүх шинжилгээний зөвлөл, шинжээчид нэр дэвшигч, мэргэжлийн зөвлөх, болон туслахтай холбоотой зохицуулалт болон шинжээчийн арга зүйн хуудас гэсэн 16 хэсэг 34 зүйлтэй юм.

Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн болон, УХЗМШТ, ГХМШЭШХүрээлэнгийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг олон төрлийн хууль тогтоомж, Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал болон холбогдох үйл ажиллагааны стандарт, журмаар зохицуулдаг байна. Жишээлбэл:

---

[58] Унгар улсын мөнгөн тэмдэгт форинт. Форинтын ханш: 277,1 форинт 1 ам.доллартай тэнцэж байна. Цахим хуудас: http://www.mnb.hu/arfolyamok . Сүүлд үзсэн огноо: 2015.06.10.

[59] Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн танхим байгуулах тухай 1995 оны 114 дүгээр хууль.

[60] 2005. évi XLVII. tv. az igazságügyi szakértői tevékenységről.

[61] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500047.TV /сүүлд харсан огноо: 2015.05.21/.

1. Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн үйл ажиллагааны тухай хууль;[62]
2. Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний ерөнхий дүрэм;[63]
3. Зөрчлийн тухай хууль;[64]
4. Ял, шийтгэлийн процесын тухай хууль;[65]
5. Хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчдийн танхимын тухай хууль;[66]
6. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль;[67]
7. Хууль зүйн салбарын албан хаагчдын эрх зүйн байдлын тухай хууль;
8. Цагдаагийн байгууллага, Цагдаагийн байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээний тухай Засгийн газрын тогтоол;
9. Мэргэжлийн шинжээч томилох шийдвэрийн агуулга, хэлбэрт тавигдах шаардлага;[68]
10. Мэргэжлийн шинжээчийн шинжилгээний ажлын хөлс, зардал;[69]
11. Даавуун эдлэл, үс, атомын /diatomaceous/ дээж авах заавар[70] зэрэг гол хууль тогтоомжийг дурдаж болох юм.

3.1.5 Дүгнэлт

Унгар Улсад төрийн байгууллага, хувийн өмчит хуулийн этгээд болон хувь хүн шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах эрх авах боломж нээлттэй. Эдгээрийн үйл ажиллагааг олон хууль тогтоомжоор зохицуулдаг бөгөөд “Хууль зүйн шинжээчийн үйл ажиллагааны тухай” 2005 оын 47 дугаар хуулиар[71] гол гол асуудлыг зохицуулсан байдаг. Унгарт шүүх шинжилгээ гэхээс илүү хууль зүйн шинжилгээ гэх нэр томъёог хэрэглэдэг. Учир нь зөвхөн хууль сахиулах, хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагын захиалгаар тодорхой гэм буруутай үйлдлийн улмаас үүссэн эд мөрийн баримтыг тухайн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд нөлөөлөхүйц бодит нөхцөл байдлыг илрүүлэхэд нотлох баримтад хууль зүйн талаас нь ач холбогдол бүхий шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргах замаар дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн шинжилгээ хийдэг. Хууль зүйн шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хууль тогтоомжид заасан мэргэжил эзэмшсэн, түүний дотор тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн, мэргэжлийн туршлагатай шинжээч мэргэжилтэнд олгодог бөгөөд энэ эрхийг УХЗМШТанхимын гишүүнд олгодог байна.

Хууль зүйн шинжээч нь өөрийн мэдлэг, ур чадварт тулгуурлан орчин үеийн шинжлэх ухаан, техникийн ололтод суурилсан үйл ажиллагаагаар иргэний болон гэмт үйлдэлтэй холбоотой үүссэн маргаантай асуултад хариулт өгөхөд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хувираа ажиллаж буй шинжээч нь ажил гүйцэтгэх гэрээний үндсэн дээр гэрээнд заасан асуудлын хүрээнд магадлах шинжилгээ хийдэг. Эдгээр шинжээчдийг бие даасан шинжээчид гэж нэрлэдэг. Ганцаараа ажилладаг бие даасан шинжээчийн

[62] 2005. évi XLVII. törvény az igazságügyi szakértői tevékenységről.

[63] 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

[64] 1999. évi LXIX. törvény a szabalysértésekről.

[65] 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

[66] 1995. évi CXIV. törvény az igazságügyi szakértői kamaráról.

[67] 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.

[68] Kirendelő határozat tartalmi és formai követelményei. 1998. évi XIX. törvény, 282/2007. (X.26.) Korm. rendelet, 26/2009. (OT 15.) ORFK utasítás, цахим хуудас:http://bszki.hu/page.php?582

[69] A szakértői vizsgálatok díja és költségei цахим хуудас: http://www.bszki.hu/e107_files/downloads/kabitoszer_dijjegyzek.pdf

[70] Mintavételi útmutató szövettani, szőrképlet és diatóma vizsgálatokhoz, цахим хуудас: http://www.bszki.hu/e107_files/downloads/mintaveteli_utmutato_orvosszakertoi.pdf

[71] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500047.TV /сүүлд харсан огноо: 2015.05.21/.

гаргасан дүгнэлт, магадалгааг ихэнхи тохиолдолд хэргийн оролцогчдын аль нэг тал нь үгүйсгэн дахин шинжээч томилох хүсэлт гаргадаг сул талтай байдаг бол багаар буюу ямар нэгэн бүтэц зохион байгуулалтад орсон шинжээчдийн бүлгээс гаргасан дүгнэлт, магадалгааг ийнхүү үгүйсгэх магадлал харьцангуй бага байдаг. Зарим шинжилгээг зөвхөн ГХМШЭШХ-д гүйцэтгэх онцгой эрх олгодог нь үүнтэй холбоотой. Энэ нь нэгдүгээрт тус хүрээлэн нь техник, технологийн хувьд европын стандартад нийцсэн, магадлан итгэмжлэгдсэн лаборатори, шинжилгээний арга зүйтэй, хоёрдугаарт шинжилгээний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх боломжгүй, гуравдугаарт тэдний гаргасан дүгнэлт, магадалгаа олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг тул маргах, үгүйсгэх асуудал ховор гардаг зэрэг давуу тал олонтой байдагт оршино. Тухайлбал улсын хэмжээнд гарын хээний нэгдсэн бүртгэлийн сан үүсгэх, адилтгалын шинжилгээ хийх эрх зөвхөн энэ байгууллагад олгогдсон байдаг.

Унгар Улсад хууль зүйн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэлийг Хууль зүйн шинжээчдийн танхим хөтөлдөг бөгөөд тус танхим нь төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч төрийн бус байгууллага юм.

Тус улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа үндсэндээ хоёр чиглэлээр буюу уламжлалт криминалистикийн шинжилгээ болон форенсик шинжилгээ гэсэн хоёр чиглэлээр хөгжиж байгааг судалгааны ажлаас харж болно. Шинжлэх ухаан, техник технологийн дэвшилтэт энэ үед шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа форенсик буюу мэргэжлийн/тусгай шинжилгээний чиглэлээр илүү далайцтай хөгжиж буй дэлхий нийтийн хандлагад нийцсэн хөгжлийг уламжлалт криминалистикийн шинжилгээний аргатай хослуулан хэрэглэж буйг тус улсын жишээнээс харж болохоор байна.

Хууль зүйн шинжилгээг төрийн байгууллагаас гадна хувийн өмчит хуулийн этгээд болон хувь шинжээч гэрээний үндсэн дээр магадлах шинжилгээг хийж гүйцэтгэдэг учир шинжилгээний үйл ажиллагааны үе шат, үнэ тарифыг нэгдсэн байдлаар зохицуулсан журам үйлчилдэг нь шүүх шинжилгээний үйлчилгээ үзүүлж буй болон үйлчилгээ авч буй хэнд ч зардлын талаарх ойлголтыг нэг мөр ойлгомжтой болгож байгаа нь онцлог байлаа. Мөн хууль зүйн шинжээчээр ажиллах сонирхол бүхий этгээдийг нэгдсэн бүртгэлд бүртгэхэд тавигдаж буй шаардлага мэргэжил, мэдлэг, ажлын өндөр туршлага шаардаж байгаа нь тэдний гаргасан дүгнэлт, магадалгааны чанарт шууд нөлөөлж байна. Шинжээчдийн үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх үүднээс мэргэшүүлэх болон давтан сургалтад тогтмол хугацааны давтамжтай оролцох үүрэг хүлээлгэдэг, мөн олон улсын хэмжээнд болон дотоодын хэмжээнд зохион байгуулагдаж буй мэргэжлийн шинжилгээний хурал, форумд оролцож өөрсдийн хүрсэн үр дүнг танилцуулахын зэрэгцээ бусдаас суралцах боломжоор хангаж байгаа нь шинжээчдийн ур чадвар, мэдлэгийг дээшлүүлэх чухал арга хэмжээ болдог байна.

3.2 БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС

3.2.1 Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт

Солонгосын шүүх шинжилгээ нь шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд харьяалагддаг бүтэц юм. Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах үүрэг хүлээсэн эрх бүхий албан тушаалтнууд нь бүгд прокурорын хяналтанд үйл ажиллагаа явуулдаг. Прокурорын байгууллага дангаараа мөрдөн шалгах ажиллагааг бүхэлд нь гүйцэтгэх боломжгүй учир шүүх шинжилгээний ажлыг шүүхийн цагдаагийн алба хаагчдад хариуцуулдаг.

Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн алба хаагчид мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцож шинжилгээний ажлыг хариуцан гүйцэтгэдэг бөгөөд цөөн хэдэн тохиолдолд л прокурор хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд шууд оролцох эрхтэй байдаг байна. Харин хэрэг хянан шалгаж, яллах ажиллагааг зөвхөн прокурор явуулах бөгөөд шүүх энэхүү ажиллагаанд оролцдоггүй.

Солонгос улсын шүүх системд цэргийн болон далайн гэсэн тусгайлсан шүүхийн цагдаа байдаг бөгөөд цагдаагийн байгууллага, прокурорын газар, цэрэг болон далайн цагдаагийн газар нь өөр өөрийн гэсэн тусгайлсан чиг үүргийн хүрээнд өөрийн шүүх шинжилгээний байгууллага, лабораториудаар магадалгаа, дүгнэлт гаргуулдаг байна. Үүнээс харахад ихэнхи шүүх шинжилгээний байгууллагууд буюу прокурор, цагдаагийн болон тусгай шүүхийн цагдаагийн газрын /*Special judicial police*/ шүүх шинжилгээний байгууллага өөрсдийн төмөр зам, хүрээлэн буй орчин, хоол хүнс болон засан хүмүүжүүлэхтэй холбогдсон үйл ажиллагаатай хамааралтай шинжилгээ хийх тогтолцоог бүрдүүлсэн байх ба эдгээр нь хоорондоо үйл ажиллагаагаараа харилцан холбогдсон байдаг. Солонгосын шүүх шинжилгээний томоохон хүрээлэн, төвүүдийн үйл ажиллагаа, чиг үүргээс товч танилцуулъя.

NFS National forensic service буюу Үндэсний шүүх шинжилгээний байгууллага[72]

Үндэсний шүүх шинжилгээний байгууллага /цаашид НФС/ нь Солонгос улсад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг хариуцсан төв байгууллага юм. Улсын хэмжээний албан ёсны шүүх шинжилгээний байгууллагын хувьд энэхүү байгууллагын үүсэл хөгжил, үйл ажиллагаа нь Солонгос улсын шүүх шинжилгээний салбарын түүхэн хөгжилтэй салшгүй холбоотой. НФС нь анх 1948 Цагдаагийн газрын шүүх шинжилгээний анагаах ухаан, шүүх шинжилгээний хими болон хурууны хээний шинжилгээ зэрэг асуудлуудыг хариуцсан хэлтэс байгуулагдсанаар үүссэн гэж үздэг. Дараах томоохон өөрчлөлт 1955 онд явагдсан бөгөөд энэ шинэчлэлийн хүрээнд шүүх шинжилгээний байгууллага нь Цагдаагийн газрын харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг бие даасан байгууллага болж хоёр хуваагдсан юм. Үүнээс хойш гэмт хэргийн шинжтэй үзэгдлүүдэд шүүх шинжилгээний байгууллагад цугларсан нотлох баримтуудыг шинжлэн судлах хэлбэрээр цагдаагийн байгууллагаас явуулж буй мөрдөн байцаалтын ажилд дэмжлэг үзүүлдэг болжээ. Мөн түүнчлэн бие даан гарсан энэ байгууллага нь шүүх шинжилгээний техник, хэрэгсэлийн хөгжилд гол үүрэг гүйцэтгэсэн юм. 1970-аад оны эдийн засгийн сэргэн мандалтын үед НФС-ийн үйл ажиллагаа улам өргөжсөн. 1986 онд тусгайлан өөрсдийн барилгатай болсон байна. 1993 оноос эхлэн НФС өөрийн салбар байгууллагуудаа Сөүлийн хотоос гадагш орон нутагт байгуулж эхэлсэн юм.

НФС нь дэлхийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаараа хүлээн зөвшөөрөгдсөн шүүх шинжилгээний байгууллага болох гэсэн үндсэн зорилтыг дэвшүүлэн ажиллаж байна. Энэ зорилтын хүрээнд 2010 онд НФС-гийн бүтэц, удирдлага зохион байгуулалт өөрчлөгдөж *Үндэсний шинжлэх ухааны судалгааны хүрээлэн /Naitional institute of scientific investigation/* болон өөрчлөгдсөн байна. Энэ байгууллага нь Цагдаагийн байгууллагын харьяаллаас гарч Нийтийн захиргаа, аюулгүй байдлын яамны харьяа байгууллага болсон юм.

2013 оны 07 дугаар сарын байдлаар НФС нь шүүх шинжилгээний анагаах, хими, хорт бодис болон дижитал шүүх эмнэлгийг видео дүн шинжилгээ, шүүх

[72] https://books.google.mn/books?id=GvRMBgAAQBAJ&pg=PA193&lpg=PA193&dq=forensic+science+in+Koea+research&source=bl&ots=ojY9UuYp4_&sig=Ndf0dbIJXEPxmvzQHrOHv2ZbgCk&hl=en&sa=X&ei=gnBRVYTSNJXYoASSq4HoCw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=forensic%20science%20in%20Korea%20research&f=false

шинжилгээний инженер/авто тээврийн ослын дүн шинжилгээ гэх мэт/ гэх зэрэг олон төрлийн шинжилгээний ажлын хүрээнд шүүх шинжилгээний судалгаа, хөгжил болон боловсролын үйл ажиллагааг цогцоор нь 330 гаруй албан хаагчдын бүрэлдэхүүнтэй гүйцэтгэдэг бөгөөд эдгээрийн 250 гаруй нь мэргэшсэн шинжээч байдаг байна.

НФС нь бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд Шүүх шинжилгээний газар болон Эмнэлгийн шинжээчдийн төв гэсэн үндсэн хоёр чиглэлд хуваагддаг бөгөөд эдгээрт шүүх шинжилгээний төрлөөр хуваагдсан 10 салбар, 34 хэлтэс багтдаг байна. НФС-ийн орон нутгийн салбар байгууллагууд Дэжүн, Бусан, Дэгү, Гуанжуд байрлаж ажилладаг байна. Хамгийн сүүлийн тоо мэдээнээс харахад одоогийн байдлаар 350 гаруй эксперт жил бүр ойролцоогоор 30000 гаруй хэрэг дээр ажилладаг.

Солонгос улсын лаборторийн магадлан итгэмжлэлийн схемын байгууллага[73]-нь нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандарт ISO/IEC 17025 : 2005-ийн дагуу магадлан итгэмжлэл олгодог бөгөөд 2004 онд НФС-ийн ДНХ болон Наркотикийн салбарт, 2006 онд цусан дахь алкохолын хэмжээ тогтоох, эм, хорт бодис, физик болон авто замын салбарт магадлан итгэмжилсэн байна. Тус стандарт нь лабораторийн чанартай зохион байгуулалтын системийн үйл ажиллагаа болон хүрээг тодорхойлж техникийн чадварыг харуулдаг[74] буюу дээрхи лабораториудад олон улсын түвшинд шаардлагад нийцсэн шинжилгээний ажил хийж байгааг нотолж байгаа хэрэг юм.

НФС-ийн үндсэн чиг үүргийн хүрээнд түүний салбар байгууллагуудын хийж гүйцэтгэдэг шинжилгээний талаар товч танилцуулга

Салбар	Чиг үүрэг
Шүүх шинжилгээний ДНХ-ын газар	- Онц хүнд гэмт хэрэгт дүн шинжилгээ хийх, бэлгийн гэмт хэрэг болон авто машины ослын нотлох баримтуудад дүн шинжилгээ хийх -Үл таних цогцсийг тодорхойлох, шүүх шинжилгээний микробын холбогдолтой ажил гүйцэтгэх - ДНХ-гийн мэдээллийн бааз ажиллуулах -Сураггүй болсон хүүхдийн гэр бүлийн харилцаа холбоог баталгаажуулах, хүний удам угсааг тодорхойлох
Мансууруулах бодис болон хорт бодис	- Гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор мансууруулах эм болон хор хэрэглэсэн этгээдүүдэд шинжилгээ хийх болон судалгаа явуулах - Хоол хүнсний ариун цэвэр болон хор хөнөөлийн судалгаа, шинжилгээ хийх - Мансууруулах бодис буюу наркотикын судалгаа, шинжилгээ хийх: -Хууль бус мансууруулах эмнээс үүдэлтэй гэмт хэрэгт шинжилгээний нотлох баримтаар хангах,шинэ төрлийн сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг илрүүлэх
Химийн дүн шинжилгээ	- Тогтвортой изотоп болон ул мөрийн хүчин зүйлийг ашиглан химийн үйл ажиллагаа явуулах - Үртэс, давирхай, хөрс, шил, үс, будаг гэх мэт ул мөрийн материалуудад дүн шинжилгээ хийх. - Задлан шинжилгээний дээж болон согтуугаар тээврийн хэрэгсэл жолоодогч нарын цусан дахь алкохолны дүн шинжилгээ хийх -Галдан шатаагч болон уусгагч эд зүйл, материалын шатамхай чанарыг судлах - Хүчтэй хүчил, хүнд метал болон химийн бодис гэх зэрэг онц аюултай материаллуудыг судлах
Шүүх шинжилгээний аюулгүй байдал	- Аюулгүй ажиллагаа ба гэнэтийн ослын мөрдөн шалгалт ба судалгаа - Гамшиг, сүйрлийн шалтгааныг мөрдөн шалгах - Гал болон тэсрэх бодисын мөрдөн шалгалт ба судалгаа - Галт зэвсэг, тэмдэг, цусны хэв маягын мөрдөн шалгалт ба судалгаа

[73] http://152.99.46.10:8099/english/AboutKolas/Introduction.aspx

[74] http://152.99.46.10:8099/english/Directory/DirectoryList.aspx?Accredit=02

Дижитал технологи болон Био үзүүлэлт	- Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, дүрс, зураг, бичлэгт чанарыг сайжруулах түүнийг тайлбарлах болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр гарч буй хуурамч мэдээллийг илрүүлэх, - Гар утас, хард-диск, флаш зэрэг тоон төхөөрөмж дэх мэдээллийг засварлах, сэргээх, - 2D/3D хэмжээст Био мэдээллийг тодорхойлох, загварчлах, дүн шинжилгээ хийх болон өндрийн хэмжээ болон дүрс зэрэг био мэдээллийг тодорхойлох болон загварчлах, - Дуу хоолойг таних, аудио бичлэгийг баталгаажуулах, түүнийг сайжруулах, модуляц дуу чимээг таних, цахилгаан дуу авиа болон цахилгаан бус дуу авианд мөрдөн шалгалт, дүн шинжилгээ хийх дуу авианы Investigation, - Асуултын баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх, тамга тэмдэг, бичгийн хэвийг тодорхойлон таних, хуурамч баримт бичиг, валютыг илрүүлэх,
Авто замын хөдөлгөөний ослын дүн шинжилгээ	- Тээврийн хэрэгслийн эвдрэл гэмтлийг илрүүлэх, тээврийн хэрэгслийн ослын улмаас үүссэн нөхцөл байдлыг загварчлан нөхөн сэргээх, - Зам тээврийн осол гаргаад хэргийн газраас зугтсан этгээдийн тээврийн хэрэгслийг тодорхойлох, тухайн тээврийн хэрэгслийн дугаарыг тодорхойлох,
Сэтгэл судлалын шүүх шинжилгээний газар	- Сэтгэл судлалын аргаар хууран мэхлэлтийг илрүүрэх, - EEG[74]-г ашиглан нуугдсан мэдээллүүдийг илрүүлэх тест явуулах, - Мэдүүлэгт үндэслэн дүн шинжилгээ хийх, - Хууль зүйн дүгнэлт гаргахад туслах зорилгоор хувийн зан чанар, оюун ухаан, мэдлэг чадвар болон сэтгэл хөдлөлд сэтгэл зүйн үнэлгээ хийх,
Эмнэлгийн мэргэжилтний газар	- Задлан шинжилгээ, цогцост нарийвчилсан үзлэг хийх, шүүх эмгэг судлалын шинжилгээ, шүүх шүд судлалын шинжилгээ - Үхлийн шалтгааныг судлах, шүүх эмнэлгийн туршлагыг бий болгох, шүүх эмнэлэгийн судалгаа явуулах

Прокурорын байгууллага ба Үндэсний дижитал шүүх шинжилгээний байгууллага /National Digital forensic center NDFC/[76]

Солонгос улсын Прокурорын ерөнхий газар анх 1979 онд lie detector буюу полиграфыг нэвтрүүлснээр шинжлэх ухаанд тулгуурласан шүүх шинжилгээ буюу танадан шинжлэх үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн түүхтэй. Үүнээс хойш 1991 он хүртэл бичиг баримтыг баталгаажуулах, дүрст дүн шинжилгээ хийх, генетикийн шүүх шинжилгээ, хордолтын шүүх шинжилгээтэй холбоотой ажиллагаануудыг үе шаттай хэрэглэж эхэлсэн юм. 1992 он гэхэд эдгээр үйл ажиллагаанууд жигдэрч шинжээч мэргэжилтнүүдтэй гэрээ байгуулсны үндсэн дээр хөлсөөр ажиллуулах тогтолцоо бий болгосон төдийгүй өөрийн гэсэн шинжилгээний лабораторийг байгуулсан байна.

2008 онд Солонгос улсын Прокурорын ерөнхий газар нарийн төвөгтэй, ээдрээтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор "*Үндэсний дижитал шүүх шинжилгээний төв*"-ийг байгуулсан. Энэхүү төв нь олон төрөлд хуваагдсан шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний /*scientific investigation*/ тогтолцоог нэгдмэл байдалд оруулж мэргэшсэн ажилчдын тоог өсгөх, тэнхимүүдийг өргөтгөх болон шинжилгээний шинэ тоног төхөөрөмж нэвтрүүлэх зорилгоор байгуулагдсан байна. НДФС-ийн үйл ажиллагаа ерөнхийдөө прокуроруудын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх юм. Үүнд аливаа мэдээллийг нөхөн сэргээх, түүнд дүн шинжилгээ хийх, цахилгаан утсанд дүн шинжилгээ хийх, и-мэйл болон санхүүгийн тайланд дүн шинжилгээ хийх, мэдээлэл технологийн/IT/ хөгжлийг ашиглан төрөл бүрийн нууцлалтай код тайлах зэрэг үйл ажиллагаа багтана. Прокурорын ерөнхий газар өөрсдийн салбар болох дүүргийн прокурорын газруудад нийт 7 Дижитал шүүх шинжилгээний багийг бий болгон

[75] http://www.mayoclinic.org/tests-procedures/eeg/basics/definition/prc-20014093

[76] https://books.google.mn/books?id=GvRMBgAAQBAJ&pg=PA193&lpg=PA193&dq=forensic+science+in+Korea+research&source=bl&ots=ojY9UuYp4_&sig=Ndf0dbIJXEPxmvzQHrOHv2ZbgCk&hl=en&sa=X&ei=gnBRVYTSNJXYoASSq4HoCw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=forensic%20science%20in%20Korea%20research&f=false

ажиллуулж байна. Одоогоор нийт 120 гаруй шүүх шинжилгээний мэргэжилтнүүд Прокурорын ерөнхий газарт харьяалагдан ажилладаг байна.

НДФС-нь дараах[77]шүүх шинжилгээний чиглэлээр дагнан салбарлаж, дор дурдсан чиг үүргийн хүрээнд шүүх шинжилгээ хийж гүйцэтгэдэг байна. Үүнд:

Салбар	Чиг үүрэг
Шүүх шинжилгээ (1)	Тус газар нь шинжлэх ухааны зарчимд тулгуурласан мөрдөн байцаалт, дүн шинжилгээний техник, тоног төхөөрөмж дээр үндэслэсэн судалгаагаар дамжуулж мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг. Мөн түүнчлэн шүүх шинжилгээний хэрэгт холбогдсон баримт бичгийн хяналт, шалгалт, дүрс зураг, дуу авианы дүн шинжилгээ, мэдээллийн хэрэгслүүдийг нөхөн сэргээх, галын мөрдөн шалгах ажиллагаа, сэтгэл судлалын тест авах, хувийн зан байдал болон мэдүүлэгт дүн шинжилгээ хийх, сэтгэл зүйн клиник үнэлгээ хийх зэрэг үйл ажиллагаанууд явуулдаг.
Шүүх шинжилгээ(2)	Энэхүү газар нь шүүхийн химийн шинжилгээний нэг хэсэг болох хоол хүнс, эмчилгээ, хүчтэй химийн бодис болон мансууруулах бодис гэх зэрэг төрлөөр дүн шинжилгээ хийдэг. Мөн түүнчлэн ДНХ-ын дүн шинжилгээ, шүүх биологийн дүн шинжилгээгээр дамжуулан гэмт хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх ач холбогдол бүхий мэдээ мэдээлэл, нотлох баримтаар хангах үйл ажиллагаа явуулдаг байна.
Дижитал шүүхшинжилгээ	Дижитал шинжилгээний газар нь аж ахуйн нэгж /компани/ болон албан байгууллагуудын системд мэдээллийн дүн шинжилгээ хийх, гадаад хатуу диск, утасны төхөөрөмж, компьютер гэх зэрэг тоон төхөөрөмж бүхий нотлох баримтыг нөхөн сэргээх, дүн шинжилгээ хийх, цуглуулах гэх зэрэг үйл ажиллагаагаар шүүх шинжилгээний туслалцаа үзүүлдэг байна.
Цахим гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт	Тус газар нь цахилгаан сүлжээ, протокол, код зэрэгт дүн шинжилгээ хийх замаар цахим гэмт хэргийг илрүүлэх, цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлого боловсруулах болон холбогдох хууль тогтоомжид санал өгөх зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл цахим гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх замаар дотоод болон гадаад хамтын ажиллагаагаа өргөжүүлдэг. Хамтран ажилладаг байгууллагуудын тусламжтайгаар цахим халдлагатай тэмцэх, цахим гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулах зэрэг ажил үүргийг хариуцдаг байна.

Цэргийн шүүх шинжилгээ, Үндэсний батлан хамгаалах яамны харьяа Шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний хүрээлэн

/Institute of scientific investigation/

Энэхүү байгууллага нь анх 1953 онд цэрэг, батлан хамгаалах салбарын "*Цэргийн цагдаагийн газрын/Military Police Department/ судалгаа, шинжилгээний Төв*" нэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн юм. 1987 оноос эхлэн Үндэсний батлан хамгаалах яамны харьяанд шинэчлэгдэн байгууллагдсанаар шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааны хүрээ, чиг үүргээ өргөжүүлсэн юм. Энэ хүрээнд шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээнд техникийн туслалцаа үзүүлэх, нотлох баримтанд шүүх шинжилгээний тест явуулах, тоног төхөөрөмжийг ажиллуулах зэрэг үйлчилгээ үзүүлдэг байсан байна. Тус хүрээлэн нь өнөөдрийн байдлаар анагаах ухааны шүүх шинжилгээ/*forensic medicall*, химийн шүүх шинжилгээ ба баримт бичгийн дүн шинжилгээ, тэсрэх, дэлбэрэх болон галдан шатаахтай тэмцэх баг болон полиграфын шинжилгээ зэрэг олон төрлийн шинжилгээ хийх бүтэц зохион байгуулттай ажиллаж байна. Ялангуяа шүүх шинжилгээний генетикийн салбарт Солонгосын дайнаас үүдсэн цогцосыг ДНХ-ийн дүн шинжилгээ хийх замаар таних гэх зэрэг ажлыг явуулдагараа нэр хүндтэй байдаг байна.

Солонгосын эргийн хамгаалалтын судалгааны хүрээлэн

Солонгосын эргийн хамгаалалтын газар нь 2010 онд өөрийн судалгааны хүрээлэнтэй болж "Эргийн хамгаалалтын судалгаа хөгжлийн төв"-ийг үүсгэн

[77] http://www.spo.go.kr/eng/about/sic.jsp

байгуулсан. Тус төвийн үндсэн үүрэг нь далайн хүрээлэн буй орчныг сайжруулах зорилгоор судалгаа шинжилгээний ажил хийх зэргээр Эргийн хамгаалалтын газрын ажилд дэмжлэг үзүүлэх явдал юм. Мөн далайн гэмт хэргийг илрүүлэх, шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээ хийх, тоног төхөөрөмжийг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, далайн усны бохирдлын түвшинг тогтоох, далайн хог хаягдлыг хянах замаар түүнтэй тэмцэх төлөвлөгөө боловсруулах болон бохирдуулагч бодист дүн шинжилгээ хийх ажиллагаануудыг гүйцэтгэж байна[78].

Прокурорын Ерөнхий газар болон Цагдаагийн байгууллага нь дээр танилцуулсан шүүх шинжилгээний болон мөрдөн шалгах байгууллагуудыг өөрсдийн харьяалах чиг үүрэгт холбогдох асуудлаар удирдах системтэй байдаг юм. Түүнчлэн шүүх шинжилгээ хийх арга зам, туршлага нэвтрүүлэх болон түүний сургалттай холбоотой асуудлаар хуулийн байгууллага, сургуулиудтай хамтран үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

3.2.2 Шүүх шинжилгээний өнөөгийн нөхцөл байдал

Өнөөдөр Солонгос улсад шүүх шинжилгээтэй холбоотой гол үйл ажиллагааг явуулж байгаа байгууллага НФС болон НДФС юм. 2012 онд НФС 298729,НДФС 87943 гаруй шинжилгээ хийсэн гэсэн тоо баримт байдаг. НФС-ийн хувьд шүүх шинжилгээ хийсэн тоо баримт нь жил ирэх тусам өсч байгаа. Жишээлбэл 2012 онд 5150 хэрэгт цогцост задлан шинжилгээ, 104165 ДНХ-ийн шинжилгээ, 61132 мансуурлах болон хордуулах бодисын шинжилгээ, 17371 инженерийн шүүх шинжилгээ, 14183 баримт бичиг, дүрсийн шинжилгээ, 536 хэрэгт сэтгэл судлалын шинжилгээ, 35878 согтууруулах ундааны, нотлох баримтын ул мөрийн болон бусад шүүх шинжилгээний ажил гүйцэтгэсэн байна. 2010 оны 9 сараас эхлэн НФС болон НДФС хамтран хэд хэдэн гэмт хэрэг үйлдсэн яллагдагч болон гэмт хэргийн нотлох баримтыг хадгалах мэдээллийн нэгдсэн сан байгуулсан байна. Шинээр байгуулагдсан нэгдсэн санд анх нийт 36010 хэргийн материалыг байршуулсан бол үүнээс хойш тус сан гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн хоригдож байсан этгээдийн 23755 гаруй хэргийн мэдээлэл болон яллагдагч этгээдтэй холбоотой нийт 45789 гаруй мэдээллийг агуулсан томоохон мэдээллийн сан болж өргөжсөн байна[79].

3.2.3 Шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт

Солонгос улсын аль нэг шүүх шинжилгээний байгууллагад ажиллах хүсэлтэй тохиолдолд шинжээчийн мэргэжлийн сургууль төгсөх шаардлага тавигддаг байна. Мэргэжил эзэмшсэний дараа шинжээчийн үнэмлэх авснаар шинжээч болох эрх нээгддэг. Шинжээч мэргэжилтэн бэлтгэдэг хэд хэдэн сургууль байдаг бөгөөд магистрын түвшний сургалт явуулдаг байна. Эдгээр сургуулиудад шүүх эмнэлэгийн шинжээч, биологийн шинжээч /ДНХ/, гэмт хэргийн сэтгэл судлалын шинжээч, мансууруулах эм, хор судлалын шинжээч, мансууруулах бодисын шинжилгээний шинжээч, химийн шинжилгээний шинжээч, физикийн шинжилгээний шинжээч, зам, тээврийн шинжилгээний шинжээч гэсэн чиглэлээр мэргэшүүлэн шинжээчийн үнэмлэх олгодог[80]. Дээрхи мэргэжил эзэмшсэн шинжээчид жам ёсны

[78] https://books.google.mn/books?id=GvRMBgAAQBAJ&pg=PA193&lpg=PA193&dq=forensic+science+in+Korea+research&source=bl&ots=ojY9UuYp4_&sig=Ndf0dbIJXEPxmvzQHrOHv2ZbgCk&hl=en&sa=X&eignBRVYTSNJXYoASSq4HoCw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=forensic%20science%20in%20Korea%20research&f=false

[79] https://books.google.mn/books?id=GvRMBgAAQBAJ&pg=PA193&lpg=PA193&dq=forensic+science+in+Korea+research&source=bl&ots=ojY9UuYp4_&sig=Ndf0dbIJXEPxmvzQHrOHv2ZbgCk&hl=en&sa=X&ei=gnBRVYTSNJXYoASSq4HoCw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=forensic%20science%20in%20Korea%20research&f=false

[80] http://kin.naver.com/qna/detail.nhn?d1id=1&dirId=11004&docId=213522909&qb=7Y+s66CM7IudIOu2hOyEnQ==&enc=utf8&section=kin&rank=2&search_sort=0&spq=0&pid=SScU%2BsoRR0CssZcFUQKssssssss-140987&sid=h2Nnz

бус үхэл, араг ясны шинжилгээ, цусны бүлэг, ДНХ-ээр хүмүүсийг олж тодорхойлох, полиграфын шинжилгээ, бичгийн хэлбэр болон хүний дүр төрхийг шинжлэх, зураг дүрсээр шинжлэх, эм, хорны шинжилгээ, мансууруулах бодисын шинжилгээ, микро хэмжээний нотлох баримтыг судлах, галын шинжилгээ, галт зэвсэг, тэсрэх бодисын шинжилгээ, дуу, авианы шинжилгээ, зам тээврийн ослын шинжилгээ, хурууны хээний шинжилгээ гэсэн ерөнхий төрөл ангилалын хүрээнд нарийн мэргэжлийн шинжилгээнүүдийг өөр өөрийн эзэмшсэн мэргэжлийн чиглэлээр мэргэшсэн шүүх шинжилгээний байгууллагуудад гүйцэтгэдэг байна.

3.2.4 Дүгнэлт

Солонгос улсын шүүх шинжилгээний байгууллага анх цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор байгуулагдаж байсан бол одоо цагдаагийн, прокурорын, эргийн хамгаалалтын газрын дэргэд тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа, чиг үүрэгтэй холбогдох судалгаа, шинжилгээний ажил хийж гүйцэтгэдэг эрдэм шинжилгээний байгууллагууд болон өргөжин тэлсэн байна. Солонгос улс дахь шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь зөвхөн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нотлох баримтыг бэхжүүлэх, түүнд шинжилгээ хийж дүгнэлт, магадалгаа гаргах замаар шүүх, цагдаа, прокурорын ажлыг дэмжихэд оршдоггүй байна. Өмнө танилцуулсан шинжилгээний байгууллагууд бүгд шинжлэн магадлах ажиллагааны зэрэгцээ шинийг эрэлхийлсэн эрдэм шинжилгээний судалгаа шинжилгээ хийх үүрэг хүлээсэн байгаа нь онцлог юм. Мөн эдгээр шинэ арга зүй, туршилтыг өөрсдийн лабораториудад хэрэгжүүлэхээс гадна бусад хууль, хяналтын байгууллагын алба хаагч, хуулийн болон цэргийн сургуулиудтай хамтарсан сургалт зохион байгуулах замаар таниулж, сурталчилж байгаа нь шинэ техник, технологи, арга зүйг хурдан шуурхай нэвтрүүлэхэд чухал үүрэг, нөлөө бүхий байгууллага болгож байна. Иймхүү шүүх шинжилгээний байгууллагууд өөр өөрийн салбар, чиглэлээр тусгайлан мэргэшиж байгаа нь шүүх шинжилгээний аль нэг төрлөөр өндөр түвшинд хөгжих, өргөжин тэлэх боломжийг олгохоос гадна тухайн байгууллагаас гаргасан дүгнэлт, магадалгаа гарцаагүй, баталгаатай байх үндэслэл болж байдаг байна. Тухайлбал Үндэсний батлан хамгаалах яамны харьяа Шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний хүрээлэнд Солонгосын дайнаас үүдсэн цогцост ДНХ-ийн дүн шинжилгээ хийж мэргэшсэн нь тухайн байгууллагыг ДНХ-ийн төрлийн шинжилгээгээр мэргэшүүлж байдгаараа онцлон байна.

Солонгосын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын дийлэнх нь улсын төсөв болон үйл ажиллагааны хүрээнд олсон орлогоороо санхүүждэг. Эдгээр шинжилгээний байгууллагууд хэдийгээр бүгд өөр өөр байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг хэдий ч нэгдсэн мэдээллийн сан болон салбар бүхэн өөрийн харьяалах асуудлын хүрээнд мэдээлэл солилцох боломжоор хангагдсан байдаг байна.

Солонгос улсын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа, чиг үүрэг, алба хаагчдийн эрх зүйн байдлын талаар судлах явцад шүүх төрийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг бүхий шүүх шинжилгээний төв байгууллагатай бөгөөд бусад хууль, хяналтын төрийн байгууллагууд өөрийн чиг үүргийн хүрээнд төв, хүрээлэн хэлбэрээр шүүх шинжилгээний зэрэгцээ эрдэм шинжилгээ, сургалт, судалгааны ажил давхар гүйцэтгэдэг байгууллагатай байх нь түгээмэл байна. Ингэснээр тухайн хүрээлэн /төвийн шинжээчид өөрийн харьяалагдаж буй салбарын үйл ажиллагааны чиглэлээр дагнасан судалгаа шинжилгээний ажлаар гоц мэргэших боломжтой бүрэлддэг байна. Эдгээр шинжилгээний хүрээлэн/ төвүүд олон улсын стандартад нийцсэн шүүх шинжилгээний үр дүн буюу дүгнэлт, магадлагаа гаргахыг

KLTH7awyQCdwp8FpA%3D%3D

зорилго болгон ажилладаг бөгөөд үүний тулд олон улсын стандартад нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах, шинэ техник технологи хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх, шинжээч мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулдаг байна.

Солонгос улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжил нь манай улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжилтэй нэгэн адил цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор байгуулагдсан байна. Судалгааны ажлын хүрээнд Солонгосын шинжээч мэргэжилтнүүд цагдаагийн цол авдаг эсэх талаар судлахыг хичээсэн боловч энэ тухай тодорхой мэдээлэл олдоогүй болно. Харин шинжээч болохын тулд шүүх шинжилгээний шинжээчийн сургалтад хамрагдаж магистрын зэрэгтэй, шинжээчийн гэрчилгээтэй байх гэсэн шаардлага тавигддаг байна.

3.3 ЭСТОНИ УЛСЫН ТУРШЛАГА

3.3.1 Шүүх шинжилгээний асуудал хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллага, чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүүжилт

Шүүх шинжилгээний асуудал хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллага гэдэгт шүүх шинжилгээ хийх үйл ажиллагааны үндсэн зорилготой төрийн байгууллагыг ойлгоно. Тус байгууллагын дүрмийг Хууль зүйн сайдын тушаалаар тогтоох[81] бөгөөд Хууль зүйн яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулна. Шинжилгээний байгууллагын жагсаалт, тэдгээрт ажиллаж байгаа шинжээчдийн цалингийн зэрэглэлийг Засгийн газар батална.[82]Шүүх шинжилгээ хийх байгууллага нь дараах төрлийн шинжилгээ хийнэ. Үүнд:

1. Шүүх эм зүйн шинжилгээ;
2. Шүүх биологийн шинжилгээ;
3. Шүүх химийн шинжилгээ;
4. Шүүх антропологийн шинжилгээ;
5. Шүүх шинжилгээний байгууллагын дүрэмд заасан бусад шинжилгээ.[83]

Шүүх шинжилгээний асуудал хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллага нь Эстонийн Шүүх шинжилгээний хүрээлэн байна. Тус хүрээлэнг Эстонийн Шүүхийн эм зүйн товчоо болон Шүүхийн Үйлчилгээний албыг нэгтгэж 2008 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдөр байгуулсан. Эрх барих дээд байгууллага нь 5 гишүүнтэй хяналтын зөвлөл юм.[84]Хүрээлэнгийн бүтцийг Засгийн газрын тухай хуулийн 43 (5), Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн 301 (1), (2) зүйлүүдэд үндэслэн Хуулийн сайдын тушаалын хавсралтаар баталсан[85] (байгууллагын бүтцийг хүснэгтээс үзнэ үү).

Санхүүжилт. Санхүүгийн үндсэн эх үүсвэр нь улсын төсөв байх ба Хууль зүйн сайдын багцаас санхүүжинэ. Мөн шүүх шинжилгээний үйлчилгээг хувь этгээдүүдэд төлбөртэйгээр хийснээс олсон орлого санхүүжилтийн нэг эх үүсвэр байж болно. Үүнд хувь хүний захиалгаар хийж байгаа эцэг тогтоох шинжилгээ, хорын шинжилгээ, бичгийн хэлбэр судлах, электрон микрософийн шинжилгээ зэрэг орно[86].

---

[81] Forensic Examination Act, Art.8.1.

[82] Forensic Examination Act, Art.8.3.

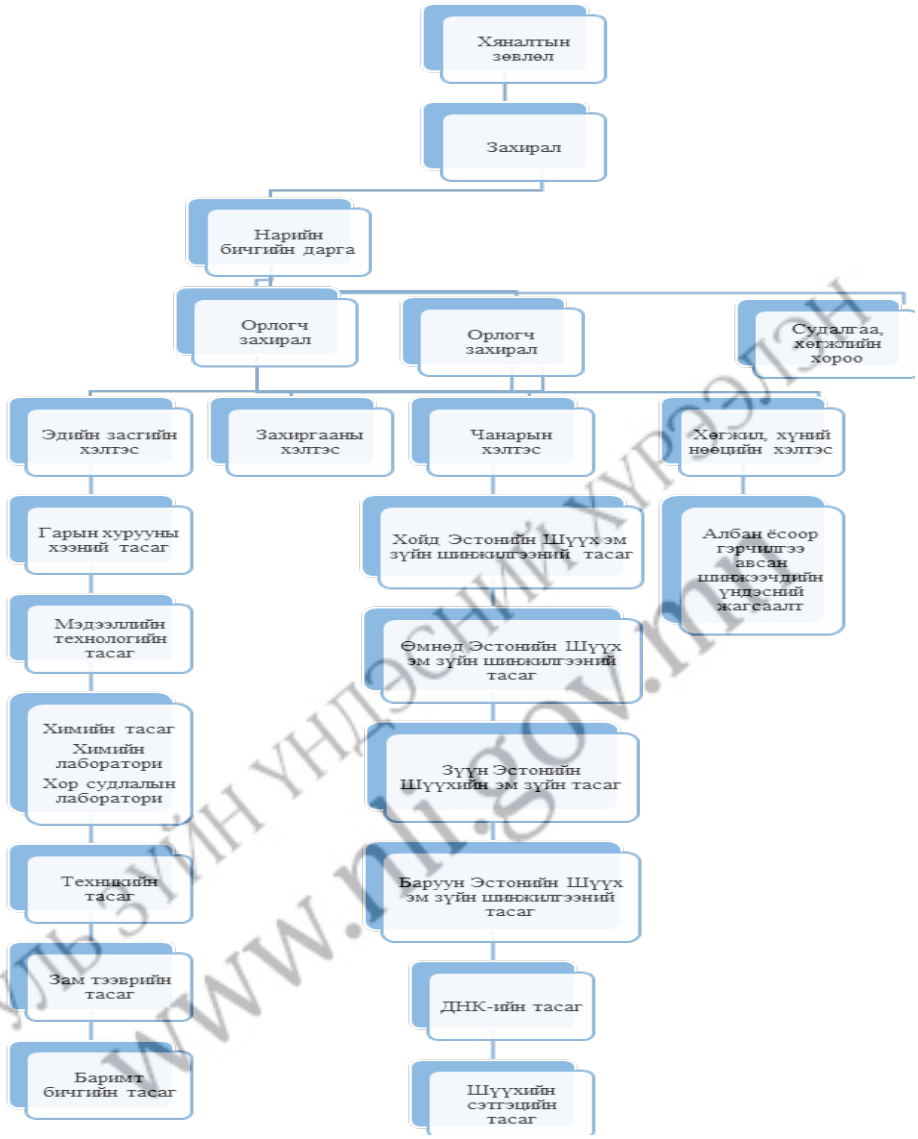
[83] Forensic Examination Act, Art.9(1).

[84] http://www.ekei.ee/en/efsi-organization as official site of the Estonian Forensic Science Institute. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05:19.

[85] http://www.ekei.ee/en/efsi-organisation/organization. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05:19.

[86] Douglas H. Ubelaker, *The Global Practice of Forensic Science*, 2015, p.93.

Хууль зүйн хүрээлэн www.hli.gov.mn



Эстонийн Шүүх шинжилгээний хүрээлэнгийн бүтэц

3.3.2 Шинжээчийн эрх зүйн байдлын зохицуулалт

Шинжээч нь эрх зүйн байдлын хувьд дотроо 2 янз байна. Эхнийх нь шүүхийн шинжээч (*forensic expert*), удаах нь албан ёсоор гэрчилгээ авсан шинжээч (*officially certified expert*) юм. Шүүхийн шинжээчээр ажиллах этгээд нь дараах шалгуурыг хангасан байна. Үүнд:

1. Эрх зүйн чадамжтай байх;
2. Эстони хэлний өндөр түвшний чадвартай байх;
3. Эстони улсын дээд боловсролын байгууллагад өөрийн мэргэшсэн чиглэлээр дээд боловсрол эзэмшсэн байх;
4. Шинжээчээр ажиллаж эхлэхээсээ өмнө доод тал нь 2 жил шүүх

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

шинжилгээний эсхүл судалгааны байгууллагад мэргэшсэн чиглэлээрээ ажилласан байх.[87]

Дараах этгээдийг шүүхийн шинжээчээр ажиллахыг хориглоно. Үүнд:

1. Гэмт хэрэг санаатай үйлдэж яллагдсан;

2. Авилгын эсрэг хуульд заасан зөрчилд шийтгэгдсэн;

3. Албан тушаалын хувьд шууд харьяалагдах ажил олгогч болон хянагчтай цусан төрлийн (өвөө, эмээ, эцэг эх, ах, эгч, хүүхэд, ач, зээ) болон гэрлэлтээр холбогдсон (эхнэр, нөхөр болон эхнэр, нөхрийн эцэг эх, ах, эгч, хүүхэд) харилцаатай;

4. Эрүүл мэндийн байдлаас шалтгаалан шинжээчийн ажил хийх боломжгүй.[88]

Шүүх шинжээч хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах ба ийнхүү хөдөлмөрийн гэрээ байгуулахдаа ажил олгогчийн өмнө дараах агуулга бүхий тангараг өргөнө. Үүнд *"....Миний бие өөрийн эзэмшсэн тусгай мэдлэг чадвар, ухамсараа удирдлага болгон шүүхийн шинжээчийн үүргээ шударгаар гүйцэтгэж шинжээчийн дүгнэлтээ хараат бус хөндлөнгийн байр сууринаас гаргахаа тангараглаж байна. Худал шинжээчийн дүгнэлт гаргасан тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн 321 дүгээр зүйлд заасан хариуцлага хүлээхээ ухамсарлаж байна.[89]"* гэж хэлнэ. Шүүхийн шинжээч тангарагт гарын үсэг зурж, тангараг өргөсөн огноог тэмдэглэнэ. Тангаргийн гарын үсэг зурсан эх бичвэрт ажил олгогчтой байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээг хавсаргана.[90]

Албан ёсоор гэрчилгээ авсан шинжээч нь албан ёсоор гэрчлэгдсэн шинжээчдийн жагсаалтад орсон этгээд байна. Жагсаалтыг Засгийн газар эсхүл Засгийн газрын эрх бүхий сайд батлахаар хуульд заасан.[91] Практикт ихэнх тохиолдолд Хууль зүйн сайд баталдаг. Ийм этгээд нь эрх зүйн чадамжтай, Эстони хэлний өндөр түвшний чадвартай байх, Эстони улсын дээд боловсролын байгууллагад өөрийн мэргэшсэн чиглэлээр дээд боловсрол эзэмшсэн байх, гэмт хэрэг санаатай үйлдэж яллагдаж байгаагүй, Авилгын эсрэг хуульд заасан зөрчилд шийтгэгдээгүй байна. Эдгээр шаардлагад нийцсэний дараагаар дараах урьдчилсан нөхцөлийг хангасан тохиолдолд жагсаалтад орох боломжтой. Үүнд:

1. Жагсаалтад орох тухай өргөдөл гаргахаас өмнө мэргэжлээрээ 3-аас доошгүй жил ажилласан байх;

2. Шинжилгээ судалгаа хийхэд шаардлагатай текник хэрэгслийг ашиглах боломжтой байх;

3. Байнгын орлоготой байх.[92]

Шүүхийн шинжээчээр ажиллаж байгаа этгээд нь албан ёсоор гэрчлэгдсэн шинжээчдийн жагсаалтад орж болохгүй. Хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллаж байгаа этгээд нь шинжилгээ хийх үедээ хөдөлмөрийн гэрээний үүргээсээ чөлөөлөгдсөн тохиолдолд жагсаалтад орж болох бөгөөд албан ёсоор гэрчилгээ авсан шинжээч нь хөлсөөр ажиллах гэрээгээр ажиллана. Жагсаалтад орсон шинжээчдэд 3 жилийн хугацаатай гэрчилгээ олгоно. Гэрчилгээг шүүх шинжилгээний асуудал хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллага болох Эстонийн Шүүх шинжилгээний хүрээлэн олгоно. Гэрчилгээний хугацаа нь тухайн шинжээчийг жагсаалтад орсноос хойшхи 3

[87] Forensic Examination Act, Art.6.1.

[88] Forensic Examination Act, Art.6.2.

[89] Forensic Examination Act, Art.7.1.

[90] Forensic Examination Act, Art.7.2.

[91] Forensic Examination Act, Art.11(5).

[92] Forensic Examination Act, Art.12(1).

дахь жилийн 12 дугаар сарын 15-ны өдөр дуусгавар болно.[93] Гэрчилгээний хүчинтэй хугацаа дуусгавар болохоос 3 сарын өмнө гэрчилгээг сунгах тухай хүсэлтийг шүүх шинжилгээний асуудал хариуцсан төрийн эрх бүхий байгууллагад гаргах[94] ба мөн 3 жилийн хугацаагаар сунгана.[95]

Шинжээчийн нийтлэг эрх, үүрэг

Шинжилгээ хийх үедээ шинжээч нь процессын хуульд заасан эрх эдэлж, үүрэг хүлээнэ. Мөн шинжилгээ хийж байх үед түүний үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэгтэй бие бүрэлдэхүүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үнэлэх; шинжилгээний үеэр цугларсан мэдээллийг хадгалах; шүүх шинжилгээний байгууллагаас гадуур шинжилгээ хийсэн тохиолдолд шинжээчийн тайлан гаргаж дууссанаас хойш 10 хоногийн дотор тайлангийн нэг хувийг холбогдох хавсралтын хамтаар шүүх шинжилгээний байгууллагад хүргүүлэх зэрэг үүрэгтэй.[96]

3.3.3 Хууль тогтоомж

2002 онд баталсан Шүүх шинжилгээний тухай хууль (*Forensic Examination Act*) нь энэ салбарын гол эрх зүйн эх сурвалж юм. Тус хуулиар шүүхийн шинжээч, улсын шүүх шинжилгээний институц болон албан ёсоор гэрчилгээ олгогдсон шинжээчийн эрх зүйн байдал, эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох шинжээчийн эдлэх эрх, хүлээх үүрэг үүсэх үндэслэл зэргийг зохицуулсан байна. Нийт 6 бүлэг, 30 зүйлтэй. Тус хуульд *"**шүүх шинжилгээ** гэж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шинжээчээр томилогдсон этгээдийн шинжээчийн үүрэг даалгавартаа үндэслэн гаргасан материалыг судалж шинжлэх ухаанчаар дүгнэлт гаргахад чиглэсэн мэргэжлийн үйл ажиллагаа юм"*[97]хэмээн тодорхойлсон байна. Шинжээчийн дүгнэлт гэдэгт нотлох үүрэгтэй холбогдсон фактыг бүрдүүлж байгаа болон шинжээчийн тайланд илэрхийлсэн категорчилсан, үндэслэл бүхий шинжээчийн шийдвэрийг ойлгоно[98].Мөн эрүү, иргэн болон захиргааны процессын тухай хуулиудаар шинжээчийн эрх, үүргийн асуудлыг зохицуулсан.

3.3.4 Дүгнэлт

Эстони улсад шүүх шинжилгээний байгууллага нь Хууль зүйн яамны харьяанд улсын төсвөөс санхүүжин үйл ажиллагаа явуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүх шинжилгээ явуулах эрх мэдэл, институц нь төрд хадгалагдах бөгөөд төрөөс бусад этгээд (хувь этгээд) ийм үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Товчхондоо хувийн шүүх шинжилгээний байгууллагыг хориглодог. Шүүх шинжилгээний тухай хуульд тодорхойлсноор шүүх шинжилгээний байгууллага нь шүүх эм зүйн шинжилгээ; шүүх биологийн шинжилгээ; шүүх химийн шинжилгээ; шүүх антропологийн шинжилгээ зэрэг олон төрлийн цогц шинжилгээ явуулах зохицуулалттай. Үүнээс харахад шүүх шинжилгээний байгууллагыг цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх дэд салбар бус бие даасан шинжлэх ухаан байдлаар авч үзэж байна гэж дүгнэж болох юм.

Шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байнгын ажлын байр бүхий шүүх шинжээч, шаардлагатай тохиолдолд хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад

---

93 Forensic Examination Act, Art.18(1),(2).

94 Forensic Examination Act, Art.18(4).

95 Forensic Examination Act, Art.18(3).

96 Forensic Examination Act, Art.23(2).

97 Forensic Examination Act, Art.2. This law is available at www.riigiteataja.ee/en/eli/521042014001/consolide.

98 Forensic Examination Act, Art.3.

бүртгэгдэж тодорхой хугацаатайгаар гэрчилгээ авдаг шинжээч гэсэн 2 төрөл байна. Тэдгээр нь цагдаагийн байгууллагын бүтцэд хамаарахгүйгээр нэг талаас цагдаагийн байгууллагын гэмт хэрэг илрүүлэх, ул мөр тогтоох, таних ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, нөгөө талаас эрх зүйн процессын ажиллагаа (хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа)-нд өөрийн гэсэн эрх эдэлж, үүрэг, хариуцлага хүлээн бие даан оролцдог.

Үндсэндээ Эстони улс нь бидний өмнөх хэсэгт тодорхойлсон forensic science буюу шүүх шинжилгээг өргөн хүрээнд авч үздэг хандлагад хамаарч байна.

3.4 АВСТРАЛИ УЛС

3.4.1 Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт, санхүүжилт

Австрали улс шүүх шинжилгээний институц өргөн хүрээнд тархсан бүтэцтэй болох нь олон тооны орон нутгийн болон бүс нутаг хамарсан гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий (цагдаагийн) байгууллага бүр өөрийн гэсэн шүүх шинжилгээ явуулах аппарат, чадавхтай байдгаар илэрдэг байна.Гэхдээ шүүх шинжилгээний институцийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь нэгтгэн зангиддаг байгууллага нь Шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэн (National Institute of Forensic Science) юм. Австрали (мөн Шинэ Зеланд)-д шүүх шинжилгээний үндсэн үйл ажиллагааг төрийн эрх мэдлийн хүрээнд төрийн байгууллагуудаас явуулах бөгөөд ийм чиг үүрэгтэй байгууллага нь засгийн газрын бүтцэд түүний харьяа агентлаг, газрын статустай байх шаардлагагүй гэж үздэг байна. [99]

Шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэн (*National Institute of Forensic Science*). Тус хүрээлэн нь анх 1991 онд Австралийн Цагдаагийн газрын дэргэд сайд нарын зөвлөлийн гэрээний дагуу Үндэсний Нийтийн цагдаагийн алба гэсэн нэртэйгээр байгуулагдсан бөгөөд 1992 оны 2 дугаар сард үйл ажиллагаагаа эхэлсэн.2008 оноос хойш хүрээлэн нь Австрали Шинэ Зеландын Цагдаагийн үйл ажиллагаанд зөвлөх агентлаг (*Australia New Zealand Policing Advisory Agency*)-ийн захиргааны үүрэг гүйцэтгэх болсон байна.[100] Шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэн нь энэ байгууллагын захиргааны үүрэг гүйцэтгэх болсноор дараах бүтэцтэй болжээ. Санхүүгийн үндсэн эх үүсвэр нь улсын төсөв байна.

Австрали, Шинэ Зеландын Цагдаагийн үйл ажиллагаанд зөвлөх агентлаг нь Австрали, Шинэ Зеландын Цагдаагийн Комиссаруудын газар (the Australian and New Zealand Police Commissioners)-ын санаачлагаар байгуулагдсан. Дараах чиг үүрэг гүйцэтгэнэ. Үүнд:

Шүүх шинжилгээний чиглэлээрх судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, дэмжих;

Шүүх шинжилгээний үйлчилгээг хөгжүүлэх болон зохицуулан холбох асуудлаар зөвлөх, туслалцаа үзүүлэх;

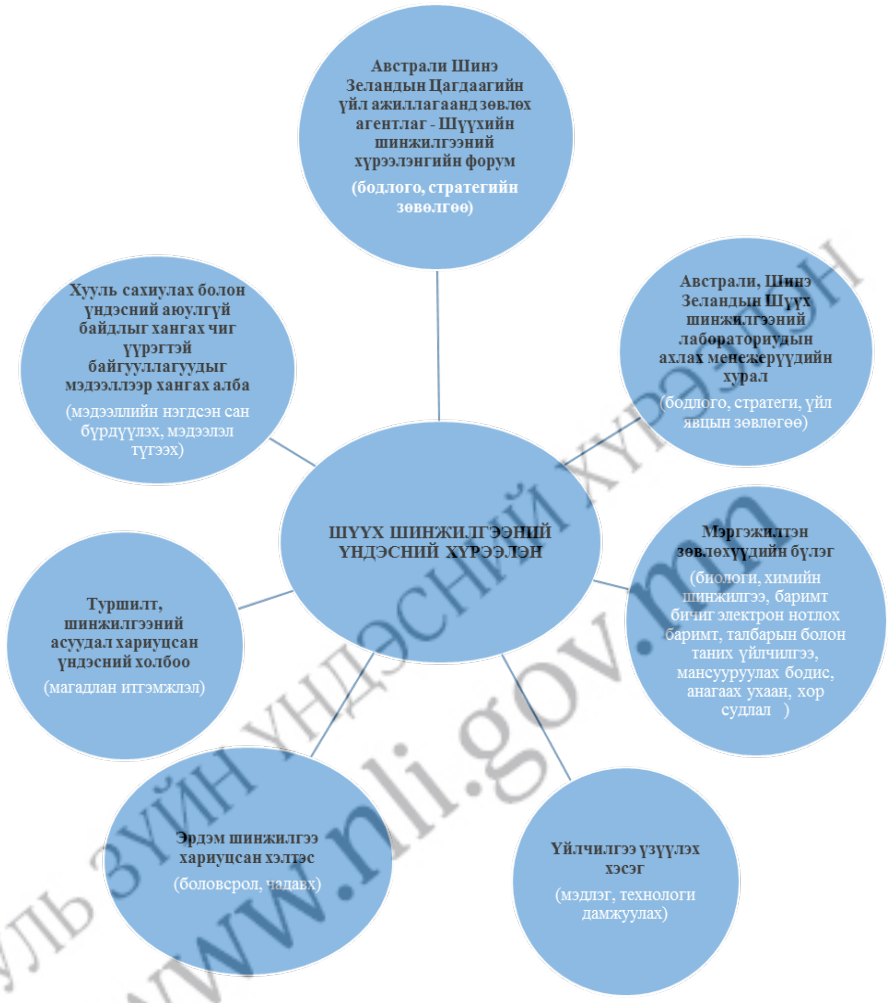
Шүүх шинжилгээний талаарх мэдээлэл олох, солилцох;

Шүүх шинжилгээний чиглэлийн сургалтад дэмжлэг үзүүлэх, энэ чиглэлийн сургалтыг зохицуулан холбох, зохион байгуулах гэх мэт.

[99] Ross, Alastair, Forensic Science in Australia: Where does Australia sit in relation to Trends and Issues in the International Context?, Current Issues in Criminal Justice, Volume 24/No.1. This comment is available at http://www.austlii.edu.au/au/journals/CICrimJust/2012/23.html.

[100] https://www.anzpaa.org.au/forensic-science/10636. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.27.

Австралийн шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэн



Хоёр дахь шүүх шинжилгээний голлох институц нь Австралийн Холбооны цагдаагийн газрын шүүх шинжилгээний болон мэдээллийн төвүүд *(Australian Federal Police's Forensic and Data Centres*) юм. Эдгээр төв нь дэлхийд жишиг болсон үйлчилгээ (world-class service)-г цаг алдалгүй, хараат бус, үйлчлүүлэгчдээ тулгуурласан хандлагаар үзүүлдэг байна.[101] Үйл ажиллагааныхаа чиглэлийн дагуу шүүх шинжилгээний, мэдээллийн гэсэн 2 хэсэгт хуваагдана.

Шүүх шинжилгээний үйлчилгээнд дараах үйлчилгээ хамаарна. Үүнд:

1. Зэвсгийн шинжилгээ;
2. Хэргийн газрын шинжилгээ;
3. Гарын хурууны хээний шинжилгээ;
4. Хэргийн газраас олдсон эд зүйлийн шинжилгээ;
5. Тээврийн хэрэгслийн хяналт шинжилгээ;
6. Галт зэвсгийг танин тогтоох ажиллагаа;

[101] http://www.afp.gov.au/what-we-do/operational-support/forensic-and-data-centres. Last visited on 27 May 2015.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

7. Биологийн криминалистик;
8. Химийн криминалистик;
9. Баримт бичгийн шинжилгээ;
10. Дижитал шүүх шинжилгээ;
11. Аудио, видеог сайжруулах;
12. Ослын хохирогчийг таних гэх мэт.

Эдгээр шүүх шинжилгээний үйлчилгээ явуулах эрхийг өмнөх хүснэгтэд дурдсан Туршилт, шинжилгээний асуудал хариуцсан үндэсний холбоо (National Association of Testing Authorities) магадлан итгэмжилнэ.

Санхүүжилт. Хамгийн сүүлд олдсон мэдээллээр буюу 2013-2014 оны байдлаар Австралийн Холбооны Цагдаагийн газар нийт 1, 364, 000, 000 долларын санхүүжилт хүлээн авсны 286,075,000 долларыг Шүүх шинжилгээ, мэдээллийн төвүүдийг санхүүжүүлэхэд зарцуулсан байна.[102] Эндээс харахад төсвийн хувьд төрөөс хамааралтай байна.

3.4.2 Шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдал

Австрали улсад шүүх шинжээчийг тодорхой салбараар мэргэших байдлаар их сургуулийн боловсролоор тусгайлан бэлтгэдэг байна. Шүүх шинжээч нь дотроо хэдэн янз байна (доорх жагсаалт бүрэн биш болно). Үүнд:

a) Шүүх патологист - хүн амиа хорлосон болон бусдын гарт амь насаа алдсан /гадны нөлөөгөөр нас барсан тохиолдолд нас барсан цаг хугацаа, шалтгааныг тодорхойлох;

b) Шүүх онтологист – гол төлөв зөвлөх байдлаар ажилладаг судлаач;

c) Шүүх хүн судлаач – онгоцны осол, тэсрэлт, дэлбэрэлт, гал түймэрийн улмаас нас барсан хүнийг таних;

d) Шүүх психологич – гэмт этгээдийн гэмт хэрэг үйлдсэн шалтгаан, нөхцөлийг харилцан ярилцах байдлаар тогтоох;

e) Шүүх анагаахын клиникийн шинжээч – гэмт хэргийн хохирогч болон гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй хэмээн сэжиглэж байгаа этгээдийг шалган тогтоох;

f) Шүүх ийлдэс шинжээч – цусны бүлэг, цус болон бусад биеийн шингэн эд, ДНХ, гарын хуруугийн хээ зэргийг шинжлэх;

g) Шүүх химич – хориотой бодис, галдан шатаасан тохиолдлуудад катализатор, тэслэгч бодис, галт зэвсэг, ул мөрт нотлох баримт зэргийг таних, илрүүлэх;

h) Шүүх хэл зүйч -хүүхэд хулгайлах зэрэг гэмт хэрэгт гэмт этгээдийг таних, бичгийн болон амаар өгсөн ярилцлагад дүн шинжилгээ хийх;

i) Шүүх инженер – зам тээврийн осол, гал түймэрийн шалтгааныг тогтоох.

Хэд хэдэн их сургуульд шүүх шинжээчийн бакалаврын болон магистрын, түүнээс дээш түвшний зэрэг олгодог байна. Үүнд:

Төв Күйнсландын их сургууль (Central Queensland University)-д шүүх хими судлалын чиглэлээр 3 жилийн хугацаатай бакалаврын зэрэг[103], Викториагийн их сургууль шүүх болон аналитик хими судлалын чиглэлээр 3 жилийн хугацаатай суралцах бакалаврын зэрэг[104], Күйнсландын технологийн их сургууль шүүх

[102] https://www.ag.gov.au/Publications/Budgets/Budget2013-14/Documents/PBS%202013-14%20AFP.PDF. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.27.

[103] http://www.cqu.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[104] http://www.vu.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

шинжилгээний чиглэлээр 3 жилийн хугацаатай бакалаврын зэрэг[105], Дийкэний их сургууль (Deakin University) шүүх шинжилгээний чиглэлээр 4 жилийн хугацаатай суралцах бакалаврын зэрэг[106], Куртины Технологийн их сургууль шүүх шинжилгээний чиглэлээр 4 жилийн хугацаатай суралцах бакалаврын зэрэг[107], Флиндерсийн их сургууль шүүх болон аналитик химийн чиглэлээр 3 жилийн хугацаатай суралцах бакалаврын зэрэг[108], Ньюкастлийн их сургууль шүүх шинжилгээний чиглэлээр бакалаврын зэрэг[109] тус тус санал болгодог бол Гриффитын их сургууль шүүх психологи, шүүх остеологи, (ерөнхий) шүүх шинжилгээний чиглэлүүдээр магистрын зэрэг олгодог байна.[110]Мөн Ла Тробегийн их сургууль[111], Монашын их сургууль[112], Мелбурны их сургууль[113], Баруун Австралийн их сургууль[114], Канберрагийн технологийн институт[115] Свинбурнийн их сургууль[116] зэрэг дээд боловсролын байгууллагууд дипломын сургалт явуулдаг.

Эдгээр сургуулийг төгссөн этгээдүүд нь шүүх шинжилгээний төв, лабораториудад орон тооны буюу бүтэн цагаар, орон тооны бус буюу хагас цагаар ажилладаг байна. Энд урт хугацааны хөдөлмөрийн гэрээ болон тодорхой шинжилгээний ажилд тодорхой хугацаагаар хөлсөөр ажиллах эсхүл түүнтэй ижилтгэх бусад төрлийн гэрээгээр ажилладагсдын аль аль нь хамаарна.

3.4.3 Хууль тогтоомж

Шүүх шинжилгээний эрх зүйн үндсэн эх сурвалжид эрүүгийн хууль тогтоомж чухал байр эзэлдэг. Үүнд Эрүүгийн хууль голлох нөлөөтэй (гэмт хэргийн ул мөрийг тогтоохтой холбоотой шүүх шинжилгээ). Австрали улсад шүүх шинжилгээний асуудлыг, тэр тусмаа шүүх шинжилгээний институцийн бүтэц, зохион байгуулалт, эрх хэмжээ, шинжээчийн эрх зүйн байдал зэргийг нарийвчлан зохицуулсан бие даасан хууль хараахан батлаагүй байна.

3.4.4 Дүгнэлт

Шүүх шинжилгээ нь талбарын шинжилгээ (хэргийн газрын шинжилгээ гэх мэт), лабораторийн шинжилгээ (ДНХ, хор судлал зэрэг), анагаахын шинжилгээ (патологи гэх мэт) гэсэн гурван категорьт хуваагддаг олон салбар дамнасан, хоёрдмол шинжтэй шинжлэх ухаан юм. Эдгээр нь тус бүртээ өөрийн судалгааны салбар, судлах зүйлтэй боловч бүхэлд нь цогц байдлаар авч үзэх нь шинжилгээг боломжит бүх талаас иж бүрнээр хийхэд зохих үр дагавартайд тооцогддог.

Австрали улсад шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байгаа бөгөөд энэ шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг болох нь цагдаагийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх бие даасан болон харьяа шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажилладагаас харагдаж байна.

Институцийн хувьд шүүх шинжилгээний асуудлыг улсын хэмжээнд хариуцсан

[105] http://www.qut.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[106] http://www.deakin.edu.au/forensic. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[107] http://chemistry.curtin.edu.au/courses/forensic.html. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[108] http://adminwww.flinders.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[109] http://www.newcastle.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[110] http://www.gu.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[111] http://www.latrobe.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[112] http://www.monash.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[113] http://www.psych.unimelb.edu.au/courses/pgrad/forinfo.html. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[114] http://www.forensicscience.uwa.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[115] http://www.cit.act.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

[116] http://domino.swin.edu.au. Сүүлд үзсэн огноо: 2015.05.28.

Шүүх шинжилгээний хүрээлэн ажилладаг бөгөөд энэ нь улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцсан байгууллага юм. Гэхдээ санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хувьд улсын төсвөөс хамааралтай. Бие биентэйгээ нягт хамааралтай ажилладаг бүтэцтэй (эрдэм шинжилгээнээс захиргааны аппаратыг хүртэл чадмаг холбосон), институцийн хувьд сайн зохион байгуулалттай.

Нөгөө талаас энэ салбарт төрийн байгууллага давамгайлдаг учраас төрийн монополь ноёрхох хандлагатай байна. Мөн ихэнх шүүх шинжилгээний төв, лабораториуд нь цагдаагийн байгууллагын дэргэд, түүний харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цагдаагийн байгууллагаас хараат байдалтай болгох /бодит байдал дээр ийм байдалд хүргэж байгаа/ эрсдэлтэй байна.

4 ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

“Шүүх шинжилгээ” судалгааны ажлын хүрээнд шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, мэргэжлийн шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт, шинжилгээний байгууллагын хийж гүйцэтгэж буй шинжилгээний төрөл болон түүнээс гарч буй магадалгаа, дүгнэлтийн баталгаат байдлын тал дээр илүү анхаарал хандуулан судалсан.

Судалгаанд Монгол Улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжил, өнөөгийн нөхцөл, цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг судалж нөхцөл байдалд дүгнэлт хийлээ. Мөн гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа ямар чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүүжилттэйгээр явагддаг, эдгээр асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн орчин ямар байдаг талаар судлахдаа постсоциалист орнуудаас Унгар, шинэ хууль хэрэгжүүлж буй орнуудаас Эстони, техник технологийн дэвшлээрээ тэргүүлж буй орнуудаас Солонгос, өндөр хөгжсөн орнуудаас Австрали улсыг тус тус сонгон судалсан юм.

Шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжлийн хувьд ихэнхи орны тухайд XX зууны эхэн үеэс манайхтай адил тухайн улсын цагдаагийн байгууллагын аль нэг газар, хэлтсийн харьяанд, тэдний мөрдөн шалгах,гэмт хэрэг илрүүлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор шүүх шинжилгээний баг ажиллуулснаар эхэлсэн байна. Эхэн үед ялангуяа гарын хээ, ул мөрийн шинжилгээ, шүүх эмнэлгийн шинжилгээ хийх, гэрэл зургаар эд мөрийн баримтыг бэхжүүлэх, мэдээлэл, адилтгалын нэгдсэн сан бүрдүүлэх зэрэг үйл ажиллагаа эрхэлж байсан. Эдгээр шинжилгээний үр дүнд гарсан магадалгаа, дүгнэлт бодит нөхцөл байдлыг илрүүлэхэд шүүх, цагдаагийн байгууллагын ажилд ихээхэн хувь нэмэр үзүүлдэг байсан байна.

Шинжлэх ухаан, технологийн ололт, амжилтад суурилсан үйл ажиллагаа явуулдаг шүүх шинжилгээ тогтвортой хөгждөг бөгөөд тухайн орны улс төрийн байдал, эрх зүйн тогтолцооноос хамаарах нь харьцангуй бага хэдий ч зарим тохиолдолд, жишээлбэл социалист орнуудад өрнөсөн хэлмэгдүүлэлтийн үед улс төрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх зорилгоор шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий шүүх шинжилгээний дүгнэлт, магадалгааг хэрэглэхгүй, шаардахгүй байсан түүх бий. Харин хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэх зэрэг үнэт зүйлстэй ардчилсан нийгэмд шилжсэнээр хэн нэгнийг гэмт хэрэгт сэжиглэх, мөрдөн байцаах зэрэг ажиллагаанд тавигдаж буй үндсэн шаардлагын нэг нь яах аргагүй бодит үнэнд тулгуурласан нотлох баримт бүрдүүлэх явдал болсон юм. Эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг маргааныг мэргэжлийн шинжээчийн гаргасан дүгнэлт, магадалгаанд үндэслэн шийдвэрлэдэг болсноор тэдний хүлээх үүрэг хариуцлагын хэмжээ нэмэгдсээр байна.

Аливаа улс орны нийгэм, эдийн засгийн байдал тухайн оронд гарч буй гэмт хэргийн гаралтын өсөлт, бууралт, түүнийг үйлдэж буй арга барил, хэлбэрийн өөрчлөлттэй шууд харилцан хамааралтай байдаг. Тухайлбал тухайн улсад дайн, эмх замбараагүй байдал үүсэх, эдийн засгийн сөрөг нөлөө буюу ажилгүйдэл, ядуурлын хэмжээ өсөхийн хэрээр гэмт хэргийн тоо үлэмж хэмжээгээр өсдөг. Мөн XXI зуунаас эхлэлээ авсан даяаршлын эринд хүмүүс хил хязгааргүй зорчих, хил дамнасан ажил үйлчилгээ эрхлэх, худалдаа хийх эрхээ бүрэн эдлэх боломж бүрдсэн, техник технологийн шинэчлэл эрчимтэй өрнөж шинэ үеийн ухаалаг электрон бараа бүтээгдэхүүнийг хүн бүр хэрэглэх болсон зэрэг нь гэмт этгээдүүдийн үйлдэл нь улам шинэлэг, боловсронгуй, далд хэлбэртэй болоход нөлөөлж байна. Нийгэм, эдийн засгийн харилцан адилгүй түвшинд үйл ажиллагаа явуулж буй шүүх шинжилгээний байгууллагууд техник технологийн болон боловсон хүчний мэдлэг, ур чадварын хувьд ч мөн адил дээрхи хөгжлийн түвшинтэй эн зэрэгцэх, шинжлэх ухааны шинэ арга зүй ашиглах, шинэ тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэл дээр ажиллах, байгаа боломжоо байнга сайжруулах шаардлага үүсдэг нь тодорхой.

Манай улсын хувьд гадаад орнуудтай харьцуулахад өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй, мал аж ахуй эрхлэн нүүдэлчин соёл иргэншлээр амьдарч буй хөдөө орон нутгийн иргэд, хүн амын тэн хагас нь төвлөрөн суурьшсан хот суурин газрын иргэдийн дунд буюу хоёр эрс тэс өөр орчинд үйлдэгдэж буй гэмт үйлдлийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцож нотлох баримтад дүн шинжилгээ хийдгээрээ онцлог бөгөөд хүндрэлтэй юм. Жишээлбэл хот суурин газар гарсан хүн амины хэрэг, хөдөө алслагдсан аймагт гарсан хүн амины хэргийн мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад ул мөрийг тогтоох, түүнд шинжилгээ хийх, эд мөрийн баримтыг зохистой савлах, хадгалах, тээвэрлэх, шинжлэх цаг хугацаа гээд олон ялгаатай талууд гардаг. Хэдийгээр хүндрэлтэй нөхцөл олон боловч манай шүүх шинжилгээний байгууллага өөрийн техник технологи, боловсон хүчний нөөц бололцоондоо тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулсаар ирсэн.

Монгол Улс дахь орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллагын хөгжлийг 1958 оноос эхэлсэн, 1998 оноос шинжилгээний ажиллагаа лабораторийн системд шилжсэн гэж үздэг. Нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсон 1990 оноос хойш зөвхөн социалист орнууд гэлтгүй дэлхийн олон хөгжингүй оронтой харилцаа холбоо, хамтын ажиллагааны хүрээнд хамтран ажиллах болсноор тус салбарын хөгжилд илэрхий ахиц гарсан байна. Тухайлбал ОХУ, Энэтхэг, Герман зэрэг орнуудад шинэ мэргэжилтэн бэлтгэх, мэргэжлийн шинжээчдээ мэргэшүүлэх, туршлага судлах ажлыг зохион байгуулж гадаад дотоодын хөрөнгө оруулалттайгаар тусгай шинжилгээний лабораториуд байгуулан дагнан мэргэшсэн шинжээчтэй болж байгаа нь шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа криминалистикийн шинжилгээнээс хэтэрч илүү өргөн утгаар хэрэглэгдэж буй шүүх шинжилгээ зүй/forensic science/-н хэлбэр, үзэл баримтлал талруу хөгжиж байна гэж үзэж болох юм. Манай улсын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллага нь шинжилгээний төрөл, арга зүйн хувьд илүү криминологи талдаа, магадлах шинжилгээний төрлүүд нь криминалистикийн шинжилгээний тал дээр илүү хөгжсөн байгаагаа нь тус байгууллага хөгжлийн түүхэндээ үргэлж цагдаагийн байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, тэдний үйл ажиллагааг дэмжиж, нягт холбоотой ажиллаж ирснийг харуулж байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын тухайд.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад ихэнхи улсын шүүх шинжилгээний байгууллага цагдаагийн байгууллагын дэргэд үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн хэдий ч бүгд бие даасан, улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах, зарим шинжилгээний

хувьд онцгой эрхтэй бөгөөд үндсэн үйл ажиллагааны хүрээнд эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, туршилт давхар гүйцэтгэдэг байгууллага болж хөгжсөн байна.

Ерөнхийдөө шүүх шинжилгээний байгууллага нь Хууль зүйн яамны эсхүл цагдаагийн ерөнхий байгууллагын харьяанд улсын төсвөөс санхүүжин үйл ажиллагаа явуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүх шинжилгээ явуулах эрх мэдэл, институцийг төр өөртөө хадгалж үлддэг үндсэн бодлого үйлчилж байгаа бөгөөд төрөөс бусад этгээдэд ийм үйл ажиллагаа явуулах эрхийг олгохыг хориглосон жишээ /Эстони/ байхад нөгөө талаас зөвшөөрсөн /Унгар/ жишээ ч мөн байна. Тухайлбал Унгар Улсын Гэмт хэргийн мэргэжлийн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн нь улсын төсвөөс санхүүждэг, төрийн үйлчилгээний байгууллага бөгөөд цагдаагийн байгууллагын хагас удирлагын дор үйл ажиллагаа явуулдаг томоохон бүтэц юм. Тус хүрээлэнгийн шинжилгээний лабораториуд шинжилгээний салбар тус бүрээр салбарлан хөгжсөн, тус лабораториудад ажиллаж буй шинжээчид тухайн чиглэлээр мэргэшин үйл ажиллагаа явуулдаг, улсын хэмжээнд мансууруулах бодис, ДНХ-ийн шинжилгээ болон мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны явцад ул мөр, баримт бичиг, хими, физик, геологи, биологийн зарим шинжилгээ хийх онцгой эрх эдэлдэг нь хэрэг маргааныг мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагаа явуулж буй хууль хяналтын байгууллагад хүргэж буй мэргэжлийн шинжээчийн дүгнэлт, магадалгаа үнэн бодит мэдээлэл агуулсан байх баталгааг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Тус улсад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн байгууллагаас гадна хууль тогтоомжид заасан мэргэжил, ур чадвар, ажлын туршлагын шаардлага хангасан хувийн өмчит хуулийн этгээд, хувь хүнд хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн үйл ажиллагаа явуулах эрх олгодог тогтолцоо байдаг. Аливаа хэрэг маргааны оролцогч, эсхүл хууль сахиулах байгууллага эдгээр хууль зүйн шинжээч, шинжилгээний байгууллагуудтай гэрээ хийсний үндсэн дээр шинжилгээ хийлгэх бүрэн боломжтой байдаг нь шүүх шинжилгээний төв байгууллагын ажлын ачааллыг багасгах, хэрэг маргааныг хурдан шуурхай шийдвэрлэхэд нөлөөлдөг гэж үздэг байна.

Солонгос улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын тогтолцоог харахад анх цагдаагийн байгууллагын нэгдсэн удирдлагад түүний үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор байгуулагдаж байсан шүүх шинжилгээний байгууллага нь хөгжлийн явцдаа хоёр хуваагдсан байдаг. NFS нь улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг хариуцсан улсын төсвөөс санхүүждэг төв байгууллага бөгөөд яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг. Тус байгууллагын үндсэн чиг үүрэг нь гэмт хэрэгтэй холбоотой үүссэн эд мөрийн баримтын, нотлох баримтад шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах болон бусад үйл ажиллагаагаараа цагдаагийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагааг дэмжих явдал юм. Үүнээс гадна Прокурорын байгууллагын дэргэдэх “Үндэсний дижитал шүүх шинжилгээний байгууллага”, цэрэг болон далайн цагдаагийн байгууллагын дэргэд “Шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний байгууллага”, эргийн хамгаалалтын газрын дэргэдэх “Солонгосын эргийн хамгаалалтын хүрээлэн”тус тус мэргэжлийн шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж толгой байгууллагын хариуцсан асуудал, чиг үүргийн хүрээнд шүүх шинжилгээний ажил гүйцэтгэдэг байна. Эдгээр байгууллага, лаборатори нь тодорхой нэг чиглэлээр мэргэшсэн бөгөөд шинжилгээний үр дүн болох магадалгаа, дүгнэлтээ олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөх хэмжээнд хийж гүйцэтгэх боловсон хүчин, техник технологийн хүчин чадалтай байдаг. Шинжилгээний ажлаас гадна шүүх шинжилгээний арга зүйг сайжруулахад чиглэсэн шинжлэх ухааны шинэ арга зүй, зарчим боловсруулах, техник технологийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэх үүрэг хүлээсэн байдгаараа бусад улсаас онцлог

байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллага болон шинжээчдийн эрх зүйн зохицуулалтын тухайд.

Судалгааны ажилд сонгон судалсан гадаад орнуудаас Унгар, Эстони улсуудад шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг бие даасан хуулиар зохицуулдаг бол Австрали, Солонгос улсуудад бие даасан хууль байдаггүй байна.

Мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг хэрхэн зохицуулсан байдаг тухай энэ судалгаанд улс тус бүрээр дэлгэрэнгүй авч үзсэн. Үүнээс харахад шүүх шинжилгээний ажилтанг шүүхийн шинжээч, хууль зүйн шинжээч зэрэг олон янзаар тодорхойлох боловч үндсэн санаа болох гэмт хэрэг илрүүлэх, хууль сахиулах үйл ажиллагаанд шүүх, цагдаа, прокурорын байгууллагын ажлыг гаргасан дүгнэлт, магадалгаагаар дамжуулан дэмжиж ажиллах үүрэгтэй болон хууль зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий мэргэжлийн шинжээчдийг ойлгож байна. Гадаад орнуудад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах албан ёсны эрх авсан мэргэжлийн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэлийг хөтөлдөг жишиг байх бөгөөд энэхүү нэгдсэн бүртгэлийг улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг шүүх шинжилгээний байгууллага эсхүл хууль тогтоомжоор олгосон эрхийн дагуу шүүх шинжээчдийн холбоо, танхим хөтөлдөг байна. Ийм чиг үүрэг бүхий байгууллага нь нэгдсэн бүртгэл хөтлөх эрх бүхий байгууллага шинжээчдийн давтан болон мэргэшүүлэх сургалт зохион байгуулах, гэрчилгээ олгох, ёс зүйн хариуцлага тооцох зэрэг захиргааны шинжтэй үүрэг хариуцлагыг давхар хүлээдэг байна.

Хууль зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий мэргэжлийн шинжээчдийг статусаар нь үндсэндээ 2 ангилж болно. Үүнд: *нэгдүгээрт*,улсын хэмжээний эсхүл мөрдөн байцаах, хууль сахиулах байгууллагын харьяа шинжилгээний байгууллагад ажиллаж буй мэргэжлийн шинжээч, *хоёрдугаарт,* албан ёсны хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн эрх авсны үндсэн дээр хувираа үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий бие даасан шинжээч орж байна. Шүүх шинжилгээний төв байгууллагын ажлын ачааллыг багасгах зорилгоор эсхүл мэргэжлийн туршлага, онцгой мэдлэг шаардсан шинжилгээ хийлгэх шаардлагатай үед гэрээгээр ажил гүйцэтгүүлдэг, мөн хэргийн оролцогч өөрөө хүссэн тохиолдолд албан ёсны эрхтэй хөндлөнгийн мэргэжлийн шинжээч сонгодог хандлага олон улсын хэмжээнд тогтсон байна.

Мэргэжлийн шинжээчид тавих шаардлага шинжилгээний төрөл тус бүрт, улс болгонд харилцан адилгүй байна. Зарим улсад 3 жилийн бакалаврын зэрэг олгох сургалтад хамрагдсанаар шинжээч болох эрх нээгдэж байхад зарим улсад мэргэжил эзэмшсэнээс хойш мэргэжлээрээ ажилласан туршлагатай байх шаардлага хангасан тохиолдолд эрх олгодог зэрэг олон төрлийн зохицуулалт байна. Шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байнгын ажлын байр бүхий шүүхийн шинжээч, шаардлагатай тохиолдолд хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад бүртгэгдэж тодорхой хугацаатайгаар гэрчилгээ авдаг шинжээч гэсэн 2 төрөл байна. Мөн тухайн улсын шүүх шинжилгээний байгууллагад орон тооны шинжээчээр ажиллаж байгаа мэргэжлийн шинжээчид бусад байгууллага, хувь хүний захиалгаар буюу гэрээгээр шүүх шинжилгээний ажил хийхийг хориглодог нийтлэг зохицуулалт байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэлийн тухайд.

Шүүх шинжилгээний байгууллагууд үйл ажиллагаа болон боловсон хүчний чадавхаа дээшлүүлснээр олон улсын стандартад нийцсэн шүүх шинжилгээний үр

дүн буюу дүгнэлт, магадалгаа гаргахыг хэтийн зорилго болгон ажилладаг бөгөөд үүний тулд олон улсын стандартад нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах, шинэ техник технологи хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх, шинжээч мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулдаг байна. Энэ зорилгодоо хүрэхийн тулд дийлэнх шүүх шинжилгээний байгууллага эрдэм шинжилгээ, судалгаа, туршилт хийх эрх, үүрэг хүлээдэг бөгөөд ийнхүү олж авсан шинэ мэдлэг, ур дүнгээ олон улсын хэмжээний хурал, зөвлөгөөн, форумд хэлэлцүүлж өөрсдийн ур чадвар, үйл ажиллагааны түвшинг үнэлүүлдэг байна.

Шүүх шинжилгээ гэдэг нь өөрөө олон төрлийн шинжилгээний салбарыг хамарсан цогц ойлголт учир олон улсын стандартад нийцүүлэн гэрчилгээ авна гэдэг амар зүйл биш гэдэг нь судалгааны ажлаас харагдаж байна. Шүүх шинжилгээний хүрээлэнд хийгдэж буй дактилоскоп, галт зэвсэг, баримт бичиг, микро эд, эсийн, мансууруулах бодисын, хими, физик, биологийн гээд бүхий л шинжилгээний төрөл болон түүнийг гүйцэтгэх арга зүй, лабораторийн тоног төхөөрөмжид тавигдах чанарын шаардлагыг салбар тус бүрээр нь тогтоосон байдаг тул нэг шүүх шинжилгээний хүрээлэн бүхий л шинжилгээний төрлөөр олон улсын стандартыг хангана гэдэг нь асар их хөрөнгө санхүү шаардсан ажил юм. Энд жишээ болгон Микробиологийн чиглэлээр шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж байгаа лабораториудад олон улсын чанарын баталгаа олгоход шаарддаг тусгай стандартыг товч танилцуулж байна.

Тус стандартад шүүх шинжилгээ, сорилын үр дүн найдвартай, холбогдох мэдээллийг өгч байгаа эсэхийг шалгахад чиглэсэн мониторингийн үйл ажиллагаа хамаардаг. Стандартын дагуу лабораториудад тавигддаг минимум шаардлага / Хавсралт 3/ буюу Чанарын баталгааны хөтөлбөр, Зохион байгуулалт, менежмент, Хүний нөөц, Тоног төхөөрөмж, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, Сорьцын хяналт, Хүчинтэй байдал/баталгаа, Аналитик процедур, Тохируулга, үйлчилгээ (үйл ажиллагааны хэвийн горимыг хадгалах), Мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх шалгалт, Засварын үйл ажиллагаа, Баримтжуулалт, тайлан бичилт, Тайлан хянах, Аюулгүй байдал, Аудитын шалгалт хийх тогтолцоотой байх зэрэг шаардлага тавигддаг байна.

Төгсгөлд нь дүгнэхэд шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байна. Шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг болох нь бие даасан үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн байгууллагын харьяа болон хувийн хэвшлийн шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажилладагаас харагдаж байна. Эдгээр шинжилгээний байгууллагад ажиллаж буй мэргэжлийн шинжээчдэд гэрчилгээ олгож нэгдсэн бүртгэлд бүртгэдэг олон улсын жишиг тогтсон байна гэж дүгнэж байна.

САНАЛ

Судалгааны ажлын үр дүнд олж авсан мэдээлэлд тулгуурлан Монгол Улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, боловсон хүчин, эрх зүйн орчин болон бусад асуудлын хүрээнд дараах судлаачийн саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах үндсэн эрх мэдэл, институцийг төр өөрийн мэдэлд хадгалж үлдэх ба төрөөс санхүүжүүлдэг байх. Мөн зарим төрлийн шүүх шинжилгээ хийх онцгой эрхийг шүүх шинжилгээний төв байгууллагад олгох;

2. Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэгт зөвхөн шүүх шинжилгээ хийхээс гадна эрдэм шинжилгээ, судалгаа, сургалт хийх үүрэг хүлээлгэх замаар

байгууллагын болон мэргэжлийн судлаачдын мэдлэг, ур чадвар, байгууллагын нэр хүндийг өсгөх боломжоор хангах;

3. Шүүх шинжилгээний салбарыг хөгжүүлэх эрх зүйн болон эдийн засгийн цогц арга хэмжээ авах замаар бусад төрийн байгууллага болон хувийн өмчийн хуулийн этгээдийн дэргэд шүүх шинжилгээний лабораториуд хөгжих боломж бүрдүүлэхэд анхаарах;

4. Хууль сахиулах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг сайжруулсан, тэдний үйл ажиллагааны чиг үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгосон бие даасан эрх зүйн зохицуулалттай болгох;

5. Тухайн салбарт онцгой мэдлэг, мэргэжлийн өндөр ур чадвар шаардсан шинжилгээ хийлгэх шаардлагатай тохиолдолд гэрээгээр шинжээч ажиллуулах нөхцөлийг тодорхой тусгасан эрх зүйн зохицуулалттай болох;

6. Хууль зүйн салбарт шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах мэдлэг, ур чадвартай боловсон хүчний буюу мэргэжлийн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх;

7. Энэхүү нэгдсэн бүртгэлд зөвхөн хууль зүйн салбарт хууль тогтоомжид заасан тодорхой мэргэжлээр, тодорхой мэргэжлийн шаардлага хангасан шинжээчдийг бүртгэж, шинжээчийн эрхийн гэрчилгээ олгодог байх;

8. Шүүх шинжилгээний байгууллагад гүйцэтгэж буй шинжилгээ тус бүрийн үнэ, тарифийг тогтоох, аргачлал боловсруулах замаар жишиг тариф гаргах, түүнийг ашиглах аргачлалыг олон нийтэд нээлттэй болгох. Ингэснээр иргэд шүүх шинжилгээний байгууллагаас үзүүлж буй үйлчилгээний төлбөр, тооцооны талаар бүрэн мэдээлэл авах бөгөөд гэм буруу нь тогтоогдсон этгээдээс дээрх төлбөрийг гаргуулж нэгдсэн санд төвлөрүүлдэг байх;

9. Шинжээчдийн тогтвортой ажиллах нийгмийн баталгааг бүрдүүлэх зэрэг асуудал багтаж байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nlc.gov.mn

СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ХЭРЭГЛЭЭГ БАГАСГАХ, ХЯНАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

УДИРТГАЛ

Нэг. Зорилго

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах, түүгээр үйлчлэх, түүний импорт, экспорт болон хэрэглээнд хяналт тавих, согтууруулах ундааны хэрэглээнээс үүссэн эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаатай холбоотой асуудал[2]-аар гадаад улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн санал, зөвлөмж дэвшүүлэхэд оршино.

Хоёр. Зорилт

Судалгаагаар дараах асуудлыг нарийвчлан судлах зорилттой. Үүнд:

1. Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулахад чиглэсэн хуулийн зохицуулалт;

2. Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын хэмжээнд нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг төрийн байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан хэлбэртэй, Засгийн газрын байгууллага байдаг эсэх;

3. Согтууруулах ундааны үнэ, түүнийг үйлдвэрлэх, худалдах, импортлох, экспортлох татварын хэмжээг хэрхэн тогтоодог, архины градусаас хамаарч татварын хэмжээг тогтоож байгаа үндэслэл, татварын хэмжээ;

4. Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон этгээд, хориглосон газрын талаар;

5. Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг олгох эрх бүхий субъект, зөвшөөрлийн хугацаа, сонгон шалгаруулалтын ерөнхий журам, түүний агуулга;

6. Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг нэг субъект давхар эзэмшдэг эсэх, эзэмшдэг бол түүний хязгаар;

7. Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах, түүгээр үйлчлэх, түүнийг импортлох, экспортлох үйл ажиллагааг эрхлэх аж ахуйн нэгжийн тоог хязгаарладаг эсэх, хязгаарлаж байгаа улсад үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн тоог ямар үндэслэлээр хязгаарлаж, хэрхэн тогтоодог болох. Тухайлбал:

- согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах, импортлох, экспортлох зөвшөөрлийн тоог 21-ээс дээш насны хүн амын тоо, согтууруулах ундааны хэмжээ, хэрэглээнээс хамаарч ямар шалгуур үзүүлэлтээр хэрхэн тогтоодог болох;
- согтууруулах ундаагаар үйлчлэх зөвшөөрлийн тоог хязгаарладаг бол ресторан, бар, караоке, кафе, хоолны газар, зочид буудал зэрэг үйлчилгээний газар тус бүрд ямар шалгуур хэрхэн тогтоодог;

8. Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр согтууруулах ундааны ил болон далд

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ахалж, бодлогын судлаач Ж.Алтансүх, Ж.Ариунцэцэг, Б.Гончигсумлаа, Э.Туулайхүү нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] ХЗЯ-ны 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 5/4538 тоот албан бичгээр судалгаа хийлгэх шаардлагатай хэмээн тодруулсан асуудлуудыг тусгав.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

аливаа хэлбэрийн зар сурталчилгаа түгээх, түүнчлэн согтууруулах ундааны дүрсийг үзүүлэхгүй байх хориглолт бий эсэх, тэдгээрийн зохицуулалт.

Гурав. Судалгаа явуулахад баримталсан зарчим

Судалгааг шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан дэвшүүлсэн санал, дүгнэлт нь тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитойгоор гаргаж, саналаа онолын үндэслэлтэй боловсруулах зарчимд тулгуурлав.

Дөрөв. Судалгааны арга

- ✓ Баримт бичгийн судалгааны арга;
- ✓ Түүхчлэх арга;
- ✓ Задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх арга;
- ✓ Харьцуулалтын арга;
- ✓ Хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах аргуудыг тус тус хэрэглэв.

Тав. Судалгаанд хамрагдах хүрээ, хязгаар

Судалгааны баг судалгааг холбогдох эрх зүйн эх сурвалж, жишиг зохицуулалттай гадаад улсуудын эрх зүйн орчин, онол, арга зүй болон туршлагад тулгуурлан ХЗЯ-аас ирүүлсэн албан тоотод дурдсан захиалгат асуудлын хүрээнд судлав.

Долоо. Судалгааны ажлын хүрсэн үр дүн

✓ Монгол Улсын согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянахтай холбоотой эрх зүйн орчин, өнөөгийн нөхцөл байдалд дүгнэлт өгч, гадаад улсуудын эрх зүйн зохицуулалт, бүс нутгийн бодлого, зөвлөмжийг харьцуулан судалсны үндсэн дээр нийтлэг болон онцлог зохицуулалтыг илрүүлэн, шинжлэн дүгнэж Монгол Улсын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга замын талаар санал, зөвлөмж боловсруулав.

I БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ХЭРЭГЛЭЭГ БАГАСГАХ, ЗОХИСГҮЙ ХЭРЭГЛЭЭНЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ, ЭРҮҮЛ МЭНД, НИЙГМИЙН СӨРӨГ ҮР ДАГАВРЫГ БУУРУУЛАХАД ЧИГЛЭСЭН ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Судалгааны энэхүү хэсэгт согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянахтай холбогдуулж төрөөс баримтлах бодлогын чиглэл, нийтлэг хандлагыг хамруулан судаллаа. Ингэснээр захиалагчаас ирүүлсэн 8 асуудлын суурь ойлголтыг тодорхойлоход дөхөмтэй болно.

1.1. Согтууруулах ундааны талаар төрөөс баримтлах бодлого

Согтууруулах ундаа нь хуулиар зайлшгүй зохицуулагдах онцлог шинж чанар бүхий бүтээгдэхүүн юм.[3] Учир нь согтууруулах ундааны зохисгүй хэрэглээний улмаас эрүүл мэнд, нийгэм, эдийн засгийн сөрөг үр дагаврууд гарч, нийтийн ашиг сонирхол ч хөндөгддөг байна.[4] Иймд улс бүр архины үнэ, худалдаа, үйлчилгээ, хэрэглээ, сурталчилгааг тодорхой хэмжээнд хянах механизмыг бий болгосон байдаг. Согтууруулах ундааны зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх асуудал нь эрүүл мэнд, нийгэм, эдийн засгийн ашиг сонирхол агуулсан чухал асуудал болж байна.

Энэ бүгдээс үүдэн согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, улмаар нийгмийн эрүүл мэнд, эдийн засагт

[3] Kathryn Stewart, Safety and Policy Analysis International, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

[4] Kathryn Stewart, Safety and Policy Analysis International, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

учруулж буй сөрөг үр дагаврыг бууруулах зорилгоор улс бүр үндэсний хэмжээний бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх шаардлага тулгардаг.

Согтууруулах ундааны талаарх бодлого нь согтууруулах ундааны хэрэглээг хянах, хэтрүүлэн хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэх хууль тогтоомж, дүрэм журам, тэдгээрийн хэрэгжилт, хөтөлбөр, стратеги төлөвлөлтийн хэлбэрээр бий болдог.

Ерөнхийдөө согтууруулах ундааны талаар баримтлах 4 төрлийн бодлогын хэлбэр байдаг гэж үзжээ.[5] Үүнд:

- Бүрэн хориглох;
- Нийлүүлэлтийг хязгаарлах;
- Эрэлтийг хязгаарлах;
- Хор нөлөөг нь багасгах гэсэн 4 төрлийн бодлого хамаарна.

Бүрэн хориглох бодлогын хүрээнд согтууруулах ундааны хэрэглээг боломжит хэмжээгээр хориглох чиглэлийг баримтлах бөгөөд үндсэндээ согтууруулах ундааны хэрэглээг бүрэн хориглоход чиглэгдэж байдаг.

Нийлүүлэлтийг хязгаарлах бодлогын онцлог нь нийлүүлэлтэд нөлөөлж согтууруулах ундааны олдоцыг бууруулах явдал юм.

Эрэлтийг хязгаарлах бодлогын хувьд эрэлтийн талд нөлөөлөх зорилго тавьдаг байна.

Харин хор нөлөөг багасгах бодлогын хүрээнд архидан согтуурах асуудал руу шууд чиглэхийн оронд түүнээс үүдэн бий болдог асуудлууд руу гол анхаарлаа хандуулдаг байна. Тухайлбал, замын хөдөлгөөнд согтуугаар оролцох, насанд хүрээгүй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэх зэрэг асуудлуудыг бууруулах зорилгыг үндсэн чиглэл болгодог. Энэ бодлогын хувьд боловсролын арга хэрэгсэл маш чухал ач холбогдолтой байдаг.

Улс орнууд нийтлэг байдлаар дээрх бодлогын чиглэлүүдийг бүгдийг хослуулан хэрэгжүүлдэг бөгөөд дээрх ангилал зөвхөн аль чиглэлд бусад зорилгоос илүү анхаарал хандуулж буйгаараа ялгаатай байна. Тухайлбал, Австрали Улс хор хөнөөлийг багасгах философид үндэслэсэн бодлогыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь эрүүл мэнд, нийгэм, эдийн засгийн сөрөг нөлөөллийг арилгах ач холбогдолтой гэж үздэг байна.[6] Харин бүрэн хориглох бодлогын хэрэглээ түгээмэл бус, Скандиновын орнуудад хэрэгждэг өвөрмөц бодлого юм.

Мөн зарим судлаачид өөр байдлаар ангилан авч үздэг. Үүнд: 1. Согтуугаар замын хөдөлгөөнд оролцох тохиолдлыг багасгах; 2. Боловсрол, нийгмийн ухамсар, сургалт, сурталчилгааг сайжруулах; 3. Согтууруулах ундааны зах зээлийг зохицуулах; 4. Архидан согтуурах болон түүний нийгэмд үзүүлэх хор хөнөөлийг багасгах; 5. Хувьд хүнд чиглэсэн бодлого гэсэн үндсэн 5 чиглэлийн бодлого байна[7] гэж үздэг.

Товч байдлаар дүгнэвэл улс орнууд дараах 3 төрлийн стратегийг хэрэгжүүлэх замаар согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, сөрөг үр дагаврыг бууруулах зорилт тавьж байна. Үүнд:

- Согтууруулах ундааны нийлүүлэлтэд нөлөөлөх буюу тоог хязгаарлах;
- Согтууруулах ундааны эрэлтэд нөлөөлөх буюу хэрэглэгчдийг хязгаарлах;

[5] Joel Grube, “Alcohol Regulation and Traffic Safety”, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

[6] “Alcohol in Australia: Issues and Strategies” endorsed by the Ministerial Council on Drug Strategy, July 2001.

[7] Joel Grube, “Alcohol Regulation and Traffic Safety”, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

- Согтууруулах ундаатай холбоотой асуудал гарах эрсдэлийг бууруулах стратеги байна.

Дээрх 3 төрлийн стратегийг тэнцвэржүүлэх, аль нэг бодлогын чиглэлийн хяналтыг чангатгах байдлаар тухайн орны зохицуулалтын онцлог илэрнэ.

1.2. Согтууруулах ундааны хэрэглээний соёл ба бодлогын ялгаатай байдал

Согтууруулах ундааны талаар төрөөс баримтлах бодлого, стратегийг тодорхойлоход нөлөөлдөг чухал хүчин зүйл нь согтууруулах ундааны хэрэглээний соёл юм.

Согтууруулах ундааг хэрэглэх нийгмийн чиг хандлага нь тухайн орны соёл, уламжлал, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал зэргээс хамааран улс орон бүрд ялгаатай байна. Тухайлбал, Европын орнуудын согтууруулах ундааны хэрэглээг дараах 3 төрөлд хуваадаг.[8] Үүнд:

- Газар дундын тэнгис орчмын орнууд: дарсыг хоолтой хамт өдөр тутмын хэрэглээ маягаар хэрэглэдэг, хэтрүүлэн хэрэглэх явдал бага;
- Төв Европын орнууд: шар айраг өдөр тутмын хэрэглээ болсон, хэтрүүлэн хэрэглэх явдал харьцангуй бага боловч Газар дундын тэнгисийн орнуудаас өндөр;
- Өмнөд болон Зүүн Европын орнууд: согтууруулах ундаа өдөр тутмын хэрэглээ болоогүй боловч хэтрүүлэн хэрэглэх явдал их гэсэн 3 ангилалд хуваадаг байна.

Ерөнхийд нь улс орнуудыг хэрэглээнээс нь хамаарч далайн ба эх газрын гэсэн хоёр төрөлд хуваасан ангилал ч байна.[9] Учир нь далайн соёлтой орнуудын хувьд согтууруулах ундааг байнга боловч зохистой хэрэглэдэг ба хэрэглээ нь өдөр тутмын амьдралын нэг хэсэг болж тогтсон байдаг бол хуурай газрын соёлтой орнуудын хувьд согтууруулах ундааг ховор хэрэглэх боловч хэрэглэх тохиолдолд мансуурах зорилгоор, их хэмжээгээр, зохисгүй түвшинд хэрэглэдэг ажээ.

Зохистой хэрэглээтэй орнуудын хувьд согтууруулах ундаатай холбоотой асуудлыг түлхүү анхаардаг бол зохисгүй хэрэглээтэй орнуудын хувьд төрөөс хатуу хяналт тавих хандлагатай байдаг байна.[10]

1.3. Согтууруулах ундааны зохицуулалтын ялгаатай байдал

Улс орнуудад түүхэн явцад бий болсон тухайн орны соёл уламжлал, эрх зүйн систем, нийгмийн сэтгэлгээний онцлог, согтууруулах ундааны хэрэглээ, түүнтэй холбогдон үүсэж буй асуудлын онцлог зэргээс хамааран ялгаатай бодлогыг хэрэгжүүлж, түүнийг дагасан зохицуулалтын онцлог бий болсон байдаг.

Тухайлбал, ЕХ-ны гишүүн орнуудын хувьд бодлого зохицуулалт нь үндэсний хэмжээнд тодорхойлогдохоос гадна бүс нутгийн эрх зүйн зохицуулалт, Холбооны өмнө хүлээсэн үүрэг амлалтын хүрээнд хязгаарлагдах, нийцүүлэх шаардлага тулгардаг онцлогтой. ЕХ байгуулагдан Европын орнууд бодлого, эрх зүйн орчноо харилцан уялдуулах болсон явдал нь тус бүс нутгийн зохицуулалтын орчинг нэлээд хэмжээгээр өөрчилсөн байна. Согтууруулах ундааг хэрэглэх соёлын хувьд өөр хоорондоо эрс ялгаатай[11] орнууд зохицуулалтын хувьд улам бүр төстэй болжээ.

[8] Babor.T, Caetano.R, Casswell.S, “Alcohol: No Ordinary Commodity”, Research and Public Policy, 2003. Oxford: Oxford University Press. Дам ишлэв.

[9] A. Dotinga, “Drinking In A Dry Culture”, Thesis, Rotterdam University, 2005.

[10] Скандиновын орнууд болон согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд төрийн монополь тогтоосон Литва зэрэг орнууд үүнд хамаарна.

[11] Европын орнуудаас Исланд улс хамгийн хатуу хязгаарлалттай оронд тооцогдох бөгөөд насны хязгаар өндөр, согтууруулах ундаа худалдаалах цаг, өдөр, газар, нягтаршлын хувьд хамгийн хатуу

Тухайлбал, хатуу зохицуулалттай гэж тооцогддог Скандинавын орнуудын нэг болох Швед улс ЕХ-нд нэгдэн орсноор согтууруулах ундааны үнэ, олдоцын талаарх хатуу хяналтаа зөөлрүүлж, үнийг бууруулан, архины олдоц /тархац/ илүү нэмэгдсэн байна. Үүний үр дүнд архины хэрэглээ мөн нэмэгдсэн байна.[12] Иймд эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын орчин нөхцөлийг хүндрүүлэхгүйгээр үндэсний хууль тогтоомжийг хэрхэн Холбооны дүрэм, журамтай нийцүүлэх асуудал согтууруулах ундааны хувьд хатуу хяналтын уламжлалтай Европын орнуудын хувьд нэгэн шийдэгдээгүй асуудал гэж үзэж болох юм.

Харин АНУ-ын хувьд Холбооны хууль тогтоомжоос гадна муж тус бүр согтууруулах ундааны зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах зорилгоор бодлого тодорхойлж, тусгай хууль батлан хэрэгжүүлдэг. Мужийн хууль нь Холбооны хууль тогтоомжид нийцэхээс гадна тухайн мужийн нийгэм, эрүүл мэндийн зорилт, бусад хүчин зүйлийн онцлогийг тусгасан байх шаардлагатай тулгардаг. Тус улсын согтууруулах ундааны бодлого, зохицуулалтын онцлог нь Холбооны зохицуулалт зах зээлийг тогтвортой байлгах, татварын орлогыг бууруулахгүй байх чиглэлд ач холбогдол өгдөг бол мужийн хууль тогтоомж согтууруулах ундаа худалдаалах, түүгээр үйлчлэх зохицуулалтын хүрээнд эрүүл мэндийг сайжруулах, архины хэрэглээг бууруулах асуудлыг үндсэн зорилго болгодогт оршино.[13] Өөрөөр хэлбэл Холбооны түвшинд нийтийн эрүүл мэндийн ашиг сонирхлыг эдийн засгийн ашиг сонирхолтой хэрхэн нийцүүлэх, тэнцвэрийг ямар түвшинд тогтоох тухай асуудал тулгарах бөгөөд Холбооны зүгээс мужийн зохицуулалт үйлдвэрлэгч, худалдаа, үйлчилгээ эрхлэгчдэд зүй бус дарамт учруулахгүй байх асуудалд түлхүү анхаарал хандуулж, тус хүрээнд муж тус бүр эрүүл мэнд, нийгмийн зорилтоо хэрэгжүүлдэг байна.

Согтууруулах ундааны бодлогыг хэрэгжүүлэх олон төрлийн арга хэрэгсэл байх бөгөөд 1. татвар, 2. тусгай зөвшөөрөл, 3. хориглолт, хязгаарлалт гэсэн 3 бүлэг арга хэрэгслийг ашиглан хэрэгжүүлдэг.

Харин нийтлэг хүрээнд авч үзвэл согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах зорилгыг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь ***согтууруулах ундааны үнэ, татвар, худалдаа, үйлчилгээ, хэрэглээний талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, хууль тогтоомж, хөтөлбөр батлан хэрэгжүүлэх*** явдал бөгөөд эдгээр зохицуулалт нь тухайн орны согтууруулах ундаанд тавих хяналтын бодлогын шууд илрэл байдаг.

Хяналтыг хэрэгжүүлэх арга зам нь мөн ялгаатай ***бөгөөд татварын бодлогоор дамжуулан үнэд нөлөөлөх, зар сурталчилгааг хязгаарлах, согтууруулах ундаа худалдах, үйлчлэх, хэрэглэх цаг, өдөр, байршил зэрэгт хориг, хязгаар тавих*** зэрэг олон хэлбэрээр илэрч, тухайн улсын согтууруулах ундаанд тавих хяналтын түвшинг үнэлэх үндсэн үзүүлэлт нь худалдаа, үйлчилгээ, үйлдвэрлэл, хэрэглээнд төрөөс тавих хяналтын түвшин болдог.

Согтууруулах ундааны хэрэглээ, худалдаа, үйлчилгээг хянах бодлогыг нийтлэг

хязгаарлалттай ажээ. Үүнээс гадна согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа, бүтээгдэхүүн байрлуулах, худалдааг сурталчлах, ивээн тэтгэх үйл ажиллагаа явуулах зэрэгт мөн эрх зүйн хатуу хязгаарлалтуудыг тогтоосон байдаг. Харин хамгийн зөөлөн бодлоготой орноор Арменийг нэрлэдэг бөгөөд согтууруулах ундаа зарахыг хориглосон насны хязгаар тогтоогоогүй байдгаас гадна худалдаалах цаг, өдөр, нягтаршлын хувьд мөн ямар нэг хязгаарлалт тавиагүй байдаг. Зөвхөн зар сурталчилгааны зарим төрлийн зохицуулалт үйлчилдэг. Үүний оронд хэрэглээг урьдчилан сэргийлэхээс илүүтэйгээр хор хөнөөл, зохисгүй хэрэглээнээс сэргийлэх чиглэлд илүү анхаардаг. Энэ нь архины зохистой хэрэглээний эрүүл мэндэд нөлөөлөх ач холбогдлыг үнэлдэгтэй нь холбоотой.

[12] Сүүлийн 10 жилийн дотор нэг хүнд ногдох архины хэрэглээ 8-аас 10.5 литр болж нэмэгдсэн.

[13] Kathryn Stewart, Safety and Policy Analysis International, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

байдлаар 3 ангилан авч үзэж болно. Үүнд:

1. Төрөөс хатуу хяналттай /Скандиновын орнуудад хэрэгждэг/;

2. Тусгай зөвшөөрлийн системээр дамжуулан хяналтыг хэрэгжүүлдэг /АНУ, Австрали, Европын ихэнх орнууд/;

3. Хяналт сул /Латин Америк, Ази, Африкийн зарим орнууд/.

Улс орнууд ихэвчлэн согтууруулах ундааны зах зээлийг зохицуулах нэгээс дээш тооны хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж байна. Ингэхдээ зарим орон нь тусгайлсан хууль баталсан байхад зарим нь асуудал бүрийг салган зохицуулсан хууль тогтоомжийг батлан гаргасан байна. Тухайлбал, аль зах зээлд голчлон чиглэсэн, согтууруулах ундааны аль төрлийг онцлон авч үзсэн, хэнд чиглэсэн, хэнд үүрэг ногдуулсан зэргээс хамааран хууль тогтоомжоор зохицуулсан асуудлын хүрээ нь ч өөр хоорондоо ялгагдаж байна. Гэвч нэг улс оронд байгаа холбогдох хууль тогтоомжийг бүхэлд нь тогтолцоо буюу үндэсний зохицуулалтын систем гэж үзэх нь зүйтэй.

1.4. Гадаад орнуудын туршлага – Харьцуулалт

Иймд улс орнууд хууль, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд өөр хоорондоо ялгаатай байх бөгөөд хуулийн хүрээний хувьд:

- Өргөн хүрээний асуудлуудыг зохицуулсан /Ерөнхий зохицуулалттай/;
- Тусгайлсан нэг асуудлыг зохицуулсан /Нарийвчилсан зохицуулалттай/ хуулиуд байна.

Тухайлбал, Литва улс 1995 онд “Согтууруулах ундааны хяналтын тухай” хуулийг баталсан бөгөөд 2004 онд шинэчлэн баталжээ. Тус хуульд заасны дагуу согтууруулах ундааны хяналтыг хэрэгжүүлэх дараах өргөн хүрээний үндсэн зарчмууд тусгагдсан.[14] Үүнд:

- Татвараар дамжуулан согтууруулах ундааны олдоцыг бууруулах;
- Зохицуулалтын арга хэрэгслийг ашиглан согтууруулах ундааны хяналт, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, насанд хүрээгүй иргэдэд зориулсан боловсролын хөтөлбөрийн санхүүжилтийг баталгаажуулах;
- Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, импортоор оруулах, худалдаалах согтууруулах ундаанд байгалийн бүтээгдэхүүн ашигласан байх зарчмыг баримтлах;
- Согтууруулах ундааны худалдаа, хэрэглээг хязгаарлах;
- Залуу үед чиглэсэн согтууруулах ундааны хэрэглээ, худалдааны сурталчилгааны аливаа хэлбэрийг хориглох;
- Согтууруулах ундаатай холбоотой бизнесийн үйл ажиллагаанд оролцогч хуулийн этгээд, төрөөс хэрэгжүүлэх согтууруулах ундааны хяналтын бодлогод оролцох оролцоог хөхиүлэн дэмжих;
- Согтууруулах ундааны хэрэглээнээс үүдэн эдийн засаг болоод эрүүл мэндэд учирч буй нийгмийн засгийн хор хөнөөлийн талаарх төрийн мэдээллийг сайжруулах;
- Эрүүл мэнд, нийгмийн хөтөлбөр, согтууруулах ундаа хэрэглэдэггүй иргэдийн тоог нэмэгдүүлэх зорилгод хөрөнгө оруулалт хийх;
- Согтууруулах бус ундааны үйлдвэрлэл, худалдааг таниулах;
- Согтууруулах ундаагүй амьдрах орчин төлөвлөлтийг дэмжих;
- Согтууруулах ундааны хэрэглээнээс үүдэн эрүүл мэндэд учирч буй хор

[14] Литва улс, “Согтууруулах ундааны хяналтын тухай” хууль, 3 дугаар зүйл.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

хөнөөлтэй холбоотой эрдэм шинжилгээний судалгаа, мэдээллийн үйл ажиллагааг дэмжих;

- Согтууруулах ундааны хэрэглээг бууруулахтай холбоотой аливаа асуудлаар олон улсын байгууллага болон Европын Холбооны гишүүн бусад орнуудтай хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх гэсэн зарчмуудыг тусгасан байдаг бөгөөд согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг нөлөөллийг бууруулахад чиглэсэн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх нь согтууруулах ундаанд тавих хяналтын үндсэн зорилго болж буй талаар тусгасан нь онцлог байна.

Үүнээс гадна "Зар сурталчилгааны тухай" хуульд мөн согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны талаарх зохицуулалт тусгасан. Мөн шар айраг үйлдвэрлэгчдийн холбооноос үйл ажиллагааны талаар загвар дүрэм гаргасан байдаг.

Харин Япон улсад архи согтууруулах ундаанд холбогдох дараах хуулиуд хэрэгжиж байна.

Архины татварын тухай хууль.

Энэ хуулиар согтууруулах ундааны төрлүүдийг зааж, тэдгээрийг үйлдвэрлэх, худалдан борлуулах, экспортлох, импортлох зөвшөөрөл олгох, цуцлах, албан татвар ногдуулах зэрэг үндсэн гол харилцааг зохицуулдаг байна.

Спиртийн бизнес эрхлэгчдийн хууль.

Энэ хуулиар техникийн спиртийг үйлдвэрлэх, экспортлох, импортлох, худалдаалах тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг зохицуулсан ба техникийн спиртээр хэрэглээний согтууруулах ундаа үйлдвэрлэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой хууль юм.

Насанд хүрээгүй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох хууль.

Энэ хуулийн зорилго нь насанд хүрээгүй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох, мөн насанд хүрээгүй этгээдэд хяналт тавих, эцэг эх, харгалзан дэмжигч, согтууруулах ундаа худалдан борлуулагч нарын зүгээс хяналт тавих, үүрэг, хариуцлагын талаар зохицуулж өгсөн.

Согтууруулах ундаа уусны улмаас биеэ жолоодох чадваргүй этгээдийн нийтэд учруулах үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль.

Энэ хуулийн зорилго нь согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэсний улмаас биеэ жолоодох чадваргүй болсон этгээдийн нийгэмд учруулах хор аюул болон өөрийг нь ямар нэгэн эрсдэлд орохоос урьдчилан сэргийлэх зорилготой хууль юм.

Архины татварыг бүрэн ногдуулах болон согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн холбоонд холбогдох хууль.

Энэ хуулийн зорилго нь архины албан татварын улсын төсөвт эзлэх хувь хэмжээг харгалзан үзэж, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн хэвийн үйл ажиллагааг дэмжих холбоог байгуулах, нийтийн эрх ашгийг эрхэмлэсэн аж ахуйг дэмжих, засгийн газраас согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдэд холбогдуулан арга хэмжээ авах, согтууруулах ундааны худалдааг тогтворжуулах, архины албан татварыг бүрэн ногдуулах зэрэг харилцааг зохицуулсан байна.

Мөн Норвеги улсын хувьд "Согтууруулах ундааны худалдааны тухай" хуулиар жижиглэн болон бөөний худалдаа, үйлчилгээнд олгох тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт, согтууруулах ундааг экспортлох, импортлохтой холбогдох зохицуулалт, согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, татвар, зар сурталчилгаа гэсэн өргөн хүрээний асуудлыг зохицуулсан байдаг бол Австрали улсын хувьд муж тус

бүр тусгай хуультай[15] байх бөгөөд эдгээр нь ихэвчлэн тусгай зөвшөөрлийн асуудлыг тухайлан зохицуулсан байдаг. Шинэ Зеланд улс 1989 онд "Согтууруулах ундааны худалдааны тухай"[16] хуулийг баталсан бөгөөд тус хуульд зөвхөн согтууруулах ундааг худалдаалах аж ахуй нэгжид олгох тусгай зөвшөөрлийн тухай буюу шууд болон шууд бус борлуулах цэгүүдэд олгох ялгаа бүхий тусгай зөвшөөрлийн талаар, тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага, тусгай зөвшөөрөл авахаар хүсэлт гаргах аж ахуй нэгжийн удирдлага, үйл ажиллагаанд тавих шаардлагын талаар нарийвчлан заасан байдаг[17] бөгөөд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчлүүд, тусгай зөвшөөрлийг цуцлах, түдгэлзүүлэх үндэслэлүүдийг нарийвчлан тусгасан. Өөрөөр хэлбэл тус хуулиар зөвхөн согтууруулах ундаа зарах эрх олгосон тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой бүх төрлийн харилцааг нарийвчлан зохицуулсан онцлогтой. Харин Тайланд улсын 2008 оны "Согтууруулах ундааны хяналтын тухай" хуульд бодлого тодорхойлох чиг үүрэг бүхий зөвлөлийн талаар нарийвчлан тусгасан онцлогтой байна.

Мөн согтууруулах ундааны хяналтыг зохицуулах хууль тогтоомжоос гадна хяналтыг сайжруулах, зохисгүй хэрэглээ, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх зорилго бүхий үндэсний хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлдэг байна.

Тухайлбал, Австрали улсад 1989 оноос "Согтууруулах ундаанд баримтлах үндэсний эрүүл мэндийн бодлого", 1995 оноос "Согтууруулах ундаатай холбоотой арга хэмжээний үндэсний хөтөлбөр", 1998 оноос "Донтохтой тэмцэх үндэсний стратеги хөтөлбөр", 2003 оноос "Согтууруулах ундааны үндэсний стратеги хөтөлбөр"-үүдийг тус тус хэрэгжүүлжээ. Тус хөтөлбөрүүдийн үндсэн зорилго нь архины зохисгүй хэрэглээг бууруулахад оршино.

Иймд тухайн орны согтууруулах ундааны талаар тусгайлан зохицуулсан хууль тогтоомж, холбогдох хууль, эрх зүйн баримт бичиг, үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр зэрэг нь үндэсний нэгдсэн системийг бий болгох бөгөөд үүнийг тухайн орны согтууруулах ундааны бодлого, зохицуулалтын нэгдсэн систем гэж нэрлэж болох юм.

Дэлгэрүүлэн тайлбарлавал улс бүрд согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, нийгэмд үзүүлэх хор нөлөөг багасгах зорилго бүхий үндэсний нэгдсэн систем бий болоод байгаа бөгөөд хувь хүн рүү чиглэсэн стратегиас нийгэмд чиглэсэн стратегид шилжиж байна. Энэхүү систем нь тусгайлан зохицуулсан хууль тогтоомж, хөтөлбөр, холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журам, стандарт зэргээс бүрдэнэ. Эдгээр нь засгийн газар, агентлаг, хот, орон нутгийн түвшинд ялгагдахаас гадна хууль зүйн салбар, эрүүл мэндийн салбар гэх мэт салбарын хувьд ч ялгаатай бөгөөд нийлэн, нэг бүхэл системийг бий болгож байна.

1.5. Дүгнэлт

- Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт нь үндэсний хэмжээнд тодорхойлогдсон төрийн бодлого, зохицуулалтын нэгдсэн системийн хүрээнд хэрэгжиж байна. Тус систем нь нийтийн зан заншил, соёл, уламжлал, согтууруулах ундаатай холбоотой тодорхой асуудлыг тусгайлан зохицуулсан хууль тогтоомж, холбогдох бусад хууль тогтоомж, дүрэм, журам, хөтөлбөр зэргээс бүрдэх бөгөөд тухайн орны онцлог, соёл, уламжлал, нийгэм,

[15] New South Wales - Liquor Act 2007, South Australia - Liquor Licensing Act 1997, Victoria - Liquor Control Reform Act 1998, Western Australia - Liquor Control Act 1988 and Liquor Control Regulations 1989.

[16] Sale of Liquor Act 1989.

[17] Удирдлагуудыг тусгай сургалтанд хамруулах, гэрчилгээ олгох зэргээр тэдний үйл ажиллагааны хариуцлагыг тодорхой заасан заалтуудыг оруулсан.

эдийн засгийн нөхцөл байдал, ялангуяа согтууруулах ундааны хэрэглээний соёлын онцлогийг[18] тусгах бөгөөд тухайн орны согтууруулах ундааны талаар баримтлах бодлого, стратегиас шалтгаалан улс бүрд ялгаатай байна.

- Согтууруулах ундааны талаар баримтлах стратегийг ерөнхийд нь 1. Нийлүүлэлтэд нөлөөлөх; 2. Эрэлтийг багасгах; 3. Хор нөлөөг бууруулах гэсэн бодлогын 3 төрөлд хуваж байна.

- Согтууруулах ундааны нийлүүлэлтэд нөлөөлөх бодлогод чиглэсэн хуулийн зохицуулалтад согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд төрөөс монополь тогтоох, тусгай зөвшөөрлөөр дамжуулан импортод хязгаарлалт тавих зэрэг үйлдвэрлэл, импорттой холбоотой зохицуулалтуудыг[19] хамааруулан авч үзэж болох бол,

- Согтууруулах ундааны эрэлтийг багасгах бодлогод чиглэсэн хуулийн зохицуулалтад[20] согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх цэгийг ангилах, тусгай зөвшөөрөл олгох, түүнд тавих шаардлага, тусгай зөвшөөрөл олгох, олгохоос татгалзах, түүнийг цуцлах, сунгах эрх бүхий субъектийн чиг үүрэг, бүтэц, үйл ажиллагааны зарчмыг хуульчлан заах зэрэг худалдах, үйлчлэх тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтууд, тусгай зөвшөөрөл олгоход хүн амын тоо болон бусад төрлийн шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан тоон хязгаарлалтыг хэрэгжүүлэх, согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх өдөр, цагтай холбогдох зарим төрлийн хязгаарлалт хэрэгжүүлэх зэрэг хориглох болон хязгаарлах зохицуулалт, согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаар тогтоох, согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох этгээдийн талаар нарийвчлан заах, хэрэглэхийг хориглосон этгээдэд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэхийг хуульчлан хориглох, үүрэг оногдуулах, зөрчилд оногдуулах торгууль, шийтгэлтэй холбоотой зохицуулалт[21] хамаарахаас гадна согтууруулах ундааны татвартай[22] холбоотой зохицуулалтыг мөн хамааруулж болно.

- Харин согтууруулах ундааны нийгэм, эдийн засаг, эрүүл мэндэд үзүүлэх хор нөлөөг бууруулахад чиглэсэн хуулийн зохицуулалтад согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарыг хуульчлан тогтоох, ургийг хамгаалах[23], согтууруулах ундааны сурталчилгааг хязгаарлах, ялангуяа насанд хүрээгүй этгээдэд чиглэсэн сурталчилгааны шинж чанартай үйл ажиллагааг хориглох, хязгаарлах, сургууль, боловсролын байгууллагын орчинд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрөл олгохыг хориглох, олон нийтийн газар согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох, согтсон этгээдэд согтууруулах ундаагаар үйлчлэх, замын хөдөлгөөнд оролцож буй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох зэрэг зохицуулалтаас гадна согтууруулах ундаатай холбогдох бодлогын чиглэлийг тодорхойлох чиг үүрэг бүхий субъектийн[24] талаарх зохицуулалтыг хамааруулж болно.

- Улс орнууд нийтлэг байдлаар эдгээр стратегийг хослуулан хэрэгжүүлэх

[18] Энэ талаар судалгааны дараагийн хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[19] Скандиновын орнууд болон согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд монополь тогтоосон зарим орнуудад /тухайлбал, Литва/ хэрэгждэг.

[20] Энэ төрлийн зохицуулалтыг АНУ, Австрали, Шинэ Зелэнд зэрэг орнуудад нарийвчлан тусгаж хэрэгжүүлдэг.

[21] Эдгээр зохицуулалт нь нийт судалсан орнуудад нийтлэг байна.

[22] Согтууруулах ундааны татвар нь үнийг тодорхойлоход нөлөөлөх бөгөөд үнэ өссөнөөр эрэлтийг бууруулах ач холбогдолтой.

[23] Жирэмсэн эмэгтэй согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох замаар.

[24] Тайланд улсын 2008 оны “Согтууруулах ундааны хяналтын тухай” хуульд бодлого тодорхойлох чиг үүрэг бүхий зөвлөлийн талаар нарийвчлан тусгасан байдаг бөгөөд энэ талаар судалгааны 1 дүгээр асуултын хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

боловч бодлогын аль чиглэлийг баримтлан нарийвчилсан зохицуулалт бий болгож, хяналт тавьсан байдлаараа ялгагдана. Тухайлбал, Скандинавын орнууд нийлүүлэлтэд шууд хяналт тавьдаг бол АНУ, Австрали зэрэг орнууд эрэлтийг багасгах болон хор нөлөөг бууруулах бодлогын чиглэлийг илүүд үздэг байна.

- Иймд улс орнуудыг хэрэгжүүлж буй бодлого, хяналтын түвшингээс нь хамааран төрөөс согтууруулах ундаанд тавих хяналтынх нь хувьд 1. Төрөөс хатуу хяналттай /Скандинавын орнуудад хэрэгждэг/, 2. Тусгай зөвшөөрлийн системээр дамжуулан хяналтыг хэрэгжүүлдэг /АНУ, Австрали, Европын ихэнх орнууд/, 3. Хяналт сул /Латин Америк, Ази, Африкийн зарим орнууд/ гэж ангилан авч үзэж болох бөгөөд энэ хүрээнд тухайн орны хуулийн зохицуулалт тодорхойлогдож, хэрэгжинэ.

- Судлагдсан орнуудын согтууруулах ундааны асуудлыг тусгайлан зохицуулсан хуулийн хамрах хүрээг авч үзвэл зарим орны хууль /Норвеги, Литв / өргөн хүрээний асуудлуудыг хамруулан зохицуулалт бий болгосон байхад зарим орон /Австрали, Шинэ Зеланд/ зөвхөн тодорхой нэг харилцааг нарийвчлан зохицуулах онцлог бүхий хуультай байна. Үүнээс согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх талаарх зохицуулалт нийтлэг байна.

- Тусгайлан баталсан хуулийн хүрээнд согтууруулах ундааны ангилал, худалдаа, үйлчилгээ, үйлдвэрлэл, экспорт, импорт, хэрэглээ, зар сурталчилгаа зэрэг асуудлыг зохицуулсан бол тусгай харилцааг зохицуулах хуулийн хүрээнд худалдаа, үйлчилгээний үйл ажиллагаа, тэдгээрийн тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудлыг зохицуулж байна.

II БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ҮНЭ, ТҮҮНИЙГ ҮЙЛДВЭРЛЭХ, ХУДАЛДАХ, ИМПОРТЛОХ, ЭКСПОРТЛОХ ТАТВАРЫН ХЭМЖЭЭГ ХЭРХЭН ТОГТООДОГ, АРХИНЫ ГРАДУСААС ХАМААРЧ ТАТВАРЫН ХЭМЖЭЭГ ТОГТОЖ БАЙГАА ҮНДЭСЛЭЛ, ТАТВАРЫН ХЭМЖЭЭ

2.1. Согтууруулах ундааны үнэ ба татварын хамаарал

Согтууруулах ундаа нь арилжааны шинжтэй бүтээгдэхүүн болохын хувьд бусад хэрэглээний бүтээгдэхүүний нэгэн адил эдийн засгийн зарчимд захирагдах шаардлагатай. Согтууруулах ундааны жижиглэн худалдааны үнэ нь татвар зэрэг олон хүчин зүйлийн нөлөөнд байдаг. Согтууруулах ундааны үнэд нөлөөлж байгаа татвар нь зөвхөн онцгой албан татвар байгаад зогсохгүй ийм төрлийн ундаанд оногдуулж байгаа шууд бус татварын бүх төрлийг хамардаг онцлогтой. Шууд бус татвар (гаалийн татвар, ердийн худалдааны татвар[25], сонголтод худалдааны татвар, онцгой албан татвар) нь олон улсын түвшинд нэгэнт нийтлэг жишиг болсон ойлголт юм. Бодит байдал дээр татварын үндсэн зорилго нь согтууруулах ундааны хэрэглээг зохицуулахад бус улсын орлого нэмэгдүүлэхэд анхаардаг. Хэдийгээр татвар нь согтууруулах ундаа хэрэглэх зан байдалд нөлөө үзүүлэхгүй байсан ч согтууруулах ундааны үнэд шууд нөлөө үзүүлдэг[26]. Үнэд нөлөө үзүүлнэ гэдэг нь шууд бус утгаараа хэрэглээнд нөлөөлнө гэсэн үг юм.

Согтууруулах ундаанд татвар оногдуулах нь аливаа улс орны ийм төрлийн ундааны хэрэглээг хязгаарлах бодлогын салшгүй нэг хэсэг байдаг[27]. Татвараар

[25] Ердийн худалдааны татвар гэдэгт нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, бараа, үйлчилгээний татвар, жижиглэн худалдааны татвар зэрэг согтууруулах ундааны худалдаанд нийтлэг байдлаар оногдуулдаг татварыг ойлгоно.

[26] Somchai Richupan, Alcohol products taxation: International experiences and selected practices in Asia, 2005, 9 дүгээр тал.

[27] Jon P. Nelson, Alcohol Advertising Bans, Consumption, and Control Policies in Seventeen OECD Countries,

дамжуулан согтууруулах ундааны үнийг өсгөх нь согтууруулах ундааны хэрэглээ болон хор уршгийг бууруулдаг[28]. Өөрөөр хэлбэл үнэ өсөх үед хэрэглэгчид согтууруулах ундааг бага хэмжээгээр хэрэглэх ба энэ хэрээрээ түүний хор уршиг багасна. Жишээ дурдахад архины үнэ 10%-аар өсөхөд түүний хэрэглээ дунджаар 5%-аар буурдаг байна[29].

2.2. Гадаад орнуудын туршлага – Харьцуулалт

Согтууруулах ундаанд татвар оногдуулахыг 3 үндэслэлээр зөвтгөдөг. Эхнийх нь согтууруулах ундааны хэрэглээ нь гадаад сөрөг үзэгдлийн шалтгаан болдог бол татвар нь тэдгээрийг дотогшоо хумьдаг. Удаах нь согтууруулах ундааны эрэлт хэрэгцээ нь уян хатан шинжтэй бус байдаг тул эдийн засгийн гажуудал бий болгож байгаа зүйлд эдийн засгийн үр нөлөө бүхий арга болох татвар оногдуулах нь зүйтэй. Гуравдугаарт, согтууруулах ундаанд оногдуулах татвар нь улсын орлогын гол эх үүсвэр байсаар ирсэн залгамж шинж чанартай (ялангуяа хөгжиж байгаа болон буурай хөгжилтэй орнуудад)[30].

Согтууруулах ундааны үнэ, татварын зохицуулалтын хүрээнд согтууруулах ундааны татвар өндөр, хэрэглээ бага Норвеги, Швед улсуудын туршлага болон Европын Холбооны зохицуулалтыг судаллаа. Эдгээр улсыг сонгохдоо согтууруулах ундааны чиглэлээр хийсэн олон улсын байгууллагуудын судалгааны үр дүнд тулгуурласан (тухайлбал, Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллага, Европын Согтууруулах ундааны бодлогын холбоо, Согтууруулах ундаа судлалын хүрээлэн, Европын Холбооны Европын зөвлөлийн судалгаануудыг дурдаж болно). Европын Холбооны зохицуулалт нь гишүүн орнуудын зохицуулалтыг харилцан уялдуулахад чиглэсэн “нэгдсэн, загвар хэм хэмжээ”-г агуулдгийн хувьд тодорхой түвшинд олон улсын жишиг стандартын илэрхийлэл болж байдаг гэдэг утгаараа судлах нь ач холбогдолтой юм. Энэ үүднээс согтууруулах ундааны онцгой албан татварын талаарх Европын Зөвлөлийн эрх зүйн баримт бичгүүдийг авч үзсэн болно. Эдгээр баримт бичиг нь согтууруулах ундаанд онцгой албан татвар оногдуулах, онцгой албан татварын доод хэмжээг тогтооход чиглэсэн. Норвеги улсын согтууруулах ундааны талаарх бодлого нь жижиглэн худалдааны салбарт төрийн монополь ноёрхох, зар сурталчилгааг хориглох, согтууруулах ундаанд өндөр татвар ногдуулах гэсэн гурван үндсэн асуудалд тулгуурладаг[31]. Норвеги улс нь Европын Холбоонд гишүүнээр элсээгүй боловч Европын эдийн засгийн бүсийн хэлэлцээр (The Agreement on the European Economic Area, EEA agreement)-т нэгдэн орсон[32]. Швед улс нь 1995 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдөр Европын Холбооны гишүүн болсон. Үндсэндээ Швед, Норвегийн зохицуулалт “өндөр татвар-бага хэрэглээ” гэсэн зарчимд тулгуурладаг. Европын Холбоо нь татварыг бууруулах бодлого баримталдаг ч Шведийн согтууруулах ундааны татвар бусад гишүүн улс оронтой харьцуулахад өндөр байдаг онцлогтой. Согтууруулах ундаанд оногдуулах татварын

1975-2000, 1дэх тал.

[28] Markowitz S. The price of alcohol, wife abuse and husband abuse. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; 1999 Jan. Report No.: Working Paper 6916. (Available from: http://www.nber.org/papers/w6916.pdf?new_window=1); Chaloupka FJ, Grossman M, Saffer H. The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems Alcohol Res Health 2002;26(1), 22-34 дахь тал.

[29] Fogarty J. The nature of the demand for alcohol: understanding elasticity. British Food Journal 2006;108(4), 316-32 дахь тал.

[30] Somchai Richupan, Alcohol products taxation: International experiences and selected practices in Asia, 2005, 7 дахь тал.

[31] VBF, The Norwegian Alcohol market, 2010.

[32] Alcohol policies in EU Member States and Norway, A collection of Country reports (Edited by Esa Цsterberg and Thomas Karlsson), 338 дахь тал.

хэмжээ өндөр байдаг нь Скандинавын орнуудын нийтлэг жишиг юм.

2.2.1. Норвегийн Вант Улс

Норвегид согтууруулах ундааны үнэ өндөр байдаг нь согтууруулах ундаанд оногдуулах онцгой албан татварын хэмжээ өндөр байдагтай холбоотой. Согтууруулах ундаанд оногдуулах татвар нь согтоох бодисын агууламжаас хамаардаг. Согтоох бодисын татварын талаарх Парламентын тогтоолд дараах байдлаар тогтоосон байна[33]. Үүнд:

Согтууруулах ундаа	***Согтууруулах бодисын хэмжээ*** *(хувиар)*	***Татварын хэмжээ*** */Норвегийн үндэсний мөнгөн тэмдэгтээр-крон/*
	0.7 хувь хүртэл	Согтууруулах ундаанд хэрэглэх
Нэрмэл спиртэд суурилсан	0.7-оос дээш	Литр тутамд 6.85 крон
Бусад	0.7-2.7	Литр тутамд 3.06 крон
	2.7-3.7	Литр тутамд 11.52 крон
	3.7-4.7	Литр тутамд 19.96 крон
	4.7-22	Литр тутамд 4.46 крон
Техникийн болон үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашиглах этанол	0.7-оос дээш	Согтууруулах ундаатай ижил хэмжээгээр

2010 оны байдлаар спиртэд литр тутамд 6.18 крон, дарсанд литр тутамд 4.03 крон, архины шил, металлд ширхэг бүрд нь 4.97 крон, хуванцарт ширхэг бүрд 3,00 крон, картонд ширхэг бүрд 1.24 крон, нэг удаагийн сав, баглаа боодолд ширхэг тутамд 1.02 кроны татвар тус тус оногдуулж байна. Мөн бүх төрлийн согтууруулах ундаанд 25 хувийн нэмэгдсэн өртгийн албан татвар оногдуулдаг[34].

2.2.2. Европын Холбоо

Өнөөгийн байдлаар Европын Холбооны Зөвлөлөөс согтууруулах ундааны татварын талаар 2 үндсэн эрх зүйн баримт бичиг батлан гаргаад байна. Эдгээр нь согтууруулах ундааны онцгой албан татварын бүтцийг уялдуулах болон онцгой албан татварын хэмжээг ойролцоо болгох/ижилсгэх тухай удирдамжууд[35] юм. Удирдамж нь шууд үйлчлэх хүчин чадалгүй бөгөөд гишүүн улсын хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай байдаг ба гишүүн улсуудын хооронд хууль тогтоомжийн харилцан уялдааг хангахад чиглэдэг. Тиймээс удирдамжийн хэрэгжилтийг тодорхой улсын жишээн дээр авч үзэх нь зүйтэй.

Согтууруулах ундаа нь Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд онцгой албан татвар[36] оногдуулдаг 3 төрлийн бүтээгдэхүүний нэг бөгөөд согтууруулах ундаанаас гадна тамхи, эрчим хүчний бүтээгдэхүүн үүнд хамаарна. Европын Холбооны бүх гишүүн улс эдгээр ангиллын бүтээгдэхүүнд онцгой албан татвар оногдуулна. Татвараас олсон орлого бүхэлдээ гишүүн улсад зарцуулагдана[37].

[33] Согтоох бодисын татварын талаарх Парламентын тогтоол, 1 дүгээр зүйл.

[34] VBF, The Norwegian Alcohol market, 2010.

[35] Council Directive 92/83 EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages, Council Directive 92/84 EEC of 19 October 1992 on the approximation of the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages.

[36] Онцгой албан татвар гэдэг нь тодорхой бүтээгдэхүүний хэрэглээ, ашиглалтанд оногдуулж буй шууд бус татвар юм.

[37] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/gen_overview/index_en.htm

2.2.2.1. Согтууруулах ундааны онцгой албан татварын хэмжээг ойролцоо болгох тухай Европын Зөвлөлийн удирдамж[38]

Согтууруулах ундааны онцгой албан татварын доод хэмжээг тогтооход чиглэсэн[39]. Этилийн спирт (архи), хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн, дарс, шар айраг гэсэн 4 төрлийн бүтээгдэхүүнийг хамарсан[40]. Хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүний онцгой албан татварын доод хэмжээ нь **гектолитр**[41] тутамд 45 евро[42], шар айрагны хувьд энэ хэмжээ нь гектолитр тутамд 0.748 евро, бэлэн бүтээгдэхүүний гектолитр тутамд 1.87 евро[43] байна. Дарсны тухайд гектолитр тутамд татвар оногдуулахгүй[44]. Этилийн спиртийн татвар гектолитр тутамд 550 евро байна.

Ийнхүү согтууруулах ундааны татварын доод хэмжээг тогтоосноороо энэхүү хэмжээнээс дээш ямар ч хэмжээнд татвараа тогтоох өргөн эрх мэдлийг гишүүн улсад олгосон байна. Үүний үр дүнд гишүүн улсуудын татварын стандарт хэмжээ харилцан адилгүй болсон байна. Жишээлбэл, шар айрагны татвар гектолитр тутамд 1.87-23.6 евро, этилийн спиртийн татвар гектолитр тутамд 562-5.155 евро, хөөсөрдөггүй дарсны татвар гектолитр тутамд 0-328 евро, хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүний татвар гектолитр тутамд 45-515 евро, бусад исгэсэн согтууруулах ундааны татвар гектолитр тутамд 0-273 евро байна. Европын Холбооны гишүүн орнуудаас Финлянд, Их Британи, Ирланд, Швед улсууд нь согтууруулах ундааны ангилал бүрд хамгийн өндөр татвар оногдуулж байна. Швед этилийн спиртэд, Финлянд шар айраг болон хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүнд, Ирланд дарс болон бусад исгэсэн бүтээгдэхүүнд хамгийн өндөр татвартай[45].

2.2.2.2. Согтоох бодис болон согтууруулах ундааны онцгой албан татварын бүтцийг уялдуулах тухай Европын Зөвлөлийн удирдамж[46]

Үндсэндээ согтоох бодис, согтууруулах ундаанд онцгой албан татвар оногдуулж байхаар тогтоосон. Ингэхдээ этилийн спирт (архи), хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн, дарс, шар айраг тус бүрээр авч үзжээ.

Дараах үндсэн онцлогтой. Үүнд:

- Татвар оногдуулах аргыг нарийвчлан заасан (хэрхэн татвар тооцох);
- Татвар оногдуулахгүй байх онцгой тохиолдлыг заасан;
- Тодорхой нөхцөл байдалд гишүүн улсуудад татварын хэмжээг бууруулан тогтоож болох эрх мэдлийг олгосон.

Согтоох бодис, согтууруулах ундаанд оногдуулах онцгой албан татварыг Цельсийн 20 хэмд байгаа цэвэр согтоох бодисын гектолитр тутамд тогтооно. Үүнийг цэвэр согтоох бодисын гектолитрийн хэмжээг иш татах байдлаар тооцно. Бууруулсан хэмжээг жижиг нэрэх төхөөрөмжөөр үйлдвэрлэсэн этилийн спиртэд хэрэглэнэ. Гэхдээ энэ хэмжээ нь онцгой албан татварын үндэсний стандартын доод

[38] Council Directive 92/84/EEC on the approximation of the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages.

[39] http://www.eurocare.org/resources/policy_issues/pricing_and_taxation

[40] Удирдамжийн 2 дугаар зүйл.

[41] 1 гектолитр нь 100 литртэй тэнцэнэ.

[42] Удирдамжийн 4 дүгээр зүйл.

[43] Удирдамжийн 6 дугаар зүйл.

[44] Удирдамжийн 5 дугаар зүйл.

[45] Study analysing possible changes in the minimum rates and structures of excise duties on alcoholic beverages (Final Report to EC DG Taxation and Customs Union), Prepared by London Economics, May 2010, 26-29 дэх тал.

[46] Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonisation of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages.

хэмжээ болох 50 хувиас ихгүй байна. Гишүүн улс бусад гишүүн улсад жижиг нэрэх төхөөрөмжөөр үйлдвэрлэсэн этилийн спиртэд ижил тэгш ийм бууруулсан хэмжээг хэрэглэнэ.

Дараах тохиолдолд согтоох бодис (alcohol)-т татвар оногдуулахгүй. Үүнд:

● аливаа гишүүн улсын дотоодын шаардлагатай нийцүүлэн уг шинжийг нь өөрчилсөн;

● хүний хэрэглээний зориулалтын бус бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлд ашигласан;

● хүнсний бүтээгдэхүүний зориулалт бүхий цагаан цуу, эм бэлдмэл, амт бий болгоход ашигласан[47].

2.2.3. Шведийн Вант Улс

Швед улсад согтууруулах ундаанд татвар оногдуулах нь ийм төрлийн ундаанд хяналт тавих гол арга хэрэгслийн нэгд тооцогддог.

1992 оны 07 дугаар сарын 01-нээс өмнө согтууруулах ундаанд оногдуулах татвар нь согтоох бодисын агууламж болон бүтээгдэхүүний өртгөөс хамаардаг байсан бол энэ үеэс хойш согтууруулах ундааны үнэ бус согтоох бодисын агууламж, хэмжээнд үндэслэх болсон байна. Өмнөх татварын тогтолцоотой харьцуулахад шинэ татварын тогтолцоо нь хэт өндөр үнэтэй согтууруулах ундаанд зориулан бодит татвар болон үнийн хөнгөлөлтийг бий болгожээ. Швед улс Европын Холбоонд гишүүн болсноор татварын тогтолцоондоо Европын Холбооны зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай болсон. Энэ ажиллагаа 1995 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхэлсэн байна. Үүний үр дүнд 40-өөс доош хувийн согтоох бодис агуулсан нэрмэл спиртийн онцгой албан татварын хэмжээ өссөн бол эсрэгээрээ 40-өөс доош хувийн согтоох бодис агуулсан нэрмэл спиртийн хувьд буурсан байна. 10-аас бага хувийн согтоох бодис агуулсан дарсны онцгой албан татвар өссөн байхад 15 хүртэлх хувийн согтоох бодис агуулсан дарсны татвар буурчээ[48].

2013 оны байдлаар согтууруулах ундаанд дараах байдлаар татвар оногдуулж байна.

	Согтууруулах ундааны төрөл	**Согтоох бодисын хэмжээ/ агууламж/ *(хувиар)***	**Литр тутамд оногдуулах татварын хэмжээ /Үндэсний мөнгөн тэмдэгтээр-Швед крон/**
1	Шар айраг	0.5-2.8	татваргүй
		2.8-аас дээш	1.66
2	Дарс	1.2-2.25	Татваргүй
		2.25-4.5	7.58
		4.5-7	11.20
		7-8.5	15.41
		8.5-15	21.58
		15-18	45.17
3	Хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн	1.2-15	27.20
		15-22	45.17
4	Этилийн спирт	1.2-оос дээш	501.41

Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, Европын Согтууруулах ундааны бодлогын холбоо (Eurocare/European Alcohol Policy Alliance), Согтууруулах ундаа

[47] http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31023_en.htm

[48] Alcohol Policies in EU Member States and Norway: A Collection of Country Reports (Edited by Esa Цsterberg and Thomas Karlsson), 396 дахь тал.

судлалын хүрээлэн (the Institute of Alcohol Studies) хамтран Швед, Франц, Чех улсуудын согтууруулах ундааны татвар болон хэрэглээний харилцан хамаарлын талаар хийсэн судалгааны үр дүнд согтууруулах ундаанд өндөр татвар оногдуулдаг Швед улс дахь согтууруулах ундааны хэрэглээ Франц, Чех улсуудтай харьцуулахад харьцангуй бага үзүүлэлттэй гарчээ[49]. Судалгааны үр дүнг хүснэгтээр харуулъя.

Улсын нэр	**Шар айраг оногдуулах татвар** (жижиглэн худалдааны үнийн хувиар)	**Спиртэд оногдуулах татвар** (жижиглэн худалдааны үнийн хувиар)	**Жилийн дундаж хэрэглээ**
Швед	26%	67%	5.62
Франц	9%	33%	9.5
Чех	7%	26.1%	13.67

Мөн судалгаагаар элэгний архаг үрэвсэл/циррозоор өвчлөгчдийн тоо 100,000 хүн тутамд Шведэд 5.26%, Францад 13.33%,Чехд 16.66% байгаа нь тогтоогдсон байна.

2.3. Согтууруулах ундаанд оногдуулах бусад татварын талаар (Европын орнуудын жишиг)

Улс орнуудад согтууруулах ундаанд онцгой албан татвараас гадна бусад шууд бус татвар оногдуулдаг байна. Жишээлбэл, Бельги улс 2004 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс сав, баглаа боодлын татвар оногдуулж эхэлсэн бөгөөд 2007 оны 04 дүгээр сараас бүтээгдэхүүний килограмм тутамд 0.0986 евро, дахин боловсруулсан сав, баглаа боодолд килограмм тутамд 0.0141 еврогийн татвар тус тус оногдуулж байна. Болгар улсын тухайд материалын жин, төрлөөс хамааран сав, баглаа боодол хийж байгаа материалд байгаль орчны татвар (тухайлбал, шилний килограмм тутамд 0.15 Болгар лив, картонд килограмм бүрд 0.5 Болгар лив), Эстони улсад шил болон керамик бүхий сав, баглаа боодлын килограмм тутамд 0.102 еврогийн татвар (60-аас бага хувийн дахин боловсруулсан материал ашигласан сав, баглаа боодолд татвар оногдуулахгүй), Финлянд улсад дахин боловсруулаагүй лонхны литр тутамд 51 центийн байгаль орчны татвар, шилний баглаа боодолд килограмм тутамд 17 унгар форинтын татвар, Латви улсад бүх сав баглаа боодолд байгалийн эрдэс баялгийн татвар (шилэнд 0.04 латви латс, картонд 0.012 латви латс гэх мэт), Мальт улсад хэмжээнээс үл хамааран сав бүрд 0.12 еврогийн татвар тус тус оногдуулдаг.

Хорватад дарсны төрлийн бүтээгдэхүүн онцгой албан татвараас ангид байдаг боловч төрөл, чанар, тоо хэмжээ, гарал үүсэл, өтгөрөлтөөс хамааран гектолитр тутамд 67-87.3 еврогийн нэмэлт татвар оногдуулдаг.

Татварын тэмдгийн тухайд Чех улсад 0.33 чех кронын татвар, Дани улсад зөвхөн спиртийн татварын тэмдэгт 79.11 дани крон +1000 тэмдэг тутамд НӨАТ, Унгар улсад 45х 12 мм-ийн хэмжээтэй бол 1.96 унгар форинт, 80х16 мм-ийн хэмжээтэй бол 1.82 унгар форинтийн татвар, Латви улсад 0.0162 Латви латсын татвар, Литва улсад 0.07 литва литагийн татвар, Словак улсад 0.01 еврогийн татвар тус тус оногдуулж байна. Харин Польш улсад тэмдэгийн төрлөөс, Итали улсад согтууруулах ундааны савны багтаамжаас хамааран татварын хэмээг янз бүрээр тогтоодог (Польшид дээд тал нь 0.03 польш злотийн татвар, Италид 70 сентилитрийн багтаамжтай лонхны татварын тэмдэгт 0.047 еврогийн татвар оногдуулдаг).

[49] http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4459974.stm

Мөн Франц улсад 18 градусаас дээш спиртийн цэвэр согтоох бодисын гектолитр тутамд 542.33 евро, хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүний гектолитр тутамд 45.79 еврогийн нийгмийн аюулгүй байдлын татвар оногдуулдаг байна[50].

Үүн дээр нэмээд Исландад 25.5%, Норвегид 25%, Швейцарт 8%, Хорватад 25%, Македонид 18%, Монтенегрод 17%, Кипрт 19%, Сербид 20%, Туркт 18%-ийн НӨАТ согтууруулах ундаанд оногдуулдаг[51].

2.4. Дүгнэлт

- Согтууруулах ундааны үнэ нь чөлөөт зах зээлийн ханшаар тодорхойлогдоно. Гэхдээ согтууруулах ундаанд оногдуулах татвар нэмэгдэхийн хэрээр согтууруулах ундааны үнэ өсөх нь тодорхой юм. Энэ үүднээс согтууруулах ундааны үнэ судлан үзсэн орнуудад өндөр байна.

- Согтууруулах ундааны татвар өндөр байх тусам согтууруулах ундааны хэрэглээ бага байдгийн тод жишээ судлан үзсэн Скандинавын орнууд байна. Нөгөө талаас согтууруулах ундааны өндөр татвар нь улсын төсвийн орлогын багагүй хэсгийг бүрдүүлдэг эдийн засгийн хөшүүргийн шинж чанартай.

- Согтууруулах ундааны градус буюу согтоох бодисын агууламжаас хамааран татварын хэмжээг тогтоодог арга дэлхийн улс орнуудад нийтлэг байна. Ийм татварын бодлого нь өндөр агууламжтай согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, сул агууламжтай согтууруулах ундааны хэрэглээг нэмэгдүүлэх дам зорилго агуулдаг.

- Согтууруулах ундаанд онцгой албан татвар оногдуулаад зогсохгүй сав, баглаа боодлын татвар, байгаль орчны татвар, байгалийн эрдэс баялгийн татвар, тэмдгийн татвар, нийгмийн аюулгүй байдлын татвар зэрэг нэмэлт татвар оногдуулж байгаа хэлбэр Европын орнуудад нийтлэг байна. Иймхүү согтууруулах ундаанд өндөр татвар оногдуулах (онцгой албан татвар болон бусад татварыг оруулаад) нь согтууруулах ундааны нийлүүлэлтийг, цаашлаад хэрэглээг хянах үр дүнтэй арга болно. Гэхдээ өндөр татвар, үнийн бодлогоор согтууруулах ундаа хэрэглээг бүрэн тогтоон барих боломжгүй юм. Зохицуулалтын орчин хатуу байхын хэрээр түүнийг дагаад далд бизнес хөгжих эрсдэлтэй байдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай.

III БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ХЭРЭГЛЭЭГ БАГАСГАХ, ТҮҮНИЙГ ХЯНАХ АСУУДЛААР УЛСЫН ХЭМЖЭЭНД НЭГДСЭН УДИРДЛАГА, ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛДЭГ ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЧИГ ҮҮРЭГ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ҮНДСЭН ХЭЛБЭР НЬ ХУРАЛДААН ХЭЛБЭРТЭЙ ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БАЙГУУЛЛАГА БАЙДАГ ЭСЭХ

Согтууруулах ундааны талаарх төрийн удирдлага бол төв болон орон нутгийн хэмжээнд согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл ба хэрэглээнд хяналт, зохицуулалт хийх үйл ажиллагаа юм. Цөөн улсад согтууруулах ундааны тусгай үйлдвэрлэл, дагнасан худалдааны онцгой эрх олгох тогтолцоо/Швед, Норвеги, Канад, АНУ-ын зарим бүс нутаг зэрэг/-г хэрэгжүүлдэг бол нэлээд олон оронд тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулан төрийн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байна. Согтууруулах ундаанд холбогдох харилцаанд улсын нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг ямар байгууллага, ямар чиг үүрэгтэй хариуцаж ажиллаж байгаа

[50] Scotch Whisky Association and European Affairs Department, Spirits EUROPE: Taxation of Alcohol Beverages in Europe (General notes on EU structures and detailed notes on individual countries), January 2013.

[51] Scotch Whisky Association and European Affairs Department, Spirits EUROPE: Summary of Tax Rates of Alcoholic Beverages in Europe, January 2013.

талаар авч үзье.

Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын хувьд улс бүр өөрийн онцлогоос хамааран харилцан адилгүй байгаа буюу дараах хэлбэрийн байгууллага байна. Үүнд:

1. Чиг үүргийн буюу холбогдох асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, түүний нэгж;

2. Удирдлага, манлайллын буюу Засгийн газраас байгуулагдсан тусгай чиг үүрэг бүхий, хуралдаан хэлбэртэй байгууллага /хороо, зөвлөл/;

3. Салбарын мэргэжлийн нийгэмлэг, холбоод, төрийн бус байгууллага.

Дээрх 3 хэлбэрийг дэлгэрүүлж үзье.

3.1. Чиг үүргийн буюу асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, түүний нэгж

Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар хэрэгжүүлэх төрийн удирдлага, зохицуулалт бол төв болон орон нутгийн хэмжээнд согтууруулах ундааны хэрэглээ ба нийлүүлэлтэд зохицуулалт хийхтэй шууд холбогдоно. Цөөн улсад согтууруулах ундааны тусгай үйлдвэрлэл, худалдааны тусгай эрх олгох монополь тогтолцоо /Швед, Норвеги, Канад, АНУ-ын зарим бүс нутаг гэх мэт/, харин нэлээд олон орон /АНУ-ын зарим муж, Австрали, Хятад, Япон, Литва/ тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулан төрийн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхдээ холбогдох асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага буюу Засгийн газрын яамд, тэдгээрийн харьяа газарт хариуцуулах хэлбэр ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл эрүүл мэнд, үйлдвэр, аж ахуй, худалдаа, тусгай зөвшөөрөл, татвар, нийгмийн хэв журам зэрэг асуудал хариуцсан төрийн байгууллагууд тус тусын хуулиар хүлээсэн үндсэн чиг үүргийн хүрээнд согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянахад чиглэсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, АНУ-д Сангийн яамны харьяа Согтууруулах ундаа, тамхины худалдаа, татварын асуудал эрхлэх товчоо, Хууль зүйн яамны харьяа Тамхи, согтууруулах ундаа, галт зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодисын асуудал зохицуулах товчоо, Швед Улсын Эрүүл мэнд, нийгмийн харилцаа холбооны яам, Англи Улсад Тусгай зөвшөөрлийн газар /жижиглэн худалдааны зохистой байдлыг хангах чиг үүргээр дамжуулан хяналт, зохицуулалт хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй/ болон Гаалийн татвар ба барааны татварын газар /бүтээгдэхүүн зохиох, үйлдвэрлэх, нэрэх, найруулах, бөөнөөр худалдаалах зэрэг үйл ажиллагаанд татвараар дамжуулан хяналт, зохицуулалт хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй/ зэргийг дурдаж болно. Эндээс шаталсан болон бүсчилсэн зохицуулалт /АНУ, Австрали[52], Франц[53], Швейцар[54]/-ын талаар сонгож судлах нь зүйтэй гэж үзсэний үндсэн дээр АНУ-ын талаар тухайлж судаллаа. АНУ-ын хувьд гол онцлог нь холбооны хууль тогтоомжоос гадна муж тус бүр согтууруулах ундааны зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах зорилгоор бодлого тодорхойлж, тусгай хууль батлан хэрэгжүүлдэг байна. Мужийн хууль нь Холбооны хууль тогтоомжид нийцэхээс гадна тухайн мужийн нийгэм, эрүүл мэндийн зорилт, бусад хүчин зүйлийн онцлогийг тусгасан байх шаардлагатай тулгардаг. Тус улсын согтууруулах

[52] Австралийн муж улс бүр согтууруулах ундааны талаар баримтлах өөрсдийн бодлого, зохицуулах хуультай бөгөөд эрх бүхий албатай байна.

[53] Тус улсад нийт улс даяар согтууруулах ундааны 22 тусгай бүс байдаг. Бүс тус бүртээ согтууруулах ундааны удирдлага, зохицуулалтын газартай.

[54] Швейцарь улс 26 мужтай ба муж тус бүр өөрийн асуудлыг зохицуулдаг бөгөөд мужуудын согтууруулах ундааны хяналт, зохицуулалтын үйл ажиллагаа нь хоорондоо ихээхэн ялгаатай байна.

ундааны бодлого, зохицуулалтын онцлог нь Холбооны зохицуулалт зах зээлийг тогтвортой байлгах, татварын орлогыг бууруулахгүй байх чиглэлд ач холбогдол өгдөг бол мужийн хууль тогтоомж согтууруулах ундаа худалдаалах, түүгээр үйлчлэх зохицуулалтын хүрээнд эрүүл мэндийг сайжруулах, архины хэрэглээг бууруулах асуудлыг үндсэн зорилго болгодогт оршино.[55] Өөрөөр хэлбэл Холбооны түвшинд нийтийн эрүүл мэндийн ашиг сонирхлыг эдийн засгийн ашиг сонирхолтой хэрхэн нийцүүлэх, тэнцвэрийг ямар түвшинд тогтоох тухай асуудал тулгарах бөгөөд Холбооны зүгээс мужийн зохицуулалт үйлдвэрлэгч, худалдаа, үйлчилгээ эрхлэгчдэд зүй бус дарамт учруулахгүй байх асуудалд түлхүү анхаарал хандуулж, тус хүрээнд муж тус бүр эрүүл мэнд, нийгмийн зорилтоо хэрэгжүүлдэг байна. АНУ, Австралийн удирдлага зохицуулалтын талаар хавсралт 1 - ээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

3.2. Удирдлага, манлайллын буюу Засгийн газраас байгуулагдсан тусгай чиг үүрэг бүхий, хуралдаан хэлбэртэй байгууллага/хороо, зөвлөл/

Энэ нь чиг үүргийн буюу асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын удирдлагын төлөөлөл буюу тэдгээр байгууллагын бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг хангах, салбар дундын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий удирдлага, манлайллын тогтолцоо юм. Захиалагчаас ирүүлсэн асуултын дагуу согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг хуралдаан хэлбэртэй Засгийн газрын байгууллагын талаар хайлт хийж судлахад үр дүн муутай байсан бөгөөд Тайландын тогтолцоо илэрсэн. Өөрөөр хэлбэл улс орнуудад ийм төрлийн бүтэц түгээмэл бус байна. Тайланд улсад согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтын дараах бүтэц байна. Үүнд:

- Согтууруулах ундааны үндэсний бодлогын хороо/national alcohol control beveragy committee/;
- Согтууруулах ундааны хяналтын хороо/ Alcohol Beverage Control Committee /;
- Согтууруулах ундааны хяналтын хорооны алба /Office the Alcohol Control Committee/. Эдгээр байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийн талаар хавсралтаас үзнэ үү.

Дээрх байгууллага, нэгжийн бүтэц, чиг үүргийг харгалзаж дүгнэлт хийвэл Засгийн газрын хуралдаан хэлбэртэй байгууллагын бүтцэд согтууруулах ундааны харилцаанд холбоотой асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу салбарын яамдын удирдлагын төлөөлөл оролцдог хэв шинжтэй байна. Энэ нь чиг үүргийн буюу асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын удирдлагын төлөөлөл буюу тэдгээр байгууллагын бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг хангах, салбар дундын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий удирдлага, манлайллын тогтолцоо гэж үзэж болно. Энэхүү байгууллагын чиг үүргийг товч дурдвал:

- Ажлын уялдаа холбоог хангах, зохицуулах;
- Сургалт, судалгааны ажлыг дэмжих, удирдах;
- Орон нутгийн согтууруулах ундааны хяналтын хороо, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай согтууруулах ундааны хэрэглээ, эмчилгээ, урьдчилан сэргийлэхэд хяналт тавьж хамтран ажиллах;
- Согтууруулах ундааны талаарх мэдээллийн төв болж ажиллах;
- Хороо болон Хяналтын хорооны гаргасан шийдвэрүүдийг сурталчлах зэрэг

[55] Kathryn Stewart, Safety and Policy Analysis International, on “Traffic Safety and Alcohol Regulation” Symposium, June 5–6, 2006, Irvine, California.

болно./хавсралт 1 - ээс дэлгэрүүлж үзнэ үү./

3.3. Салбарын мэргэжлийн нийгэмлэг, холбоод, төрийн бус байгууллага

Энэ нь төрөөс согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах үйл ажиллагаанд мэргэжлийн салбарын болон олон нийтийн байгууллагыг татан оролцуулах, тэдэнд эрх олгох, дэмжлэг үзүүлэх замаар хамтран ажиллах хэлбэр юм. Тухайлбал, Согтууруулах ундааны асуудал ба эрүүл мэнд, эмчилгээний Ассиоцаци /Япон/, Холбооны эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууллага / Бельги/, Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үндэсний газар /Румын, Унгар улс/, согтууруулах ундааны хэрэглээг хянах, урьдчилсан сэргийлэх зэрэг ажлыг хариуцсан төвүүд /Беларусь/ ажилладаг байна.

Эдгээрээс Япон, Унгарын туршлагыг дэлгэрүүлж авч үзье.

Японы Согтууруулах ундааны асуудал ба эрүүл мэнд, эмчилгээний Ассиоцаци[56] анх 1980 онд Нийгмийн халамж, эрүүл мэндийн яамны дэргэд байгуулагдаж байсан бөгөөд 2012 онд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэлээр[57] Засгийн газрын дэргэдэх ашгийн төлөө бус нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд болсон байна.

Уг байгууллагын зорилго нь архинаас үүдэлтэй өвчлөлөөс урьдчилан сэргийлэх, иргэдийн эрүүл мэндийг хамгаалах, шаардлага хангасан согтууруулах ундааны бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчдийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэхэд оршдог.

Гол үйл ажиллагааны чиглэл нь:

- Ухуулах, соён гэгээрүүлэх хуудас бэлтгэх тараах

Жил бүрийн намар боонэнкай[58]-г тохиолдуулан “Архины зохистой хэрэглээ” зурагт хуудас, сургуульд хавар шинэ элсэгчдийг хүлээн авах ёслолыг тохиолдуулан “Насанд хүрээгүй этгээд архи согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох” зурагт хуудаснуудыг бэлтгэн улс орон даяар архи худалдаалах дэлгүүр, бар, ресторан, дэлгүүр болон эрүүл мэндийн газруудад тарааж сурталчилдаг.

- Сэтгүүл, мэдээллийн тайлан хэвлэх

“Архи ба эрүүл мэнд” сэтгүүлийг жилд нэг удаа, архины хэрэглээний талаарх мэдээллийн тайланг жилд гурван удаа хэвлэж, орон нутаг, эрүүл мэндийн байгууллага түүний салбарууд, улсын хэмжээнд архи үйлдвэрлэдэг бүх аж ахуйн нэгжүүдэд тараадаг.

[56] Health and Medicine of Alcohol Association. Энэ нь нийтийн эрх ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн хэлбэртэй байгууллага гэж хуульчлагдсан. “Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийн магадлан итгэмжлэх тухай хууль”-ын дөрөвдүгээр зүйлд зааснаар “Магадлан итгэмжлэлийн шаардлага хангасан хүмүүсийн нэгдэл бүхий хуулийн этгээд байна” гэжээ. Хүмүүсийн нэгдлийн хуулийн этгээд хэлбэрээр үүсгэн байгуулагдсан хуулийн этгээдүүдийн дотроос үйл ажиллагаа, удирдлага, менежмент, бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хуулиар тогтоосон шаардлагыг хангасан тохиолдолд харъяа захиргааны байгууллагаас магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээдийг хэлнэ. Магадлан итгэмжлэлийг таван жилийн хугацаатайгаар олгох бөгөөд магадлан итгэмжлэл олгосон өдрөөс эхэлж тоолно. Магадлан итгэмжлэх хугацаа дуусахаас зургаан сарын өмнө дахин өргөдөл гаргаж шаардлага хангасан тохиолдолд магадлан итгэмжлэлийн хугацааг сунгана. Үүнийг Япон Улсад магадлан итгэмжлэх тогтолцоо гэх бөгөөд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн санхүүгийн асуудлыг шийдэх, үйл ажиллагааг нь дэмжих, бэхжүүлэх зорилгоор татварын тогтолцооны үндсэн дээр үүссэн арга хэмжээ юм.
http://www.arukenkyo.or.jp/, http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18HO049.html

[57] 2008 оноос ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд 3 хууль шинэчлэн найруулж баталсан. Үүнд: “Хүмүүсийн нэгдэл болон эд хөрөнгийн нэгдлийн тухай хууль”, “Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийг магадлан итгэмжлэх тухай хууль”, “Хуулиар тогтоосон, ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд” гэсэн хуулиудаар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлан зохицуулж байна.

[58] Тухайн жилийн алжаал муу явдлыг мартах оны өмнөх уламжлалт баяр, нийллэг.

- Лекц, хэлэлцүүлэг, ярилцлага зохион байгуулах

“Архи согтууруулах ундааны зохистой хэрэглээ”, “Насанд хүрээгүй этгээд архи согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох” сэдвээр лекц, хэлэлцүүлэг, ярилцлага зохион байгуулдаг.

- Ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудад тусалдаг (Төрийн бус байгууллагуудад).

- Согтууруулах ундаа ба эрүүл мэндтэй холбоотой судалгаа, шинжилгээ хийдэг.

Их сургууль болон судалгааны байгууллагатай хамтарч, эсхүл захиалгаар судалгаа хийлгэдэг.

- Ном, танилцуулга, дүрс бичлэг хийдэг.

- Архи согтууруулах ундааны сурталчилгаанд хяналт тавьдаг.

Уг байгууллага нь тусдаа бие даасан нийтийн эрх ашгийн төлөөх хуулийн этгээд бөгөөд Засгийн газраас санхүүждэг байна.

Унгар улсад архидан согтуурахтай тэмцэх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг гүйцэтгэхдээ төрийн төвлөрсөн байгууллага, зөвлөл, хороо зэрэг зөвхөн энэ асуудлыг эрхлэх чиг үүрэг бүхий тусгайлан байгуулсан төрийн захиргааны байгууллагаар дамжуулахгүйгээр иргэдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах, баталгааг дээшлүүлэх богино, дунд, урт хугацаатай хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлэх ажлыг тухайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хариуцуулдаг байна. Тухайлбал, 2003 онд Унгарын Засгийн газраас боловсруулж Улсын хурлын 46/2003 (IV.16) тоот тогтоолоор баталсан 10 жилийн хугацаатай “Эрүүл мэнд, нийгмийн эрүүл байдлыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр” [59] хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэхүү хөтөлбөрийн “Эрүүл амьдралын хэв маяг, эрүүл мэндэд эрсдэл үүсгэгч нөхцөлүүдийг багасгах[60]” хэсгийн хүрээнд согтууруулах ундаа, тамхи, мансууруулах бодисын хэрэглээг багасгах, урьдчилан сэргийлэх, эдгээрээс үүдэлтэй хор уршгийг багасгах үйл ажиллагааг тодорхойлж, ийм чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн бус, олон нийтийн болон ашгийн төлөө бус байгууллага[61] /холбоо, сан, г.м/ -ыг дэмжин ажиллаж байна.

Үүнээс гадна согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийг нэгтгэсэн “Унгарын спиртийн агууламжтай ундаа үйлдвэрлэгчдийн холбоо”[62]-ноос согтууруулах ундааны зөв зохистой, соёлтой хэрэглээний талаар болон хэтрүүлэн хэрэглэсэн согтууруулах ундаа нь хувь хүний эрүүл мэнд болон нийгэмд учруулж болзошгүй хор уршгийн талаар мэдээ, мэдээлэл, зөвлөмж олгох зорилгоор 2010 онд “Уух хэмжээ[63]” - соён гэгээрүүлэх, танин мэдэхүйн хөтөлбөрийг HAFRAC (Magyar Szqvetsйg a Felelős Alkoholfogyasztbsйrt) буюу “Согтууруулах ундааны хариуцлагатай хэрэглээний төлөө Унгарын нэгдэл” хөтөлбөрийн үргэлжлэл болгон боловсруулсан байна. Мөн орон нутгийн Дарс үйлдвэрлэгчдийн зөвлөл[64], Шар айраг үйлдвэрлэгчдийн холбоо нь дарс, шар айраг үйлдвэрлэгч болон хэрэглэгчдэд зориулсан ёс зүйн дүрэм боловсруулдаг бөгөөд энэхүү ёс зүйн дүрэмд үйлдвэрлэгч бүтээгдэхүүний зар сурталчилгааг явуулахдаа хэмжээтэй хэрэглээг анхааруулсан, согтууруулах ундаа

[59] 46/2003. (IV. 16.) OGY határozat “az Egészség Évtizedének Johan Béla Nemzeti Programjáról”.

[60] http://www.eum.hu/nepegeszsegugy/nepegeszsegugyi-program/nemzeti-nepegeszsegugyi.

[61] http://www.drogambulancia-veszprem.hu/pages/szoracivil.pdf
http://www.rehabnagyszenas.hu/index.php?page=prevencio

[62] http://www.italmertek.hu/italmertek-program

[63] http://www.italmertek.hu/italmertek-program

[64] Жишээлбэл: http://www.etyekbudaiborvidek.hu/borvideki-tanacs.mw

хэрэглэх хуулиар тогтоосон насанд хүрээгүй хүн, бага насны хүүхэд, жирэмсэн эхчүүдэд чиглэж хэрэглээг уриалсан агуулгыг хориглох, зар сурталчилгаанд анхаарах зүйл зэрэг асуудлыг зохицуулсан байдаг бол харин хэрэглэгчдэд хандсан хэсэг нь дүрэм гэхээсээ зөвлөмж хэлбэртэй байдаг байна.

Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянахад чиглэсэн үйл ажиллагааны удирдлага, зохицуулалт ба согтууруулах ундаанд холбогдох хууль тогтоомжийг сахиулах, хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын хооронд зөрүүтэй байдал ажиглагдаж байна. Гэхдээ эдгээр нь харилцан холбогдох, уялдах ёстой. Гадаад улсуудын согтууруулах ундаанд холбогдох хууль тогтоомжийг сахиулах, хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын талаарх мэдээллийг хавсралт 2 - оос үзнэ үү.

3.4. Дүгнэлт

- Улс орнууд согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын хэмжээнд нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх байгууллага, түүний чиг үүргийг харилцан адилгүй арга хэлбэрээр шийдвэрлэж байна. Чиг үүргийн буюу холбогдох асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, түүний нэгжээр дамжуулан удирдлага зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй нийтлэг арга зам байна. Үүнээс тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулан зохицуулалт хийж буй хандлага дийлэнх хувийг эзэлж байна. Харин захиалагчаас ирүүлсэн асуултын дагуу согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг хуралдаан хэлбэртэй Засгийн газрын байгууллагын талаар хайлт хийж судлахад нэлээд хугацаа шаардсаны эцэст Тайландын тогтолцоо илэрсэн. Эндээс улс орнуудад ийм төрлийн бүтэц түгээмэл бус байна гэсэн дүгнэлт хийх бололцоотой ч удирдлагын манлайлал, эрх мэдэл, чадавхыг нэгтгэх асуудал хөндөгдсөн ийм хэлбэрийн байгууллага байгааг мөн дурдах нь зүйтэй. Гэхдээ ийм байгууллагын хяналтын бүтцэд дан ганц төрийн оролцоог бус иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг мөн багтааж байна /Тайланд Улс/.

- Эндээс согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын хэмжээний удирдлага, зохицуулалтад төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоо, тэдгээрийн хамтын ажиллагаа, дэмжлэгийг бүрдүүлэх хандлага ажиглагдаж байна. Задалж үзвэл, согтууруулах ундааны хэрэглээ, үйлдвэрлэл, импорт, экспорт, худалдаа, үйлчилгээтэй холбогдох улсын удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагуудын бодлого, үйл ажиллагаанд суурилсан удирдлага зохицуулалтаас гадна тэдгээрийн уялдааг хангах, салбар дундын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий удирдлага, манлайллын тогтолцоо гэсэн хувилбар байна.

IV БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДАА ҮЙЛДВЭРЛЭХ, ИМПОРТЛОХ, ЭКСПОРТЛОХ, ХУДАЛДАХ, ТҮҮГЭЭР ҮЙЛЧЛЭХ ЗӨВШӨӨРЛИЙГ ОЛГОХ ЭРХ БҮХИЙ СУБЪЕКТ, ЗӨВШӨӨРЛИЙН ХУГАЦАА, СОНГОН ШАЛГАРУУЛАЛТЫН ЕРӨНХИЙ ЖУРАМ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГА

4.1. Ерөнхий ойлголт

Согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрлийн талаарх хууль тогтоомж нь тухайн улс дахь согтууруулах ундааны худалдааны асуудлыг зохицуулж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээ, дүрэм журмын нийлбэр цогц юм. Энэ нь хэзээ, хаана, хэнд хэн согтууруулах ундаа худалдаж болохыг тодорхойлоход чиглэсэн байдаг. Үндсэндээ тусгай зөвшөөрлийн талаарх хууль тогтоомжийн гол зорилго нь тухайн улс орны

нийтийн дэг журам (үндэсний аюулгүй байдал, язгуур ашиг сонирхол), олон нийтийн эрүүл мэндэд учирч болзошгүй хор, хохирлын эсрэг хамгаалалтын арга хэмжээ авах явдал юм.

Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх үйл ажиллагааны хяналтыг улс орнууд төрийн монополь, тусгай зөвшөөрөл гэсэн хоёр аргаар хэрэгжүүлдэг байна.

Эдгээр үйл ажиллагаанд төрөөс монополь тогтоох зохицуулалтын хэлбэр Скандинавын орнуудад хэрэгждэг бол тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалтын хэлбэрийг дэлхийн ихэнх улс орон ямар нэг хэлбэрээр ашигладаг. Тухайлбал, Литва улс согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд төрийн монополь тогтоосон байх бөгөөд бусад асуудлыг тусгай зөвшөөрлийн журмаар шийдвэрлэдэг бол АНУ-ын хувьд үйлдвэрлэл, импорт, экспорт зэрэгт Холбооноос тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалтыг хэрэгжүүлж, худалдаа үйлчилгээний хувьд мужуудын эрх мэдэлд хамаарах тул зарим муж бөөний худалдаанд төрийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг ба ихэнх муж үүнийг тусгай зөвшөөрлийн аргаар шийдвэрлэдэг. Харин Австрали, Япон улсуудын хувьд төр ямар нэг хэлбэрээр монополь тогтоогоогүй, тусгай зөвшөөрөл олгох замаар хяналтыг хэрэгжүүлдэг.

Иймд тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалтын хувилбарыг ялгаатай хэлбэрээр хэрэгжүүлж буй эдгээр орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг дэлгэрүүлэн авч үзье.

4.2. Америкийн Нэгдсэн Улс

АНУ-ын хувьд согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх зохицуулалт Холбооны болон мужийн түвшинд ялгаатай хэрэгжих боловч нэгдсэн системийг бий болгодог онцлогтой байна.

Учир нь Холбооноос согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, түүнийг мужуудад түгээх, нийлүүлэх эрх бүхий “үндсэн тусгай зөвшөөрөл” - ийг олгох бөгөөд харин мужууд тухайн мужид согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх асуудлыг зохицуулдаг. Өөрөөр хэлбэл Холбооноос үндсэн зөвшөөрөл авч согтууруулах ундаа үйлдвэрлэсэн эсвэл импортолсон этгээд бүтээгдэхүүнээ зарж борлуулахын тулд мужийн хууль тогтоомжийг судлах, түүнд нийцүүлэх, согтууруулах ундаа худалдах тусгай зөвшөөрөл авах буюу тусгай зөвшөөрөлтэй этгээдэд худалдах шаардлагатай болдог.

Холбооны ба мужийн зохицуулалтын харилцан уялдаа Холбооны зүгээс үндсэн зөвшөөрлийг тогтсон шалгуурын хүрээнд олгох, харин муж тус бүр нэмэлт шалгуур, хязгаарлалтыг тогтоох, ингэхдээ муж улсууд Нэгдсэн Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу согтууруулах ундааны худалдаа болон үйлчилгээний хувьд тусгайлсан зохицуулалтыг бий болгох эрхтэй байх зарчимд тулгуурлана.

Иймд АНУ-ын Сангийн яамны харьяа “Согтууруулах ундаа, тамхины татвар, худалдааны асуудал эрхэлсэн товчоо”-оос согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, нийлүүлэх / бөөний худалдаа эрхлэх буюу мужуудад нийлүүлэлт хийх / “үндсэн зөвшөөрөл”-ийг олгодог. Ингэхдээ импортын үндсэн зөвшөөрөл, үйлдвэрлэлийн үндсэн зөвшөөрөл зэргээр үйл ажиллагаа тус бүрд ялгаатай зөвшөөрөл олгоно.

“Согтууруулах ундааны бүртгэлийн тухай” хуульд заасны дагуу үндсэн зөвшөөрөл эзэмших хүсэлт гаргах этгээд ямар төрлийн үйл ажиллагаа явуулах үндсэн зөвшөөрөл авахаас үл хамааран дараах ерөнхий шаардлагыг хангасан байна.[65] Үүнд:

А) Тухайн этгээд (корпорацын хувьд корпорацын эрх бүхий албан тушаалтан,

[65] §1.24 Qualifications of applicants / Title 27: Alcohol, Tobacco and Firearms /.

захирал, үндсэн хувьцаа эзэмшигч) нь хүсэлт гаргахаас өмнө 5 жилийн дотор холбооны ба мужийн хууль тогтоомжийн дагуу хүнд гэмт хэрэг, хүсэлт гаргахаас өмнө 3 жилийн дотор татварын зөрчил зэрэг согтууруулах ундаатай холбоотой зөрчил гаргаж байгаагүй;

Б) Тухайн этгээд нь бизнесийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн нөхцөл байдал, худалдааны харилцаа холбооны улмаас тодорхой хугацаанд хуульд заасан үйл ажиллагаануудад оролцож байсан туршлагатай;

В) Тухайн этгээдийн явуулах үйл ажиллагаа нь үйл ажиллагаа явуулах мужийн хууль тогтоомжийг зөрчихгүй байгаа бол шаардлага хангасан гэж үзнэ.

Үндсэн зөвшөөрөл хүсэгч бүрд тавигдах эдгээр шаардлагаас гадна Согтууруулах ундааны бүртгэлийн тухай хуульд үйл ажиллагаа тус бүрд тавигдах тусгай шаардлагуудыг нарийвчлан заасан байдаг. Тухайлбал, шар айрагны үйлдвэрлэлийн зөвшөөрөл авахад хуульд заасан түүхий эд, үйлдвэрлэлийн техник, технологи, аж ахуйн нэгжийн санхүү, эдийн засгийн мэдээлэл, үйл ажиллагаа явуулах байршил зэргийн талаарх бүх шаардлагыг хангасан байх бөгөөд шаардлагатай бичиг баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй. Товчооны ажилтан үүнийг шалгаж шаардлагатай нэмэлт мэдээллийг мөн шаардах эрхтэй.

Мөн үйлдвэрлэгч, импортлогч нь худалдааны үйл ажиллагаа явуулахад / мужид шууд нийлүүлэлт хийх, худалдааны үйл ажиллагаа явуулах бол / товчооны нэмэлт бүртгэлийн системд хамрагдах шаардлагатай болдог байна.

Үндсэн зөвшөөрлийн хугацааны хувьд тухайн зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, цуцлах, хүчингүй болгох, эзэмшигч өөрийн хүсэлтээр цуцлах хүртэл хүчинтэй байна.[66]

Үндсэн зөвшөөрлийг худалдсан, шилжүүлсэн тохиолдолд 30 хоногийн дотор мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдээгүй тохиолдолд зөвшөөрөл автоматаар цуцлагдана.[67]

“Согтууруулах ундааны бүртгэлийн тухай” хуульд үндсэн зөвшөөрөл хүсэгчид тавих шаардлага, үйл ажиллагаа явуулахад тавигдах шаардлага, тусгай зөвшөөрөл олгох, цуцлах, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох, зарах, шилжүүлэх, эзэмшилд гарсан аливаа өөрчлөлтийг мэдэгдэх, товчооны ажилтан тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь хуулиар тогтоосон шалгуурыг хангаж буй эсэхийг шалгах, нэмэлт мэдээллийг шаардах, тусгай зөвшөөрлийг хэрхэн олгох талаар нарийвчлан заасан тул тус хууль үндсэн зөвшөөрлийн журмын болон шаардлагын шинж чанар бүхий заалтуудыг нарийвчлан тусгасан онцлогтой байна.

Харин худалдаа, үйлчилгээний тухайд АНУ-ын үндсэн хуулийн 21 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу муж улсууд өөрийн газар нутаг дээрх согтууруулах ундааны худалдаа, түгээлтийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрхтэй байдаг. Иймд муж тус бүр согтууруулах ундааны хяналтын өөрийн гэсэн өвөрмөц системийг бий болгосон байдаг. Ерөнхийд нь хоёр ангилж үзэж болно. 18 хяналттай муж улс байдаг бөгөөд тэдгээр нь бөөний худалдааг төрөөс зохицуулж, жижиглэнгийн худалдаанд мөн тодорхой хэмжээний төрийн хяналтыг оруулсан байдаг. Харин тусгай зөвшөөрлийн зохицуулалттай муж улсуудын хувьд 32 муж байх бөгөөд согтууруулах ундааны худалдаанд төрөөс оролцдоггүй, тусгай зөвшөөрөл олгох замаар зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Төрөөс хяналттай муж улсуудын хувьд өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд худалдааны асуудалд хяналт тавихаас бусад асуудалд буюу үйлдвэрлэл, импорт зэрэгт нэмэлт шаардлагыг хэрэгжүүлж болох боловч төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх

[66] §1.43 Duration of permits / Title 27: Alcohol, Tobacco and Firearms /.

[67] §1.44 Automatic termination of permits / Title 27: Alcohol, Tobacco and Firearms /.

боломжгүй юм.[68]

Мөн муж тус бүр согтууруулах ундааны хяналтыг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэг бүхий мужийн засгийн газрын дэргэдэх хороог бий болгосон байх бөгөөд тусгай зөвшөөрөл олгоход тавих шаардлага, хугацаа зэргийн хувьд ялгаатай байна. Тухайлбал, Ореган мужид Согтууруулах ундааны хяналтын хороо тусгай зөвшөөрөл олгох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх[69] бөгөөд түгээлтийн зөвшөөрөл буюу жижиглэн худалдаа эрхлэгчдэд согтууруулах ундаа худалдах эрх бүхий бөөний худалдааны тусгай зөвшөөрлийг 5 жилийн хугацаатай олгодог бол жижиглэн худалдаа, үйлчилгээний зөвшөөрлийг 1 жилийн хугацаатай олгодог байна.

4.3. Австрали Улс

Австрали улсын хувьд импортоос бусад үйл ажиллагаа тус бүрд тусгай зөвшөөрөл авахыг шаарддаг байна. Ингэхдээ 1000 доллараас дээш өртөгтэй импортын үйл ажиллагаанд тавигдах ерөнхий шаардлагын дагуу “Импортын мэдүүлэг” мэдүүлэх замаар хяналт хэрэгжинэ[70]. Үүнээс гадна импортоор оруулах согтууруулах ундаа “Австрали-Шинэ Зеландын хүнсний стандарт” / Australia New Zealand Food Standards Code (ANZFSC) / - д тусгагдсан согтууруулах ундаатай холбогдох / бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн газар, огноо, түүхий эд зэргийн мэдээллийн талаар / шаардлагыг хангасан байх шаардлагатай.

Харин согтууруулах ундаатай холбогдох бусад үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийг мужийн эрх бүхий байгууллагаас олгох бөгөөд тухайлбал, Квинсленд мужид согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрлийг “Согтууруулах ундаа ба мөрийтэй тоглоомыг зохицуулах алба”[71] олгодог. Тус байгууллага мужийн хууль зүйн яамны харьяанд үйл ажиллагаагаа явуулж согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, экспорт, худалдааны зөвшөөрлийг дангаараа олгож хяналт тавьдаг байна. Тусгай зөвшөөрлийг ихэнх мужид 1 жилийн хугацаатай олгодог.

Тусгай зөвшөөрөлд тавигдах шаардлагын тухайд мөн ялгаатай байдлаар тогтоох бөгөөд тухайлбал Өмнөд Австралийн үйлдвэрлэлийн зөвшөөрөлд дараах шаардлагууд тусгагдана.[72] Үүнд:

А) Үйлдвэрлэл явуулах байрны хувьд шаардлага хангасан байх (тохилог жорлон, угаалтуур, сав угаах тоног төхөөрөмжүүд, бусад барилгын дүрэм журмуудад тавигдсан шаардлагыг хангасан байх);

Б) Пиво үйлдвэрлэгч ба согтууруулах ундааны үйлдвэрүүд сертификат[73] авах шаардлагатай (Австралийн татварын албанд хандах);

В) Мөн зөвшөөрөл хүсэгч нь тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдон үүсэх үйл ажиллагаа нь тухайн оршин суугч иргэдийн ажил, сүсэг бишрэл, амьдрах хэв маягт ямар нэгэн зөрчил, хор уршиг болох, эмх замбараагүй байдал бий болгох болон цэцэрлэг, сургуулийн хүүхдүүдийн аюулгүй байдалд хор уршиг бий болгохгүй байхыг батлах;

Г) Зөвшөөрөл хүсэгчийн хувийн байдлыг харгалзан үзэх (Зөвшөөрөл хүсэгчийн мэдлэг, чадвар, туршлага, гэмт хэрэг үйлдэж байсан эсэх).

Үүнээс үзэхэд согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, худалдаа, түүгээр үйлчлэх

[68] http://www.ttb.gov/wine/state-ABC.shtml#Alabama

[69] http://www.oregon.gov/olcc/Pages/about_us.aspx#Agency_Overview_-_Slide_Show

[70] http://www.ttb.gov/itd/australia.shtml#LICENSING

[71] http://www.olgr.qld.gov.au/aboutus/organisation/index.shtml

[72] http://www.olgc.sa.gov.au/default.asp?page=general.Applications.New_Licence.Lodgement_Guide_Producers_Licence_Criteria_021203.htm

[73] Common wealth certification.

зөвшөөрлийг нэг субъект олгодог буюу мужийн тусгай зөвшөөрлийн асуудал эрхэлсэн эрх бүхий байгууллагаас олгодог байна.

Тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын журмын тухайд Австрали улсын муж улсуудын согтууруулах ундааны хяналтын тухай, худалдааны тухай хуулиудад тусгай зөвшөөрөлд тавигдах үндсэн шаардлага, шаардлага хангасан байдлыг шалгах, зөвшөөрөл олгох, олгохоос татгалзах, цуцлах, хүчингүй болгох, нэмэлт мэдээлэл шаардах зэрэг асуудлуудыг нарийвчлан заасан байдаг./ Согтууруулах ундааны худалдаа, үйлчилгээний талаар /

4.4. Япон Улс

Япон Улсын “Архины татварын тухай” хуульд согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх болон худалдаалах зөвшөөрлийн талаар нарийвчлан зохицуулсан байна.

Архины татварын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх хүсэлтэй этгээд нь журмаар тогтоосон процессын дагуу үйлдвэрлэхээр зорьсон бүтээгдэхүүн, үйлдвэр тус бүрд тухайн үйлдвэрийн харьяалагдах татварын албаны даргаас согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх зөвшөөрөл авах ёстой”. Хоёр дахь хэсэгт “бүтээгдэхүүн тус бүрд хуулиар тогтоосон доод хэмжээнд хүрч үйлдвэрлэж чадахгүй бол архи согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрлийг олгохгүй” гэж хуульчилсан. Хуулиар тогтоосон доод хэмжээ нь:

1. Цагаан будааны архи 60,000 литр;
2. Холимог архи 60,000 литр;
3. Үргэлжилсэн нэрэх аргаар гаргасан цагаан архи 60,000 литр;
4. Энгийн аргаар нэрсэн цагаан архи 10,000 литр;
5. Хоол амтлагч чихэрлэг архи 10,000 литр;
6. Пиво 60,000 литр;
7. Жимсний архи 6,000 литр;
8. Чихэрлэг жимсний дарс 6,000 литр;
9. Виски 6,000 литр;
10. Брэнди 6,000 литр;
11. Согтууруулах ундааны түүхий эд 6,000 литр;
12. Оргилуун дарс 6,000 литр;
13. Бусад нэрмэл архи 6,000 литр;
14. Спирт (spirits) 6,000 литр;
15. Люкьёр 6,000 литр;
16. Хуурай архи 6,000 литр;
17. Хөөсөрсөн архины нэг төрөл (зацүшү) 6,000 литр.

Хуулиар үйлдвэрлэх доод хязгаарыг тогтоож өгсөн нь архины албан татварыг бүрэн гүйцэд ногдуулах зорилготой тогтолцоо гэж үздэг байна. Дээр дурдсанчлан эдгээр 17 төрлийн бүтээгдэхүүн тус бүрд зөвшөөрөл олгоно. Ийнхүү хуулиар үйлдвэрлэх доод хэмжээг тогтоож өгч байгаа нь архи согтууруулах ундааны олон жижиг үйлдвэр бий болох, чанаргүй бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх эрсдэлээс сэргийлсэн бодлого байж болох юм.

Архины татварын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн нэгдэх хэсэгт “худалдан борлуулах зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь журмаар тогтоосон процессын дагуу худалдан борлуулах цэг бүрд согтууруулах ундаа худалдах зөвшөөрлийг харьяа

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

дүүргийн татварын албаны даргаас авах шаардлагатай. Гэхдээ архи, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх зөвшөөрөлтэй этгээд үйлдвэрийн нэрийн дэлгүүр, зөвхөн өөрийн үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнээр үйлчлэх цэг зэрэгт худалдан борлуулах тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй" гэж хуульчилсан.

Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах зөвшөөрөл олгох тухайд Архины татварын тухай хуульд дараах шаардлага[74] тусгасан байна.

Аж ахуй эрхлэгчид тавигдах шаардлага:

1. Тусгай зөвшөөрөл цуцлах ямар нэгэн шалтгаанаар зөвшөөрөл цуцалсан өдрөөс хойш гурван жил өнгөрсөн байх;

2. Өргөдөл гаргагч нь өмнө хоёр жилийн дотор орон нутгийн татвар болон албан татварын ямар нэгэн зөрчил гаргаагүй байх;

3. Орон нутгийн болон албан татварын зөрчил гарган хариуцлага хүлээж дууссан өдрөөс хойш гурван жил өнгөрсөн байх;

4. Өргөдөл гаргагч нь гэмт хэрэгт торгох ялаар шийтгүүлж, ял эдэлж дууссан өдрөөс хойш гурван жил өнгөрсөн байх.

Үйл ажиллагаа явуулах газарт тавигдах шаардлага:

Ямар нэгэн зүй ёсны үндэслэл байхгүй бөгөөд тохиромжтой бус гэж үзсэн газарт үйлдвэрийн болон худалдааны газар байгуулахаар хүсэлт гаргасан бол зөвшөөрөл олгохоос татгалзах эрхтэй.

Аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах үндсэн шаардлага:

Тусгай зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх үндэс суурь хангалтгүй гэж үзэх нөхцөлд хамаарагдахгүй байх учиртай. Тухайлбал: улсын болон орон нутгийн татварыг цаг тухайд нь төлж байсан эсэх, зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь сүүлийн нэг жилийн дотор банкны дансны гүйлгээгээ хаалгаагүй байх, сүүлийн жилийн аж ахуйн алдагдал үндсэн хөрөнгөөс даваагүй байх, сүүлийн гурван жилийн турш үндсэн хөрөнгийн 20 хувиас давсан алдагдалгүй байх, архи согтууруулах ундаа худалдан борлуулах хангалттай чадвар чадавхтай эсэх, үйл ажиллагаа явуулах байр, техник технологийн хувьд хангалттай эсэх зэрэг шаардлагуудыг харгалзан үздэг байна.

1.5. Нидерландын Вант Улс

Нидерланд улсад согтууруулах ундаанд олгох тусгай зөвшөөрлийн асуудлыг "Согтууруулах ундааны зөвшөөрөл ба хүнсний үйлчилгээний хууль"-аар зохицуулдаг.

Согтууруулах ундааны зөвшөөрөл ба хүнсний үйлчилгээний хуулиар бага градустай согтууруулах ундааг зөвхөн хүнсний болон тамхины дэлгүүрүүд, тусгай зөвшөөрөл бүхий архины дэлгүүрүүдэд зарж болно. Өндөр градус бүхий согтууруулах ундааг (15-аас илүү хувийн агууламжтай) тусгай зөвшөөрөл бүхий дэлгүүрүүдэд худалдаалахыг хориглосон бөгөөд тусгай зөвшөөрөл бүхий уушийн газар, ресторануудад согтууруулах ундаа худалдаалахыг зөвшөөрсөн байна.

Эрүүл мэнд, нийгмийн хангамж, спортын яам тусгай зөвшөөрөл олгох, хүчингүй болгох, цуцлах асуудлыг хариуцна[75]. Тусгай зөвшөөрөл олгох нөхцөлийг хатуу байхаар хуульчилсан байна. Тусгай зөвшөөрөлд тавигдах шаардлагуудын тухайд:

- Зөвшөөрөл хүсэгчийн хувийн байдлыг харгалзан үзэх;
- Зөвшөөрөл хүсэгч нь 5 жилийн хугацаанд онц ноцтой гэмт хэрэгт холбогдоогүй байх ба бага хэмжээний зөрчлийг давтан үйлдээгүй байх (жишээ нь:

[74] http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/tsutatsu/kihon/sake/01.htm

[75] http://ec.europa.eu/health/ph_projects/1998/promotion/fp_promotion_1998_a01_27_en.pdf 304 дахь тал.

согтуугаар жолоо бариагүй гэх мэт);

- Согтууруулах ундааны “хариуцлагатай үйлчилгээний” менежментийн курсийг төгссөн байх;
- Зөвшөөрөл хүсэгч 21 нас хүрсэн байх;
- Согтууруулах ундааг худалдан борлуулах дэлгүүрийн талбай 15 м2 байх, уушийн газар, ресторан 35 м2 байх;
- Согтууруулах ундааны борлуулалт нь тусдаа өрөөнд байх;
- Согтууруулах ундаа худалдаалах дэлгүүр ба ресторан нэг өрөөнд байрлаж болохгүй;
- Согтууруулах ундааны дэлгүүр ба хүнсний мухлаг нь залгаа байж болохгүй;
- Согтууруулах ундааг жижиг мухлаг (ТҮЦ) цонхоор зарж болохгүй гэх зэрэг шаардлагуудыг тавьдаг байна[76].

Нидерланд улсад импортоор оруулж буй согтууруулах ундаанд тусгай зөвшөөрөл авдаг байна. Хэрвээ тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь 3000 литрээс дээш хэмжээний виног Европын Холбооны орнууд, тэр дундаа Нидерланд улс руу импортлох бол импортын тусгай зөвшөөрлийг **Productschap Tuinbouw – Product Board for Horticulture ба Hoofdproductschap Akkerbouw – Main Product Board for Agriculture** байгууллагуудаас авдаг байна.[77]

1.6. Бүгд Найрамдах Литва Улс

Литва улс нь согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд төрөөс монополь тогтоосон байх бөгөөд бусад асуудлыг тусгай зөвшөөрөл олгох замаар шийдвэрлэнэ. Тухайлбал, тус улсад согтууруулах ундаа импортлох тусгай зөвшөөрлийг нэг жилийн хугацаатайгаар Тамхи, согтууруулах ундааны төрийн хяналтын алба[78] / State Tobacco and Alcohol Control Service / олгодог. Ингэхдээ тухайн жилд олгох согтууруулах ундааны импортын зөвшөөрлийн тоог засгийн газраас тогтоох, 10-аас хэтрүүлэхгүй байхаар “Согтууруулах ундааны хяналтын тухай” хуульд заасан байдаг. Тусгай зөвшөөрлийг олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд зарласны үндсэн дээр олон нийтийн тендер шалгаруулалтын журмаар олгоно. Мөн импортын тусгай зөвшөөрөл олгох журам, нөхцөл зэргийг засгийн газраас батлах тухай заасан.

Бөөний болон жижиглэнгийн худалдааны тусгай зөвшөөрлийг мөн нэг жилийн хугацаатай олгох бөгөөд жижиглэнгийн худалдааны зөвшөөрлийг орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас олон нийтэд нээлттэй шалгаруулалтын үндсэн дээр олгох боловч Тамхи, согтууруулах ундааны төрийн хяналтын албанаас давхар хяналтыг хэрэгжүүлдэг байна.

Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох зөвшөөрөл бүхий этгээд тусгай зөвшөөрөлд заасан бүтээгдэхүүний бөөний худалдааг шууд явуулах эрхтэй байна. Гэвч энэ нь жижиглэн худалдааны тухайд хамаарахгүй болно.

Жижиглэн худалдааны тусгай зөвшөөрөл олгох журмыг мөн засгийн газраас батална.

1.7. Дүгнэлт

- Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх үйл ажиллагаа тус бүрд тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалт судлагдсан

[76] http://ec.europa.eu/health/ph_projects/1998/promotion/fp_promotion_1998_a01_27_en.pdf 304 дахь тал.

[77] http://www.ttb.gov/itd/netherlands.shtml дам ишлэв.

[78] Засгийн газрын харьяа байгууллага.

орнуудын хүрээнд нийтлэг байна. / АНУ, Австрали, Литва, Нидерланд, Япон / Мөн Холбооны эрх бүхий төрийн байгууллагаас үндсэн зөвшөөрөл олгон, харин муж тус бүр нэмэлт шаардлагыг хэрэгжүүлж, худалдаа ба үйлчилгээнд тусгай зөвшөөрөл олгох / АНУ /, импортын хувьд тусгай зөвшөөрөл шаардахгүй боловч бусад үйл ажиллагаа тус бүрд шаардах / Австрали / үйлдвэрлэлд төрийн монополь тогтоох боловч бусад асуудлыг тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын журмаар шийдвэрлэх / Литва / зэрэг онцлог зохицуулалт бий болсон байгаа нь согтууруулах ундааны тухайд улс орон бүрд үндэсний онцлог зохицуулалт бий болсон, өөр хоорондоо ялгаатай болохыг илтгэж байна.

- АНУ-ын хувьд Холбооны “Согтууруулах ундааны бүртгэлийн тухай” хуульд Холбооны засгийн газрын агентлагаас согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, нийлүүлэх үйл ажиллагаанд олгох үндсэн зөвшөөрөл, түүнд тавигдах шаардлагын талаар, муж тус бүрийн хууль тогтоомжид согтууруулах ундааны худалдаа, үйлчилгээний тусгай зөвшөөрлийн талаар, Япон улсын хувьд “Согтууруулах ундааны татварын тухай” хуульд согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах зөвшөөрлийн талаар, Нидерланд улс “Согтууруулах ундааны зөвшөөрөл ба хүнсний үйлчилгээний тухай” хуульд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрлийн талаар, мөн Австралийн муж тус бүр хууль тогтоомждоо согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрөл, тавигдах шаардлагын талаар нарийвчлан тусгасан байгаа нь тусгай зөвшөөрөл олгох замаар согтууруулах ундааны хяналтыг хэрэгжүүлэх орнуудын хувьд энэ талаар хуульчлан, нарийвчилсан зохицуулалт бий болгох зайлшгүй шаардлагатай болохыг илтгэж байна.

- Согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрлийг улс орнуудад холбогдох салбарын яам /Нидерланд/, засгийн газрын агентлаг /АНУ, Литва/, тусгай асуудал эрхэлсэн хороо /АНУ, Австрали улсын мужууд/, татварын алба /Япон/ зэрэг ялгаатай байгууллагуудаас олгож байна.

- АНУ, Австрали улсын хувьд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг муж тус бүрийн согтууруулах ундааны хяналт, тусгай зөвшөөрлийн асуудал эрхэлсэн хороо, алба зэрэг тусгайлсан байгууллагууд олгох буюу орон нутаг, мужийн эрх бүхий байгууллагаас олгох нийтлэг зохицуулалттай байна.

- Иймд судлагдсан орнуудад дээрх үйл ажиллагаануудад олгох тусгай зөвшөөрлийг ялгаатай түвшинд олгох буюу экспорт, импорт, үйлдвэрлэл, бөөний худалдааны тусгай зөвшөөрлийг засгийн газрын харьяа төрийн байгууллагын түвшинд / АНУ, Литва /, худалдаа, үйлчилгээний тусгай зөвшөөрлийг орон нутгийн түвшинд / АНУ, Австрали, Литва / олгох зохицуулалт нийтлэг байгаа бол Нидерланд улсад худалдах, үйлчлэх зөвшөөрлийг салбарын яам олгож буй нь онцлог юм.

- Тусгай зөвшөөрлийн хугацааны тухайд үйл ажиллагаа тус бүрд ялгаатай тогтоох / АНУ, Австрали /, ижил тогтоох / Литва / зохицуулалтын хувилбарууд бий болсон байна. Үйл ажиллагаа тус бүрд ижил хугацаа тогтоосон орнуудын хувьд тусгай зөвшөөрлийг 1 жилийн хугацаатай олгох зохицуулалт нийтлэг байгаа / Литва, Австралийн зарим муж / бол бусад орнуудын хувьд 3, 5 гэх зэргээр ялгаатай тогтоож байна.

- Тусгай зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагын тухайд зарим орон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавигдах шаардлагыг дэлгэрэнгүй тусгасан / Нидерланд, Япон / бол зарим орон / АНУ, Австрали / үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээ явуулах газар, түүний үйл ажиллагаанд тавих шаардлагыг илүү нарийвчлан тусгасан байна.

- Тусгай зөвшөөрөл олгох журмын тухайд АНУ, Австрали улсууд

согтууруулах ундааны тухай хууль тогтоомжид тусгай зөвшөөрөл олгох, олгохоос татгалзах, түүнийг цуцлах, хүчингүй болгох тухай, тусгай зөвшөөрөлд тавигдах шаардлага, түүнийг хэрхэн шалгах, ямар тохиолдолд нэмэлт мэдээлэл шаардах, ямар үндэслэлээр тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзах зэрэг асуудлын талаар дэлгэрэнгүй тусгасан буюу журмын шинжтэй заалтуудыг оруулсан бол Литва улс үйл ажиллагаа тус бүрд тусгай зөвшөөрөл олгох журмыг батлах эрх бүхий этгээдийг заасан байна./ Засгийн газар /

V БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДАА ҮЙЛДВЭРЛЭХ, ИМПОРТЛОХ, ЭКСПОРТЛОХ, ХУДАЛДАХ, ТҮҮГЭЭР ҮЙЛЧЛЭХ ЗӨВШӨӨРЛИЙГ НЭГ СУБЪЕКТ ДАВХАР ЭЗЭМШДЭГ ЭСЭХ, ЭЗЭМШДЭГ БОЛ ТҮҮНИЙ ХЯЗГААРЫН ТУХАЙ

5.1. Гадаад орнуудын туршлага – Харьцуулалт

Ихэнх орнуудад давхар эзэмшлийг хуулиар хориглосон зохицуулалт байхгүй боловч зарим төрлийн үйл ажиллагаанд төрийн монополь тогтоосон, эсвэл Холбооны улсын хувьд энэ төрлийн хязгаарлалт шууд бус байдлаар бий болж байна гэж үзэж болох юм. Согтууруулах ундаатай холбоотой тусгай зөвшөөрлийн тухай асуудлын хүрээнд судалсан орнууд энэхүү асуудлыг хэрхэн зохицуулж буй талаар авч үзвэл:

АНУ-ын хувьд Холбооноос импорт, экспорт, үйлдвэрлэлийн үндсэн зөвшөөрөл олгохдоо эдгээр үйл ажиллагааны давхар зөвшөөрлийн тухайд ямар нэг хязгаарлалт тавиагүй бөгөөд импортлогч, үйлдвэрлэгч нь нийлүүлэлтийн үйл ажиллагаа буюу муж улсуудад өөрийн бүтээгдэхүүнийг худалдах үйл ажиллагаа явуулах бол тусгай бүртгэлд хамруулахаар заасан нь бөөний худалдааны үйл ажиллагааг давхар явуулахыг зөвшөөрсөн шинжтэй боловч бөөний худалдаанд хэрэгжүүлэх зохицуулалтын тухайд муж улс тус бүрд ялгаатай байдаг нь ийнхүү шууд дүгнэлт хийх боломжгүй болгож байна. Тухайлбал, АНУ-ын 18 муж улс согтууруулах ундааны бөөний худалдаанд төрийн монополь тогтоосон байдаг[79] тул эдгээр муж улсуудад импортлогч, үйлдвэрлэгч бөөний худалдаа эрхлэх боломжгүй болж байгаа юм.

Ерөнхийдөө АНУ-ыг нийлүүлэгч /импортлогч, үйлдвэрлэгч, бөөний худалдаанд нийлүүлэгч/, бөөний худалдаа /зарим муж улс тусгай зөвшөөрөл олгодог бол 18 муж төрөөс монополь тогтоосон/, жижиглэнгийн худалдаа гэсэн 3 бүтцийг хадгалахыг зорьдог, муж улс, Холбооны зохицуулалт нь энэхүү зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байдаг гэж үздэг[80] бөгөөд энэ нь согтууруулах ундаанд холбогдох үйл ажиллагаанд тавих шаардлагыг хэрэгжүүлэх, үнийг өсгөх, архины олдцыг бууруулах ач холбогдолтой юм.

Австрали Улс энэ талаар аливаа хязгаарлалт хэрэгжүүлэх талаар тусгаагүй. Тухайлбал, Өмнөд Австралийн 1997 оны “Согтууруулах ундааны тухай хууль” -ийн 48 дугаар зүйлд зааснаар нэг этгээд хоёр ба түүнээс олон тусгай зөвшөөрлийг эзэмших боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг нэг субъект давхар эзэмшиж болохоор байна. Ингэхдээ зөвхөн өөрийн үйлдвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан борлуулахаар тусгажээ[81].

Япон Улсын Архины татварын тухай хуульд зааснаар архи согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрөл, архи согтууруулах ундаа худалдах тусгай

[79] http://www.ttb.gov/wine/state-ABC.shtml#Alabama

[80] http://media.wix.com/ugd/39c6b9_3cbe2de539833f7653befaeded0c059b.pdf

[81] Liquor licensing act 1997.

зөвшөөрөл олгохоор хуульчилсан байна. Архи согтууруулах ундаа худалдах тусгай зөвшөөрөл нь дотроо бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл болон жижиглэн худалдаалах зөвшөөрөл гэж ялгадаг[82].

Бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл нь дотроо[83]: (Энэ зөвшөөрөл нь согтууруулах ундаа их хэмжээгээр худалдаалах бизнес эрхлэгч болон согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгч нарт зориулсан тусгай зөвшөөрөл)

- Архины татварын тухай хуульд заасан бүх төрлийн бүтээгдэхүүнийг бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл;
- Пиво бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл;
- Европоос гаралтай согтууруулах ундааг бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл (виноны төрөл, вискиний төрөл, цагаан архины төрлүүд, люкьёрын төрөл зэрэг хамаарна);
- Экспортын болон импортын согтууруулах ундааг бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл;
- Тусгай төрлийн согтууруулах ундааг бөөнөөр худалдаалах зөвшөөрөл (Согтууруулах ундааны бизнес эрхлэгчдийн тусгай шаардлагын үүднээс олгодог зөвшөөрөл) гэж ялгамжтайгаар олгодог байна.

Жижиглэн худалдаалах тусгай зөвшөөрөл нь дотроо[84]: (Энэ зөвшөөрөл нь согтууруулах ундааг дэлгүүр, ресторан зэрэг жижиглэн худалдаалагчдад зориулсан зөвшөөрөл)

- Архины татварын тухай хуульд заасан бүх төрлийн бүтээгдэхүүнийг жижиглэн худалдаалах зөвшөөрөл;
- Хэрэглэгчдэд каталог, телевиз, вебсайт зэргийг ашиглан жижиглэнгээр худалдаалах зөвшөөрөл;
- Тусгай төрлийн согтууруулах ундааг жижиглэнгээр худалдаалах зөвшөөрөл (Хэрэглэгчдийн тусгай шаардлагын дагуу жижиглэн худалдаалах зөвшөөрөл).

Япон улсын хувьд импортлох болон экспортлох, худалдаалах, үйлдвэрлэх, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг нэг этгээд эзэмшиж болохоор байна. Үүнд ямар нэгэн хуулийн хязгаарлалт тавиагүй бөгөөд зөвшөөрлийг төрөлжүүлж өгснөөр энэ нь өөрөө нэгэн төрлийн хязгаарлах бодлого байж болох талтай.

Үүнээс гадна Архины татварын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “худалдан борлуулах зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь журмаар тогтоосон процессын дагуу худалдан борлуулах цэг бүрд согтууруулах ундаа худалдах зөвшөөрлийг харьяа дүүргийн татварын албаны даргаас авах шаардлагатай. Гэхдээ архи, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх зөвшөөрөлтэй этгээд үйлдвэрийн нэрийн дэлгүүр, зөвхөн өөрийн үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнээр үйлчлэх цэг зэрэгт худалдан борлуулах тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй” гэж хуульчилсан.

Литва Улсын хувьд согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох зөвшөөрөл бүхий этгээд тусгай зөвшөөрөлд заасан бүтээгдэхүүний бөөний худалдааг шууд явуулах эрхтэй байна. Гэвч энэ нь жижиглэн худалдааны тухайд хамаарахгүй болно.

---

82 http://www.nta.go.jp/shiraberu/senmonjoho/sake/qa/03/14.htm

83 http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%85%92%E9%A1%9E%E8%B2%A9%E5%A3%B2%E6%A5%AD%E5%85%8D%E8%A8%B1

84 http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%85%92%E9%A1%9E%E8%B2%A9%E5%A3%B2%E6%A5%AD%E5%85%8D%E8%A8%B

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

5.2. Дүгнэлт

- Судалсан орнуудад энэ төрлийн хязгаарлалтыг хуульчлан тогтоохоос зайлс хийх, давхар эзэмшлийг хуулийн хүрээнд зөвшөөрөх хандлагатай байгаа боловч шууд бус байдлаар үүнийг хэрэгжүүлэх, түүнийг орлох өөр төрлийн хяналтын зохицуулалтыг бий болгох зэргээр энэ асуудалд тодорхой хэмжээнд хязгаарлалт бий болгосон байна гэсэн дүгнэлтэд судалгааны дүнд хүрлээ.

- Тухайлбал, Япон улсын хувьд импортлох болон экспортлох, худалдаалах, үйлдвэрлэх, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг нэг этгээд эзэмшиж болохоор заасан ба ямар нэгэн хуулийн хязгаарлалт тавиагүй боловч худалдаа, үйлчилгээний зөвшөөрлийг дотор нь нарийвчлан төрөлжүүлснээр нэгэн төрлийн хязгаарлах бодлого байж болох талтай; Өмнөд Австралийн 1997 оны “Согтууруулах ундааны тухай хууль” - ийн 48 дугаар зүйлд зааснаар нэг этгээд хоёр ба түүнээс олон тусгай зөвшөөрлийг эзэмших боломжтой, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх зөвшөөрлийг нэг субъект давхар эзэмшиж болох боловч зөвхөн өөрийн үйлдвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан борлуулахаар тусгасан; Литва улс согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох зөвшөөрөл бүхий этгээд тусгай зөвшөөрөлд заасан бүтээгдэхүүний бөөний худалдааг шууд явуулах эрхтэй боловч энэ нь жижиглэн худалдааны тухайд хамаарахгүй гэж заасан бол АНУ нь Холбооны ба мужийн давхар зохицуулалтын системтэй, зарим муж улс бөөний худалдаанд төрийн монополь тогтоосон, бусад төрлийн тусгай зөвшөөрөлд нэмэлт шаардлагуудыг хэрэгжүүлдэг зэрэг шалтгаануудын улмаас согтууруулах ундааны зах зээлд нийлүүлэгч, бөөний худалдаа, жижиглэнгийн худалдаа гэсэн 3 бүтэц / эдгээр бүтцийг ийнхүү салангид хэвээр хадгалах нь үйл ажиллагаа тус бүрд нарийн шаардлагыг хэрэгжүүлэх, согтууруулах ундааны үнийг бууруулахгүй байх ач холбогдолтой / - ийг дам байдлаар хэрэгжүүлж байна гэж үзэж болох тул ийм дүгнэлтэд хүрлээ.

VI БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДАА ҮЙЛДВЭРЛЭХ, ХУДАЛДАХ, ТҮҮГЭЭР ҮЙЛЧЛЭХ, ТҮҮНИЙГ ИМПОРТЛОХ, ЭКСПОРТЛОХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ЭРХЛЭХ АЖ АХУЙ НЭГЖИЙН ТООГ ХЯЗГААРЛАДАГ ЭСЭХ, ХЯЗГААРЛАЖ БАЙГАА УЛСАД ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЭРХЛЭХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ТООГ ЯМАР ҮНДЭСЛЭЛИЙГ ХАРГАЛЗАЖ, ХЭРХЭН ТОГТООДОГ БОЛОХ ТУХАЙ

Тухайлбал:

- **Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах, импортлох, экспортлох зөвшөөрлийн тоог 21-ээс дээш насны хүн амын тоо, согтууруулах ундааны хэмжээ, хэрэглээнээс хамаарч ямар шалгуур үзүүлэлтээр, хэрхэн тогтоодог болох;**

- **Согтууруулах ундаагаар үйлчлэх зөвшөөрлийн тоог хязгаарладаг бол ресторан, бар, караоке, кафе, хоолны газар, зочид буудал зэрэг үйлчилгээний газар тус бүрд ямар шалгууруар, хэрхэн тогтоодог талаар авч үзье.**

Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, худалдах, түүгээр үйлчлэх, түүнийг импортлох, экспортлох үйл ажиллагааг эрхлэх аж ахуй нэгжийн тоог хязгаарлах тухай асуудлыг авч үзэхэд эдгээр асуудлыг салган, нарийвчлан судлах шаардлагатай юм. Учир нь согтууруулах ундаа худалдах цэг, үйлчлэх газрын тоог хууль, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хязгаарлах, тоон шалгуур тогтоох боломжтой боловч, тухайлбал, согтууруулах ундааны импортын тоон хязгаарлалтын тухай асуудал нь олон улсын худалдааны эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ, ТХЕХ, ТҮХЕХ-ээр тогтоосон олон улсын эрх зүйн үүрэгтэй холбогдох онцлог асуудал юм.

Импортын бүтээгдэхүүнд гаалийн өндөр татвар оногдуулах[85], импортыг хязгаарлах[86] нь бусад улс орнуудын зүгээс олон улсын худалдааны хэлэлцээрийг зөрчиж байна гэсэн шаардлагатай тулгардаг тул зохимжгүй хувилбар юм. Харин үүний оронд бусад төрлийн зах зээлд үйлчлэх хориг хязгаарыг ашиглах боломжтой байдаг.[87]

Үүнээс гадна ТҮХЕХ-ийн дагуу үйлчилгээ үзүүлэгчдийн тоонд хязгаарлалт тавих боломжгүй байдаг.[88]

6.1. Гадаад орнуудын туршлага – Харьцуулалт

Ерөнхийдөө согтууруулах ундаа нь нэгэн төрлийн барааны нэр төрөл болохын хувьд ТХЕХ-ийн зохицуулалтын хүрээнд хамаарах боловч согтууруулах ундаанд төрөөс баримтлах бодлого нь[89] ихэвчлэн ТҮХЕХ-ийн зохицуулалтын ерөнхий хүрээнд хамаардаг байна.

Хэдий тийм боловч зарим орон, тухайлбал, Литва улс согтууруулах ундаа импортлох үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийн тоонд хязгаарлалт тавьсан байдаг бөгөөд "жилд олгох согтууруулах ундаа импортлох үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тоог тухайн жилийн согтууруулах ундааны хэрэглээ, түүний эрүүл мэнд, эдийн засагт үзүүлсэн сөрөг үр дагаврыг харгалзан засгийн газраас тогтооно, ингэхдээ 10-аас хэтрүүлэхгүй байна"[90] гэж заасан байна.

Харин согтууруулах ундаагаар үйлчлэх, борлуулах цэгийн тухайд тухайн газар нутагт оршин суугаа хүн амын тооноос хамаарч тодорхой тооны хүн ам тутамд ногдох үйлчилгээ ба худалдааны цэгийн тоонд хязгаарлалт тогтоож болох бөгөөд тус хязгаарлалтыг ихэвчлэн орон нутгийн эрх бүхий байгууллага, хотын засаг захиргааны зүгээс тогтоодог бөгөөд үүнийг тусгай зөвшөөрлийн тоог хязгаарлах замаар хэрэгжүүлэх боломжтой болдог. Тухайлбал, Исланд, Итали, Люксенбург, Польш, Испани гэсэн орнуудад борлуулалтын цэгийн тоог хязгаарлах бодлогын хэрэгслийг ашигладаг байна.

Ийнхүү худалдаалах цэгийн тоог хязгаарлах арга хэрэгсэл улс орнуудад нийтлэг байдлаар ашиглагдаж байгаа боловч үйлчлэх цэгийн тухайд зарим улсад согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрөл авахыг шаарддаггүй тул үйлчлэх цэгийн тоонд хязгаарлалт тавих зохицуулалт харьцангуй хязгаарлагдмал байдлаар ашиглагдаж байна гэж үзэж болох юм. Тухайлбал, Австри, Чех, Испани, Словак, Словени гэсэн орнуудад үүнийг шаарддаггүй байна.[91]

Худалдаалах цэгийн тооны хязгаарлалтыг тогтоохдоо ихэнх орон тухайн газар нутаг дахь хүн амын тоонд үндэслэн тогтоож байгаа бол зарим орон газар нутгийн хэмжээнд үндэслэн тогтоодог бөгөөд нийтлэг байдлаар хот ба хөдөө орон нутгийн

[85] Жишээ нь 1983 онд ИБ-ы дарс болон шар айрагт оногдуулж байсан өндөр хэмжээний татварыг Европын Эдийн Засгийн Хорооны Хэлэлцээрийг зөрчин үндэсний бүтээгдэхүүнд давуу байдал олгож байна гэсэн үндэслэлээр буруушаж байжээ. Мөн 1999 онд ЕХ-оос БНСУ-ын цагаан архинд оногдуулж буй татвар нь үндэсний бүтээгдэхүүн болох "сөжү"-д давуу байдал олгож байгаа нь ТХЕХ-ийг зөрчиж байна гэсэн шаардлагыг тавьсаны улмаас сөжү болон вискинд оногдуулах татварыг ижилсгэжээ.

[86] Тайланд Улс нь дотоодод үйлдвэрлэдэг тамхинаас илүү хортой түүхий эд ашиглаж байна гэсэн үндэслэлээр импортын тамхийг хориглосон бөгөөд АНУ болон ЕХ-ы зүгээс ТХЕХ-ийг зөрчиж байна гэж үзэн импортын хоригийг арилгах, мөн татварын хэмжээг буруушулахыг шаардсан байна.

[87] Өмнөх жишээнд дурдсанчлан Тайланд Улс АНУ болон ЕХ-ы зүгээс эсэргүүцэлтэй тулгарсан тул импортын хоригийг арилгаж харин оронд нь баглаа боодол, зар сурталчилгаанд олон төрлийн хязгаарлалтыг тавьж, дотоодын зах зээлд монополь тогтоосон байна.

[88] Гэвч улс бүр нэгдэн орохдоо ялгаатай байдлаар үүрэг, амлалт авдгаас гадна ТҮХЕХ-ийн заалтуудыг зөрчиж болох нөхцөлүүдийг мөн заасан байдаг ба үүнд эрүүл мэндийн асуудал хамаарна.

[89] Согтууруулах ундааны үйлчилгээ, жижиглэн ба бөөний худалдаа, зар сурталчилгаа гэх мэт олон асуудал холбогдоно.

[90] Литва улсын "Согтууруулах ундааны хяналтын тухай" хуулийн 17 дугаар зүйл.

[91] www.slp.wa.gov.au

хувьд ялгаатай тогтоодог байна. Тухайлбал, Исландад 1 км квадратад 1-ээс 5 цэг байхыг зөвшөөрдөг бол Францад ойролцоогоор 450 хүн тутамд 1 цэг байхыг зөвшөөрдөг бөгөөд том хотуудад энэ тоо нь 3000 хүн ам тутамд болж өсдөг байна.

Мөн Франц, Исланд, Испани, Швед, Их Британи зөвхөн спиртний өндөр агууламжтай согтууруулах ундаа буюу цагаан архи худалдах, түүгээр үйлчлэх цэгийн тоонд хязгаарлалт тогтоодог бол Финлянд шар айрагт[92], Беларусьт дарс ба шар айрагт, Ирланд, Люксенбург, Польш улсад архи болон дарсанд гэх мэт онцлог байдлаар хязгаарлалт тогтоосон орнууд ч байна.[93]

Харин АНУ-ын хувьд хүн амын тооноос гадна тухайн газар нутаг дахь гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо, үйлчилгээний цэгийн ойролцоох замын хөдөлгөөний байдал зэрэг шалгуур үзүүлэлтүүдийг харгалзан үздэг байна.

Тухайлбал, Хойд Каролин мужийн хувьд тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо дараах үзүүлэлтүүдийг харгалзан үздэг байна. Үүнд:

- Тус газар нутаг дахь ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг нэгжүүдийн тоо;
- Замын хөдөлгөөний байдал;
- Ойролцоо орших байгууллагууд ямар төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг болох;
- Сүм болон сургуулиас 50 алхмын зайд оршдог эсэх;
- Бүсчлэх хууль;
- Тухайн газар нутагт гарч байсан гэмт хэрэг, зөрчлийн байдал зэргийг харгалзан үздэг байна.

Мөн тус мужийн хувьд шөнийн клубийн тухайд 500 алхмын зайд өөр клуб байвал зөвшөөрөл олгогддоггүй нь онцлог юм.

Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, экспортлох үйл ажиллагаа эрхлэх аж ахуй нэгжийн тоонд хуульчлан хязгаар тогтоосон зохицуулалт судлагдсан орнуудын хүрээнд / АНУ, Австрали болон Их Британи, Испани, Франц зэрэг Европын орнууд / олдоогүй бөгөөд энэ нь тус орнуудын согтууруулах ундааны экспорт, ялангуяа дарсны экспортын орлого өндөр байдагтай холбоотой байж болзошгүй.

6.2. Дүгнэлт

- Согтууруулах ундаа импортлох үйл ажиллагаа нь олон улсын эрх зүйн хүрээнд, үйлдвэрлэх, экспортлох үйл ажиллагаа нь тухайн орны эдийн засаг, гадаад худалдааны ашиг сонирхлын хүрээнд холбогдох асуудал тул ихэнх орнууд /АНУ, Австрали / аливаа тоон хязгаарлалт тавихаас татгалзаж байгаа[94] бол согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх аж ахуй нэгжийн тоонд тодорхой шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан, тусгай зөвшөөрөл олгох замаар хязгаарлалт тавих зохицуулалт нийтлэг байна.

- Импортын үйлчилгээ үзүүлэх аж ахуйн нэгжийн тоонд хязгаарлалт тогтоох асуудал нь ТҮХЕХ-ийн хүрээгээр зохицуулагдах шинж чанарыг агуулдаг бөгөөд энэ төрлийн хориг, хязгаар нь олон улсын зүгээс, ялангуяа худалдаа эрхлэгч орнуудын

[92] Энэ нь 8 дугаар асуултын хүрээнд авч үзсэнчлэн согтууруулах ундааг хэрэглэх соёлтой холбоотой байж болзошгүй бөгөөд Европын орнуудын хувьд дарсны өндөр хэрэглээтэй орон олон байдаг бол зарим орон шар айргийг хэтрүүлэн хэрэглэх хандлагатай байдаг талаар тус хэсэгт дэлгэрүүлэн тайлбарласан болно.

[93] www.slp.wa.gov.au

[94] Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд төрийн монополь тогтоосон орнуудын хувьд зөвхөн төрийн өмчит аж ахуй нэгж л согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх эрхтэй байна. /Тухайлбал, Литва улсын хувьд 22%-аас дээш агууламжтай согтууруулах ундааг зөвхөн төрийн өмчит аж ахуй нэгж үйлдвэрлэх эрхтэй байдаг./

ХУУЛЬ ЗҮЙН ИНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

зүгээс эсэргүүцэлтэй тулгардаг тул улс АНУ, Австрали зэрэг орнууд хязгаарлалт тавихаас татгалзаж байхад тухайн жилд олгох импортын тусгай зөвшөөрлийн тоог архины хэрэглээ, түүний эрүүл мэнд, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг үр дагавар зэргийг харгалзан засгийн газраас тогтоодог орон ч байна /Литва улс /.

- Согтууруулах ундаа худалдах болон түүгээр үйлчлэх цэгийн тухайд тоон хязгаарлалтыг олон оронд / АНУ, Франц, Исланд, Хятад гэх мэт / хэрэгжүүлдэг бөгөөд тодорхой тооны хүн ам, газар нутгийн хэмжээнд ногдох үйлчилгээ, худалдааны цэгийн тоо, шалгуур үзүүлэлт, ногдох хүн амын тоо зэргийг тогтоох эрхийг орон нутаг, хотын засаг захиргааны байгууллагад олгох зохицуулалт нийтлэг байна.

- Худалдаалах болон үйлчлэх цэгийн тоог хүн амын тоо / АНУ, Хятад, Франц /, эсвэл газар нутгийн хэмжээнд / Исланд / үндэслэн хот болон орон нутагт ялгаатай байдлаар тогтоож байгаа бөгөөд судлагдсан орнуудад согтууруулах ундаа хэрэглэх насанд хүрсэн хүн амын тоонд үндэслэн тогтоох зохицуулалт байхгүй байна.

- Согтууруулах ундаагаар үйлчлэх зөвшөөрлийн тоог хязгаарлахдаа ресторан, бар, караоке, кафе, хоолны газар, зочид буудал зэрэг үйлчилгээний газар тус бүрд шалгуур тогтоох тухайд тухайн үйлчилгээний газрын үйлчлэх эрх бүхий согтууруулах ундааны төрлийг харгалзах зохицуулалт Европын орнуудад хэрэгжиж байгаа бөгөөд зарим орон /Франц, Исланд, Испани, Швед, Их Британи / зөвхөн спиртний өндөр агууламжтай согтууруулах ундаа буюу цагаан архиар үйлчлэх эрх бүхий үйлчилгээний цэгүүдийн тоог хязгаарладаг бол зарим орон /Ирланд, Люксенбург, Польш / дарс ба архиар үйлчлэх эрх бүхий цэгүүдэд хязгаарлах зэргээр үйлчлэх эрх бүхий согтууруулах ундааны төрлөөс хамааран хязгаарлах цэгийн төрлийг тогтоох шалгуурын зарчим үйлчилж байна.

- Мөн тухайн газар нутаг дахь гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо, үйлчилгээний цэгийн орчны замын хөдөлгөөний байдал зэрэг шалгуур үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэх зохицуулалт АНУ-ын мужуудад хэрэгждэг байна /Хойд Каролин /.

- Судлагдсан орнуудад / АНУ, Австрали, Их Британи, Испани, Франц, Литва зэрэг Европын орнууд/ согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, экспортлох үйл ажиллагаа эрхлэх аж ахуй нэгжийн тоонд хуульчлан хязгаар тогтоосон зохицуулалт бий болоогүй байна.[95]

VII БҮЛЭГ. СОГТУУРУУЛАХ УНДАА ХЭРЭГЛЭХИЙГ ХОРИГЛОСОН ЭТГЭЭД, ХОРИГЛОСОН ГАЗРЫН ТАЛААР

7.1. Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон этгээд

Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон этгээд, хориглох газрыг тогтоож, хууль тогтоомжид тусгах зохицуулалт улс бүрд хэрэгждэг.

Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон этгээдийн тухайд дараах зохицуулалт тусгагдсан байна. Үүнд:

1) Согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарт хүрээгүй этгээд

Согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарыг АНУ, Чилид 21, Япон улсад 20, Европын орнуудын ихэнх нь 19, 18 гэх мэт янз бүр тогтоодог бөгөөд хэрэглэх насны доод хязгаарыг хуульчлан заахдаа дараах байдлаар ялгаатай зохицуулалт бий болгосон байна. Үүнд:

1. Тусгай хуулиар зохицуулсан. Жишээ нь: Япон улс “Насанд хүрээгүй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох тухай” хуулиар зохицуулдаг.

[95] Эдгээр орнуудад согтууруулах ундааны экспорт, ялангуяа дарсны экспортын орлого өндөр байдагтай холбоотой байж болзошгүй.

2. Согтууруулах ундааны тухай хууль болон холбогдох хуульд тусгасан. Тухайлбал, Австралийн ихэнх муж Согтууруулах ундааны хяналтын тухай хууль, Норвеги улс Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хуульд тус тус тусгасан байдаг.

3. Худалдах, үйлчлэх үйл ажиллагааны журмын хүрээнд тусгасан. Жишээ нь: Хятад улс Согтууруулах ундааны жижиглэн худалдаа эрхлэх тухай журамд тусгасан байдаг.

Ийнхүү согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарыг заахдаа зарим улс, тухайлбал, Япон улс насанд хүрээгүй этгээдэд худалдах, үйлчлэх, хэрэглэхийг хориглосон заалт оруулсан бол АНУ, Австрали болон Европын ихэнх орнууд тодорхой насны тоо заах байдлаар тусгажээ.

Үүнээс гадна ихэнх орон насны доод хязгаарыг заахдаа хэрэглэх болон худалдаалахыг хориглох буюу хоёр талд үүрэг болгох зарчмыг баримталдаг бол зарим орон зөвхөн худалдаалахыг хориглосон заалт оруулсан байдаг. /Грек, Индонез /

Мөн Европын орнуудад согтууруулах ундааны төрөл бүрд ялгаатай байдлаар насны доод хязгаарыг тогтоосон зохицуулалт нийтлэг байна. Үүнд: Тухайлбал, Норвеги улс согтууруулах ундаа хэрэглэхийг зөвшөөрөх насны доод хязгаарыг 22-оос дээш хувийн агууламжтай согтууруулах ундааны хувьд 20, дарс ба шар айрагны хувьд 18[96]-наас гэж ялгаатай тогтоосон бол Австри улс спиртийн өндөр агууламжтай бүтээгдэхүүн буюу цагаан архины тухайд 18, дарс болон шар айрагны тухайд 16 нас байхаар ялгаатай тогтоосон байна.

Түүнчлэн насанд хүрээгүй этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэж болох зарим төрлийн нөхцөлүүдийг нарийвчлан заасан онцлог зохицуулалт ч байна. Тухайлбал, Их Британи улс 5 наснаас дээш бол гэрийн нөхцөлд эцэг эхийн зөвшөөрлөөр хэрэглэж болох тухай заасан байна.

Насанд хүрээгүй этгээдийг хэрхэн таних талаар бэрхшээлтэй асуудлууд тулгардаг бөгөөд түүнийг шийдвэрлэх зохицуулалтыг тодорхой хэмжээнд бий болгох оролдлого улс орнуудад хийгдсээр байна. Тухайлбал, АНУ-ын Айова муж улсад үйлчлүүлэгчдийн үнэмлэхийг шалгах, ингэхдээ 30- аас доош настай байж болзошгүй үйлчлүүлэгчийг шалгах[97] зохицуулалтыг тусгасан байна. Мөн тус муж улсад үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуй нэгж энэ талаар менежер болон үйлчлэгч нарт туслах сургалт явуулахыг шаарддаг байна.

2) Донтсон буюу согтуурсан этгээд

Согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэх, архидан согтуурах явдлаас сэргийлэхэд согтуурсан этгээдэд үйлчлэхээс татгалзах явдал чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Донтсон, архидан согтуурсан этгээдэд худалдаалахыг АНУ, Норвеги улсад[98] хуулиар хориглосон байдаг бол Европын орнуудад үйлдвэрлэгчдийн холбооны зүгээс сайн дурын дүрэм, журмыг бий болгосон байдаг.[99] Мөн тодорхой нэг

[96] Норвеги улсын “Согтууруулах ундааны худалдааны тухай” хуулийн 8.8 дугаар заалт.

[97] АНУ-ын Айова муж улсын хувьд Iowa Code chapter 235.20-д заасны дагуу “хэрэв тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон түүний ажилтан үйлчлүүлэгчийг насанд хүрээгүй гэж итгэж байгаа буюу тэгэж итгэх шалтгаан байгаа бол үйлчлүүлэгчийн насыг илтгэх бичиг баримтыг шаардах ёстой”.

[98] Норвеги улсын “Согтууруулах ундааны худалдааны тухай” хуулийн 8.10 дугаар зүйлд “согтууруулах ундаа, мансууруулах бодист илт согтсон болон мансуурсан этгээдэд согтууруулах ундаагаар үйлчлэх, зарахыг хориглоно” гэж заасан байдаг.

[99] Эдгээр орнуудад үйлдвэрлэгчдийн холбоо нь санал зөвлөмж, сайн дураар хэрэгжүүлэх дүрэм зэрэгтээ энэ талаар тусгадаг байна. Дам ишлэв.

рестораны сүлжээ ийм шийдвэрийг гаргаж болох юм.

Ийнхүү зохицуулалтын хэлбэрийн хувьд ялгаатай байдлаар ихэнх орон донтсон, согтуурсан этгээдэд архи, согтууруулах ундаа худалдаалахыг хориглодог. Иймд АНУ-ын зарим мужид согтуу этгээдэд хууль бусаар согтууруулах ундаа зарсны улмаас тухайн согтуу этгээд хэн нэгэн этгээдэд хор хохирол учруулсан бол хохирсон этгээд хууль бусаар архи зарсан аж ахуй нэгжийн эсрэг шүүхэд гомдол гаргах тухай хуульд заасан байдаг.[100] Энд үйлчлэгч байгууллага нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага, үүргээ ухамсарлах асуудал чухал ач холбогдолтой. Мөн зарим орон оногдуулах шийтгэлийг тодорхой заасан зохицуулалтыг бий болгосон байна.[101]

3) Бусад

Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг зөвшөөрсөн насанд хүрээгүй этгээд, донтсон ба согтуурсан этгээдээс гадна жирэмсэн эмэгтэй[102], ажил үүргээ гүйцэтгэж буй этгээд[103], замын хөдөлгөөнд оролцож буй этгээдийг мөн согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох бөгөөд судлагдсан улсуудын хувьд эдгээрийг согтууруулах ундааны тухай тусгайлан зохицуулсан хуулиар бус тухайн этгээд, түүний үйл ажиллагаанд хамаарах эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хориглосон заалтыг бий болгосон байна. Тухайлбал Шинэ Зеландад жолоо барьж этгээд согтууруулах ундаа хэрэглэхийг бусад холбогдох хуулийн[104] дагуу хориглосон байдаг байна.

7.2. Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон газар

1) Нийтлэг зохицуулалт: Хэрэглэхийг хориглосон газар

Улс орнууд согтууруулах ундаа хэрэглэх газруудыг хуульчлан болон холбогдох хууль тогтоомж, журмын дагуу заасан байх бөгөөд хуульд тодорхой газруудыг нэрлэн заах[105], эсвэл хориглох газрыг тогтоох эрх бүхий субъектийг нэрлэн заах замаар зохицуулалтыг бий болгосон байна. Нийтлэг байдлаар олон нийтийн газар /Австралийн зарим муж, Норвеги, Литва улс / болон орон нутгийн эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон газруудад /АНУ, Австралийн зарим муж / согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглодог байна. Мөн хуулиар хориглосон заалт байхгүй боловч журам батлан хэрэгжүүлэх тохиолдол ч байна / Нидерланд улс /.

Тухайлбал, Литва улс 1998 оны Согтууруулах ундааны хяналтын тухай хуульд 2009 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр боловсрол, эмнэлгийн байгууллагад

[100] Тухайлбал, АНУ-ын Айова муж улсын хувьд Iowa Code chapter 235.21-д "тус муж улсын газар нутаг дээр согтуу этгээдийн бууртай үйлдлийн улмаас бие мах бодь болон эд хөрөнгийн хохирол амссан хэн боловч тухайн этгээдийг хэт согтуурахад хүргэсэн буюу согтууруулах ундааг хууль бусаар /согтуурсан этгээдэд үйлчилсэн/ зарсан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эсрэг гомдол гаргах эрхтэй.

[101] Тухайлбал, Австрали "Согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрөл олгох тухай" хуулийн 108-р зүйлд "согтууруулах ундааг согтуурсан ба мансуурсан этгээдэд зарахыг хориглох согтууруулах ундааг согтуурсан этгээдэд зарсан нь тогтоогдсон нөхцөлд зөвшөөрөл эзэмшигчийг:
(А) анх удаа зөрчил гаргасан бол 20 000,
(В) давтан гаргасан бол 40 000 долларааар торгоно гэж заасан байдаг.

[102] Тухайлбал, 2006 оны ЕХ-ы Согтууруулах ундааны талаар баримтлах стратеги хөтөлбөрт төрөөгүй хүүхдийг хамгаалах асуудал багтсан байдаг.

[103] Согтууруулах ундаатай холбоотой хор хөнөөлөөс урьдчилан сэргийлэх, ажлын байранд үзүүлэх сөрөг нөлөөг арилгах зорилго 2006 оны ЕХ-ы Согтууруулах ундааны талаар баримтлах стратеги хөтөлбөрт мөн тусгагдсан байдаг.

[104] Land Transport Act 1998, Custom and Excise Act 1996

[105] Норвегийн улсын "Согтууруулах ундааны худалдаааны тухай" хуульд заасны дагуу дараах газруудад тусгай зөвшөөрөлгүйгээр согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглоно. Үүнд:
- Уулзалтын танхим болон бусад олон нийтийн газар;
- Нийтийн уулзалт, үдэшлэг, үзэсгэлэн, болон бусад төрлийн үйл ажиллагаа явагдаж буй газар;
- Гудамж, зах, зам, парк болон бусад олон нийтийн газар;
- Усан онгоц, агаарын хөлөг, галт тэрэг, автобус болон бусад төрлийн олон нийтийн тээврийн хэрэгсэл зэрэг болно.

хэрэглэхийг хориглосон. Тус нэмэлт өөрчлөлтөөр мөн 18 нас хүрээгүй этгээдэд согтууруулах ундаа худалдахгүй байхыг аж ахуй нэгжид үүрэг болгосон байна.

2) Онцлог зохицуулалт: Хуурай бүс

Хуурай бүс нь согтууруулах ундаа хэрэглэх, худалдах, үйлчлэхийг хориглосон тусгай газар нутаг бөгөөд АНУ, Австрали улсад хуурай бүс тогтоох аргыг ашиглаж байна. Ийнхүү хориглохдоо байнгын болон түр хугацааны хэлбэрээр хориглодог байна. Хуурай бүсийг цэцэрлэгт хүрээлэн, сургуулийн ойр орчимд, архидан согтуурал, хүчирхийлэл гарч болзошгүй газруудад тогтоодог байна.

Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон газрыг хуульчлан тогтоож хэрэгжүүлж буй улс орнуудын зохицуулалтыг авч үзвэл, тухайлбал, Австрали улс архидан согтуурахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор олон нийтийн газар согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглон, хуульчлан тогтоосон байдаг. [106] Орон нутгийн засаг захиргааны хууль[107]-д заасны дагуу согтууруулах ундааг хэрэглэхийг хязгаарласан газрууд[108] / Alcohol Free Zones (AFZs) ба хориглосон газруудыг[109] / Alcohol Prohibited Areas (APAs) / дараах байдлаар тогтоожээ.

	Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан газрууд	**Согтууруулах ундааг хэрэглэхийг хориглосон газрууд**
Тодорхойлолт ба онцлог шинжүүд	Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан газар / Alcohol Free Zones (AFZs) / гэдэг нь орон нутгийн зөвлөлөөс тодорхой хугацаанд / 4 жил хүртэл / согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон “хэсэг газар” байна. / Жишээ нь: гудамжны хэсэг, явган хүний зам, машины зогсоол / Дараах газруудад тогтоож болно. Үүнд: А) Олон нийтийн зам, түүний тодорхой хэсэг Б) Машин ихээр байрлуулдаг олон нийтийн газар	Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон газар / Alcohol Prohibited Areas (APAs) / гэдэг нь орон нутгийн зөвлөлөөс / хугацаагүй / согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон олон нийтийн газар, түүний тодорхой хэсэг байна. / Жишээ нь: цэцэрлэгт хүрээлэн, далайн эрэг, хүүхдийн тоглоомын талбай, спортын талбай / Дараах газруудад тогтоож болно. Үүнд: А) Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан болон хориглосон газруудын ойролцоо орших нээлттэй орон зай Б) Олон нийтийн амьдардаг газрын орчинд орших нээлттэй орон зай В) Согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан болон хориглосон газруудын ойролцоо орших нээлттэй орон зайгаас саадгүй нэвтрэх боломжтой газрууд Г) Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон бусад газрууд
Үйл ажиллагаа	➢ Хамгийн дээд талын хугацаа 4 жил / Дахин сунгах боломжтой /.	➢ Хугацааны хувьд аливаа хязгаарлалтгүй.

106 http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7236/1/Crime%20Prevention%20Practice%20Paper%202%20Alcohol%20Free%20Zones.pdf (Prepared by: Dave Yue Kim Chiu).

107 The Local Government Act 1993 (NSW).

108 Согтууруулах ундааны хязгаарласан газруудыг орон нутгийн захиргааны байгууллагаас тогтоох бөгөөд нийтийн эзэмшлийн зам, явган хүний зам, машины зогсоолууд хамаарна.

109 Бүх төрлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, далайн эрэг, согтууруулах ундааг хэрэглэхийг хориглохоор заасан бусад газрууд.

	➢ Зөвлөл согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан газрын тэмдэглэгээг үйлдэх ба тохиромжтой газар байрлуулна. ➢ Тухайн тэмдэглэгээн дээр согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хязгаарласан хугацаа / хэдэн жилээр тогтоосон талаар / ба бүсийн хамрах хүрээг тэмдэглэнэ.	➢ Зөвлөл нь хязгаарлалтын бүс нутгийн хүрээг тогтоож тэмдэглэгээ байрлуулна. ➢ Тухайн тэмдэглэгээн дээр согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон цаг хугацааг / тухайлбал, 24 цагийн турш, 07-19 цагийн хооронд гэх мэтчилэн ялгаатай тогтоодог / тэмдэглэнэ. Зарим тохиолдолд зөвхөн баяр ёслолын үеэр хориглосон байдаг/.

7.3. Дүгнэлт

Хориглосон этгээдийн тухайд:

- Согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарт хүрээгүй этгээд, донтсон болон согтуурсан этгээд, жирэмсэн эмэгтэй, жолоо барьж буй болон ажил үүргээ гүйцэтгэж байгаа этгээдийг согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглосон зохицуулалт нийтлэг байна.

- Согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарыг хуульчлан тусгахдаа тусгай хууль тогтоомж батлах /Япон /, согтууруулах ундааны тухай хууль болон холбогдох хуульд тусгах /АНУ, Австрали, Норвеги /, согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх үйл ажиллагаатай холбогдох журмын хүрээнд /Хятад / зохицуулах нийтлэг аргуудыг ашиглаж байгаа бөгөөд зарим орон насанд хүрээгүй этгээдэд худалдах, үйлчлэх, хэрэглэхийг хориглосон заалт оруулах байдлаар тусгасан бол ихэнх оронд тухайлан насны тоо заасан байна.

- Европын орнуудад согтууруулах ундаа хэрэглэхийг зөвшөөрөх насны доод хязгаарыг согтууруулах ундааны төрөл бүрд ялгаатай байдлаар тогтоох зохицуулалт нийтлэг байна /Норвеги, Австри /.

- Донтсон, архидан согтуурсан этгээдэд худалдаалахыг мөн зарим орон хуулиар хориглосон байна /АНУ, Норвеги /.

- Хориглох тухай заалтыг тусгахдаа зөвхөн худалдагч талд үүрэг болгох / Норвеги/, эсвэл худалдах, үйлчлэх ба хэрэглэхийг хориглох /АНУ/ байдлаар ялгаатай зохицуулалтыг бий болгосон байна.

- Согтууруулах ундаа хэрэглэх насны доод хязгаарт хүрээгүй этгээд ба донтсон болон согтуурсан этгээдээс бусад хориглох этгээдийн хувьд согтууруулах ундааны тухай хууль тогтоомжид тусгайлан тусгах бус тухайн этгээдийн тухай, түүний үйл ажиллагаанд хамаарах хууль тогтоомж, журам, дүрмээр хориглох замаар зохицуулалт бий болсон байна /Шинэ Зеланд /.

Хориглосон газрын тухайд:

- Нийтлэг байдлаар олон нийтийн газар согтууруулах ундаа хэрэглэхийг хориглох бөгөөд түүнийг хуульчлан тогтоохдоо зарим орон /Австралийн зарим муж, Норвеги, Литва улс / тухайлан заасан байхад зарим орон /АНУ, Австралийн зарим муж/ түүнийг тогтоох эрх бүхий субъектийг хуульчлан тусгасан байна. Хуулиар хориглосон заалт байхгүй орнуудын хувьд журмаар зохицуулж байна / Нидерланд улс/.

- Согтууруулах ундааг хориглох бүс буюу “хуурай бүс”-ийг эрх бүхий

субъектээс зарлаж хэрэгжүүлэх зохицуулалт АНУ, Австрали улсад хэрэгжиж байна /Цэцэрлэгт хүрээлэн, сургуулийн ойр орчимд архидан согтуурал, хүчирхийлэл гарч болзошгүй газруудад/.

VIII БҮЛЭГ. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛЭЭР СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ИЛ БОЛОН ДАЛД АЛИВАА ХЭЛБЭРИЙН ЗАР СУРТАЛЧИЛГАА ТҮГЭЭХИЙГ МӨН СОГТУУРУУЛАХ УНДААНЫ ДҮРСИЙГ ҮЗҮҮЛЭХГҮЙ БАЙХЫГ ХОРИГЛОДОГ ЭСЭХ, ТҮҮНИЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ

8.1. Ерөнхий ойлголт

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа нь хүмүүсийн зан үйл, согтууруулах ундааны хэрэглээнд нөлөөлдөг эсэх асуудал маргаантай байдгаас согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа болон хэрэглээний харилцан хамаарлыг судлах шаардлага урган гардаг. Нидерландын Радбоундын Их сургуулийн судалгааны багийн хийсэн судалгаагаар согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа ихээр үзсэн хүмүүс ердийн хэрэглээнээсээ 2 дахин их согтууруулах ундаа хэрэглэдэг гэсэн үр дүн гарсан бөгөөд энэ нь ялангуяа залуу хүмүүст илүүтэй ажиглагдсан байна[110].

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хуулиар хориглох нь залуу үеийнхнийг согтууруулах ундааны хор хөнөөлөөс хамгаалах хамгийн үр дүнтэй аргад тооцогддог. Энэ тухайд 2001 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдөр Европын Зөвлөлөөс зөвлөмж (Council Recommendation on the drinking of alcohol by young people, in particular children and adolescents) гаргасан байдаг. Зөвлөмжид гишүүн улс бүр согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн зүгээс хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд тусгайлан чиглэсэн согтууруулах ундаа үйлдвэрлэхгүй байх явдлыг хангахын тулд согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа, борлуулалт, жижиглэн худалдааны салбарт үр дүнтэй механизм бий болгохыг дэмжих нь зүйтэй гэж заасан[111]. Мөн согтууруулах ундаа нь хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд чиглээгүй, тийм үйл ажиллагааг дэмжээгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс дараах асуудалд онцгой анхаарал хандуулбал зохино гэж зөвлөмжид тусгасан байна. Үүнд:

- залуусын соёлтой холбоотой хэв маягийг ашиглах;
- компанит ажил, аяны үеэр хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд зар сурталчилгаа хийх;
- хүчирхийлэл, нийгмийн эсрэг бусад зан үйлтэй холбох;
- нийгмийн, бие мах бодийн, спортын амжилттай холбон илэрхийлэх;
- хүүхэд, өсвөр үеийнхнийг согтууруулах ундаа хэрэглэхийг дэмжих;
- хүүхэд, өсвөр үеийнхэн олноор оролцдог спортын, хөгжмийн болон бусад тусгай арга хэмжээний үеэр зар сурталчилгаа хийх, тийм арга хэмжээг ивээн тэтгэх[112].

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны зохицуулалтын хүрээнд ерөнхийдөө бүхэлд нь болон хэсэгчлэн хориглох гэсэн үндсэн хоёр загвар, төрөөс тогтоосон (хуульчлагдсан) болон салбарын бие даасан зохицуулалт гэсэн зохицуулалтын хоёр хэлбэрийн түвшинд Норвеги, Франц, Нидерланд улсуудын туршлагыг тухайлан судаллаа. Норвеги, Франц улсуудын зохицуулалт нь төрөөс тогтоосон зохицуулалтын хэлбэрт, Нидерланд улсын зохицуулалт нь салбарын өөрийн зохицуулалтын хэлбэрт тус тус хамаарна. Ингэхдээ олон улсын хэмжээнд судалгаагаар согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны талаар баримтлах бодлого

[110] Zanna Kanlic, Alcohol advertising in Sweden, UK, and EU-comparative study, 2010, 10 дахь тал.

[111] Зөвлөмжийн 2 дугаар хэсэг, 1 дүгээр зүйл.

[112] Мөн тэнд.

нь үр дүнтэй нь тогтоогдсон улс орнуудыг сонгон авсан болно. Үүнд Нидерландын Согтууруулах ундааны бодлогын хүрээлэн (The Dutch Institute for Alcohol Policy / STAP), Европын Комисс хамтран Европын 23 улсын хүрээнд явуулсан судалгаагаар Норвеги, Франц улсуудын согтууруулах ундааны эрх зүйн зохицуулалт хамгийн сайн жишээгээр шалгарсан байна. Тус судалгааны үр дүнд хуульчлагдсан зохицуулалт нь согтууруулах ундаа үйлдвэрлэдэг аж ахуйн нэгжүүдийн хэлэлцэж тогтоосон өөрийн зохицуулалтын дүрэм (self-regulatory code)-ээс илүү үр нөлөөтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. Норвеги улсын тухайд Европт хамгийн өргөн хүрээтэй согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглох (бүхэлд нь хориглох) бодлого баримталдаг бол Франц улсын хуулиар телевиз, кино театраар согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа гаргахыг, соёл, спортын арга хэмжээг дэмжихэд согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг ашиглахыг тус тус хориглодог бөгөөд зар сурталчилгаанд тавих хориг хязгаарлалт нь яг юуг үзүүлж болохыг заасан агуулгын шаардлагыг хангасан байна[113]. Гэсэн хэдий ч өөрийн зохицуулалт (self-regulation)-ыг төрөөс тогтоосон зохицуулалтаас илүү уян хатан, нарийвчилсан, тухайн тодорхой аж ахуй нэгжид илүү тохирсон, аж ахуйн нэгжүүд өөрсдөө тогтоосон дүрэм, журмаа төрөөс хуульчилсан хэм хэмжээнээс илүү үндэслэлтэй гэж үзэх магадлалтай байдгаас шалтгаалан илүү дагаж мөрдөх хандлагатай гэж үзэх нь бий[114]. Тиймээс энд мөн өөрийн зохицуулалт бүхий Нидерланд улсын туршлагыг авч үзлээ.

8.2. Норвегийн Вант Улс

Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хуулийн 9 дүгээр бүлэгт согтууруулах ундаатай холбоотой зар сурталчилгааг хориглох талаар заасан байна. Хуулийн зохицуулалт нь согтууруулах ундааг үйлдвэрлэхэд ашиглаж байгаа эд зүйлсийг сурталчлахыг хориглох, согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглох гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ. Согтууруулах ундааны зар сурталчилгаатай холбоотой асуудлыг Эрүүл мэнд, халамжийн яам хариуцна. Зар сурталчилгаатай холбоотой хуулийн хэрэгжилтэд тус яамны харьяа Эрүүл мэнд, нийгмийн асуудлын зөвлөл хяналт тавина[115]. Зар сурталчилгааг хориглосон хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд хоёр төрлийн шийтгэл оногдуулна. Эхнийх нь засвар оруулах, хоёр дахь нь торгох байна. Торгох нь нэг удаагийн, хуримтлагдсан өдөр тутмын гэсэн 2 төрөл байна[116].

Согтууруулах ундааг үйлдвэрлэхэд ашиглаж байгаа эд зүйлсийг сурталчлахыг хориглох

Яамны зөвшөөрөлгүйгээр сонин, сэтгүүл, дэлгүүрийн цонхонд болон өөр бусад эд анги, тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэл бүхий аргаар үйлдвэрлэл, хэрэглээ, изопропанолын зориулалтаар спирт үйлдвэрлэх, дахин нэрэх үйл явцыг зүй зохистой мэтээр харуулахыг хориглоно[117].

Хэрэглээний, изопропанолын зориулалтаар спиртийг хууль бусаар үйлдвэрлэх, дахин нэрэх асуудлыг ном болон бусад бичмэл материалаар дэмжих, хэвлэлээр болон өөр бусад аргаар сурталчлах, олон нийтийн дунд буюу нийгмийн томоохон хүрээлэл дунд ийм хууль бус үйл явцыг хөхүүлэн дэмжсэн заавар, зөвлөгөө өгөхийг хориглоно. Цаашлаад согтууруулах ундаа хийхэд тусгайлан зориулагдсан болон

---

113 *European Alcohol Policy Alliance, Norwegian and French advertising regulations the most effective (http://www.eurocare.org/media_centre/newsletter/2010/winter_edition_2010/new_research_and_publications/norwegian_and_french_advertising_regulations_the_most_effective_fase_project).*

114 Andersson, P and Baumberg, B (Institute for Alcohol Studies), Alcohol in Europe, 2006, p.284.

115 Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-3 дугаар зүйл.

116 Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-4 дүгээр зүйл.

117 Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-1 дүгээр зүйл.

нэмэгдэл байдлаар хэрэглэгдэх туслах бодисыг сурталчлахыг хориглоно. Энэ нь түүхий эдийн сурталчилгаа, согтууруулах ундаа хийх заавар, үйлдвэрлэхэд хэрэглэх багаж хэрэгсэл, бусад зүйлсэд мөн хамаарна[118].

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглох

Үндсэндээ согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглоно[119]. Согтууруулах ундаа гэдэгт 21-ээс дээш насны хүнд 2.50%, 21-ээс доош насны хүнд 0.70-2.50%-ийн согтоох бодисын агууламжтай ундааг ойлгоно[120]. Мөн 2.50 %-аас дээш согтоох бодис (alcohol) агуулсан согтууруулах ундаатай төстэй ижил хэлбэр маягтай буюу өвөрмөц тэмдэглэгээтэй бусад бүтээгдэхүүний зарыг хориглодог. Үүнээс гадна ийм бүтээгдэхүүн нь бусад бараа, үйлчилгээний зар сурталчилгаа байх ёсгүй[121]. Ийнхүү согтууруулах ундааны дүрсийг хориглоод зогсохгүй түүнтэй ижил төстэй хэлбэр маягтай бүтээгдэхүүний зарыг мөн хориглодог байна. Энэ асуудлын хүрээнд 2012 онд Норвегийн Эрүүл мэндийн Зөвлөл Aass шар айрагны үйлдвэрийг өөрийн цахим хаягт байгаа бүх хөөсөрдөг шар айрагны зураг, мэдээлэл, зөвлөмжийг арилгах тухай шийдвэр гаргасан тухай мэдээлэл байна[122].

8.3. Бүгд Найрамдах Франц Улс

Тамхидалт, согтууруулах ундааны талаарх асуудлыг хамтад нь 1991 онд батлагдсан Тамхидалт, архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль (“*loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative a la lutte contre le tabagisme et l’alcoolisme*”)-аар зохицуулдаг. Албан бусаар парламентад анх санаачилсан Эрүүл мэндийн сайд Клауде Эвиний нэрээр Loi Evin буюу Эвиний хууль хэмээн нэрлэдэг[123]. Тус хуулийн 2 бүлэгт согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны талаар зохицуулсан байна.

1991 оноос өмнө Францын зар сурталчилгааны талаарх хууль тогтоомж нь гадаадын бараа бүтээгдэхүүнийг ялгаварлан гадуурхах шинжтэй байсны улмаас Шотландын виски үйлдвэрлэгчид Францын Засгийн газрын эсрэг нэхэмжлэлийг Европын шүүхэд гаргаж байсан ба маргаан Шотландын талд ашигтайгаар шийдвэрлэгдэж байжээ[124]. Энэ мэт дутагдлыг нөхөх зорилгоор одоогийн хуулийг батлан гаргасан байна.

Хуулийн зохицуулалтыг дараах байдлаар хураангуйлан авч үзвэл:

1.2 хувиас дээш согтоох бодис агуулсан ундааг согтууруулах ундаа гэж үздэг бөгөөд согтууруулах ундааны зар сурталчилгаанд дараах хориг хязгаарлалт тавьдаг байна. Үүнд:

- залуу үеийнхэнд хандсан байж болохгүй;
- телевиз, кино театрт согтууруулах ундааны сурталчилгаа хийхгүй байх;
- соёл, спортын үйл ажиллагааг ивээн тэтгэхгүй, дэмжихгүй байх.

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа нь зөвхөн насан хүрэгчдэд зориулсан хэвлэл, мэдээллийн хөтөлбөр, радио долгион, дарсны үзэсгэлэн худалдаа, дарсны музей зэрэг тусгай арга хэмжээ, газарт хүлээн зөвшөөрөгддөг. Мөн зэрэглэл, үүсэл гарал, найрлага, үйлдвэрлэлийн арга, хэрэглээний хэв шинж зэрэг бүтээгдэхүүний

[118] Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-1 дүгээр зүйл.

[119] Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-2 дугаар зүйл.

[120] Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 1-3 дугаар зүйл.

[121] Согтууруулах ундааны худалдааны тухай хууль, 9-2 дугаар зүйл.

[122] http://www.eucam.info/eucam/home/news.html/1881/1610/norwegian-brewers-forbidden-to-show-beer-on-own-website (www.eucam.info is a official website of European centre for Monitoring Alcohol Marketing).

[123] http://www.eucam.info/eucam/home/loi-evin.html

[124] http://www.ias.org.uk/What-we-do/Publication-archive/The-Globe/Issue-2-2004-1-2004/The-Loi-Evin-a-French-exception.aspx. (IAS is an abbreviation of Institute of Alcohol Studies as international organization.).

чанартай холбоотой мэдээлэл, дүр зураг агуулсан, *“согтууруулах ундааг хэтрүүлэн хэрэглэх нь эрүүл мэндэд хортой (l’abus d’alcool est dangereux pour la santй)”* гэсэн эрүүл мэндийн сануулга бүхий тохиолдолд зөвшөөрөгдөнө[125]. Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны талаарх хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд 75 000 хүртэлх еврогоор торгоно. Энэ хэмжээг хууль бус үйл ажиллагаанаас олсон орлогын 50 хүртэлх хувиар торгох байдлаар нэмэгдүүлж болно. Өргөн нэвтрүүлгийн хувьд Лхагва гаригт 07:00-00:00 цаг хүртэл (энэ өдөр сургууль амардаг), бусад өдөр 17:00-00:00 цаг хүртэл согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа нэвтрүүлэхийг хориглодог[126].

8.4. Нидерландын Вант Улс

Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны талаар Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм (1990), Согтууруулах ундаанд тусгай зөвшөөрөл олгох болон согтууруулах ундааны нийлүүлэлтийн тухай (1964), Мэдээллийн хэрэгслийн тухай (2008) хуулиудаар тус тус зохицуулсан байна[127]. Гэхдээ Согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа нь үндсэндээ согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн өөрийн зохицуулалтын дүрмээр зохицуулагддаг. Дүрэм нь 1990 онд хүчин төгөлдөр болсон бөгөөд 2000, 2008 онуудад нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Тус баримт бичигт Европын Холбооны Дуу, дүрс бичлэгийн мэдээллийн хэрэгслийн үйлчилгээний тухай удирдамжийн заалтыг тусгажээ[128]. Тус дүрмийн зохицуулалтаас дурдвал:

- Согтууруулах ундаа гэдэгт Цельсийн 25 хэмд байгаа 0.5 хувийн согтоох бодис агуулсан ундааг ойлгоно[129];
- Согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа нь 25-аас доош насны этгээд согтууруулах ундааг хэрэглэж байгааг болон согтууруулах ундааны хэрэглээг сайшааж байгаа мэтээр харуулж болохгүй[130];
- Зар сурталчилгаа нь согтууруулах ундааны хэрэглээг бие мах бодийн болон оюуны гүйцэтгэлийг сайжруулдаг гэж санал болгож болохгүй[131];
- Зар сурталчилгаа нь согтууруулах ундааны хэрэглээ нь нийгмийн болон бэлгийн амьдралын бүтээмжийг дээшлүүлдэг гэсэн сэтгэгдэл төрүүлж болохгүй[132];
- Согтууруулах ундааны сурталчилгаа нь 25-аас дээш хувь нь насанд хүрээгүйчүүдээс бүрдсэн олон нийтэд аливаа хэлбэрээр хүрч болохгүй[133], Насанд хүрээгүй этгээд гэж 18 нас хүрээгүй этгээдийг хэлнэ;
- Зар сурталчилгаа нь жирэмсэн эмэгтэйчүүдэд, насанд хүрээгүйчүүдэд онцгойлон чиглэсэн байж болохгүй[134];
- Зар сурталчилгаа нь эрсдэл бүхий зан байдлыг дэмжсэн нөхцөл байдлыг илэрхийлж болохгүй[135];

[125] http://www.ias.org.uk/What-we-do/Publication-archive/The-Globe/Issue-2-2004-1-2004/The-Loi-Evin-a-French-exception.aspx.(IAS is an abbreviation of Institute of Alcohol Studies as international organization).

[126] Dr Pierre-Yves Bello, Bureau des pratiques addictives (MC2), Direction Gйnйrale de la Santй, Ministиre du travail, de l’emploi et de la santй, Paris, France.

[127] http://www.stap.nl/en/home/alcohol-marketing.html (**http://www.stap.nl** is an official website of Dutch Institute for Alcohol Policy).

[128] http://www.stap.nl/en/home/dutch-alcohol-policy.html

[129] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, Нийтлэг үндэслэл, Нэр томьёоны тодорхойлолт/ согтууруулах ундаа.

[130] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 11 дүгээр зүйл.

[131] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 6 дугаар зүйл.

[132] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 8 дугаар зүйл.

[133] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 26 дугаар зүйл.

[134] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 9,10 дугаар зүйл.

[135] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 14 дүгээр зүйл.

 Зар сурталчилгаа нь согтууруулах ундааны хэрэглээ болон тээврийн хэрэгсэл ашиглан замын хөдөлгөөнд идэвхтэй оролцож байгаагийн хооронд холбоо тогтоож болохгүй[136];

 Залуучуудад зориулсан өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслээр согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа дамжуулахгүй[137];

 Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан цахим хаягт согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа байршуулахыг хориглоно[138].

Францаас ялгаатай нь согтууруулах ундааны үйлдвэрийн нэр аливаа арга хэмжээтэй холбогдохыг зөвшөөрдөг[139].

Согтууруулах ундаанд тусгай зөвшөөрөл олгох болон согтууруулах ундааны нийлүүлэлтийн тухай хууль (1964)-ийн 2 дугаар зүйлд согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг зохицуулах эрх хэмжээ Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгаалал, Спортын яаманд хадгалагдахаар заасан боловч одоо хүртэл хэрэгжээгүй байна.

Мэдээллийн хэрэгслийн тухай хууль (2008)-аар өглөөний 6 цагаас оройн 9 цаг хүртэл телевиз болон радиогоор (өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслээр) согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа дамжуулахыг хориглосон. Энэ зохицуулалт нь зөвхөн Нидерландын өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ үзүүлэгчдэд хамааралтай. 2002 онд Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгаалал, Спортын яам согтууруулах ундааны үйлдвэрлэгчдийн зар сурталчилгааны үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхийг Нидерландын Согтууруулах ундааны Бодлогын хүрээлэнд олгосон ба энэ байдал Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгаалал, Спортын яамны сайд 2013 онд эрх олгохоо зогсоох хүртэл үргэлжилсэн байна[140].

8.5. Дүгнэлт

- Судлан үзсэн улс орнуудын зохицуулалт хүүхэд, залуу үеийнхнийг согтууруулах ундааны хор хөнөөлөөс хамгаалахад онцгойлон чиглэснээрээ нийтлэг байна. Энэ нь нэг улс орны бус олон улсын шинжтэй асуудал болох нь Европын Холбооны зөвлөмжөөс мөн харагдаж байна.

- Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг бүхэлд нь хориглох тухайд зарим судлаач зохистой бус гэж үздэг бол тодорхой хэмжээний хязгаарлалт байх талаар нэгдсэн байр суурьтай байдаг. *Согтууруулах ундааг үйлдвэрлэх, худалдах, импортлох, экспортлох, хэрэглэхийг хуулиар хүлээн зөвшөөрч байгаа тохиолдолд зар сурталчилгааг ч мөн тодорхой түвшинд хориглолтоос ангид байлгах шаардлагатай гэсэн чиг хандлага байдаг*[141]. Гэхдээ Норвеги улс нь согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг бүхэлд нь хориглох (согтууруулах ундааг үйлдвэрлэхэд ашиглаж байгаа эд зүйлсийг ашиглах, согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглох, бүр цаашлаад согтууруулах ундааны дүрсээс гадна түүнтэй ижил хэлбэр маягтай бүтээгдэхүүнийг зарыг хориглох өргөн хүрээний бодлого хэрэгжүүлдэг) хатуу бодлогыг тогтвортой баримталсны үр дүнд урт хугацааны турш согтууруулах ундааны хэрэглээ, хор уршиг, өвчлөл харьцангуй бага байсаар ирсэн. Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллагын судалгааны үр дүнгээр Норвеги улсад согтууруулах ундааны хэрэглээ нийт хүн амын 7.81%-тай тэнцэж байгаа нь Европын Холбооны хүрээнд согтууруулах ундааны хэрэглээ харьцангуй бага гэгддэг Швед улсынхаас

[136] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 17 дугаар зүйл.

[137] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 23 дугаар зүйл.

[138] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 25 дугаар зүйл.

[139] Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны тухай дүрэм, 19 дүгээр зүйл.

[140] http://www.stap.nl/en/home/alcohol-marketing.html

[141] Zanna Kanlic, Alcohol advertising in Sweden, UK, and EU-comparative study, 2010, 60 дахь тал.

даруй 2.49%-аар бага үзүүлэлттэй байна[142]. Тиймээс шууд үгүйсгэх үндэслэлгүй юм.

Нэмэлт мэдээлэл болгох үүднээс жишээ дурдахад Швед улсад согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслээр нэвтрүүлэхийг хориглодог боловч өдөр тутам согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа зарим телевизээр цацагдаж байдаг. Энэ нь Европын Холбооны зохицуулалттай холбоотой. Тухайлбал TV3 болон Kanal 5 зэрэг Шведэд үйл ажиллагаа явуулдаг Их Британийн телевизүүд Европын Зөвлөлийн Телевизийн өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагааны талаарх гишүүн улсуудын хууль, журам, захиргааны баримт бичигт туссан зарим заалтыг зохицуулан холбох тухай удирдамж[143]-д заасан гарал үүслийн зарчмын дагуу Их Британийн согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны өөрийн зохицуулалтын дүрэмд захирагдана[144]. Өөрөөр хэлбэл дээр дурдсан телевизийн сувгуудын үйл ажиллагаа Шведийн бус Их Британийн эрх зүйн зохицуулалтад нийцсэн байх шаардлагатай гэсэн үг юм. Энэ нь олон улсын шинжтэй зохицуулалт дотоодын хэм хэмжээнээс илүү хүчин чадалтай байдгийн нэг жишээ юм.

IX БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХОД ЧИГЛЭСЭН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

9.1. Монгол Улс дахь өнөөгийн нөхцөл байдал, эрх зүйн орчин

Үндэсний статистикийн газрын 2011 оны мэдээллээр нэг хүнд ногдох бүртгэгдсэн согтууруулах ундааны хэрэглээг архинд шилжүүлж тооцоход 2003 оны 9.03 гэсэн суурь үзүүлэлтээс 1.9 хувиар нэмэгдэж 9.2 литр болсон байна. Албан ёсны бүртгэлгүй буюу хууль бусаар хил, гаалиар оруулсан, хууль бусаар үйлдвэрлэсэн, иргэд худалдааны бус зориулалтаар улсын хилээр оруулсан зэрэг согтууруулах ундааг нэмж тооцвол энэ үзүүлэлт илүү гарах нь мэдээж юм. Энэ нь нэг хүн амд ногдох согтууруулах ундааны хэмжээ 8 литрээс давсан тохиолдолд тухайн улс үндэстэн “мөхлийн ирмэг”-т очно гэсэн ДЭМБ-ын тооцоог хол давсан үзүүлэлт болно.

Согтууруулах ундааны хортой хэрэглээ бол улс бүрийн хувьд үндэсний хэмжээний эмзэг асуудал юм. Монгол Улсад үүсэж буй согтууруулах ундааны хор хөнөөлийг товч ангилж үзье.

Эрүүл мэнд. Монгол хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлж, өвчлөл, нас баралтын тэргүүлэх шалтгаан, осол, хордлого, донтолтын гол хүчин зүйл болсоор байна.

Гэр бүл. Гэр бүл дэх хүчирхийлэл, гэр бүлийн тогтворгүй байдал, салалт, ажил таслалт, сургууль завсардалт, хүүхдийн хүмүүжлийн доголдолд суурь нөлөө үзүүлж байна.

Гэмт хэрэг. 2011 оны эхний 9 сарын байдлаар улсын хэмжээнд согтуугаар үйлдэгдсэн гэмт хэрэг 3942 бүртгэгдсэн нь өмнөх оны мөн үеийнхээс 1.9 хувиар өсөж, нийт гэмт хэрэгт эзлэх энэ төрлийн гэмт хэргийн хувийн жин 24.1 хувь болж, 1.9 нэгжээр өссөн байна. Замын цагдаагийн газрын мэдээллээр согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл жолоодсоны улмаас гарсан хэрэг осол зам тээврийн нийт осол хэргийн дотор эзлэх хувь 2003 онд 6.1 хувь байсан бол 2011 онд 6.4 хувь болж нэмэгдсэн байна. Зам тээврийн осол хэргийн материалд хийсэн дүн

[142] WHO, Global status report on alcohol and health, 2011, 276- 277 дахь тал.

[143] Directive 89/552 of October 3, 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.

[144] Zanna Kanlic, Alcohol advertising in Sweden, UK, and EU-comparative study, 2010, 48 дахь тал.

шинжилгээгээр согтуугаар тээврийн хэрэгсэл жолоодсоны улмаас гаргасан осол нь ослын шалтгааны дотор хөдөөд 27.1 хувь буюу хотынхноос 4 дахин их байна.

Эрх зүйн орчин

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Хүнсний тухай хууль, Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Гаалийн болон Гаалийн тарифын тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Онцгой албан татварын тухай, Онцгой албан татварын тэмдгийн тухай, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай, Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай, Согтууруулах ундааг хэтрүүлэн хэрэглэсэн этгээдийг албадан эрүүлжүүлэх тухай, Өрсөлдөөний тухай, Зар сурталчилгааны тухай болон Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай зэрэг хууль, бодлогын баримт бичиг, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр гарсан Засгийн газрын тогтоол, төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн байгууллагын тушаал, шийдвэр гэсэн бүрдэлтэй эрх зүйн орчин үйлчилж байна. Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хянах үндэсний хөтөлбөр 2003 онд батлагдсанаас хойш 2003-2007 он, 2008-2012 он гэсэн 2 үе шаттай хэрэгжиж дууссан бөгөөд өнөөгийн байдлаар Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хянах үндэсний хоёрдугаар хөтөлбөрийн төслийг боловсруулаад байна.

Гэвч дээр дурдсан бодлого, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр нөлөө хангалтгүй, хяналт шалгалтын чанар, холбогдох байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо муу байгаагаас архидалт, түүнээс үүдэн гарах хор хөнөөл, хохирлын хэмжээ буурахгүй байна. Энэхүү хэрэгцээ, шаардлагыг үндэслэн Архидан согтуурахтай тэмцэх хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг байгуулагдан ажиллаж байна. Ажлын хэсгийн судалгааны хэрэгцээнд зориулан “Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, хянахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт” сэдвээр захиалагчаас ирүүлсэн тодорхой асуудлын хүрээнд харьцуулан судалж, гадаад улсуудын сайн туршлагыг харгалзан Монгол Улсын нөхцөл байдалд тохирох боломжит хувилбар бүхий санал, зөвлөмж боловсруулав.

9.2. Санал зөвлөмж

Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах эрх зүйн орчинг сайжруулах, хуулийн зохицуулалт бий болгох хүрээнд анхаарах асуудлууд:

- Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт нь үндэсний хэмжээнд тодорхойлогдсон төрийн бодлого, зохицуулалтын нэгдсэн системийн хүрээнд хэрэгжиж байна. Үүнийг төрөөс баримтлах ерөнхий, урт хугацааны бодлого, согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгахад чиглэсэн стратегийн чиглэлийг тодорхойлсны үндсэн дээр өөрийн орны зан заншил, соёл, уламжлал, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, согтууруулах ундаатай холбогдон үүсэж буй асуудлууд, ялангуяа согтууруулах ундааны хэрэглээний соёлын онцлогийг тусгасан хуулийн зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй юм.

- Монгол Улсын хувьд согтууруулах ундааг зохистой түвшинд, эмчилгээний журмаар бус мансуурах зорилгоор хэрэглэж буй нь Өмнөд болон Зүүн Европын орнуудтай адил байгаа тул “хуурай” соёлтой орнуудын жишгийг харгалзан хяналтын түвшин харьцангуй чанга зохицуулалтын хувилбаруудыг сонгох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэхдээ зөвхөн тодорхой цөөн тооны асуудалд уг хяналтыг хэрэгжүүлэх, хэрэгжих боломжгүй хэт хатуу бодлого баримтлахаас зайлсхийх хэрэгтэй болно.

- Согтууруулах ундааны талаар баримтлах стратегийн хувьд Скандинавын орнуудын адил нийлүүлэлтэд шууд нөлөөлөх бодлогыг баримтлах нь Монгол Улсын эдийн засаг, гадаад худалдааны бодлого чиглэл, олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн тус улсын талаарх төсөөлөл, хүлээлт зэрэгт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй тул үйлдвэрлэл, импорт, экспортын үйл ажиллагаанд төрийн монополь тогтоох аргаас татгалзаж, эрэлтийг багасгах, хор хөнөөлийг бууруулах бодлогын чиглэлийг сонгох нь зүйтэй боловч согтууруулах ундааны хэрэглээ, түүний улмаас эдийн засаг, нийгэм, эрүүл мэндэд учрах сөрөг нөлөөлөл хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн аюулгүй байдалд ноцтой хүндрэл учруулах хэмжээнд хүрсэн байгаа нөхцөл байдлыг харгалзан нийлүүлэлтэд чиглэсэн зарим төрлийн хязгаарлалтыг зайлшгүй тусгах шаардлагатай болоод байна. /Үүнд, үйлдвэрлэлд төрийн монополь тогтоохгүйгээр чанарын хатуу хяналт тавих, импортын хэмжээг хязгаарлахгүйгээр импортын үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл шаардах, ингэхдээ тухайн жилд олгох тусгай зөвшөөрлийн тоог хязгаарлах зэрэг төрийн монополиос бусад төрлийн олон аргыг ашиглаж болно./

- Эрэлтийг багасгах, хор хөнөөлийг бууруулах стратегийн хүрээнд худалдах үйлчлэх тусгай зөвшөөрлийн асуудал, хориглох, хязгаарлах этгээд, газар, согтууруулах ундааны нийгэмд үзүүлэх хор хөнөөлийг бууруулах буюу согтууруулах ундаа хэрэглэсэн этгээд замын хөдөлгөөнд оролцох эрсдэлийг бууруулах, олон нийтийн газар, төрийн байгууллага, сургууль, эмнэлгийн орчинд согтууруулах ундааг хатуу хориглох, согтуурсан этгээдэд үйлчлэхгүй байх талаарх худалдаа, үйлчилгээний газруудын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зэрэг асуудалд анхаарал хандуулах нь үр дүнтэй юм.

- Өнөөгийн нөхцөл байдал, тулгамдаж буй асуудлын улмаас эрэлт, нийлүүлэлт, хор хөнөөлийн аль алинд чиглэсэн бодлогыг зохистой хэмжээнд тусгасан, зохисгүй хэрэглээтэй орны хувьд согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хяналтыг тодорхой хэмжээнд чангатгасан зохицуулалт шаардагдаж байгаа тул харьцангуй өргөн хэмжээний асуудлыг тусгасан тусгайлсан хууль хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.

- Зохицуулалтын хэрэгжих боломжийг хангах хүрээнд тулгамдаж буй асуудлыг зөв тодорхойлон, тухайн асуудлыг хангалттай хэмжээнд шийдвэрлэж чадахуйц, олон нийтийн зүгээс хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлагыг нь хүлээн зөвшөөрсөн хуулийн зохицуулалт бий болгоход анхаарах нь чухал ач холбогдолтой юм.

Татварын хувьд:

- Бүх төрлийн согтууруулах ундааны онцгой албан татвар, гаалийн албан татварын хувь хэмжээг согтоогч бодис буюу спиртийн хатуулаг агууламж, төрлөөр нь ялгавартай, өндөр тогтоох. / Япон, Нидерланд, Швед /

- Татварын тухайд өндөр ба ялгаатай татварын тогтолцоог чухалчлах ба үүнийг нэмэлт татварын төрлүүдээр бүрдүүлэх боломж байна гэж харж байна. Тухайлбал, согтууруулах ундааны онцгой албан татвараас гадна согтууруулах ундааны савлагаа, хог хаягдалд зориулсан, нийгмийн хариуцлагын татвар бий болгож, согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах үйл ажиллагаанд зарцуулах, татварын тодорхой хувийг гудамж, орчны тохижилт, цэвэрлэгээ зэрэгт зарцуулах.

- Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэхэд хэрэглэх түүхий эд, түүнд ногдох онцгой албан татварыг харгалзан согтууруулах ундааны үнийн доод хязгаарыг тогтоох замаар нэг талаас чанар, стандартын шаардлага хангасан, хүний эрүүл мэндэд үзүүлэх хор нөлөө багатай бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, нөгөө талаас өндөр татвар-

өндөр үнэ-бага хэрэглээ гэсэн тогтолцоог бүрдүүлэх.

- Ерөнхийдөө татварыг тогтоохдоо Европын Холбоо / Согтоох бодис болон согтууруулах ундааны онцгой албан татварын бүтцийг уялдуулах тухай Европын зөвлөлийн удирдамж, Согтууруулах ундааны онцгой албан татварын хэмжээг ойролцоо болгох тухай Европын Зөвлөлийн удирдамж/, Норвеги, Швед улсын зохицуулалтыг шууд бус, жишиг болгох байдлаар харгалзах.

Удирдлагын байгууллагын тухайд:

- Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар улсын хэмжээний удирдлага, зохицуулалтад төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, салбарын мэргэжлийн холбоод, тэдгээрийн хамтын ажиллагаа, дэмжлэгийг бүрдүүлэх хандлага ажиглагдаж байна. Задалж үзвэл, согтууруулах ундааны хэрэглээ, үйлдвэрлэл, импорт, экспорт, худалдаа, үйлчилгээтэй холбогдох улсын удирдлага, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагуудын бодлого, үйл ажиллагаанд суурилсан удирдлага зохицуулалтаас гадна тэдгээрийн уялдааг хангах, салбар дундын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий удирдлага, манлайллын тогтолцоо гэсэн хувилбар юм. Үүнд мэдээж иргэний нийгмийн төлөөлөл орох ёстой. Харин энэ төлөөллийг хувь хүн гэхээсээ илүү салбарын асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл байх нь зүйтэй. Тухайлбал, Тайландын Согтууруулах ундааны бодлогын Хорооны Хяналтын хорооны бүтэц дэх иргэний нийгмийн төлөөлөл нь хувь хүн бус байгууллага төлөөлсөн этгээд байгаа юм.

- Дээр дурдсан төрийн байгууллагуудын болон иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллөөс бүрдэх механизмыг хүн ба тогтолцоо талаас нь зөв, оновчтой бүрдүүлэх ёстой. Хэдий сайн тогтолцоо бүрдсэн ч хэрэгжүүлэгч этгээд санал, санаачилга, хариуцлагатай ажиллахгүй байх, эсхүл сайн боловсон хүчин байвч тогтолцоогоо буруу бүрдүүлэх явдал бол аль аль нь үр өгөөжгүй хэрэг болно. Иймд архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнийг хянах асуудлаар ажиллах удирдлагын хэсэгт иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл байгууллага, түүнд тавигдах шалгуур, шаардлагаас гадна түүний чиг үүрэг, эрх хэмжээг давхар хуульчилж өгөх нь зүйтэй байна. Энэхүү байгууллага төрийн бусад байгууллагын эрхлэх асуудлаас бусад асуудалд хүрч ажиллах ба хамтарч ажиллах юм. / Япон, Хятад[145], Унгарын туршлагыг харгалзах / Согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, урьдчилан сэргийлэх, ухуулан таниулах чиглэлээр ажиллах төрийн бус бусад хэлбэрийн байгууллагын оролцоо, эрх үүргийн тогтолцоог бүрдүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй байна.

- Хэдийгээр манай улсад иргэний нийгмийн байгууллагуудад төрийн зарим чиг үүргийг хариуцуулдаг механизм төлөвшөөгүй байгаа ч тэр зүгт хандсан, цаашид шилжих бодлого, эрх зүйн орчинг согтууруулах ундааны хэрэглээг бууруулах зорилгоор тогтоох нь зүйтэй. Тухайлбал, энэхүү харилцаанд гадаад улсуудын туршлагыг харахад *хэрэглээ, судалгаа, сургалт, сурталчилгааны чиглэлээр* олон нийтийн хүчийг төвлөрүүлэх явдал үр дүнтэй байгаа юм.

Тусгай зөвшөөрлийн хувьд:

Монгол Улсад тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулан согтууруулах <u>ундааны хэрэг</u>лээг бууруулах, түүнийг хянах механизмыг зөв, үр дүнтэй

[145] Хятадын Согтууруулах ундааны асуудал эрхлэх Ассоциаци /CHINA NATIONAL ASSOCIATION FOR <u>liquor</u> AND SPRITS CIRCULATION"/ . Энэ нь согтууруулах ундааны нийлүүлэлт, үйлдвэрлэгч аж ахуйн нэгж, холбогдох бусад аж ахуйн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, хувь хүмүүсийн нэгдэл бүхий ашгийн төлөө бус олон нийтийн байгууллага юм.

төлөвшүүлэх явдал чухал юм. Энэ хүрээнд дараах чиглэлийн хувилбарыг санал болгож байна. Үүнд:

- Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, экспортлох, импортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх үйл ажиллагаа тус бүрд тусгай зөвшөөрөл олгох. Түүний дотор худалдааг бөөний ба жижиглэн худалдаа хэмээн ангилж тус бүрд нь тусгай зөвшөөрөл олгох. /АНУ, Австрали, Нидерланд, Япон, Швед/ Энэ хоёр зөвшөөрлийг ялгаж зааглаагүйгээс сөрөг үр дагавар гарч байна. Жишээлбэл, шударга өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлж, үнэ буурч байгаа явдал манай улсын өнөөгийн нөхцөлд ажиглагддаг. Ингэснээр согтууруулах ундааны үнэ өндөр быайх тусам хэрэглээ буурах байдлыг алдагдуулахад хүрнэ.

- Улс орнуудад дээрх үйл ажиллагаануудад олгох тусгай зөвшөөрлийг ялгаатай түвшинд олгох буюу экспорт, импорт, үйлдвэрлэл, бөөний худалдааны тусгай зөвшөөрлийг засгийн газрын харьяа төрийн байгууллагын түвшинд /АНУ, Литва/, жижиглэн худалдаа, үйлчилгээний тусгай зөвшөөрлийг орон нутгийн түвшинд /АНУ, Австрали, Литва/ олгох зохицуулалт нийтлэг байгааг харгалзан тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий субъектийг ялгаатай тогтоох. Жижиглэн худалдаа, үйлчилгээний тусгай зөвшөөрөл олгох эрхийг орон нутагт үлдээж, хяналт тавих зарим төрлийн боломжийг ашиглах боломжтой.

Үйлдвэрлэл, импортын тухайд:

Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл ба импортод гол анхаарал, хяналт, зохицуулалт хийх шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл асуудлыг сууриас нь эхлэх нь зүйтэй. Үйлдвэрлэл ба импортын хэлбэрээр нийлүүлэлт их байгаа тохиолдолд түүнийг худалдах, түүгээр үйлчлэх харилцаа их байх нь дамжиггүй. Эндээс хамааранд хэрэглээ их байх нь мэдээж юм. Иймд согтууруулах ундааны нийлүүлэлтийн суурь үндэс болж байгаа үйлдвэрлэл, импортыг хязгаарлаагүй тохиолдолд худалдаа ба үйлчилгээг хязгаарлах нь утгагүй ба үр дүнгүй юм. Иймд судалгааны баг согтууруулах ундааг дагнасан дэлгүүрээр худалдах замаар хатуу хязгаарлалт тогтоохыг дэмжихгүй байна. Мөн төрийн монополь буюу төрийн өмчит компанийн хэлбэрийг дэмжихгүй болно. Харин дараах арга замаар импорт, үйлдвэрлэлийг хязгаарлах боломж байна гэж харж байна. Үүнд:

- Импорт. Согтууруулах ундаа импортлох үйл ажиллагаа явуулахад тусгай зөвшөөрөл авахыг шаардах нь зүйтэй бөгөөд тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо тухайн жилийн согтууруулах ундааны хэрэглээ, холбогдон бий болсон сөрөг үр дагавар зэргийг харгалзан нэг жилд 10-аас хэтрэхгүй тооны зөвшөөрөл олгодог Литва улсын зохицуулалтыг харгалзан импортлох аж ахуй нэгжийн тоонд зохих хязгаарлалт хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Тус хязгаарлалтын тоог хэрэгжүүлэхдээ одоо энэ төрлийн үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуй нэгжүүдийн тоо, согтууруулах ундааны хэрэглээний түвшин, архидан согтуурахаас урьдчилан сэргийлэх зорилго, нийгэм, эдийн засаг, эрүүл мэндэд учраад буй сөрөг үр дагавар зэргийг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

- Үйлдвэрлэл. Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлийн хувьд аливаа тоон хязгаарлалт тавих нь тодорхой түвшинд эсэргүүцэлтэй тулгарч болзошгүй тул тоон хязгаарлалтаас илүүтэйгээр чанарын хатуу шаардлагыг хэрэгжүүлэх нь хэрэгжих боломжийн хувьд давуу байж болзошгүй. Ингэхдээ тухайн зах зээл дэх өрсөлдөөний боломжийг алдагдуулахгүйгээр чанарын шаардлага хангаагүй хэт жижиг үйлдвэрүүд бий болохоос урьдчилан сэргийлэх / Япон улсын туршлагыг харгалзан үйлдвэрийн тусгай зөвшөөрөл олгохдоо үйлдвэрийн хүчин чадлын хувьд зайлшгүй хангасан байх тодорхой түвшинг тогтоож болох бөгөөд тус шалгуурыг

тогтоохдоо зах зээлд цөөхөн хэдэн үйлдвэр монополь тогтоож болзошгүй эрсдэлийг тооцоолох шаардлагатай юм./, одоо байгаа болон шинээр тусгай зөвшөөрөл авах үйлдвэрүүдэд бүтээгдэхүүний чанар, түүхий эд, технологийн өндөр шаардлага тавих, эдгээр үйлдвэрүүдийн нийгмийн хариуцлагыг өндөрсгөж хүүхэд, залуучуудад архины хор нөлөөг таниулах, зохисгүй хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн арга хэмжээ, хөтөлбөрт татан оролцуулах, тусгай зөвшөөрлийг сунгах асуудалд тус шалгуурыг харгалзан үзэх.

Худалдаа, үйлчилгээний хувьд:

Дэлхийн бусад орнуудад архидан согтуурахтай тэмцэхдээ архины стандарт хэрэглээг сурталчлах, хатуулаг багатай согтууруулах ундааг дэмжих бодлого явуулж байна. Архийг төрөлжсөн дэлгүүрээр худалдаалах, архины татварыг өндөр тогтоохын хамт тогтмол нэмэгдүүлэх, шар айраг, дарс, коктейль зэрэг хатуулаг багатай согтууруулах ундааны хэрэглээг таниулах зэрэг арга хэмжээ авч байна.

Ийнхүү зүй зохистой хэрэглээг сурталчлах, хэрэглэх процессыг төвөгтэй болгосноор төрөлжсөн газарт хэрэглэх соёлыг бий болгох замаар хэрэглээг бууруулж байна. Жишээлбэл, согтууруулах ундааны зүй зохистой хэрэглээнд дарс, шар айрагнаас илүү коктейлийг сурталчилж байх бөгөөд коктейлийг бэлтгэж уух процесс төвөгтэй тул хэрэглэгчид коктейль уухын тулд аль нэг түүгээр үйлчлэх газарт очих шаардлага үүсэх юм.

- Согтууруулах ундааг спиртийн агууламжаар нь ангилан, градус өндөртэй архи, шар айраг, дарсыг дэлгүүрээр худалдаалахгүй, зөвхөн бар, ресторан зэрэг түүгээр үйлчлэх эрхтэй үйлчилгээний газарт худалдаалах журам бий болгох хэрэгтэй. Ингэснээр өсвөр, залуу үеийг согтууруулах ундаанаас сэргийлэх ач холбогдолтой. Үүнээс гадна согтууруулах ундааг спиртийн агууламжаар ангилах нь согтууруулах ундааны төрлүүдэд татвар, зар сурталчилгаа, худалдаа, үйлчилгээний хувьд ялгаатай зохицуулалт хэрэгжүүлэхэд ач холбогдолтой.

- Архийг зөвхөн архи зарах эрхтэй төрөлжсөн дэлгүүрт худалдаалах, согтууруулах ундаагаар үйлчлэх эрхтэй газарт үйлчлэхийг зөвшөөрөх бөгөөд төрөлжсөн дэлгүүр нь монополь дагнасан дэлгүүрээс ялгаатайг анхаарах. Харин шар айраг, дарсыг зарах зөвшөөрлийг супермаркет болон одоогийн нэршиж байгаагаар “8 нэр”-ийн барааны дэлгүүрт олгож болно. Ингэхдээ түүнд агуулагдах спиртийн хэмжээнээс хамаарч, зөвхөн зөвшөөрөгдөх градустай шар айраг, дарсыг худалдаалах эрх олгоно. Мөн эдгээр дэлгүүрүүдэд 21 наснаас доош хүнд согтууруулах ундаа зарахыг хориглох бөгөөд, согтууруулах ундаа зарахдаа эргэлзээтэй нөхцөлд тухайн хүний иргэний үнэмлэхийг заавал шалгах зэргээр хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зохицуулалт бий болгох нь чухал ач холбогдолтой. Ер нь согтуурсан этгээд, согтууруулах ундаа хэрэглэх насанд хүрээгүй этгээдэд үйлчлэхгүй байх тухайд худалдаа, үйлчилгээний газруудын хариуцлагыг өндөрсгөх нь зүйтэй.

- Үйлчилгээний газруудыг мөн ангилан, тус бүрд согтууруулах ундаагаар үйлчлэх стандарт тогтоох. Ингэхдээ ангилал, стандартыг төрийн зүгээс дангаар шууд тогтоохоос зайлсхийж салбарын мэргэжлийн байгууллагууд, холбогдох асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах. Үйл ажиллагаанд баримтлах стандартыг эдгээр байгууллагуудтай хамтран тогтоох, ер нь согтууруулах ундаатай холбогдох аливаа асуудлыг салбарын оролцогчидтой нь хамтран шийдэж, хариуцлагыг тэдэнд давхар үүрүүлэх нь бодлого, зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангахад чухал ач холбогдолтой. / Унгар, Япон /

- Худалдаалах, үйлчлэх цэгийн тоог хязгаарлах. Согтууруулах ундаагаар

үйлчлэх зөвшөөрлийн тоог хязгаарлахдаа тухайн үйлчилгээний газрын үйлчлэх эрх бүхий согтууруулах ундааны төрлийг харгалзах зохицуулалт Европын орнуудад хэрэгжиж байгаа бөгөөд зарим орон /Франц, Исланд, Испани, Швед, Их Британи / зөвхөн спиртний өндөр агууламжтай согтууруулах ундаа буюу цагаан архиар үйлчлэх эрх бүхий үйлчилгээний цэгүүдийн тоог хязгаарладаг бол зарим орон /Ирланд, Люксенбург, Польш / дарс ба архиар үйлчлэх эрх бүхий цэгүүдэд хязгаарлах зэргээр үйлчлэх эрх бүхий согтууруулах ундааны төрлөөс хамааран хязгаарлах цэгийн төрлийг тогтоох шалгуурын зарчим үйлчилж байгааг харгалзан архи худалдаалах цэгийн тоонд хязгаарлалт тавих, ингэхдээ тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, хорооны хүн амын тоо, согтууруулах ундааны хэрэглээ, гэмт хэргийн гаралт зэргийг харгалзан тодорхой тооны хүн амд ногдох худалдах цэгийн тоог заах. Хязгаарлалтын тоог тогтоохдоо хэрэгжих боломжийг сайтар судлах нь зүйтэй. Монгол Улс 2008 онд Үйлдвэр худалдааны яамны сайдын 05 тоот “Норматив тогтоох тухай “ тушаалаар согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх цэгийн тоог нийслэл, аймгийн төвд 2000 хүн ам тутамд 1-ээс хэтрэхгүй байхаар шинэчлэн тогтоосон байдаг. Энэ нормативын дагуу цэгийн тоог дүүрэг, хороо тус бүрээр гаргаж Нийслэл хотод 503 цэг байхаар тогтоож арга хэмжээ аван ажилласан боловч тодорхой үр дүнд хүрээгүй ба байгууллага аж ахуйн нэгж, иргэдийг ихээр бухимдуулсан арга хэмжээ болж, Засгийн газраас түр түдгэлзүүлэх чиглэл өгсөн байна. Үүнээс гадна хэдийгээр дурдсан орнууд градус багатай согтууруулах ундаа буюу шар айргийг хэрэглэгчдэд санал болгож буй ч энэ зохицуулалтын сөрөг талуудыг анхаарвал зохино. Шар айрагны хэрэглээг сул байлгах нь эргээд хүүхэд, залуусын дундах согтууруулах ундааны хэрэглээг ихэсгэж, согтууруулах ундаа хэрэглэгчдийн насыг залуужуулдаг. Мөн ДЭМБ-ын судалгаагаар эрт согтууруулах ундаанд дасал болсон хүмүүс “архинд донтох өвчин”-д илүүтэй нэрвэгддэг гэсэн тооцоо бий.

Зар сурталчилгааны тухайд:

- Монгол Улсын хувьд Зар сурталчилгааны тухай хууль (2002)-аар 18 хүртэлх хувийн этилийн спирт агуулсан согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг тодорхой хязгаарлалттайгаар зөвшөөрсөн нь харьцангуй өндөр хэмжээтэй байна. Мөн хуульд 18 хувь хүртэл этилийн спирт агуулсан дарс, пиво, шимийн архийг үйлдвэрлэгч, борлуулагч аж ахуйн нэгж нь нийтийг хамарсан биеийн тамир, спортын арга хэмжээг зохион байгуулах, дэмжих зорилгоор ивээн тэтгэсэн, санхүүжүүлсэн, хандив өгсөн бол уг арга хэмжээг зохион байгуулж байгаа газарт тухайн бүтээгдэхүүнээ сурталчилсан ханын самбар, зурагт хуудас, түүнтэй адилтгах бусад сурталчилгааны хэрэгслийг байрлуулж болно гэж заасныг бидний судлан үзсэн орнуудад хориглосон шинжтэй (ингэхдээ хүүхэд, залуу үеийг түлхүү хамгаалах бодлого баримталсан) байна. Үүнтэй холбоотойгоор нэгэн хувилбарыг санал болгоход дээрх зохицуулалтыг хүүхдэд зориулсан биеийн тамир, спортын болон бусад нийтийг хамарсан арга хэмжээний үеэр аливаа хэлбэрээр согтууруулах ундааны сурталчилгаа хийхийг хориглох (ивээн тэтгэсэн, санхүүжүүлсэн, хандив өгсөн байсан ч) байдлаар өөрчлөн найруулж болох юм.

- Манай улсын хувьд согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны хүрээнд шууд Норвеги улс шиг бүхэлд нь хориглох бодлого баримтлах (дэлгэрэнгүйг Норвеги улсын зохицуулалтын хэсгээс харна уу) зохистой эсэх нь эргэлзээтэй (нийгмийн сэтгэл зүй хэрхэн хүлээж авах нь тодорхойгүй) бөгөөд үүний оронд Франц, Нидерланд улсуудынхтай адил цагийн болон агуулгын хяналт тавих, хамрах массын хүрээнээс хамааран өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслээр зар сурталчилгаа нэвтрүүлэхийг хориглох, хүүхэд, залуу үеийнхнийг хамгаалахад чиглэсэн хэсэгчлэн хориглох бодлогыг

нэвтрүүлэх нь зүйтэй. Зар сурталчилгааг тодорхой хязгаарлалттайгаар зөвшөөрч байгаа тохиолдолд үр нөлөөний асуудлыг нарийн авч үзэх ёстой. Жишээлбэл өргөн нэвтрүүлгээр согтууруулах ундааны зар сурталчилгаа гаргахыг зөвшөөрч байгаа бол яг хэзээ, хэдээс хэдэн цагийн хооронд байж болохыг үндэслэлтэй тогтоох (энд тухайлбал ерөнхий боловсролын сургууль амардаг лхагва гаригт 07:00-00:00 цагийн хооронд согтууруулах ундааны зар сурталчилгааг хориглодог Франц улсын жишээг дурдаж болох юм) шаардлагатай.

- Согтууруулах ундааны зар сурталчилгааны асуудлыг улс орнууд 1/ улсаас хууль тогтоох хэлбэрээр; 2/ салбарын мэргэжлийн холбоо, байгууллагын өөрийн зохицуулалтын дүрэм баталж мөрдөх хэлбэрээр зохицуулж байна. Өөрийн зохицуулалтын байгууллага, түүний дүрэм зэрэг нь төрийн төвлөрөл, зардал чирэгдэл, түүнийг дагасан сөрөг үр дагаврыг багасгах зэрэг сайн талтай байна. Харин Монгол Улсад үүнийг өнөөгийн байдалд шууд хэрэгжүүлэхэд тохиромжгүй юм. Иймд энэ арга замыг аажмаар нэвтрүүлэх боломжийг санал болгож байна.

ХАВСРАЛТ 1

УДИРДЛАГЫН БАЙГУУЛЛАГУУД

АНУ

АНУ-ын согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнд хяналт тавих чиг үүрэгтэй улсын нэгдсэн удирдлагын бүтэц нь 3 шатлалтай байна. Үүнд: холбооны/ *BUREAU* /, муж улсын, хотын гэсэн шатлал хамаарна.

Нэг. Холбооны удирдлагын хэмжээнд дараах 2 байгууллага байна. Үүнд:

1/ Сангийн яамны харьяа АНУ-ын Согтууруулах ундаа, тамхины татвар, худалдааны асуудал эрхлэх товчоо. Чиг үүрэг нь согтууруулах ундаатай холбоотой хууль тогтоомж боловсруулах, согтууруулах ундааны татвар, согтууруулах ундааны шошгын гэрчилгээ, согтууруулах ундааны зах зээлийн хяналт, шалгалт хариуцдаг.

2/ Хууль зүйн яамны харьяа АНУ-ын Тамхи, согтууруулах ундаа, галт зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодисын асуудал эрхэлсэн товчоо. Согтууруулах ундаанд холбогдох чиг үүрэг нь согтууруулах ундааны хууль бус худалдаатай тэмцэж, хууль сахиулахад оршино.

Нэгдсэн Улсын Согтууруулах ундааны зохицуулалтын хуульд зааснаар Нэгдсэн Улс дотор бүх төрлийн согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, импорт, нийлүүлэлт, тээвэрлэлт, сав баглаа болон хадгалалт, түүнчлэн улс хооронд ба муж улсуудын хоорондын худалдаа эрхлэлт бүгд Сангийн сайдаас олгодог ерөнхий зөвшөөрлийг авна. Түүнчлэн хүсэлт гаргагчийн шалгаруулалт, зөвшөөрлийг цуцлах, хүчингүй болгох тухайд тушаал гардаг.

Хоёр. Муж улсын хэмжээнд

АНУ-д 50 муж улс тус бүр Согтууруулах ундааг зохицуулах удирдлагын Зөвлөлтэй байна. Түүний дотор хойд муж улсуудын ихэнхийн согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, худалдааг Засгийн газраас хатуу хянадаг бөгөөд хувь хүн энэ чиглэлээр үйлдвэрлэл, худалдаа эрхлэхийг хориглодог байна. Харин өмнөд хэсгийн муж улсууд тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулж удирдлага зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Pennsylvania, Utah гэсэн 2 муж нь АНУ-д хамгийн хатуу хяналттай муж улсууд юм. Pennsylvania муж улс өөрийн тусгай удирдлагын Зөвлөлд согтууруулах бүтээгдэхүүний бөөний ба жижиглэн худалдаа, төрөл бүрийн худалдан авалт, импорт, борлуулалт, хадгалалт, тээвэрлэлт ба үйлдвэрлэл гэсэн бүх шатанд хүсэлт гаргаж зөвшөөрөл авна. Согтууруулах ундааны жижиглэн ба

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

бөөний худалдаа хийх борлуулалтын зөвшөөрлийн тоо хэмжээг заавал хүн амын тоонд харьцуулж олгодог нь онцлог. Үүнд: 3000 хүн тутамд жижиглэн худалдааны 1 зөвшөөрөл, 30 000 хүн тутамд бөөний худалдааны 1 зөвшөөрөл олгогдог байна.

АНУ-ын тухайд муж улсууд өөрийн зохицуулалттай ба АНУ-ын Теннис муж улсын согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгах, түүнд хяналт тавих тогтолцоог онцолж тайлбарлая.

Тус муж улсад согтууруулах ундаанд холбогдох харилцаанд хяналт тавих үүргийг Теннис муж улсын архи, согтууруулах ундаанд хяналт тавих комисс хүлээдэг байна. Согтууруулах ундааны комисс нь хуулийн дагуу үүрэг хүлээсэн хууль хэрэгжүүлэгч байгууллага юм. Уг байгууллага нь аж ахуйн нэгжүүдэд согтууруулах ундааны түгээлт болон борлуулалтын тусгай зөвшөөрөл олгох, хууль бусаар согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, түгээх, худалдаалахтай тэмцэх, хууль хэрэгжүүлэх зэрэг үүрэг хүлээдэг байна[146].

Хуульд заасны дагуу Теннисийн Согтууруулах ундааны комиссоос бүтээгдэхүүн бэлтгэх болон үйлдвэрлэх, бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа зэрэг тусгай зөвшөөрөл олгодог.

Согтууруулах ундаанд хяналт тавих комисс нь бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх, нэрэх, найруулах, худалдаалах эрх эзэмших сонирхолтой этгээдүүдийн зөвхөн тодорхой хувьд зөвшөөрөл олгодог байна.

Согтууруулах ундааны комисс нь муж улсын захирагчийн томилсон 3 гишүүнээс бүрдэнэ. Комиссоос комиссын тэргүүн, дэд тэргүүн, ерөнхий хууль сахиулагч нарыг томилох бөгөөд тэргүүний удирдлага дор үйл ажиллагаагаа явуулна.

Доор дурдсан ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээдийг ямар ч тохиолдолд комиссын гишүүнээр, эсхүл ажилтнаар томилохыг хориглоно. Үүнд:

4. Томилогдож буй этгээд болон түүний гэр бүлийн гишүүн согтууруулах ундаа бүхий үйл ажиллагаанд санхүүгийн болон бусад байдлаар ашиг сонирхол бүхий;

5. Шууд болон шууд бус ашиг сонирхолтой;

6. Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл, бөөний худалдаа, жижиглэнгийн худалдаа эрхлэгч;

7. Согтууруулах ундаатай ямар нэг байдлаар холбоотой тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч.

Австрали Улс

Австрали улсад согтууруулах ундаанд холбогдох асуудлаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг хариуцсан үндэсний хэмжээний төрийн байгууллага байдаггүй байна. Харин энэ төрлийн харилцааг Эрүүл мэндийн яамны харьяа Спорт болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах газар, Эрүүл мэндийн яамны харьяа Эрүүл мэндийн үйлчилгээний газрууд хариуцдаг байна. Харин Дотоод хэргийн яам архи, согтууруулах ундааны хор хөнөөлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай мэдээллийн ерөнхий боловсролын сургуулиудад мэдээлэх, сурталчлах чиг үүрэгтэй. Орон нутгийн бүх амбулатори болон стационарт (хэвтэж эмчлүүлэх) төвүүдэд архи, мансууруулах бодисын тухай мэдээллийг хүргэдэг байна[147].

Австрали улсад үндэсний хэмжээний байгууллага байхгүй боловч муж улс бүр согтууруулах ундааны талаар баримтлах өөрсдийн бодлого, зохицуулах хуультай бөгөөд эрх бүхий албатай байна. Жишээ болгож Квийнс ланд муж улсын

[146] http://www.tn.gov/abc/

[147] European Region report, p. 6.

“Согтууруулах ундаа ба мөрийтэй тоглоомын зохицуулах алба”[148] –ыг тодруулж авч үзье.

Согтууруулах ундаа ба мөрийтэй тоглоомын зохицуулах албаны чиг үүрэг нь: Согтууруулах ундааны зүй зохисгүй хэрэглээнээс үүдэлтэй хор хөнөөлийг бууруулах зорилгоор согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлийн орчныг зохицуулдаг байна. Согтууруулах ундааны зохицуулалт нь Квийнс ланд муж улс даяар согтууруулах ундааны худалдаа ба хангалтын хариуцлагатай байдлыг бий болгох зорилгоор:

- Согтууруулах ундаа, вино ба бусад насанд хүрэгсдийн зугаа цэнгэлийн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг хариуцах;
- Зөвшөөрөл бүхий газрууд ба согтууруулах ундаа, виног хэрэглэх хуулийн талаарх гомдлыг шалгах;
- Согтууруулах ундааны хөтөлбөрийн хариуцлагатай үйлчилгээ, согтууруулах ундааны хэрэглээнээс бий болж буй хор аюулыг бууруулах ба гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;
- Согтууруулах ундааны менежментийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх ба согтууруулах ундаанаас үүдэлтэй хор аюулын сөрөг нөлөөллийг багасгахын тулд орон нутгийн иргэдтэй түншлэн хамтран ажиллах зэрэг чиг үүрэгтэй байна.

Тайландын Вант Улс

Согтууруулах ундааны үндэсний бодлогын хорооны тэргүүлэгчээр Ерөнхий сайд, эсхүл түүний томилсноор дэд сайд ажиллана. Нийтийн эрүүл мэндийн сайд, эсхүл түүний орлогч нь хорооны 1 дүгээр дэд дарга, Сангийн сайд, эсхүл түүний орлогч нь Хорооны 2 дугаар дэд дарга, Спорт аялал жуулчлалын сайд, Нийгмийн хөгжил, аюулгүй байдлын сайд, Дотоод хэргийн сайд, Хууль зүйн сайд, Боловсролын сайд, Аж үйлдвэрлэлийн сайд, Ерөнхий сайдын ажлын албаны ерөнхий нарийн бичгийн дарга нар хорооны гишүүдийг бүрдүүлдэг байна[149].

Хороо нь дараах эрх үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Согтууруулах ундааны хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор татварын арга хэмжээ болон бусад ийм төрлийн үйл ажиллагаа, мөн согтууруулах ундааны хамааралтай этгээдүүдэд эмчилгээ хийх, урьдчилан сэргийлэх талаар ерөнхий бодлого, төлөвлөгөөг боловсруулах;
- Дээр дурдсан үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг үнэлэх;
- Архины хяналтын тухай болон бусад хууль, сайд нарын зөвлөлийн гаргасан бусад шийдвэрийг хариуцан гүйцэтгэх.

Мөн Хороо нь үйл ажиллагаагаа эрхлэх хүрээнд дэд хороо, ажлын хэсэг байгуулах эрхтэй байна.

Согтууруулах ундааны хяналтын хороо[150]

Хороо нь дор дурдсан гишүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

Тус Хорооны даргаар Эрүүл мэндийн сайд ажиллана. Эрүүл мэндийн яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга хорооны нэгдүгээр орлогч дарга, Сангийн яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга Хорооны хоёрдугаар орлогч дарга, Дотоод хэргийн яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга Хорооны гуравдугаар орлогч даргын ажлын албыг тус тус сахина.

Хорооны гишүүдээр дараах албан тушаалтнууд ажиллана. Үүнд: Ерөнхий

[148] http://www.olgr.qld.gov.au/aboutus/organisation/index.shtml

[149] Тайланд Улсын Архины хяналтын тухай хууль.

[150] Тайланд Улсын Архины хяналтын тухай хууль.

сайдын ажлын албаны Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Спорт, аялал жуулчлалын яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Нийгмийн хөгжил, хамгааллын яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Худалдааны яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Соёлын яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Боловсролын яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Үйлдвэрлэлийн яамны ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Тайландын цагдаагийн газрын Ерөнхий комиссар, Нийслэл Бангкок хотын дэд дарга, Тайландын эрүүл мэндийг дэмжих сангийн менежер зэрэг байна.

Согтууруулах ундааны хяналтын хорооны гишүүд нь дан засгийн газрын эсхүл түүний харьяа байгууллагуудаас бүрдэхгүй бөгөөд иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг багтаасан байдаг. Ингэхдээ нэр дэвшүүлж буй байгууллага нь архины хэрэглээг багасгах, хүүхэд залуучууд болон эмэгтэйчүүдийг хамгаалах, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах зэрэг үйл ажиллагаанаас доод тал нь 1 төрлийг эрхэлдэг байх ёстой.

Согтууруулах ундааны хяналтын хороо нь дараах бүрэн эрхийг эдэлнэ. Үүнд:

- Согтууруулах ундаанд хяналт болон тогтолцооны талаар санал боловсруулах, татварын болон бусад аргыг ашиглан архинд донтсон өвчтөнүүдийг эмчлэх болон түүнээс урьдчилан сэргийлэх;
- Согтууруулах ундааг импортлох болон үйлдвэрлэх, савлах үйл ажиллагаа болон бүтээгдэхүүний шошго дээр анхааруулга зурвасыг байрлуулахыг шаардах;
- Согтууруулах ундаа худалдах цаг, хориглосон газар согтууруулах ундаа худалдах, хориглогдсон бүтээгдэхүүн худалдах, хориглогдсон газар болон бүсэд согтууруулах ундаа хэрэглэх, хориглосон хэлбэрээр архи, согтууруулах ундаа сурталчлах асуудлыг хянах;
- Хороо нь энэ хуулийн хүрээнд хөндсөн асуудал, түүнийг зохицуулсан дүрэм журмын тухай тодорхой мэдээлэл судалгааг гүйцэтгэх.

Согтууруулах ундааны хорооны хяналтын алба

Согтууруулах ундааны хорооны хяналтын алба нь өвчний хяналтын газар болон Нийтийн эрүүл мэндийн яаманд байрлана. Дарга нь албаны өдөр тутмын үйл ажиллагааг ерөнхийд нь удирдан чиглүүлдэг байна.

Алба нь дараах эрх, үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Хяналтын хорооны болон Хорооны ажлын нарийн бичгийн даргын ажлыг хариуцах;
- Архи, согтууруулах ундаатай холбогдох сургалт, судалгааны ажлыг дэмжих, удирдах;
- Нийслэл Бангкок хотын Согтууруулах ундааны хяналтын хороотой хамтран ажиллах;
- Орон нутгийн согтууруулах ундааны хяналтын хороо, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай согтууруулах ундааны хэрэглээ, эмчилгээ, урьдчилан сэргийлэхэд хяналт тавьж хамтран ажиллах;
- Согтууруулах ундааны хэрэглээний талаарх мэдээллийн төв болж ажиллах
- Хороо болон Хяналтын хорооны гаргасан шийдвэрүүдийг сурталчлах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХАВСРАЛТ 2

ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХЯНАЛТ ТАВИХ БАЙГУУЛЛАГУУД

Европын Холбооны гишүүн орнууд

Европын холбооны гишүүн орнуудад архи, согтууруулах ундааны хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага харилцан адилгүй байна.

Иймд холбооны гишүүн орнуудад архи, согтууруулах ундаанд хяналт тавих, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудыг тус бүрд нь тодруулан, улс орнуудад энэ төрлийн чиг үүргийг аль түвшинд ямар байгууллага гүйцэтгэж байгааг тодорхойлохыг зорив.

Европын холбооны гишүүн орнуудын согтууруулах ундааны хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллагууд[151]

1	Улс	Хяналт тавих захиргааны байгууллагын нэр	Хууль сахиулах түвшин	Үйл ажиллагааны хүрээ
1	Австрали	- Цагдаагийн байгууллага - Орон нутгийн захиргааны байгууллага - Худалдааны байгууллага	үндэсний хэмжээнд орон нутгийн бүс нутгийн	ерөнхий ерөнхий ерөнхий
2	Бельги	- Холбооны эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууллага	үндэсний	ерөнхий
3	Болгар	- Эрүүл мэндийн хяналтын байгууллага - Цагдаагийн байгууллага	үндэсний бүс нутгийн	
4	Хорват	- Улсын хяналтын газар	үндэсний ба орон нутгийн	ерөнхий
5	Кипр	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий
6	Чех	- Цагдаагийн байгууллага - Хотын цагдаагийн газар	үндэсний ба бүс нутгийн орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий
7	Дани	- Цагдаагийн байгууллага	орон нутгийн	ерөнхий
8	Истони	- Хил хамгаалах болон цагдаагийн хороо - Орон нутгийн болон хотын захиргааны байгууллага	үндэсний ба орон нутгийн орон нутгийн	ерөнхий тусгай ба ерөнхий
9	Финлянд	- Цагдаагийн байгууллага - Бүс нутгийн төрийн захиргааны байгууллага	үндэсний ба орон нутгийн бүс нутгийн ба орон нутгийн	ерөнхий тусгай
10	Франц	- Цагдаагийн байгууллага - Нийтийн байгууллага / public police/	үндэсний үндэсний ба орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий
11	Герман	- Цагдаагийн байгууллага - Олон нийттэй харилцах газар	орон нутгийн орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий
12	Грек	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий
13	Унгар	- Цагдаагийн байгууллага - Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах газар	үндэсний үндэсний	ерөнхий ерөнхий
14	Итали	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий

[151] EYES ON AGES. A research on alcohol age limit policies in European Member States. Legislation, enforcement and research.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

15	Латви	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний ба орон нутгийн	ерөнхий
16	Литва	- Мансууруулах бодис, тамхи, согтууруулах ундааны хяналтын газар - Цагдаагийн байгууллага	үндэсний үндэсний	тусгай ерөнхий
17	Люксенбург	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий ба тусгай
18	Мальта	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий
19	Недерланд	- Хотын захиргаа - Цагдаагийн байгууллага	орон нутгийн үндэсний	ерөнхий ба тусгай ерөнхий
20	Норвеги	- Цагдаагийн байгууллага - Хотын захиргаа	үндэсний орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий ба тусгай
21	Польш	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний ба орон нутгийн	ерөнхий
22	Португаль	- Эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах газар	үндэсний	ерөнхий
23	Румин	- Тусгай цагдаагийн алба / Gendarmerie/ - Цагдаагийн байгууллага - Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үндэсний газар - Хотын захиргаа	үндэсний үндэсний ба орон нутгийн үндэсний орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий ерөнхий ерөнхий
24	Словак	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний	ерөнхий
25	Словен	- Эрүүл мэндийн хяналтын газар - Худалдааны хяналтын газар - Цагдаагийн байгууллага	үндэсний үндэсний орон нутгийн ба бүс нутгийн	ерөнхий ерөнхий ерөнхий
26	Испани	- Цагдаагийн байгууллага	үндэсний ба орон нутгийн	ерөнхий
27	Швед	- Цагдаагийн байгууллага - Хотын захиргаа	орон нутгийн орон нутгийн	ерөнхий тусгай
28	Швейцарь	- Хотын/нийтийн захиргааны байгууллага	бүс нутгийн	ерөнхий ба тусгай
29	Их Британи	- Цагдаагийн байгууллага - Худалдааны стандартын газар	орон нутгийн орон нутгийн	ерөнхий ерөнхий

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

МАНСУУРУУЛАХ ЭМИЙН БА СЭТГЭЦЭД НӨЛӨӨЛӨХ БОДИСЫН ХУУЛЬ БУС ЭРГЭЛТТЭЙ ТЭМЦЭХ ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ[1]

УДИРТГАЛ

Монгол Улсад сүүлийн 10 гаруй жилийн туршид хар тамхи, мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх, энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал анхаарал татах болжээ. Иргэд хар тамхийг хууль бус замаар олж авах, хэрэглэх, боловсруулах, тээвэрлэх, борлуулах явдал өсөн нэмэгдэж насанд хүрээгүйчүүд залуу үеийнхнийг хамаарч хүрээгээ тэлж байгаа төдийгүй гадаадын иргэд манай улсыг хууль бус эргэлтийн дамжлага бааз болгох байдал ихэсч байгаа зэргээс үзэхэд энэхүү асуудал улс үндэстний аюулгүй байдал, хүн амын эрүүл мэндэд ноцтой заналхийлэл учруулж байна.

Түүнчлэн манай иргэд гадаадын улсад хар тамхи, мансууруулах бодисыг хууль бусаар тээвэрлэх, борлуулах гэмт хэрэгт өртөгдөж, ял шийтгэгдэж, цаазаар авахуулах хүртэл хэмжээний ял шийтгэгдсэн нь Монгол Улсын төрийн эрүүгийн бодлого энэ асуудлыг анхааралдаа авах, үүнтэй тэмцэх үйл ажиллагааг сайжруулах шаардлагатайг харуулж буй явдал юм. Тухайлбал, 2012 оны байдлаар манай улсын 40 гаруй иргэн БНХАУ болон бусад гадаадын орнуудад хар тамхи хил дамнуулан тээвэрлэсэн хэрэгт шалгагдсаны 17 нь Хятад улсын шүүхээр ял шийтгэгдэж 1 иргэд цаазаар авахуулж 2 иргэн бүх насаар нь хорих ял соноссон ба 15 жил хорих ял оногдуулсан иргэд ч цөөнгүй байна.

Монгол Улсад мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, түүний түүхий эдийн хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэрэг 1995-2011 оны байдлаар 113 хэрэг бүртгэгдэн 334 иргэн холбогдон шалгагдсан байна.[2] Гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдээс гадна манай иргэдийн хар тамхи хэрэглэх байдал өсөн нэмэгдэж 2012 онд гэхэд 16000 иргэн мансууруулах бодис, сэргэцэд нөлөөлөх эм бэлдмэлийг хэрэглэж байна гэсэн тоон мэдээг ҮАБЗ-ийн ажлын албанаас гаргасан байна.

Дэлхий нийтийн хэмжээнд хар тамхи, мансууруулах бодисын хууль бус эргэлт нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нэг үндсэн төрөл болсон төдийгүй мөнгө угаах, терроризмын гэмт хэргийн санхүүгийн эх үүсвэр болж, улс болгонд өөрийн гэмт бүлэглэл, сүлжээг үүсгэсэн өргөн хүрээний, тогтвортой бүтцийг бий болгосноороо тэдний эсрэг тэмцэх хууль сахиулах байгууллагын идэвхтэй үйл ажиллагаа, төрийн зохистой бодлогыг шаардаж байна. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, хар тамхитай тэмцэх албанаас гаргасан тайланд 2011 оны байдлаар 210 сая, 2012 онд 230 сая болсон бол 2014 онд 324 саяд хүрсэн нь хэрэглэгчийн тоо хэрхэн өсөн нэмэгдэж байгааг харж болохоор байна.[3] Манай хөрш зэргэлдээ 2 орны хувьд ч гэмт хэрэг, холбогдогчдын тоо, хураагдаж байгаа бодисын хэмжээ жил ирэх тусам нэмэгдэж, мансууруулах бодисын хэрэглээ, хууль бус зах зээлээр дэлхийд дээгүүрт орж байгаа нь олон улсын байгууллагын дүн мэдээнээс харагдаж байгаа юм.[4]

Монгол Улсад мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх эм бэлдмэлийн хууль бус эргэлттэй тэмцэх хэрэгцээ шаардлага зайлшгүй тулгарч байгаа өнөө үед энэхүү

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл ахалж, бодлогын судлаач Ч.Бат-Уянга, Р.Мухийт, Г.Түвшинжаргал, Б.Ундрах, Э.Уянга нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] С.Жанцан, Хар тамхины гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал илтгэлээс, УБ, 2012 он.

[3] http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf

[4] С.Ганбат, Хар тамхи, мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөт бодистой тэмцэх онол практикийн зарим асуудал илтгэлээс, УБ, 2012 он

судалгааг олон улсын эрх зүйн баримт бичиг, үндэсний хууль тогтоомж, гадаадын орнуудын сайн туршлагыг судалж цаашид тэдгээр төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг хандлагыг тогтоох зорилготойгоор гүйцэтгэсэн. Судалгааны нэгдүгээр бүлэгт Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдал, эрх зүйн орчин чиг хандлагыг тодорхойлж, хоёрдугаар бүлэгт олон улсын холбогдох баримт бичигт анализ хийсэн бол гуравдугаар бүлэгт гадаад улс, тухайлбал Англи, Сингапур, ОХУ-ын сайн туршлагыг судалсан.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. МАНСУУРУУЛАХ БОДИС ХУУЛЬ БУСААР ЭРГЭЛТЭД ОРУУЛАХТАЙ ТЭМЦЭХ ТАЛААРХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН, ГЭМТ ХЭРГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэхэд төрийн зөв бодлого түүнийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт болон хэрэгжүүлэх зохистой механизм чухал үүрэгтэй байдаг. Манай улсад мансууруулах бодис хэрэглэх, борлуулахтай тэмцэх явдал 1800 оноос буюу Манж Чин улсын эрхшээлд байх үеэс эхэлсэн ба түүнээс урд энэ талаар ямар нэгэн хуулийн зохицуулалтад тусгаж байгаагүй[5] талаар эрдэмтэн судлаачид дурджээ.

1839 онд Хар тамхи татах, худалдах, худалдан авах, амьд цэцэг /намуу/ тарих, гадаад хүнээс хар тамхи авахыг хориглож, зөрчигчдийг ял шийтгэх тухай зааж байсан бол 1912 оны 6 дугаар сарын 21-нд “Хар тамхи худалдах, татах, тарихыг цаазлан хориглосон зарлиг”[6] буулгаж байжээ. 1913-1919 онд “Зарлигаар тогтоосон хууль зүйлийн бичиг”-т Хар тамхины хууль бус эргэлтэд эрүүгийн хариуцлага тооцохоор оруулсан байна.

1926 оны Шүүх цаазын бичгийн 13 дугаар бүлгийн 86 дугаар зүйлд “Аливаа хорын зүйл буюу мөн зүйл оролцсон хатуу эм ба хар тамхийг албан газрын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад худалдахаар хадгалах буюу худалдагсдыг уг зүйлүүдийг албадан хураах 3 сар хүртэл хорих буюу 150 төгрөгөөр торговол зохино” гэсэн зохицуулалтыг оруулж байжээ.

1929 оны Шүүх цаазын бичгийн 12-р бүлгийн 91-94 дүгээр зүйлд, 1934 оны Шүүх цаазын бичгийн 88 дугаар зүйлд нарийвчлан заан тусгаж өгсөн нь хуулийн дэвшилттэй тал болжээ.

1939 оны 10 дугаар сарын 25-нд Улсын Бага Хурлын тэргүүлэгчдийн 74 дүгээр тогтоолоор байгуулагдсан “БНМАУ-ын Гаалийн тухай дүрэм, гаалийн тарифын нэгдсэн тодорхойлолт”-ын 7-р бүлэгт “Сэм нэвтрүүлэх хэргийн үйлдэгчид хэргийн нөхцөл байдал, хор холбогдол, бусад зүйлийг харгалзан, уг хэрэгт мэргэшсэн шалтгаантай гэж үзэх үндэслэлтэй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ гэж заажээ”. Контрабандын гэмт хэргийг илрүүлэх, гэмт хэрэгтнийг баривчлах ажилд гаалийн болон хил хамгаалах байгууллагууд нэгэн адил оролцож байсан боловч түүнийг мөрдөх, хэрэг бүрдүүлэх, контрабандтай тэмцэх ажлыг Дотоод яам удирдан явуулж байсан.

1942 оны Эрүүгийн хуульд хар тамхи, мансууруулах бодисын түгээмэл төрлүүдийг нэрлээд үйлчлэлийн хор хөнөөлийг тодорхойлж хариуцлагын хэмжээг нэмэгдүүлж “3 жил хүртэл хугацаагаар хорьж бүх хөрөнгийг хураавал зохино” гэж зааснаар нь дээрхээс илүү нарийвчлан зохицуулсан байна.

Үүнээс хойших 1961, 1986, 1993 оны Эрүүгийн хуулийн зохицуулалтад эл

[5] Б.Болдбаатар, С.Жанцан. Хар тамхины гэмт явдалтай тэмцэх асуудал УБ., 2012.6 дахь тал.

[6] Монголын ард түмний 1911 оны үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл. Баримт бичгийн эмхтгэл /1900-1914/ УБ.,1982. 239 дэх тал.

асуудлыг тус тус тусгаж өгч, бусад холбогдох эрх зүйн актуудаар зохицуулж байсан.

Ийнхүү манай улсад энэ гэмт хэргийн гаралт, нийгмийн байдлаас хамааран харьцангуй бага байсан бөгөөд хууль, эрх зүйн зохицуулалт ч мөн үүнийг дагаад цөөн тоотой гарч байсан нь харагдаж байна. Манай улсад ардчилсан нийгмийг цогцлоон хөгжүүлж бусад улс орнуудтай хамтын ажиллагааг өргөжүүлэн иргэд гадагшаа зорчих, гадаадын иргэд манай улсад нэвтрэх нь чөлөөтэй болсонтой холбогдуулан энэ төрлийн гэмт хэргийн гаралт өсөж, улмаар энэ төрлийн хууль эрх зүйн зохицуулалт ч нэмэгдэж, төрөөс авах арга хэмжээнүүд эрчимжиж байна.

1.1. Мансууруулах бодис түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэх талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Одоогоор Монгол Улсад (*2014 оны 10 дугаар сарын байдлаар Legalinfo.mn сайтад тавигдсан 536 хууль, 7511 эрх зүйн акт хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа) мөрдөгдөж буй* Мансууруулах эмийн ба сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх талаар зохицуулсан шууд холбогдолтой хууль, эрх зүйн актууд нь:

- Олон улсын гэрээ 6
- Монгол Улсын хууль 51
- Улсын Их хурлын тогтоол 4
- Засгийн газрын тогтоол 8
- Сайдын тушаал 3
- Дээд шүүхийн тогтоол 7
- Засгийн газрын агентлагийн даргын тушаал 1
- Аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын шийдвэр 1, нийт 80 гаруй нийтээр дагаж мөрдөх хууль, эрх зүйн акт хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийг 2002 онд батлан гаргаж, мөн энэ онд Эрүүгийн хууль болон бусад хуульд ч мөн зохих зохицуулалтыг тусгаж мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын талаар хууль эрх зүйн зохицуулалтыг цогцоор нь шинэчилж байсан. 2011 оны 5 дугаар сард энэ хуульд өөрчлөлт оруулж холбогдох Үндэсний хороо, ажлын албатай байхаар заасан.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуульд мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих, энэ төрлийн бодисын хор хөнөөлөөс хүн амын эрүүл мэнд, удмын санг хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар заасан.

“Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис” гэж донтуулах болон сэтгэцэд бусад хүчтэй нөлөөлөл үзүүлдэг, “Мансууруулах эмийн тухай” 1961 оны НҮБ-ын Конвенци, “Сэтгэцэд нөлөөт бодисуудын тухай” 1971 оны НҮБ-ын Конвенцийн жагсаалтад заасан, хууль тогтоомжийн дагуу Монгол Улсад хяналтад байлгавал зохих эм, байгалийн болон нийлэгжүүлсэн бэлдмэлийг, “Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлт” гэж мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис, тэдгээрийн түүхий эдийг бэлтгэх, хуваарилах, худалдах, хэрэглэх, тээвэрлэх, хадгалах, устгах, Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлэх, тус улсын нутаг дэвсгэр дээгүүр дамжин өнгөрүүлэх талаар энэ хууль, бусад хууль тогтоомжоор тогтоосон үйл ажиллагааг ойлгохоор хуулийн 3 дугаар зүйлд тус тус заасан.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуульд мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд Мэргэжлийн хяналтын байгууллага, гаалийн болон хил хяналтын байгууллага, Цагдаа, тагнуул, хил

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хяналтын болон холбогдох бусад байгууллага хууль тогтоомжид заасан эрх хэмжээний хүрээнд хяналт тавихаар хуулийн 14 дүгээр зүйлд заажээ.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “мансуурах дон” гэж мансууруулах төрлийн бодисоос хамааралтай сэтгэцийн өвчнийг ойлгодог бол 2013 онд шинэчлэгдэн батлагдсан Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3.1.3.“сэтгэцийн эмгэг” гэж өвчний олон улсын ангиллын “сэтгэц, зан үйлийн эмгэгүүд” бүлэгт заасан оношилгооны хэмжүүрээр оношилж болох бүх өвчнийг тодорхойлон заасан.

Сэтгэцийн эмгэг өвчний олон улсын ангиллын систем нь ICD-10 V(F) Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагаас гаргадаг буюу гишүүн улс орнууд энэ ангиллаар өвчнийг оношлох ёстой. Монгол Улс мөн энэ ангиллын системийг мөрддөг. Сэтгэцийн өвчний ангилал нь тавдугаар бүлэгт хамаарагдах буюу (F) үсгийн дараалалд багтана.

F1:-д Мансууруулах бодисын шалтгаант сэтгэцийн ба төрх үйлийн эмгэгүүд (Жишээ нь: архи, тамхины, хар тамхины, тайвшруулах ба нойрны эмийн шалтгаант сэтгэцийн ба төрх үйлийн эмгэгүүд)[7] хамаардаг байна.

Энэ хуулиар хүн амын сэтгэцийн эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих, сэтгэцийн эмгэгээс урьдчилан сэргийлэх талаар төрөөс баримтлах бодлого, зарчмыг тодорхойлох, сэтгэцийн эмгэгтэй хүний эрхийг хамгаалах, нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд оролцох, бие даасан байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх, сэтгэл зүйн тусламж авах нөхцөлийг хангахад иргэн, хуулийн этгээдийн хүлээх үүрэг, сэтгэцийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллага, эмнэлгийн мэргэжилтний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахаар заажээ.

Мансуурах донтой буюу байнга мансууруулах төрлийн бодисыг хэрэглэдэг этгээд олон улсын ангиллын системийн ICD-10 V(F1)-д хамаардаг бол сонирхон хэрэглэдэг хараахан донтоогүй байгаа этгээдүүд нь сэтгэцийн тулгамдсан асуудалтайд тооцогддог байна. Иймээс манай улсад энэ төрлийн бодисыг байнга хэрэглэгчдийн тоо тулгамдсан асуудалтай этгээдийн тоо зэргийг нарийвчлан судлах шаардлагатай.

Сэтгэцийн эрүүл мэндийн 2000 оны хуульд мансуурах донтой этгээдийн талаар дурдаагүй байсан бол 2013 онд шинэчлэн баталсан хуулийн “төрийн байгууллагын үүрэг” буюу 5 дугаар зүйлд “архидан согтуурах, мансуурах, донтох зэрэг сэтгэцийн эрүүл мэндэд нөлөөлөх нийгэм, орчны сөрөг хүчин зүйлээс сэргийлэх, эрх бүхий байгууллагаас баталсан стандарт, хэм хэмжээ, хууль тогтоомжийг мөрдөх арга хэмжээг зохион байгуулахаар” шинэ заалтыг оруулсан.

Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай 2000 онд батлагдсан хуульд төрөөс согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг уг өвчнөөс нь ангижруулах зорилгоор албадан эмчлэх, хөдөлмөрийн чадварыг нь харгалзан албадан хөдөлмөр хийлгэхээр эрүүл мэндийн болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хяналтад авахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар заав.

Эрх зүйн актын тухайд Улсын Их хурлын 2010 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал дотроо Оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал тэр дундаа хүн ам удмын сангийн аюулгүй байдлын тухайд “Цус ойртолтыг багасгах, архидан согтууралт, мансууралтай тэмцэх ажлыг эрчимжүүлж, хүн амын удмын санд учрах сөрөг нөлөөллийг бууруулна” хэмээх арга хэмжээг авч

[7] http://www.vma-ev.com/sites/default/files/Erdenetuya.pdf

хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Мөн Хүний аюулгүй амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх тухайд иргэдийг үндэстэн дамнасан гэмт хэргээс хамгаалахдаа “Мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих, хууль бус хэрэглээтэй тэмцэх үндэсний чадавхыг бэхжүүлнэ” хэмээх үндсэн 2 зорилтын хүрээнд Мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх арга замыг авч хэрэгжүүлэхээр тусгаж өгчээ.

Улсын Их хурлаас 2012 онд баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхээр Засгийн газраас арга хэмжээний төлөвлөгөөг мөн тухайн онд батлан гаргасан. Энэ арга хэмжээний төлөвлөгөөнд Хар тамхи, хүний болон зэвсгийн наймааны гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудлаар тусгай боловсон хүчин бэлтгэх, гадаад улсын туршлага судлах, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулах талаар тусгаж өгсөн бөгөөд дараах арга хэмжээг авахаар төлөвлөсөн байна. Үүнд:

- Мөрдөх алба байгуулж, мөрдөгчийг чадавхжуулан, сургаж бэлтгэх зорилго бүхий Мөрдөгчийн сургууль байгуулна;
- Гадаад улсын ижил төрлийн сургуульд мөрдөгчийг сургах ажлыг зохион байгуулна;
- Хууль сахиулах, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлээр тусгай мэдээллийн сан бүрдүүлж, байгууллага хооронд мэдээлэл солилцох сүлжээ бий болгоно;
- Хар тамхитай тэмцэх чиглэлээр гадаад орны холбогдох албадтай нягт хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, мэргэжлийн дэмжлэг туслалцаа авч ажиллана;
- Хар тамхитай тэмцэх чиглэлээр гадаад орны холбогдох албадтай нягт хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, мэргэжлийн дэмжлэг туслалцаа авч ажиллана;
- Олон улсын болон төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, ажилтнуудыг энэ чиглэлээр гадаад, дотоодын сургалтад хамруулахаар тусгаж өгчээ.

1.2. Эрх зүйн зохицуулалтын зөрчил, дутагдал

Дээрх 80 гаруй хууль, эрх зүйн актыг судалж байхад доорх зөрчил дутагдал илрээд байна.

Аж ахуйн үйлчилгээний тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 8.1.1 дэх заалтад “Хар тамхи, хуульд өөрөөр заагаагүй бол мансууруулах бодис үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах;”-ыг хориглосон бол 15.12.4 дэх заалтад “Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бодис, тэдгээрийн угтвар бодис болон эмийн үйлдвэрлэл, худалдаа эрхлэх, импортлох, экспортлох”-ыг эрүүл мэндийн байгууллагад зөвшөөрдөг байна.

Байгалийн ургамлын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлд Мансууруулах бодис бүхий ургамлын тухай заалтыг хамааруулан үзсэн байна. Үүнд: “Мансууруулах бодис бүхий ургамлын жагсаалтыг байгаль орчны болон эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хамтран батална”; “Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага мансууруулах бодис бүхий ургамал ашиглаж эм бэлтгэн найруулах аж ахуйн нэгж, байгууллагад мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлтийг үндэслэн зөвшөөрөл олгож тэдгээрийг тусгай бүртгэлд бүртгэнэ.” Иргэн, түүнчлэн энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаас бусад аж ахуйн нэгж, байгууллага мансууруулах бодис бүхий ургамлыг түүх, ашиглах, тарихыг хориглосон байна.

Хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 2, 4, 5 дахь хэсэгт зааснаар дээрх хэсгийг зөрчсөн

этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгасан. Энэ заалтад хүлээлгэх хариуцлагыг иргэнд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр, аж ахуйн нэгж байгууллагад хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 2-4 дахин нэмэгдүүлэн захиргааны арга хэмжээ авахаар заасан байгаа нь энэ төрлийн ургамлыг тарьж ургуулах, түүж бэлтгэх, худалдах, гадаадад гаргах зэрэг хууль бус үйл ажиллагаа явуулахад хориг саад болж чадахагүй хуулийн зохицуулалт гэж үзэж байна.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.4 дэх заалтад "... мансууруулах бодисыг сурталчлах, түгээн дэлгэрүүлэх, хэрэглэх"-ийг хориглосон бол энэ заалтыг зөрчсөн тохиолдолд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 3-6 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгохоор заажээ.

Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 3 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн торгууль нь үр нөлөөтэй байж чадах нь эргэлзээтэй юм.

Хуулийн 37.1.4 дэх заалтад "Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан хориглосон үйл ажиллагаа явуулсан" нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй байвал Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээс албадан гаргах тухай заасан байна.

Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хуулийн 34.1.4 дэх заалтад "Согтууруулах болон мансууруулах ундааны зүйлийг бэлтгэсэн, хадгалсан, хэрэглэсэн" тохиолдолд насанд хүрээгүй бол 7 хүртэл хоног, насанд хүрсэн этгээдийг 14 хоног хүртэл хугацаагаар хорихоор заажээ. Гэвч энэ заалт Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуульд хамааралтай эсэх нь эргэлзээтэй байна.

Шуудангийн тухай 2003 онд батлагдсан хуулийн 24.1.3 дахь заалтад "хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах бодис" тээвэрлэсэн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь уг хуулийн 27.1.5 дахь хэсэгт "иргэнийг 30000-50000, албан тушаалтныг 40000-60000, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг 150000-250000 төгрөгөөр торгох" гэж зааснаар хариуцлагын хэмжээ хэт доогуур байгаа бөгөөд одоог хүртэл нэмэлт өөрчлөлт ороогүй байна.

Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд "Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага"-ын талаар тусгаж өгсөн бол энэ нь иргэн, албан тушаалтныг 100000-300000, хуулийн этгээдийг 500000 хүртэл төгрөгөөр торгохоор заажээ. Энэ нь зөрчлийг саармагжуулах, энэ төрлийн гэмт хэргийг зогсооход харьцангуй сул зохицуулалт юм.

Цагдаагийн албаны тухай хуульд Хууль сахиулагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль гэж зохицуулалтад оруулсан нь батлагдаагүй хуулийг дагаж мөрдөх талаар заасан зөрчлийг бий болгосон байна.

Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуульд согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх хүсэлтийг шүүх хүлээн авч, шүүх хуралдааныг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу явуулж, шийдвэр гаргахаар зохицуулжээ. Энэ талаарх зөрчил дутагдлыг арилгах, боловсронгуй болгох талаар Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 5-р шүүхийн шүүгч Б.Ариунбаяр [8] доорх дөрвөн саналыг дэвшүүлсэн байна.

1. Хуульд эмнэлгийн байгууллага хэн нэгэн сонирхогч этгээдийн хүсэлтээр

[8] Б.Ариунбаяр,"Согтуурах мансуурах донтой этгээдийг албадан эмчилгээнд хамруулж буй шүүхийн үйл ажиллагаа, цаашид боловсронгуй болгох зарим санал дүгнэлт", Монголын Төр, эрх зүй сэтгүүл, 2014, №2 /76.

“согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй эсэх” дүгнэлт гаргаж өгч байхаар заасан нь тухайн хүний халдашгүй байх эрхийг зөрчиж байгаагаас гадна уг этгээдийн хувийн болон эрх зүйн байдлыг дордуулж болзошгүй байна.

Иймд согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлүүлэх хүсэлтийг гаргах эрх бүхий субьектүүдийг цөөрүүлж, зөвхөн албадлага хэрэглэх эрх бүхий цагдаагийн байгууллага, сум, баг, хороо, дүүргийн засаг дарга хүсэлт гаргах эрхтэй байхаар хуульд өөрчлөлт оруулах талаар;

2. Согтуурах мансуурах донтой өвчтэй эсэхийг тогтоосон эмнэлгийн дүгнэлт нь согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй болон албадан эмчлэхэд харшлах өвчтэй эсэхийг хамтад нь тогтоож байгаагаас уг дүгнэлт нь тухайн этгээдийг согтуурах, мансуурах донтойг тогтоогоод байна уу, албадан эмчлэхэд харшлах өвчтэй болохыг тогтоогоод байна уу гэдэг нь эргэлзээтэй, мөн ямар эрхийн актад үндэслэн гаргаад байгаа нь ойлгомжгүй, өвчний онош хэргийн оролцогч болон өөр мэргэжлийн хүмүүс тэр дундаа шүүгч ойлгох боломжгүй байдлаар бичигддэг, дүгнэлтэд тухайн этгээд албадан эмчилгээнд хамрагдах шаардлагатай гэж шүүхээс өмнө шийдвэр гаргадаг.

Иймд согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлүүлэх хүсэлтийг гаргасан эрх бүхий цагдаагийн байгууллага, сум, баг, хороо, дүүргийн засаг дарга шүүхэд хүсэлт гаргасны дараа шүүх ИХШХШТХ-ийн дагуу иргэний хэрэг үүсгэж, шинжээч томилж эрх бүхий байгууллагаар тухайн этгээд “согтуурах, мансуурах, донтой өвчтэй эсэх” талаар дүгнэлт гаргуулснаар уг дүгнэлтийг хуульд заасан үндэслэл журмаар авагдсан нотлох баримт гэж шүүх үнэлэх боломжтой болно гэж үзэж байна. Тухайн өвчтэй этгээд нь харшлах өвчтэй эсэхийг эмнэлгийн дүгнэлт эмчийн тодорхойлолтоор тусад нь тогтоолгох нь зохимжтой. Шинжээч томилж дүгнэлт гаргуулах нь шинжээч худал дүгнэлт гаргасан тохиолдолд хуульд зааснаар хариуцлага хүлээх, шинжээчийн дүгнэлт ойлгомжгүй, эргэлзээтэй тохиолдолд шинжээчийг асуух, зайлшгүй тохиолдолд дахин шинжээч томилох, тухайн этгээд шинжилгээ хийлгэхээс татгалзвал шүүгчийн захирамжаар албадан шинжилгээ хийлгэх зэрэг боломжийг бүрдүүлнэ. Нөгөө талаар хэрэгт авагдсан тухайн шинжээчийн дүгнэлтийг бусад этгээд өөрт ашигтай байдлаар ашиглах боломжгүй талаар.

3. Уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт “Шүүхийн шийдвэрийг гарсан өдрөөс нь хойш тухайн өвчтэй этгээд, түүний хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгч Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан хугацааны дотор давж заалдах эрхтэй.” байхаар заасан байдаг ба ИХШХШТХ-ийн 161 дүгээр зүйлийн 161.1 дэх хэсэгт заасан гомдол гаргах эрх бүхий этгээдүүдэд дээрх хүмүүс хамаарахгүй байгаа юм.

Иймд шүүх тухайн этгээд болон бусад этгээдийг ИХШХШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлд зааснаар гуравдагч этгээдээр татан оролцуулж түүний хуульд заасан эрхээ эдлэх боломжоор хангах учиртай. Ингэснээр тэрээр гуравдагч этгээдийн эрх үүргийг эдэлж, анхан шатны шүүхийн шийдвэрт давж заалдах гомдол гаргах эрх үүсэх талаар;

4. Хуулийн 4.1 дэх хэсэгт “Өвчтэй нь эмнэлгийн дүгнэлтээр тогтоогдсон бөгөөд нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн, сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийсэн буюу эмчлүүлсний дараа согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис дахин хэрэглэсэн этгээдийг шүүхийн шийдвэрийн дагуу албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх газарт явуулж албадан эмчилнэ.” гэж заасан. Хуулийн дээрх зохицуулалтаас үзэхэд тухайн этгээд согтуурах, мансуурах, донтой өвчтэй байсан ч тэрээр сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийгээгүй, нийгмийн хэв журам зөрчөөгүй бол түүнийг албадан

эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх шийдвэр гаргахгүй гэж ойлгохоор байгаа юм.

Гэтэл шүүхийн практикт тухайн этгээд урьд өмнө сайн дураар эмчилгээ хийлгэж, мөн өмнө нь ямар нэгэн байдлаар эмчилгээнд хамрагдаж байсан эсэхийг тогтоолгүйгээр тухайн этгээдийг согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй гэсэн эмнэлгийн дүгнэлт, нийгмийн хэв журам зөрчсөн баримтад үндэслэн албадан эмчилгээнд хамруулах шийдвэр гаргаж байгаа нь хуулийн шаардлагад нийцэхгүй байна. Иймд нотлох баримтыг шаардах, эсхүл санаачлагаараа нотлох баримт цуглуулж, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэж байх нь зүйтэй байна. Ингэснээр хуульд заасан үндэслэлүүд бүрэн тогтоогдож, шүүхийн шийдвэр хууль ёсны үндэслэлтэй гарч хүний халдашгүй байх эрх хөндөгдөх нөхцөл үгүй болох талаарх дөрвөн асуудлыг дурдсан байна.

Уг хуульд дээрх дөрвөн зөрчил дутагдлаас гадна тус хуулийн 2 дугаар зүйлд Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль гэж заасан байна. Иймд энэ хүчингүй болсон хуулийн нэр томьёог өөрчлөх хэрэгтэй.

Мансуурах донтой этгээд нь нийгэмд учруулах хор хохирлоор, мөн үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх байдлаар, хүний эрхийн тухайд чимээгүй аюул үүсгэдэг гэдгээрээ нэн тулгамдсан асуудал юм. Мөн манай улсын тухайд энэ гэмт хэргийн тоо жил ирэх тутам нэмэгдээд байгаа зэргээс харахад урьдчилан сэргийлэх тал дээр ялангуяа албадан эмчлэх тал дээр илүүтэй анхаарах, энэ хуулийн заалтад илүү өргөн хүрээг хамарсан заалтуудыг нэмэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Улсын Их хурлаас 2001 онд баталсан Нийгмийн эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогод Эрүүл мэндийн боловсрол, зан үйлийн төлөвшилд анхаарахдаа “4.2.4. Архи, тамхи, мансууруулах бодис хэрэглэх, буруу зан үйлийг өөрчлөх замаар зүрх судасны өвчин, хорт хавдар, осол, гэмтлийг бууруулна” гэж заасан бол 2002 онд баталсан Эмийн талаар төрөөс баримтлах бодлогод “3.5.Мансууруулах, сэтгэц нөлөөт эм, тэдгээрийн угтвар бодисын үйлдвэрлэл, импорт, худалдаа, хэрэглээнд хууль тогтоомжийн дагуу хяналт тавина.” гэж заасан хэдий ч энэ хоёр баримт бичгийг хэрэгжүүлэх хугацаа дуусан байна. Өөрөөр хэлбэл Нийгмийн эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогыг 10-15 жилийн хугацаанд баримтлахаар заасан байх бөгөөд Эмийн талаар баримтлах бодлого нь 10 жилийн хугацаатай байхаар заажээ. Эдгээр баримт бичгийн хугацаанд анхаарал хандуулж бодлогын баримт бичгийг дахин боловсруулах хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Засгийн газрын тогтоолоор 2012 онд Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис, тэдгээрийн түүхий эдийн эргэлтэд хяналт тавих үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан хэдий ч ажиллах журам нь 2003 онд батлагдсан журам байгааг шинэчлэн батлах шаардлагатай.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын хэрэглээ, хууль бус эргэлтийг хянах чиглэлээр олон улсын баримт бичигт дээрх чиглэлээр 3 гол конвенц байна. Үүнд:

- 1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенц;
- 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенц;
- 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенц.

Монгол Улс эдгээр конвенциудад нэгдэн орсон бөгөөд[9] ингэснээрээ

[9] 1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенцид 1990 он, 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенцид 1999 он, 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн

мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэлийн хууль бус эргэлттэй тэмцэх үүрэг хүлээж, энэ дагуу үндэснийхээ хууль тогтоомжийг тэдгээрт нийцүүлэх амлалт өгсөн юм.

1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенц[10]

Мансууруулах эмийг гагцхүү анагаах ухааны болон эрдэм шинжилгээний хэрэглээгээр хязгаарлах, энэ зорилго, зорилтод хүрэхэд олон улсын хамтын ажиллагаа шаардлагатайг онцолж, өмнө үйлчилж байсан гэрээнүүдийг нэгтгэн, нэгдсэн конвенц баталсан нь 1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенц юм. Уг конвенциор мансууруулах бодисыг хянах олон улсын механизмыг бий болгосон. Мансууруулах эм, бэлдмэлийн ангиллыг гаргаж, ангилал тус бүрийн хэрэглээний хязгаарыг тогтоож, нэгдэн орсон улсуудад уг конвенцид нийцсэн дотоодын хууль тогтоомж батлан, мөрдүүлэхийг үүрэг болгосон.

1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенц

1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенцийн бий болгосон тогтолцооноос гадуур үлдсэн, тухайн үедээ шинэ зах зээл болж үүсч байсан сэтгэцэд нөлөөт бодисыг журамлах үүднээс 1971 онд Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенц баталсан. Уг конвенциор сэтгэцэд нөлөөт бодисын ангилал, хэрэглээний хязгаарыг тогтоосон. Конвенцид нэгдэж орсон улсууд I-IV жагсаалтад орсон бодисыг хууль бусаар бэлтгэх, экспортлох, импортлох, түгээх, нөөцлөх, худалдаалах, ашиглах болон эзэмшихийг гэмт хэрэгт тооцох үүрэгтэй.

1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенц

Энэ конвенциор өмнөх 2 конвенциор хориглосон мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой асуудлыг олон улсын хамтын ажиллагаагаар шийдэх зорилготой юм. Конвенциор “хууль бус эргэлт” гэдгийг тодорхойлон, нэгдэн орсон улсууд дотоодын хууль тогтоомжоор уг үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохыг үүрэг болгосон юм. Түүнчлэн дотоодын хууль тогтоомжийг конвенцтой нийцүүлэх талаарх арга замыг тусгасан.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиар мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодистой холбогдуулж хэрэглэсэн үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн бол хүндрүүлэх нөхцөл болгон үзэх (ЭХ-ийн 56.1.10-т зааснаар мансуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хүндрүүлэх нөхцөл болгон үзэхээр заажээ) мөн насанд хүрээгүй хүнийг мансууралд татан оруулах (ЭХ-ийн 115:1-т зааснаар насанд хүрээгүй хүнийг мансууралд татан оруулсан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон) зэргийг хуульчилж, түүнчлэн Конвенцид заасан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон нь ЭХ-ийн 188, 192-196, 247 дугаар зүйлд тусгалаа олжээ.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенциор Монгол Улс тус конвенцид “гэмт хэрэг” гэж заасан буюу конвенцийн III зүйлд заасан үйлдлийг эрх зүйн тогтолцооныхоо зарчмыг баримтлан, дотоодын хуулиараа мөн адил “гэмт хэрэг” гэж хуульчлах үүрэг хүлээсэн. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 188, 192-196, 247, 166’-р зүйлүүдээр мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодистой холбогдох гэмт хэргүүдийг зүйлчилжээ. Зүйлчилсэн байдлыг харвал конвенцид заасан зарим үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоогүй болон тооцсон ч тодорхой биш, ерөнхий байдлаар тусгаж өгсөн нь практикт зарим нэг хүндрэлийг үүсгэж байна. Тухайлбал, мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг импортлох,

эсрэг конвенцид 2001 онуудад тус тус нэгдэн орсон.

[10] Энэ конвенц болон бусад конвенциудын талаарх дэлгэрэнгүйг www.legalinfo.mn сайтаас болон бусад материалаас харах боломжтой.

экспортлох үйлдлийг тодорхой зааж өгөхгүйгээр ЭХ-ийн 188.2, 192.2 дахь хэсэгт “хил нэвтрүүлсэн, илгээсэн” эсвэл “борлуулсан, олж авсан” -д багтааж зүйлчилж болохоор хэт ерөнхий зааж өгсөн байна. Түүнчлэн мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг үйлдвэрлэх, бэлтгэх, гаргаж авах гэх зэрэг конвенцийн 3.1-3.4-т заасан холбогдох гэмт хэргүүдийг удирдах, санхүүжүүлэх, зохион байгуулах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоогүй байна. Гэтэл мансууруулах бодис хил давуулан худалдаалах гэмт хэрэг нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нэг томоохон төрөл бөгөөд энэ гэмт хэргийн хууль бус худалдаанаас олох ашиг орлого нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болдог байна.[11]

Тус конвенциор бас нэг чухал асуудал зохицуулж, талуудад үүрэг болгосон нь “хууль сахиулах арга хэмжээг дээд зэргийн үр дүнд хүргэхийн тулд тогтоосон гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг дотоодын хуулийн дагуу эрүүгийн журмаар мөрдөхтэй холбоотой аливаа хуулийн бүрэн эрхийг өөрийн үзэмжийн дагуу хэрэгжүүлэх бололцоог хангах” гэжээ. Энэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөх ажиллагааг үр дүнд хүргэхийн тулд аливаа хуулийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх бололцоог эрх бүхий этгээдэд олгох, тэдгээрийг чадавхжуулах шаардлагатай байна. Тухайлбал, энэ чиглэлээр мэргэшсэн шинжээч бэлтгэх, өндөр хүчин чадалтай техник, тоног төхөөрөмжөөр хангах зэрэг.

Эрүүгийн хуулийн 192.1, 192.2-д заасан гэмт хэргүүдийг “борлуулах зорилгоор, борлуулах зорилгогүйгээр” гэж сэдэлтээр нь ялгаж өгсөн нь конвенцид заасан хувийн хэрэгцээнд болон хувийн хэрэгцээнд бус гэсэн зорилгыг тодотгосон заалт юм. Гэхдээ “хууль бусаар тээвэрлэсэн, илгээсэн” үйлдэл нь зөвхөн борлуулах зорилготой авч явсан тохиолдолд гэмт хэрэг болохоор заасан нь практикт хүндрэл үүсгэж болох юм. Тухайлбал, борлуулах зорилгоор тээвэрлэж явсан эсэхийг нотлох баримтаар хангалттай нотолж чадахгүй бол хэрэгсэхгүй болгох үр дагаварт хүргэнэ. Бусад улсуудын жишгээр бол тээвэрлэж буй бодисын хэмжээ, хорт чанар, ангиллаас хамааруулж сэдэлтийг тодорхойлдог.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис гэсэн ойлголтод нилээн ерөнхий тодорхойлолт хамааруулж буй нь зүйлчлэх үед хоорондоо ялгаатай, олон төрлийн үйлдлийг нэг гэмт хэргийн зүйлчлэлээр зүйлчилж, ял шийтгэж байна. Иймд мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын төрөл, ангилал, хэмжээг хууль зүйн хувьд тодорхой болгох шаардлагатай.[12]

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ХАР ТАМХИ, МАНСУУРУУЛАХ БОДИСЫН ХУУЛЬ БУС ЭРГЭЛТТЭЙ ТЭМЦЭХ ТАЛААР ГАДААДЫН САЙН ТУРШЛАГААС: ИБУИНВУ, ОХУ,СИНГАПУРЫН ЖИШИГ

Хар тамхи мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх асуудал дэлхийн улс орнуудын өмнө тулгамдсан асуудлын нэг төдийгүй энэ төрлийн гэмт хэрэг нь үндэстэн дамнасан, түүнчлэн зохион байгуулалттай үйлдэгддэг болсон нь анхаарал татаж байна. Монгол Улсад энэ төрлийн гэмт хэрэг, түүний хууль бус эргэлтийн асуудлыг зохицуулахад гаднын сайн туршлага ихээхэн шаардлагатайг харгалзан үзэж судалгааны гуравдугаар бүлэгт ИБУИНВУ, ОХУ болон Сингапур улсын эрх зүйн зохицуулалт, төрийн эрүүгийн бодлого, түүнчлэн тэдгээрийг хэрэгжүүлж буй бүтцийг дэлгэрэнгүй авч үзэхийг зорилоо.

---

[11] С.Жанцан, “Хар тамхины гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал”, Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл (2012 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр).

[12] Хавсралтаар дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

1.1. ИХ БРИТАНИ, УМАРД ИРЛАНДЫН НЭГДСЭН ВАНТ УЛСЫН ТУРШЛАГААС

Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсад (цаашид Их Британи гэх) мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис нэлээд өндөр үнээр борлогддог тул энэ төрлийн худалдааны хар зах зээл зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтнүүдийг ихээхэн татдаг.[13] Жилд дунджаар 10.7 тэрбум паундын мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис хууль бусаар эргэлтэд ордог гэсэн тооцоо байдаг ба энэ нь нийгэмд асар их хор хохирол дагуулдаг гэж үздэг.[14]

Тус улс нь НҮБ-ын мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодистой холбоотой гурван үндсэн конвенцид нэгдэн орсон бөгөөд *НҮБ-ын мансууруулах* бодист хяналт тавих Олон улсын хорооны гишүүн орон билээ. Дийлэнх улс орны хууль бус эмтэй тэмцэх хатуу бодлоготой (prohibitionist approach) харьцуулахад тус улсын бодлого нь хор хохирлыг багасгахыг зорилго болгосон (harm reduction approach) харьцангуй уян хатан бодлого юм.[15] Олон тооны хууль тогтоомж болон үндэсний цогц стратеги бодлогын хүрээнд мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцдэг.

3.1.1. ИБУИНВУ-ын мансууруулах бодисын талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хууль

Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай 1971 оны хууль нь (The Misuse of Drugs Act 1971) урвуулан хэрэглэсэн тохиолдолд хүний биед аюултай, хор хөнөөлтэй, хүнийг донтуулах эмийн талаар зохицуулдаг үндсэн акт юм.[16] Тус хууль 1961 оны НҮБ-ын Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенц, 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенцийн хэм хэмжээг агуулсан байна. Тус хуулийн хүрээнд “эм” гэдэгт хяналтад хамрагдвал зохих мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт эм, бодисыг өргөн утгаар ойлгодог.

Эмийг урвуулан хэрэглэх асуудлаарх Үндэсний Зөвлөл

Эмийг урвуулан хэрэглэх хуулийн дагуу шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, хууль сахиулах, нийгмийн бодлогын хүрээний мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн Эмийг урвуулан хэрэглэх асуудлаарх Үндэсний Зөвлөлийг (Advisory Council on the Misuse of Drugs) (Цаашид Зөвлөл гэх) байгуулсан. Зөвлөлийн бүтэц болон үүсгэн байгуулах талаарх зохицуулалтыг хуулийн хавсралтад тодорхойлсон.[17] Тус Зөвлөл нь эмийг урвуулан хэрэглэх асуудлыг хянах, холбогдох яамдад зөвлөгөө өгөх, үйл ажиллагааны харилцан уялдаа, нэгдсэн байдлыг хангах зэрэг чухал үүргийг гүйцэтгэдэг.[18] Тухайлбал: урвуулан хэрэглэх боломжтой эмийн нөхцөл байдлыг тандан улмаар нийгэмд хор хөнөөлтэй гэдэг нь хангалттай байдлаар тогтоогдож байгаа тодорхой эмийн нийлүүлэлтийг зохицуулах, хязгаарлах; эмийг урвуулан хэрэглэдэг хүмүүст зохих зөвлөгөө өгөх, эмчлэх, нийгэмшүүлэх; нийгэм дэх сөрөг нөлөөг багасгахад чиглэсэн мэргэжлийн болон дүүргийн/орон нутгийн байгууллагуудын

[13] The National Crime Agency website, Drugs
http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/crime-threats/drugs

[14] Мөн тэнд.

[15] Melissa T. Aoyagi,Beyond Punitive Prohibition: Liberalizing the Dialogue on International Drug Policy, New York University Journal of International Law and Politics, 2005.
Brian A. Ford, From Mountains to Molehills: A Comparative Analysis of Drug Policy, Annual Survey of International & Comparative Law, 2013.
Европ тив тэр дундаа Их Британи, Нидерланд зэрэг улс нь хор хохирлыг багасгах арга барилын дагуу хяналтад хамрагдах эмийн хэрэглээ, эргэлттэй тэмцдэг байна.

[16] The Misuse of Drugs Act,1971.

[17] The Misuse of Drugs Act,Schedule 1, 1971.

[18] Мөн тэнд, Зүйл 1.

үйл ажиллагааны харилцан уялдааг хангах; эмийн талаарх хор уршгийг олон нийтэд таниулах, сурталчлах болон ийм төрлийн ажлыг дэмжих; нийгэм дэх хор хөнөөлийг багасгахад чиглэсэн судалгааны ажлыг дэмжих, зөвлөх зэрэг чиг үүргийг гүйцэтгэдэг.[19] Түүнчлэн Зөвлөл нь эмийг урвуулан ашиглахтай холбоотой холбогдох яамдын хүсэлтэд хариулах, тэднийг мэргэжлийн зөвлөгөөгөөр хангах, ялангуяа Төрийн нарийн бичгийн даргад (The Home Secretary of State) урвуулан ашиглах боломжтой эм зүйн талаар зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй байдаг.[20] Энэ хүрээнд холбогдох байгууллага, яамд гэдэгт ямар байгууллагуудыг ойлгохыг хуульд тодорхойлсон байдаг.[21]

Хууль бус эм буюу хяналтад хамрагдах эм /controlled drugs/

Эмийг урвуулан хэрэглэх хуулийн дагуу урвуулан хэрэглэсэн тохиолдолд хор хөнөөлтэй эмийг А, В, С гэсэн гурван бүлэгт ангилан хуулийн хавсралтад тусгасан бөгөөд А ангилалд хамгийн хор хөнөөлтэй эмийн төрөл багтсан байдаг.[22] Уг бүлэглэх аргыг эмийг ангилах тогтолцоо (drug classification system) гэж ч нэрлэдэг. А, В, С гэсэн гурван бүлэгт эмийг ангилах нь тухайн бүлэгт хамаарах эмийн аюул, хор хөнөөлийг харгалзсан төдийгүй бүлэг тус бүрт хамаарах эмийг эзэмших, нийлүүлэх, үйлдвэрлэхтэй холбоотой ялын хэмжээг ялгавартай байдлаар тодорхойлоход ач холбогдолтой юм.[23]

Хавсралтад шинэ эмийн төрөл нэмэх болон хавсралтаас эмийн төрлийг хасах процессын асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.[24] Ерөнхийдөө Парламент шинэ эмийг Эмийг урвуулан хэрэглэх хуульд тусгах шийдвэр гаргадаг (Parliamentary drug control order) ба аливаа шийдвэр гаргахаас өмнө тухайн эмийн талаар Зөвлөлөөс гаргасан зөвлөгөөг заавал харгалздаг.[25]

Сүүлийн үед мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисыг химийн аргаар гаргаж авах дэвшилтэт арга эрчимтэй хөгжиж байна. Иймд Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд тодорхой байдлаар хор хөнөөлтэй гэдэг нь нотлогдоогүй эмийг ***түр хугацаанд*** (Temporary class drug orders) тусгаж зохицуулах эрхийг Төрийн нарийн бичгийн даргад олгосон байдаг.[26] Ийнхүү түр хугацаанд хуульд тусгах шийдвэрийн дараагаар Зөвлөл холбогдох эмийг авч хэлэлцэн шаардлагатай тохиолдолд Парламент шинэ эмийг Эмийг урвуулан хэрэглэх хуульд тусгах шийдвэр гаргадаг. Өөрөөр хэлбэл эмийг хуульд тусгахын тулд Зөвлөлийн зөвлөгөөг авч, үүний дараа Парламент тухайн эмийг хуульд тусгах талаарх шийдвэр гаргах зэрэгт хугацаа алдахгүй байх боломжийг тусгаж (түр хугацаанд) зохицуулах аргыг нөхцөлдүүлсэн.[27]

Хууль зөрчих, зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

Тус хуульд заасан үйл ажиллагаа, хуулийн хүрээнд батлагдсан журам, дүрмийг зөрчсөн тохиолдлыг мөн эдгээр үйл ажиллагааг хийх, хийхийг завдахыг гэмт хэрэгт тооцдог төдийгүй хуулийн этгээдэд хариуцлага ногдуулдаг.[28] Жишээ нь: аливаа байрны эзэмшигч эсхүл байрыг ямар нэгэн байдлаар хариуцан ажилладаг

[19] Мөн тэнд, 3үйл 1 (2).

[20] Мөн тэнд, 3үйл 1 (3).

[21] Мөн тэнд, 3үйл 1 (4).

[22] Мөн тэнд, 3үйл 2.

[23] Мөн тэнд.

[24] Мөн тэнд, 3үйл 2.

[25] Мөн тэнд.

[26] Мөн тэнд, 3үйл15.

[27] The *websites* of all *government* departments, Department of Health, Reducing drugs misuse and dependence https://www.gov.uk/government/policies/reducing-drugs-misuse-and-dependence

[28] The Misuse of Drugs Act, Article 18, 19, 21.

этгээд нь тухайн байранд мэдсээр байж хяналтад хамрагдах эмийг үйлдвэрлэх, үйлдвэрлэхийг завдах; нийлүүлэх, нийлүүлэхэд оролцох; татах зорилго агуулан опиум бэлдэх; каннабис болон бусад хууль бус каннабис ургамал татах зэргийг хориглодог.[29] Үүнээс гадна хууль бус эмийг хэрэглэх, эмийг үйлдвэрлэх, бэлдэхэд шаардлагатай эд зүйлийг нийлүүлэхийг хориглосон нарийвчилсан зохицуулалтыг хуульд тусгажээ.[30]Үндсэндээ хуулийн хүрээнд хяналтад хамрагдах эмийг импортлох, экспортлох, үйлдвэрлэх, худалдах, нийлүүлэх, нийлүүлэх зорилгоор эзэмших, каннабис ургамлыг тарих, аливаа байр сав, багаж хэрэгслийг хууль бус үйл ажиллагаанд ашиглуулах зэрэг үйл ажиллагааг хориглодог.[31]

Төрийн нарийн бичгийн даргын энгийн болон онцгой шийдвэрийн дагуу (general or special order) эмийг үйлдвэрлэх болон нийлүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэгчийн байранд цагдаагийн ажилтан, эрх бүхий этгээд нэвтрэн шалгалт хийх, холбогдох бичиг баримтыг шалгах эрхтэй байдаг.[32] Мөн тус хууль болон холбогдох журам зөрчигдөж байгаа гэж цагдаагийн ажилтанд хангалттай байдлаар сэжиг төрсөн тохиолдолд сэжигтэй этгээдийг саатуулах, тээврийн хэрэгслийг зогсоох, нэгжлэг хийх, нэгжлэг хийхэд нотлох баримт болох зүйлийг хураан авах эрхийг олгосон байдаг.[33] Түүнчлэн шүүх амаар өгсөн мэдээллийг хангалттай байдлаар сэжиг бүхий гэж үзэж байгаа тохиолдолд нэгжих, нотлох баримт олж авах шийдвэрийг гаргах талаар тусгасан байна.[34] Нэгжлэг хийх, нотолгоо авахтай холбоотой нэгжлэг хийхэд саад хийх, бичиг баримт бусад зүйлийг нуух зэрэг үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохоор бусад нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаж өгсөн.[35] Цаашлаад ямар тохиолдолд цагдаагийн ажилтан сэжигтэн этгээдийг шууд баривчлах эрхтэй талаар хуульд тоочсон.[36]

Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын тухайд А, В, С гурван бүлэгт хамаарах эмийг эзэмших, нийлүүлэх, үйлдвэрлэх, тариалах, үйлдвэрлэх болон нийлүүлэхэд шаардлагатай зүйлсээр хангах зэрэг хуульд заасан бүхий л хууль бус үйлдэлд тохирох ялын хэмжээг хуулийн дөрөвдүгээр хавсралтад ***6 хуудас хүснэгтээр нарийвчлан тодорхойлжээ***.[37] Ялын тухайд бүх насаар нь хорих ял болон торгуулийг А бүлэгт заасан эмийг үйлдвэрлэх болон нийлүүлэх зорилгоор эзэмших үйлдэл үйлдсэн этгээдэд оноож байгаа нь хамгийн хүнд шийтгэлийн хэлбэр байх бөгөөд харин бусад тохиолдолд гэмт хэргийн хүнд хөнгөн эсэхээс шалтгаалан 14 хүртэлх жил хорих ялыг 2500 хүртэлх паундын торгуультай хамт ногдуулдаг байна.[38]

Хууль бус эмийг эзэмших, санаатайгаар нийлүүлэх зорилгоор эзэмших зэрэг асуудал хууль бус хэдий ч тодорхой тохиолдолд эзэмших асуудлыг хууль ёсны байхаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг.[39] Тухайлбал: бусдыг хамгаалахын тулд зайлшгүй нөхцөлд хууль бус эмийг эзэмшиж байсан ба үүнийг цаг алдалгүй устгах, эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх арга хэмжээг авсан тохиолдолд эзэмших үйлдлийг хууль бусад тооцдоггүй байна.[40] Мөн гэмт хэрэгт буруутгагдаж байгаа

[29] Мөн тэнд, 3үйл 8.
[30] Мөн тэнд, 3үйл 9A.
[31] Мөн тэнд, 3үйл 3, 4, 5, 6.
[32] Мөн тэнд, 3үйл 23 (1).
[33] Мөн тэнд, 3үйл 23 (2).
[34] Мөн тэнд, 3үйл 23 (3).
[35] Мөн тэнд, 3үйл 23 (3)(4).
[36] Мөн тэнд, 3үйл 24.
[37] Мөн тэнд, Хавсралт4.
[38] Мөн тэнд.
[39] Мөн тэнд, 3үйл 5.
[40] Мөн тэнд.

этгээд хуульд заасан тодорхой төрлийн гэмт үйлдлийг үйлдсэн, үйлдэж байгаа гэдгээ мэдээгүй тохиолдолд өөрийгөө хамгаалах, цагаатгах уян хатан боломжийг хуульд тусгаж өгсөн байна.[41]

Хууль ёсны эргэлтийг хангах, хянах талаарх Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай журам

Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд хяналтад хамрагдах эмийг хууль ёсны дагуу хэрэглэх талаар зааж өгсөн байдаг төдийгүй хууль ёсны эргэлтийг хангах, хянахтай холбоотой нарийвчилсан журам гаргах эрхийг Төрийн нарийн бичгийн даргад олгосон байдаг.[42] Үүний дагуу 2001 онд ***Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай журмыг*** (The Misuse of Drugs Regulation 2001) гаргасан байдаг ба тус журамд хяналтад байх ёстой эмийн хууль ёсны ашиглалтын талаар нарийвчлан зохицуулсан байна. Тухайлбал: мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисыг импортлох, экспортлох, үйлдвэрлэх, нийлүүлэх, эмийн жор бичих, эзэмших, нийлүүлэх зорилгоор эзэмших зэрэгтэй холбоотой харилцааг тус журамд зохицуулсан байдаг.

Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай журамд эм, эмчилгээний ашигтай байдал, эмийг ашиглах шаардлага, урвуулан ашигласан тохиолдолд үзүүлэх хор хөнөөлийг харгалзан хяналтад хамрагдах эмийг нийт 5 хавсралтын дагуу ангилсан байдаг.[43] Ийнхүү хавсралтад орсон тодорхой эмийн хор хөнөөл нь илүү их тохиолдолд тус эмийг илүү хатуу арга барилаар хяналт тавин хэрэглээг зохицуулдаг.[44] Улмаар тус журам нь хуулийн дагуу зохицуулагддаг буюу хууль бус эмийг хууль ёсны зорилгын дагуу хэрхэн ашиглах, нийлүүлэх, эзэмших, тарих, жороор олгох, устгах, хадгалах, эм олгох, шаардлагатай тэмдэглэгээ хөтлөх, аюулгүй байдлыг хангах замаар хаях зэрэг харилцааг нарийвчлан зохицуулах зорилготой.[45]

Үүнээс гадна хяналтад байх ёстой эмийг урвуулан хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн шаардлагатай журам, дүрмийг Төрийн нарийн бичгийн дарга гаргах эрхтэй.[46] Үүнд: эмийг аюулгүй хадгалах; эмийг зөөвөрлөхтэй холбоотой бичиг баримтад тавигдах шаардлага болон бичиг баримтын хуулбарыг холбогдох эрх бүхий байгууллагад явуулах; савлах, шошголох; зөөх, тээвэрлэх; устгах, хаях; эмийн жор бичих болон жорын дагуу нийлүүлэх болон эмийг жорын дагуу олгодог этгээдийн талаар шаардлагатай мэдээллийг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэхтэй холбоотой олон журам, дүрмийг гаргах эрхтэй байдаг.[47] Энэ хүрээнд хууль бус буюу холбогдох хуулийн дагуу зохицуулагддаг эмийг хадгалах талаарх 1973 оны журам (The Misuse of Drugs (Safe Custody) Regulations 1973), мөн ийм төрлийн эмийг тусгай зөвшөөрөл бүхий эмч донтолтыг эмчлэх зорилгоор жор бичихийг хянах, хязгаарлах тухай журам (The Misuse of Drugs (Supply to Addicts) Regulations 1997) зэрэг журам байдаг. Эдгээр журам, зааврыг эмийг урвуулан хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгын хүрээнд нарийвчлан гаргах шаардлагатай байдаг ба журам гаргахад баримтлах ерөнхий зүйл заалтыг Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд тусгаж өгсөн байна.[48] Тухайлбал: Төрийн нарийн бичгийн дарга Зөвлөлтэй зөвлөхөөс өмнө ямар нэгэн журам гаргахгүй байх ёстой юм.[49]

---

41 Мөн тэнд, 3үйл 28.

42 Мөн тэнд, 3үйл 7.

43 The Misuse of Drugs Regulation, 2001.

44 Мөн тэнд.

45 Мөн тэнд.

46 The Misuse of Drugs Act, Article 10.

47 Мөн тэнд.

48 Мөн тэнд, 3үйл 31.

49 Мөн тэнд, 3үйл 31 (3).

Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хууль болон Эмийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль

Тус улс Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг 1988 оны НҮБ-ын конвенцийг Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуулийн (The Criminal Justice (International Cooperation) Act 1990) дагуу хэрэгжүүлдэг. Тус хууль нь эрүүгийн хэрэгт болон мөрдөн шалгах ажиллагаанд бусад улс оронтой хамтран ажиллах, гэмт хэрэгтнийг баривчлах, хорих, хууль бус эмийг эмпортоор оруулах экспортод гаргахад хэрэглэсэн бэлэн мөнгийг хурааж авах (money imported and exported in cash), хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодистой холбоотой асуудал зэргийг нарийвчлан зохицуулдаг.[50]

Олон улсын хамтын ажиллагаа

Хуулийн нэгдүгээр хэсэг нь эрүүгийн хэрэгт болон мөрдөн шалгах ажиллагаанд тус улс бусад улс оронтой хамтран ажиллах талаарх харилцааг зохицуулжээ.[51] Тухайлбал: бусад улсын засгийн газар болон эрх бүхий байгууллагаас тухайн оронд болж буй хэрэгт Их Британид байгаа этгээдийг хариуцагч, гэрчээр оролцуулах тухай хүсэлтийг биелүүлэх мөн гадаад улсад байгаа этгээдийг Их Британид хариуцагч болон гэрчээр дуудах; гадаад улсын нутаг дэвсгэрт байгаа нотлох баримтыг гаргуулж авах болон өөрийн улсын нутагт байгаа нотолгоог гадаад улсад гаргаж өгөх; гадаад улсын хоригдлыг өөрийн улсад харьяалагдах хэрэгт гэрчээр оролцуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслуулахаар шилжүүлэх болон өөрийн улсын хоригдлыг гадаад улсад буй хэрэгт гэрчээр оролцуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслуулахаар шилжүүлэх; мөнгө хурааж авах асуудлыг олон улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх болон бусад хамтын үйл ажиллагааны талаар зохицуулсан байна.[52] Харин гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх асуудлыг Гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх тухай хуулийн дагуу зохицуулах талаар тус хуульд заасан.[53] Эдгээр заалттай холбоотой гэрчийг шүүх хуралд оролцуулах, гэрчийн эрх болон нотлох баримт шилжүүлэхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт, процессыг хуулийн нэгдүгээр хавсралтад тусгаж өгсөн байна.[54]

Хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, бэлдмэл

Хуулийн хоёрдугаар хэсэгт Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенцийн жагсаалтад тусгагдсан хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, бэлдмэлтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгасан байна.[55] Эдгээр бодисын эргэлтэд үр дүнтэй хяналт, шалгалт тогтоох нь нэг талаас хууль бус эмийн эргэлттэй тэмцэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг ч нөгөө талаас эдгээр бодис нь хууль ёсны, тухайлбал аж үйлдвэрийн үйл ажиллагаанд өргөнөөр ашиглагддаг юм. Ийм учраас эдгээр бодисын хууль ёсны эргэлтийг хангахын сацуу хууль бус эргэлтэд үр дүнтэй хяналт тогтоох нь чухал байдаг. Иймд тус конвенцийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хангахын сацуу эдгээр бодисын хууль ёсны эргэлтийг Европын Холбооны нэгдсэн зах зээл дээр саад тотгоргүйгээр өрнүүлэх үүднээс Европын Холбоо Хяналтад хамрагдах эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, бэлдмэлийн талаарх хуулийг батлан гаргасан байна.[56] Тус хуульд конвенцийн

[50] The Criminal Justice (International Cooperation) Act, 1990.

[51] Мөн тэнд, Нэгдүгээр хэсэг.

[52] Мөн тэнд, 3үйл 1-9.

[53] Мөн тэнд, 3үйл 22.

[54] Мөн тэнд, Хавсралт 1.

[55] Мөн тэнд, Хоёрдугаар хэсэг.

[56] Commission Regulation (EC) No 1277/2005of 27 July 2005laying downimplementing rules for Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament andof the Council on drug precursors and for Council Regulation

12 дугаар зүйлд заасан хавсралт дахь бодисыг (scheduled substances) эргэлтэд оруулахтай холбоотой лицензийн тогтолцоо, хэрэглэгчийн мэдүүлэг, шошголох асуудлыг зохицуулсан.[57] Харин конвенцийн 12 дугаар зүйлд заасан хавсралтад шууд тусгагдаагүй бодисын (non-scheduled substances) эргэлтэд харьцангуй уян хатан "зөөлөн" хяналтыг тогтоон, Европын Комиссын гарын авлагын дагуу хяналтыг хэрэгжүүлэхийг тодорхойлсон байна.[58]

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенцийн жагсаалтад хоёр хэсэгт тусгагдсан бодисын хор хөнөөлийг харгалзаж Европын Холбооны хуульд эдгээр бодисыг гурван ангилалд ангилсан байдаг.[59] Нэгдүгээр ангилалд тусгагдсан бодисыг илүү хатуу хяналт тогтоон зохицуулдаг бол гуравдугаар ангилал дахь бодисыг харьцангуй хөнгөн зохицуулдаг.

Европын Холбооны холбогдох хуулийн дагуу импорт, экспорт болон зуучлалын үйлчилгээ үзүүлдэг оператор дараах үүрэг хариуцлагыг хүлээсэн байдаг. Үүнд:

1. Хавсралт дахь бодисын худалдаатай холбоотой хариуцлагатай офицерыг томилж, түүний нэр болон холбогдох мэдээллийг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх;

2. Хавсралт дахь бодис нь хууль бус үйлдвэрлэлд ашиглагдах магадлалтай сэжигтэй тохиолдлыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх;

3. Хавсралт дахь бодисыг үйлдвэрлэдэг газар болон худалддаг газрын хаягийг мэдэгдэх;

4. Хавсралт дахь бодисыг эзэмших эрхийг олгосон тусгай лицензийг авах;

5. Нэгдүгээр болон хоёрдугаар ангиллын бодис хэрэглэгчийг эцсийн хэрэглэгч болох талаар мэдүүлэг (end user declaration) өгөхийг шаардах;

6. Хэрэглэгчийн мэдүүлэг мэдүүлсэн, түүнчлэн нэгдүгээр ангиллын бодис эзэмших тусгай зөвшөөрөл бүхий хэрэглэгчид хавсралт дахь бодисыг нийлүүлэх;

7. Хавсралт дахь бодисын нэр, хэмжээ, жин болон нийлүүлэгч болон худалдан авагчийн нэр, хаягийг зохих ёсоор харуулсан шошгоор хавсралт дахь бодисыг шошголох зэрэг хамаарна.

Түүнчлэн Европын Холбооны уг хуульд гишүүн-орнуудын хоорондын худалдаа болон гишүүн-орон болон гуравдагч улс орон хоорондын худалдаанд хяналт тогтоох механизмыг бий болгосон байна.[60] Үүний дагуу хяналт тогтоох болон мэдээллийн тогтолцоо бий болсон. Хяналтын тогтолцооны тухайд зохих ёсны дагуу бичиг баримт бүрдүүлэх, шошголох, бичиг баримтыг 3 жил хадгалах зэрэг асуудал хамаарах юм.[61] Мөн нэгдүгээр ангилалд хамаарах бодисыг эргэлтэд оруулан ажилладаг Холбооны оператор тусгай лиценз авах харин хоёрдугаар ангилалд хамаарах бодисыг эргэлтэд оруулдаг оператор болон гуравдугаар ангилалд хамаарах бодисыг экспортлодог оператор нь үйл ажиллагаа явуулдаг хаягаа эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэх зохицуулалт нь хяналтын тогтолцооны хүрээнд

(EC) No 111/2005 laying down rulesfor the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors.

[57] Мөн тэнд.

[58] The European Commission website, Drug precursor control. http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/drugs_precursors/legislation/index_en.htm

[59] Commission Regulation (EC) No 1277/2005of 27 July 2005laying downimplementing rules for Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament andof the Council on drug precursors and for Council Regulation (EC) No 111/2005 laying down rulesfor the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors.

[60] György Vásárhelyi, László földi, Regulation on drug precursors in the European Union, AARMS, Vol. 6, No. 1 (2007) 147–158.

[61] Мөн тэнд.

ойлгогдоно.[62] Операторууд шаардлагатай мэдээллийг эрх бүхий байгууллагад шилжүүлж байх; мөн хавсралт дахь нэг болон хоёрдугаар ангиллын бодисыг экспортлох, импортлох зөвшөөрөл болон гуравдугаар ангиллын бодисыг экспортлох зөвшөөрлийг эрх бүхий байгууллагаас авах үүргийг операторуудад оноох замаар мэдээллийн тогтолцоог бий болгохыг зорьжээ.[63]

Өөрөөр хэлбэл Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуульд эдгээр Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенцийн жагсаалтад тусгагдсан хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, бэлдмэлтэй холбоотой Европын Холбооны зохицуулалтыг тухайлбал, экспорт импорттой холбоотой хяналт тавих механизм, бичиг баримт бүрдүүлэх болон хадгалах, шошголох, бүртгэл болон тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг зохицуулах хэм хэмжээг заасан. Энэ асуудлаар эдгээр харилцааг нарийвчлан зохицуулах журмыг гаргах эрхийг Төрийн нарийн бичгийн даргад олгосон байна.[64]

Тийм ч учраас зөвхөн өөрийн оронд тодорхой бодис нь хууль бус эм үйлдвэрлэхэд байнга ашиглагддаг болсон нь тодорхой болсон тохиолдолд төдийгүй Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенцийн жагсаалтад тодорхой бодис нэмэгдсэн тохиолдолд Парламентийн шийдвэрийн дагуу тус хуулийн хавсралтад бодис нэмдэг.[65] Иймд НҮБ-ын конвенцийн болон Европын Холбооны холбогдох хэм хэмжээг тус хуулийн дагуу хэрэгжүүлж байна. Улмаар тус хуулийн дагуу бичиг баримт бүрдүүлэх, эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх, лицензийн тогтолцоонд хамрагдах зэрэг үүргийг биелүүлээгүй тохиолдлыг гэмт хэрэгт тооцож, хүнд хөнгөн хэлбэрээс хамааран 3 сараас 2 жил хүртэл хорих ялыг мөнгөн торгуулийн хамт оноохоор заажээ.[66]

Хууль зөрчих, зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуульд гэмт хэрэг үйлдэн олсон орлогыг нуух, дарагдуулахтай холбоотой зохицуулалтыг тусгасан.[67] Тухайлбал: хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодисыг эргэлтэд оруулан олсон орлого, эд зүйлээ бүхэлд нь болон хэсэгчлэн, шууд болон шууд бус байдлаар нуух; орлогыг аливаа хэлбэрт хувирган гадаад улсад гаргах; аливаа этгээд гэмт хэрэгтний хууль бус орлогыг мэдсээр байж болон хангалттай үндэслэл бүхий сэжиг төрүүлж байхад тухайн этгээдийн орлого, эд зүйлийг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн, шууд болон шууд бус байдлаар нуух замаар гэмт хэрэгтний хууль бус орлогыг нуун дарагдуулахад болон гэмт хэргээс оргон зайлахад туслах зэрэг үйлдлийн зохицуулалтыг нарийвчлан тусгажээ.[68] Мөн нуун дарагдуулах гэдэгт тухайн орлогын төрөл, эх үүсвэр, байрлал, хуваарилалт, зөөвөрлөлт, эзэмших эрхийг шилжүүлэх болон бусад орлоготой холбоотой эрхийн талаар нуун дарагдуулахыг ойлгоно гэж заасан байна.[69] Цаашлаад шаардсан хугацаанд хураалгаж, барагдуулж чадаагүй мөнгөн дүнд хэрхэн хүү тооцох зохицуулалтыг хуульд тусгажээ.[70] Гэмт хэрэгтэн солилцох асуудлыг мөн тус хуульд зохицуулжээ.[71]

---

[62] Мөн тэнд.

[63] Мөн тэнд.

[64] The Criminal Justice (International Cooperation) Act, Article 13.

[65] Мөн тэнд, 3үйл 12.

[66] Мөн тэнд, 3үйл 12, 13.

[67] Мөн тэнд, 3үйл 14.

[68] Мөн тэнд.

[69] Мөн тэнд, 3үйл 14 (4).

[70] Мөн тэнд, 3үйл 15.

[71] Мөн тэнд, 3үйл 22.

Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуулийн дагуу хяналтад хамрагдах бодисын хууль бус үйлдвэрлэлтэд зориулан тус хуульд тусгагдсан бодис үйлдвэрлэх, нийлүүлэх үйлдэлд 14 хүртэлх жил хорих ял эсхүл торгууль ногдуулах болон хорих ял, торгуулийг хамтад нь оноож байх зохицуулалттай.[72]

Хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, түүний эргэлтэд хяналт тогтоох талаарх Европын Холбооноос гаргасан гарын авлага, зөвлөмж байдаг боловч энэ мэдээлэл нь олон нийтэд нээлттэйгээр тавигддаггүй байна.[73]

Эмийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль

Эмийн эргэлтэд хяналт тавих тухай 1994 (The Drug Trafficking Act 1994) оны хуульд эргэлтэд оруулах гэдгийг Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд, Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуульд болон бусад холбогдох хуульд заасан үйл ажиллагааг үйлдэхийг болон эдгээр үйл ажиллагааг үйлдэхэд туслах, зөвлөх, үйлдлийг нуух, үйлдэхэд нь аливаа зүйлээр хангах зэрэг олон үйл ажиллагааг ойлгохоор нарийвчлан заажээ.[74] Тус хуульд Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай, Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хууль зэрэг хяналтад хамрагдах эм, бодисыг хууль бус эргэлтэд оруулан олсон орлогыг тооцох, хураахтай холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулжээ. Тухайлбал хууль бус орлогыг хураах; хууль бус орлогыг үнэлэх; цагт нь төлөөгүй орлогод хүү тооцох; бэлэг болон бусад эд зүйлсийг хууль бус орлогод тооцох; оргон зайлсан болон нас барсан гэмт хэрэгтний хууль бус орлогыг хураах; гадаадын орноос гэмт хэрэгтний хууль бус орлогыг хураах; хууль бус орлогыг нуух, ашиглах, хэрэглэх; хууль бус орлого гэж сэжиглэж байснаа мэдэгдэхгүй байх; хууль бус орлоготой холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагааг өрнүүлэх, нэгжлэг хийх эрх авах зэрэг олон асуудлыг зохицуулсан.[75]

Үндсэндээ тус хуульд гэмт хэрэг гарахад гэмт хэрэгтний эзэмшиж, өмчилж байгаа бүх өмчийг хураах авахаар заасан төдийгүй гэмт хэрэг гарахаас өмнөх 6 жилийн хугацаанд гэмт хэрэгтний гараар дамжсан бүхий л мөнгө, эд зүйлсийг хууль бус орлого хэмээн тооцон хураах зохицуулалттай.[76] Ийнхүү зохицуулах нь зөвхөн тухайн гэмт хэрэгт хамаарах орлогыг бус харин гэмт хэрэгтний хууль бус үйлдэл хийн олж байсан бүхий л хууль бус орлогыг хураах зорилготой.[77]

Бусад хууль тогтоомж

Аливаа иргэн болон хуулийн этгээд сэжиг бүхий томоохон мөнгөн гүйлгээг Мөнгө угаах гэмт хэргийг зохицуулах тухай журмын дагуу мэдэгдэхийг (Money Laundering Regulation 1993) зааж өгсөн төдийгүй Эрүүгийн хуульд (Criminal Justice Act 1993) хууль бус эмийг эргэлтэд оруулахтай холбоотой гэмт хэрэгтний мөнгө угаах үйлдлийг мэдэж байсан болон сэжиглэж байсан боловч мэдэгдээгүй этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэнд тооцохоор заасан байдаг.[78]

Түүнчлэн 2005 оны Эмийн тухай хуульд (The Drug Act 2005) нэмэлт өөрчлөлт орсноор Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд мөн Цагдаагийн тухай болон гэмт хэргийн нотолгооны тухай хуульд (Police and Criminal Evidence Act) чухал нэмэлт

---

72 Мөн тэнд, 3үйл 12.

73 http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/specialist-capabilities/csars/drug-precursor-chemical-legislation

74 The Drug Trafficking Act, 1994.

75 Мөн тэнд, 3үйл 1-65.

76 Мөн тэнд.

77 Мөн тэнд.

78 United Kingdom drug situation: Annual report to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) 2013.

өөрчлөлт орсон юм.[79] Улмаар баривчлах үед мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис хэрэглэсэн эсэхийг шалгах, шинжилгээ хийх эрхийг болон мансуурсан гэдэг нь тогтоогдсон этгээдэд эмчилгээ хийх талаарх албадан шинжилгээнд хамрагдахыг үүрэг болгох эрхийг цагдаагийн байгууллагад олгосон байна.[80]

Эрүүгийн болон цагдаагийн тухай 2001 (The Criminal Justice and Police Act 2001) оны хуульд 4 жилээс дээш хугацаагаар хоригдох ял бүхий хил дамнасан байдлаар гэмт хэрэг үйлдсэн хэрэгтний олон улсад зорчих эрхийг нь хасах тухай шийдвэр шүүх гаргах эрхтэй байдаг.[81]

Гэмт хэрэг болон хэв журмын тухай 1998 оны хуульд (The Crime and Disorder Act 1998) мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисод донтох, донгоо хангахын тулд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд нь өөрийн хүсэл зоригийн дагуу эмчилгээнд хамрагдах тохиолдолд тус этгээдийг шийтгэх бус эмийг урвуулан хэрэглэсэн хэмээн албадан эмчлэх шийдвэрийг гаргахаар заасан байна.[82] Энэ нь хууль бус эм хэрэглэсэн болон хууль бус эмэнд донтсон учраас гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг заавал хорих, шийтгэх байдлаар хууль бус эмийн эргэлт, үүнтэй холбоотой гэмт хэрэгтэй тэмцэх бус харин өөрийн иргэнд, ялангуяа залуу хүнд боломж олгох, зөв замд нь ороход нь туслах зорилгыг агуулжээ.

Ерөнхийдөө хууль бус эмтэй холбоотой ямар ч төрлийн гэмт хэрэгт хамгийн хатуу ялыг оноох нь шударга талаарх сүүлийн үед нэлээд хөндөгдөх болсон ба үүнтэй холбоотойгоор Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх тухай хуульд (The Rehabilitation of Offenders Act 1974) тодорхой өөрчлөлтийг оруулсан байна.[83] Тухайлбал: онц хүнд биш болон удаан хугацаа өнгөрсөн ялыг ил болгохгүй байх талаарх зохицуулалтыг Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх тухай хуульд тусгасан.[84] Түүнчлэн хөнгөн төрлийн гэмт хэргийн хувьд хууль бус эмийг эзэмших гэмт хэргийг хэдэн удаа, ямар хэмжээнд үйлдсэн талаарх нөхцөл байдлыг харгалзан (filtering criteria) гэмт хэргийг ил болгох асуудлыг зохицуулжээ.[85]

Замын хөдөлгөөний тухай 1988 оны хуулийн (The Road Traffic Act 1988) хүрээнд тодорхой хэмжээг хэтрүүлэн эмийг хэрэглэх тохиолдлыг гэмт хэрэгт тооцдог болсон байна.[86]

3.1.2. Мансууруулах бодистой тэмцэх төрийн бодлого, тусгай хөтөлбөр

Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын Эмийн стратеги

Тус улсын 2010 оны Эмийн стратеги (Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life) таван багц асуудлын хүрээнд тодорхойлогдсон байна.[87] Үүнд:

1) Эрэлтийг бууруулах;
2) Нийлүүлэлтийг хязгаарлах;
3) Эмчлэх, нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх;

---

[79] Мөн тэнд.

[80] Мөн тэнд.

[81] The Criminal Justice and Police Act, 2001.

[82] The Crime and Disorder Act, 1998.

[83] United Kingdom drug situation: Annual report to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA),page 160, 2013.

[84] Мөн тэнд. The Rehabilitation of Offenders Act, 1974.

[85] The Rehabilitation of Offenders Act, 1974.

[86] The Road Traffic Act, 5A Chapter,1988.

[87] Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life.

4) Хууль бус болон бусад хор хөнөөлтэй эмийн хэрэглээг багасгах;

5) Бодисод донтох өвчнөө эмчлүүлсэн хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэх хамаарна.

Энэхүү эмийн стратегийн хэрэгжилтийг тодорхой хугацаанд үнэлэх, дахин сайжруулах, засах механизмыг бий болгосон.[88] Ингээд дээрх зорилт тус бүрийг товчхон авч үзье.

1) Эрэлтийг бууруулах

Энэ зорилтын хүрээнд эмэнд донтох эрсдэл бүхий эмзэг гэр бүлийг дэмжих; боловсролын байгууллагаар дамжуулан мөн эцэг эхчүүдэд зөвлөгөө өгөх замаар хүүхэд залуучуудад эмэнд донтохгүй байх, түүнээс татгалзах, түүний хор уршгийн талаар чанартай, найдвартай мэдээллийг түгээх; бага наснаас нь эхлэн хууль бус эм хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах; эмийн хэрэглээг үр дүнтэй хянах, эрүүгийн хариуцлага ногдуулах; эмэнд донтох өвчнийг эмчлэх, нийгэмшүүлэх гэсэн асуудлыг тусгасан байна.[89]

Гэр бүл, бага насныханд зориулсан хөтөлбөр

Гэр бүлд зориулсан Эрүүл хүүхэд хөтөлбөр (The Healthy Child Program), Гэр бүлийн асаргаа түншлэл (Family Nurse Partnership) зэрэг олон хөтөлбөр хортой эмийн асуудлыг гэр бүлийн хүрээнд анхаарах, урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хэрэгждэг.[90] Эдгээр хөтөлбөр нь хүүхдийн ухамсар хандлагыг бага наснаас нь эхлэн бий болгох гол зорилгыг агуулжээ.

Боловсрол, мэдээлэл, сурталчилгаа

Цахим байдлаар сургуулийн хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй сайн туршлага солилцох болон FRANK нэртэй иргэдэд хор хөнөөлтэй эмийн талаар зөвлөгөө өгдөг туслах утсыг (FRANK helpline) ажиллуулдаг байна.[91]

Төрийн эрүүл мэндийн болон хүүхэд хамгаалах байгууллагууд хамтарч ажилладаг ба эдгээр байгууллагуудад Хүүхдийг бага наснаас нь хамгаалах, ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн мөнгөн төсөв (Early Intervention Grant) болон Эрүүл мэндэд зориулсан мөнгөн төсвийг (Public Health Grant) уян хатан байдлаар олгох асуудлыг шийдвэрлэж өгсөн байдаг.[92]

Согтууруулах ундаа, эмийн талаарх боловсрол болон мэдээллийн үйлчилгээний талаарх хөтөлбөрийг Боловсролын яамнаас 2013 онд санхүүжүүлэн гаргасан.[93]

Ерөнхийдөө мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисод донтоод эхэлсэн залуучуудад үр дүнтэй туслахын тулд донтогчид зориулсан үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага, залуу гэмт хэрэгтэнтэй холбоотой ажилладаг байгууллага, сэтгэцийн эмчилгээний байгууллага болон хүүхдийн төлөө байгууллага хамтарч ажилладаг.[94]

2) Нийлүүлэлтийг хязгаарлах

Нийлүүлэлтийг хязгаарлах зорилтын хүрээнд хууль бус эмийн эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг цогцоор авч хэрэгжүүлдэг. Үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн тэргүүлэх чиглэлд зохион байгуулалтай гэмт хэрэгтэй тэмцэх

---

88 https://www.gov.uk/government/policies/reducing-drugs-misuse-and-dependence

89 Мөн тэнд.

90 Мөн тэнд, хуудас 9, 10.

91 Мөн тэнд.

92 Мөн тэнд.

93 United Kingdom drug situation: Annual report to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA),page 17, 2013.

94 Мөн тэнд.

асуудал тавигддаг. Тийм ч учраас Төрийн зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх стратегийг 2011 (Government Organized Crime Strategy) онд баталсан байна.[95] Үндсэндээ Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн Нэгдсэн Вант Улсад учруулах аюул, хор уршгийн үнэлгээ (The United Kingdom Threat Assessment of Organized Crime) гэж байдаг ба үүгээр тус улсад зохион байгуулалттай гэмт хэргийн учруулах аюулыг тооцдог байна.[96]

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн Нэгдсэн Вант Улсын зохион байгуулалттай гэмт хэргийг хянах тухай стратегийн дагуу гурван зорилтот хөтөлбөр хэрэгждэг.[97] Үүнд:

- Дэлхийн бөмбөрцгийн зүүн хагас дахь эмийн худалдаа /гол төлөв героин/
- Дэлхийн бөмбөрцгийн баруун хагас дахь эмийн худалдаа /гол төлөв кокайн болон синтетик эм/
- Нэгдсэн Вант Улс дахь хууль бус эмийн худалдааг хязгаарлахад чиглэсэн хөтөлбөр хамаарна.

Эдгээр хөтөлбөр нь хууль сахиулах үйл ажиллагааг сайжруулах, хууль бус эмийн ургамлыг устгах, үйлдвэрлэлтийг таслах, мөрдөн шалгахад шаардлагатай материаллаг баазыг сайжруулах замаар нийлүүлэлтийг хязгаарлах зорилготой.

Тус улсад хууль сахиулах шинэтгэлийн хүрээнд Цагдаа болон гэмт хэргийн комиссар (Police and Crime Commissioners) хэмээх дүүрэг, орон нутгийн түвшинд аюулгүй байдлыг сахиулах, гэмт хэргийг багасгах чиг үүрэг бүхий этгээдийг бий болгосон ба уг чиг үүрэг бүхий этгээд нь хууль бус эмтэй холбоотой гэмт хэргийг дүүргийн/орон нутгийн түвшинд хариуцан ажиллах юм.[98] Түүнчлэн шинээр бий болсон Үндэсний гэмт хэргийн эсрэг агентлаг (The National Crime Agency) нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд голлох чиг үүрэг гүйцэтгэн, холбогдох бусад байгууллагуудыг тэргүүлэн ажиллах юм.[99] Тухайлбал: энэхүү агентлаг нь гаалийн байгууллагатай хамтран хилийн аюулгүй байдлыг хангах, мөн нийлүүлэгч болон дамжуулагч улс оронтой нягт хамтран ажиллаж, хамтран хууль сахиулах үүрэгтэй юм.[100]

Тус агентлагийн Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх баг нь (Organized Crime Command) нь хууль бус эмийн эргэлттэй тэмцэхэд гол үүргийг гүйцэтгэдэг.[101] Тус багийн офицер нь бүс нутгийн Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэстэй нягт хамтран ажилладаг. Энэхүү баг нь баривчлах, хураах, эрүүгийн холбогдох үйл ажиллагаа өрнүүлэх зэрэг уламжлалт үйл ажиллагааг өрнүүлдэг. Үүнээс гадна тус баг бусад хамтрагч байгууллагуудтай нэгдэн үндэсний хэмжээний компанит ажлыг өрнүүлэх замаар иргэдийг ийм төрлийн гэмт хэрэгт татагдахаас урьдчилан сэргийлэх; иргэдэд ийм төрлийн гэмт хэргийг идэвхтэй мэдээлэх замаар тэдний ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх; хууль сахиулах байгууллага, сайн дурын байгууллага, олон нийт, хувийн салбарынхантай хамтран ажиллах, холбогдох мэдээлэл солилцох зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг. Үүний дагуу холбогдох байгууллагуудын үйл ажиллагааны нэгдсэн байдлыг хангахыг зорьдог төдийгүй

[95] Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life.

[96] Мөн тэнд.

[97] Мөн тэнд, хуудас 14.

[98] Дэлгэрэнгүйг:https://www.gov.uk/police-and-crime-commissioners

[99] Дэлгэрэнгүйг: http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/

100 Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life.

[101] Дэлгэрэнгүй: http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/organised-crime-command

сүлжээ хэлбэрээр ажилладаг зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй бүх нийтийн сүлжээ үүсгэн тэмцэхийг зорилго болгожээ.[102]

Шинэ төрлийн сэтгэцэд нөлөөт бодисын ('legal highs') хэрэглээ дэлгэрч, хүүхэд залуусыг хохироох аюул тулгарч байгаатай холбоотойгоор шинэ төрлийн бодисын нийлүүлэлттэй тэмцэх асуудал хурцаар яригдах болсон билээ. Үүнтэй холбоотой холбогдох хуульд түр хугацаанд хууль бус хэмээн тооцож, хориглох бодисыг нэмэх талаарх нэмэлт өөрчлөлт орсон юм. Үүний зэрэгцээ Үндэсний гэмт хэргийн агентлаг нь ийм төрлийн бодисыг худалдах, импортлох, экспортлох асуудлын эсрэг тэмцэх арга барилыг хөгжүүлж байгаа төдийгүй хил дээр шинэ төрлийн сэтгэцэд нөлөөт бодисыг илрүүлэх технологийг хөгжүүлж байна.[103]

Хэрэгтний нэгдсэн менежментийн тогтолцоо (Integrated Offender Management) нь цагдаагийн байгууллага, туршилтын хугацаанд донтогчийг хянах байгууллага, залуу хэрэгтнийг хариуцах баг, дүүргийн/орон нутгийн засаг захиргаа, сайн дурын болон хүмүүнлэгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг зангидах, уялдуулах тогтолцоо юм.[104] Ийнхүү хамтын хүчээр хууль бус эмийн худалдаа, хэрэглээтэй тэмцэх, холбогдох шинэлэг сайн туршлагыг олж тогтоох, хуваалцах үйл ажиллагааг өрнүүлэх зорилготой.

Цахим хуудас ашиглан мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис худалдах, сурталчлах нь түгээмэл болсон тул зөвхөн хууль сахиулах байгууллага төдийгүй Эмийн болон эрүүл мэндийн бүтээгдэхүүний зохицуулах агентлаг нь (The Medicines and Healthcare products Regulatory Agency) эрүүл мэндийн хууль тогтоомжийн хүрээнд олгогдсон өөрийн бүрэн эрхийг ашиглан цахим ертөнцөд хяналтыг давхар хэрэгжүүлдэг.[105]

Гэмт хэрэгтнийг санхүүгийн өндөр эрсдэлд оруулах нь хууль бус эмийн эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн чухал асуудал юм. Энэ хүрээнд санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа өрнүүлэх, ялангуяа гэмт хэрэгтний ашиг орлогийг төдийгүй хөрөнгийг хураах авах арга барилыг түлхүү ярилцах болсон. Улмаар гэмт хэрэгтэй холбоотой хөрөнгийг хураах /үл хөдлөх гэх мэт/ нь гэмт хэрэгтний бэлэн мөнгийг хураах гэдэг ойлголтоос илүү хатуу бөгөөд гэмт хэрэгтэнд асар өндөр эрсдэлийг учруулах ач холбогдолтой гэж үзэж байна.[106] Энэ арга нь эргээд энэ төрлийн зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд, шаардлагатай техник технологийг бий болгох болон бусад арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд чухал алхам болно гэж дүгнэж байна.[107] Үүнтэй холбоотой хууль бус орлогыг хураах хатуу зохицуулалт Эмийн эргэлтэд хяналт тавих тухай 1994 оны хуульд тусгагдсан.

Эдгээр арга хэмжээнээс гадна энэ төрлийн бодисын хууль ёсны эргэлийг нарийн тусгай зөвшөөрөл болон хяналтын тогтолцооны дагуу хэрэгжүүлэх ажлыг нийлүүлэлтийг хязгаарлахад чиглэсэн арга хэмжээний хүрээнд гүйцэтгэдэг.[108]

3) Эмчлэх, нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх

Английн эрүүл мэндийн байгууллага (Public Health England) болон дүүргийн/орон нутгийн засаг захиргаа хамтран дүүргийн/орон нутгийн эрүүл мэндийн

[102] Мөн тэнд.

[103] Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life, page 16.

[104] https://www.gov.uk/integrated-offender-management-iom

[105] Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life, page 16.

[106] Мөн тэнд.

[107] Мөн тэнд.

[108] Мөн тэнд, хуудас 17.

асуудал эрхэлсэн даргыг томилох ба уг этгээд нь мансуурах болон донтох өвчтэй этгээдийг эмчлэх, хоргүйжүүлэх ажлыг дүүргийн/орон нутгийн түвшинд ерөнхийлөн хариуцаж ажилладаг.[109] Тус эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан дарга нь дүүргийн/орон нутгийн түвшинд Цагдаа болон гэмт хэргийн комиссартай (Police and Crime Commissioners), орон байраар хангах болон хөдөлмөр зуучлалын үйлчилгээний газартай, шорон болон туршилтын хугацаанд хяналт тавих байгууллагатай нягт хамтран ажиллах ёстой юм.[110] Үндсэндээ мансуурах, сэтгэцэд нөлөөт бодисод донтогчийг эмчлэх, нөхөн сэргээх болон иргэдийг мэдээллээр хангах ажиллагаа нь төвлөрсөн бус байдлаар дүүргийн/орон нутгийн түвшинд ерөнхийлөн гүйцэтгэгдэх ба хариуцлагатай, ил тод байдал нь энэ түвшинд хангагдах ёстой байна. Үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн механизмыг ч нэвтрүүлэн ажиллаж байна.[111] Иймд аль дүүрэг ямар арга хэмжээг, ямар үр дүнтэйгээр авч хэрэгжүүлж буйг тогтмол үнэлж, сайн туршлагыг солилцох байнгын үр дүнтэй механизм бий болгосон гэсэн үг юм.[112]

Түүнчлэн хохир газарт хууль бус эмийг оруулахаас урьдчилан сэргийлэх олон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа юм.[113] Мөн донтой этгээдийг хорих байгууллагад үр дүнтэй эмчлэх асуудлыг Эрүүл мэнд болон нийгмийн халамжийн тухай 2012 оны хуульд (The Health and Social Care Act 2012) тусгаж өгсөн.[114]

1.2. ОХУ-ЫН МАНСУУРУУЛАХ БОДИСТОЙ ТЭМЦЭХ ТУРШЛАГААС

ОХУ-ын хувьд мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийг бүрэн хориглодог ба энэ төрлийн үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт тооцон ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 228-233 дугаар зүйлд хуульчлан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байдаг.

1.2.1. ОХУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль ёсны эргэлтийг зохицуулсан Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай ОХУ-ын хуулийг 1997 онд батлан гаргажээ. Энэ хууль нь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтийн хүрээн дэх төрийн бодлогын эрх зүйн үндсийг тогтоох зорилготой[115] бөгөөд энэ хуульд зааснаас бусад үйл ажиллагааг хууль бус эргэлтэд тооцох бололцоог олгож байгаа юм.

Энэ хуульд зааснаар ОХУ-д хяналт тавьж ажиллах ёстой мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын Хүрээ (перечень) гэгч зүйл байх ёстой. Энэхүү Хүрээг Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих болон эрүүл мэндийн салбар хариуцсан Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын санал болгосноор ОХУ-ын Засгийн газраас батлан өөрчлөлт оруулдаг. Ингэхдээ хөдөө аж ахуй хариуцсан Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас зөвшөөрөл авна. Энэхүү Хүрээг баталсны дараа албан ёсоор олон нийтэд нийтэлсэн байх шаардлагатай.

Энэ Хүрээ гэж нэрлэж байгаа зүйл нь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын нэрсийг агуулсан Жагсаалт (список) болон Таблицаас бүрддэг 4 төрлийн

[109] Мөн тэнд, хуудас 19.

[110] Мөн тэнд.

[111] Мөн тэнд.

[112] The *websites* of all *government* departments, Department of Health, Reducing drugs misuse and dependence
https://www.gov.uk/government/policies/reducing-drugs-misuse-and-dependence

[113] United Kingdom drug situation: Annual report to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA),page 173, 2013.

[114] The Health and Social Care Act, 2012.

[115] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах.

Жагсаалт, 3 төрлийн Таблиц бий. Эдгээр нь зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагааны хүрээ хязгаараар ялгаатай зохицуулагддаг[116].

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис бүхий эмийн хувьд ижил журам баримтална. Эдгээр бодисыг бага хэмжээтэй агуулсан эмийн хувьд (II, III, IV жагсаалтад байгаа, хэрэглэснээр эрүүл мэндэд хор аюулгүй, эсхүл бага зэргийн хор аюул учруулахаар бөгөөд хялбар аргаар авах боломжгүй) энэ хүрээнд заасан зарим хяналтыг хэрэглэхгүй байж болно. Эмтэй холбоотой журмыг ОХУ-ын Засгийн газраас тогтооно. Эмэнд агуулж болох мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хэмжээг эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага тогтооно[117].

Энэ жагсаалтад ороогүй мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис агуулсан ургамлын хувьд Хүрээнд заасан журам үйлчилнэ. Харин үйлдвэрлэлийн зорилгоор ашиглах тохиолдолд энэ журмыг баримтлахгүй.

Энэ хуульд зааснаар мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлт түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэх төрийн бодлого нь:

1. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд чанд хяналт тавих;

2. Донтох өвчнийг аажмаар бууруулах;

3. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлттэй холбоотой зөрчлийн тоог бууруулахад чиглэнэ.

Ингэхдээ дараах зарчмыг баримтална. Үүнд:

- I жагсаалтад байгаа бодистой холбоотой үйл ажиллагааны үндсэн төрлүүдэд төрийн монополь тогтоох;

- I жагсаалтад байгаа бодистой холбоотой үйл ажиллагааны бүх төрлийг тусгай зөвшөөрөлтэй эрхлэх;

- Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, мужийн Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааг уялдаа холбоотой болгох;

- Мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой зөрчил болон хар тамхи хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэх, мансууруулах бодисын эсрэг чиглэсэн сурталчилгааг хөхиүлэн дэмжих;

- Хар тамхинд донтогчдыг эмчлэх шинэ арга боловсруулах, шинжлэх ухааны судалгааг төрөөс дэмжих;

- Мансууруулах бодисыг дэлгэрүүлэхтэй тэмцэхэд ТББ-ыг оролцуулах, хар тамхинд донтогчдыг эмчлэх эмнэлэг, нийгмийн байгууллагын сүлжээг хөгжүүлэх;

- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн хүрээнд хоёр талт болон олон талт олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх;

- Таблиц 1 болон IV жагсаалтад байгаа бодисыг олж авах, хадгалах, ашиглах, үйлдвэрлэхтэй холбоотой үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхлэх[118] зэрэг болно.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийн талаарх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор ОХУ-ын Ерөнхийлөгч буюу Засгийн газар тусгайлан Холбооны байгууллага буюу Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг

[116] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст - 2.1, 2.2.

[117] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст - 2.5, 2.6.

[118] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст - 4.

байгуулна. Энэ байгууллага нь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийн хүрээний зорилгыг шийдвэрлэх, түүнчлэн түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэх зорилтыг хэрэгжүүлнэ. Холбооны улсын субьектууд (муж улс) ийм байгууллага байгуулж болно.

Энэ хүрээний эрх зүйн зохицуулалтыг төрийн эрх мэдлийн Холбооны байгууллага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хэрэгжүүлнэ. Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, ОХУ-ын субьектуудын Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн удирдлагын байгууллага, түүнчлэн тусгайлан эрх олгосон байгууллага Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай ОХУ-ын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд зохион байгуулна. ТББ, төрөл бүрийн нэгдэл холбоо энэ хүрээний зохицуулалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрхгүй[119].

I жагсаалтад байгаа мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодистой холбоотой үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхэлнэ. Эдгээр бодистой харьцаж ажиллах этгээдийн ажиллах журмыг ОХУ-ын Засгийн газар тогтооно.

Энэ үйл ажиллагааг удирдлагын бүрэлдэхүүндээ зохих мэргэжлийн бэлтгэлтэй мэргэжилтнийг багтаасан хуулийн этгээд хэрэгжүүлж болно. Энэ хуулийн заалтын биелэлтэд тавих хяналтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаандаа тухайн хуулийн этгээдийн удирдлага хувийн хариуцлага хүлээнэ.

I, II жагсаалтад багтсан бодистой холбоотой үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага нь төрийн болон төрийн өмчит байгууллага байна. Ийм төрлийн аж ахуйн нэгжийг хувьчлахыг хориглоно. Харин III жагсаалтад орсон бодис бэлтгэх боловсруулах үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага нь тусгай зөвшөөрөлтэй бол өмчийн хэлбэр харгалзахгүй.

ОХУ-д шинжлэх ухааныхаас бусад зорилгоор мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис тарьж ургуулахыг хориглоно. Энэ үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрөл бүхий төрийн байгууллага, төрийн өмчит байгууллага эрхэлнэ. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис гарган авахаас бусад үйлдвэрлэлийн зорилгоор тарьж ургуулах үйл ажиллагааг хуулийн этгээд, хувь хүн эрхэлж болно. Тавигдах шаардлагыг ОХУ-ын Засгийн газар тогтооно[120].

I жагсаалтад буй мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийг зөвхөн энэ хуулийн 29, 34-36 дугаар зүйлд заасан зорилгоор ашиглахыг зөвшөөрнө. II, III жагсаалтад орсон мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийг эмчилгээний зорилгоор эмчийн зөвшөөрлөөр, мөн энэ хуулийн 29, 33-36 дугаар зүйлд заасан зорилгоор ашиглахыг зөвшөөрнө. Энэ хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан IV жагсаалтад багтсан бодисын эргэлтийг ОХУ-д хязгаарлана. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын аналогийн эргэлтийг ОХУ-д зөвшөөрөхгүй.

I жагсаалтад орсон бөгөөд хууль бус эргэлтэд орж хураагдсан мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг өөр мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис гаргаж авах, энэ хуульд заасан зорилгоор цааш нь ашиглах, түүнчлэн мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодист хамаарахгүй бодис гаргаж авахын тулд дахин боловсруулахыг зөвшөөрнө[121].

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг үйлдвэрлэх, хадгалах, хилээр оруулах, гаргах төрийн квотыг ОХУ-ын Засгийн газар тогтооно. Энэ хязгаарлалт нь прокурорын байгууллага, ОХУ-ын мөрдөх товчоо, дотоод хэргийн байгууллага,

[119] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст – 6, 7.

[120] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст – 8, 10.

[121] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст – 8, 10.

гаалийн байгууллага, Холбооны аюулгүй байдлын байгууллага, мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавьдаг байгууллагад хамаарахгүй.

I жагсаалтад орсон бодисын хадгалалт, тээвэрлэлтийг тусгай зөвшөөрөл бүхий зориулалтын савтай хуулийн этгээд ОХУ-ын Засгийн газрын журамд нийцүүлэн хэрэгжүүлнэ. Эмчилгээний зориулалтаар хувь хүн (зохих баримттай) тээвэрлэж болно. Ийм бодисыг илгээмжээр явуулахыг хориглоно. Гагцхүү онц байдлын үед ОХУ-ын Засгийн газрын зохих зөвшөөрөлтэйгөөр холбооны субьектууд энэ үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж болно.

Ийм бодисыг зөвхөн тусгай зөвшөөрөл бүхий хуулийн этгээд, мөн эмчилгээний зориулалтаар хувь хүн олж авч болно. Ингэхдээ эмийн сан болон эрүүл мэндийн байгууллагын зөвшөөрөлтэй байх ёстой. II, III жагсаалтад орсон бодисыг эмчийн магадлагаагаар олгоно.

I, II жагсаалт, IV жагсаалтын 1 дүгээр Таблицад заасан бодисыг хилээр оруулж гаргах үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрөл бүхий төрийн аж ахуйн нэгж хэрэгжүүлнэ. III жагсаалт, IV жагсаалтын 2, 3 дугаар Таблицад заасан бодисыг хилээр оруулж гаргах үйл ажиллагааг өвчин хэлбэр харгалзахгүйгээр хуулийн этгээд хэрэгжүүлнэ. Хувь хүн энэ үйл ажиллагааг эрхлэхийн хориглоно.

Өөрийн нэр дээр олж авсан тусгай зөвшөөрлийг бусдад шилжүүлэхийг хориглоно. Тусгай зөвшөөрөлгүйгээр оруулж гаргаж болох бодисын жагсаалтыг ОХУ-ын Засгийн газар тогтооно. Энэ төрлийн тусгай зөвшөөрөл авахын тулд Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн зохих байгууллагад хүсэлт гаргана. Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь тухайн бодис байгаа улсын эрх бүхий байгууллагад 1988 оны НҮБ-ын коненцид заасны дагуу, ОХУ-ын олон улсын гэрээний дагуу урьдчилан хүсэлт тавина.

ОХУ-ын нутаг дэвсгэрээр мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын дамжин өнгөрөх тээвэр хийхийг хориглоно. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг устгах журмыг ОХУ-ын Засгийн газар тогтооно. Эмийн сан дахь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих байгууллагын зөвшөөрснөөр эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тогтоосон журмаар байгуулагдсан комисс хяналт тавина. Ийм бодис хилээр оруулж, гаргахад эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тусгайлсан зөвшөөрлийг шаардана.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй хийх тэмцлийг ОХУ-ын Ерөнхий прокурорын газар, Мөрдөх товчоо, Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, дотоод хэргийн асуудал хариуцсан Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, гаалийн асуудал эрхэлсэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, Холбооны аюулгүй байдлын алба, Гадаад тагнуулын Холбооны алба, Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, түүнчлэн ОХУ-ын Засгийн газраас олгосон эрх хэмжээний хүрээнд бусад Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд хэрэгжүүлнэ.

Эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааг Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага зохицуулан хангана. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй хийх тэмцлийг холбооны зохих хөтөлбөрийн дагуу хэрэгжүүлнэ.

ОХУ-ын субьектууд Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх хөтөлбөр батлан мөрдүүлж болно. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн Холбооны хөтөлбөрийн

санхүүжилтийг Холбооны төвөөс санхүүжүүлнэ.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын талаар ном, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, бусад радио холбооны сүлжээгээр сурталчилгаа хийхийг хориглоно.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлт хийсэн, эсвэл түүний үр дүнд олсон орлогыг хууль ёсны болгох зорилгоор санхүүгийн ажилбар хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдийг хангалттай үндэслэл байна гэж үзвэл шүүхийн шийдвэрийн дагуу татан буулгаж болох ба түүний удирдлагууд ОХУ-ын хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээнэ.

Энэ хуулийн биелэлтийг Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, Эрүүл мэндийн, Дотоод хэргийн, Гаалийн асуудал эрхэлсэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, ОХУ-ын Засгийн газрын олгосон эрх хэмжээний хүрээнд бусад Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, түүнчлэн Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх тусгай эрх бүхий байгууллага, түүнчлэн Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон ОХУ-ын субьектын Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд шалгана. Энэ хуулийн биелэлтэд ОХУ-ын Ерөнхий прокурор болон түүнд захирагдах прокурорууд хяналт тавина[122].

Энэ хуулийн 228 дугаар зүйл нь энэ гэмт хэргийн үндсэн шинж чанарыг агуулсан. Иймд энэ зүйлийг ОХУ-ын судлаачид хэрхэн тайлбарласныг судалгаанд ач холбогдолтой хэмээн үзэж орууллаа.

ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн тайлбараас

1. Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйл нь мөн чанараараа гэмт хэргийн бие даасан 3 бүрэлдэхүүнийг агуулна. Үүнд:

а. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр хууль бусаар их хэмжээгээр олж авсан, хадгалсан (1 дэх хэсэг);

б. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгоор хууль бусаар бэлтгэсэн, олж авсан, хадгалсан, боловсруулсан, тээвэрлэсэн, илгээсэн, борлуулсан (2-4 дэх хэсэг);

в. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг болон тусгай хяналтад байдаг мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг бэлтгэх зориулалттай бодис, багаж хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийг үйлдвэрлэх, бэлтгэх, боловсруулах, хадгалах, бүртгэх, худалдах, хуваарилах, тээвэрлэх, нэвтрүүлэх, устгах журмыг энэ журмыг сахиж мөрдөх үүрэг бүхий этгээд зөрчсөн (5 дахь хэсэг).

Эдгээр үйлдлүүд нь нийгмийн аюулын түвшингээрээ ялгаатай. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилготой хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэргийн хувьд эрүүгийн дарамт шахалт нэлээд хурц байдаг. Энд мансууруулах бодисыг далд нууц аргаар худалдах, тэдгээрийг хууль бус лабораторид бэлтгэх буюу тухайн хүрээнд хамаарах зохион байгуулалттай холбоотой гэмт үйл ажиллагааны бусад хэлбэрийн тухай яригдана.

2. Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйлд заагдсан гэмт хэргийн үндсэн шууд объект нь хүн амын эрүүл мэндийн аюулгүй байдал мөн. Үүний хажуугаар дээрх үйлдэл нь өөр бусад объект, нийгмийн харилцаанд хор уршиг учруулж болно. Жишээлбэл: нийгмийн аюулгүй байдал, төрийн өмчийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын

[122] Федеральный закон О наркотических средствах и психотропных веществах. Ст – 15-20, 28, 31, 41-42, 46, 52, 58, 60.

хэвийн үйл ажиллагаа (мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг үйлдвэрлэх журам зөрчсөн үед) гэх мэт. Эдгээр харилцаа нь дурдагдаж буй гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шууд нэмэлт объект нь болдог.

Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн ялгагдах шинж нь халдлагын зүйл байна. Энэ нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис.

Мансууруулах бодис гэдэгт ОХУ-ын ЗГ-аас баталсан "Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис болон тэдгээрийн прекурсын Жагсаалт"-д багтсан хүний төв мэдрэлийн системд онцгой нөлөө (түлхэц үзүүлэх, өдөөх, гутралд оруулах, галлюциногенн) үзүүлдэг мансууруулах бодис агуулсан эм бэлдмэл, ургуулсан буюу синтетик гаралтай тодорхой бодис хамаарна.

Сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис гэдэгт ОУ-ын конвенцийн жагсаалтад хамаардаг хүний төв мэдрэлийн системд өдөөх буюу гутрах нөлөө үзүүлдэг байгалийн буюу синтетик бодисыг ойлгоно.

ОХУ-д хориглосон буюу хязгаарласан сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хүрээг ОХУ-д хяналтад байлгавал зохих Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис болон прекурсын дээр дурдсан Жагсаалтын I-III хэсэгт тусгасан. Түүнд амобарбитал (барбамил), фенметразин, пентобарбитал, декстрометорфан (диморфан), этаминал натри, хальцион (триазолам), ципепрол, фентермин, фепранон (ймфепрамон), аминорекс, кетамин, фторотан, 4-метиламинорекс болон бусад бодис байна. Эдгээр бодис нь үндсэндээ 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай конвенцийн 2 болон 3-т заасантай дүйцдэг.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг тодорхой нэрээр нэрлэх, түүний тодорхой төрлийг тогтоож буй явдал нь тэдгээрийн талаарх хууль бус үйлдэлтэй хэргийг хянан шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой. Учир нь тэдгээрийг тодорхойлоход тусгай мэдлэг хэрэгтэй бөгөөд энэ категорт хамаарах хэргийг мөрдөн байцаах болон шүүхээр хянан шийдвэрлэхэд тухайн объект мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодист хамаарах эсэх талаар биологийн буюу химийн шинжээчийн дүгнэлтэд тулгуурлах зайлшгүй шаардлагатай ("Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх хорт бодистой холбоотой гэмт хэргийн талаарх шүүхийн практикийн тухай" 1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолын 1 дэх хэсэг). Шинжээчийн дүгнэлтийг ХАА болон анагаах ухааны байгууллагын ажилтны тодорхойлолт, зохих бодисын шинж чанарыг мэдсэн яллагдагчийн мэдүүлэг зэргийн аль алинаар орлуулж болохгүй.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис нь гэмт хэргийн зүйл болохын хувьд эзлэхүүн, жин бүхий тодорхой төрлийн материаллаг объект болно. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой чанар-тоо хэмжээний шинж чанартай. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын тоо хэмжээ нь тухайн үйлдэлд эрх зүйн үнэлэлт өгөхөд чухал ач холбогдолтой. Их хэмжээ, онц их хэмжээ нь Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйлийн 1, 3, 4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг зүйлчлэх нөхцөл байдал болно. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр хууль бусаар бага хэмжээгээр олж авсан, хадгалсан бол захиргааны хариуцлага хүлээнэ (ЗСБНХОУ-ын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйл).

Хэрэв гэмт хэргийн зүйл (тодорхой төрөл, эзлэхүүн, жин бүхий мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис) үгүй бол гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн үгүй байна.

Үйлчилж буй хууль тогтоомжид гэмт хэргийн зүйлийг тодорхойлох

мансууруулах бодисын доод хэмжээг тогтоогоогүй. Харин практикт Эрүүгийн хуулийн 228 болон 229 дүгээр зүйлийг зүйлчлэхэд мансууруулах бодисын тоо хэмжээ ямар ч ач холбогдолгүй гэсэн үзэл бодол давамгайлдаг. Гэхдээ энэ үзэл бодлыг үг дуугүй хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй. Хүний биед хортой нөлөө үзүүлж чадахааргүй маш бага хэмжээний мансууруулах бодис нь мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэргийн зүйл болж чадахгүй. Ямар нэгэн тодорхой мансууруулах бодис бодитойгоор байх ёстой. Гэхдээ зарим мансууруулах бодисын (героин, кокаин, морфин, промедол, омнопон г.м) маш бага хэмжээ нь хүний биед хортой нөлөө үзүүлдэг.

Мансууруулах бодисын хэмжээний тухай асуудал нь тодорхой тохиолдол бүрт түүний бодит тоо хэмжээ (эзлэхүүн, жин)-ээс, мөн түүнчлэн хүний биед үзүүлэх нөлөөллийн түвшингээр ялгагдах мансууруулах бодисын төрлүүдийн шинжээс шалтгаалдаг. Мансууруулах бодисын нөлөөллийн түвшинг шинжээчийн тусламжтайгаар тогтооно.

3. Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн объектив тал нь идэвхтэй үйлдлийг шаардана.

Тухайн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний хууль тогтоомж дахь бүтэц нь төгссөн гэж тооцоход зөвхөн тухайн этгээд хуульд заасан үйлдлийг хийсэн үйл баримт байхад хангалттай (хэлбэрийн бүрэлдэхүүн). Үр дагавар нь (тэдгээр нь хамгийн хүнд байж болно) бүрэлдэхүүний хүрээнээс гадуур орших бөгөөд хариуцлага оногдуулахад л нөлөөлнө.

4. Эрүүгийн хуулийн 228.1-д заасан гэмт үйлдлийн объектив тал нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр хууль бусаар их хэмжээгээр олж авсан, хадгалснаар илэрнэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар олж авах гэдэгт байгальд зэрлэгээр ургаж буй олс (конопля), намуу цэцэг, тэдгээрийн хэсгийг, мөн түүнчлэн тариалсан мансууруулах бодис агуулсан ургамлын ургацыг хураасны дараа харуул хамгаалалтгүй үлдсэн үлдэгдлийг өөрийн болгох, тэдгээрийг худалдах, хийсэн ажил, үзүүлсэн үйлчилгээ, өр төлбөрийн тооцоонд оруулж авах, бусад бараа, эд юмсаар арилжаа, бэлэглэлээр авах зэргийг ойлгоно. Энд хууль зөрчсөн аргаар мансууруулах бодисыг эзэмшилдээ оруулах (өөр бусад гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг илэрхийлдэг хулгайлах, ургуулахаас бусад) талаар яригдаж байна. Энэ нь хариу төлбөртэй (худалдах худалдан авах, үйлчилгээний хөлс, өр төлбөрт тооцох) болон хариу төлбөргүй (бэлэглэл, өв залгамжлал, эзэнгүй эд хөрөнгө олох) байж болно. Ихэвчлэн хариу төлбөртэй байдаг.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг олж авах гэдэг нь түүнийг гэм буруутай этгээд эзэмшилдээ оруулснаар төгссөн гэмт хэрэгт тооцогдоно.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар хадгалагдсан гэдэгт тэдгээр нь гэм буруутай этгээдийн эзэмшилд байхтай холбоотой санаатай дурын үйлдлийг ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл энэ нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг байр болон хугацаанаас үл хамааран хадгалах эрхгүй этгээд өөрийн эзэмшилд байлгаж буй явдал мөн. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хадгалах нь үргэлжилсэн гэмт хэрэг мөн.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хадгалсны хариуцлагыг өөр этгээдээс хадгалахаар хүлээн авсан этгээд мөн адил хүлээнэ. Үүнийг практикт байнга харгалзан үздэггүй.

Эрүүгийн хуулийн 228.1-ийн дагуу гэм буруутай этгээд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар зөвхөн их хэмжээгээр олж авсан, хадгалсан бол хариуцлага хүлээх болно.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын их хэмжээг шинжээчийн дүгнэлтэд тулгуурлаж тогтооно. 1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолын 13-т мансууруулах бодисын талаар шүүх их хэмжээгээр гэдгийг шийдвэрлэхдээ зөвхөн тоо хэмжээг бус, мөн төрөл бүрийн мансууруулах бодисыг хүний биед үзүүлэх нөлөөллийн түвшингийн шинж чанарыг харгалзах ёстой. Ингэхдээ мансууруулах бодист хяналт тавих Байнгын хорооноос боловсруулсан зөвлөмжийг харгалзах ёстой. Хэрэв гэм буруутай этгээдийн хууль бус үйлдэл нь мансууруулах бодисын олон төрөлтэй холбоотой бол тэдгээрийн хэмжээг нийт тоо хэмжээ болон нийлбэр үр нөлөөг харгалзан тогтооно.

Мансууруулах бодисын хэмжээг тодорхойлохдоо (тодорхой тохиолдолд их биш, их хэмжээний эсхүл онц их хэмжээний) орчин үеийн мөрдөн байцаах болон шүүхийн практик нь Эрүүл мэндийн яамны дэргэдэх Мансууруулах бодист хяналт тавих Байнгын хорооны зөвлөмжөөс үүдэн тогтдог. Энэ үүднээсээ тухайн хорооны 1997 оны 6 дугаар сарын 4-ний өдрийн дүгнэлт ихээхэн сонирхол татдаг (1 дүгээр хүснэгтийг үзнэ үү).

Тэрхүү хүснэгт дэх мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын тухай мэдээлэл нь зөвлөмжийн шинжтэй. Гэхдээ энэ нь практик ажилтнуудад зөвлөмж биш, харин заавал дагаж мөрдөх шаардлага мэт ойлгогддог. Энэ нь мэдээж буруу ойлголт юм. Хууль хэрэглэгч нь тухайн бодисыг зохих хэмжээнд хамааруулах талаар өөрийн дүгнэлтээ үндэслэх ёстой. Ингэхдээ энэ нь тухайн категорт хамаарах тодорхой хэрэг тус бүрийн нотолгооны зүйлд нийцэх ёстой.

ЗСБНХОУ-ын Эрүүгийн хуулиас ялгаатай нь ОХУ-ын Эрүүгийн хуульд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр олж авах, хадгалах үйлдлийг давтан үйлдсэн бол хүндрүүлэх нөхцөл байдал үүсэхээр заагаагүй. Үүнтэй холбоотойгоор практик дээр ийм үйлдлийг зүйлчлэхэд хүндрэл үүсдэг. Зарим шүүгчид бүх үйлдлийг ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 228.1-ээр зүйлчилдэг. Харин бусад шүүгчид нь энэ зүйлээр зүйлчлэх боловч үйлдэл тус бүрээр зүйлчилсэн байдаг.

Жишээлбэл: Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр хууль бусаар их хэмжээгээр олж авсан, хадгалсан 2 удаагийн үйлдэлд гэм буруутайд тооцогдож буй К-д холбогдох хэргийг дүүргийн шүүх ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 17 дугаар зүйлд зааснаас өөрөөр (Эрүүгийн хуулийн өөр өөр зүйл, хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэнийг нийлмэл гэмт хэрэг гэнэ) Эрүүгийн хуулийн 228.1-ээр 2 удаа зүйлчлээд түүнд нийлмэл гэмт хэрэгт оногдуулах ял шийтгэл ногдуулсан.

1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолд үүнтэй холбоотой тайлбар хийсэн. Үүнд Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах зорилгогүйгээр нэгээс дээш удаагийн гэм буруутай этгээдийн үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн 228.1-ээр зүйлчилбэл зохино гэжээ.

5. Эрүүгийн хуулийн 228.2-т заасан гэмт үйлдлийн обьектив тал нь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг борлуулах зорилгоор хууль бусаар бэлтгэсэн, олж авсан, хадгалсан, боловсруулсан, тээвэрлэсэн, илгээсэн, борлуулсан байдлаар илэрнэ.

Хууль бусаар бэлтгэх гэдэгт мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хэрэглэхэд бэлтгэх зөвшөөрөл аваагүй дурын үйлдлийг ойлгоно.

1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолын дагуу дээрх үйлдэл нь “Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис болон тэдгээрийн прекурсын Жагсаалт”-д багтсан мансууруулах бодис агуулсан ургамал, эм бэлдмэл, химийн бодис болон өөр бусад бодисоос нэг буюу хэд хэдэн төрлийн мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хэрэглэх, ашиглахаар бэлтгэхэд чиглэгдсэн, ОХУ-ын хууль тогтоомжийг санаатайгаар зөрчсөн үйлдэл ажээ. Ингэхдээ хуулийн агуулгаас үзвэл бэлтгэсэн гэдэгт мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг үйлдвэрлэсэн мөн хамаарч байна. Өөрөөр хэлбэл их хэмжээгээр олоход чиглэгдэнэ.

Мансууруулах бодисыг ихэвчлэн байгалийн түүхий эдийг боловсруулах замаар хууль бусаар бэлтгэнэ. (Жишээ нь: Энэтхэгийн олсноос гашиш гаргаж авах), эсхүл хэд хэдэн бодисыг дурын аргаар нийлүүлж бэлтгэнэ (хувь этгээд, эм бэлдмэлийн, эрүүл мэндийн болон бусад байгууллагын эрх олгогдоогүй ажилтан).

Практик ажилтнууд мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар бэлтгэхтэй холбоотой гэмт хэргийн төгсөх хугацааг янз бүрээр тодорхойлдог. Заримдаа тухайн гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүн мансууруулах бодисыг бэлэн болгож авсан үйл баримтаар тодорхойлогдоно. Ингэж ойлгох нь хуулийн агуулга, утга санаанд нийцдэггүй.

1961 оны Мансууруулах бодисын тухай нэгдсэн конвенцид зааснаар тэдгээрийг бэлтгэх явдал нь тунгаах, нэг мансууруулах бодисыг өөр мансууруулах бодис болгон хувиргах гэх мэтийг багтаасан бүх үйл явцыг хамарна. Гэхдээ бэлэн мансууруулах бодисыг гарган авч буй явдал нь тухайн гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүний зайлшгүй шинж биш юм. Мансууруулах бодис агуулсан ургамал, тэдгээрийн хэсгээс эсвэл түүхий эд боловсруулах буюу хагас боловсруулах, химийн аргаар эм бэлдмэл дэх мансууруулах бодисыг гаргаж авах зэргээр хууль бусаар бэлтгэх нь мансууруулах бодис хууль бусаар бэлтгэсэн гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүн болно. Өөрөөр хэлбэл ”мансууруулах бодис бэлтгэх” гэдэг ойлголт түүнийг үйлдвэрлэх үйл явцыг хамарч байна. Энэ нь “сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг бэлтгэх”-д мөн адил хамаарна.

Нэг гэмт хэргийн хувьд химийн шинжээч яллагдагчаас илэрсэн, хураагдсан ургамлын зүйл нь унтуулах үйлчилгээтэй тослог намуу цэцгийн ургамлын жижиглэсэн дөрвөлжин байна. Түүнд опий-н алкалоид (мансууруулах бодис-морфин, кодеин, тебаин) агуулагдаж байна гэж тогтоосон. Шинжээчийн дүгнэлтээр дээрх ургамлын зүйл нь намуу цэцгийн ишийг гар аргаар бэлтгэсэн мансууруулах бодис мөн гэжээ. Шүүх гэм буруутай этгээдийн үйлдлийг мансууруулах бодисыг бэлтгэхийг завдсан гэж буруу зүйлчилсэн. Учир нь хүн хэрэглэхийг хориглосон мансууруулах бодист хамаарах ургамал, бодисын хүрээнд намуу цэцгийн иш буюу сүрэл багтана. Энэ нь мансууруулах бодис болгон хэрэглэж болдог зүйл юм.

Ийм байдлаар дээрх жишээнд мансууруулах бодис бэлтгэх үйл явц өрнөж байна. Өөрөөр хэлбэл Эрүүгийн хуулийн 228.2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүн болно.

Мансууруулах бодисыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүнд намуу цэцгийн толгойноос шүүс гаргаж авах явдал мөн хамаарна. Учир нь намуу цэцгийн нягтруулсан шүүс нь мансууруулах бодис опий-г агуулна. Мансууруулах бодисыг бэлтгэх буюу тэдгээрийг боловсруулах нэг арга бол бинт, марль шүүлтүүрт намуу цэцгийн сүүн шингэнийг шингээх явдал мөн. Иймээс тухайн аргаар мансууруулах бодисыг хууль бусаар бэлтгэсэн, тээвэрлэсэн гэм буруутай этгээдийн хэргийг үндэслэлгүйгээр хэрэгсэхгүй болгосон, ийм үйлдэлд гэмт хэргийн

бүрэлдэхүүн байхгүй гэж үзсэн зарим шүүгч нарын практикийг буруу гэж үздэг.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүнд тэдгээрийн үйлчилгээний нөлөө, түвшин, нягтрал зэрэг нь ач холбогдолгүй байдаг.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар боловсруулах гэдэг нь тэдгээрийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр нягтралыг болон мансууруулах үйлчилгээг дээшлүүлэх зорилгоор дахин хийх, тунгаах (бусад холимог бодисоос салгах) явдал юм.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар бэлтгэсэн болон боловсруулсан үйлдэлд буруутгагдаж буй этгээдийн хэрэг тус бүрт тухайн бэлтгэсэн бодис мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, тэдгээрийн прекурс-ийн жагсаалтад хамаарч буй эсэх, энэ нь ашиглах хэрэглэхэд бэлэн эсэх, эм бэлдмэлийг бусад бодисоос цэвэрлэсний дараа, эсхүл мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын нягтралыг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн үйлдлийн дараа ямар мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, ямар нягтралтайгаар үлдсэн зэргийг тогтоох шаардлагатай.

Хэдийгээр эдгээр нөхцөл байдлыг нээн илрүүлэх нь тодорхой хүндрэлтэй хэдий ч ОХУ-ын дээд шүүх шаардлагатай нөхцөлд гаргаж авсан бодисын төрөл, нэр, бэлтгэсэн, боловсруулсан арга зэргийн талаар шинжээчийн дүгнэлт гаргуулахыг бусад шүүхэд зөвлөж байна.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар тээвэрлэх гэдэг нь тэдгээрийг нэг газраас нөгөө газар руу газар доогуур, дээгүүр, ус, агаараар зэрэг хууль бусаар зөөвөрлөж буй бодисыг ямар аргаар тээвэрлэж байгаагаас үл хамааран хүргэж буй явдал юм.

Мансууруулах бодисыг зөөхийг тэдгээрийг хадгалахын нэг төрөл гэж тооцдог. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг зөвхөн эзэмшигч этгээд биш, мөн тэдгээрийг түр хугацаагаар хадгалахаар авсан этгээд тээвэрлэж болно.

Өөрөө хэрэглэхээр бага хэмжээгээр мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг авч яваа этгээдийн үйлдэл нь хууль бусаар тээвэрлэх гэж зүйлчлэгдэхгүй.

ОХУ-ын Дээд шүүхээс тухайн категорт хамаарах хэргийн шүүхийн практикийг нэгтгэсний дүнд мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар тээвэрлэх гэм буруутай үйлдлийн үндсэн шалгуурыг гаргах боломжтой болсон. Энэ нь тээврийн хэрэгсэл ашигласан байх, нэг удаа хэрэглэх тунгаас илүү тоо хэмжээтэй байх, эзлэхүүн (машины суудал дор, багажинд гэх мэт) зэрэг нь хамаарна.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар тээвэрлэх болон авч яваа мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар хадгалах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг ялгахдаа шүүх тохиолдол тус бүрт тээврийн хэрэгслийг ашигласан зорилго, мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тоо хэмжээ, байрлал болон бусад нөхцөл байдлыг харгалзан шийднэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар илгээх гэдэг нь тухайн бодисыг нэг газраас нөгөө рүү шуудангаар, ачаагаар, зарлагаар, мөн түүнчлэн амьтан (нохой, шувуу /тагтаа/)-аар хүргэх зэргийг багтаана. Эдгээр бодисыг тээвэрлэхдээ илгээгч оролцоггүй онцлогтой. Нэг оршин суух газар нутгийн дотор тээвэрлэсэн, илгээсэн нь дээрх үйлдлийн ялгаагаар зүйлчлэгдэнэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар илгээсэн, хадгалсныг ОХУ-ын хилээр хууль бусаар нэвтрүүлснээс ялгаж ойлгох хэрэгтэй. Ийм үйлдлийг хууль бусаар хил зуучлуулахын (контробанда) нэг төрөл

гэж тооцож Эрүүгийн хуулийн 188 дугаар зүйлээр нэмж зүйлчилнэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг түгээх нэлээд аюултай хэлбэр нь хууль бусаар борлуулах явдал мөн. Өөрөөр хэлбэл, хариу төлбөртэй болон төлбөргүйгээр дурын аргаар шилжүүлэх (худалдах худалдан авах, бэлэглэх, арилжих, өр төлбөрт тооцох, харилцан солилцох г.м), мөн түүнчлэн өөр бусад аргаар түгээх. Жишээ нь: Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг судсанд тарих арга.

Тухайн үйлдлийн үр дүнд өөр этгээд тэдгээр бодисын эзэмшигч нь болдог. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг өөр этгээдийн эзэмшилд шилжүүлж буй хэлбэр нь энэхүү шилжүүлэлт хариу төлбөртэй юу үгүй юу гэдэгтэй нэгэн адилаар зүйлчлэлд огт нөлөөлөхгүй. Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг борлуулах нь өөр этгээд хүлээн авснаар төгссөн гэмт хэрэг болно.

1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолд энэ талаар хэрэв тухайн бодис нь хэрэглэж буй этгээдийн өөрт нь хамаарч байвал нэг этгээдээс нөгөө этгээдэд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг тарих нь хууль бусаар борлуулсанд тооцогдохгүй гэж заасан.

Мансууруулах бодисыг худалдах, дамжуулан худалдах нь хүндрүүлэх нөхцөл байдалтай эсэхээс шалтгаалан Эрүүгийн хуулийн 228.2, 3, 4-өөр зүйлчлэгдэнэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис гэдэг нэрийн дор иргэний мөнгө, эд хөрөнгийг авах зорилгоор өөр ямар нэгэн бодис борлуулсан бол залилангийн гэмт хэргээр зүйлчлэгдэнэ (1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолын 5-д). Худалдан авагч нар зарим тохиолдолд мансууруулах бодис хууль бусаар олж авахаар завдсан гэж хариуцлага хүлээх явдал бий.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар борлуулах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд уг бодисыг авч буй тухайн этгээд ямар байдлаар захиран зарцуулах нь (хувьдаа өөрөө хэрэглэх, өөр этгээдэд шилжүүлэх, хадгалах г.м) ач холбогдолгүй байдаг. Хэрэв борлуулагч мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг худалдан авагч нь өөр гэмт хэрэг үйлдэх зорилгоор авсныг мэдсэн бол (жишээ нь: нууц байранд (притон) ирдэг хүмүүст зарах, хэрэглүүлэхэд чиглэсэн) түүний үйлдлийг тухайн гэмт хэргийг үйлдэхэд хамжсан гэж зүйлчилнэ.

6. Эрүүгийн хуулийн 228.3 дахь хэсэгт энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийн хүндрүүлсэн төрөлд оногдуулах хариуцлагыг тогтоосон. Энэхүү гэмт хэргийг а) урьдчилан үгсэж тохиролцсон бүлэг, б) давтан, в) их хэмжээгээр үйлдсэн бол учруулах аюул нь нэмэгдэнэ.

Урьдчилан үгсэж тохиролцсон бүлэг үйлдсэн гэдэгт 2 буюу түүнээс дээш этгээд уг гэмт хэргийг хамтран үйлдэхээр урьдчилан тохиролцож оролцохыг ойлгоно. Урьдчилан тохиролцох гэдэг нь уг гэмт хэрэгт оролцогчид мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг бэлтгэх буюу өөр хууль бус үйл ажиллагааг уг үйлдлийг хийхээс өмнө тохиролцсоныг ойлгоно. Урьдчилан тохиролцсон хэлбэр нь зүйлчлэлд нөлөө үзүүлэхгүй.

Давтан гэдэгт Эрүүгийн хуулийн 228.2 дахь хэсэгт заасан үйлдлийн нэгийг 2 болон түүнээс дээш удаа үйлдэхийг ойлгоно. Ингэхэд уг этгээд өмнөх үйлдэлдээ ял шийтгүүлсэн эсэх нь ач холбогдолгүй байна (1998.05.27-ны өдрийн ОХУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурлын №9 тогтоолын 7-д). Хуульд заасан үйлдлүүдийн харилцан

хамаарал янз бүр байж болно.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар их хэмжээгээр олж авсан, бэлтгэсэн, хадгалсан, боловсруулсан, тээвэрлэсэн, илгээсэн, мөн түүнчлэн борлуулсан эсэхийг шийдэхдээ Эрүүл мэндийн яамны дэргэдэх Мансууруулах бодист хяналт тавих Байнгын хорооны боловсруулсан зөвлөмжийг удирдлага болгоно. Энэ зөвлөмжид мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодистой холбоотой гэмт хэргийг зүйлчлэх хэцүү асуудлыг нэг мөр шийдвэрлэх “норматив түлхүүр” агуулагддаг (1 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү).

7. Эрүүгийн хуулийн 228.4 дэх хэсэгт энэ гэмт хэргийн онц хүндрүүлсэн бүрэлдэхүүн хуульчлагдсан. Ингэхдээ Эрүүгийн хуулийн 228.2, 3 дахь хэсэгт заасан үйлдлийг мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг онц их хэмжээгээр зохион байгуулалттай бүлэг үйлдсэн байна.

Энд нэг буюу хэд хэдэн гэмт хэргийг үйлдэхээр урьдчилан нэгдсэн тогтвортой бүлэг этгээдийн тухай яригдаж байна (ялангуяа 228.2, 3 дахь хэсэгт заагдсан). Ингэхдээ зохион байгуулалттай бүлгийн бүх оролцогчид мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хууль бус эргэлтэд ямар үүрэг гүйцэтгэж байгаагаас үл хамааран хамтран гүйцэтгэгчээр тооцогдоно.

Эрүүл мэндийн яамны дэргэдэх Мансууруулах бодист хяналт тавих Байнгын хорооноос хүний биед үзүүлэх нөлөөллийн хэмжээ, түвшинг харгалзан мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хэмжээг онц их гэж тооцох зөвлөмж гаргасан (1 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү). Энэ бол их хэмжээнээс давсан бүх үзүүлэлт гэж үзэж болно.

Эрүүгийн хуулийн 228.1-4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний субъектив тал нь шууд санаагаар илэрнэ. Гэм буруутай этгээд нь Эрүүгийн хуулийн 228.1-4 дэх хэсгийн диспозицод заасан мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодистой холбоотой хууль бус үйлдлийг ухамсарлаж байдаг бөгөөд өөрөө хүсэж үйлддэг.

Эрүүгийн хуулийн 228.1 дэх хэсэгт үйлдлээр зүйлчлэхэд тухайн үйлдэл борлуулах зорилгогүй байх ёстой. “Борлуулах зорилгогүй” гэсэн ойлголт нь гэм буруутай этгээд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг олж авах, хадгалахдаа түүнийг өөр этгээдийн захиран зарцуулах байдал шилжүүлэх санаагүй байсныг илтгэнэ.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар олж авах буюу хадгалахдаа борлуулах зорилготой байх нь Эрүүгийн хуулийн 228.2, 3, 4 дэх хэсэгт заасан үйлдлийг зүйлчлэх үндэслэл болно. Ийм зүйлчлэл борлуулах зорилготой болон зорилгогүйгээр мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар бэлтгэсэн, боловсруулсан, тээвэрлэсэн, илгээсэн үед хэрэглэгддэг.

Мансууруулах бодистой холбоотой хууль бус үйлдэл хийх үедээ борлуулах зорилготой байсан эсэхийг тогтооход практикт нэлээд хүндрэл учирдаг. Хууль сахиулах байгууллага заримдаа борлуулах зорилгыг зөвхөн мансууруулах бодисыг их хэмжээгээр илрүүлсэн үйл баримтаас гаргаж болно гэж үздэг.

Энэ нь тийм ч оновчтой бодол биш юм. Гэм буруутай этгээдээс их хэмжээний мансууруулах бодис хураан авах нь өөрөө борлуулах зорилготой байсан гэдгийг маргаангүй тогтоож чадахгүй. Гэм буруутай этгээдээс хураагдсан мансууруулах бодисын хэмжээг борлуулах зорилгыг илэрхийлж буй бусад мэдээллийн хамт цогцоор нь авч үзнэ.

Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээлэл www.mlsov.mn

Мөн түүнчлэн хариуцлага хүлээж буй этгээдийн амьдарч буй эх үүсвэр, олж авсан мансууруулах бодисын үнэ, түүнийг уг этгээд хэрэглэсэн, эсхүл хэрэглээгүй талаарх мэдээллийг бас үнэлэх хэрэгтэй. Эдгээр нөхцөл байдлыг бүрэн дүүрэн авч үзэхгүй бол шүүх алдаанд хүрдэг.

8. Эрүүгийн хуулийн 228.1-4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн субъект нь 16 нас хүрсэн ОХУ-ын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн байна.

Энэхүү гэмт хэргийг мансууруулах бодис өөрөө хэрэглэдэг, тэр дундаа “хар тамхичин” буюу “донтогч” гэсэн оноштой этгээд үйлдэх нь элбэг байдаг учир шүүхийн сэтгэц судлалын шинжилгээ хийлгэх зайлшгүй шаардлагатайг санаж байх хэрэгтэй. Хар тамхичид нийгэмд аюултай үйлдэл хийснийхээ төлөө хариуцлага хүлээх чадвартай гэж тооцогдоно. Үүнийг мансууруулах бодисыг санаатайгаар хэрэглэдэг этгээд нь мансууруулах бодисоос хамааралтай байдалд байлаа ч гэсэн өөрийгөө мансууруулах бодист хордох байдалд хүргэсэн үед өөрийн үйлдэлдээ хариуцлага хүлээдгээр тайлбарлана. Ихэнх хар тамхичдын хувьд өөрийгөө хянах чадвар нь багасдаг (ялангуяа тэвчишгүй шаналгаа үүсгэдэг мансууруулах бодисоор дутагдсан үед). Гэхдээ субъект өөрийгөө тийм байдалд гэм буруутайгаар хүргэсэн бол Эрүүгийн хуулийн 23 дугаар зүйлд заасны дагуу хариуцлага хүлээнэ. Тухайн этгээд мансууруулах бодисыг байнга хэрэглэснээс өөрийн үйлдлээ хянах чадваргүй болсон буюу сэтгэцийн өөрчлөлттэй болсон бол шинжилгээгээр хэрэг хариуцах чадваргүй гэж хүлээн зөвшөөрч болно. Эдгээр нь сэтгэцэд нөлөөлөх (психотропный) бодис хэрэглэхтэй холбоотой нөхцөл байдалд хамаарна.

9. Эрүүгийн хуулийн 228.5-д гэмт хэргийн бие даасан бүрэлдэхүүнийг заасан. Энд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг болон тусгай хяналтад байдаг мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг бэлтгэх зориулалттай бодис, багаж хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийг үйлдвэрлэх, бэлтгэх, боловсруулах, хадгалах, бүртгэх, худалдах, хуваарилах, тээвэрлэх, нэвтрүүлэх, устгах журмыг энэ журмыг сахиж мөрдөх үүрэг бүхий этгээд зөрчсөнөөс үүсэх хариуцлагын талаар яригдаж байна.

Энэхүү гэмт хэрэг нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодистой холбоотой үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагаанд, эцсийн дүндээ хүн амын эрүүл мэндийн аюулгүй байдалд хор уршиг учруулдаг.

Гэмт хэргийн зүйл нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодис, мөн түүнчлэн тусгай хяналтад байдаг мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг бэлтгэх зориулалттай бодис, багаж хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж байна. Эрүүл мэндийн яамны дэргэдэх Мансууруулах бодист хяналт тавих Байнгын хороо тусгай хяналтад байдаг мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг бэлтгэх зориулалттай бодис, багаж хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжид тухайн бодисыг үйлдвэрийн буюу гар аргаар бэлтгэх буюу уг бодисыг үрэл болгоход хэрэглэх машин; гал тогооны хэрэгсэлд үл хамаарах бодис, субстанцийг автоматаар болон гар аргаар холигч; хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн, хоосон ампул, тариур-олгойнцор (тюбик), янз бүрийн хэмжээтэй капсул; капсул, тариур-олгойнцор, ампулд тэмдэг дарах хэрэгсэл; ханд болон нэрэлтийн үе дэх шингэнийг хөргөх зориулалттай гар болон үйлдвэрийн төхөөрөмж (ахуйн хөргөгч орохгүй), мөн түүнчлэн ханд болон нэрэлтийн төхөөрөмж; вакуум дахь шингэнийг шүүх зориулалттай төхөөрөмжийг тус тус хамааруулсан.

Эрүүгийн хуулийн 228.5-д заасан үйлдлийн объектив тал нь тухайн зүйлийн диспозицод заасан тусгай журмыг зөрчсөнөөр илэрнэ.

Уг журмын зөрчил нь үйлдэл болон эс үйлдлийн аль нь ч байж болно. Энэ нь жишээлбэл, зохих аж ахуйн нэгж, байгууллагын ажилтанд зааварчилгаа өгөөгүй, мансууруулах эм бэлдмэлийг үйлдвэрлэх, савлах, хадгалах үеийн журмыг сахиж мөрдөөгүй, тухайн бодисыг бэлтгэх, хадгалах, тээвэрлэх, илгээх, олгох журмыг сахиулах хяналтыг хэрэгжүүлэх, удирдах үүрэгтээ хайнга хандсан, мансууруулах бодисыг түгээхэд тавих зайлшгүй хяналтыг хэрэгжүүлээгүйгээс тэдгээрийг гэмт зорилгоор ашиглахад хүргэсэн зэргээр илэрнэ.

Эрүүгийн хуулийн 228.5 дахь хэсгийн диспозиц нь бланкет шинжтэй бөгөөд мансууруулах бодисыг үйлдвэрлэх, түүний эргэлтэд тавигдах журмыг зохицуулж буй хэм хэмжээний актад зайлшгүй хандах шаардлагатай болдог. Энд ОХУ-ын Эрүүл мэндийн Сайдын тушаалд заасан мансууруулах эм бэлдмэл зэргийг бүртгэх, хадгалах, бүртгэх, хэрэглэх журмын тухай яригдаж байна. Тухайн гэмт хэргийн төгссөн бүрэлдэхүүн нийгэмд аюултай үр дагавар байхыг шаарддаггүй ба мансууруулах бодистой харьцах журам зөрчсөн үйл баримт байхад л хангалттай. Энэ гэмт хэргийн аюул нь мансууруулах бодисыг хяналтаас гаргах нөхцөл байдал үүсгэдэгт оршино.

Энэ гэмт хэргийн субъектив тал нь гэм буруугийн санаатай (шууд болон шууд бус) буюу болгоомжгүй (хөнгөмсөгөөр найдсан болон хайхрамжгүй хандсан) хэлбэрээр илэрнэ.

Энэ гэмт хэргийн субъект нь даалгасан ажлыг хийж гүйцэтгэхдээ тухайн тогтоосон журмыг сахих үүрэг бүхий албан тушаалтан болон бусад этгээд байна.

Төрийн албаны ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэргийг (албан тушаалын эрх хэмжээгээ урвуулан ашиглах, авилга авах г.м) үйлдэхийн зэрэгцээ дээрх журмыг зөрчихөд хүргэсэн албан тушаалтныг Эрүүгийн хуулийн 228.5, 285 болон 290-д заасан нийлмэл гэмт хэрэгт хариуцлага хүлээлгэнэ.

10. Эрүүгийн хуулийн 228 дугаар зүйлийн тайлбарт мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодистой хууль бусаар харьцсан тохиолдлын эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх онцгой нөхцөлийг заасан. Энэ тайлбарын дагуу “мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг сайн дураар хураалгасан буюу мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, тэрхүү үйлдлийг хийсэн этгээдийг илчлэх, гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг олж илрүүлэхэд идэвхтэй тусалсан этгээдийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлнө”. Энэ хэм хэмжээ нь мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодистой хууль бусаар харьцсан этгээдийн гэмшлийг урамшуулах, урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой.

Хуульд мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хууль бус эргэлтэд ногдуулах эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх 2 нөхцөлийг заасан. Үүнд:

а) Төрийн байгууллагад сайн дураар хураалгасан;

б) мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, тэрхүү үйлдлийг хийсэн этгээдийг илчлэх, гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг олж илрүүлэхэд идэвхтэй тусалсан байдал хамаарна.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг сайн дураар хураалгасан гэдэгт эдгээр бодисыг захиран зарцуулах болон бусад аргыг хэрэглэх бодит боломжтой байсан хэдий ч төрийн байгууллагад (гол нь хууль сахиулах байгууллагад) хураалгахыг ойлгоно. Зөвхөн мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх

эм, бэлдмэл, бодисыг хураалгах санаа зорилготой байх нь (Дотоод хэргийн байгууллагад бичгийн хэлбэрээр өргөдөл гаргасан ч гэсэн) түүнийг хууль бус үйлдэлд нь хүлээлгэх хариуцлагаас чөлөөлөхгүй.

Мансууруулах буюу сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсооход идэвхтэй туслах гэдэгт цагдаагийн болон хэрэг бүртгэх байгууллагын шуурхай эрэн сурвалжлах үйл ажиллагааны тухай хууль тогтоомжид заагдсан тухайн гэмт хэргийг нээн илрүүлэх, таслан зогсоох, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн байгаа газар, түүнийг саатуулах, эрэн сурвалжлах, алдагдсан буюу гүйлгээнээс хасагдсан эд юмсыг эргүүлэн авах, эрүүгийн үйлдэлтэй холбоотой бодит байдлыг тогтооход чиглэгдсэн үйл ажиллагаанд биеэрээ, сайн дураараа оролцохыг ойлгоно.

1.2.2. Мансууруулах бодисын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хяналт тавих бүтэц

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гэдэг нь өнөөдрийн байдлаар Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны алба (Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков) гэдэг байгууллага юм. Энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн Холбооны тусгай бүрэн эрх бүхий байгууллагад тооцогдоно.

Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны алба, түүний нутаг дэвсгэрийн байгууллагууд нь Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих байгууллагын тогтолцоог бүрдүүлдэг. Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албыг 4 орлогчтой, Сайдын рангтай Захирал тэргүүлнэ. Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны Төв аппарат нь үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлээр 10 департаментаас, мөн Төрийн хар тамхины эсрэг хорооны аппаратаас (департаментын эрхтэй) бүрдэнэ. ОХУ-ын субьект болгонд нутаг дэвсгэрийн байгууллага байх бөгөөд тэдгээр нь өөрийн удирдлагатай байна. Удирдлага нь алба, газар, хэлтэс, бүлгээс бүрдэнэ. ОХУ-ын субьект бүр хэд хэдэн орон нутгийн нэгжийг хамарсан шуурхай үйлчилгээний бүсэд хуваагдана. Шуурхай үйлчилгээний бүс бүрд ОХУ-ын субьектын удирдлагын бүрэлдэхүүнийг багтаасан дүүрэг хоорондын газар байгуулагддаг. Дүүрэг хоорондын газар нь шуурхай үйлчилгээний бүс дэх орон нутгийн нэгжид байрладаг хэлтсүүдтэй байна. Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны бүтэц нь дараах этгээдүүд байна: Үүнд:

1. Төрийн хар тамхины эсрэг хорооны аппаратаас (департаментын эрхтэй);

2. Зохион байгуулалт-захиргааны департамент (удирдлага: захиргааны, зохион байгуулалт-хяналтын, мэдээлэл-дүн шинжилгээний, албан хэргийн, бүртгэлийн хэлтэс болон архивын фонд);

3. Шуурхай-эрэн сурвалжлах департамент (удирдлага: хар тамхины гэмт явдалтай тэмцэх, шуурхай-эрэн сурвалжлах үйл ажиллагааг зохицуулан дэмжих, тээврийн хар тамхины гэмт явдалтай тэмцэх, хар тамхинаас олсон орлогыг хууль ёсны болгохтой тэмцэх, хууль ёсны эргэлтийн хүрээнд гарч болох гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, хяналт-зөвшөөрлийн газар);

4. Албан байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хангах департамент (удирдлага: урьдчилан сэргийлэх хүрээн дэх албан байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа, олон нийттэй хамтран ажиллах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй хамтран ажиллах);

5. Мөрдөх департамент (удирдлага: мөрдөх, бүсийн-мөрдөх, арга зүй-дүн

шинжилгээний);

6. Олон улсын эрх зүйн департамент (удирдлага: гэрээ-эрх зүйн, олон улсын хамтын ажиллагааны);

7. Өөрийн аюулгүй байдлын департамент (удирдлага: дотоод аюулгүй байдлын, хяналт-шалгалтын);

8. Хүний нөөцийн департамент (удирдлага: хүний нөөцийн, зохион байгуулалт-дайчилгааны);

9. Тусгай болон криминалистикийн хангалтын департамент (удирдлага: криминалистик-шинжилгээний тусгай зориулалтын, тусгай холбооны);

10. Арын алба болон санхүүгийн хангалтын департамент (удирдлага: санхүү-эдийн засгийн, материал-техникийн хангалтын, эмнэлгийн удирдлагын, сонгон шалгаруулалт болон гэрээт ажлын);

11. Нутаг дэвсгэрийн байгууллага;

12. Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны байгууллага байна.

Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны үйл ажиллагааг зохицуулдаг үндсэн эрх зүйн акт нь ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн 2004 оны 7 дугаар сарын 28-ны өдрийн 976 дугаар зарлигаар батлагдсан Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны дүрэм юм. Бусад салбаруудын хувьд Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны даргын 2004 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 398 дугаар тушаалаар батлагдсан Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны үлгэрчилсэн дүрэм байна.

Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны үндсэн зорилт

Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны даргын 2004 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 398 дугаар тушаалаар батлагдсан Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны үлгэрчилсэн дүрмийн 8 дугаар зүйлд зааснаар тухайн байгууллагын үндсэн зорилт нь:

1. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тэдгээрийн хууль бус эргэлттэй тэмцэх арга хэмжээг хэрэгжүүлж, хангах;

2. Гэмт хэргийг илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, урдчилсан мөрдөлт хийх, түүнчлэн тус байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах захиргааны зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх;

3. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийн хүрээнд буюу түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэх хүрээнд Холбооны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн нутаг дэвсгэрийн байгууллага, ОХУ-ын субьектын Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулан уялдуулах;

4. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтийн хүрээний буюу түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэх хүрээний бүсийн бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд оролцох;

5. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлт болон түүний хууль бус эргэлттэй холбоотой асуудлаар нэгдсэн сан бүрдүүлж, хөтлөх;

6. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх хүрээнд эрх бүхий гадаад улсын байгууллагатай ОХУ-ын олон улсын гэрээнд заасан ёсоор харилцан ажиллах, олон улсын байгууллагуудад ОХУ-ын ашиг сонирхлыг

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэлийн www.legal.gov.mn

төлөөлөх.

Түүнчлэн Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албаны чиг үүрэгт хар тамхины сурталчилгааны эсрэг, түүний хууль бус хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх асуудлууд хамаарна[123].

Энэ байгууллагын үзүүлдэг үйлчилгээнд дараах зүйлс хамаарна. Үүнд:

- Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны албанаас мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хилээр оруулж, гаргах зөвшөөрөл олгох;
- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлттэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулах обьект, барилга, байр шаардлагад нийцсэн эсэх талаар дүгнэлт гаргах;
- Албаны үүргээр дамжуулан тухайн бодистой харьцах боломжтой ажилтнуудын талаар дүгнэлт гаргах.

Түүнчлэн иргэдийг хүлээн авч өргөдөл, гомдол, саналыг хүлээн авах, хяналт шалгалт хийх, зөвшөөрөл олгох чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ[124].

1.3. СИНГАПУР УЛСЫН МАНСУУРУУЛАХ БОЛОН СЭТГЭЦЭД НӨЛӨӨЛӨХ БОДИСЫН ХУУЛЬ БУС ЭРГЭЛТТЭЙ ТЭМЦЭХ АРГА ЗАМ

Сингапур улсын Засгийн газар нь мансууруулах бодистой тэмцэх ажлыг нарийн төлөвлөсөн бодлого болон хатуу чанга хууль тогтоомжуудад үндэслэн явуулдаг бөгөөд ийм төрлийн гэмт хэрэгт цаазаар авах хүртэл ял оноодог, ялын хатуу бодлого барьж ажилладаг улс юм.[125]

Хэдийгээр Сингапур улс нь мансууруулах бодис үйлдвэрлэгчдийн тоонд ордоггүй боловч бүс нутгийнхаа санхүүгийн болон тээвэрлэлтийн сүлжээний төв улс болохын хувьд мансууруулах бодисын тээвэрлэлт, дамжин өнгөрүүлэх үйл ажиллагаанд өртөх хамгийн өндөр магадлалтай улсуудын нэг гэж тооцогддог байна. Агаарын болон усан тээвэрлэлтийн өргөн сүлжээг хамарсан улс орон тул шуудангийн баглаа, боодолтой эд зүйлс, далайн чингэлэг (контэйнэр) тээвэрлэлт болон агаарын карго зэргийг ашиглан тус улсаар дамжуулж Индонези, Австрали, Малайз зэрэг улсууд руу мансууруулах бодис тээвэрлэх боломж өндөр байдаг. Харин Сингапур улс нь хатуу чанд бодлого, зөв зүйтэй хууль тогтоомжийн зохицуулалттай учир өндөр эрсдэлтэй нөхцөл байдалд ч мансууруулах бодисын хэрэглээ болон тээвэрлэлтийг маш бага төвшинд барьж чадаж байна.[126] Жишээлбэл Сингапураас Их Британийн Нэгдсэн Вант улсад суугаа дипломат төлөөлөгч Майкл Тое “Каннабисын хэрэглэгчид Их Британид 8,2% байхад Сингапур улсад 0,005%, Экстаси хэрэглэгчид Их Британид 1,8% байхад Сингапурт 0,003%, Опиат төрлийн буюу опиум, морфин, героин зэргийг идэвхтэй хэрэглэгчдийн тоо Их Британид 0,9% байхад Сингапурт 0,005% байдаг. Манай улсын чанга хатуу хуулийн зохицуулалтын үр дүнд гудамжинд мансууруулах бодис наймаалагчид байхгүй болсон бөгөөд манай улсад мансууруулах бодис хэрэглэгчдэд тариурын зүү сольж өгөх үйлчилгээ явуулах шаардлага байдаггүй” гэж хэлсэн байна.[127]

[123] http://www.66.fskn.gov.ru/about/5418/

[124] www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3938/index.shtml

[125] United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement AffairsInternational Narcotics Control Strategy Report (INCSR)2010, Volume I, Drug and Chemical Control, March 2010,

[126] United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement AffairsInternational Narcotics Control Strategy Report (INCSR)2014, Volume I, Drug and Chemical Control, April 2014,

[127] “Сингапур улсын Мансууруулах бодисын тухай хууль тогтоомжууд” нийтлэлээс. Тус нийтлэлийг

Сингапур улсын Мансууруулах бодисын Төв Товчоо (Central Narcotics Bureau буюу цаашид Товчоо гэх) нь тус улсад мансууруулах бодисыг үгүй болгохтой холбоотой асуудлыг зохицуулах чиг үүрэг бүхий үндсэн байгууллага бөгөөд энэ байгууллага нь мансууруулах бодисын хэрэглээг үл тэвчих үндэсний хандлагыг бий болгохоор ажилладаг. Энэ байгууллагын үйл ажиллагааны үндэс нь мансууруулах бодистой тууштай тэмцэж, мансууруулах бодис хэрэглэгчид болон тээвэрлэгчдийн эсрэг тогтвортой арга хэмжээ авч байсантай холбоотой гэж тухайн байгууллагын зүгээс тайлбарлажээ.

1.3.1. Сингапур улсын мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт

Сингапур улсад мансууруулах бодисын эргэлттэй тэмцэх зорилготой Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээний тухай хууль, Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай хууль, Авилга, хар тамхины наймаа болон бусад онцгой гэмт хэргүүд (эдгээртэй холбоотой үүссэн орлогыг хураан авах) -ийн тухай хууль гэсэн хуулиуд үйлчилж байна. Энэ хэсэгт эдгээр хуулиудын онцгой зохицуулалтуудыг товч байдлаар харуулав.

Сингапур улсын Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээний тухай хууль (Misuse of Drugs Act)

Сингапур улсын Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээний тухай хууль (Misuse of Drugs Act буюу цаашид МБХБХХ гэх) нь тус улсын мансууруулах бодис, түүний хэрэглээ, тээвэрлэлттэй тэмцэх тогтолцоог зохицуулдаг үндсэн хууль юм. Энэ хууль нь анх 1973 оны 2 дугаар сарын 16-ны өдөр батлагдсан бөгөөд 2008 онд шинэчлэгдэн батлагдаж, хамгийн сүүлд 2013 онд энэ хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Энэ хуульд хуулиар зохицуулах шаардлагатай мансууруулах бодисын төрлүүдийг А, В, С гэсэн гурван үндсэн зэрэглэлд хуваан тусгажээ.

Үүнээс гадна мансууруулах бодистой холбоотой хууль бус үйлдлүүдийг тээвэрлэх, үйлдвэрлэх, импортлох болон экспортлох, хадгалах, хэрэглэх гэсэн байдлаар төрөлжүүлж МБХБХХ-д тусгасан байдаг байна.[128]

Мансууруулах бодисын төрлүүдийг хуульчлах үйл ажиллагаа

Дотоод хэргийн сайд нь хуулийн хяналтад байлгавал зохих мансууруулах бодисын төрлүүдийг тогтоох үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх зорилгоор Мансууруулах бодисын лавлагааны хороог ажиллуулах бөгөөд МБХБХХ-ийн 41 – 52 дугаар зүйлүүдэд энэхүү хороог хэрхэн байгуулах тухай, тус хорооны эрх мэдэл, үйл ажиллагааны ерөнхий журам болон холбогдох бусад зохицуулалтуудыг зааж өгсөн байдаг байна. Хороо нь түр томилогдож үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд ийм хороог байгуулах шаардлага гарсан тохиолдолд сайд хороог томилон байгуулна. Хороо нь нэг болон түүнээс олон гишүүнтэй байж болох бөгөөд гишүүдийг мөн сайд томилно. Гишүүд нь томилогдон ажиллах хугацаандаа төрийн албан хаагч гэж тооцогддог байна. Гишүүд нь ямарваа нэгэн этгээдээс лавлагаа гаргахтай холбоотой нотлох баримт, амлалт, нотолгоо гаргуулах болон ямар нэгэн газарт нэвтрэн орох бүрэн эрхтэй. Хорооны гишүүн энэ эрхээ хэрэгжүүлэх явцад саад учруулсан болон гишүүний өгсөн үүргийг биелүүлээгүй этгээдийг хууль зөрчсөн гэж үзэж тухайн этгээдэд хуулийн дагуу 2000 Сингапур доллар хүртэл мөнгөн дүнтэй торгууль

дараах веб хуудсаас харах боломжтой.http://goseasia.about.com/od/singapore/a/Singapore-Drug-Laws.htm2014-12-18

[128] Сингапур улсын Мансууруулах бодисын Төв Товчоо (Central Narcotics Bureau) –ны веб хуудас, Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээнийтухай хуулийн талаар http://www.cnb.gov.sg/drugs/misusedrugact.aspx2014-12-18

оногдуулах болон хорих хүртэл шийтгэл оногдуулдаг байна.[129]

МБХБХХ-д мансууруулах бодисын төрлүүдийг нийгэмд болон хүний биед аюултай шинжээр нь ангилж Мансууруулах бодисын лавлагааны хорооноос хуулиар зохицуулах шаардлагатай гэж шийдвэрлэсний дагуу МБХБХХ-ийн нэгдүгээр жагсаалтад оруулдаг байна. Харин Сингапур улсад ямар төрлийн мансууруулах бодис их хэрэглэгдэж байгааг судалгаагаар тогтоодог байна.

2012 оны 10 сарын 15-нд МБХБХХ-д оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Сайдын томилсон хорооноос гадна Мансууруулах бодисын төв товчоо нь мансуурах бодисын түр жагсаалт гаргаж, тэдгээрийг зохицуулах түр зохицуулалтыг баталж болох чиг үүрэгтэй байхаар тусгасан байна.

Мансууруулах бодисыг тээвэрлэх, үйлдвэрлэх, импортлох болон экспортлох, хадгалах, хэрэглэх болон бусад төрлийн нийгэм хортой гэмт үйлдлүүд

МБХБХХ-ийн 5 дугаар зүйлд зааснаар аливаа этгээд зөвшөөрөлгүйгээр, өөрөө болон бусдын өмнөөс мансууруулах бодис тээвэрлэсэн, тээвэрлэхийг санал болгосон болон ийнхүү тээвэрлэхэд болон санал болгоход бэлтгэсэн аливаа үйлдлийг гэмт хэрэг гэж тооцно. Ийм зорилгоор мансууруулах бодис хадгалж байсан нь мөн гэмт үйлдэл гэж тооцогдох бөгөөд тухайн этгээд Сингапур улсад байгаа эсэхээс үл шалтгаалан хуулийн хариуцлага хүлээлгэхээр тусгажээ. Түүнчлэн мансууруулах бодисыг үйлдвэрлэх,импортлох болон экспортлох, хадгалах, хэрэглэх нь гэмт үйлдэл байхаар хуульчлан тогтоосон байна.

Мансууруулах бодистой холбоотой нийгэмд хортой үйлдлүүдэд мансууруулах бодисыг татах болон бусад байдлаар хэрэглэхэд зориулсан гаанс, тариур, бусад төрлийн аппарат хэрэгслийг хадгалах, мөн каннабисийн төрлийн, нойрсуулах төрлийн (Papaver somniferum genus) болон кокайнийг гаргаж авах боломжтой эритроксилон (erythroxylon) төрлийн ургамлуудыг тарьж ургуулсан нь гэмт хэрэгт тооцогдоно гэж заажээ.

Түүнчлэн хуулиар хориглосон мансууруулах бодисыг гаргаж авах тоног төхөөрөмж, материалыг болон бодисуудыг үйлдвэрлэх, ийм төрлийн эд зүйлсийг бусдад нийлүүлэх, хадгалах, импортлох болон экспортод гаргах үйлдлүүдийг хориглох бөгөөд эдгээр үйлдлүүдийг дэмжих зорилгоор аливаа зөвшөөрөл, лиценз олгох болон бусад эрх олгох үйл ажиллагаа явуулахыг хориглохоор энэ хуульд заасан байна. Хуулийн энэ заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэх зорилгоор тухайн асуудлыг эрхэлсэн Яам нь эдгээр үйлдлүүдээс урьдчилан сэргийлэх, хориглох, хязгаарлах тодорхой журмуудыг гаргах ёстой болохыг МБХБХХ– иар тогтоож ийм үйлдлүүдэд 10 000 хүртэл Сингапур доллараар торгох болон 3 хүртэл жил хорих ялаар шийтгэж болохоор тогтоохыг хуульчлан баталсан байна.

Гадаадаас ирсэн бичиг баримтыг нотлох баримтад тооцох

МБХБХХ-ийн энэ хэсэгт гадаад улсын төрийн байгууллагаас гаргасан, хуулийн дагуу баталгаажсан бичиг баримт болон тухайн улсын хуулийн дагуу гэмт хэрэг гэж тооцохоор заасан үйл явдлыг баталгаажуулсан бичиг баримтуудыг нотлох баримт гэж үзэн хэргийг шийдвэрлэж болохоор заасан байна. Түүнчлэн гадаад улсын Эрүүл мэнд, шинжлэх ухааны асуудал эрхэлсэн эрх бүхий байгууллага эсвэл сайдын болон Засгийн газрын зэрэг албан ёсны мэдээлэлд тооцогдох эх сурвалжаас өгсөн

[129] Сингапур улсын Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээний тухай хууль. Энэ хуулийг дараах холбоосоор хандаж үнших боломжтой. http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3Ac13adadb-7d1b-45f8-a3bb-92175f83f4f5%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0;whole=yes 2014-12-18

мансууруулах бодистой холбоотой мэдэгдлүүдийг нотлох баримтад тооцно гэжээ.

Ял шийтгэл оноох

МБХБХХ-д тодорхой хэмжээнээс их хэмжээгээр мансууруулах бодисыг биедээ авч явсан, хадгалсан нь мансууруулах бодисыг тээвэрлэх үйлдэл хэмээн тооцогдохоор заасан бөгөөд тээвэрлэх зорилгоор авч яваагүй, хадгалаагүй нь тогтоогдсоноос бусад тохиолдолд доор дурдсан тодорхой хэмжээнээс илүү хэмжээтэй бодисыг авч явсан нь мансууруулах бодис тээвэрлэсэнд тооцогдоно гэж заасан байна. Үүнд:

1) 100 грам опиум;
2) 3 грам морфин;
3) 2 грам диаморфин;
4) 15 грам канабис;
5) 30 грам канабисын хольц;
6) 10 грам канабисын давирхай;
7) 3 грам кокайн;
8) 25 грам метамфетамин;
9) 113 грам кетамин;
10) Доорх нэгдлүүдийг 10 грам болон түүнээс их хэмжээгээр. Үүнд:
   i. N, α-dimethyl-3,4-(methylenedioxy)phenethylamine;
   ii. α-methyl-3,4-(methylenedioxy)phenethylamine;
   iii. N-ethyl-α−methyl-3,4-(methylenedioxy)phenethylamine

МБХБХХ-ийн хуулийн хавсралт болох Хоёрдугаар жагсаалтад гэмт үйлдэлд оноох ялын жагсаалтыг баталсан байна. Ийнхүү ялын хэмжээг тогтоохдоо дээр дурдсан А, В, С гэсэн зэрэглэлүүдийн алинд багтсан мансууруулах бодисыг тээвэрлэх, нийлүүлэх зэрэг ямар гэмт үйлдэлд ашигласнаас шалтгаалан тогтоодог байна. Жишээлбэл А зэрэглэлд хамаарах төрлийн мансууруулах бодисыг бага хэмжээгээр, зөвшөөрөлгүйгээр тээвэрлэсэн бол 20 хүртэл жил хорьж, 15 удаа хулсаар саваадах шийтгэлтэй бол Взэрэглэлд хамаарах төрлийн мансууруулах бодисыг тээвэрлэсэн үйлдэлд 20 хүртэл жил хорьж, 10 удаа хулсаар саваадах, С зэрэглэлдхамаарах төрлийн мансууруулах бодисыг тээвэрлэсэн үйлдэлд 10 хүртэл жил хорьж, 5 удаа хулсаар саваадах ял шийтгэл оногдуулдаг байна. Харин 800-1200 грам хэмжээтэй,20 грамаас доошгүй морфины найрлага агуулсан хориглосон бодисыг тээвэрлэсэн бол 30 жил эсвэл бүх насаар нь хорьж, 15 удаа хулсаар саваадахаар заажээ. Хэрвээ1200 грамаас дээш хэмжээтэй, 30 грамаас доошгүй морфины найрлага агуулсан хориглосон бодисыг тээвэрлэсэн бол цаазаар авах ял оноодог байна.

Мансууруулах бодис хэрэглэсэн эсэхийг тогтоох

Хэрэв ямар нэгэн этгээд мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэж үзэх үндэслэл бүхий сэжиг байгаа бол Товчооны ажилтан, хил, гаалийн ажилтан болон цагдаагийн ажилтан нь шээсний шинжилгээ авч гэмт үйлдлийг шалгах эрхтэй. Ийм шинжилгээ өгөхөөс татгалзсан, эсвэл шинжилгээний дүнд мансууруулах бодис хэрэглэсэн нь илэрсэн этгээдийг Сингапур улсад оруулахгүй бөгөөд хэрэв тус улсад байгаа бол цаашид байлгахгүй гэж заажээ. Харин ийнхүү шинжилгээ авахдаа дээжийг хоёр хэсэгт хувааж нэг хэсгийг нь Эрүүл мэнд, шинжлэх ухааны эрх бүхий байгууллага шинжлэх бөгөөд нөгөө хэсгийг нь тус байгууллагаас томилсон өөр байгууллагын этгээд шинжилж хоёр тусдаа гарсан хариуг тулган шалгасны үндсэн дээр эцсийн дүгнэлт гаргадаг байна.

УУЛЬЗАЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Мөн мансууруулах бодис хэрэглэсэн үйлдэлд ял оноохдоо мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэдгийг хэрхэн ойлгож тодорхойлох талаар тодорхой зааltуудыг МБХБХХ-д тусгажээ. Жишээлбэл тодорхой төрлийн мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэдгээ урьд нь 2 удаа хүлээн зөвшөөрч байсан, хэрэглэсэн хэрэгт 2 удаа холбогдож байсан, шээсний шинжилгээ өгөхөөс 2 удаа зайлсхийсэн, эдгээрээс гадна мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэдгээ урьд нь нэг удаа хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд нэг удаа мансууруулах бодис хэрэглэсэн хэрэгт холбогдож байсан эсвэл мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэдгээ нэг удаа хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд нэг удаа шээсний шинжилгээ өгөхөөс татгалзаж байсан зэргийг мансууруулах бодис хэрэглэсэн гэж үзэж 5-7 жилийн хорих ял оноох болон 3-6 удаа хулсаар саваадах ял онооно. Мөн энэ хэрэгт шийтгэгдэж байсан этгээд дахин мансууруулах бодис хэрэглэсэн нь тогтоогдсон бол 7-13 жил хорих, 6-12 удаа хулсаар саваадах хүртэл ял онооно гэжээ.

Мэдээлэгчийг хамгаалах

Энэ хуульд заасны дагуу мэдээлэл өгсөн гэрч болон мэдээлэгч нь нэр, хаягаа хэлэх болон нэр, хаягийг нь асуусан, нэр хаягийг нь олж авахад чиглэсэн асуултад хариулах үүрэг хүлээхгүй. Хэрэв гэрч, мэдээлэгчийн нотолгоо болгосон бичиг баримт болон бусад бичмэл эх сурвалж, түүнчлэн эрүүгийн болон иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх журмын дагуу үйлдэгдсэн бусад бичиг баримт дээр гэрч болон мэдээлэгчийн нэр, хаягийг мэдэж болохоор хэсэг байгаа бол шүүх тухайн бичиг баримтын тэр хэсгийг нууцлах болон нэр, хаягийг мэдэх боломжгүй нөхцөл байдлыг бүрдүүлэх үүрэгтэй.

Хэрэв гэрч, мэдээлэгч нь санаатайгаар худал буюу худал байж болох мэдээллийг өгсөн нь шалгалтын явцад ил болсон, түүнчлэн гэрч, мэдээлэгчийн нэр, хаягийг ил болголгүйгээр хэргийг цаашид шийдвэрлэх боломжгүй гэж шүүх үзэж байгаа бол тухайн этгээдийн нэр, хаягийг мэдэгдэх зөвшөөрлийг шүүх олгож болно.

Мансууралтыг хянах, эмчлэх болон донтолтын эсрэг нөхөн сэргээх эмчилгээ

Засгийн газрын эрүүл мэндийн болон эмнэлгийн ажилтан тодорхой этгээдийг мансууруулах бодист донтсоныг тогтоосон бол Товчооны Захирал нь тухайн этгээдийг 2 жилийн хүртэл хугацаанд товчооны ажилтны хяналтад байлгаж, нөхөн сэргээх, эмчлэх арга хэмжээнүүдийн аль зохистойг эсвэл аль алиныг нь авч хэрэгжүүлж болно. Ийнхүү хяналтад орсон этгээд нь Товчооны Захирлын эсвэл Хяналтын Хорооны шийдвэрээр хугацаанаас нь өмнө суллахаас бусад тохиолдолд 6 сарын хугацаагаар саатуулагдана. Харин хуульд заасан хугацаагаар эмчилгээ, нөхөн сэргээлтэд хамрагдсан боловч цаашид үргэлжлүүлэн хянах шаардлагатай этгээдийг Товчооны Захирал болон Хяналтын хороо нь үргэлжлүүлэн хянах шийдвэр гаргах эрхтэй байдаг бөгөөд хяналтад байх дээд хугацааг 3 жил байхаар тогтоосон байна.

Фото зураг, хурууны хээ болон биеийн хэсгээс дээж авах

Цагдаагийн ажилтан, шоронгийн ажилтан, Товчооны ажилтан болон бусад зөвшөөрөл бүхий этгээдүүд нь МБХБХХ-ийн дагуу дараах бүрэн эрхийг эдэлнэ. Үүнд:

а. Тухайн этгээдээс фото зураг болон хурууны хээ авах;

б. Таних мэдээллийг авах;

в. Хуульд заасан журмын дагуу биеийн тодорхой хэсгээс дээж авах;

г. Дээрх төрлийн мэдээллүүдийг цагдаагийн газарт илгээх.

Харин цусны дээж болон биед нь халдан авах шаардлагатай төрлийн биеийн хэсгийн дээжийг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр авч болно гэж заажээ. Ийм төрлийн дээжийг мөн зөвхөн мэргэжлийн зөвшөөрөл бүхий эмч хүн авах бөгөөд биеийн хэсгүүд гэдэгт бэлэг эрхтэн, анусны сүв, амнаас бусад сүв болон эмэгтэй хүний хөх хэсгүүд багтана гэж заажээ. Мөн эдгээр биеийн хэсгүүдийн жагсаалтад Дотоод хэргийн сайдын шийдвэрээр биеийн бусад хэсгүүдийг нэмж оруулж болно гэж тус хуульд заажээ.

Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай хууль (The Intoxicating substances act 1987)

Энэ хууль нь үнэрлэх болон амьсгалаар ашиглах боломжтой сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг амьсгалах болон хэрэглэх гэмт үйлдлүүдийг зохицуулах зорилготой хууль юм. Энэ хуулийн дагуу ийм төрлийн гэмт үйлдлийг үйлдсэн этгээдийг Товчооны Захирлын тушаалаар сэргээн засварлах эмчилгээнд 6 сараас нэг жил хүртэл хамруулах, нэг жил хүртэл хугацаагаар тусгай хяналтад байлгах зохицуулалтуудыг хийдэг байна.[130] Мансууруулах бодисоос ялгаатай нь сэтгэцэд нөлөөлөх бодисуудад хуулиар хориглоогүй боловч сэтгэцэд нөлөөлөх шинжтэй уур болон хорт хий ялгаруулах чадвартай цавуу, будаг шингэлэгч зэрэг бодисууд багтдаг байна.[131]

Энэ хуульд ч мөн ийм төрлийн гэмт үйлдлийг үйлдсэн этгээдийн фото зураг, хурууны хээ, бусад таних мэдээлэл болон биеийн хэсгээс дээж авах зохицуулалтыг МБХБХХ-д заасны адил оруулж өгсөн байна.

Авилга, хар тамхины наймаа болон бусад онцгой гэмт хэргүүд (эдгээртэй холбоотой үүссэн орлогыг хураан авах) -ийн тухай хууль(Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act)

Авилга, хар тамхины наймаа болон бусад онцгой гэмт хэргүүд (эдгээртэй холбоотой үүссэн орлогыг хураан авах) -ийн тухай хууль нь хил дамнасан болон мөнгө угаах төрлийн гэмт хэргүүдтэй тэмцэх зорилготой. Хил дамнасан болон мөнгө угаах гэмт үйлдлүүдэд мансууруулах бодисыг тээвэрлэх, худалдах үйлдлүүд багтсан байдаг тул энэ хууль тодорхой зохицуулалтуудыг оруулж өгсөн байна. Жишээлбэл “Мансууруулах бодисын наймаанаас олсон ашгийг үнэлэх” гэсэн бүлгийн 7 дугаар зүйлд хэн нэгэн этгээдийн мансууруулах бодис зарж бий болгосон хөрөнгө болон ашиг сонирхол, тэдгээрээс бий болсон орлогын өссөн дүн, түүнчлэн шүүхэд эх үүсвэрийг нь хангалттай тайлбарлаж чадаагүй, өөрийн орлогын эх үүсвэртэй нь тэнцээгүй хөрөнгө болон ашиг сонирхлын нийлбэр дүнг мансууруулах бодисын наймааны ашиг гэж тооцно. Мансууруулах бодис худалдсан үйлдэлд шүүгдэж байгаа этгээдийн хөрөнгийг хураан авах ажиллагаа хийх шийдвэр өмнө нь шүүхээс гаргаж байсан бол дараагийн удаа тухайн этгээдийн мансууруулах бодисоос олж авсан ашгийг тооцохдоо өмнө гаргасан шийдвэрт туссан хөрөнгийг дахин үнэлж тооцоолохгүй гэсэн зохицуулалтыг оруулж өгсөн байна.

Сингапур улсын Эрүүгийн хууль

Сингапур улсын эрүүгийн хуульд мансууруулах бодисын хэрэглээ, тээвэрлэлтийн талаар зүйлчилсэн зүйл байхгүй. Харин тус улсын Эрүүгийн хуулийн 274-276 дугаар зүйлүүдэд эмийг хуурамчаар үйлдвэрлэхтэй, тийм төрлийн

[130] Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай хууль. Энэ хуулийг дараах холбоосоор орж харах боломжтой. http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%20Status%3Ainforce;rec=0;whole=yes2014-12-18

[131] Мансууруулах бодистой тэмцэх төв товчооны веб хуудас. Хориглогдсон бодисууд гэсэн хэсэг. http://www.cnb.gov.sg/drugs/bannedsubstance/inhalants.aspx2014-12-18

эмийг борлуулахтай холбоотой гэмт хэргүүдийг зүйлчилсэн байдаг. Энэ хуулийн 274 дүгээр зүйлд эм, эмийн зүйлийг хууль бусаар бэлтгэх, 275 дугаар зүйлд хууль бусаар бэлтгэсэн эм, эмийн зүйлийг худалдах, 275 дугаар зүйлд тодорхой төрлийн эмийг өөр төлийн эм, эмийн зүйл мэтээр зарж борлуулах гэсэн гэмт хэргүүдийг зааж тусгасан байна.

1.3.2. Сингапур улсын мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх бүтэц, тогтолцоо

МБХБХХ-д Товчооны, гаалийн болон цагдаагийн эрх бүхий этгээдүүдийн үзлэг, нэгжлэг хийх, эд хөрөнгийг хураах, баривчлах болон Сингапур улсад ирсэн, тус улсаас гарч яваа хөлөг онгоц, усан завь, нисэх онгоц, галт тэрэг болон бусад тээврийн хэрэгсэлд нэгжлэг хийх эрхийг тодорхой байдлаар хуульчлан тогтоож өгсөн байна. Ийнхүү нэгжлэг, үзлэг хийх явцад эмэгтэй хүнд өөр эмэгтэй хүн л үзлэг, нэгжлэг хийх эрхтэй байхыг мөн хуульчилсан байна. Тус улсад мансууруулах бодис, түүний хууль бус эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн тусгай үйл ажиллагаатай доод дурьдсан байгууллагууд ажиллаж байна.

Дотоод хэргийн яамны сайд (The Minister of Home Affairs)

Дотоод хэргийн сайд нь Мансууруулах Бодисын төв товчооны Захирал, Дэд захирлууд, Туслах захирлууд болон Тус яамнаас тохиромжтой гэж үзсэн зарим ажилчдыг томилж болох эрх мэдэлтэй байдаг байна.

Зөвлөх хороод (Advisory committees)

МБХБХХ-ийн хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Дотоод хэргийн сайд нь зохимжтой гэж үзсэн асуудлаараа Зөвлөх хороодыг түр хугацаагаар байгуулж болно. Ийнхүү байгуулагдсан хороо бүр Сайдын тодорхойлсон үйл ажиллагааны чиг үүргийн дагуу ажиллана. Хороод нь өөрийн үйл ажиллагааны дүрмээ баталж болно.

Сингапур улсын Мансууруулах бодисын Төв Товчоо (Central Narcotics Bureau)

Энэхүү товчоо нь 1971 онд байгуулагдсан бөгөөд Сингапур улсын мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодистой тэмцэх, энэ ажлыг зохион байгуулах үүрэгтэй төрийн үндсэн байгууллага юм. Байгууллага нь үндсэн зорилгоо мансууруулах бодистой тэмцэж, Сингапур улсыг мансууруулах бодисгүй улс орон болгох гэж тодорхойлжээ. Энэхүү байгууллага нь Мансууруулах бодисоос урьдчилан сэргийлэх, иргэдэд мэдлэг олгох, хууль тогтоомжийг чанд сахиулах, мансууруулах бодисоос хамааралтай этгээдүүдийг эмчлэх, хамааралтай байсан этгээдүүдийг нийгэмшүүлэх гэсэн дөрвөн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг. Эдгээр үйл ажиллагаандаа орон нутгийн болон гадаадын байгууллагуудтай хамтран ажиллахыг чухалчилдаг байна.[132]

Товчоо нь Захирал, Дэд захиралтай бөгөөд Тагнуулын, Хууль сахиулахын, Хяналтын, Мөрдөн байцаах гэсэн дөрвөн хэлтэстэйгээр мэргэжлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Эдгээрээс гадна Бодлогын төлөвлөлт, судалгааны, Харилцаа холбооны, Хүний нөөцийн болон Байгууллагын үйлчилгээний гэсэн бусад дөрвөн хэлтэстэй байдаг байна.[133]

Эдгээрээс гадна Товчоо нь мансууруулах бодис хэрэглэгч этгээдийг донтолтын эсрэг эмчилгээнд 6-36 сарын турш хамруулах болон тус хуулийн 4 дүгээр Жагсаалтад заасан төрлийн (diamorphine, buprenorphine, methamphetamine,

[132] Мансууруулахбодисынтөвтовчооны веб хуудас. http://www.cnb.gov.sg/aboutus/introduction.aspx2014-12-18

[133] Мөн тэнд. 8

‘Ecstasy’, ketamine болон nimetazepam зэрэг) мансууруулах бодисуудыг тогтмол хэрэглэгчдийг шоронд хорих эрхтэй байдаг.[134]

Мансууруулах бодисын хэрэглээтэй тэмцэх Үндэсний зөвлөл (National Council Against Drug Abuse)

Дотоод хэргийн Сайдад зөвлөх чиг үүрэгтэйгээр 1995 онд байгуулагдсан энэхүү зөвлөл нь Сингапур улсад мансууруулах бодисын хэрэглээг хязгаарлах, мансууруулах бодистой тэмцэхэд чиглэсэн төрийн болон сайн дурын байгууллагуудын хөтөлбөрт олон нийтийг татан оролцуулах чиг үүрэгтэй юм. Эдгээр чиг үүргийнхээ хүрээнд мансууруулах бодистой тэмцэх чиглэлээр хуулийн этгээд, бусад байгууллагууд болон иргэд зэрэг сонирхогч бүх талуудад дэмжлэг үзүүлэх, түүнчлэн урьдчилан сэргийлэх, мэдлэг олгох бүх төрлийн үйл ажиллагааг төрийн зүгээс дэмжих үйл ажиллагааг явуулдаг байна. Жишээлбэл тус зөвлөл нь Сингапур улсын Нийгмийн аюулгүй байдал, хамгааллын хөтөлбөр (Community Safety & Security Programme)-ийн вэб хуудаст мансууруулах бодисын хор уршгийг таниулах зорилготой авагдаж буй арга хэмжээ болон шаардлагатай бусад мэдээллийг байнга байрлуулж ажилладаг байна.[135]

Эдгээрээс гадна тус зөвлөл нь мансууруулах бодистой тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ хэвлэл, мэдээллийн байгууллагууд болон иргэдтэй хамтран ажилладаг. Жишээлбэл Дотоод хэргийн сайд Вонг Кан Сэнг иргэдийн ухамсрыг дээшлүүлэх, урьдчилан сэргийлэх мэдээллийг хүргэхэд хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа чухал ач холбогдолтой байсан бөгөөд эдгээр байгууллагуудын тусламжгүйгээр мансууруулах бодистой тэмцэх ажил өнөөдрийн хэмжээнд хүрч чадахгүй байсан гэжээ. Мөн энэ ажилд иргэд, хувийн хэвшлийн байгууллагуудын оролцоо ч чухал байсан гэж хэлжээ.[136]

Сэжигтэй гүйлгээг мэдэгдэх байгууллага (Suspicious Transaction Reporting Office)

Авилга, хар тамхины наймаа болон бусад онцгой гэмт хэргүүд (эдгээртэй холбоотой үүссэн орлогыг хураан авах) -ийн тухай хуульд зааснаар энэхүү байгууллага нь хар тамхины наймаа болон бусад онцгой гэмт хэрэгт холбогдох гүйлгээний тухай мэдээллийг хүлээн авч шалгах, холбогдох байгууллагад мэдэгдэх үүрэгтэй байдаг байна.

ДҮГНЭЛТ

Манай улсад 2002 онд 2 гэмт хэрэгт 5 хүн, 2005 онд 9 гэмт хэрэгт 19 хүн, 2010 онд 15 гэмт хэрэгт 75 хүн, 2011 онд 26 гэмт хэрэгт 107 хүн, 2012 онд 36 гэмт хэрэгт 171 хүн, 2013 онд 37 гэмт хэрэгт 99 хүн, 2014 оны 10-р сарын 01 ний байдлаар 34 гэмт хэрэгт 99 хүн холбогдон шалгагдсанаас харахад бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, холбогдсон иргэний тоо жил бүр өсөж байна. 2010-2014 оны 10 сарын байдлаар 149 гэмт хэрэгт 551 хүн шалгагдсан нь энэ гэмт хэргийн гаралт эрс нэмэгдэж байна.[137]

Энэ төрлийн гэмт хэрэг нь холбогдох 80 гаруй хууль, эрх зүйн актаар зохицуулагдаж Иргэний хууль, Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль,

[134] Сингапур улсын Мансууруулах бодисын Төв Товчоо (Central Narcotics Bureau) –ны веб хуудас, Мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээнийтухай хуулийн талаар гэсэн хэсэг http://www.cnb.gov.sg/drugs/misusedrugact.aspx2014-12-18

[135] Мансууруулах бодисын хэрэглээтэй тэмцэх Үндэсний зөвлөлийн албан ёсны веб хуудас http://www.mha.gov.sg/basic_content.aspx?pageid=2352014-12-18

[136] Дотоод хэргийн сайд Вонг Кан Сэнг Азийн иргэншлийн музейд болсон үйл ажиллагааны үеэр хэлсэн үгээс. http://www.mha.gov.sg/news_details.aspx?nid=NTE1-dyKFRUZ9Ctc%3D2014-12-18

[137] http://www.police.gov.mn/news/content/id/749/type/113/menuid/63

Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудаар шийдвэрлэгдэж байгаа боловч уялдаа холбоо муутай, хүлээлгэх хариуцлагын хэмжээ бага, эрүүл мэндийн байгууллагын тухайд ямар үүрэгтэй оролцох нь ойлгомжгүй буюу зохицуулагдах эрх зүйн актын хугацаа дууссан байгаа зэргээс зарим хууль, эрх зүйн заалтыг өөрчлөх, шинэчлэх хэрэгтэй нь харагдаж байна. Эдгээр хууль, эрх зүйн актуудын мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, тэдгээрийг тарих, түүх, үйлдвэрлэх, зарж борлуулах, худалдах, худалдан авах, импортлох, экспортлох зэрэг, мөн үүнтэй холбогдох этгээдүүдийн талаар зохицуулсан зохицуулалт, холбогдолтой заалтуудыг цогцоор нь авч үзэж судлах, өөрчлөх, шинэчлэх, нийгмийн өнөөгийн шаардлагад нийцүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Үйлчлэх хууль, эрх зүйн актуудын тоо нэмэгдэж байгаа хэдий ч энэ төрлийн гэмт хэргийн гаралт өссөөр байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах, зогсоох хүчин чадалтай үйлчлэх хууль, эрх зүйн акт дутагдалтай байна. Хууль, эрх зүйн актуудын санкцийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, бусад хууль эрх зүйн актын зөрчил, хийдэл дутагдлыг гаргаж ирэх, уялдаа холбоог хангах нь чухал байна.

Түүнчлэн гадаадын 3 орны туршлагыг судалж үзэхэд дараах онцлог байдал ажиглагдаж байна. Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлт хууль ёсны дагуу явж байгаа эсэхэд хяналт тавихын тулд Хар тамхины эргэлтэд хяналт тавих ОХУ-ын Холбооны алба хэмээх нутаг дэвсгэрийн байгууллага бүхий тогтолцоог нэвтрүүлжээ. Энэ байгууллага цагдаагийн болон мөрдөх байгууллагаас тусдаа манай улсын жишгээр Авлигатай тэмцэх газартай ойролцоо эрх зүйн байдалтай байдаг. Жишээлбэл, тус газрын удирдлагыг ОХУ-ын Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлөх ба өөрөө хувийн хариуцлага хүлээнэ. Мөн ОХУ-ын Ерөнхийлөгч болон ОХУ-ын Засгийн газрыг мэдээллээр хангадаг[138].

ИБУИНВУ-ын тухайд 1961 оны НҮБ-ын Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн мөн 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенцийн хэм хэмжээг Эмийг урвуулан хэрэглэх хуулийн дагуу хэрэгжүүлдэг. Эмийг урвуулан хэрэглэх хуулийн дагуу урвуулан хэрэглэсэн тохиолдолд хор хөнөөлтэй эмийг хор хохирлыг нь харгалзан гурван бүлэгт ангилсан ба эдгээр эмийг импортлох, экспортлох, үйлдвэрлэх, худалдах, нийлүүлэх, нийлүүлэхийг санал болгох, нийлүүлэх зорилгоор эзэмших, эзэмших, каннабис ургамлыг тарих, аливаа байр сав, багаж хэрэгслийг хууль бус үйл ажиллагаанд ашиглуулах зэрэг үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт тооцохоор заасан. Түүнчлэн хууль бус эмийн асуудал нь нийгмийн олон асуудалтай холбоотой байдаг тул бодлогын нэгдсэн, харилцан уялдаатай байдлыг хангах үүднээс Эмийг урвуулан хэрэглэх асуудлаарх Үндэсний Зөвлөлийг байгуулсан. Мөн техник, технологийн дэвшилтэй холбоотойгоор үүсч буй шинэ төрлийн мансууруулах эмийг хянах зохицуулалтыг тус хуульд бий болгожээ. Хэдий хууль бус эмийг ийнхүү үйлдвэрлэх, эзэмших зэрэг үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохоор заасан болов ч тус хуульд төдийгүй Эмийг урвуулан хэрэглэх журамд эдгээр хяналтад хамрагдах эмийн хууль ёсны эргэлт, хэрэглээг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг 1988 оны НҮБ-ын конвенцийг Эрүүгийн олон улсын хамтын ажиллагааны тухай хуулийн дагуу хэрэгжүүлдэг. Тус хууль нь конвенцийн хэм хэмжээг тусгахаас гадна Европын Холбооны шинэлэг зохицуулалтыг тусгасан. Энэ хуулийн хүрээнд эрүүгийн хэрэгт болон мөрдөн шалгах ажиллагаанд тус улс бусад улс оронтой хамтран ажиллах талаарх харилцааг мөн Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенцийн жагсаалтад тусгагдсан хууль бус эм үйлдвэрлэхэд ашигладаг бодис, бэлдмэлтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгасан

[138] fskn.gov.ru/pages/main/info/leadership/4386/8590/print.shtml

байна.

Иймд тус улсын бодлого нь хар тамхи, мансууруулах бодистой холбоотой хэрэглэгчийн зүгээс гарч буй гэмт хэрэгт хамгийн хатуу шийтгэлийг оноох замаар тэмцэх бус харин тухайн этгээдэд туслах, нийгэм дэх хор хохирлыг багасгах зарчмын дагуу хэрэгждэг. Үүнтэй холбоотойгоор Эмийг урвуулан хэрэглэх тухай хуульд тодорхой төрлийн хууль бус үйлдлээс хамааран ялыг маш нарийвчилсан байдлаар ялгавартай оноож байхаар тусгасан байна.

Сингапур нь мансууруулах бодис болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг үйлдвэрлэгч улсын тоонд ордоггүй боловч мансууруулах бодисыг хил дамнуулах тээвэрлэх үйл ажиллагаанд өртөх өндөр магадлалтай улс юм. Энэ нь тус улсад мансууруулах бодисын хэрэглээний төвшин өндөр байх бодит нөхцөлийг бий болгодог боловч Сингапур улсын Засгийн газар нь мансууруулах бодистой тэмцэх ажлыг нарийн төлөвлөсөн бодлого болон хатуу чанга хууль тогтоомжуудад үндэслэн явуулдаг тул мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэргийн гаралтыг маш бага хэмжээнд барьж чаддаг байна. Жишээлбэл МБХБХХ-д 1200 грамаас дээш хэмжээтэй, 30 грамаас доошгүй морфины найрлага агуулсан хориглосон бодисыг тээвэрлэсэн бол цаазаар авах ял оноохоор заажээ.

Хуулиар хориглосон мансууруулах бодисын хувьд нийгэмд болон хүний биед хортой байдлаар нь А, В, С гэсэн гурван үндсэн хэсэгт зэрэглэн авч үздэг бөгөөд эдгээр зэрэглэлийг ял оноох үйл ажиллагаанд ашигладаг байна. Харин мансууруулах бодистой холбоотой хууль бус үйлдлүүдийг тээвэрлэх, үйлдвэрлэх, импортлох болон экспортлох, хадгалах, хэрэглэх гэсэн байдлаар төрөлжүүлж үздэг. Мөн Мансууруулах бодисын төв товчоо нь мансуурах бодисын түр жагсаалт гаргаж, тэдгээрийг зохицуулах түр зохицуулалтыг баталж болох чиг үүрэгтэй байдаг нь мансууруулах бодисыг хуульчлан зохицуулах үйл ажиллагаанд бэлтгэл болох, шаардлагатай тохиолдолд хуулиар зохицуулаагүй байгаа төрлийн мансууруулах бодистой холбоотой гэмт үйлдлүүдийг таслан зогсоох үндэслэл болж байдаг байна.

Мансууруулах бодисыг тээвэрлэх, үйлдвэрлэх, импортлох болон экспортлох, хадгалах, хэрэглэх үйлдлүүдэд ямар төрлийн мансууруулах бодисыг ашигласнаас шалтгаалан ял шийтгэлийг маш нарийн заасан байдаг бөгөөд МБХБХХ-ийн хавсралтад жагсаалт байдлаар оруулж өгсөн байна. Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт үйлдлүүд нь ихэвчлэн хил дамнасан шинжтэй байдаг тул гадаадад үйлдэгдсэн гэмт хэргийн нотлох баримтыг тухайн улсаас ирүүлсэн тохиолдолд нотлох баримт гэж үзэх үндэслэлийг хуулиар тогтоож өгсөн. Жишээлбэл шүүх хуралд өөрийн биеэр оролцох боломжгүй сэжигтэн, гэрч этгээдийг шууд видео бичлэгээр байцаах, асуулт тавих байдлаар шүүх хуралд оролцуулах эрх зүйн үндсийг тус улсад бий болгосон байдаг байна. Мөн хил дамнасан сэжигтэй гүйлгээг хянах тусгай байгууллага ажилладаг нь энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд тодорхой хувь нэмэр оруулж байна. Мөн мэдээлэл өгсөн этгээдийн нэр, хаягийг шууд болон шууд бус байдлаар асуухгүй байх, гэмт хэргийн нотолгоо болох баримт бичиг болон бусад эх сурвалж дээр мэдээлэгчийн нэр, хаяг харагдахаар байгаа бол тэдгээрийг нууцлах зэргээр мэдээлэгчийг хамгаалах зохицуулалтуудыг хуульчилж өгсөн нь мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэхэд мэдээлэл олж авах боломжийг нэмэгдүүлсэн чухал зохицуулалтууд болсон байна.

Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодистой холбоотой гэмт хэрэг үйлдсэн, ийм төрлийн гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн этгээдийн фото зураг, гарын хурууны хээ, биеийн хэсгээс дээж авч Цагдаагийн байгууллагын компьютержсон болон бусад хэлбэрийн мэдээллийн болон ДНХ-ийн санд хадгалах зохицуулалтыг бий болгосон нь сэжигтэн эсвэл гэмт этгээд давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс сэргийлэх,

үйлдсэн эсэхийг олж тогтоох, гэмт этгээд мөн эсэхийг олж тогтоох ажилд чухал ач холбогдолтой байна. Гэмт хэрэгтний бүртгэлийг Гэмт хэрэгтнийг бүртгэх тухай хууль (Registration of Criminals Act)-аар зохицуулдаг байна.

ЗӨВЛӨМЖ

1. Судалгааны үр дүнгээс үзвэл мансууруулах бодистой холбоотой бүх төрлийн үйлдлийг болон мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бүх төрлийн бодисын хэрэглээг таслан зогсоож, мансуурах бодисыг үл тэвчих нийгмийн хандлагыг бий болгох бодлогын доор хуулийн хатуу хяналттай, ялын хатуу бодлоготой төрийн цогц үйл ажиллагааг явуулснаар мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хэрэглээг хянах боломжтой байна. Монгол улсад мансууруулах бодисын эсрэг цогц бодлого болон үйл ажиллагааг зохион байгуулж, хяналтын үйл ажиллагааг тогтмол хийж байх;

2. Мансууруулах бодисын хор уршгийг танин мэдүүлэх түсгай хөтөлбөрийг өсвөр насны болон залуучуудад зориулан системтэйгээр хэрэгжүүлэх ингэхдээ тус хөтөлбөр нь хүүхдийн ухамсар хандлагыг бага наснаас нь эхлэн бий болгох гол зорилгыг агуулсан байх учиртай. Энэ хүрээнд мөн туслах утас ажиллуулах арга хэмжээг авах боломжтой;

3. Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэргийг илрүүлэхэд иргэдийн ухамсрын төвшинг дээшлүүлэх ажил чухал ач холбогдолтой байдаг тул Сингапур улсын адил мансууруулах бодисын хэрэглээнээс урьдчилан сэргийлэх, хууль сурталчлах үйл ажиллагааг илүү хүртээмжтэй болгох шаардлагатай. Энэ ажилд гэмт хэрэгтэй тэмцэх хуулийн байгууллагууд хэвлэл мэдээллийнхэнтэй нягт хамран ажиллах;

4. Мансууруулах бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгсөн гэрч болон мэдээлэгчийг урамшуулах болон нууцлах. Мэдээлэгчийн нэр, хаягаа хэлэх болон нэр, хаягийг нь асуусан, нэр хаягийг нь олж авахад чиглэсэн асуултад хариулах үүрэг хүлээдэггүй, хэрэв гэрч, мэдээлэгчийн нотолгоо болгосон бичиг баримт болон бусад бичмэл эх сурвалж, түүнчлэн эрүүгийн болон иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх журмын дагуу үйлдэгдсэн бусад бичиг баримт дээр гэрч болон мэдээлэгчийн нэр, хаягийг мэдэж болохоор хэсэг байгаа бол шүүх тухайн бичиг баримтын тэр хэсгийг нууцлах болон нэр, хаягийг мэдэх боломжгүй нөхцөл байдлыг бүрдүүлэх үүрэгтэй байдаг зэрэг гэрч, мэдээлэгчийг хамгаалах зохицуулалтуудыг Монгол улсын хууль тогтоомжид оруулж өгөх;

5. Гэмт хэрэгтнийг өндөр эрсдэлд оруулах нь хууль бус эргэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн чухал ажиллагаа байдаг тул санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа өрнүүлэх, ялангуяа гэмт хэрэгтний ашиг орлогийг төдийгүй хөрөнгийг хурааж авах арга барилыг ашиглах нь зүйтэй. Улмаар гэмт хэрэгтэй холбоотой хөрөнгийг хураах /үл хөдлөх гэх мэт/ нь гэмт хэрэгтнийг торгох ялаас илүү хатуу бөгөөд гэмт хэрэгтэнд асар өндөр эрсдэлийг учруулах ач холбогдолтой төдийгүй энэхүү арга нь энэ төрлийн зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд, шаардлагатай техник технологийг бий болгох болон бусад арга хэмжээг санхүүжүүлэх ач холбогдолтой;

6. Мансууруулах, донтох өвчтэй этгээдийг эмчлэх, хоргүйжүүлэх ажлыг улсын хэмжээнд зохион байгуулах, дүүргийн/орон нутгийн түвшинд ерөнхийлөн хариуцаж ажилладаг. Мансуурах, сэтгэцэд нөлөөт бодисод донтогчийг эмчлэх, нөхөн сэргээх болон иргэдийг мэдээллээр хангах ажиллагааг төрийн зохистой механизмаар үр дүнтэй хэрэгжүүлэх.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ДИПЛОМЫН БУС БОЛОВСРОЛЫН ТОГТОЛЦООГ НЭВТРҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ[1]

УДИРТГАЛ

Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд хууль зүйн мэргэжлийн болон иргэний боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгож, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог шинэ шатанд гаргахаар төлөвлөсөн зорилтуудын нэг нь Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог 2016 онд нэвтрүүлсэн байх тухай зохицуулалт юм.

Засгийн газрын тогтоолоор Хууль зүйн яамыг дээрх ажлын хэрэгжүүлэгч байгууллагаар тодорхойлсон байдаг. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь шаардлагатай тохиолдолд яамнаас боловсруулах хуулийн төсөл, хэрэгжүүлэх аливаа үйл ажиллагаанд зориулан бодлогын судалгаагаар дэмжлэг үзүүлэн ажиллах чиг үүрэг бүхий байгууллагын хувьд “Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх” чиглэлээр 2012 оноос эхлэн судалгааны дараах ажлуудыг хийгээд байна. Үүнд: 2013 онд “Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ” социологийн судалгаа, “Их, дээд сургуулийн эрх зүйн байдал, Унгар, ХБНГУ, Япон улсуудын жишээ” лавлагаа, 2014 онд “Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал” сэдэвт судалгаа, 2015 онд “Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо /АНУ, ХБНГУ, БНСУ-ын туршлага/” сэдэвт харьцуулсан судалгааны ажлыг гүйцэтгэсэн бол 2013 онд “Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурал, 2015 оны 11 дүгээр сард “Хууль зүйн мэргэшүүлэх сургалтыг Монгол Улсын хууль зүйн их, дээд сургуульд нэвтрүүлэх нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийг тус тус зохион байгуулаад байгаа билээ.

Судалгааны ажлын зорилго: Энэхүү судалгаа нь дээд боловсрол тэр дундаа хууль зүйн дээд боловсролын чиг хандлага, тогтолцоог судлан, дээрх судалгааны ажлуудад тусгасан өнөөгийн нөхцөл байдал, гадаад улсын туршлага зэрэгт тулгуурлан хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх арга замыг тодорхойлон санал зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Судалгааны ажлын зорилт:

- Дэлхийн дээд боловсролын хөгжлийг даган өнөөдрийг хүртэл өөрчлөгдөн, шинэчлэгдэж, сайжирсан зүйлүүд их байгаа хэдий ч хуульч мэргэжилтэй хүний нөөцийн хэрэгцээг улам бүр чанаржуулах, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог шинэ шатанд гаргах хэрэгцээ шаардлага тулгараад байгаатай холбогдуулан өнөөгийн болон цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлох;
- Засгийн газар, төрийн захиргааны төв болон бусад байгууллага, хуульч, эрдэмтэн судлаачдын зүгээс хуульч бэлтгэх тогтолцоог боловсронгуй болгоход оруулж ирсэн хувь нэмэр[2] их байгаа. Гэсэн хэдий ч шинээр үүсээд буй нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн Монгол Улсын боловсролын тогтолцооны нэг хэсэг болох хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцооны өнөөгийн хөгжил, түүний төлөвшлийг тодорхойлох, үүнийг цаашид хэрхэн хөгжүүлэх талаар нэгдсэн нэгдмэл зорилго тодорхойлох боломжийн талаар судлах;
- Хууль зүйн чиглэлээр бакалавр, магистр, докторын зэрэг олгох албан ёсны

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ахалж, бодлогын судлаач Э.Уянга, С.Бүжинлхам нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] “Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал” сэдэвт судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, УБ., 2015 он. /Судлагдсан байдлын судалгаа хэсгээс үзнэ үү./

диплом олгодог сургалтаас гадна албан бус сургалтын тогтолцоог нэвтрүүлэхэд өнөөгийн хуульчдын ур чадвар, төлөвшил ямар түвшинд байгааг тодорхойлох, Хууль зүйн мэргэжилтэн бэлтгэж байгаа сургалтын байгууллагад тулгуурлан хөгжүүлэх эсэх тухай, гадаад улс орнуудад мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоо хэрхэн хөгжиж байдаг туршлагыг судалсан Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн судалгааны ажлуудын үр дүн, уялдаа холбоог хангах, нэвтрүүлэх арга замыг тодорхойлох;

- Анх 2003 онд “Хуульч сонгон шалгаруулах тухай” хуулиар эрх зүйн бакалаврын боловсрол эзэмшсэн этгээд тодорхой хугацаанд мэргэжлийнхээ дагуу ажиллсаны дараа Хуульч сонгон шалгаруулах шалгалт өгөх эрхтэй талаар хуульчилсан. Улмаар 2012 онд “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль” батлагдсанаар “Хууль зүйн сургуулийг төгсөж, хоёроос доошгүй жил мэргэжлийн дадлага хийсэн байх” талаар тусгаж өгсөн ч мэргэжлийн дадлага хаана, хэрхэн хийх талаар зохицуулсан зүйлгүй байна. Иймд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас гадна ямар эрх зүйн актад тулгуурлан хөгжүүлж болгох талаар судлах;

Судалгааны ажлын хугацаа: “Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх арга зам” судалгааны ажлыг 2015 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс 2015 оны 12 сарын 25-ны өдрийн хооронд хийж гүйцэтгэн холбогдох байгууллагад хүргэсэн байна.

Судалгааны ажлын үр дүн: Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд хууль зүйн мэргэжлийн болон иргэний боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгож, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог шинэ шатанд гаргаснаар дадлага ажлыг хийх ажлын байр, сургалтын орчинг бий болгосон, суралцагчдын эрхийг хангасан тогтолцоог нэвтрүүлэн, мэргэжлийн шалгалт өгч байгаа эрх зүйч мэргэжлээр төгсөгчдийн шаардлага өндөрсөх төдийгүй хуульчдын чанар үнэлэмжийг нэмэгдүүлэн, ажлын байрны хангамж хүрэлцээг тооцон, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангасан хүний нөөцийг бий болгох чухал ач холбогдолтой.

1. Монгол УлсЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН БОЛОВСРОЛ ОЛГОХ ЧИГ ХАНДЛАГА,ТОГТОЛЦОО

1.1. Монгол Улсын хууль зүйн боловсролын чиг хандлага

1960 оноос хойш дэлхийн дээд боловсрол гурван загварт чиглэсэн байдаг.

1/ Хумболдтын (Humbolltian);

2/ Наполеоны (Napoleonie) ;

3/1999 оны Болонийн тунхаглалаар Европын холбооны улсуудын дээд боловсролын стандарт болсон Англи-Саксоны буюу Либерал боловсролын тогтолцоо бий болсон юм.

Манай улс Хумболдтын үндсэн загвар дээр коммунист үзэл суртал, социалист арга барилыг нэмсэн холимог дээд боловсролын тогтолцоог[3] 1963 оны анхны боловсролын хуулиар бий болгож эхэлсэн.[4]1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулиас өмнө 1991 онд Боловсролын хуулийг шинэчлэн баталсан бөгөөд 1995 онд Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого батлан гаргасны дараа боловсролын багц хуулийг шинэчлэх ажлыг хийсэн.1998 оноос эхлэн боловсруулсан эрх зүйн актуудаар бакалавр, магистр, докторын сургалт, кредит цаг, зэрэг сургалтын

[3] Ж.Амарсанаа “Монгол Улсын хууль зүйн сургалтын өнөөгийн ба цаашдын хандлага”, УБ., 2008 он /гар бичмэлээс эх авав/.

[4] “Сургууль амьдралын холбоог бэхжүүлэх, ардын боловсролын системийг цаашид хөгжүүлэх тухай” БНМАУ-ын хууль, УБ., 1963 он.

стандарт, хэлбэрийг тодорхойлон тусгаж, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авсан нь Монгол Улс гурав дахь загвар буюу Англи-Саксоны буюу Либерал боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлсэн явдал юм.

Монгол Улсын боловсролын тогтолцоо цаг алдалгүй шинэчлэгдэн боловсронгуй болж ирсэн явдал нь хууль зүйн боловсролын өөрчлөлт, шинэчлэлд мөн адил нөлөөлсөөр хөгжлийн зохих түвшинд хүрээд байгаа билээ.

1990 оноос хойш Монгол Улсын хууль, эрх зүйн боловсролын хөгжилд Ж.Амарсанаа, Н.Лүндэндорж, С.Нарангэрэл, Д.Солонго, Х.Сэлэнгэ, Т.Сэнгэдорж, Г.Совд, Б.Чимид зэрэг хууль зүйн эрдэмтэн судлаачдын оруулсан хувь нэмэр их юм[5].

Монгол Улсын Засгийн газрын 1994 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдөр баталсан 46 дугаар тогтоолоор Хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэх, давтан сургах, хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх зарим арга хэмжээг тодорхойлсон байдаг.

Энэхүү тогтоолоор хууль зүйн шинжлэх ухааны хүрсэн түвшин, хуульч мэргэжлийн боловсон хүчнийг бэлтгэх талаар хуримтлуулсан туршлага, материаллаг бааз, сургууль багш, эрдэмтдийн оюуны чадавх, төрийн байгууллагуудын идэвхтэй дэмжлэгт тулгуурлан хууль зүйн сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллагыг өндөр хөгжилтэй орны жишигт хүргэн, дэлхийн жишгийн хуульч мэргэжилтэн бэлтгэх, хууль зүйн гүнзгий суурь боловсролтой, мэргэжлийн ажлыг өндөр түвшинд гүйцэтгэх чадвартай тэргүүлэх ажилтан, судлаачдыг бэлтгэх зорилт тавьж, дэс дараалан хэрэгжүүлэх ажлын үндсэн чиглэлийг гаргасан.

Ийнхүү хууль зүйн сургалтыг хууль зүйн сургууль, эрдэм шинжилгээний байгууллагуудад тулгуурлан чанаржуулах алхмуудыг явуулж байсан бол 2002 онд Хууль тогтоомж, шүүх эрх мэдлийн эрдэм шинжилгээ, сургалт, мэдээлэл, сурталчилгааны үндэсний төв[6]-ийг байгуулан 2003 оноос Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийг батлан гаргаснаар хуульчийн мэргэжлийн чанарт шинэлэг өөрчлөлтүүдийг хийж эхэлсэн.

Эрх зүйч мэргэжлээр 4-5 жилийн хугацаатай сурч төгсөөд шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч зэрэг ажлын байран дээр шууд ажиллах боломжтой байсан бол 2002 оноос эхлэн 2 жил туслахаар ажиллаж туршлага хуримтлуулахын зэрэгцээ тодорхой шалгуурыг хангасны дараагаар эдгээр ажлын байранд ажиллах эрх нээгдэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон.

2003 оноос өмнө эрх зүйчдийг бэлтгэн гаргаж, тэдгээр нь сонгож авсан мэргэжлийн чиглэлээрээ мэргэшин ажиллаж байсан бол Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээр хуульч болсныхоо дараагаар эдгээр мэргэжлийн шалгалтыг (шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, нотариатч) өгч мэргэжлийнхээ хүрээнд мэргэшиж (эрүүгийн, иргэний, захиргааны чиглэлээр) ажилладаг байсан бол 2013 онд батлагдсан Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээр Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хууль нь хүчингүй болсон.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь шүүгчийн хариуцлага, нэр хүндийн байдлыг дээшлүүлэх зорилго бүхий эрх зүйн шинэтгэлийн шаардлагуудыг шүүн таслах ажиллагаанд оролцох бусад хуульчдад мөн адил тавих зорилго агуулсан

[5] "Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал" сэдэвт судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, УБ., 2015 он. /энэ судалгааны судлагдсан байдлын судалгааг үзнэ үү/.

[6] Монгол Улсын Засгийн газрын 2002 оны 121 дүгээр тогтоол, Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын 2002 оны 222 дугаар тушаалаар байгуулж, дүрэм зохион байгуулалтын бүтцийг баталсан.

байдаг. Үүний тулд хуульчдыг нэр хүндийн нэг стандарт, хариуцлагын нэгдсэн нэг тогтолцоотой болгох, хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын зохистой механизмыг бий болгох зэрэг асуудлыг хуульчлан тогтоох замаар хууль зүйн дэд бүтцийн шинэтгэлийг шинэ түвшинд гаргах, хууль зүйн боловсрол, хуульчийн ажлын дадлага, хуульчийн шалгалт, үргэлжилсэн сургалт, хууль зүйн туслалцаа, өмгөөллийн үйлчилгээ зэрэг уялдаа бүхий үйл ажиллагааг нэгдсэн тогтолцоонд оруулсан байх тухай хуулийн үзэл баримтлалд тусгажээ.

Гэвч сүүлийн жилүүдэд хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо, харилцан хамаарал зэргээс биелэгдэх боломжгүй, хоцрогдож дутуу орхигдсон хийдлүүд нэлээд их байгаа, хуульчийн нэр хүндийг дээшлүүлэх гэдэгт шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчөөс бусад хуульчийн гэрчилгээтэй, гэрчилгээ аваагүй ч насаараа энэ албанд зүтгэсэн этгээдийн тухай асуудал орхигдсон, нөгөө талаар хууль зүйн албаар үйлчлүүлж байгаа иргэний эрхийг орхигдуулсан нь хүний эрхийг тунхагласан, дээдэлсэн гэхээс илүү хязгаарласан зохицуулалт байгаагийн жишээ болоод байна. Хуулийн алдаа дутагдлыг засаж сайжруулах, энэ чиглэлээр бэлтгэгдсэн жинхэнэ техникийн ажилтан, эрх зүйн онол сургаалыг гүйцэд судалсан ёс суртахуунтай, зөв сэтгэлтэй мэргэжилтэн дутмаг байгаа нь хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцооны хөгжлийн нэг гажуудал гэж хэлэгдэх болоод байна.

Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоо нь нийгмийн хөгжлийн салшгүй хэсэг бөгөөд иргэдийн эрх зүйн боловсролоос нийгмийн хөгжил дэвшил, бие хүний хөгжил, нийгмийн бүхий л харилцаа хамаардаг. Иймд хууль зүйн мэдлэг боловсрол олгох явдлыг бүх шатанд тэгш хүртээмжтэй хөгжүүлэх нь чухал юм.

Монгол Улсын хуульч бэлтгэх тогтолцоо харьцангуй залуу ч өнөөгийн нийгэм дэх эрх зүйчдийн тооноос үзэхэд хангалттай гэж хэлэх боломжтой тодийгүй харин ч хуульчдын тоог цөөрүүлэх тал дээр анхаарал хандуулдаг. Гэвч төрийн захиргааны байгууллагад төрийн захиргааны чиглэл тус бүрээр /байгаль орчин, үйлдвэр, хөдөө аж ахуй, эрүүл мэнд, боловсрол, барилга, зам тээвэр гэх мэт/ мэргэшсэн хуульч, төр болон хувийн хэвшилд эдийн засгийн эрх зүйн /худалдаа, үнэт цаас, банк, санхүү, татвар, гэх мэт/ мэргэшсэн хуульчийн эрэлт нийгэмд их байгаа тул энэ хэрэгцээг хангах шаардлагатай байдаг. Нэгэнт сургууль төгссөн хуульч эрүү, иргэн, үндсэн хууль болон төр захиргааны, олон улсын, бизнесийн зэрэг чиглэлээр мэргэшин ажиллах шаардлага үүсдэг. Үүнийг баталгаажуулсан зүйл байхгүй ч нэг чиглэлээр дагнан мэргэшин ажиллаж байгаа хуульч тэр салбар, чиглэлээр ажиллаж байгаа нь ажиглагдаж байна.

Нийгмийн эрэлт хэрэгцээг чиглэл тус бүрээр хангах мэргэжлийн салбарын хөгжил үндсэндээ хоцрогдоод байна. Мэргэжлийн боловсрол олгох, мэргэжлийн чиглэлийн индексийг Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас батлахдаа “Эрх зүй” гэсэн нэг мэргэжлээр олгож байгаа явдал нь хууль зүйн шинжлэх ухаан, хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог үндсэндээ хумьсан гэж хэлж болно.

Хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчнийг чанаржуулах асуудлыг цогцоор нь сайжруулах, хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх асуудал буюу албан боловсролын хүрээнд эрх зүйн мэдлэг олгох сургалтаас хууль зүйн мэргэжлийн боловсролыг сонгон суралцаж дуусах хүртэлх хугацааг хамруулан, албан бус боловсролоор иргэдэд эрх зүйн мэдлэг олгох сургалт, мөн тасралтгүй мэргэшүүлэн сургах насан туршийн боловсролд төрөөс тусгайлан анхаарал хандуулах хэрэгтэй байна.

Өөрөөр хэлбэл хууль, эрх зүйн боловсролыг бүх шатны боловсролын

тогтолцоонд нэвтрүүлэхээс эхлэн ерөнхий боловсролын сургуулийн болон мэргэжлийн сургалтын чиг баримжаа олгох сургалтаас эхлээд шинжлэх ухаан технологийн үйл ажиллагааг бий болгох хүртэлх сургалтын тогтолцоог цогцоор нь сайжруулах нь энэ чиглэлийн мэргэжилтний мэргэжлийн нэр хүнд, ажиллах орчин нөхцөл, чанарт ахиц гарах боломжтой төдийгүй эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулахад илүү дөхөмтэй болох юм. Хууль зүйн боловсролыг дангаар биш Монгол Улсын боловсролын тогтолцооны нэг хэсэг гэдгээр судалж нийцүүлэн сайжруулах, төр засгийн анхаарал, халамж дор албан болон албан бус боловсролын тогтолцооны хүрээнд явуулбал илүү үр дүнтэй.

Эрх зүйн чиглэлээр сурч боловсрох хүсэлтэй хүний сурч боловсрох эрхийг хязгаарлах бус харин ч сурч боловсорсон мэргэжлийн чиглэлийн чанар, агуулга хүртээмж, ажлын байрны оновчтой зохицуулалтыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Үүний тулд хуульчийн мэргэжлийн шалгалтын агуулгыг өргөжүүлж хуульч мэргэжилтэн бэлтгэх сургалтын хугацааг одоогийн байгаа сургалтын тогтолцоонд нийцүүлэн уртасгах арга хэмжээ авах нь хуулийн мэргэжил эзэмших сонирхолтой иргэдийг дэмжих, цаашлаад эрх зүйч мэргэжилтнийг олноор бэлтгэхэд анхаарах шаардлагатай байна. Эрх зүйн мэдлэг бүхий иргэдийн дундаас хуульч мэргэжлээр ажиллах хүсэлтэй иргэдийг сонгон шалгаруулах, тэднийг мэргэшүүлэн сургах ажлыг чанаржуулах нь чухал юм.

1.2. Монгол Улсын хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоо

“Хууль хийгээд эрх зүйн тухай зохих мэдлэг, боловсролтой байх нь нийгмийн болон хүн бүрийн амин хувийн хэрэгцээ бөгөөд үүгээр нөхцөлдөн хууль зүйн боловсрол олох нь зөвхөн хуульчдын бус бүх нийтийн үйлс болж таардаг.”[7] Иймээс манай хуульч эрдэмтэн судлаачид хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог:

- Бүх нийтийн боловсрол
- Мэргэжлийн /тусгай/ боловсрол гэж ангилж үзсэн байдаг.

Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоо нь боловсролын тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд агуулгаараа Монгол Улсын боловсрол олгох үйл явцад багтаж холбогдох эрх зүйн актуудаар зохицуулагдаж байдаг.



[7] Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр, УБ., 2008 он, /47 дахь тал/.

Боловсролын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “Монгол Улсад боловсролын тогтолцоо нь:

- албан
- албан бус

боловсролын нэгдэл байх бөгөөд

- сургуулийн өмнөх
- бага, дунд,
- мэргэжлийн боловсрол,
- дээд боловсролоос бүрдэнэ.

Албан боловсролын агуулга, стандартыг хуульд заасан журмын дагуу тогтооно. Албан бус боловсролын агуулга чөлөөтэй байна” хэмээн заасан байдаг.

Бүх нийтийн боловсрол гэдэг нь Боловсролын тухай хуульд заасан албан бус боловсролд хамаарах бол мэргэжлийн боловсролын тухай ойлголтыг Мэргэжлийн боловсрол сургалтын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2. дахь хэсэгт “мэргэжлийн боловсрол” гэж тодорхой мэргэжлийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэх хэрэгцээнд нийцүүлж зохион байгуулалттай сургалтаар эзэмшүүлсэн мэргэжлийн мэдлэг, ур чадвар, хөдөлмөрийн болон харилцааны соёлын төлөвшлийг” ойлгох юм гэж тодорхойлжээ.

1.2.1 Хууль зүйн чиглэлээр албан боловсрол олгох тогтолцоо

Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.6 дахь заалтад “албан боловсрол гэж боловсролын албан ёсны байгууллагаар дамжуулж, суралцагчийн ерөнхий болон ***мэргэжлийн зохих түвшний боловсрол эзэмших хэрэгцээг*** хангадаг боловсролын зохион байгуулагдсан үйл ажиллагааг” ойлгох юм.

Хууль зүйн чиглэлээр албан боловсрол олгох /хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол/ тогтолцоонд “Бага, дунд боловсролын тухай”, “Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай”, “Дээд боловсролын тухай”, Шинжлэх ухаан, технологийн тухай” хуулиар заагдсан харилцаанд хууль зүйн боловсролын чиглэлээр оролцож байгаа этгээд хамаарах юм.

Бага, дунд боловсролын тухай хуулиар: Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.3 дахь заалт, 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх хэсгийг тус тус удирдлага болгон хууль зүйн албан сургалтын хүрээнд лецей хэлбэрээр сургалт явуулдаг байна. Тухайлбал: Их засаг их сургууль лецей хэлбэрээр сургалт явуулдаг.

Мэргэжлийн боловсролын тухай хуулиар: Мэргэжлийн боловсрол олгох үйл ажиллагааг мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвүүдээс гадна их, дээд сургууль, коллеж эрхлэн явуулдаг. Хууль зүйн мэргэжлийн хувьд Хууль сахиулахын их сургууль мэргэжлийн боловсрол, сургалтын үйл ажиллагаа явуулдаг[8].

Дээд боловсролын тухай хуулиар: 2015 оны байдлаар манай улсад 13 төрийн болон төрийн бус өмчийн сургууль[9]дипломын сургалт, эрх зүйн бакалавр, хууль зүйн магистр, докторын сургалт эрхлэн үйл ажиллагаа явуулж байна. Хууль зүйн

[8] Хууль сахиулахын их сургуулийн харьяа Ахлагчийн сургууль нь мэргэжлийн боловсрол олгох бөгөөд 2014-2015 оны хичээлийн жилийн сургалтаар Цагдаагийн албаны “Цагдаа” мэргэжлийн боловсролын нэг жилийн сургалтад 104, “Цагдаа”, “Цагдаа-жолооч” мэргэжлийн сургалтад 153, Хилийн албаны “Харуулын дарга” мэргэжлийн боловсролын нэг жилийн сургалтад 62, Онцгой байдлын албаны “Аврагч” мэргэжлийн боловсролын нэг жилийн сургалтад 42, “Аврагч, гал сөнөөгч” мэргэжлийн сургалтад 99, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны нэг жилийн мэргэжлийн боловсролын сургалтад 39 нийт 499 сонсогчид Мэргэжлийн үнэмлэх, Чадамжийн гэрчилгээ, Энгэрийн тэмдэг олгосон байна.

[9] “Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал” сэдэвт судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. УБ., 2015 он. /2013-2014 оны хичээлийн жилийн байдлаар 11 сургууль байх боловч 2 сургуульд 2015 оны хичээлийн жилээс эхлэн эрх зүйн сургалт явуулах эрхийг олгосон байна./

сургуулиудад Дээд боловсролын тухай хуулиар их сургууль, дээд сургууль, коллежид дипломын, бакалавр, магистр, докторын сургалтыг өдөр, орой, эчнээ, экстернат хэлбэрээр олгож байна. Өдрийн хэлбэрээр олгох сургалт нь албан сургалт байдаг бол орой, эчнээ, экстернат хэлбэр нь албан бус сургалтад хамаардаг.

Шинжлэх ухаан, технологийн тухай хуулиар: Шинжлэх ухааны докторын зэрэг хамгаалах зөвлөлийн дүрмийг Шинжлэх ухаан, технологийн төрийн захиргааны төв байгууллага батлах тухай заасан бол Эрх зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг олгох зөвлөлийг байгуулах тухай тус дүрэмд тусгасан байна.

Монгол Улсад мэдлэг чадвартай, мэргэшсэн хуульч хэрэгцээтэй байгаа төдийгүй мэргэшүүлэн сургах тогтолцоог бий болгох хэрэгцээ шаардлага тулгараад байгаа, мөн бүх шатанд цогцоор нь хөгжүүлэх тухайд албан, албан бус боловсролын тогтолцооны ялгааг тодорхойлсон байдал чухал ач холбогдолтой юм.

Дээрх байдлаар хууль эрх зүйн актуудад албан боловсролын талаар дурдсан байх бөгөөд зөрчил дутагдал багагүй байна. “Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал” судалгаанд албан боловсрол олгох тогтолцооны эрх зүйн байдал, тулгамдаж буй асуудлын талаар дурдсан. Мөн мэргэжлийнхээ хүрээнд мэргэшсэн хүний нөөц бэлтгэх явцад хууль эрх зүйн зохицуулалтаас үүссэн зөрчил дутагдал багагүй байгааг дурдах нь цаашид хэрэгжүүлэх ажилд анхааран үзэх шаардлага байгааг илэрхийлж байна.Иймд дараах байдлаар товч дурдав.

Мэргэжлийн суурь боловсролыг коллежийн хэлбэрээр эзэмших бол гэрчилгээ нь 3 төрлөөр олгогдож байна. Бүрэн дунд боловсролын гэрчилгээ, мэргэжлийн сургалтаар олгох диплом, бакалаврын диплом гэсэн хэлбэрээр олгож байна. Нэгдсэн зохицуулалт одоогоор алга байгаа нь хуулийн хийдлийг үүсгэж байгаа төдийгүй эдгээр нь хоорондоо уялдаа муутай байгаа нь ялангуяа хувийн сургууль дээр илүү ажиглагдаж байна. Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвүүдийн үйл ажиллагаа, боловсрол олгох тал дээр Хөдөлмөрийн яам одоогоор илүү анхаарч байгаа бол бүрэн дунд болон, коллежид олгох мэргэжлийн суурь боловсролд Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар дамжуулан харьяалах байгууллагууд хяналт тавьж байна. Хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх зорилго бүхий магистр, доктор, шинжлэх ухааны докторын ажлын үйл явцад тавих хяналт, нэгдсэн тогтолцоо алдагдсан байна. Хууль зүйн сургуулиудад магистр, доктор хамгаалуулахаас бусдаар Хууль зүйн чиглэлээр шинжлэх ухааны доктор хамгаалах эрдмийн зөвлөл, сайдын дэргэдэх эрдмийн зөвлөлийг байгуулах эрх хуулиар олгогдсон хэдий ч байгуулагдаагүй байгаа нь хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэхэд, төр засгаас тавих анхаарал орхигдсонтой холбоотой.

1.2.2 Хууль зүйн чиглэлээр албан бус боловсрол олгох тогтолцоо

Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “албан бус боловсрол гэж боловсролын албан ёсны тогтолцооноос гадуур иргэнд боловсролын үйлчилгээ үзүүлэх зохион байгуулалттай үйл ажиллагааг” ойлгох ба албан бус боловсролын агуулга чөлөөтэй байхаар заажээ.

Монгол Улсын Засгийн газраас 1997 онд анх удаа “Албан бус боловсролын үндэсний хөтөлбөр”-ийг баталж гаргасан бөгөөд уг тогтоолд “Хүн амд хэрэгцээтэй боловсролыг нь сургуулиас гадуур тухайн хүнд нь тохиромжтой хэлбэрээр бололцоотой хугацаандаа тасралтгүй эзэмших тогтолцоо бүрдүүлж, үйлчлүүлэх” зорилгоор дараах чиглэлээр хөгжүүлэхээр зааж өгсөн нь албан бус боловсролыг бүх шатанд тасралтгүй хөгжүүлэх гол нөхцөлийг бий болгож өгсөн. Үүнд:

1. Хүн амын бичиг үсгийн боловсролын түвшинг дээшлүүлэх;

2. Хүн амын боловсролын ерөнхий түвшинг дээшлүүлэх;

3. Хүн амд боловсрол нөхөн эзэмшүүлэх;

4. Хүн амд мэргэжил эзэмшүүлэх, хөдөлмөр эрхлэх мэргэжлийн чадвар олгох, ажиллагсдын мэргэжил, боловсролын түвшинг дээшлүүлэх;

5. Хүн амыг бүтээлч үйл ажиллагаанд суралцахад нь туслах;

6. Хүн амын бие дааж боловсролоо дээшлүүлэхэд нь туслах

зэрэг чиглэлээр хүн амд боловсрол олгох, боловсролын түвшинг дээшлүүлэх, сургалтын зохион байгуулалтын хэлбэр, агуулга, арга барилын талаар нарийвчлан тусгасан байна. Дээрх албан бус боловсролын үндэсний хөтөлбөрөөс өөрөөр "Хүн амд хэрэгцээтэй боловсролыг нь сургуулиас гадуур өөрт нь тохиромжтой хэлбэрээр бололцоотой хугацаандаа тасралтгүй эзэмших тогтолцоо бүрдүүлж, үйлчлүүлэх" үндсэн зорилгыг бүх шатанд цогцоор нь тусгаж чадсан хөтөлбөр 2004 оноос хойш бий болж чадаагүй байна.

Хууль зүйн албан бус боловсрол олгох мэргэжлийн шатны сургалтыг 1 дэх хэсэгт зааснаас бусад хэлбэрээр хөгжүүлэх боломжтой байгаа төдийгүй уг хөтөлбөрийн 3.3 дахь хэсэгт "мэргэжлийн дунд, дээд шатны сургууль төгсөгчдийг албан бус сургалт явуулахаар мэргэшүүлэн бэлтгэх" хэмээн хэрэгжүүлэх арга замыг тусгайлан заажээ.

Хууль зүйн чиглэлээр албан бус боловсрол олгох тогтолцоо албан боловсролоос гадна чөлөөтэй хөгжиж байгаа хэдий ч мэргэжлийн түвшинд мэргэшүүлэн сургах сургалт орхигдоод байна.

Хууль зүйн чиглэлийн албан бус боловсрол олгох хэлбэрийг дараах байдлаар ангилах боломжтой гэж үзлээ. Үүнд:

1. Иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх хэлбэр /мэдээллийн хэрэгслээр болон бусад чөлөөт хэлбэрээр сургалт, сурталчилгаа, мэдээлэл түгээх байдлаар/;

2. Хуульчдад олгож байгаа давтан сургалт;

3. Эрх зүйн чиглэлийн эчнээ, орой, зайны сургалтууд;

4. Бусад.

Дээрх хэлбэрүүдийг дэлгэрүүлж авч үзье. Үүнд:

1/ Иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх хэлбэр нь "Хүн амын боловсролын ерөнхий боловсролын түвшинг дээшлүүлэх" чиглэлд багтах бөгөөд төрийн болон хувийн хэвшлийн аль ч хэлбэрээр хөгжиж байна. Энэ ажлын хүрээнд Засгийн газар, төрийн захиргааны байгууллага багагүй ажил хийдэг. Тухайлбал Хууль зүйн яам, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн мэдээлэл сурталчилгааны төвөөс хөдөө орон нутаг, нийслэлийн иргэдэд мэдээлэл түгээх ажлыг зохион байгуулдаг.

2/ Хуульчдын давтан сургалтын тогтолцооны хэлбэр нь "Ажилчдын мэргэжил, боловсролын түвшинг дээшлүүлэх" чиглэлд хамаарах бөгөөд 2003 оноос эхлэн Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулиар хуульчлагдан Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн эрхэлж байсан бол 2012 оноос Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар Хуульчдын холбоо хуульчдын давтан сургалтыг хариуцаж кредит цагийн сургалтуудыг зохион байгуулах болсон.

3/ Дээр дурдсан албан бус сургалтын үндэсний хөтөлбөрийн "Хүн амд боловсрол нөхөн эзэмшүүлэх" гэдэг үндсэн чиглэлд ерөнхий боловсрол, бичиг үсэг заах тухай зааснаас гадна "***бүх шатны сургуулиуд дэргэдээ хүн амд боловсрол олгох нээлттэй сургууль, эчнээ сургалт, оройн сургуулийг нээж***, хүмүүсийн

сурах сонирхол, хэрэгцээг харгалзан мэргэжил олгох ажлыг зохион байгуулж зохих стандарт хангасан хүмүүст гэрчилгээ олгоно" гэж заасан байх ба энэ чиглэлийн хүрээнд эрх зүйн чиглэлээр боловсрол олгож буй эчнээ, орой, зайны сургалт нь албан бус сургалтад хамаарч байна.

4/ Бусад гэдэгт дээрх чиглэлүүдээр хууль зүйн чиглэлийн албан бус боловсролыг иргэд өөрөө эзэмшихээс гадна тэдэнд энэ чиглэлийн мэдлэг, дадал, туршлага олгох зорилгоор явуулж буй бүхий л үйл ажиллагаа, арга хэмжээг ойлгож болох юм. Тухайдбалиргэдийн сонирхол, хэрэгцээг харгалзан бүтээлч үйл ажиллагаа буюу судалгаа шинжилгээний арга барилд сургах сургалт явуулах,эрх зүйн зөвлөгөө өгөх, багаар хамтран ажиллах, нийлэн нэгдэх, хамтран судалгаа хийх, уулзалт, семинар, бага хурал, симпозиум зохион байгуулж туршлага солилцох, бие дааж суралцах хөтөлбөр, гарын авлага гаргах, арга зүйн зөвлөгөө өгөх ажлыг зохион байгуулах, бие дааж суралцахад ашиглах мэдээллийн сан байгуулж ажиллуулах зэрэг үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор үүсгэн байгуулагдсан компани, аж ахуйн нэгж, холбоо, хоршоо, нөхөрлөл, сан зэрэг хуулийн этгээд болон иргэд байж болно.

Мэргэшүүлэх сургалтыг аль ч шатны боловсролын тогтолцоонд нэвтрүүлж болох бөгөөд албан бус хэлбэрээр олгож болдог онцлогтой.Өөрөөр хэлбэл хуулиар олгогдсон албан боловсролын тогтолцоон дахь бага, дунд, мэргэжлийн, дээд боловсрол олгох хэлбэрээс гадуур тогтсон байдаг. Эрх зүйн бакалаврын боловсролын өмнөх /лецей хэлбэрийн сургалт/ буюу дараах шатны бэлтгэл хангах, чанаржуулах, мэргэшүүлэх сургалт нь эрх зүйн боловсрол олгох тогтолцоонд үндсэндээ орхигдсон[10] байгаа тул хууль зүйн боловсрол олгож байгаа албан бус хэлбэрийг өргөжүүлэн **мэргэшүүлэн сургах** тогтолцоог албан боловсролын сургалтад тулгуурлах буюу их, дээд сургуулийн сургалтаар дамжуулан хөгжүүлэх шаардлага байгааг илэрхийлж байна.

Иймд өнөөгийн Монгол Улс дахь албан бус сургалтаар хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог дараах хэлбэрээр өөрчлөн зохион байгуулах нь үр дүнтэй байж болох юм. Үүнд: дунд шатны боловсролыг лецей сургалтаар, дээд шатны буюу мэргэшүүлэх сургалтыг их, дээд сургуульд тулгуурлан хөгжүүлэх боломжтой харагдаж байна. Ялангуяа "Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх" ажлын хүрээнд мэргэшүүлэх сургалтыг өнөөгийн нөөц бололцоо болох хууль зүйн клиник сургалтын танхимд тулгуурлан өргөжүүлэн, хөгжүүлэх боломж бий гэж үзэж байна.

Эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгож буй хууль зүйн сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрийн нэг хэсэг болох дадлага олгох сургалт буюу мэргэшүүлэх сургалтын 2004 оноос эхлэн "КЛИНИК СУРГАЛТ"-ын хэлбэрт шилжүүлэн туршилтын журмаар хэрэгжүүлж эхэлсэн. Сургалтын энэ шинэ хэлбэр үр дүнтэй байсан тул Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Зөвлөл "Эрх зүйн бакалаврын боловсролын стандарт"[11]-д 2007 онд анх энэ талаар тусгаж өгсөн бөгөөд 2011 онд хууль зүйн клиник сургалтын "С" хавсралтыг баталж, өнөөгийн хууль зүйн сургалт явуулж буй сургууль бүр клиник сургалтын танхимд дадлага олгох сургалт явуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн юм.

Клиник сургалтын танхимаар[12]дамжуулан хууль зүйн зөвлөгөө өгөх төдийгүй шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нараар практик хичээл заалгах, шүүхийн байгууллага,

[10] Их засаг их сургуулийн лецей буюу бакалаврын сургалтын өмнөх шатанд байгаа сургалтыг эс тооцвол бараг байхгүй гэж хэлж болох юм.

[11] Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Зөвлөлийн 2007 оны 36 дугаар тогтоол.

[12] "Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал" сэдэвт судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн УБ., 2015 он. /2013-2014 оны хичээлийн жилийн байдлаар/.

прокурорын байгууллага дээр дадлага хийх, үлгэрчилсэн шүүх хурал зохион байгуулах зэргээр богино хугацаанд дадлага олгох сургалтыг явуулж байна.

2. ХУУЛЬ ЗҮЙН ДИПЛОМЫН БУС БОЛОВСРОЛЫН ТОГТОЛЦООГ НЭВТРҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ, УЯЛДАА ХОЛБОО, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

2.1 Монгол Улсад хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэхтэй холбоотой Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн судалгааны ажлуудын үр дүн, уялдаа холбоо

Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хүрээнд хууль зүйн их, дээд сургуулиудыг хөгжүүлэх, чанартай боловсон хүчин бэлтгэх зорилго дэвшүүлэн хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог орчин үеийн олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн хөгжүүлэх, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах, эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулах, хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчнийг чанаржуулан дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилт тавьсан.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн Хууль зүйн яаманд бодлогын судалгаагаар дэмжлэг үзүүлэх чиг үүргийн хүрээнд хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог нэвтрүүлэх талаар хэд хэдэн судалгааны ажил гүйцэтгэснээс гадна олон улсын туршлага судлах зорилгоор олон улсын хурал, багш судлаачдын дунд хэлэлцүүлгийг зохион байгуулаад байгаа билээ. Үүнд:

1. “Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ” сэдэвт социологийн судалгаа. Энэхүү судалгаагаар өнөөгийн залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, мэргэжлийн үнэт зүйлсийн төлөвшил, хүний эрхийг эрхэмлэх хандлагыг тодорхойлж, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх чадвар хандлагыг хэрхэн олгож буйг тандан судалсан;

2. “Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал” сэдэвт судалгаа. Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсад хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол олгож буй их, дээд сургуулиуд, тэдгээрийн талаарх эрх зүйн зохицуулалт, мөн мэргэжлийн боловсрол олгох талаар судалсан судлаачдын нийтлэл, ном зохиол, хэрэгжүүлсэн ажлын талаар нийтлүүлсэн байдлыг судалсан;

3. “Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо” сэдэвт харьцуулсан судалгаа. Энэхүү судалгаагаар АНУ, ХБНГУ, БНСУ-ын эрх боловсролын тогтолцоонд мэргэшсэн хуульч бэлтгэх асуудлыг хэрхэн зохицуулсан байдаг талаар харьцуулан судалсан.

4. Гадаад орнуудын их, дээд сургуулийн талаарх лавлагаа. Тус лавлагаагаар гадаад орнуудын их, дээд сургуулиудын эрх зүйн байдал, тэдгээрийн статус болон бүтэц, зохион байгуулалтын талаар Америк, Унгар, Герман, Солонгос, Япон зэрэг гадаад орнуудын туршлагаас судалсан.

5. Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох санал боловсруулан ажлын хэсэгт өгсөн байдаг. Энэ саналыг боловсруулахдаа АНУ, Япон, Австрали, БНСУ-ын эрх зүйн боловсрол олгож буй тогтолцоог судалсан.

6. Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурал. Тус бага хурлаар дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог хэрхэн нэвтрүүлэх талаар гадаад орны туршлага судалж, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан бөгөөд энэ хурлаар авч хэлэлцсэн асуудлыг эмхэтгэн “Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл” эмхэтгэлд оруулсан байдаг.

Өнөөгийн залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, төлөвшлийг тодорхойлж,

тэднийг бэлтгэж буй өнөөгийн сургалтын байгууллагыг өөрчлөн, шинэчлэх шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох, гадаад улсын туршлагыг судалснаар дэлхийн хуульч мэргэжилтэй боловсон хүчнийг хэрхэн бэлтгэж байгааг судлан хуульч мэргэжилтэй мэргэжилтнийг бэлтгэх ажлыг чанаржуулах,хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог бусад орнууд хэрхэн нэвтрүүлсэн туршлагыг судлах нь дэлхийн чиг хандлагатай нийцүүлэн хөгжүүлэх чухал ач холбогдолтой юм.

2.1.1. Монгол Улсын мэргэшсэн хуульчдын ур чадвар, төлөвшил, хууль зүйн боловсрол олгож буй өнөөгийн нөхцөл байдал.

Мэргэшсэн хуульчдын ур чадвар, төлөвшлийн талаар: 2013 онд мэргэжлээрээ ажиллаж буй залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, мэргэжлийн үнэт зүйлсийн төлөвшил, хүний эрхийг эрхэмлэх хандлагыг тодорхойлж, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх өнөөгийн тогтолцоонд эдгээр чадвар хандлагыг хэрхэн олгож буйг тандах зорилготой судалгаа хийж гүйцэтгэсэн.

Энэхүү судалгааны хүрээнд “Үр дүнд тулгуурласан эрх зүйг судлах нь” Дэлхийн банкны Монгол Улсын эрх зүйн боловсролыг сайжруулах төслийн тайлан болон бусад гадаад дотоодын эх сурвалжуудыг судалсан бөгөөд 15 аймаг, 6 дүүргийн шүүх, прокурор, 10 өмгөөллийн товчооны нийт 151 удирдах ажилтнаас хуульчийн ур чадварын талаар дараах 10 багц асуудлаар социологийн судалгаа явуулсан. Үүнд:

1. Эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх;
2. Эрх зүйн маргаанд хууль, эрх зүйн дүн шинжилгээ хийх, шалтгааныг судлах;
3. Эрхзүйн маргаан бүхий асуудалд судалгаа хийх;
4. Баримт, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх;
5. Харилцааны чадвар;
6. Зөвлөгөө өгөх;
7. Хэлэлцээр хийх;
8. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны болон маргаан шийдвэрлэх хувилбарыг сонгох;
9. Хууль, эрх зүйн холбогдох ажлын зохион байгуулалт ба менежмент;
10. Ёс зүй;

Судалгааны үр дүнд өөрсдийнх нь удирдлага дор ажилладаг залуу хуульчдын ур чадварыг үнэлүүлэхэд 37.6% сайн, 62.4% нь дунд болон түүнээс доош гэжээ. Харин залуу хуульчид өөрсдийнхөө ур чадварыг дунд болон түүнээс доогуур гэж 54,3 хувь нь үзсэн байдаг.

Дэлхийн банкнаас хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд хийсэн “Үр дүнд тулгуурласан эрх зүйг судлах нь” (2004 он) судалгааны тайланд хууль зүйн сургууль төгсөгчдийн эрх зүйн боловсролын чанарыг үнэлэх зорилгоор 748 төгсөгчдийн дунд явуулсан судалгаагаар тэдний 70 хувь нь өдөр тутмын ажилдаа мэргэжлийн алдаатай тааралддаг, 37 хувь нь хэрэг маргаан шийдвэрлэхдээ буруу шалтгаан олдог, 34 хувь нь шаардлагатай туршлага дутдаг, 26 хувь нь хуулийг хэрэгжүүлэх чадвар дутдаг, 20 хувь нь илүү дадлага хэрэгтэй, 70 хувь нь эрх зүйн боловсролд өөрчлөлт хийх хэрэгтэй гэж үзжээ.

“Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ” судалгаагаар залуу хуульчдад хамгийн их дутагдаж байгаа ур чадваруудыг шинжилж үзвэл одоогийн хэрэгжүүлж байгаа эрх зүйч бэлтгэх сургалтын хөтөлбөрөөр нарийвчлан заадаггүй ур чадваруудыг удирдлага нь ч, залуу хуульчид ч нэгдмэл байр суурьтайгаар нэрлэсэн байна. Тухайлбал, залуу шүүгчдэд “Нотлох

www.nli.gov.mn

баримтыг болон мэтгэлцээний үр дүнг үндэслэн, шийдвэр гаргах чадвар” гэсэн ур чадвар дутагддаг гэж удирдлага нь 85,1%, шүүгчид 74,5% нь үзсэн бол, залуу прокурорууд “Нотлох баримтыг үнэлэх” ур чадвар дутагддаг гэж удирдлага нь 85%, залуу прокурорууд 67,5%, залуу өмгөөлөгчдөд “Задлан шинжилгээний уялдаа холбоо, үр дүнтэй хэлбэрийг бодож олох, хэрэглэх, судалгаа хийх” ур чадвар дутагддаг гэж удирдлагын 89,9%, өмгөөлөгчдийн 70,4% үзсэнээс харагдана.

Харин тус судалгаанд хамрагдсан 4 сургуулийн 258 оюутан өөрсдийн эзэмшсэн ур чадвараа нийт 10 багцын түвшинд 40,6 хувь нь дунд болон түүнээс доогуур гэж үнэлж, хамгийн сайн эзэмшсэн ур чадвараа “Харилцааны чадвар” гэсэн багцыг сонгосон нь эзэмшвэл зохих ур чадвар, түүний талаарх төсөөлөл хангалтгүй байгааг харуулна.

Манай залуу хуульчдад хамгийн их дутагдаж байгаа дээрх ур чадваруудыг эрх зүйч бэлтгэх хөтөлбөрөөр тэр бүр заадаггүй, заах бололцоо ч байхгүй бөгөөд гагцхүү мэргэшүүлэх хөтөлбөрөөр зааж ур чадварын, гарааны дадал дүй олгох ёстой билээ.

Тийм учраас Монгол Улсын эрх зүйн боловсролын өнөөгийн хамгийн тулгамдсан асуудал бол бусад улсын нэгэн адил олгож байгаа боловсрол, мэргэжлийн эрэлт хоёрын хоорондын зай завсрыг ойртуулж байдаг мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөр байхгүй байгаа нь тэрхүү зай завсрыг улам хол болгож байгаа нэг гол хүчин зүйл гэж үзэх бүрэн үндэстэй байна.

Дээр нь академик сургалтын уламжлалд тулгуурласан, мэдлэг олгох, багш төвтэй өнөөгийн хөтөлбөрийн сул талыг нэмэхээр тэрхүү зай завсрын зөрүү улам холдох магадлалтай. Тэгээд ч эрх зүйч бэлтгэх хөтөлбөрийн зорилго, хүрэх үр дүн юу вэ, үүгээр хуульчдад шаардлагатай ур чадвар олгох зорилтыг хангаж чадах уу гэдэгт хариулт өгөх цаг болсон байна.

Асуудлыг ингэж тавихаар өнөөгийн Хууль зүйн их, дээд сургуулиар хэнийг бэлтгэж байгаа тухай асуудал хөндөгдөнө. Одоогийн Хууль зүйн их, дээд сургуулиудад бэлтгэж байгаа мэргэжилтэн бол бакалаврын диплом дээр бичсэнээр “эрх зүйч” мөн бөгөөд тэдний мэргэжлийн тодорхойлолтын үндсэн стандарт нь цаашид мэргэшсэн хуульч болох суурь мэдлэг, чадварыг эзэмшсэн мэргэжилтэн юм. Дэлхийн банкны хууль зүйн салбарын үйлчилгээг сайжруулах төслийн хүрээнд боловсруулсан сургалтын стандарт, хөтөлбөр, гарын авлага ч дээрх үзэл баримтлалын хүрээнд буюу тэдний томьёолсноор “эхний зэрэг олгох”[13] хөтөлбөрийн агуулгаар хийгдэж, одоо ч тэр дагуу сургалтыг явуулж байна.

Аливаа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл түүхий эд материалын чанараас бас хамаарч байдаг шиг төгсөгчдийн чанар чансаа элсэгчдээс хамаарч байна. Өдрийн ангийн элсэгчид 17-20 насны залуучууд байна.

Хуулийн сургуульд 17 настай хүү/охин элсэж 21 настай сургууль төгсөөд 2 жил нэг өмгөөллийн компанид дагалдан ажиллаад хуульчийн шалгалт өгөөд, гэрчилгээ аваад шүүгчийн шалгалтад тэнцсэнээр шүүгч боллоо гэж бодъё. Тэгээд хэрэг маргааныг задлан шинжлээд, хуулийг тайлбарлан хэрэглээд, дотоод итгэлээр нотлох баримтыг үнэлээд шийдвэр гаргаж байна гээд бодохоор “хоцрогдсон буурай орны эмч илүү чадварлаг” болдгийн нэг хувилбар харагдаад байгаа юм. Хамгийн гол нь энэ хооронд хэдэн хүний амь нас, өмч хөрөнгө, эрх, эрх чөлөө эрсэдсэн бол гэдэг нь санаа зовоож байгаа юм. Тийм ч учраас хуульчийн мэргэжил өргөн хүрээний боловсрол шаардахын зэрэгцээ нас бие гүйцсэн, ёс суртахуун нь төлөвшсөн, амьдралын зохих туршлага хуримтлуулсан, түүн дээрээ тулгуурлан

[13] Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Зөвлөлийн 2007 оны 36 дугаар тогтоол.

задлан шинжилгээ хийх чадвар, хандлагыг шаардаж байдаг[14] гэжээ.

Хувьсан өөрчлөгдөж буй өнөөгийн ертөнцөд нийгмийн бүхий л харилцаа улам бүр нарийсаж, мэргэшсэн шинж, хандлагыг илэрхийлж байгаа нь хуульчдыг эрх зүйн тодорхой чиглэлүүдээр дагнан мэргэшиж ажиллахыг шаардаж байна. Олгож байгаа болон олж авсан боловсролоороо ажиллах хоёрын хооронд хамгийн бага зөрүүтэй байх арга замыг эрж хайх тухай юм.

Larry E. Ribstein “Практик онол: XXI зууны эрх зүйн боловсрол” өгүүлэлдээ: “Эрс тэрс ялгаатай хоёр зүйл болох онол, практик хоёрыг уралдуулах замаар асуудлыг шийдэх бололцоогүй. Асуудлын гол нь эрх зүйн боловсролын тогтолцоо практиктай уялдаагүй гэдэгт бус, харин эрх зүйн боловсрол олгогч болон практикт ажиллаж буй хуульчид бодит амьдралд буй тухайн салбарын зах зээлийн бодит шаардлага, хэрэгцээнээс ангид байгаад асуудал оршиж байна. Үнэн хэрэгтээ боловсрол олгогчид болон хуулийн мэргэжилтнүүдийн сонирхох сэдэв нь ялгаатай байж болох ч хуулийн салбарын шаардлага хэрэгцээ тэднийг нэгэн ашиг сонирхолд хөтлөх ёстой[15] гэж үзсэн байна.

Харин мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөрөөр эрх зүйчийн түвшинд эзэмшсэн академик хууль зүйн боловсрол олгож буй өнөөгийн нөхцөл байдал 3 жил орчим хугацаанд case study, дүрд тоглох, хууль зүйн клиникт дагалдан ажиллах замаар суралцсаны эцэст хуульчийн шалгалт өгч гэрчилгээ авах ёстой билээ.

“Монгол Улс дахь эрх зүйч бэлтгэх өнөөгийн хөтөлбөрөөс бид илүү зүйлийг шаардах эрхгүй бөгөөд бусад улсын жишигтэй харьцуулахад одоогийн хөтөлбөрүүд өөрийн зорилгоо бүрэн биелүүлж байгаа гэж үзэх үндэстэй. Учир нь эдгээр хөтөлбөрийг дүүргээд 2 жил мэргэжлээрээ ажиллаад сонгон шалгаруулалтад тэнцвэл хуульчаар ажиллах эрхтэй болно. Энэ нь мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөр шаардлагагүй гэж үзэх үндэс болохгүй. Эрх зүйч бэлтгэж буй түвшин, суурин дээр тулгуурлан мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөрийг шинээр бий болгох хэрэгцээ, шаардлага, нөхцөл, бололцоо бүрдсэн байна гэж дүгнэлт хийж болохоор байна” хэмээн 2013 онд хийсэн залуу хуульчдын ур чадвар, төлөвшлийн судалгааг дүгнэж үзжээ.

Хууль зүйн боловсрол олгож буй өнөөгийн нөхцөл байдал: 2014-2015 онд хууль зүйн боловсрол олгож буй эхний шат болох“Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдал”сэдэвт судалгааг хийж гүйцэтгэсэн. Энэхүү судалгаагаар Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдлыг тал бүрээс нь судлахаар зорьсон юм.

Тус судалгаагаар Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтыг дараах гурван бүлэг хэсэгт хуваан судалсан. Үүнд:

1. Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын сургалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт,

2. Судлагдсан байдал буюу эх сурвалжийн судалгаа,

3. Эрх зүйн бакалаврын сургалт явуулж буй байгууллагын талаар судлахаар хувааж үзсэн бол бүлэг тус бүрд дараах асуудлыг тусгасан.

Эхний бүлгээр Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын сургалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзсэн бөгөөд 540 хууль, 7482 хуульчилсан актаас[16] түүвэрлэн нийт шууд хамааралтай Олон улсын гэрээ 7, Монгол Улсын хууль 15,

[14] Мөн тэнд /22-23 дахь тал/.

[15] Larry E. Ribstein,Practicing Theory: Legal Education forthe Twenty-First Century1650 IOWA LAW REVIEW [Vol. 96:1649]

[16] Legalinfo.mn /2015 оны 1 дүгээр сарын байдлаар/.

Улсын Их Хурлын тогтоол 7, Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн зарлиг 2, Засгийн газрын тогтоол 35, Сайдын тушаал 26, Дээд шүүхийн тогтоол 1 зэргийг судлан дараах байдлаар бүлэглэн хамаарах эрх зүйн харилцааг зохицуулж буй хэм хэмжээ тус бүрээр тодорхойлохыг зорьсон юм. Үүнд:

- Боловсрол эзэмших агуулга, арга, хэлбэр *(албан, албан бусаар дипломын, бакалавр, магистр, докторын сургалтыг өдөр, орой, эчнээ, экстернат хэлбэрээр);*

- Боловсрол, сургалтын байгууллага *(албан, албан бус хэлбэрийн төрийн болон төрийн бус байгууллага болон бүх шатны сургууль, эрдэм шинжилгээ арга зүй, үнэлгээний буюу магадлан итгэмжлэх байгууллагууд)*;

- Сургалтын байгууллагын удирдлага *(үүсгэн байгуулагч, удирдах зөвлөл, захирал, захирлын зөвлөл)*;

- Ажилтнууд *(эрдэмтэн профессор багш, ахлах багш, багш, туслах багш, эрдэм шинжилгээ судалгааны ажилтан,... гэх мэт бусад)*;

- Суралцагч, *(Ерөнхий боловсролын /9-12-р анги/ сургалтаас мэргэжлийн чиг баримжаа олгох сургалт /МСҮТ-өөр олгох сургалт/, их сургууль, дээд сургууль, коллежид бэлтгэгдэх мэргэжилтэн);*

- Эдийн засаг, санхүүжилт *(төрийн болон төрийн бус өмчийн сургалтын байгууллагын өөрийн орлого, улсын төсөв, дотоод, гадаадын аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдээс оруулах хөрөнгө оруулалт, сургалтын төлбөр, дүрэмд заасан үйл ажиллагаанд зориулсан хандив, хөнгөлөлттэй зээл, боловсролын харилцаанд оролцогчдын санхүүжилт буюу цалин хөлс, нийгмийн баталгаа ,...) гэсэн 6 бүрдэл хэсэгт хуваан үзсэн.*

Монгол Улсад эрх зүйн бакалаврын сургалтын талаарх харилцааг зохицуулсан шууд хамааралтай 93 эрх зүйн акт байна. Монгол Улсын боловсролын тогтолцооны салшгүй хэсэг болох бакалаврын боловсрол эзэмшүүлэх сургалтын нэг хэсэг нь эрх зүйн бакалаврын сургалт юм. Тиймээс эрх зүйн зохицуулалтын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Боловсролын тухай хууль, Дээд боловсролын тухай хууль болон бусад холбогдох эрх зүйн актуудаар нэгэн адил зохицуулагдана. Дээрх хуулиар зөвшөөрөгдсөн харилцааг сайжруулах, боловсронгуй болгож болох бөгөөд салбарын эрх зүйн актаар зохицуулж болох юм.

1990 оноос хойш боловсролын байгууллагын хувьд тэр тусмаа дээд боловсролын байгууллагыг төрийн болон төрийн бус өмчийн хэлбэрт хуваан хөгжүүлсэн, үүсгэн байгуулагч, удирдах зөвлөлийг бий болгосон, багц цагаар хэмжигдэх дипломын, бакалаврын, магистрын, докторын шатлалтай болгож боловсролын үнэлгээний, магадлан итгэмжлэх байгууллагыг байгуулсан, багшлах болон сурч боловсрох эрх, нийгмийн баталгааг хангах зэргээр эрх зүйн харилцааг зохицуулан үйлчлэх нөхцөл бүрдэн дээрх эрх зүйн актууд батлагдан гарчээ.

Эрх зүйн бакалаврын боловсролыг сайжруулах зорилгоор сүүлийн жилүүдэд салбарын зүгээс анхааран, сайжруулах талаар зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт нь харьцангуй хязгаарлагдмал байгаа төдийгүй нийт эрдэмтэн судлаачдын үзэж байгаагаар сайжруулах, боловсронгуй болгох шаардлагатай нэлээд асуудлууд байгаагийн зарим нэн шаардлагатай хэсгийг авч үзэн судалгаанд дэлгэрэнгүй дурдсан.

<u>*Судалгааны ажлын хоёр дахь бүлгээр*</u> манай хууль зүйн чиглэлийн эрдэмтэн судлаачдын судалсан байдал, энэ чиглэлээр хийгдэж байсан судалгааны ажил, ном гарын авлага, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, тайлан, эрдэм шинжилгээний

өгүүлэл зэргийн талаар дурдсан бөгөөд энэ бүгдээс харахад хууль зүйн дээд боловсролын чанарыг дээшлүүлэх, олгож байгаа боловсрол, олж авсан мэдлэг, мэргэжлээрээ ажиллах хоёрын хоорондын зөрүүг багасгах асуудалд анхаарал хандуулсан байна.

Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Бяраагийн Чимид “Хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын шинэтгэлийн гол агуулга нь Монгол орны шинэ зууны хөгжлийн эрэлт хэрэгцээг хангах чадавхтай эрх зүйч, хуульчдын шинэ үеийг бэлтгэн гаргаж улмаар хөгжил дэвшилтэй хөл нийлүүлэн дахин давтан сургаж мэргэшүүлэх явдал юм. Хүссэн ч, хүсээгүй ч залгамж үе түрэн гарах нь мэдээж боловч түүнийг урсгалд нь тавьж алсаас ажиглан, хүлээн сууж болохгүй.

Эрх зүйчийг нэгэн үе “мood” болгосны учир өөр бусад сургуулийн дайвар маягийн анги, дамжаа нээсэн нь цөөнгүй. Энэ байдлыг зогсоож хуульчдыг дагнан мэргэшсэн, нөхцөл нь хангагдсан их, дээд сургуульд бэлтгэх, давтан сургах, дагнан мэргэшүүлэх гол чигийг барих нь зүйд илүү нийцнэ. Шинэтгэлийн дараах үед тооноос чанарт шилжих хуулийг ёсоор нь баримтлах явдал эрхэм чухал болов” гэжээ. Энэ мэт манай улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэн, академич, судлаач хуульчдын бичиж нийтлүүлсэн зүйлүүд нэлээдгүй байгааг судалгаанд дурдсан.

Монгол Улсын Засгийн газар, Хууль зүйн яам, БСШУЯ нь улсын төсөв, хандивлагчдын тусламжтайгаар эрх зүйн бакалаврын боловсролыг сайжруулах, боловсронгуй болгох талаар багагүй ажил хийж байсан. Жишээ нь: 2002 онд “Шүүх эрх зүйн шинэтгэл” төслийн хүрээнд “эрх зүйн бакалаврын сургалтын стандарт”-ыг туршилтын журмаар мөрдүүлж эхэлсэн нь 2007 онд батлагдан албан ёсоор хэрэгжиж эхэлсэн. Мөн Дэлхийн банкнаас хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд хийсэн “Үр дүнд тулгуурласан эрх зүйг судлах нь” (2004 он) судалгааны тайланд хууль зүйн сургууль төгсөгчдийн эрх зүйн боловсролын чанарыг мэдэх зорилгоор 748 төгсөгчдийн дунд судалгаа хийж, Дэлхийн банк Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүс Хүний Хөгжлийн Секторын Нэгжээс 2010 онд хийсэн “Монгол Улсын дээд боловсролын талаарх нөхцөл байдлын” судалгааг хийж байсан бол АНУ-ын хөгжлийн агентлаг болон ХБНГУ-ын Ханнс-Зейделийн сан, GIZ, UNISEF, USAID, JICA зэрэг олон улсын хандивлагч байгууллагын туслалцаатай эрх зүйн бакалаврын сургалтад тодорхой хэмжээний хөгжил дэвшил, өөрчлөлтүүдийг оруулсан ажлууд хийгдсэн байна.

Гуравдахь бүлгээр эрх зүйч бэлтгэн гаргаж буй сургуулиудын талаар судалсан бөгөөд 2013-2014 оны хичээлийн жилийн байдлаар 11 их дээд сургууль эрх зүйн бакалаврын сургалт эрхэлж байна. Эдгээр сургуулиудын материаллаг нөхцөл байдал буюу чадавх, сургалтын агуулга, багшлах боловсон хүчин, элсэгч, суралцагч, төгсөгчдийн судалгааг сургууль бүрээс гаргуулан харьцуулан дүгнэсэн.

Сургалт явуулахад шаардлагатай бодит нөөц бололцооны хувьд тухайн сургууль нь их эсхүл дээд сургууль байхаас үл хамааран янз бүр байна. Сургалтын агуулгын тухайд одоогоор 56-97 төрлийн хичээл заагдаж байна. Судалгааны үр дүнд сургууль бүрийн зааж буй хичээлийн тоо, нэршил харилцан адилгүй байхын зэрэгцээ, заавал судлах болон сонгон судлах хичээлүүд нь ялгаатай заагддаг. Эрх зүйн боловсрол олгох бакалаврын хөтөлбөрийн хичээлүүдийн дунд ерөнхий эрдмийн хичээлүүд нилээд өндөр хувьтай байна. Дээрх 11 сургуулийн 10 сургууль нь клиник сургалт явуулдаг, 8 сургууль нь хууль зүйн үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгөх төвтэй ажээ. Эдгээр сургалт ба төвийн тусламжтайгаар оюутанд практик дадал, чадвар олгох буюу бодит асуудалтай тулгарч, шийдвэр гаргаж сурах боломжийг бий болгодог.

Багшлах боловсон хүчний тухайд нийт хууль зүйн сургуулиудад нийт 262 багш байгаагаас үндсэн багш 210, цагийн багш 38, гэрээт багш 14 байна. Доктор зэрэг цол бүхий багшийн тоо нийт багш нарын 7-56 хувьтай тэнцэж байна. Багшлах боловсон хүчний насны байдлыг харвал 22-85 настай байна. Цагийн багшийн насны байдал нь 40-өөс дээш настай байгаа нь тухайн багшийн ажлын туршлага, эрдмийн зэрэг цолтой холбоотой. Багшийн ачааллын хувьд харилцан адилгүй байх бөгөөд цөөн хэдэн сургуулийг эс тооцвол, нийт багшийн 5 багш тутмын нэг нь цагийн багш байдаг байна.

2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох хөтөлбөрт 6467 оюутан суралцсан байна. Үүнээс өдрийн сургалтад 4953 оюутан суралцсан байна. Харин орой, эчнээ хөтөлбөрийн тухайд нийт 1514 оюутан суралцсаны 76 хувь нь эчнээ сургалтад, 24 хувь нь оройн сургалтад тус тус хамрагджээ.

Элсэгчдийн элсэлтийн ерөнхий шалгалтын дундаж оноог харвал МУИС-ХЗС хамгийн өндөр оноотой буюу дунджаар 600 оноотой элсэгчдийг авдаг байна. Бусад сургуулиудын хувьд дунджаар 450-580 онооны хооронд хэлбэлзэж байна. Өдрийн сургалт буюу үндсэн сургалтад 1455 ба их дээдийн ангид 517 хүн байв. Их дээдийн ангид элсэн орогчдын хувьд дийлэнх нь болох 70 хувь нь буюу 363 элсэгч эчнээ сургалтад, үлдсэн 30 хувь нь буюу 154 элсэгч оройн сургалтад тус тус хамрагджээ.

Эрх зүйн бакалавр зэрэгтэй төгсгөж буй 11 сургуулийн 10 сургуулийг төгссөн оюутны нийт тоо 1810 байна. Төгсөгч байхгүй нэг сургууль болох Улаанбаатар их сургууль нь үйл ажиллагаагаа явуулаад удаагүй байгаа тул одоогоор төгсөгч гаргаагүй. Нийт төгсөгчдийн 75 хувь нь өдрийн сургалтад хамрагдаж төгсжээ.

2.1.2. Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны талаарх гадаад улсын туршлага

Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд олон улс орны туршлага судлах зорилгоор Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хэд хэдэн ажлыг хийсэн бөгөөд 2013 оны нэгдүгээр сард олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурал зохион байгуулсан, “Их, дээд сургуулийн эрх зүйн байдал, Унгар, ХБНГУ, Япон улсуудын жишээ” лавлагааг 2013 онд, Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох санал боловсруулах” ажил 2013 оны 2 дугаар сард /АНУ, Япон, БНСУ, Австрали/,“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо /АНУ, ХБНГУ, БНСУ-ын туршлага/” сэдэвт харьцуулсан судалгааг 2015 онд гаргасан.

Олон улсын хурлаар гадаад улс орны болон өөрийн орны сайн туршлагыг харьцуулан судлах, нөхцөл байдлаа бодитой үнэлэх, шийдвэрлэх асуудлаа олж харах гэж оролдож байсан юм.

Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хуралд дотоод, гадаадын дараах эрдэмтэн судлаачид илтгэл тавьсан.

- “Монгол Улс дахь эрх зүйн боловсролыг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлага” сэдвээр доктор (Sc.D) профессор Н.Лүндэндорж;
- “Эрх зүйн боловсролын тогтолцооны загваруудын харьцуулалт, орчин үеийн чиг хандлага” сэдвээр доктор (Ph.D) профессор Д.Солонго;
- АНУ-ын эрх зүйн тогтолцоо ба эрх зүйн боловсрол” Колумбын Их сургуулийн профессор Рэндэлл Эдвардс;
- АНУ-ын хууль зүйн сургуулийн загвар: хөгжил, сургамж, ирээдүй” Австралийн Үндэсний их сургууль, Вашингтоны Их сургуулийн профессор Вероника Л.Тэйлор;
- “Япон улсын эрх зүйн боловсрол: Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөр, загвар нэвтрүүлэх, сургамж” Японы Барын Нэгдсэн Холбооны Хууль зүйн боловсролын

хорооны захирал Мисава Эйши;

- “Солонгосын эрх зүйн боловсролын өнөөгийн шинэтгэл” БНСУ-ын Сөүлийн үндэсний их сургуулийн профессор (Ph.D) Ён Жун Квон;

- “Тайваны хууль зүйн боловсролын асуудал” Тайваний Пэнгү хотын ахлах прокурор (S.J.D) Бү Сүн Лүн;

- “Тайваны эрх зүйн боловсролыг хөгжүүлэх үзэл санаа: Эрх зүйн ба нийгмийн түүхийн дүн шинжилгээ” Тай-шенг Ванг (Шон Күүний товчилсон орчуулга);

- “Европын холбооны улс орнууд дахь эрх зүйн боловсрол, хуульчдын сургалт” ХБНГУ-ын Саксон-Анхальт мужийн Вольмерштет хотын анхан шатны шүүхийн шүүгч, доктор (Dr.Jur) Эвилин Хэннинг;

- “ХБНГУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоо” сэдвээр профессор Б.Тэмүүлэн, хууль зүйн магистр Б.Буянхишиг зэрэг хуульч эрдэмтэн судлаачид илтгэл тавьж хэлэлцүүлэг өрнүүлсэн.

Энэхүү Олон Улсын хуралд оролцсон гадаадын эрдэмтэн судлаачид өөрсдийн орны хууль, эрх зүйн боловсрол олгож буй хуульч бэлтгэх тогтолцооны талаар илтгэж байсан бол манай улсын эрдэмтэд өөрийн орны болон бусад улс орны туршлагын талаар илтгэл тавьж, мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо манай улсад хэрэгтэй байгаа болон, хэрхэн нэвтрүүлэх тал дээр асуудлуудыг хөндөн хэлэлцүүлэг өрнүүлсэн.

“Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох санал боловсруулах” ажлын хэсгийн хүрээнд /АНУ, Япон, БНСУ, Австрали/ажлын хэсгийн гишүүн МУИС–ын Хууль зүйн сургуулийн багш Ц.Цогт“АНУ-ын Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцооны тухай”, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн судлаач С.Батбаяр “Япон улсын хуульч бэлтгэх тогтолцооны тухай”,“БНСУ-ын Эрх Зүйн Боловсролын тогтолцооны талаар” ХЗҮХ-ийн зочин судлаач Марк Пенини /Австрали улсын иргэн/“Австралийн эрх зүйн боловсролын тогтолцооны талаар” танилцуулга бэлтгэн хүргүүлсэн байна. /хавсралт 1 дэх хэсэгт оруулж өгсөн/

“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо /АНУ, ХБНГУ, БНСУ-ын туршлага/” сэдэвт харьцуулсан судалгааг2015 онд хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд гадаад улсуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоон дахь үндсэн асуудлуудыг харьцуулж, өнөөгийн нөхцөл байдал болон цаашдын чиг хандлагыг тандан судлах замаар тус тогтолцооны онцлог, давуу болон сул талыг илрүүлэн, сайн туршлага ба нутагшуулах арга замын талаар санал, зөвлөмж боловсруулсан.

Дэлхийн олон орны боловсролын чиг хандлагад нийцүүлэн эх газрын эрх зүйн тогтолцоо ба англо-саксоны эрх зүйн тогтолцооны аль алины давуу талаас авч нэвтрүүлж байгаа гадаадын улс орнуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог харьцуулан судалж, өндөр хөгжилтэй улс орнуудаас англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой Америкийн Нэгдсэн Улс, эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой хэдий ч англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орны сургалтын системээс нэвтрүүлж байсан Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой хэдий ч Америкийн хуулийн сургалтын системийг нэвтрүүлж байгаа Бүгд Найрамдах Солонгос Улсыг сонгосон.

“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо” гэх ойлголтыг улс орон бүр өөр өөрийн нэр томьёогоор тодорхойлж байгаагаас үзэхэд дэлхий нийтээр нэгдсэн нэг ойлголтод хараахан хүрээгүй байна. Тиймээс энэхүү судалгааны хүрээнд Герман Улсын “Referendariat” буюу “Vorbereitungsdienst” гэх сургалтаар их сургуулийн эрх зүйн чиглэлээр наад зах нь 9 хичээлийн улирал суралцаж, зохих шалгалтуудаа

амжилттай өгсөн төгсөгч 2 жил дадлагажсаны дараа мэргэшсэн хуульчаар ажиллах тогтолцоо, АНУ болон БНСУ-ын хувьд мэргэжил харгалзахгүйгээр бакалаврын зэрэг эзэмшээд “law school”-ыг амжилттай төгссөн суралцагч хуульчаар ажиллах эрх олж авдаг сургалтын тогтолцооны талаар харьцуулан судлав.

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын давуу болон сөрөг тал

АНУ-ын хувьд АБХ-оос магадлан итгэмжлэгдсэн сургууль J.D зэрэг олгох сургалт явуулах эрхтэй бөгөөд энэ зэрэг нь Барын шалгалтад орох гол урьдчилсан нөхцөл болдог онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл хуульч болохын тулд зайлшгүй эзэмшсэн байх мэргэжлийн суурь зэрэг нь 3 жилийн хугацаанд сурч эзэмшдэг J.D зэрэг юм. Хуулийн сургуульд элсэхийн тулд ямар нэгэн мэргэжлээр бакалаврын зэрэг авсан байхаас гадна нарийн логик сэтгэлгээтэй байхыг шаарддаг. Хуулийн сургуулийн элсэлтийн сорил (LSAT)–ийн шалгалтыг давсан байх шаардлагатай.

АНУ-ын хуулийн сургуулийн сургалтын төлбөр бусад сургуулийн сургалтын төлбөрөөс өндөр байдгаас үүдэн энэхүү төлбөрийг төлөхийн тулд оюутнуудын дийлэнх санхүүжилтийг сургалтын зээл авахад хүрдэг байна. Хуулийн сургуулиудад төрөөс олгох зарлагын хэмжээ үлэмж буурсан бөгөөд төрөөс дэмжлэг үзүүлж байгаа үндсэн хэлбэр нь сургалтын зээлд баталгаа гаргах явдал болсон. Энэ нь сургалтын зээлээ төлж чадаагүйн хариуцлагыг төр үүрэх эрсдэлийг бий болгодог бөгөөд эдийн засгийн өсөлт бууралттай үед ихээхэн хэмжээгээр зээл авах нь хямралд хүргэж болзошгүй. Гэхдээ энэхүү сургалтын өндөр төлбөр хуульчдыг нэр хүндтэй, өндөр цалинтай ажлын байраар хангах нэг шалтгаан байж болох юм.

Мөн хуулийн сургуулиудын хооронд зиндаа, зэрэглэлийн илэрхий ялгаа байдгаас нэр хүндийн төлөөх өрсөлдөөн их. Үүнээс гадна төгсөгчдийн тоо хөдөлмөрийн зах зээл дээрх эрэлттэй уялдахгүй байх хандлага сүүлийн жилүүдэд ажиглагдах болсон байна. 1990-2000 оны дунд үед хуулийн сургууль төгсөгчид болон төгссөнийхөө дараа 6 сарын дотор ажлын байраар бүрэн хангагддаг гэж үздэг байсан бол 2008 оноос хойш хөдөлмөрийн зах зээл дээрх нийлүүлэлт нь эрэлтээсээ давах болжээ.

Герман Улсын хувьд хуульч бэлтгэх өөрийн орны тогтолцоонд сэтгэл ханамжтай байгаа гэж дүгнэж болно. Үүний баталгаа нь Герман Улсын хууль зүйн боловсролын хүрээнд хэд хэдэн өөрчлөлт, шинэчлэл хийгдэх оролдлого явагдсан боловч эдгээр оролдлого нь няцаагдаж, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн сургалтын тогтолцоо үргэлжилж байна. Энэ сургалтын мөн чанар нь чанартай бөгөөд чадварлаг хуульчдыг бэлтгэдэг гэсэн тодотголтой. Энэхүү 2 шатлал бүхий хуулийн сургалтыг амжилттай төгссөнөөр хуулийн бүхий л салбарт ажиллах нөхцөл бололцоо бүрэлдэхээс гадна, шүүгч эсхүл өмгөөлөгч болох гэж өөр тусгай шалгалт өгөх шаардлагагүй учир энэ улсын хуулийн боловсролын тогтолцоо нь нэгдмэл системтэй юм. Мөн шүүгчийн ур чадвартай гэсэн үнэлгээ нь бусад бүх хуулийн салбарт ажиллах чадвартай гэдгийг харуулсан өндөр түвшний үнэлгээ болдог.

Герман Улсын хуульч бэлтгэх сургалтын тогтолцооны давуу тал бол дотооддоо болон олон улсад танигдсан сургалт бөгөөд үүгээрээ хуулийн аль ч мэргэжилтэн бэлтгэдэгт оршино. Мөн нэг болон хоёрдугаар шатны сургалтыг дүүргэснээрээ олон мэргэжлээр сонгон ажиллах эрх нээгдэх ба сургууль төгсөхөөсөө өмнө аль мэргэжлээр болон аль чиглэлээр ажиллахаа шийдсэн байх албагүй. Хуулийн сургууль төгсөж түүгээрээ улсын шалгалт өгнө гэдэг бол энэ мэргэжлийн чанарын баталгаа болоод зогсохгүй ба улмаар нийгэмд эзлэх байр суурь нь улам батжих давуу талтай.

Харин тус сургалтын сөрөг тал бол сургалт маш удаан үргэлжилдэг бөгөөд

дэндүү олон сурах бичиг, ном унших ёстой болсноор суралцагчид сургалтын явцад сурах цагаа үр ашигтай ашиглаж чаддаггүй ба тэднийг залхаах байдал гаргадаг. Тиймээс ч хуулийн сургалт нь Герман Улсад хүнд сургалтын нэгд тооцогддог.

Хуулийн сургуулийн сурагч олон жил сурсны эцэст улсын шалгалтад тэнцээгүй бол олон жилийн хөдөлмөр талаар өнгөрөх магадлалтай. Учир нь энэхүү сургалтын явцад өгсөн шалгалт, бие даалтыг тухайн үеийн семистр дэвшихэд л тооцдог бөгөөд энэ нь ямарваа нэгэн албан газар үзүүлэх албан ёсны гэрчилгээ биш юм. Иймээс суралцагч нэн түрүүнд улсын шалгалтаа амжилттай дүүргэх нь чухал байдаг.

Практик дээр сургалтын явцад олж авсан өргөн хүрээний мэдлэг дан ганц чиглэлээр дагнан ажиллахад хэрэг болдоггүй гэх боловч энэ нь бас нөгөө талаараа аль ч салбарын эрх зүйн мэдлэгийг хуулийн талаас дүгнэн шинжлэх чадварыг агуулж байдгаар эерэг үр дагавартай гэж үзэж болно.

Хэдийгээр хуулийн нэг, хоёрдугаар шалгалтыг амжилттай өгснөөр хуулийн бүх чиглэлээр ажиллах эрх нээлттэй болж байгаа ч гэсэн энэ нь зөвхөн хэлбэр төдий зүйл болоод байгааг дурдах нь зүйтэй. Учир нь тус сургалтын хоёр шатлалыг амжилттай дүүргэсэн ч тааруухан дүнтэй төгссөн этгээд хүссэн салбартаа хүссэн мэргэжлээрээ ажиллах тохиолдол хомс юм.

Хуульч бэлтгэх тогтолцоо нь төрийн албанд ажиллах чадварт бэлтгэхэд анхаардаг нь оновчгүй гэсэн үнэлгээг өгөхөд хүргээд байна. Яагаад гэвэл төгсөгчдийн цөөнх нь төрийн байгууллагад ажиллах хэмжээний дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг хангадаг бөгөөд үүнээсээ болж төгсөгчид ихэвчлэн өмгөөлөгчийн ажил эрхэлдэг нийтлэг тогтолцоо бий болсон. Үүгээрээ өмгөөлөгчдийн хоорондмаш их өрсөлдөөн бий болж өмгөөлөгчдийн ур чадварын хоорондох зөрүү үүсэх нөхцөл бололцоог бий болгож байна. Учир нь сайн дүнтэй учраас өөр салбарт ажиллаж болох этгээд өмгөөлөгчөөр ажиллах тохиолдол их гарах болсон. Ингэснээр өмгөөлөгчийн туслалцаа авах гэж буй иргэдийн хувьд өмгөөлөгчдийг хооронд нь харьцуулж сонгоход бэрхшээл үүсэж болзошгүй юм.

Хэдийгээр дээрх сөрөг талууд эрх зүйн боловсрол олгох асуудалд тулгарч байгаа хэдий ч энэхүү тогтолцоог бусад мэргэжлийн хэсгийнхэн зөв буюу сайн тогтолцоо гэж дүгнэж байгаа билээ. Учир нь хуульч бэлтгэх энэхүү тогтолцоогоор өргөн мэдлэгтэй, олон төрлийн ур чадвартай хуульч бэлтгэгдэн гардаг. Үүгээрээ аль ч салбарт ажиллаж байгаа хуульч ба өөр салбарт ажиллаж байгаа мэргэжил нэгт хуульчид хоорондоо харилцан ойлголцох тал дээр илүү сайн харилцаа үүсдэг. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн процессод оролцож байгаа шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нар бие биенийхээ ажлыг илүү ойлгох чадвартай байдаг. Өмгөөлөгч, прокурор, шүүгчийн оронд ажиллахад нөхцөл байдал ямар байдаг талаар илүү ойлголттой буюу илүү төсөөлөлтэй болсон байдаг.

<u>БНСУ-ын хувьд</u> АНУ-ийн хуулийн сургуулийн загварыг агуулсан мэргэжлийн дээд түвшний гурван жилийн сургалтай юм. 2009 онд 25 хуулийн сургууль шинээр байгуулагдаж, янз бүрийн мэргэжил, ажлын туршлагатай 2000 гаруй оюутан элсүүлсэн юм. Хуулийн сургуулийн тоо болон оюутнуудын тоог сургууль тус бүрээр нь Засгийн газар тогтоодог байна. 25 их сургуулиудаас бусад нь эрх зүйн бакалаврын сургалтаа үргэлжлүүлэх бөгөөд 2017 он гэхэд Солонгос улс хуулийн сургуулийн шинэ тогтолцоонд бүрэн шилжихээр ажиллаж байна.

БНСУ-ын бодлого тодорхойлогчид ирээдүйд хуулийн мэргэжилтнүүд болон хуулийн сургуулиудын тоонд хязгаар тогтоож, хуулийн сургуулийн босгыг орлого багатай бүлэгт зориулан багасгаж, боломжит ажлын байрыг нэмэгдүүлэн, эрх зүйн боловсролын чанарыг сайжруулах зэрэг шийдвэрлэх асуудлуудад анхаарал

хандуулаад байна. Солонгос улс гаднын системийг нутагшуулахад ихээхэн хүчин чармайлт гарган ажиллаж байгаа ч удаан хугацаанд өмнө тогтсон тогтолцооны улмаас гарч болох бэрхшээлүүдийг даван туулж энэхүү системийг өөрийн онцлогт тохируулан хөгжүүлж байна.

БНСУ-д мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтыг нэвтрүүлснээр хууль зүйн салбарын хөгжилд хэд хэдэн давуу талуудыг бий болгосон юм. Хуулийн сургууль байгуулах зорилго тавьж байсан анхны үеэс хойших үр дүн одоохондоо бүрэн дүүрэн гараагүй ч цаашид мэдэгдэхүйц нөлөөлөх төлөвтэй байна. Гэсэн хэдий ч үүнийг дагаад хэд хэдэн сөрөг талууд ч мөн ажиглагдах болсон.

Өмнөх тогтолцоонд ихэнх профессорууд хуучны заах арга барилыг баримтлан лекц унших байдлаар оюутнуудыг сургадаг байсан бол боловсролын шинэ системээр хуучны арга барил өөрчлөгдөж байна. Сургалтын заах арга зүйг хэлэлцүүлгийн хэлбэрт оруулж үүнд оюутнуудын оролцох үүргийг чухалчилж авч үзсэн юм. Энэ арга нь Америкийн хуулийн сургуулиудын заах арга зүй буюу Сократын аргачлал юм. Сургалтын материалууд шинэчлэгдэн сайжирсан төдийгүй бие даалтын эргэх холбоог онлайнаар авдаг болсон байна. Мөн түүнчлэн асуулт, хариултын хэсэг ч энэ системийн нэг чухал шинж.

Оюутнуудын суралцаж буй чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага болон мэргэжилтнүүдтэй харилцах боломжийг илүү хялбар болгосноор оюутнууд олон талын мэдлэгтэй байх боломжтой болдог. Банкинд ажилладаг хүмүүс, хөрөнгө оруулагчид зэрэг бусад этгээд өөрсдийн мэргэжлийн туршлагаа хуулийн сургуулийн тухайн чиглэлээр мэргэшиж байгаа оюутнуудтай хуваалцах боломжтой болсон.

Хуулийн мэргэшсэн сургууль нь эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд олон ургалч байдлыг нэмэгдүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл хуулийн мэргэжлийг олон салбарт ангилж, түүнийг нарийвчлан тусгайлсан сургалт явуулснаар мэргэшсэн хуульч нарыг өргөжүүлэн бэлтгэсэн юм. “Хуулийн сургуулийн бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль” /ХСБЗБУТХ-д/ зааснаар сургуульд элсэж байгаа оюутнууд хууль гэлтгүй өргөн хүрээний мэргэжилтэй бусад оюутнуудыг хамруулдаг. Үүнийг дагаад хуулийн сургуулиуд өөрсдийн оюутнуудын мэргэшсэн байдлыг харгалзан сургуулийнхаа тэнхимийг олон салбараар төрөлжүүлэн хөгжүүлсэн юм.

Хуулийн сургуулиудын профессоруудын наад зах нь 20% нь хуулийн салбарт багшлахаас гадна практик дээр ажилладаг, 5-аас дээш жил ажилласан туршлагатай байхыг шаарддаг нөхцөлийн дагуу сургалтыг илүү практикт төвлөрүүлсэн нь оюутнуудыг ажлын байранд гараад шууд ажиллах чадвар болон хуульч сонгон шалгаруулах шалгалтын практик даалгаврууд амжилттай гүйцэтгэх боломж зэргийг хөгжүүлсэн.

Хуулийн сургуульд оюутан элсүүлэх нэг гол шаардлага нь гадаад хэлний өндөр мэдлэгтэй байх явдал юм. Мөн түүнчлэн ХСБЗБУТХ-д хуулийн сургуулийн оюутнууд гадаад улсын хуулийн сургуульд 30 хүртэлх кредит хичээл үзэх боломжтой. Үүнээс гадна сургууль болгоны сургалтын хөтөлбөрт гадаад улсын эрх зүйн тогтолцооны тухай хичээлүүдийг ангилан зааж байна. Эдгээр нөхцөл нь тухайн оюутныг гадаадын зах зээлд хуулийн чиглэлээр ажиллах чадварыг хөгжүүлж байгаа нэг давуу тал юм.

Америкийн хуулийн сургуулийн сургалтын төлбөр бусад мэргэжлийн сургуулиудаас харьцангуй өндөр байдаг. Үүнтэй адил БНСУ-ын хуулийн сургуулийн төлбөр мөн адил өндөр байгаа юм. Хуулийн сургуулийг байгуулахад хуульд зааснаар барилга байгууламж, хичээл явуулах анги танхим, бусад тоног төхөөрөмж болон нэр хүндтэй профессоруудыг шинээр ажиллуулах шаардлага тавигдаж хөрөнгө их шаардагдсан. Тиймээс шинээр байгуулагдсан хуулийн сургуулиудын төлбөр маш

өндөр үнэтэйгээр сургалтаа явуулах болжээ.

Хуулийн сургууль бүр хуульд заасан шаардлагын дагуу оюутан элсүүлдэг. Гэвч хуульд зааснаас бусад болзол, шалгуурыг тавьж болдог. Хуулийн сургуулиуд оюутан элсүүлэхдээ бүртгүүлэгчдийн төгссөн сургуулийн нэр хүнд болон нэр хүндтэй ажлын байранд ажиллаж байсан зэргийг харж байгаа юм. Энэ асуудал сүүлийн үед маш том шүүмжлэл дагуулах болсон. Хуулийн сургуулийг төгсөгчид хамгийн түрүүнд эдийн засгийн асуудлыг үүсгэх магадлалтай байна.

Шинэ тогтолцоог нэвтрүүлж байгаатай холбоотойгоор өмнө нь жилд 1000 хуульч төгсөн гардаг байсныг 2009 оноос эхлэн 1500 болгож нэмсэн. Тиймээс хуулийн чиглэлээр ажил хайгчдын тоо эрс өссөн бөгөөд үүнийг даган маш их өрсөлдөөн үүссэн. Хуульчдын тооны огцом өсөлт, БНСУ-ын хуулийн салбарын зах зээлийн тогтмол байдал нь хуулийн сургууль төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтэд хүндээр нөлөөлж байна. Үнэндээ хууль зүйн сургууль төгсөгчдийн тоо ихээр нэмэгдсэн нь ажлын байрны тухайд хүнд нөхцөлийг бий болгосон. Урьд нь Засгийн газар хуульчдыг сонгодог байх үед хуульчдын хөдөлмөр эрхлэлт баталгаатай байв.

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог нэвтрүүлэх арга зам:

АНУ-ын “Law school”-ын тогтолцоог нутагшуулах нь юуны өмнө даяарчлалын эрин үед дэлхийн түвшний эрх зүйн боловсролтой хөл нийлүүлэн алхах, түүнээс суралцах ач холбогдолтой нь мэдээж. Өөр өөр эрх зүйн тогтолцоотой улсуудын эрх зүйн сургалтын арга барил (профессоруудын дадлага туршлага, сэтгэлгээний онцлог гэх мэт) ялгаатай ч энэ нь зөвхөн нэг бүлийн хүрээнд эрх зүйн нутагшуулалт хийнэ гэсэн үндэслэл болохгүй бөгөөд өнөө үед эрх зүйн бүлээр хязгаарлахгүйгээр аль болох тохиромжтой элементийг өөрийн эрх зүйн тогтолцоонд шилжүүлэн авах, өөрийн хөрсөнд тохируулан нутагшуулах болсон. Ийм үндэслэлээр АНУ-ын “law school”-ын сайн туршлагыг, тодруулбал, зарим элементийг өөрийн эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд шилжүүлэн суулгах боломжтой. Мөн АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцооны хууль зүйн клиник сургалт зэрэг дадлагын сургалт нь эрх зүйн онолын сургалтыг практиктай холбосон, оюутнуудыг нийгмийн сайн сайхан, шударга ёсны төлөө ажиллах бэлтгэлтэй болгож байгаа үр дүнтэй сургалтын хэлбэр болно.

Гэхдээ хөгжиж байгаа орнууд АНУ-ын хуулийн сургуулийн тогтолцоог шилжүүлэн суулгахад дараах хүндрэл байж болзошгүй юм. АНУ-ын хуулийн сургуулийн тогтолцоо нь хөгжингүй эдийн засагт зохицсон эрх зүйн үйлчилгээний зах зээлд зориулагдсан бөгөөд эрх зүйн үйлчилгээний зах зээл болон эдийн засгийн тасралтгүй өсөлтийн уулзварт тулгуурлаж төрөөс баталгаа гаргадаг сургалтын төлбөрийн зээлийн харилцаанаас хамаарах шинж байна. Үндсэндээ энэ загварыг нутагшуулахад өртөг ихтэй. Япон болон Бүгд Найрамдах Солонгос Улс нь “хөл дээрээ боссон” эдийн засгийнхаа хүчинд зардал ихтэй эрх зүйн шинэчлэлийг өөрсдийн хүссэнээр хийж байгаагийн нэг илрэл нь АНУ-ын “Law school”-ын загварыг нутагшуулан авсан явдал юм. Хөгжиж байгаа орнуудын тухайд шинэчлэл хийхтэй холбогдон гарах зардалд шаардагдах хангалттай санхүүгийн эх үүсвэрээс эхлээд, эргээд бэлтгэгдсэн мэргэжилтнүүдийн ажлын байрны хангамж, эдийн засгийн алдагдлаа нөхөж чадахуйц үр ашиг авчрах асуудал эргэлзээтэй.

Хөгжиж байгаа орнуудад хөдөлмөрийн зах зээл дэх эрх зүйч мэргэжилтний хэрэгцээ, шаардлага нь эрх зүйн үйлчилгээний асар том зах зээл бүхий АНУ-тай адил түвшинд байхгүй. Ийм орнуудын төрийн байгууллага институцийн хувьд тогтворжоогүй, чадавхжаагүй байдаг. Энэ шалтгаанаар эдгээр улсад илүү тохиромжтой байж болох шинэчлэлийн арга замыг бодлогын судалгааны үр дүнд

тодорхойлж болох юм. Хуулийн сургуулиудын сургалтын агуулгад институцийг бэхжүүлэх, чадавхжуулахад чиглэсэн хичээл оруулах нь зүйтэй.

АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоо “даяарчлагдаж” байгаа боловч өнөөг хүртэл аль нэг улс энэ тогтолцоог цогцоор нь “бүрэн”, амжилттай “нутагшуулсан” эсэх асуудал тодорхойгүй байна. Харин баруун Европ болон Англи, Австрали, Шинэ Зеланд, Хонконг, Сингапур зэрэг нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой орнууд АНУ-тай харьцуулахад зардал бага боловч дэлхийд өрсөлдөхүйц түвшний, чадварлаг хуулийн мэргэжилтнүүдийг бэлтгэн гаргаж байгаа жишээ бий.

ХБНГУ-ын хуулийн сургалтын тогтолцоо нь 2 үе шатлалтай ба энэ нь дэлхий нийтэд нийтлэг биш, онцлог тогтолцоотой улсын тоонд ордог. Эхний үедээ суралцагч их сургуулийн түвшинд хууль хэрхэн хэрэглэж, хуулийг хэрхэн ойлгож, мөн тодорхой хэрэг тохиолдолд эрх зүйн үндсэн дээр тулгуурлан яаж зөв шийдэлд хүрэх талаарх онолд суралцдаг. Энэ нь дараагийн шат болох хоёрдугаар үеийн сургалтын үндсэн суурь болж өгдөг. Ийм 2 шатлал бүхий сургалтын давуу тал нь тухайн сургалтыг бүрэн дүүргэсэн суралцагч ажлын салбарт гараад хаана ч тэнцэхүйц чадвартай, бичгээр болон амаар илтгэл тавих ур чадварыг эзэмшсэн байдаг. Мөн хуулийн аль ч салбарт, ямар ч чиглэлээр ажиллах олон талт, мэргэжлийн ур чадварыг эзэмшсэн байдаг онцлогтой.

Германы мэргэшсэн хуульчийн сургалтыг нутагшуулахад гол анхаарах зүйл нь тухайн улс өөрийн санхүүжилтээр суралцагчдын амьдралын түвшинг дэмжих зорилгоор сургалтын 2 жилийн турш сар бүр тэтгэлэг олгодог байдлыг анхаарч, улмаар ийм тогтолцоонд төрийн зүгээс хөрөнгө санхүү их орох талаар тооцоолон үзэх нь зүйтэй. Тиймээс энэхүү тогтолцоог нутагшуулахад анхаарах бас нэг зүйл гэвэл суралцагчдыг дадлагажуулахад хангалттай хүрэлцэхүйц тооны өмгөөллийн товчоо болон шүүхийн салбарт суралцагч бүлгээр дадлага хийх нөхцөл бүрдсэн эсэх, суралцагчийг захиргааны болон төрийн албан хаагчийн адил наад зах нь 3 сараар дадлагажуулан мэргэшүүлэх нөөц бололцоо байгаа эсэх, мөн прокурорын газарт прокурор шиг ажиллуулан дадлагажуулах нөхцөл бүрдсэн эсэхийг сайтар хянан үзэх хэрэгтэй.

БНСУ нь удаан хугацааны турш хадгалж ирсэн эрх зүйн боловсролын системийг бүхэлд нь өөрчилж, Америк загварын хуулийн сургуулийг нэвтрүүлсэн нь олон төрлийн үйл ажиллагааг шат дараалан явуулахад хүргэсэн. Нэвтрүүлэх явцад сөрөг үр дагаврууд ажиглагдсан ч хялбархан шийдэх боломжтой гэсэн итгэлтэйгээр энэхүү өөрчлөлтийг хийсэн юм. Ерөнхийд нь авч үзвэл хуулийн сургуулийн шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэхийн тулд дараах өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Үүнд:

- Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалт явуулж ирсэн сургуулиудын өмнөх тогтолцоог үе шаттайгаар халсан;
- Хуульчийн сонгон шалгаруулалтын шалгалтыг шинэчилсэн;
- Хуулийн мэдлэг шалгах шалгалтыг бий болгосон;
- Хуулийн сургуулийн сургалт явуулах эрхийг орон нутаг, байршлаар нь бүсчилж, тодорхой тооны сургуулиудад олгосон;
- Практик туршлагатай, одоо ажиллаж байгаа хуульч нарыг хуулийн сургуульд профессороор ажиллуулах болсон;
- Хуулийн сургуулийн сургалтын заах арга зүйг өөрчилсөн;
- Хуульч нарыг илүү олон салбарт төрөлжүүлэхийн тулд хуулийн сургуульд бакалаврын мэргэжил харгалзахгүй элсүүлдэг болсон;
- Сургалтын хөтөлбөрийг онол, практик, судалгаа гэсэн 3 чиглэлд хослуулан

явуулдаг болсон;

- Гадаад хэлний өндөр мэдлэгтэй байхыг заавал шаарддаг;
- Ном, сурах бичгүүдийг өөрчлөн шинэчилсэн;
- Оюутнуудын практик сургалтыг хөгжүүлэх зорилгоор харилцаа холбоогоо сайжруулан өргөжүүлсэн;
- Шинээр байгуулагдаж байгаа хуулийн сургуультай холбогдон үүсэх асуудлыг хариуцах тусгайлсан хороо байгуулж, түүний үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөх үнэлгээний комисс бий болсон байх зэрэг шаардлага тавигддаг байна.

Эдгээр үйл ажиллагааг 2007 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд хуулийн салбарын мэргэжилтнүүд өмнөх тогтолцоог халж, 2017 он гэхэд шинэ тогтолцоонд бүрэн шилжих боломжтой гэж тодорхойлсон юм. Тиймээс 10 жилийн хугацаанд хуулийн сургуулийн дээр дурдсан шинэ үйл ажиллагаа жигдэрч, сөрөг талууд арилж, үр дүн авчирна гэж хэлэхэд эрт байгаа юм. БНСУ-ын хуулийн сургуулийн шинэчлэлийн үйл явц одоо ч гэсэн үргэлжилж байна.

Дээрх байдлаар олон улс орнуудаас өндөр хөгжилтэй улсын жишиг болсон сургалтын тогтолцоог судлан өөрийн улсын тогтолцоотой харьцуулан судлахад манай улсын сургалтын тогтолцоо өвөрмөц хийгээд АНУ болон Герман улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны хэлбэрийн аль аль талаас эрх зүйн бакалаврын сургалтад бага зэрэг агуулсан байдаг. Эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгох сургалтын төгсөх шатанд дадлага олгох сургалт буюу мэргэшүүлэх сургалтын нэг хэлбэр болох дадлагын хичээлийг 2004 оноос эхлэн “КЛИНИК СУРГАЛТ”-ын хэлбэрт шилжүүлэн сургууль бүр өөрийн клиник сургалтын танхимтай болсноор шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нараар практик хичээл заалгах боломж бүрдсэн.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэгт “дээд боловсролын агуулга нь ерөнхий суурь, мэргэжлийн суурь болон мэргэших хэсгээс бүрдэх” тухай заасан байх бөгөөд ерөнхий суурь хэсгийн агуулга, мэргэжлийн суурь хэсгийн агуулгын талаар заасан стандарт батлагдсан. 2011 онд мэргэших хэсгийн агуулгад багтах хууль зүйн клиник сургалтын талаарх нэмэлтийг стандартад тусгаж өгсөн байдаг. Иймээс дээрх улс орны АНУ-ын “JD” сургалтын нэг хэсэг болох клиник сургалтын хэлбэр, Герман улсын шүүх, прокурор, бусад байгууллагад хийх дадлага ажлын хэлбэрийн аль аль талыг агуулсан мэргэших хэсгийн агуулгад багтах сургалтын хэлбэрийг өргөжүүлэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог сайжруулах боломжтой юм.

2013 оны байдлаар Германд нийт 161.000 өмгөөлөгч байна. Энэ нь 1996 оныхоос хоёр дахин их болсон үзүүлэлт бөгөөд энэ тоо нь цаашдаа ч өсөх хандлага ажиглагдаж байна. Германд 1950 онд 5000 иргэнд 1 өмгөөлөгч оногддог байсан бол 2013 оны байдлаар 499 иргэнд 1 өмгөөлөгч оногдож байна. БНСУ нийт 51.3 сая хүн амтай бөгөөд тус улсад үйл ажиллагаа явуулж буй нийт хуульчдын тоо 20200 гаруй байгаа нь 2539 иргэнд нэг хуульч оногдож байгааг харуулж байна. Мөн 2013 оны байдлаар АНУ-д нийт 1,225,000 гаруй хуульч 300 гаруй сая хүнд үйлчилж байгаагаас харахад тус улсын 244 хүнд 1 хуульч оногдож байна. Монголын хуульчдын холбооны 2015 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдрийн бүртгэлтэй хуульчдын тоо 5042 байна. 3 сая хүнд ногдох хуульчдын тоог тооцвол 595 хүнд нэг хуульч оногдох юм.

Дээрх тоо мэдээнээс харахад эрх зүйн боловсрол эзэмшиж хуульч мэргэжлээр ажиллах сонирхолтой иргэдийн тоо зөвхөн манай улсад төдийгүй дэлхийн бусад улс орнуудад нэмэгдэж байгааг илэрхийлж байна. Иймд төрөөс энэ чиглэлийн

боловсрол олгох тогтолцоог боловсронгуй болгох, сургалтын байгууллагуудад тавих шаардлагыг дээшлүүлэх, улмаар сургалтын чанарт нөлөөлөх замаар хуульчдын мэдлэг, ур чадвар, өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх боломжтой. Мөн эрх зүйч бэлтгэх, хуульч сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг нийгэмд шаардлагатай байгаа ажлын байрны эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлэх талаар бодлого баримтлах нь зүйтэй юм.

2.2 Монгол Улс дахь дипломын бус боловсрол олгох буюу мэргэшүүлэн сургах талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улс дахь боловсролын тогтолцооноос хууль зүйн сургалтыг салгаж ойлгох аргагүй юм. Тийм ч учраас хамтдаа хөгжсөн байх бөгөөд үүний хажуугаар хууль зүйн салбарын эрдэмтэн судлаачид ихээхэн анхаардаг байсан нь энэ салбарыг дэлхийн хөгжлийн түвшинд хүрэхэд нөлөөлжээ. Нийгмийн хөгжил дэвшил, цаг үеийн шаардлагыг дагаад сайжруулах, боловсронгуй болгох зүйлүүд байдаг бөгөөд үүний нэг нь өнөөдрийн Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгаад байгаа Дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог бий болгох явдал юм.

Боловсролын тогтолцоо нь албан, албан бус гэсэн хэлбэрээр явагдах бөгөөд дипломын бус гэсэн ойлголтыг боловсролын салбарын эрх зүйн зохицуулалтад одоогоор тодорхойлоогүй, тусгагдаагүй шинэ харилцаа тул дипломын бус боловсрол гэх ойлголтыг Боловсролын тухай хуульд заасан албан бус сургалтын агуулгад хамааруулан насан туршийн тасралтгүй боловсролын нэг хэлбэр, албан сургалтаас гадуур олгогдох үнэмлэх, гэрчилгээгээр баталгаажуулсан сургалтын нэг төрөл болгон зохицуулах боломжтой гэж үзэж байна. Үүний тулд хууль зүйн практик дадлага олгох сургалт буюу мэргэшүүлэн сургах тусгай сургалтад хамрагдсан гэрчилгээ олгох, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар заасан хоёроос доошгүй жил дадлагажсан байх тухай шаардлагыг хангах, ажил олгогч болон сургалтын байгууллагыг холбон ойртуулах тогтолцоог бүрдүүлэх зэрэг арга хэмжээг авснаар үр дүнд хүрч болох байна.

АНУ-ын туршлагыг 2004 онд анх нэвтрүүлэх алхмыг хийж байсан тухай дээр дурдсан бол 2000 оноос хойш манай улсад өөр шинжлэх ухаан салбарт нэвтрүүлэх ажлыг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа жишээ бий. Тухайлбал манай улсын эрүүл мэндийн шинжлэх ухааны салбарт 6 жилийн бакалаврын боловсролын дараа шалгалт авч эмчээр ажиллах зөвшөөрөл /2, 5 жилийн хугацаатай/ олгодог бөгөөд төгсөлтийн дараах үндсэн мэргэшлээр (резидент) мэргэшүүлэх сургалтад хамруулдаг. Энэ сургалт урд нь 66 багц цагийн сургалтаар 1,5-2 жилийн хугацаатай байсан бол одоо 88-132 багц цагийг ханган, мэргэжлээсээ хамааран 4 хүртэл жилээр суралцахаар зохицуулж өгсөн байна. Энэ төрлийн мэргэшүүлэх сургалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт болон хууль зүйн дипломын бус сургалтын талаар энэ хэсэгт дэлгэрүүлэн танилцуулна.

2.2.1 Эрүүл мэндийн шинжлэх ухаан дахь төгсөлтийн дараах үндсэн мэргэшлээр (резидент) мэргэшүүлэх талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Эрүүл мэндийн шинжлэх ухаан дахь төгсөлтийн дараах үндсэн мэргэшлээр (резидент) мэргэшүүлэх сургалтын талаарх хууль тогтоомж болон бусад эрх зүйн актуудад зохицуулсан байдлыг судлан гаргаж ирснээр мэргэшүүлэх сургалтыг манай улсад хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа туршлагыг харуулахаас гадна эрх зүйн мэргэшсэн боловсрол олгох салбарт хэрэгжүүлэх боломжийг харьцуулж үзэхэд болон өнөөгийн эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох, чанартай хуульч бэлтгэхэд бага ч болов ач холбогдолтой гэж үзсэн юм.

Эмнэлгийн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах сургалтад 2000 оноос эхлэн Эрүүл мэндийн байгууллагууд сургалт зохион байгуулж, түүнд нь төрөөс дэмжлэг үзүүлдэг болсон байна. 2011 онд"Эмнэлгийн мэргэжилтний давтан сургалтын чиглэл, индекс батлах тухай" Эрүүл мэндийн сайдын 73 дугаар тушаалаар резидентийн сургалтаар мэргэшүүлэх мэргэжил, төрөлжсөн мэргэжлээр мэргэшүүлэх мэргэжлийг тогтоож энэ сургалт төгссөн эмч мэргэжилтнүүдэд нарийн мэргэжлээр мэргэших чиглэлийг улам тодорхой болгож өгсөн. Эмнэлгийн мэргэжилтний давтан сургалтыг хөгжүүлэх дараагийн алхам нь сургалтын төлөвлөгөө, хичээлийн хөтөлбөрийг боловсронгуй болгох ажил бөгөөд мэргэжил олгох сургалтын зөвшөөрөлтэй сургалт эрхлэх бүх байгууллагуудын мөрдөж ажиллах мэргэжил эзэмшүүлэх резидентийн сургалтын цөм төлөвлөгөөг 19 мэргэжлээр боловсруулан Эмнэлгийн мэргэжилтний хөгжил, давтан сургалтын зөвлөлөөр батлуулсан.

Эрүүл мэндийн шинжлэх ухаан дахь төгсөлтийн дараах сургалт нь мэргэшүүлэх болон давтан сургалтын хэлбэрээр зохион байгуулагдах ба мэргэшүүлэх сургалт нь үндсэн мэргэшлийн **(резидент),** төрөлжсөн мэргэшлийн гэсэн төрөлтэй. Эмнэлгийн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах давтан сургалт нь мэргэжил дээшлүүлэх сургалт байна.Үндсэн мэргэшлийн сургалтын элсэлтийн хяналтын тоог сургалт эрхлэх байгууллагын хүчин чадал, салбарын хүний нөөцийн хэрэгцээ, эрүүл мэндийн байгууллагын захиалгыг үндэслэн Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тогтооно.

Хүний их эмчийн үндсэн мэргэшлийн сургалт нь 132 багц цагаас доошгүй агуулгатай, 4 жилээс доошгүй үргэлжилнэ. Харин Нүүр амны их эмч, уламжлалт анагаахын их эмчийн үндсэн мэргэшлийн сургалт нь 2 жил буюу 88 багц цагаас доошгүй байна. Үндсэн мэргэшлийн сургалт дүүргэснийг гэрчлэх баримт бичиг нь мэргэшлийн үнэмлэх байна.

Хүний их эмч нь үндсэн мэргэшлийн сургалтад хамрагдах тохиолдолд өрх, сум, тосгоны эрүүл мэндийн төв, сум дундын болон аймаг, дүүргийн нэгдсэн эмнэлэг, түргэн тусламжийн төвд ажилласан 2 жилийг шалгуур хангасан бол 2 жилд 44 багц цаг биелүүлсэн гэж үзэж үндсэн мэргэшлийн сургалтыг үргэлжлүүлэн тооцно.

Үндсэн мэргэшлийн сургалтад эрүүл мэндийн байгууллагын захиалгаар суралцагсад суралцана. Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас батлагдсан хяналтын тоо нь эрүүл мэндийн байгууллагуудаас ирүүлсэн үндсэн мэргэшлийн сургалтад суралцагсдын захиалгын тооноос илүү гарсан тохиолдолд үлдсэн хяналтын тоонд багтаан хувийн зардлаар суралцагчид элсэлтийн шалгалтад тэнцвэл элсүүлж болно.

Захиалагч эрүүл мэндийн байгууллага нь суралцагчтай гэрээ байгуулах бөгөөд суралцах хугацаанд нь тэтгэлэг (цалин) олгож, төгссөний дараа ажлын байраар хангана.

Төгсөлтийн дараах сургалтад элсэгчдэд дараах шаардлагыг тавьдаг байна. Үүнд:

- Бакалаврын дипломтой байх;
- Мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх 5 жилийн хугацаатай зөвшөөрөлтэй байх;
- Эрүүл мэндийн чиглэлээр мэргэшүүлэх бусад сургалтад давхар элсээгүй байх;
- Бакалаврын сургалтын нийт багц цаг элсэх гэж буй сургалтын хөтөлбөрийн хүрээнд нийцсэн байх;

Дараах мэргэжилд Хүний их эмч мэргэжлээр төгссөн эмч нарыг мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл шаардахгүйгээр элсүүлдэг байна. Үүнд:

- Шүүх эмнэлэг судлал;
- Эмгэг судлал;
- Уламжлалт Анагаах Ухааны их эмч мэргэжлээр төгсөгчид дараах мэргэжлээр элсэх боломжтой. Үүнд:
- Уламжлалт анагаах ухаан судлал /УА-ын дотор судлал/;
- Зүү, төөнө засал судлал;
- Өрхийн анагаах ухаан судлал;

Эрүүл мэндийн шинжлэх ухаан дахь төгсөлтийн дараах үндсэн мэргэшлээр (резидент) мэргэшүүлэх сургалтаар эрх зүйн актуудад дараах байдлаар баталгаажуулж өгчээ.

Боловсролын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.5 дахь хэсэгт “иргэнд албан болон албан бус сургалтаар боловсрол эзэмшүүлэх, мэргэжил олгох, түүний боловсрол, мэргэшлийг дээшлүүлэх талаар бусад байгууллагаас зохиож байгаа ажлыг төрийн захиргааны болон мэргэжлийн удирдлагаар хангах, зохицуулах”, 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт “Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага орон нутгийн захиргааны болон холбогдох бусад байгууллагын оролцоотойгоор боловсролын хөгжлийн ойрын болон хэтийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлнэ” гэж заажээ.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсэгт “Дээд боловсролын сургалтын байгууллага нь хамтарсан болон дагнасан сургалт, эрдэм шинжилгээ, инновацийн үйл ажиллагаа явуулах зориулалт бүхий үйлдвэрлэл, үйлчилгээний түшиц байгууллага, гарааны компани, лаборатори, эмнэлэг, дадлагын бааз, туслах аж ахуйтай байж болно.” 5.7 дахь хэсэгт “Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон холбогдох бусад байгууллагын хамтарсан шийдвэрээр тодорхой аж ахуйн нэгж, байгууллагыг сургалт-эрдэм шинжилгээ, дадлагын бааз болгож болно.” гэж заасан.

Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрхийг заасан байх бөгөөд 8.1.3 дахь хэсэгт “бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төв, төв эмнэлэг, тусгай мэргэжлийн төв, уламжлалт анагаах ухааны төв корпорацыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах”, 8.1.9 дахь хэсэгт “эмнэлгийн мэргэжилтнийг мэргэшүүлэх, давтан сургах бодлогыг тодорхойлж, хэрэгжилтийг хангуулах, эрүүл мэндийн мэргэжлийн чиглэл, индекс, анагаах ухааны боловсролын сургалтын байгууллагын элсэлтийн хяналтын тоо, сургалтын түшиц эмнэлгээр хангах асуудлыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран шийдвэрлэх”, 8.1.23 дахь хэсэгт “эрүүл мэндийн ажилтныг төгсөлтийн дараах сургалтад хамруулах, мэргэшлийн зэрэг олгох үйл ажиллагааг зохион байгуулах” тухай зааж өгчээ.

Эмнэлгийн мэргэжилтэн нь энэ хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.5 дахь хэсэгт “мэргэжлийн ур чадвараа дээшлүүлэх, 5 жил тутамд төгсөлтийн дараах сургалтад байгууллагын зардлаар хамрагдаж байх” тухай заасан бол 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт “Эмнэлгийн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх болон давтан сургалт явуулах, зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох, мэргэжлийн зэрэг олгох журмыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, тэдгээртэй холбоотой үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ, зардлын жишгийг санхүүгийн

асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай тус тус хамтран тогтоож мөрдүүлнэ” гэж заажээ.

31 дүгээр зүйлийн 31.2 дахь хэсэгт “Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэд эмнэлгийн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх болон давтан сургалт явуулах, зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох, мэргэжлийн зэрэг олгох асуудал хариуцсан орон тооны бус зөвлөл ажиллуулж болох бөгөөд Зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, дүрмийг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.” гэж заасан. Түүнчлэн энэ харилцааг:

- Эрүүл мэндийн сайд, Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2013 оны 12 дугаар сарын 27–ны өдрийн 491, А/472 тоот хамтарсан тушаал “Эмнэлгийн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх болон давтан сургалт явуулах,зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох журам”;
- Эрүүл мэндийн сайдын2014 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн 49 тоот тушаал “Төгсөлтийн дараах мэргэшлийн сургалтын чиглэл, индекс батлах тухай”;
- Эрүүл мэндийн сайдын 2014 оны 157дугаар тушаалын 2-р хавсралт “Төгсөлтийн дараах мэргэшлийн сургалтын элсэлт, төгсөлтийн шалгалтын журам” гэх зэрэг эрх зүйн зохицуулалтаар зохицуулж байна.

Хуульч мэргэжил бол нийгмийн эрүүлжүүлэгч эмч, засаж сайжруулагч инженер гэж хуульчид бид үздэг билээ. Хуульчдын тоог цөөрүүлэх, сургалтын тогтолцоондоо анхаарал хандуулах явдал багасаж байгаа нь энэ мэргэжлийн чанар буурах, мэргэжилтний эрэлт хэрэгцээ нийгэмд буурах хандлагыг бий болгож байна. Иймд төгсөгчдийн чанарт анхаарал хандуулах нь нэн чухал, яаралтай шийдэх асуудал болоод байна.

2.2.2 Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Хууль зүйн яам, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн болон Монголын хуульчдын холбоо хамтран 2015 оны 11 дүгээр сард **“***Хууль зүйн мэргэшүүлэх сургалтыг Монгол Улсын хууль зүйн их, дээд сургуульд нэвтрүүлэх нь***”** сэдэвт хэлэлцүүлэг зохион байгуулж Монгол Улсын хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог боловсронгуй болгох, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог шинэ шатанд гаргах, хууль зүйн их, дээд сургуулиудыг олон улсын жишигт нийцсэн мэдлэг чадвартай боловсон хүчин бэлтгэх сургалтын тогтолцоонд чиглүүлэх, хууль зүйн мэргэшүүлэх сургалтын хамгийн дэвшилтэт, манай улсын онцлогт нийцсэн хэлбэрийг хууль зүйн их, дээд сургуульд нэвтрүүлэх, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулахыг зорьсон, дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд хийгдсэн судалгаа, шинжилгээний ажлын үр дүнг хэлэлцүүлж, хэлэлцүүлэгт оролцсон эрдэмтэн судлаач, багш, мэргэжлийн хүмүүсийн санаа бодол, санал зөвлөмжийг авсан.

Уг хэлэлцүүлэгт Монгол Улсын эрдэмтэн, судлаач, их дээд сургуулийн захирал, сургалтын албаны дарга, багш нар мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн сургалт, судалгааны төв, Прокурорын ерөнхий газрын судалгааны төв зэрэг газрын холбогдох хүмүүсийг урьж оролцуулсан. Хэлэлцүүлэгт оролцогсод мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог их, дээд сургуульд тулгуурлан нэвтрүүлэх саналыг дэмжиж байсан.

Дэлхийн банк, Ханнс-Зайделийн сангаас санхүүжүүлэн Хууль зүйн яамтай хамтран хууль зүйн боловсролын салбарыг сайжруулах чиглэлээр ажилласан хүмүүс болон Хууль зүйн их дээд сургуулийн захирлуудыг бусад улс орны туршлагыг

судлах, танилцуулах зорилгоор авч явсан талаар, ямар ч улс оронд бакалаврын дараах сургалт байдаг, хэрхэн хэрэгжүүлж байсан мөн хуулийн байгууллагад ажиллагсдын чанарыг дээшлүүлэхэд дөхөмтэй талаар дурдаж байсан.

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх зайлшгүй шаардлагатай байгаа, энэхүү сургалтыг эрх зүйн бакалаврын сургалтад тулгуурлан их, дээд сургуулиуд явуулж байх тухай, үүнийг нэвтрүүлэх нь хуульчдын чанар, хууль зүйн салбарын хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлэх тухай, Герман улсын туршлага, резидентийг нэвтрүүлэх нь зүйтэй, мөн эрх зүйчдийг хуульч болох хүртэлх хугацаанд прокурор, шүүхийн байгууллагаас захиалга авч урьдчилсан захиалгын дор бэлтгэх, хууль сахиулах байгууллагууд өөрийн гэсэн онцлогтой байдаг тухай байр сууриа илэрхийлж байлаа.

Сүүлийн жилүүдэд хууль зүйн шинжлэх ухаан, хууль зүйн боловсрол, тэр дундаа их дээд сургуулийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааг сайжруулах талаар хэлэлцээгүй удсан, хяналт суларсан, Боловсролын яамнаас авч хэрэгжүүлж байгаа ажил нь уялдаагүй байгаагаас хичээлийн агуулга, стандарт, магадлан итгэмжлэл гээд мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажилтай хамт авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай ажлууд эзгүйдэж байгааг хэлэлцүүлэгт оролцогчид дурдсан. Иймд эдгээр бүх асуудлыг цогцоор нь авч үзэх, судлах, хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоог бүрдүүлэгч хууль зүйн шинжлэх ухааны хөгжлийн асуудал үндсэндээ орхигдоод байгаа тул Хууль зүйн шинжлэх ухааны зөвлөлийг байгуулж энэ зөвлөлөөр хэлэлцүүлэн “хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх” ажлыг дараах эрх зүйн актад тулгуурлан хөгжүүлэх нь зүйтэй юм. Үүнд:

- **Шинжлэх ухаан технологийн тухай хуулийн** Хоёрдугаар бүлэгт “Шинжлэх ухаан, технологийн үйл ажиллагааны удирдлага”-ын талаар дурдсан бол Хоёрдугаар бүлгийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын яам шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөлтэй байж болно.” гэж заасан бол Монгол Улсын Засгийн газар нь Шинжлэх ухаан технологийн үндэсний зөвлөлтэй байх бөгөөд яамдын шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэж, үнэлэлт, дүгнэлт өгөх тухай заажээ. Мөн хуулийн 9 дүгээр зүйлд яамны шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөлийн бүрэн эрхийг зааж өгсөн бөгөөд 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэгт яамны шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөл нь шинжлэх ухаан, технологийн үйл ажиллагаатай холбогдсон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх тухай, 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсэгт яамны шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, дүрмийг тухайн асуудлыг эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлах ба зөвлөлийг сайд толгойлох талаар заажээ.

- **Боловсролын тухай хуулийн** 28 дугаар зүйлийн 28.1.5-д иргэнд албан болон албан бус сургалтаар боловсрол эзэмшүүлэх, мэргэжил олгох, түүний боловсрол, мэргэшлийг дээшлүүлэх талаар бусад байгууллагаас зохиож байгаа ажлыг төрийн захиргааны болон мэргэжлийн удирдлагаар хангах, зохицуулах; 38 дугаар зүйлийн 38.1-д Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага орон нутгийн захиргааны болон холбогдох бусад байгууллагын оролцоотойгоор боловсролын хөгжлийн ойрын болон хэтийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Хуулийн 18.2 дахь хэсэгт “Иргэнд үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэхэд зайлшгүй шаардагдах мэргэжил эзэмшүүлэх, мэргэшил дээшлүүлэх сургалтыг бүх шатны сургууль, бусад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн эрхэлж болно.” гэсэн байна.

- **Дээд боловсролын тухай хуулийн** 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсэгт

“дээд боловсролын сургалтын байгууллага нь хамтарсан болон дагнасан сургалт, эрдэм шинжилгээ, инновацийн үйл ажиллагаа явуулах зориулалт бүхий үйлдвэрлэл, үйлчилгээний түшиц байгууллага, гарааны компани, лаборатори, эмнэлэг, дадлагын бааз, туслах аж ахуйтай байж болох тухай”, мөн зүйлийн 5.7 дахь хэсэгт “Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон холбогдох бусад байгууллагын хамтарсан шийдвэрээр тодорхой аж ахуйн нэгж, байгууллагыг сургалт-эрдэм шинжилгээ, дадлагын бааз болгох” тухай заажээ. Хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2.2 дахь хэсэгт “төрийн захиргааны бусад төв байгууллагатай тухайн салбарт мэргэжилтэн бэлтгэх асуудлаар хамтран ажиллах тухай” заасныг удирдлага болгоно.

- **Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай** хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэгт “хууль зүйн сургуулийг төгсөж, хоёроос доошгүй жил мэргэжлийн дадлага хийсэн байх” тухай заасан эрхийг хангах тухайд энэхүү судалгааны ажил чиглэж байгаа тул Эрх зүйн бакалаврын боловсрол эзэмшсэн Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн хуульч болох шалгалт өгөх шаардлага хангасан байх тухай юм. Хуулийн 10 дугаар зүйлд хуульчийн эрх олгох шалгалтад орохдоо бүрдүүлэх материалыг дурдсан бол хуулийн 11 дүгээр зүйлд мэргэжлийн дадлага гэдэгт дараах ажил албан тушаалыг хамруулах тухай заажээ. Үүнд:

- шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчийн туслах (өмгөөллийн үйлчилгээ болон хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхэд туслах ажлыг цагаар болон гэрээгээр гүйцэтгэснийг багц цагт шилжүүлж мэргэжлийн дадлагад тооцох талаар болон мэргэжлийн дадлагад тооцох, гадаад улсад мэргэжлийн дадлага хийх журмыг Хуульчдын холбоо батлах тухай заасан.);
- Улсын Их Хурлын гишүүний зөвлөх, туслах;
- төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн хуулийн зөвлөх, хуулийн асуудал хариуцсан ажилтан;
- хууль зүйн сургуулийн багш, туслах багш, төрийн болон төрийн бус байгууллагын эрх зүйн судалгааны ажилтныг хамруулан ойлгохоор заажээ.

Гэвч хуульчийн мэргэжил гэдэгт юуг ойлгох тухай асуудал маргаантай хэвээрээ байгаа юм. Төрийн засаглал хуваарилах онолын дагуу шүүх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх тогтолцоо бүрд хуульчийн мэдлэг, мэргэжил шаардаж байдаг.

Хувийн хэвшлийн байгууллага, иргэд өнөөдөр өөрсдийн эрх мэдлийг төлөөлөн илэрхийлэх байгууллага, хуулийн этгээдийг байгуулж байна. Энэ бүгдэд хуульчийн мэргэжил, мэдлэг шаардлагатай байдаг. Хувийн хэвшлийн, бизнесийн байгууллага, хуулийн этгээдүүд хуульчийн гэрчилгээтэй байхыг шаардаж байгаа нь өөрсдийн эрх ашгийг төрд төлөөлөх чадвартай хуульчдыг эрэлхийлж байгаагаас үүдэлтэй. Бид өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар заасан шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчийг хуульч[17] гэж үзэх үү эсхүл нийгэмд эрэлт хэрэгцээтэй байгаа хуульчдыг бэлтгэх шаардлагатай юу?

Монгол Улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий хуульчийн тухай ойлголтыг бий болгохдоо хэн байж болох тухай, юунд чиглэж ажиллах тухай, тэдний эрх зүйн байдлын талаар тодорхой тусгаж өгөх хэрэгтэй юм. Одоо хуульчийн шалгалтад орж хуульч болоогүй ч иргэдийн дунд итгэмжлэлээр өмгөөлөл хийж

[17] Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3.1.3.“хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа” гэж шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, эсхүл шүүхэд бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалж шүүн таслах ажиллагаанд оролцох болон бусдад хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхийг гэсэн заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 02 дугаар сарын 11-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолоор 2014 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдрийн хуулиар уг заалтыг өөрчлөн найруулахаас өмнө хүчингүй болгосон).

байгаа хүн нэр хүндтэй болсон хүн цөөнгүй байдаг. Мөн төрийн өндөрлөгт ажиллаж хуульчийн нэр хүндийг өргөж яваа олон эрхмүүд байдаг бол хуульчийн шалгалтад орж тэнцсэн ч өмгөөлөл хийгээгүй, хийж чадахгүй, ёс зүйн хариуцлага тооцогдон хуульчийн нэр хүндийг унагааж буй хуульч олон бий.

Хууль дээдлэх, хүний эрхийг хамгаалсан ардчилсан нийгэмд ажиллаж, амьдрах хуульчид өөрсдийн байр суурыа зөв тодорхойлох нь хуульч мэргэжлийн чанар, үнэлэмжийн асуудал. Бүхий л улс оронд хуульч бэлтгэх тогтолцоо, хуульчдын асуудлыг бүхэлд нь төрийн бус байгууллагад даатгаад орхидоггүй. Тодорхой хэсэг бүлгийг хамааруулж болох ч иргэдийн эрх зүйн мэдлэг боловсролоос эхлээд мэргэжлийн боловсрол, улсын хөгжил дэвшил, цаашлаад улсын үндэсний аюулгүй байдал ч мөн хамаарах тул хуулийн эрх хэмжээ, хэнд, юунд чиглэж байгааг анхаарч үзэх шаардлагатай. Хуульч мэргэжлийг Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн хэн ч эзэмшиж болох бөгөөд эдгээр хуульчид ААН, албан байгууллага, хуулийн этгээд болон төрийн бүхий л байгууллагад тархан ажилладаг.

Шүүх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх засаглалын тогтолцооноос *шүүх засаглалд* хуульчид илүү ажилладаг бөгөөд *гүйцэтгэх эрх мэдлийг* хэрэгжүүлэх 50 гаруй салбар эрх зүйн хүрээнд хуульч хэрэгтэй байдаг мөн *хууль тогтоох* эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллагад Улсын Их Хурлын гишүүний зөвлөхөөс эхлээд хуульчид ажилладаг бол хувь хүн, хуулийн этгээд, бизнесийн байгууллагуудад өмгөөлөгч хэрэгтэй гэх мэт чанартай, чадвартай хуульчид салбар бүрд хэрэгцээтэй байгаа нь өнөөгийн нийгмийн тулгамдаад буй асуудал болоод байна. Тухайлбал өнөөдөр Монгол Улсад бүртгэлтэй 5000 гаруй хуульчид байдаг бол 2011 оны статистик мэдээгээр 66491 /хавсралт 2/ хуулийн этгээд байгуулагдсан байна.

Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог бүрдүүлэхэд Монгол Улсад хичнээн аж ахуйн нэгж байдаг, хичнээн хуульч хэрэгтэй болох, аль салбарт ажиллуулж болох хуульчдыг бэлтгэх тухай асуудал нь хуульчийн дадлагын тогтолцоог бүрдүүлэхээс илүү чухал юм. Энэ нь нэгэнт 4+2 жил сурсан хуульчийн шалгалт өгсөн хүмүүсийн нийгэмд эзлэх байр суурь, чанар, үнэлэмжийн тухай учраас энэ тогтолцоог бүрдүүлснээр үүсэх үр дагаварт нөлөөлөх асуудал болох юм. Үүнийг одоо шинэчлэн найруулж буй Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зөв тусгаж өгөх хэрэгтэй байна.

Бид гадаадын улс орны туршлагыг судлан аливаа сайн туршлагыг нэвтрүүлэхдээ нэг хэсэг онцлог талыг авч дутуу хагас боловсруулсан зүйлийг өөрийн улс орны онцлогийг бүрэн гүйцэд судлалгүй шууд нэвтрүүлж байгаа нь тухайн хөгжиж буй ч дутагдалтай асуудлыг дээрдүүлэх биш дордуулж цаг хугацаа, мөнгийг их хэмжээгээр хий хоосон зарлагадаж байна. Иймд дээрх судалгаагаар тал бүрээс нь Монгол Улсын онцлог байдлыг сайтар судлахыг зорьсон бөгөөд цаашид судлах хэрэгтэй асуудлууд нэлээд үлдэж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Хууль зүйн дипломын бус тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны хувьд урд судалсан судалгаанаас үзэхэд манай улсад нэвтрүүлэх нэн шаардлагатай байгаа бөгөөд эрх зүйч, хуульчдын ялгааг гаргах үр дүнтэй ажил болох юм.

Мэргэшсэн хуульчийг эрх зүйн бакалаврын боловсролын сургалтын тогтолцоонд тулгуурлан суурилуулах бөгөөд 2004 оноос хойш хэрэгжиж эхэлсэн клиник сургалтын танхимд явуулах клиник сургалтын танхимаар сайн суралцаж төгссөн эрх зүйчдийг цаашид үргэлжлүүлэн дадлага хийх нөхцөлийг ханган дадлагын хугацааг уртасган онолын цагийг нэмэгдүүлэх, шүүх байгууллагад хийх

дадлага чухал хэдий ч бусад байгууллагад хийх дадлага ажлыг хуваарилан нэгдсэн тогтолцоонд оруулж чанартай хуульч бэлтгэх явцад анхаарах юм. Нийт 2 жилийн хугацаанд суралцаж төгссөн суралцагч хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалт өгч мэргэжлээрээ мэргэшин ажиллах нөхцөл бүрдэх юм.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 128 дугаар тогтоолоор баталсан “Шүүхийн хүний нөөцийн чадавхыг хөгжүүлэх хөтөлбөр”-ийн Зорилт 4 дэх хэсэгт Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх тухай заасан байна.

3.ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгаагаар хууль зүйн боловсрол олгож буй өнөөгийн чиг хандлагын талаар товч дурдан Монгол Улсад хууль зүйн боловсрол олгож буй тогтолцоог боловсролын тогтолцоонд нийцүүлэн авч үзсэн бөгөөд хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог хэрхэн нэвтрүүлбэл зохимжтой талаар судалж, урд өмнө судалсан судалгааны ажлуудад тулгуурлан тэдгээрийн уялдаа холбоог хангахыг зорьсон. Мөн манай улсад хууль зүйн мэргэжилтнийг мэргэшүүлэн бэлтгэх талаар ямар эрх зүйн зохицуулалт үйлчилж байгааг судлан холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох талаар санал зөвлөмж боловсруулсан.

Монгол Улсын хууль зүйн боловсрол олгох чиг хандлага өнөөгийн дэлхийн боловсролын чиг хандлагад нийцэн хөгжиж иржээ. Хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэх, давтан сургах, хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх талаар Засгийн газраас баримтлах үндсэн чиглэлийг 1994 онд батлан гаргаснаас хойш багагүй ажил хийж, хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэх, давтан сургах асуудалд анхаарч төр засгийн зүгээс гаднын төсөл хөтөлбөрүүдтэй хамтран хийж ирсэн ажил их байна.

Дэлхийн улс орнууд даяарчлалыг даган боловсролын чиг хандлагаа нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэн,боловсронгуй болгож байгаа явдал нь мэргэжлийн боловсрол, мэргэжлээрээ ажиллах хоёрын зөрүүг ойртуулахад чиглэдэг. Иймд дэлхийн чиг хандлагатай нийцүүлэн манай улсын мэргэжлийн боловсролын чиглэлийн чанар, агуулга хүртээмж, ажлын байрны оновчтой зохицуулалтыг нэмэгдүүлж, эрх зүйч мэргэжилтэнг мэргэшүүлэн сургаж чанаржуулах шаардлага тулгараад байна.

Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцоо нь боловсролын тогтолцооны нэг хэсэг болохын хувьд Монгол Улсын болоод дэлхийн боловсролын тогтолцооны хөгжлийг даган цаг алдалгүй шинэчлэгдэн өөрчлөгддөг байна. Монгол Улсын боловсролын тогтолцоог Боловсролын тухай хуулиар албан, албан бус боловсролын нэгдэл байх тухай заасан бол “дипломын бус боловсрол” гэдэг ойлголтыг боловсролын албан сургалтаас гадуур “албан бус” тогтолцоогоор олгох,мэргэшсэн хуульч хэрэгцээтэй байгаа өнөө үед мэргэшүүлэн сургаж чанаржуулах хэрэгцээ шаардлага тулгараад байгаатай холбогдуулан Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэхээр зорьж буй явдал юм.

Энэ ойлголтыг хууль зүйн боловсрол олгох сургалтын тогтолцооны аль шатанд нэвтрүүлбэл зохимжтойг судлах зорилгоор шатлал тус бүрээр албан, албан бус боловсролын тогтолцоонд нийцүүлэн холбогдох эрх зүйн актаар зохицуулсан зохицуулалтын зааг ялгааг гаргаснаар мэргэжлийн боловсрол эзэмших, мэргэжлээрээ ажиллах хоёрын зөрүүг багасгах ажлын эхлэл бий болж байна.

Монгол Улсын өнөөгийн хуульчдын ур чадварыг дээшлүүлэн дотооддоо болон гадаад улс орнуудад мэргэжлийн дагуу ажиллах боломжийг нээж өгөх, ажлын

туршлага хуримтлуулах нь хуульч бэлтгэж буй их, дээд сургуулиудаас гадна төр, засгийн байгууллага, хувийн хэвшлийнхэн ч багагүй нөлөө үзүүлэх юм.

Манай улсын сургалтын тогтолцоо өвөрмөц хийгээд АНУ болон Герман Улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны хэлбэрийн аль, аль талаас эрх зүйн бакалаврын сургалтад бага зэрэг агуулж байдаг. Дээд боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэгт “дээд боловсролын агуулга нь ерөнхий суурь, мэргэжлийн суурь болон мэргэших хэсгээс бүрдэх” тухай зааснаас ерөнхий суурь хэсгийн агуулга, мэргэжлийн суурь хэсгийн агуулгын талаар заасан стандарт 2007 онд батлагдсаныг өргөжүүлэн 2011 онд мэргэших хэсгийн агуулгад багтах хэсэг болох хууль зүйн клиник сургалтын талаар нэмж стандартад оруулсан байдаг.

Иймээс дээрх улс орнуудын буюу АНУ-ын JD сургалтын нэг хэсэг болох клиник сургалтын хэлбэр, Герман Улсын шүүх, прокурор, бусад байгууллагад хийх дадлага ажлын хэлбэрийн аль аль талыг агуулсан мэргэших хэсгийн агуулгад багтах сургалтын хэлбэрийг өргөжүүлэн, хуульч бэлтгэх тогтолцоог сайжруулан мэргэшин сурах хүмүүсийн ур чадвар, дадал, ажиллах эв дүй олгох сургалтын хугацааг уртасган хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог 3 жилээр нэвтрүүлэхээр зорьсон ажлыг хуульчийн гэрчилгээ авахаас өмнө 2 жилийн дадлага хийсэн байх шаардлагатай гэсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх, дадлага хийх тухай зохицуулалт орхигдсон байгааг нөхөх байдлаар нэвтрүүлэх боломжтой юм.

Ихэнх улс орнууд хуульч бэлтгэх тогтолцоондоо төр засгийн зүгээс тусгайлан анхаарал хандуулдаг нь тухайн улсын иргэд болоод улс орны хөгжил, цаашлаад улс орны аюулгүй байдалтай шууд холбоотой байдаг. Герман Улсын мэргэжлийн боловсрол олгох тогтолцоо Европын Холбооны улс орнуудын жишгээр төлбөртэй сургалтыг бий болгон, сурч боловсрох хэрэгцээг хүний эрхэд тулгуурлан хангаж эхэлсэн хэдий ч хуульч бэлтгэх тогтолцоонд төрөөс тусгайлан анхаарал хандуулан төрийн байгууллагад ажиллах иргэдийн төлбөрийг төрөөс даадаг, дадлага олгох сургалтыг цалинтай хэвээр үлдээсэн байгаа нь төрөөс тусгайлсан бодлого баримталдаг болохыг илэрхийлж байна.

4.САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Манай улсын хуульч бэлтгэх тогтолцоо сүүлийн жилүүдэд боловсролын салбарын хөгжлийг даган хяналтгүй, урсгалаар явж байгаа нь төрийн гурван салаанд ажиллах хуульч мэргэжилтэй хүний нөөцийн чанар үнэлэмжид нөлөөлж байгаа нь илт байна. Тиймээс дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэх буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас дараах эрх зүйн актуудыг батлан гаргаж хэрэгжүүлж эхлэх, Хууль зүйн шинжлэх ухаан, технологийн зөвлөлөөр хэлэлцэн баталгаажуулах, улмаар цаашид судлах шаардлагатай хэд хэдэн асуудал байна.

Төр, засгийн зүгээс энэ салбарын хөгжилд тусгайлан анхаарал хандуулах, эсхүл салбарын сайд хууль зүйн боловсролын тогтолцооны шатлал бүрээр хөгжүүлэх талаар анхаарах нь хуульч бэлтгэх тогтолцооны хөгжил, чанар үнэлэмж дээшлэх төдийгүй иргэдийн боловсрол мэдлэгийг дээшлүүлэх, улс орны хөгжил, цаашлаад улсын аюулгүй байдлыг хангахад чухал нөлөө үзүүлэх юм.

Хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоо буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог хэрэгжүүлэх арга замын талаарх төслийг дараах байдлаар авч үзэх нь зүйтэй. Үүнд:

1. Сургалтын агуулгыг Хууль зүйн яамны захиалгаар хууль зүйн их, дээд

сургууль, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хуульчдын холбоо боловсруулна. Сургалтын хөтөлбөрийг Хууль зүйн шинжлэх ухааны зөвлөлөөр хянуулж, батлуулж мөрдөнө.

Сургалтын агуулгыг хууль зүйн дадлага ажлыг хэрэгжүүлэх байгууллагын онцлогт тохируулан боловсруулж, сургалтын хөтөлбөрт тусгах ажлыг хуульчдын холбоо хариуцах бөгөөд хэрэгжүүлэх ажлыг хууль зүйн их дээд сургууль хариуцна. Сургалтын агуулгын хэрэгжилтэд хууль зүйн яам, хууль зүйн шинжлэх ухааны зөвлөл хяналт тавина.

2. Сургалтын агуулгыг хэрэгжүүлэх арга зүйг Хуульчдын холбоо, хууль зүйн их дээд сургууль хамтран боловсруулж хэрэгжүүлнэ. Сургалтын гарын авлага, зөвлөмж сургалтын материалаар хангах их дээд сургуулиудад хүргэх ажлыг Хууль зүйн яам, Хуульчдын холбоо хариуцна.

3. Боловсон хүчин бэлтгэх, тэдний хөгжлийг хангах асуудлыг дараах байдлаар шийдвэрлэнэ. Үүнд:

- Хууль зүйн их, дээд сургууль нь шүүх, прокурор, өмгөөлөх төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагын захиалгад үндэслэн хуульч боловсон хүчин бэлтгэх сургалтыг эрхлэн зохион байгуулах;

- Хууль зүйн их, дээд сургууль нь боловсон хүчний чадавхыг дээшлүүлэх, туршлагатай, чадвартай хуульчдыг бэлтгэх, багшлах хүний нөөцийн сургалт зохион байгуулах;

- Эрх зүйн бакалаврын сургалтыг дотоод, гадаадад болон эчнээ, орой, эктернат хэлбэрээр суралцаж төгссөн дадлагажих сонирхолтой иргэдээс сонгон авч мэргэшүүлэн бэлтгэх;

- Гадаад орнуудын мэргэжлийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах, туршлага судлах;

- Багш нарын мэргэжил дээшлүүлэх сургалтын төлөвлөгөө, хичээлийн хөтөлбөрт сургалтын арга зүйг тусгаж хэрэгжүүлэх;

Хууль зүйн яамнаас уг ажлыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан дараах сайдын тушаал гарган дэмжих хэрэгтэй байгааг ТӨСӨЛ хэлбэрээр боловсруулаа. Үүнд:

Хууль зүйн сайдын 2015 оны 12 дугаар сарын 27–ныөдрийн ... тоот **тушаал** “Хууль зүйн шинжлэх ухаан технологийн зөвлөл байгуулах тухай”

Хууль зүйн сайд болон Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2015 оны 12 дугаар сарын 27–ны өдрийн ... тоот хамтарсан тушаал “Хууль зүйн мэргэжилтний төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх болон давтан сургалт явуулах, зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох журам”

Хууль зүйн сайдын 2015 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн ... тоот тушаал “Төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх сургалтын чиглэл, индекс батлах тухай”

Хууль зүйн сайдын 2015 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн ... тоот тушаал “Төгсөлтийн дараах мэргэшүүлэх сургалтын элсэлт, төгсөлтийн шалгалтын журам” гэх зэрэг эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

Цаашид судлах шаардлагатай асуудлууд:

1. Эрх зүйн бакалаврын боловсролоор олгогдож буй мэдлэг, ур чадвар, хичээлийн агуулга, хөтөлбөрийг тодорхойлсноор судлах хичээлийн агуулгыг тодорхойлох/клиник сургалтад тулгуурлан бий болгох мэргэшүүлэх сургалтын хөтөлбөр/;

Хуульзүйн үндэсний хүрээлэн www.rli.gov.mn

2. Ямар түвшний мэдлэг чадвартай хуульчид хэрэгтэй болох, хуульчдын эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох /хөдөлмөрийн зах зээлийн судалгаа/;

3. Хуульч сонгон шалгаруулах шалгалт хэнд чиглэх хэрэгтэйг тодорхойлох / хуульч сонгон шалгаруулах шалгалт өгснөөр/;

4. Шаардлагатай хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох.

5.ХАВСРАЛТ

Хавсралт 1

“Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох санал боловсруулах” ажлын хэсэгт

2013.02.05

АНУ –ын Хууль зүйн боловсрол олгох тогтолцооны тухай танилцуулга

Энэ танилцуулгыг үүнд хавсаргасан жагсаалтад дурдагдсан мэргэжлийн өгүүлэл, нийтлэл, ном болон мэдээллийн шинж чанартай бусад эх сурвалжаас товчлон дүгнэлт хийж бэлтгэсэн болно.

Холбооны Улс учир Хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол олгох сургалтын байгууллага нь муж тус бүрд үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Америкын Хуульчдын Холбоо (American Bar Association) –ноос магадлан итгэмжлэгдсэн нийт 202 сургууль байгаагаас гурван (3) сургууль түр хугацааны[18] магадлан итгэмжлэлтэй байна. Тэдгээрийн 86 нь нийтийн өмчийн сургууль бөгөөд бусад нь хувийн өмчит сургууль байна.

Үүнээс 201 сургууль хуульч мэргэжлийн боловсролын эхний “зэрэг” болох “Хуулийн доктор” буюу Juris Doctor (the J.D. degree)-г олгодог. Энэхүү хууль зүйн мэргэжлийн “боловсролын хамгийн анхны зэрэг” олгох сургалтын үйл ажиллагаанд дээр дурдсан Америкын Хуульчдын Холбоо гэдэг мэргэжлийн байгууллага хяналт тавьж 7 жил тутамд нэг удаа магадлан итгэмжлэл хийдэг.

Харин “хуулийн доктор”–оос бусад Хуулийн мастерын (LL.M. degree) зэрэг олгох болон “хуулийн докторын дараах сургалт” (Post J.D. program) –ад Америкын Хуульчдын Холбоо албан ёсоор ямар нэгэн зөвшөөрөл олгодоггүй, тухайн сургууль өөрөө ийм сургалт явуулах эсэхээ шийдвэрлэдэг байна.

Америкийн Хуульчдын Холбооны “Хуулийн сургуулийн зөвшөөрөл олгох” стандартын 308 –д зааснаар “хуулийн доктор”–ын зэрэг олгох сургалтаас бусад “зэрэг олгох” сургалтыг зөвхөн бүрэн магадлан итгэмжлэгдсэн Хуулийн сургууль явуулах боломжтой, ингэхдээ гагцхүү тэр нэмэлт сургалтууд нь “хуулийн доктор”–ын зэрэг олгох үндсэн сургалтаа бүрэн явуулах чадварт нь (ерөнхий боломж, багшлах боловсон хүчин, хүрэлцээ гэх мэт) сөргөөр нөлөөлөхгүй байх ёстой ажээ.

Түүнчлэн “хуулийн доктор” –оос бусад зэрэг олгох “сургалт” –ад Америкын Хуульчдын Холбооноос магадлан итгэмжлэл хийдэггүй байна. Гагцхүү эдгээр нэмэлт сургалтууд нь хуулийн сургуулийн үндсэн ажил болох “хуулийн докторын зэрэг олгох сургалт” –д сөргөөр нөлөөлж байна гэж үзсэн тохиолдолд Америкын Хуульчдын Холбоо тэрхүү “бусад зэрэг олгох сургалт” –ыг хянаж үзэх тохиолдол байдаг.

[18] Түр хугацааны (эхлэлийн) магадлан итгэмжлэлтэй Хуулийн сургуулиуд **(+):**
+University of California-Irvine School of Law.
+University of La Verne College of Law.
+University of Massachusetts School of Law-Dartmouth.

Нөгөөтээгүүр “хуулийн докторын дараах зэрэг[19] олгох” аль ч сургалт (1) “хуулийн доктор” –ын зэрэг олгох сургалтыг орлохгүй бөгөөд (2) тэдгээр “post J.D.” сургалтад хамрагдаж төгссөн нь Хуульчдын холбоонд гишүүнээр элсүүлэх, хуульчийн зөвшөөрөл олгоход “хуулийн докторын зэрэг” –тэй дүйцүүлэх үндэслэл болохгүй гэсэн шийдвэрийг Америкын Хуульчдын Холбооны “хууль зүйн боловсрол болон хуульчийн зөвшөөрөл” хариуцсан Зөвлөл гаргасан байдаг байна.

Энэхүү “хуулийн докторын дараах сургалтыг төгссөн” нь тодорхой нэг муж улсад хуульчаар ажиллах зөвшөөрөл авах “шалгалтад орох” шалгуурыг хангах эсэхийг тухайн муж улсын хуульчийн зөвшөөрөл олгох эрх хэмжээ бүхий субьект шийдвэрлэдэг байна.

“Хуулийн сургууль” нь хэлбэрийн хувьд бие даасан коллеж, сургууль эсхүл томоохон боловсролын байгууллагын (жишээлбэл: их сургуулийн) харьяа нэгж хэлбэрээр оршин тогтнож үйл ажиллагаа явуулдаг, “хуулийн доктор” –ын зэрэг олгох сургалт нь дийлэнхдээ 3 жилийн хугацаатай[20] байна.

Харин хууль, эрх зүйн мэргэжлийн боловсролын зэрэг олгодог дээрх “хуулийн сургуулиуд” нь суурь буюу ерөнхий “дээд боловсрол” олгох сургалт явуулдаггүй, тийм сургалт явуулах бүтэц (хөтөлбөр, багш гэх мэт), зорилго байхгүй тул хуулийн сургуульд элсэх гэж буй хүмүүс нь урьдчилан “суурь дээд боловсрол[21]” эзэмшсэн байхыг шаарддаг.

Хуулийн сургуульд элсэх шалгуур:

Суурь (ерөнхий) дээд боловсрол эзэмшсэн хүмүүс цаашид хуульч мэргэжилтэн болохын тулд эрх зүйн “мэргэжлийн боловсрол[22]” олгох хуулийн сургуульд сурдаг. Энэ хуулийн сургуулиас олгодог “хуулийн доктор[23]” гэсэн зэрэг нь хуульч гэдэг мэргэжлийн хувьд хамгийн анхны дээд боловсролын зэрэг юм. Өөрөөр хэлбэл ерөнхий дээд боловсролын дараах тодорхой мэргэжлээр дээд боловсрол олгох сургалтуудын нэгийг “хуулийн сургууль” явуулдаг. **Graduate** буюу мэргэжлийн дээд боловсрол олгох сургалт явуулж “зэрэг” олгодог байна.

Танилцуулга бэлтгэсэн:

Ажлын хэсгийн гишүүн МУИС –ын Хууль зүйн сургуулийн багш Ц.Цогт

Япон улсын хуульч бэлтгэх тогтолцооны тухай

Оршил

Мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог анх Япон улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэтгэлийн нэг хэсэг болгон нэвтрүүлсэн билээ. Энэхүү шинэтгэлийн хүрээнд шүүхийн тогтолцооны шинэчлэл, мэргэшсэн боловсон хүчнийг бэлтгэх, ард түмний оролцоог нэмэгдүүлэх гэсэн үндсэн 3 том зорилгыг өмнөө тавин энэ

[19] 1) Academic masters degrees for nonlawyers, such as:
- M.S. Master of Science or Master of Studies.
- M.P.S. Master of Professional Studies.

2) Post-J.D. law degrees for practicing lawyers and/or foreign lawyers seeking to practice in the U.S., such as:
- LL.M. Master of Laws.
- J.M. Juris Master.
- M.C.L. Master of Comparative Law.
- M.J. Master of Jurisprudence.

3) Research and academic-based doctorate level degrees, such as:
- J.S.D. Doctor of Jurisprudence.
- S.J.D. Doctor of Judicial Science.
- D.C.L. Doctor of Comparative Law.

[20] Гэвч Accelerated JD program гэж арай хурдавчилсан /зөвхөн хугацааны хувьд/ хөтөлбөр байдаг.

[21] An **undergraduate degree** (also called **first degree** or simply **degree**) гэж нэрлэдэг, хамгийн элбэг хэрэглэгддэг төрөл нь “**bachelor degree**”буюу Бакалаврын зэрэг.

[22] An graduate degree буюу “мэргэжлийн дээд боловсрол” олгох сургалтыг төгссөн хүнд олгох зэрэг

[23] Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор гэдгээс ялгаатай.

дотор мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургууль нь мэргэшсэн боловсон хүчнийг бэлтгэх, чанарыг нь сайжруулах зорилгоор шинэтгэлийн нэг хэсэг болон явагдсан билээ.

Ингээд Япон Улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэтгэлийн явц, ерөнхий агуулга мөн Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоог тойрсон томоохон асуудлууд болоод сургуулийн талаар тодорхой танилцуулах болно.

I. Хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэлийн явц

1962 оноос хойш Япон Улсын хууль, эрх зүйн тогтолцоог үндсээр нь авч үзэх шаардлагатай эсэхийн талаар ер яригдаггүй байсан. Гэвч 90-ээд оны үеэс эдийн засгийн бүлгүүд болон Либерал Ардчилсан намаас хууль, эрх зүйн тогтолцоонд өөрчлөлт шинэчлэлт хийх асуудлыг удаа дараа дэвшүүлэн нөхцөл байдал өөрчлөгдөж ирсэн. Энэхүү шинэтгэлийн хүрээнд эрх зүйн хэм хэмжээг уян хатан болгох, даяршилтай дасан зохицох гэсэн 2 шаардлагыг хангахыг зорилгоо болгосон юм. Тодруулбал[24] захиргааны олон янзын хэв журмыг уян хатан болгож нөхцөл байдалд тохируулан хэрэг явдал гарсны дараах хуулийн хяналтын механизмыг өргөсгөж[25] Япон Улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны суурийг чанар ба агуулгынх нь хувьд илүү баяжуулах нь цаашид Олон улсжиж буй нийгэмтэй зохицон оршиход дөхөм болно гэдэг санаанд үндэслэсэн юм. Яам, Захиргааны байгууллагуудыг дахин шинэчлэн байгуулах тухай саналыг дэвшүүлсэн Засаг захиргааны шинэчлэл тухай хуралдааны 1997 оны жилийн эцсийн тайланд ч хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэтгэл нь Япон улсын нийгэм, эдийн засаг тогтолцооны шинэчлэлд зайлшгүй байх ёстой асуудлыг нэг гэж тодорхойлогдсон.

Ийнхүү Япон Улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэл нь улс орны суурь бүтцийг өөрчлөх нэг хэсэг болж улс төрийн удирдлага дор явагдсан юм.

Гэхдээ хууль, эрх зүйн шинэчлэл нь гаднын хүчин зүйлийн нөлөөн доор явагдсан зүйл огт биш юм. Япон орны хууль, эрх зүйн тогтолцооны тухай “2 хувийн засаглал” гэдэг хэллэг байдаг ба энэ нь нийгэмд шаардагдаж буй хууль, эрх зүйн (үйлчлэл)эрэлт хэрэгцээний зөвхөн 2 хувийг хангадаг гэсэн ойлголтоос үүдэлтэй юм. Хуульчдын зүгээс ч хууль, эрх зүйн тогтолцооны ийнхүү дутагдалтай талыг цохон зааж, хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэлийг хийх шаардлагыг тавьсан байдаг.

II. Хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэлийн товч агуулга

Дээр өгүүлсэнчлэн, хууль, эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэл нь Шүүхийн шинэтгэл, мэргэшсэн боловсон хүчнийг бэлтгэх, ард түмэнд ойр байж оролцоог нь нэмэгдүүлэх гэсэн 3 тулгуур асуудлыг гаргаж ирсэн. Агуулгын дэлгэрэнгүй толилуулбал:

1. Шүүхийн шинэтгэл: Шүүхийн өмнөх шатны хэргийн бүртгэлийг цэгцлэх, Шүүхийн эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог өргөжүүлэх

2. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх: Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоог нэвтрүүлэх, Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтыг нэвтрүүлэх

3. Ард түмний оролцоог нэмэгдүүлэх: Шүүхийн үйл ажиллагаанд иргэдийн төлөөллийг оруулах тогтолцоог нэвтрүүлэх

III. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоог нэвтрүүлэх үйл ажиллагааны товч агуулга

[24] Япон улс нь Их газрын эрх зүйн тогтолцоотой бөгөөд эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэг явдал бие болохоос өмнө тогтоодог.

[25] Өөрөөр хэлбэл, Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцооны хэлбэртэй бие болсон нөхцөл байдалд тохируулан хууль тогтоодог нийгэм рүү шилжих.

1. Хуульч бэлтгэх хуучин тогтолцоо

Хуульч бэлтгэх хуучин тогтолцоо нь (бага зэрэг жишээнээс гадуур зүйлүүд байсан) Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтад тэнцэж, мэргэжлийн дадлагыг гүйцээсэн бол хуульчийн мэргэшилтэй болдог байсан ба хуульч (шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч)-ийн ямар мэргэжлийг сонгох нь мэргэжлийн дадлага дууссаны дараа шийддэг байв. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү 3 мэргэжлийг сонгохын тулд нэг төрлийн дадлага хийдэг байсан гэсэн үг юм. Гэхдээ нэг онцлох зүйл бол хуучин мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо нь зөвхөн Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалт, хуульч болоход тавигдах шаардлагаар хязгаарлагдаж, Хууль зүйн сургуулийг төгссөн байх, Их дээд сургуулийн дипломтой байх нь хамаагүй байв. Зөвхөн Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалт гэсэн Улсын шалгалтад тэнцсэнээр хуульч болох эсэх нь шийдэгддэг тогтолцоо байсан.

2. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийг нэвтрүүлсэн нь

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоо нь хуульчдын чанарт анхаарал тавихын сацуу мэргэшсэн хуульчдын тоог өсгөн нийгэм дэх хэрэгцээ, шаардлагыг хангахын тулд шинээр нэвтрүүлсэн тогтолцоо юм.

(1) Чанартай хуульч бэлтгэх

Ийнхүү Япон улсын хуульч бэлтгэх тогтолцоо нь Их дээд сургуулиас бие даан хөгжиж, мөн “Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтад бэлтгэх дамжаа” гэгдэх бие даасан сургалтын байгууллага бий болсон.

Шалгалтад Их дээд сургуулиудад бус “Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтад бэлтгэх дамжаа”-нд бэлддэг байсан тул шалгалтад тэнцэгчдийн чанар буурсан гэх үзэл бодол гарсан.

Ингээд шалгалтын онооноос үүдэн Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуульд мэргэжлийн дадлага хосолсон сургалтын арга барилаар хуульч бэлтгэх чиг хандлага руу орсон.

(2) Хуульчдын тоог нэмэгдүүлэх

Хууль, эрх зүйн тогтолцоог шинэчлэх тухай хэлэлцэж байсан 2001 онд шүүгч 2243, прокурор 1375, өмгөөлөгч 18246 нийт улс даяар 21864 хуульч байв. Нийт хүн ам ба хуульчдын тоог бусад оронтой харьцуулбал Япон улсын нэг хуульчид 5805 иргэн, Америкийн Нэгдсэн улсад 266, Англид 575, Германд 632, Францид 1526 иргэн ногдож Япон улсын хуульчдын тоо маш бага байсан. Энэхүү нөхцөл байдал нь Япон улсын хууль, эрх зүйн тогтолцоог “2 хувийн засаглал” гэж нэрлэгдэхэд хүргэсэн болов уу. Ингээд Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоог нэвтрүүлснээр 2010 онд Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтад 3000 хүн тэнцүүлэхийг зорьсон.

Дээр өгүүлсэн 2 нөхцөл байдлын улмаас Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоог нэвтрүүлэх болсон юм.

3. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцооны товч агуулга

(1) Сургуулийн товч агуулга

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн сургалтын хугацаа нь анхлан суралцагчид 3 жил, дэвшин суралцагчид (Хууль зүйн сургуулийн бакалавр) 2 жил байдаг. Гэхдээ Хууль зүйн сургууль төгсөөд орж байгаа элсэгчдийн дотор анхлан суралцагсдад зориулсан ангид орох тохиолдол байдаг бол, өөр салбарын мэргэжилтэй хүн 2 жилийн ангид нь элсэн орох тохиолдол ч байдаг. Энэ нь элсэлтийн шалгалтыг аль нэгээр нь өгдөг гэсэн үг биш бөгөөд дэвшин суралцагсдын ангийн шалгалтад эрх зүйн мэдлэг шаарддаг явдал юм.

3 жил сураад төгсөж байгаа оюутнууд 93 онооноос дээш кредит авсан байх

шаардлага тавигддаг бол дэвшин суралцаж байгаа оюутнууд 2-ний 3 хувийг хангах шаардлагатай.

Эцэст нь төгсөгчид jurist doctor гэсэн цол хүртэж Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтад орох эрхтэй болно.

(2) Шинэ хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтын товч агуулга

Шинчэлсэн хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалт нь хуучин шалгалттай харьцуулбал шалгалт өгөхийн тулд заавал Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийг төгссөн байх, мөн сургууль төгсөөд 5 жилийн дотор 3 удаа шалгалт өгөх эрхтэй болсон. Энэ нь хуучин Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтын тогтолцоогоор бол 30 нас хүрсэн ч, 40 нас хүрсэн ч шалгалтад орсоор байдаг явдлыг зогсоож, ирээдүйтэй, чадалтай залуусыг нийгэмд гаргахыг зорьсон хэрэг юм.

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуульд элсэн орж суралцахад их хэмжээний мөнгө шаардлагатай байдаг тул тэр бүр орж чаддаггүй. Иймд хуучин тогтолцооны адил ажил хийнгээ шалгалт өгөх, мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийг төгсөөгүй боловч шалгалт өгөх боломж бас байдаг. Энэ нь урьдчилсан шалгалт гэдэг нэртэй хуучин Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтын адил хүн бүр өгөж болдог ба энэ шалгалтад тэнцвэл мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийг төгсөөгүй байсан ч шинэ Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтыг өгөж болдог тогтолцоо юм.

Гэвч гол утга санаа нь Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийг төгсөөд шалгалт өгөхөд оршиж байдаг тул жилээс жилд урьдчилсан шалгалтад тэнцэхэд хэцүү болж байна.

IV. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцооны тулгамдсан асуудлууд

1. Хуульчийн сонгон шалгаруулах тогтолцооны тулгамдсан асуудлууд

(1) Шалгалтад тэнцэгчдийн тоо буурах

Үүнд 2 үндсэн шалтгаан байна. Нэг дэх нь, Засгийн газар тухайн үед төлөвлөж байснаасаа илүү Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургууль байгуулахыг зөвшөөрсөн. 2 дахь нь, Засгийн газар тухайн үед төлөвлөж байснаасаа илүүтэйгээр шалгалтад тэнцэгсдийн тоог нэмэгдүүлээгүйд оршиж байгаа юм. (Засгийн газар жил бүр 3000 хүнийг тэнцүүлэхээр тогтсон боловч одоогийн байдлаар жилд 2000 хүн л тэнцдэг) Үүний улмаас мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн жилд 80% -н амжилт гаргана гэсэн зорилго нь биелэгдэхгүй болж шалгалтад тэнцээгүй нь хуучин тогтолцооны адил шалгалтад бэлдэх дамжаанд явж байна.

Дээрх үзүүлэлт нь Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн нэр хүндэд муугаар нөлөөлж мэдлэгтэй, чадвартай боловсон хүчин бэлтгэхэд хүндрэлтэй болж ирсэн.

Улмаар Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуульд анхлан суралцагсад дэвшин суралцагчдын 2-ний нэгтэй тэнцэх хувиар шалгалтад тэнцдэг тул эрх зүйгээс бусад салбарын боловсон хүчин элсэх нь багасч, давхар мэргэжилтэй боловсон хүчин бэлтгэдэг гэсэн үзэл санаа нь аажмаар алга болж байна.

(2) Ажлын байрны асуудал

Жилд шалгалтад тэнцэгчдийн тоог 2000 хүртэл өсгөсөн тул энэ нь эргээд ажлын байрны асуудал үүсгэж, өнөөдрийн байдлаар ажилгүй өмгөөлөгчдийн тоо өсөж байна.

Уул нь Япон улсын хуульчдын тоо бага байгаагийн улмаас нийгмийн эрэлт хэрэгцээнд хүрч үйлчилж чадахгүй байна гэдэг үндэслэлээр хуульчдын тоог нэмэгдүүлсэн боловч тухайн үед нийгэмд шаардлагатай байсан хэмжээнээс хэтрүүлэн тогтоож,” хангамж нь хэрэгцээнээс” хэтэрсэн юм.

Ийнхүү хуульч гэдэг мэргэжлийн утга учрыг алдагдуулж, чадвартай боловсон

хүчнийг алдахад хүргэсэн.

2. Бусад асуудлууд

(1) Хууль зүйн сургуулийн Магистр, Аспирантурын тэнхимийн утга учир

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургууль байгуулагдсанаар Хууль зүйн сургуулийн Магистр, Аспирантурын тэнхимийн ихэнх багш нар шилжсэн билээ. Үүний үр дүнд зөвхөн залуу эрдэмтэн судлаачид тэнхимдээ үлдэн дадлага туршлагатай багш нар бүгд Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуульд багшлах болсон. Түүнчлэн судлаач болох эрмэлзэлтэй боловч Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуульд дэвшин суралцаж, Хуульчийн сонгон шалгаруулах шалгалтыг өгсний дараа судлаач болох хандлага ихэссэн. Эцэст нь эрдэмтэн, судлаач бэлтгэдэг Хууль зүйн сургуулийн Магистр, Аспирантурын тэнхимийн утга учир нь алдагдах нөхцөл бие болж байна.

(2) Төлбөрийн өсөлт

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургуулийн тогтолцоо бий болсон цагаас багш нарын тоо ихэссэн. Энэ нь сургуулийн үндсэн хөрөнгийг бие болгох, багш ажилчдын цалинг тавих асуудлаас эхлээд сургуулийн төлбөрийг нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн. Үүний улмаас зөвхөн баян, чинээлэг хүмүүс тус сургуульд орж сурах боломж байна гэсэн шүүмжлэл гарч байна.

Австралийн эрх зүйн боловсролын тогтолцоо

Эрх зүйн боловсролын бүтэц

Одоогоор үндэсний хэмжээний байгууллага Австралийн эрх зүйн боловсролыг удирддаггүй бөгөөд муж улсын болон орон нутгийн байгууллагууд удирддаг. Гэсэн хэдий ч “Үндэсний эрх зүйн боловсролын шинэтгэл” нэртэй эрх зүйн мэргэжлийн том шинэтгэл явагдаж байгаа. Энэ шинэтгэл нь одоо байгаа 7 зохицуулалтын системийг нэгдсэн систем болгон нэгтгэхийг зорьж байгаа. Дашрамд дурдахад, энэ шинэтгэл нь Австралийн Холбооны парламентаар батлагдаагүй байгаа.

Австрали дахь эрх зүйн боловсрол нь дараах шаардлагыг хангасан байхыг шаарддаг:

1. Ерөнхий боловсролын сургууль төгссөн байх, (12 жилийн)
2. Эрх зүйн бакалаврын диплом, эсхүл Juris doctor (энэ нь эрх зүйн бус мэргэжлээр бакалаврын зэрэгтэй хүмүүст олгодог)
3. Эрх зүйн практик сургалт төгссөн байх (дараах 3 хэлбэрийн аль нэгээр нь хангаж болно: эрх зүйн практик сургалтын диплом, эсхүл 1 жилийн туршлагатай хуулийг дагалдсан дадлага, эсхүл дээрх 2 хэлбэрийн хослол)

Хуулийн сургуульд элсэн орох шаардлага

Ерөнхий боловсролын сургуулиас хуулийн сургуульд ороход Австралийн 32 хуулийн сургууль ба муж улс олон орон нутгийн элсэлтийн агентлаг тус тусын зохицуулалттай. Элсэгчид нь 17-20 настай байх хандлага байдаг.

Их сургууль бүрээс хамааран элсэлтийн шалгалтад ороход тавигдах шаардлага нь өөр өөр байдаг.

“Австралийн боловсролын сүлжээ” байгууллагаас эрэмбэлснээр хамгийн шаардлага өндөртэй 4 сургууль:

- Мельборнийн их сургууль
- Сиднейн их сургууль
- Австралийн үндэсний их сургууль
- Шинэ өмнөд Уэльсийн их сургууль

Эрх зүйн боловсролын хөтөлбөр

Ихэнх эрх зүйн боловсролын стандарт дараах чадваруудыг эзэмшүүлэхийг зорьдог:

1. Австралийн эрх зүйн үндсэн зарчмуудыг зааж, эдгээр зарчмуудыг үйлчлүүлэгчийн хэрэг маргаанд хэрэглэх чадварыг эзэмшүүлэх,

2. Оюутанд шүүхийн процедур зэрэг эрх зүйн процедурын талаарх үндсэн мэдлэгийг олгох,

3. Эрх зүйн судалгаа, судалгааны бичлэг, өмгөөлөл зэрэг зарим практик чадваруудын үндсийг олгох

4. Нийгэм дэх эрх зүйн үүргийг таниулах,

5. Мэргэжлийн ёс зүйн стандартыг ойлгуулж, хүндлүүлэх,

6. Суурь практик чадваруудыг эзэмшүүлэх

Австралид мэргэжлийн эрх зүйн боловсролыг олгоход өөр мэргэжлээр их сургуулийн зэрэгтэй бол доод тал нь 3 жилийн сургалт шаардлагатай. Харин урьдчилсан ямар нэгэн их сургуулийн зэрэггүй бол 4 жил шаардлагатай.

Сургууль бүр өөр өөрийн судлах хичээлтэй байдаг. Гэхдээ дараах хичээлийг заавал судлах шаардлагатай:

1. Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процесс
2. Иргэний зөрчил
3. Гэрээний эрх зүй
4. Эд хөрөнгийн эрх зүй
5. Шударга ёс (нийтлэг эрх зүйн)
6. Компанийн эрх зүй
7. Захиргааны эрх зүй
8. Холбооны ба муж улсын үндсэн хуулийн эрх зүй
9. Иргэний процессын эрх зүй
10. Нотолгооны эрх зүй
11. Ёс зүй ба мэргэжлийн хариуцлага

Эдгээр 11 хичээлээс гадна хүрээлэн буй орчны эрх зүй, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг эрх зүй, татварын эрх зүй зэрэг олон хичээлийг сонгон судалж болдог.

Дараах чадварыг эзэмшүүлэхийг чухалчилдаг. Үүнд:

- Юмсын логик уялдаа холбоог таних;
- Зөв зохистой асуудлыг сонгох, анализ хийх;
- Өдөр тутмын амьдралын фактад холбоотой зарчмуудыг хэрэглэх, танин мэдэх чадвартай байх;
- Үйлчлүүлэгчийн асуудалд эрх зүйн шийдлийг гаргах чадвартай байх;

Чадварлаг оюутнууд сүүлчийн семестртээ академик зөвлөгчийн удирдлага дор 12-15 мянган үгтэй судалгааны ажил бичиж болдог.

Эрх зүйн бакалаврын зэрэг авсны дараа дадлага хийх ёстой. Үүнд:

- Эрх зүйн практикийн диплом (6 сараас 1 жилийн хугацаатай);
- 1 жилийн дадлага (туршлагатай хуульчийг дагалдсан);

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

- Дээрх хоёрын хослол.

Дадлагажих сургалтын хөтөлбөр дээрх хэлбэрээс үл шалтгаалан дараах агуулгатай:

1. Эзэмших чадвар

- Хуульчийн чадвар;
- Асуудлыг шийдэх чадвар;
- Ажлын менежмент ба бизнес чадвар;
- Итгэлцэл ба оффисын анхан шатны нягтлан бодолт6

2. Зайлшгүй сонгох дадлагажих салбарууд

- Иргэний шүүх хуралдаан;
- Худалдааны болон корпорацид дадлагажих;
- Эд хөрөнгийн эрх зүйн дадлага;

3. Дараахаас 2 дадлагын хичээлийг зайлшгүй сонгон судална.

- Захиргааны эрх зүйн практик;
- Эрүүгийн эрх зүйн практик;
- Гэр бүлийн эрх зүйн практик;
- Үйлчлүүлэгчийн эрх зүйн практик;
- Хөдөлмөрийн болон аж үйлдвэрлэлийн харилцаатай холбоотой практик;
- Төлөвлөгөө ба хүрээлэн буй орчны эрх зүйн практик;
- Өв залгамжлал ба үл хөдлөх хөрөнгийн практик;

4. Үнэт зүйлс

- Ёс зүй ба мэргэжлийн хариуцлага.

Австралийн эрх зүйн хөтөлбөрийн нэг онцлог шинж нь эрх зүйн ёс суртахуун ба хариуцлагын асуудалд онцгой анхаардагт оршдог. Боловсролын тогтолцоо нь хуульчдын мэргэжлийн ёс суртахууны үүргээ ухамсарласан байх ба үүнийгээ практикт тусгах чадварыг ихээхэн чухалчлан авч үздэг. Энэ мөн эрх зүйн соёлыг бүрдүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг.

Дадлагаа амжилттай дүүргэсний дараа, хуулийн оюутан муж улсын болон орон нутгийн дээд шүүхийн барристер болон солиситорын элсэлтэд (цаашид “Австралийн дээд шүүхийн барристер, солиситорын элсэлт” гэнэ) хандаж болно.

Шаардлага хангасан хуульч болох гэрчилгээ авах

Барристераар дадлагажих хүсэлтэй хуульчид сургалтынхаа төгсгөлд шалгалт авдаг “Баарын дадлагажих курс”-ыг дүүргэх шаардлага тавигддаг. Энэ курсын хөтөлбөр дараах агуулгатай:

- Барристерийн үйл ажиллагаа, ёс зүй ба хариуцлага
- Шүүхийн процесс ба нотолгооны нарийвчилсан журам
- Өмгөөлөх чадвар ба тактик

Австралийн хуульчид нь ажилд орсон эхний 18 сараас 2 жилийн хооронд “хязгаарлагдмал” практикын гэрчилгээ авдаг. Энэ нь шинээр ажиллаж буй хуульчид нь хамгийн багадаа 5 жилийн хугацаанд туршлагатай хуульчийн удирдлага дор эрх зүйг хэрэглэх дадлага олж авах ёстой гэсэн утгатай. Иймд тэднийг дангаараа хууль хэрэглэхийг хориглодог. Энэ хязгаарлалтын хугацааг дууссаны дараа шинэ хуульчид нь өөрсдөө хүсвэл дангаараа хууль хэрэглэх ажиллагаа явуулж болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

Хууль зүйн боловсролын үргэлжилсэн сургалт

Австралийн бүх хуульчид жилийн (4 сарын 1-нээс дараа жилийн 3 сарын 31 хүртэл) хугацаанд Хуульчийн үргэлжилсэн сургалтын 10 багцыг хангах ёстой. Энэ сургалтын нөхцөл шаардлага нь муж улс бүрийн эрх зүйн тогтолцооноос хамаарч өөр өөр байх боловч Шинэ өмнөд Уэльс мужийн тогтолцоо нэн түгээмэл бөгөөд дараах агуулгатай:

- Семинар, конференци, лекцэд суух;
- Завсарлага;
- Лекц бэлдэх;
- Лекц тавих;
- Дүрст болон аудио бичлэгийн хувийн сургалт;
- Эрх зүйн сэтгүүлд өгүүлэл бичих, хянах;
- Онлайнд суурилсан хөтөлбөр.

Хуульчийн үргэлжилсэн сургалтын курс нь дараах салбартай холбоотой багадаа 1 багцыг агуулсан байна:

- Ёс зүй, мэргэжлийн хариуцлага;
- Практик менежмент ба бизнес чадвар;
- Мэргэжлийн чадвар.

Бакалаврын дараах эрх зүйн боловсрол

Австралид эрх зүйн ажил эрхлэлт өсөхийн хэрээр бакалаврын дараах эрх зүйн боловсрол түгээмэл болж байна.

- Graduate certificates-6 сарын судалгаа;
- Graduate diplomas-1 жилийн судалгаа;
- The Master of Laws-ихэнхдээ 1 жилийн судалгаа (судалгааны ажил багтдаг);
- The Doctor of Juridical Science (SJD)—3-6 жилийн судалгаа (диссертацийн ажил).
- The Doctor of Philosophy (PhD)-3-8 жилийн судалгаа (диссертацийн ажил)

Танилцуулга бэлтгэсэн:

ХЗҮХ-ийн зочин судлаач Марк Пенини /Австрали улсын иргэн/

БНСУ-ын Эрх Зүйн Боловсролын тогтолцоо

Эрх зүйн боловсролын бүтэц

БНСУ-ын хуулийн боловсрол нь суурь шилжилтийн үеийг даван туулж байна.

2013 он хүртэл шинэ тогтолцоотой зэрэгцэн хэрэгжих хуучин тогтолцооны хувьд, Солонгосын хууль, шүүхийн бүрэлдэхүүнд элсэх үйл явц нь гурван шат дамжлагатай байдаг. Эхнийх нь, ерөнхийдөө, хуульч болохыг хүсэгчид хуулийн бакалаврын зэрэг авах ёстой. Нэг жилд дунджаар 13000 оюутан хуулийн бакалаврын зэрэг авч байна. Хоёрдугаарт, тэдгээр төгсөгчид Солонгосын Хуульчийн Шалгалт өгөхөөр бэлтгэж 2-3 жил сургуульд суралцдаг.

Өмнөд Солонгост хуулийн бакалаврын зэрэг авсан ч хуульчийн дадлага хийхийг зөвшөөрдөггүй тул зарим хуулийн мэргэжлээр суралцагчид бакалаврын хичээлээ дүүргээгүй байхдаа шалгалтын бэлтгэл ангид элсдэг бөгөөд тэдгээр элсэгчид үнэндээ бакалаврын зэргээ огт авдаггүй. Харин хуулийн шалгалтаа амжилттай

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

өгсөн хүмүүс (нийт шалгуулагчдын 5%-иас доош нь тэнцдэг) Солонгосын Шүүхийн Сургалт Судалгааны Институтид дахин хоёр жил суралцаад, эцсийн шалгалтыг давж хуульчаар ажиллах зөвшөөрөл авдаг. Хуулийн боловсролын шинэ тогтолцоо нь бакалаврааc дээш түвшний хуулийн сургуулийн загварт суурилсан юм. 2009 оноос эхэлж, 25 их сургууль Боловсролын яамнаас хуулийн сургууль байгуулах зөвшөөрөл аваад байна. Оюутнууд эдгээр сургуульд гурван жил суралцаад, амжилттай төгсвөл Хуулийн Докторын (J.D.) зэрэг авах юм. Тэгээд тэд Хуульчийн Зөвшөөрлийн Тест (Lawyer Admission Test) (Солонгосын Хуульчийн Шалгалтаас өөр) өгнө; хэрвээ тэрхүү тестээ амжилттай өгвөл Солонгос улсад хуульчаар ажиллах эрхтэй болох юм. Энэхүү тест анх удаа 2012 онд зохион байгуулагдсан.

Хуучин тогтолцоогоор: Оюутнууд 18 настайдаа 4 жилийн бакалаврын сургалтаа эхэлж, 22 настайдаа дүүргээд, 2-3 жилийн шалгалтын бэлтгэл ангидаа ордог. Эрчүүд хорин хэдэн насандаа хоёр жил зургаан сарны хугацаагаар Солонгосын цэргийн армид алба хаах ёстой. Тэгэхээр, эрчүүдийн хувьд хуулийн шалгалт анх удаа өгөх үе нь гучаад насны эхэнд, эмэгтэйчүүдийн хувьд цэргийн алба хаадаггүй тул хориод насны сүүлээр байна. Шалгалтаа давсны дараах заавал суух ёстой хоёр жилийн сургалтыг нэмбэл, эрчүүд гучаад насныхаа дундуур, эмэгтэйчүүд хориод насны сүүл, гучаад насны эхээр хуульчаар ажиллаж эхэлж байна.

Шинэ тогтолцоогоор: Олон оюутнууд бакалаврын зэргээ дүүргэсний дараа шууд хуулийн сургуульд орж болно. (бакалаврын зэрэг нь заавал хуулийн байх хэрэггүй). Хуульчийн Зөвшөөрлийн Тестээ амжилттай өгсөн эмэгтэй хориод насныхаа дундуур шууд хуульчаар ажиллах боломжтой бол, эрэгтэйчүүд (цэргийн албаа заавал хаах ёстой тул) хориод насны сүүл, гучаад насны эхэндээ ажиллаж эхлэх боломжтой болно. Шинэ тогтолцоогоор нийт 25 хуулийн сургууль бүгд нийлээд жилд 2000 төгсөгчтэй байна. Хамгийн том сургууль нь Сөүлийн Үндэсний Сургууль (150 оюутан), Солонгосын Их Сургууль (120), Ионсей Их Сургууль (120), Сунгкюнван Их Сургууль (120) гэсэн сургуулиуд байна. Хамгийн жижиг хуулийн сургуулиуд 40 оюутан элсүүлнэ. Хуучин тогтолцоогоор, хуулийн сургалт практик гэхээсээ илүү онолын мэдлэг түлхүү өгдөг. Энэхүү онолын мэдлэгт анхаарсан сургалт нь шалгалтад бэлтгэдэг хоёр жилийн сургалтыг “цээжлэх сургууль” болоход нөлөөлж, тэдгээр сургуулиуд зөвхөн шалгалтад ирдэг практик асуултууд дээр төвлөрөх болон шалгалтын дараах хоёр жилийн сургалтад хэрэгцээтэй зүйлсийг л заадаг.

Шинэ тогтолцооны загварыг гаргагчид Солонгосын хуулийн сургалтыг хуулийн дадлагатай түлхүү холбох оролдлого хийж байгаа. Жишээлбэл, шинэ хуулийн сургуулийн факультетэд багшилж буй хүмүүсийн тавны нэг нь наад зах нь 5 жил хуульзүйн салбарт мэргэжлээрээ ажилласан байх ёстой. Хуучин тогтолцоогоор, хуульч болохыг хүсэгчид хуулийн шалгалтаа амжилттай өгөөд, дараа нь Солонгосын Шүүхийн Сургалт, Судалгааны Институтийн 2 жилийн сургалтыг дүүргэж, дахин эцсийн шалгалтыг амжилттай өгч байж хуульчаар ажиллах зөвшөөрөл авдаг байв.

Шинэ тогтолцоогоор, шалгаруулалтад оролцогчид Хуульчийн Зөвшөөрлийн Тест амжилттай өгсний дараа хуульчаар ажиллах эрх авна. Хуучин тогтолцоогоор, хуулийн бакалавр зэрэгтэй хүмүүс шалгалт өгөхийн тулд 2-3 жилийн сургалтад сууж, амжилттай өгсний дараа дахин хоёр жилийн сургалтад суудаг.

Хуульчийн Зөвшөөрлийн Тест гүйцэд боловсруулагдаагүй учраас бүтэц нь эцсийн байдлаар гараагүй байгаа. Тэгэхээр тест хэзээ анх зарлагдах болон Хуулийн Докторын зэрэгтэй хүмүүс энэ тестийг өгөхийн тулд хэр удаан сурах нь тодорхойгүй байна. Гадаадын хуульчид Солонгосын хуулийн шалгалт амжилттай

өгөгчдөд практик хичээл зааж магадгүй, гэвч одоохондоо энэ тодорхойгүй байна.

5178 Солонгосын иргэн тутам нэг хуульч байна. Өмнөд Солонгосын нийт хүн ам 48.8 сая, тэгэхээр нийт хуульчдын тоо дунджаар 9,400. Өмнөд Солонгосын нийт ажиллах хүч 24.6 сая, тэгэхээр дунджаар 2611 ажиллах хүч тутамд нэг хуульч байна. Дээр тайлбарласан хуулийн сургалт болон зөвшөөрөл олгох тогтолцоо шинэчлэгдсэнээр хүн амд ноогдох хуульчийн тоо хэмжээ өснө гэж хүлээж байна.

Өмнөд Солонгост тус бүрдээ 100-аас дээш тооны хуульчтай 4 том хуулийн фирм ажиллаж байна. Kim & Chang; Bae, Kim, & Lee; Lee & Ko; Shin & Kim. Нийтдээ, Солонгосын хамгийн том 10 хуулийн фирм 1400 гаруй тооны хуульчийг ажиллуулж байна. Үүнийг тооцож үзвэл, Өмнөд Солонгост ажиллаж буй нийт 9400 хуульчийн дунджаар 15 хувь нь хамгийн том 10 хуулийн фирмд ажиллаж байна. Өмнөд Солонгост хууль эрх зүйн зах зээл маш жижиг учраас ерөнхийдөө хуулийн салбарын талаар бүрэн дүүрэн мэдээлэл байхгүй байна.

Зөвхөн томоохон фирмүүдийн хувьд тоо баримт байна. 2007 оны байдлаар, Lee & Ko 72 партнер, 250 орлогын эх үүсвэртэй байсан (3.5 орлогын эх үүсвэр тутамд нэг партнер), Shin & Kim 35 партнер, 175 орлогын эх үүсвэртэй байсан (5 орлогын эх үүсвэр тутамд нэг партнер). Томоохон хуулийн фирмүүдийг үүсгэн байгуулагчид одоо ч фирмдээ ажилласаар байгаа, зарим нь орхиж яваад удаагүй байгаа. Тэтгэвэртээ гарах албан шаардлагын болон уламжлалт насыг заагаагүй байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САНГИЙН ЭЛЭГ
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭРХ ЗҮЙН БАКАЛАВРЫН ЗЭРЭГ ОЛГОХ СУРГАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

1. УДИРТГАЛ

Монгол Улс сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд эрх зүйн шинэтгэлийн хөгжилд анхаарал хандуулсаар иржээ. Эрх зүйн шинэтгэл тэр дундаа эрх зүйн боловсролын шинэтгэлийн асуудал өөрчлөгдөн шинэчлэгдсээр хөгжлийн зохих түвшинд хүрээд байгаа хэдий ч дэлхийн түвшинд өрсөлдөх хэмжээний боловсон хүчин бэлтгэх хэрэгцээ шаардлага тулгараад байна.

Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй хуульчдад мэргэжлийн суурь мэдлэг олгодог үндсэн сургалт нь эрх зүйн бакалаврын боловсрол юм. Тиймээс манай улсын хувьд олон улсын жишигт нийцсэн чадварлаг хуульч бэлтгэхэд мэргэжлийн суурь мэдлэг олгодог албан боловсролын тогтолцооны үе шат болох бакалаврын сургалтын чанарыг сайжруулах нь онцгой ач холбогдолтой.

Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтыг олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн хөгжүүлэх, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах, эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулах, чанартай хуульч бэлтгэн гаргах зорилгын хүрээнд өнөөгийн нөхцөл байдлыг судаллаа. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн боловсролын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх цогц судалгааны ажлын хувьд нэн түрүүнд хийгдвэл зохих судалгаа нь энэ юм.

Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгох сургалтын өнөөгийн нөхцөл байдлыг эрх зүйн зохицуулалт, эх сурвалжийн буюу судлагдсан байдлын судалгаа, эрх зүйн сургалт явуулж байгаа сургалтын байгууллагын хүрээнд тус тус судалсан. Хууль зүйн мэргэжилтэн бэлтгэж байгаа сургалтаас бакалаврын сургалт явуулж байгаа байгууллагын тухайд хууль сахиулахын, эрх зүйн чиглэлээр гэж хоёр ангилан хуваж эрх зүйн бакалаврын сургалтыг дагнан авч үзэв.

2. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭРХ ЗҮЙН БАКАЛАВРЫН СУРГАЛТЫН ТАЛААРХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Аливаа нийгмийн харилцааг хууль, эрх зүйн актаар зохицуулснаар заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээг бий болгож тухайн харилцаанд үүсэж байгаа доголдол, аливаа эрсдэлийг багасгаж нийгмийн сайжруулалт, өөрөөр хэлбэл өөрчлөлтүүд хийгдэж байдаг.

Монгол Улсын эрх зүйн бакалаврын боловсролыг нийгмийн эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлэн хөгжүүлэх, сайжруулах боломжийг судлахад зохицуулж байгаа эрх зүйн актуудыг:

- боловсрол эзэмших агуулга, арга, хэлбэр *(албан, албан бусаар дипломын, бакалавр, магистр, докторын сургалтыг өдөр, орой, эчнээ, экстернат хэлбэрээр)*
- боловсрол, сургалтын байгууллага *(албан, албан бус хэлбэрийн төрийн болон төрийн бус байгууллага болон бүх шатны сургууль, эрдэм шинжилгээ арга зүй, үнэлгээний буюу магадлан итгэмжлэх байгууллага)*,
- сургалтын байгууллагын удирдлага *(үүсгэн байгуулагч, удирдах зөвлөл, захирал, захирлын зөвлөл)*,
- ажилтнууд *(эрдэмтэн профессор багш, ахлах багш, багш, туслах багш, эрдэм шинжилгээ судалгааны ажилтан,... гэх мэт бусад)*,
- суралцагч, *(Ерөнхий боловсролын /9-12-р анги/ сургалтаас мэргэжлийн чиг баримжаа олгох сургалт /МСҮТ-өөр олгох сургалт/, их сургууль, дээд сургууль, коллежид бэлтгэгдэх мэргэжилтэн)*
- эдийн засаг, санхүүжилт *(төрийн болон төрийн бус өмчийн сургалтын*

байгууллагын өөрийн орлого, улсын төсөв, дотоод, гадаадын аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдээс оруулах хөрөнгө оруулалт, сургалтын төлбөр, дүрэмд заасан үйл ажиллагаанд зориулсан хандив, хөнгөлөлттэй зээл, боловсролын харилцаанд оролцогчдын санхүүжилт буюу цалин хөлс, нийгмийн баталгаа ,...), гэх мэт судлагдахууны хүрээнд 540 хууль, 7482 хуульчилсан актаас[1] түүвэрлэн судаллаа. Нийт шууд хамааралтай:

- Олон улсын гэрээ 7,
- Монгол Улсын хууль 15,
- Улсын Их хурлын тогтоол 7,
- Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн зарлиг 2,
- Засгийн газрын тогтоол 35,
- Сайдын тушаал 26,
- Дээд шүүхийн тогтоол 1 байна. /Хавсралт/

Монгол Улсад дээд боловсролтой хуульчдыг бэлтгэх ажил хожуу эхэлсэн хэдий ч Хууль зүйн дээд боловсролыг хөгжүүлэх талаар Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого, Боловсролын тухай хууль, Дээд боловсролын тухай хууль, Шинжлэх ухаан, технологийн тухай хууль, зэрэг эрх зүйн актуудад нийцүүлэн хөгжүүлсээр иржээ.

2.1 Боловсрол эзэмших агуулга, арга хэлбэр

2.1.1 Агуулга: Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дэх хэсэгт ”боловсролын агуулга” гэж боловсролын тухайн түвшинд эзэмшвэл зохих мэдлэг, чадвар, дадал, төлөвшлийн цогцыг ойлгодог бол энэ зүйлийн 3.1.4 дэх хэсэгт “Боловсролын түвшин” гэж тухайн шатанд эзэмшвэл зохих сургуулийн өмнөх, бага, дунд, дээд боловсролын агуулгын стандартаар тогтоосон мэдлэгийн хэмжээг тогтоохоор зааж өгчээ.

“Боловсролын агуулга нь суралцагчийн нас, бие, сэтгэхүйн онцлог, авьяас, сонирхол, хувийн болон нийгмийн хэрэгцээ, үндэсний өв, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжлийн хандлагад нийцүүлэн боловсролын зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэнэ” гэж мөн энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 дэх хэсэгт заасан байна.

Тэгвэл тухайн шатанд суралцагчийн нас, бие, сэтгэхүйн онцлог, авьяас, сонирхол, хувийн болон нийгмийн хэрэгцээ, үндэсний өв, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжлийн хандлагад нийцүүлэн эзэмшвэл зохих боловсролын агуулгыг Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай, Бага, дунд боловсролын тухай, Дээд боловсролын тухай, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хуульд заасны дагуу тус тус тодорхойлж, боловсролын улсын стандартаар нарийвчилсан байх тухай энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлд заажээ.

“Боловсролын стандартыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага боловсруулан, Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай хуулийн 6.5-д заасны дагуу батлуулж, улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ.” гэж үүнийг энэ зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт баталгаажуулсан байна.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт “Дээд боловсролын агуулга нь нэгдмэл бөгөөд суралцагчид шинжлэх ухаан, технологи, нийгэм-хүмүүнлэгийн тодорхой чиглэлээр сургалт, эрдэм шинжилгээ, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хүрээнд мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллах, судалгаа шинжилгээний ажил гүйцэтгэх, бие хүн өөрийгөө нээж хөгжүүлэх мэдлэг, чадвар, дадал эзэмшүүлж, соёл төлөвшүүлэхэд чиглэгдэнэ” гэж зааж өгсөн бөгөөд ерөнхий суурь, мэргэжлийн суурь болон мэргэших хэсгээс бүрдэнэ хэмээжээ.

- ерөнхий суурь хэсгийн агуулга нь суралцагчид дээд боловсрол олгоход зайлшгүй шаардлагатай шинжлэх ухааны үндсийг эзэмшүүлэх;

[1] Legalinfo.mn /2015 оны 1 дүгээр сарын байдлаар/.

- мэргэжлийн суурь хэсгийн агуулга нь суралцагчид шинжлэх ухаан, технологи, нийгэм-хүмүүнлэгийн тодорхой чиглэлээр мэргэжил эзэмшихэд зайлшгүй шаардлагатай онол- арга зүйн мэдлэг эзэмшүүлэх;

- мэргэших хэсгийн агуулга нь суралцагчид нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн тухайн мэргэжлээр мэдлэг, чадвар, дадал эзэмшүүлэх зорилготой байдаг.

Дээд боловсролын агуулгын нэг үндсэн хэсэг нь дээд боловсролын зэрэг болох багц цагаар хэмжигдэх дипломын, бакалаврын, магистрын, докторын шатлал бөгөөд багц цагийн хэмжээг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, эсхүл түүний эрх олгосон мэргэжлийн байгууллага тогтоодог байна.

Дээр заасанчлан Боловсролын тухай хуулиар олгосон эрхийн дагуу стандартыг Дээд боловсролын тухай хуульд заасан ерөнхий суурь, мэргэжлийн суурь болон мэргэших хэсгийн агуулгыг Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Зөвлөлийн 2007 оны 36 дугаар тогтоолоор “Эрх зүйн бакалаврын боловсролын стандарт” баталсан “Эрх зүй” мэргэжлийн чиглэл, D380100 индекстэй байх тухай стандартаар тогтоож өгсөн.

Энэ стандартад суралцагчийн зайлшгүй эзэмшсэн байвал зохих боловсролын агуулгын түвшин, түүний үнэлгээ, багшийн мэргэжлийн түвшин, сургалтын орчинд тавих үндсэн шаардлагыг тодорхойлсон. Эрх зүйн бакалаврын сургалтын агуулгыг ерөнхий суурь, мэргэжлийн суурь, мэргэших хэсэгт агуулагдах сургалтын багц цагийн багтаамжийг тусган заавал судлах хичээл тус бүрийг хавсралтаар оруулж өгчээ.

БСШУ-ны сайдын 2010 оны Дээд боловсролын сургалтын байгууллагад бэлтгэх ерөнхий мэргэжлийн чиглэл, индексээр “В5. Хууль зүйн ухаан” гэсэн мэргэжлийн чиглэлд D буюу бакалавр 38 01 00 индексээр “эрх зүй” E буюу магистр, F буюу доктор 380000 индексээр “хууль зүйн ухаан” гэж ерөнхийд нь хуваагаад захиргааны-D380103, E380103, иргэний эрх зүй-D380104, E380104, бизнесийн-D380105, E380105, олон улсын-D380106, E380106, криминологи-D380107, E380107, цэргийн-D380108, E380108, F380108 гэсэн 7 мэргэжлийг хамааруулахаар заажээ. Энэ нь 2013 оныг хүртэлх элсэгчдэд хамаарна.

2014 оноос эхлэн суралцагсад нь БСШУ-ны сайдын 2014 онд шинэчлэн баталсан Дээд боловсролын бакалаврын мэргэжлийн чиглэл, индексээр Ерөнхий чиглэл 04 буюу “БИЗНЕС, УДИРДЛАГА, ЭРХ, Төрөлжсөн чиглэл 042 буюу “эрх зүй”, Нарийвчилсан чиглэл 1 буюу “эрх зүй”, хөтөлбөрийн нэр 01 буюу “эрх зүй” гэж нэг л чиглэлээр байх бол 042101 индекстэй байхаар баталжээ.

Дээд боловсролын “мэргэжлийн” жагсаалтыг тус яам батлан, түүний дагуу сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрийг хянан баталж мөрдүүлж ирсэн бол дээд боловсролын сургууль “мэргэжилтэн бэлтгэх” бус, дээд боловсролын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэйг үндэслэн бакалаврын хөтөлбөрийн жагсаалт болгож өөрчлөн баталсан явдал юм.

Эрх зүйн дээд боловсрол эзэмшсэн хүн бүхэн заавал хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх албагүй, иймд эрх зүйн хөтөлбөрт суралцах хүний тоог хуульчаар ажиллуулах орон тоотой тулган хязгаарлах шаардлагагүй болоод байна. Эзэмшсэн боловсролдоо үндэслэн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх “мэргэжилтэн” болохын тулд эрх бүхий байгууллагын тогтоосон журмын дагуу шалгуулж, үнэлүүлж энэ эрхийг эдлэх шинэ зохицуулалт нэгэнт тогтсон. Тухайлбал, эмчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх бол Эрүүл мэндийн яам, багшлах эрхийг Боловсрол, шинжлэх ухааны яам олгож байна. Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хуульчдын холбоонд олгоод байгаа юм.

Эрх зүй гэсэн ерөнхий мэргэжлийн чиглэлийн индекс дор, өөрөөр хэлбэл эрх зүйч гэсэн нэг нэрийн дор мэргэжилтний тоо өсөж байгааг цэгцлэх шаардлага зүй ёсоор тулгараад байна. Манай мэргэжлийн хүрээнд салбар эрх зүй 50 гаруй байгаа

гэдгийг анхааран үзэж хөгжүүлэх, өргөжүүлэх шаардлагатай байгаа нь илт байна.

2.1.2 Арга, хэлбэр: Боловсролын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд боловсролын арга хэлбэрийг тусгаж өгсөн. Боловсролын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт “Иргэн нь боловсролыг албан болон албан бус сургалтаар эзэмшиж болно. Албан сургалт нь өдөр, орой, эчнээ, экстернат зэрэг хэлбэртэй байж болно” гэж зааж өгсөн бол энэ хуулийн нэр томьёоны тайлбарын 3 дугаар зүйлийн 3.1.6 дахь хэсэгт ”албан боловсрол” гэж боловсролын албан ёсны байгууллагаар дамжуулж, суралцагчийн ерөнхий болон мэргэжлийн зохих түвшний боловсрол эзэмших хэрэгцээг хангадаг боловсролын зохион байгуулагдсан үйл ажиллагааг ойлгох; 3.1.7 дахь хэсэгт ”албан бус боловсрол” гэж боловсролын албан ёсны тогтолцооноос гадуур иргэнд боловсролын үйлчилгээ үзүүлэх зохион байгуулалттай үйл ажиллагааг ойлгоно гэжээ.

Боловсрол эзэмших арга нь албан, албан бус байх бөгөөд сургуулийн өмнөх болон бага, дунд, мэргэжлийн боловсрол, дээд боловсролоос бүрддэг. Энэ нь Монгол Улсын боловсролын тогтолцоог бүрдүүлж байдаг. Боловсролын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэгт “Албан боловсролын агуулга, стандартыг хуульд заасан журмын дагуу тогтооно. Албан бус боловсролын агуулга чөлөөтэй байна” гэж заасан.

Монгол Улсын хууль зүйн албан боловсролын тогтолцооны нэг хэсэг нь хууль зүйн дээд боловсрол байх бөгөөд Дээд боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан агуулгыг Стандартчилал тохирлын үнэлгээний тухай хуулийн 6.5 дахь хэсэгт зааснаар Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Зөвлөлөөс 2007 онд баталгаажуулсан байна.

Нэгэнт хуулиар албан бус боловсролын агуулга чөлөөтэй байхаар заасан тул Монгол Улсын хууль зүйн албан бус боловсролын тогтолцооны хувьд мөн адил хамаарах юм.

Манай улсын хууль зүйн албан бус сургалтыг Хууль зүйн сургууль, эрдэм шинжилгээний байгууллагад тулгуурлан явуулж байсан бол 2002 онд Хууль тогтоомж, шүүх эрх мэдлийн эрдэм шинжилгээ, сургалт, мэдээлэл, сурталчилгааны үндэсний төв[2]-ийг байгуулан 2003 оноос Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийг батлан гаргаснаар хуульчийн мэргэжлийн чанарт багагүй өөрчлөлтүүдийг хийж эхэлсэн. Энэ үед эрх зүйн бакалаврын боловсрол эзэмшсэн хүмүүст хууль зүйн мэргэжлийн дадлага олгох тухай яригдаж байсан хэдий ч энэ нь Хууль зүйн клиник сургалт буюу дадлагын орчныг бүрдүүлэх гэдгээр хууль зүйн сургууль бүрд байгуулагдсанаар эрх зүйн албан сургалтын нэг хэсэг болсон.

Эрх зүйч мэргэжлээр 4-5 жилийн хугацаатай сурч төгссөн даруйдаа шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, нотариатч гэсэн ажлын байран дээр ажиллаж байсан бол 2002 оноос эхлэн эрх зүйч мэргэжилтэн бэлтгэн гаргаж тэдгээр нь сонгож авсан чиглэлээрээ туслахаар 2 жил ажиллаж мэргэшин тодорхой шалгуурыг хангасан тохиолдолд хуульчийн сонгон шалгаруулалтад орж тэнцсэний дараагаар хуульчийн тангараг өргөн мэргэжлийн хуульч болно. Үүний дараа мэргэжлийн шалгалт өгч тангараг өргөн шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, нотариатч гэсэн ажлын байранд ажиллахаар хууль эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож өгсөн.

Өөрөөр хэлбэл хуульчийн дадлага олгох албан бус боловсролын тогтолцоог бүрдүүлэн 2002 онд Шүүхийн тухай хууль болон Хуульчийн сонгон шалгаруулах тухай хууль[3] зэрэг бусад хууль тогтоомжоор 2 жилийн хугацаанд мэргэжлийн байгууллагад ажиллаж дадлагажсан тохиолдолд мэргэжлийн хуульч болох тухай зохицуулалтыг бий болгож байсан.

---

[2] Монгол Улсын Засгийн газрын 2002 оны 121 дүгээр тогтоол, Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын 2002 оны 222 дугаар тушаалаар байгуулж, дүрэм зохион байгуулалтын бүтцийг баталсан.

[3] Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хууль нь 2013 оноос эхлэн Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээр хүчингүй болсон.

2.2 Боловсрол сургалтын байгууллага Боловсролын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэгт “Боловсролын зорилгыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээдийг боловсролын байгууллага гэнэ” гэж заасан бол хуулийн 13 дугаар зүйлд “Боловсролын байгууллага нь сургалтын, эрдэм шинжилгээ, арга зүйн боловсролын үнэлгээний болон бусад байгууллагаас бүрдэнэ” гэжээ.

2.2.1 Сургалтын байгууллага: Албан сургалт эрхэлдэг байгууллагын тухайд Хууль зүйн дээд боловсролыг Боловсролын тухай хуулийн 14[1] дүгээр зүйлд “мэргэжлийн боловсрол сургалтын байгууллага”, 15 дугаар зүйлд “дээд боловсролын сургалтын байгууллага” эзэмшүүлэхээр байна.

Боловсролын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсэгт “Дээд боловсролын сургалтын байгууллага нь их сургууль, дээд сургууль, коллеж байна. Их сургууль нь эрдэм шинжилгээ-сургалт-үйлдвэрлэлийн буюу эрдэм шинжилгээ-сургалтын, дээд сургууль нь сургалт-эрдэм шинжилгээний, коллеж нь сургалтын буюу сургалт-үйлдвэрлэлийн хэв шинжтэй байна” гэж тодорхойлсон.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан 4.2 дахь хэсэгт:

“Их сургууль нь шинжлэх ухааны хэд хэдэн чиглэлээр суурь ба хавсарга судалгаа явуулдаг, бакалавр, магистр, докторын сургалт эрхэлдэг, үйлдвэр, үйлчилгээний бааз лаборатори бүхий эрдэм шинжилгээ-сургалт-үйлдвэрлэлийн буюу эрдэм шинжилгээ-сургалтын байгууллага байна.

Дээд сургууль нь энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсэгт “шинжлэх ухааны тодорхой чиглэлээр судалгаа, шинжилгээний ажил явуулж дипломын болон бакалаврын сургалт эрхлэх эрх бүхий сургалт-эрдэм шинжилгээний байгууллага” байна. Мөн дээд сургууль нь магистрын сургалт эрхэлж болно гэжээ. Харин энэ зүйлийн 4.4 дэх хэсэгт “Коллеж нь дипломын болон бакалаврын сургалт эрхэлдэг сургалтын буюу сургалт-үйлдвэрлэлийн байгууллага байна” гэж тодорхойлсон.

Их сургууль, дээд сургууль, коллеж байх эсэхийг сургуулийн хүчин чадал, үндсэн багш нарын дотор докторын зэрэгтэй багш нарын эзлэх хувь хэмжээг харгалзан тогтоодог байна. Эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгож байгаа сургалтын байгууллагад коллеж гэсэн нэршилтэй сургалтын байгууллага үйл ажиллагаа явуулаагүй байгаа хэдий ч нэгэнт Дээд боловсролын тухай хуулиар хориглосон заалт байхгүй байгаа нь анхаарал татаж байгаа юм. Коллежид дипломын болон бакалаврын боловсрол олгодог. Тэгвэл дипломын боловсролтой дүйцэхүйц боловсролыг Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн 9.4 дүгээр зүйлд зааснаар дунд сургуулийн ахлах анги, лицей сургуулийн ахлах анги, Мэргэжлийн боловсрол сургалтын тухай хуулиар мэргэжлийн боловсрол олгож байна. Өөрөөр хэлбэл мэргэжлийн суурь боловсролыг 3 төрлөөр эзэмшүүлж, олгосон боловсролоо гэрчилгээ, диплом, бакалавр гэдгээр баталгаажуулж байна.

Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвүүдийн үйл ажиллагаа, боловсрол олгох асуудал нь Хөдөлмөрийн яаманд харьяалагддаг бол бүрэн дунд болон, коллежид олгох мэргэжлийн суурь боловсролд Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар дамжуулан харьяалах байгууллагууд хяналт тавьдаг байна.

2.2.2 Эрдэм шинжилгээ, арга зүйн байгууллага: Боловсролын тухай хууль болон Шинжлэх ухаан технологийн тухай хууль, Шинжлэх ухааны академийн тухай хууль, Инновацийн тухай хуульд заасан байгууллагууд хамаарна.

Дээд боловсролын тухай хуулиар Их сургуулиуд нь эрдэм шинжилгээ-сургалтын байгууллага байх тухай заасан бол дээд сургууль нь сургалт-эрдэм шинжилгээний байгууллага байх тухай заасан байдаг. Энэ утгаараа их сургууль нь эрдэм шинжилгээний ажилд тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна.

Боловсролын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт “Боловсролын эрдэм шинжилгээ, арга зүйн байгууллага нь боловсролын бодлого, шийдвэр

боловсруулахад судалгааны мэдээллээр хангах, сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын асуудлаар байнгын судалгаа, шинжилгээ, арга зүй, сургалтын ажлыг эрхлэх, орон нутгийн боловсролын байгууллагыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах, бүх шатны боловсролын байгууллагад сургалт, судалгаа, арга зүйн мэргэжлийн дэмжлэг үзүүлэх, боловсролын хөгжлийн асуудлаар шинжлэх ухааны суурь болон хавсарга судалгаа явуулах, иргэд, олон нийтэд судалгаа, шинжилгээний мэдээллээр үйлчлэх үйл ажиллагааг эрхэлнэ" гэж заажээ.

Эрдэм шинжилгээний байгууллагын зэрэглэлд дээд боловсролын байгууллага, үндэсний хэмжээний музей, номын санг хамааруулах талаар 2007 оны 12 дугаар сард "үнэлгээний үзүүлэлтийг үндэслэн эрдэм шинжилгээний байгууллагын зэрэглэлд хамааруулах тухай" БСШУ-ны сайдын 463 дугаар тушаал батлагдан гарсан байна. Дээд боловсролын байгууллагыг доктор, шинжлэх ухааны докторын эзлэх хувь хэмжээ, эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэж байгаа магистр, докторын эзлэх хувь, эрдэм шинжилгээний зардлын эзлэх хувь, лабораторийн хангамж, номын фондод дотоод, гадаадын эрдэм шинжилгээний бичиг, сэтгүүл, нэг сэдэвт, бүтээлийн эзлэх хувь, нийт эрдэм шинжилгээний бүтээлд гадаад орны эрдэм шинжилгээний бичиг, сэтгүүлд нийтлүүлсэн болон патент авсан бүтээлийн эзлэх хувь зэргээр зэрэглэн тогтоодог байна.

2.2.3 Албан бус боловсролын байгууллага: 1995 оны Боловсролын тухай хуульд Монгол Улсын боловсролын тогтолцоо нь албан болон албан бус дэд тогтолцооны нэгдэл байна гэж зааж өгсөн бол 1997 оноос албан бус боловсролыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр" батлагдан албан бус боловсролын тогтолцоо бий болж, 2012 оноос шинэчлэлийн Засгийн газрын бодлогын хүрээнд насан туршийн боловсролын тогтолцоо болгон өргөжин хөгжиж байна.

Боловсролын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1 дэх хэсэгт "Албан бус боловсролын сургалт, судалгаа, арга зүйн байгууллага нь албан бус боловсролын бодлого, шийдвэр боловсруулахад судалгааны мэдээллээр хангах, албан бус боловсрол, насан туршийн тасралтгүй боловсролын талаар баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг үндэсний түвшинд зохион байгуулах, орон нутгийн албан бус боловсролын байгууллагыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах, албан бус боловсрол олгож байгаа багшийн мэргэжил дээшлүүлэх сургалтыг зохион байгуулах үйл ажиллагааг эрхэлнэ" гэж заасан.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт албан бус сургалтыг зохион байгуулах, бие даан суралцагчид туслах үүрэг бүхий албан бус боловсролын төвийг бие даасан хэлбэрээр, эсхүл сургалтын байгууллагыг түшиглүүлэн ажиллуулж дүрэм, зохион байгуулалтын бүтцийг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батлах тухай энэ хуульд зааж өгчээ.

Хууль зүйн албан бус боловсрол буюу насан туршийн тасралтгүй боловсрол олгох тогтолцоо нь Засгийн газрын 2006 оны 263 дугаар тогтоолын дагуу хууль зүйн яам болон хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хэрэгжүүлсээр ирсэн.

2.2.4 Боловсролын үнэлгээний байгууллага: Боловсролын тухай хуулийн 17^1 дугаар зүйлийн 17^1.1 дэх хэсэгт "Боловсролын үнэлгээний байгууллага нь сурлагын амжилт, бүх шатны боловсролын сургалтын чанарт хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, судалгаа хийх, сургалт зохион байгуулах, их, дээд сургууль, коллежид элсэгчдээс авах ерөнхий боловсролын түвшин, суралцагчдын мэдлэг, чадварыг тогтоох зорилго бүхий элсэлтийн ерөнхий шалгалтыг үндэсний түвшинд зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий хуулийн этгээд" байх тухай заасан. Боловсролын үнэлгээний төвийн бүтэц, орон тоо, дүрмийг боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн баталдаг.

Боловсролын үнэлгээний төв нь Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй бүх шатны сургалтын байгууллагын сургалтын чанарыг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг олон улсын жишиг арга зүй, аргачлалаар боловсруулах, чанарын

хяналт-шинжилгээ хийх, санал, дүгнэлт гаргах, ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын мэдлэг, чадвар, дадлыг үнэлэх үнэлгээний даалгавар боловсруулах, гүйцэтгэлийг үнэлэх арга зүйд багш нарыг сургах, хичээл бүрээр үнэлгээний жишиг даалгавар боловсруулах, суурь, бүрэн дунд боловсролын улсын шалгалт болон элсэлтийн ерөнхий шалгалтын даалгавар боловсруулах, даалгаврын сан бүрдүүлэх, боловсролын чанарын үнэлгээний асуудлаар мэдээллийн сан үүсгэх, байгууллага, иргэдийг мэдээллээр хангах, үнэлгээний онол-арга зүйн чиглэлээр хүний нөөцийн чадавхыг бэхжүүлэх, сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, мэргэжлийн байгууллагуудыг мэргэжил арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүрэгтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна.

2.2.5 Боловсролын магадлан итгэмжлэл: Боловсролын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт Боловсролын магадлан итгэмжлэл нь дээд боловсролын сургалтын байгууллага, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагын үйл ажиллагааны түвшин, сургалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн чанарт хөндлөнгийн мэргэжлийн үнэлгээ хийж, дүгнэлт гаргах ажиллагаа гэж заасан бол 26.2 дахь хэсэгт “Боловсролын магадлан итгэмжлэлийг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас эрх олгосон байгууллага, шинжээч хэрэгжүүлнэ” гэжээ.

Энэ хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.3 дахь хэсэгт “Магадлан итгэмжлэх байгууллагын дүрмийг Засгийн газар батална” харин 26.4 дэх хэсэгт “Магадлан итгэмжлэх байгууллага магадлан шинжилгээ хийх ажлыг гэрээний үндсэн дээр төлбөртэй явуулах бөгөөд гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол буруу дүгнэлт гаргаснаас учирсан хохирлыг өөрийн хөрөнгөөр бүрэн хариуцна. Төлбөрийн хэмжээ, холбогдох зардлын жишгийг боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тогтооно” гэж заажээ.

Үүний дагуу Засгийн газраас 2003 оны 276 дугаар тогтоолоор Боловсролын магадлан итгэмжлэх байгууллагын дүрмийг батлсан байна.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэгт их сургууль, дээд сургууль, коллеж нь бие дааж магадлан итгэмжлэлд орох тухай заасан байна. Магадлан итгэмжлэлд ороходоо 2010 онд батлагдсан Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.7 дахь хэсэгт “боловсролын магадлан итгэмжлэл олгоход 105 000-260 000 төгрөг”, дахин магадлан итгэмжлэл олгох бол 35000-85000 төгрөг төлдөг.

Боловсролын магадлан итгэмжлэх талаар 1995 оны Боловсролын тухай хуульд тусгаснаар эрх зүйн орчин нь бүрдэж байсан бол 1998 онд Гэгээрлийн сайдын 24 дүгээр тушаалаар Дээд боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөлийг байгуулж, магадлан итгэмжлэлийн үндсэн баримт бичгүүд батлагдсан байдаг. Үүнээс хойш тасралтгүй үйл ажиллагаагаа явуулсаар олон улсын түвшинд их дээд сургуулийн хөтөлбөрөө хүлээн зөвшөөрүүлэх, цаашид бусад орны их дээд сургуульд үргэлжлүүлэн суралцах боломжийг бий болгохын төлөө ажилласаар иржээ.

Магадлан итгэмжлэл нь байгууллагын буюу сургалтын байгууллагыг бүхэлд нь хамарсан, хөтөлбөрийн буюу сургалтын тодорхой нэгжийн үйл ажиллагааг хамарсан гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй.

2010 онд Нийгмийн ухаан, Байгалийн ухаан, Хүмүүнлэгийн ухаан, Физик, математик, геофизик, одон орон судлал, цаг уурын мэдээллийн шинжлэх ухаан, Эрүүл мэнд, Аялал жуулчлал, зочид буудал, Инженер, технологийн чиглэл, Хууль, эрх зүйн чиглэл тус бүрээр хөтөлбөрийн магадлан итгэмжлэл хийх мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, тухайн зөвлөл тус бүрд хамрагдах мэргэжлийн чиглэл батлагдсан.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 58 дугаар зүйлд Хууль зүйн сургуулийн магадлан итгэмжлэлийн талаар тусгаж өгсөн. Хууль зүйн сургууль нь

Дээд боловсролын тухай хуульд заасан шаардлагаас гадна Хуульчдын холбооноос тогтоосон шаардлагыг хангасан байх тухай заасан бөгөөд үүнд:

1.хууль зүйн боловсролын зохистой хөтөлбөрийн стандарт;

2.хууль зүйн сургуулийн багшлах бүрэлдэхүүний стандарт;

3.хууль зүйн сургуулийн боловсролын орчны стандарт;

4.хууль зүйн сургуулийн оюутны заавал эзэмшсэн байх мэдлэг, ур чадварын стандарт зэрэгт магадлан итгэмжлэл хийх тухай заасан.

Хуульчдын холбоо нь хууль зүйн сургуулийг магадлан итгэмжлэх чиг үүргээ магадлан итгэмжлэх комисс байгуулах замаар хэрэгжүүлнэ гэж заасан ба комисс нь Боловсролын тухай хуулийн 26.2-т заасны дагуу эрх олж авах бөгөөд уг комиссын дүрмийг Хуульчдын холбооны Ерөнхийлөгч болон боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална гэжээ.

2.3 Сургалтын байгууллагын удирдлага: Боловсролын тухай хуулийн Дөрөвдүгээр зүйлд боловсролын удирдлагын талаар зааж өгчээ. Хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.Боловсролын удирдлага нь боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага, боловсролын байгууллагын болон түүний өөрийн удирдлагаас бүрдэнэ.

Хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1 дэх хэсэгт “Өмчийн бүх хэлбэрийн боловсрол сургалтын байгууллагыг үүсгэн байгуулагч буюу түүний эрх олгосон этгээдийн томилсон захирал, эрхлэгч удирдана” гэж заажээ.

Дээд боловсролын тухай хуулийн тавдугаар бүлэгт дээд боловсролын удирдлагын талаар заасан бол хуулийн 11 дүгээр зүйлд дээд боловсролын сургалтын байгууллагын удирдлагын талаар заасан.

Хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 дэх хэсэгт Дээд боловсролын удирдлагыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлэх ба дээд боловсролын байгууллагын үйл ажиллагааг төрийн бодлогын хүрээнд уялдуулан зохицуулж дэмжих, тэднийг мэргэжлийн арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн захиргааны бусад төв байгууллагатай тухайн салбарт мэргэжилтэн бэлтгэх асуудлаар хамтран ажиллах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт “Их сургууль, дээд сургууль, коллежийн өөрийн удирдлагыг сургуулийн удирдах зөвлөл хэрэгжүүлнэ” гэж заасан бол БСШУ-ны сайдын 2002 оны 283 дугаар тушаалаар Их сургууль, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт-үйлдвэрлэлийн төвийн удирдах зөвлөлийн үлгэрчилсэн дүрмийг баталсан байна.

Энэ нь дээд боловсролын байгууллагын төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус удирдлагын зохистой харьцааг тогтоох, их, дээд сургуулийн бие даасан удирдлагыг дэмжихийн сацуу төрийн эрх зүйн зохицуулалт, хяналтын механизмыг улам төгөлдөржүүлэх, дэмжлэг туслалцааг өргөжүүлэхэд чиглэсэн нь удирдлагын дээд шатанд төвлөрлийг багасгаж, байгууллагын түвшинд эрх, хүлээх хариуцлагыг жигд дээшлүүлэх зорилт тавьсан. Үүнийг 2006 оны Боловсролын тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр үүсгэн байгуулагчийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлсний дээр сургуулийн захирлын эрх хэмжээг бууруулсан. Боловсролын удирдлага нь цэвэр төрийн шинжээсээ татгалзаж, төр олон нийтийн шинжийг агуулж үндсэн функц нь захиран жолоодохоосоо илүү зохицуулан үйлчлэхэд чиглэж байна. Гэхдээ ямар ч нөхцөлд боловсрол нь төрийн бодлогын хараа, хяналтад байх ёстой нийгмийн онцгой үйл ажиллагаа хэвээр байх нь зүйтэй.

2.4 Сургалтын байгууллагын ажилтнууд Дээд боловсролын сургалтын байгууллагад багшийн гүйцэтгэх үүрэг чухал юм. Дээд боловсролын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.5 дахь хэсэгт Дээд боловсролын сургалтын байгууллагыг сургуулийн хүчин чадлаас гадна үндсэн багш нарын дотроос докторын зэрэгтэй

багш нарын эзлэх хувь хэмжээг харгалзан ангилдаг байна.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд их сургууль, дээд сургууль, коллежид үндсэн мэргэжлийн хичээлийг магистр, түүнээс дээш зэрэгтэй багш заах бол багшийн мэргэжил эзэмшээгүй орон тооны багш заах арга зүй эзэмшсэн байна. Их сургууль, дээд сургууль, коллежийн багшийн албан тушаалд профессор, дэд профессор, ахлах багш, багш, дадлагажигч багш ажиллана.

Багшилсан хугацаа, сургалтын ажлын дадлага, туршлага, эрдэм шинжилгээний бүтээл, туурвилыг харгалзан докторын зэрэгтэй хүнд дэд профессор, профессор цолыг их сургууль, дээд сургууль олгодог.

2003 онд боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас дэд профессор, профессор цол олгох тухай /2003 оны 87 дугаар тушаал/, их сургууль, дээд сургууль, коллежийн багшийн албан тушаалын орон тоонд тавих нийтлэг шаардлага /2003 оны139 дүгээр тушаал/, багшлах эрх олгох, хасах, /2003 оны 239/ зэрэг их, дээд сургуулийн багшид чиглэсэн тушаалуудыг хуульд нийцүүлэн батлан гаргажээ.

2.5 Дээд боловсролын байгууллагад суралцагч Дээд боловсролын байгууллагын суралцагч нь шинжлэх ухаан, технологи, нийгэм-хүмүүнлэгийн тодорхой чиглэлээр сургалт, эрдэм шинжилгээ, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хүрээнд мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллах, судалгаа шинжилгээний ажил гүйцэтгэх, бие хүн өөрийгөө нээж хөгжүүлэх мэдлэг, чадвар, дадал эзэмшиж авахад гол зорилго нь оршиж байна.

Дээд боловсролын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд коллежийн дипломын болон бакалаврын шатлалд суралцагчийг оюутан, магистрын шатлалд суралцагчийг магистрант, докторын шатлалд суралцагчийг докторант гэж заасан бол энэ хуулийн 16 дугаар зүйл, Боловсролын тухай хуулийн 45 дугаар зүйл суралцагчийн эрх үүргийн талаар заасан. 2011 онд Дээд боловсролын санхүүжилт, суралцагчдын нийгмийн баталгааны тухай хуулийг батлан гаргасан. Энэ хуулиар суралцагчийн тэтгэлэг, сургалтын зээл, санхүүгийн дэмжлэг зэрэг асуудлыг зохицуулж өгснөөс гадна дадлага хийх, цагийн хөдөлмөр хийх, мэдээлэл, нийгэм, соёл, эрүүл мэнд, биеийн тамирын үйлчилгээг хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр үйлчлэхийг дэмжих, өдрийн ангид суралцагчийн эрүүл мэндийн даатгалыг төр хариуцах зэрэг нийгмийн баталгааг тусгаж өгсөн байна.

2.6 Эдийн засаг, санхүүжилт Боловсролын салбарын өнөө үеийн томоохон өөрчлөлтийн нэг нь төрийн болон төрийн бус өмчийн байгууллага байгуулагдсан үүнийг хуулиар баталгаажуулсан явдал юм. Өөрөөр хэлбэл 1991 оны боловсролын тухай хуулиар боловсролын байгууллагыг өмчийн аль ч хэлбэрээр бэхжүүлэх, хөгжүүлэхэд чиглүүлсэн.

1998 оны боловсролын тухай хуулиар боловсролын байгууллага нь “ашгийн болон ашгийн төлөө бус” байх тухай зааж өгсөн. Үүнийг боловсролын байгууллагыг өмчийн хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхсан, боловсролын байгууллагыг бизнесийн хэлбэрт оруулсан зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгосон гэдгээр 2002 онд энэ заалтыг хассан боловч 2006 онд эргүүлэн өөрчлөлт оруулсан. Боловсролын байгууллагад оруулж байгаа орлого нь тухайн боловсролынхоо хөгжил дэвшилд хувь нэмрээ оруулж байхаар заасан мөн төрөөс оруулж байдаг хөрөнгө оруулалт зэргээс харахад ашгийн төлөө байж болохооргүй юм. Өнөөгийн боловсролын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд энэ талаар зохицуулж өгсөн.

Боловсролын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд төрийн өмчийн боловсрол сургалтын байгууллагыг тогтмол болон норматив зардлаар санхүүжүүлэх тухай заасан бол төрийн өмчийн бус сургалтын байгууллагыг энэ хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.9 дүгээр зүйлд боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хуульд заасан дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх тухай заасан.

Боловсролын тухай хуулийн тавдугаар бүлэгт боловсролын эдийн засаг,

санхүүжилтийн талаар заасан бол Дээд боловсролын байгууллагын санхүүжилт, суралцагчдын нийгмийн баталгааны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд дээд боловсролын байгууллагын санхүүжилтийн эх үүсвэр, улсын төсвөөс бүрдүүлэх хөрөнгө зэргийг тусгасан бол хуулийн 11 дүгээр зүйлд Засгийн газраас тодорхойлсон дээд боловсролын салбарын талаар баримтлах чиглэл, шаардлагад нийцүүлэн төсөл, хөтөлбөрийг сонгон шалгаруулах, санхүүжүүлэх зохицуулалтыг тусгаж өгчээ.

3. СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ БУЮУ ЭХ СУРВАЛЖИЙН СУДАЛГАА

Монгол Улсын эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгох өнөөгийн тогтолцоо, нөхцөл байдлын талаар эрдэмтэн, судлаачдын судалсан байдал, энэ чиглэлээр болон энэ чиглэлтэй холбогдон хийгдэж байсан судалгааны ажил, ном, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, тайлан, түүнчлэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл зэрэг холбогдох эх сурвалжийг нэгтгэн авч үзлээ.

3.1. Судалгааны ажил

• “Үр дүнд тулгуурласан эрх зүйг судлах нь”, Дэлхийн банкны Монгол Улсын эрх зүйн боловсролыг сайжруулах төслийн тайлан. УБ 2004 он., (Судалгааны тайланд хууль зүйн сургууль төгсөгчдийн эрх зүйн боловсролын чанарыг мэдэх зорилгоор 748 төгсөгчдийн дунд явуулсан судалгаагаар тэдний 70 хувь нь өдөр тутмын ажилдаа мэргэжлийн алдаатай тааралддаг, 37 хувь нь хэрэг маргаан шийдвэрлэхдээ буруу шалтгаан олдог, 34 хувь нь шаардлагатай туршлага дутдаг, 26 хувь нь хуулийг хэрэгжүүлэх чадвар дутдаг, 20 хувь нь илүү дадлага хэрэгтэй, 70 хувь нь эрх зүйн боловсролд өөрчлөлт хийх хэрэгтэй гэж үзжээ. Харин Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн “Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ” сэдэвт социологийн судалгаагаар хууль зүйн их, дээд сургуулийн төгсөх курсийн оюутан (258), төгсөөд ажиллаж байгаа залуу хуульчид (294), тэдэнд ажил олгогч 15 аймаг, 6 дүүргийн шүүх, прокурор, өмгөөлөгчдийн товчооны удирдлага (151)-ын хүрээнд санал асуулга явуулахад дараах дүр зураг ажиглагдаж байна. 151 удирдах ажилтнаас хуульчийн ур чадварын 10 багц асуудлаар өөрсдийнх нь удирдлага дор ажилладаг залуу хуульчдын ур чадварыг үнэлүүлэхэд 37.6% сайн, 62.4% нь дунд болон түүнээс доош гэжээ. Харин залуу хуульчид өөрсдийнхөө ур чадварыг дунд болон түүнээс доогуур гэж 54,3 хувь үзсэн байна.)

• Монгол Улсын дээд боловсрол: Дэлхийн эдийн засгийн өнөөгийн нөхцөлд., Дэлхийн банк Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүс Хүний Хөгжлийн Секторын Нэгж, “Бодлогын баримт бичиг”, УБ., 2010 он. (Энэхүү тайлан 2010 оны 9 сард гарсан бөгөөд Монгол Улсын дээд боловсролын бодит нөхцөл байдал, дээд боловсролыг олгож буй тогтолцоо, дээд боловсролын тэлэлт, хөрөнгө оруулалт, дээд боловсролын чанар зэрэг олон асуудлыг хөндсөн байна. 1990 онд ардчилсан, чөлөөт зах зээлийн нийгэмд шилжсэнээр дээд боловсрол олгох байгууллагын тоо дөрөв дахин, дээд боловсролд хамрагдалтын тоо зургаа дахин нэмэгдсэн. Хэдийгээр дээд боловсрол эзэмшигчдийн тоо өссөн ч дээд боловсролын чанарын асуудал, зах зээл дээрх ур чадварын эрэлт хэрэгцээ болон нийлүүлэлтийн хоорондын үл зохицол зэрэг асуудлууд үүсэн гарч байна. Нэн тэргүүн шийдвэрлэвэл зохих дараах асуудлуудыг гаргаж тавьсан. Үүнд: 1. дээд боловсролын тогтолцооны нэгдмэл байдал, засаглал, зах зээлийн эдийн засгийн хувиран өөрчлөгдөж байгаа эрэлт хэрэгцээнд нийцэх байдлыг сайжруулах; 2. үр ашгийг дээшлүүлэх, хөрөнгө ашиглалтыг сайжруулах; 3. хичээлийн хөтөлбөр, сургалтын чанарыг сайжруулах. Эдгээр асуудлууд нь эрх зүйн мэргэжлийн боловсролыг олгоход ч анхаарах асуудлууд байх бөгөөд шийдвэрлэх арга замыг дэвшүүлсэн байх учраас ач холбогдолтой байна.)

• “Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ”, социологийн судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. УБ., 2013 он. (Хууль зүйн яамнаас байгуулсан эрх зүйн боловсролыг шинэчлэх талаар санал

боловсруулах ажлын хэсэг, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хамтарч эрх зүйн боловсролоор олгож байгаа ур чадвар, мэргэжлийн үнэт зүйлийн төлөвшлийн өнөөгийн төлөв байдлыг тандах судалгааг хууль зүйн их, дээд сургуулийн төгсөх курсын оюутан (258), төгсөөд ажиллаж байгаа залуу хуульчид (294), тэдэнд ажил олгогч 15 аймаг, 6 дүүргийн шүүх, прокурор, өмгөөлөгчдийн товчооны удирдлага (151)-ын хүрээнд санал асуулга явуулахад дараах дүр зураг ажиглагдаж байна. 151 удирдах ажилтнаас хуульчийн ур чадварын 10 багц асуудлаар өөрсдийнх нь удирдлага дор ажилладаг залуу хуульчдын ур чадварыг үнэлүүлэхэд 37.6% сайн, 62.4% нь дунд болон түүнээс доош гэжээ. Харин залуу хуульчид өөрсдийнхөө ур чадварыг дунд болон түүнээс доогуур гэж 54,3 хувь үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл энэхүү судалгаагаар эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгож буй өнөөгийн тогтолцоо, түүнээс гарсан үр дүнд үнэлэлт дүгнэлт өгсөн судалгаа юм.

• “Их, дээд сургуулийн эрх зүйн байдал: Унгар, ХБНГУ, Япон улсуудын жишээ”, лавлагаа., Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. УБ., 2013 он. (Энэхүү судалгаагаар их, дээд сургуулийн эрх зүйн орчинг хэрхэн бүрдүүлсэн, ямар байдлаар хөгжүүлж байгаа болон өмчийн төрөл хэлбэр талаас нь ХБНГУ, Япон, Унгар улсын туршлагыг харьцуулан судалсан байна. Манай улсын хувьд их сургууль нь төрийн өмч болж, их сургуулийн хараат бус байдал алдагдаж байгаа бөгөөд үүнийг хэрхэн шийдвэрлэх, их сургуулийн статус ямар байвал зохистой тал дээр дээрх судалгаа нь төвлөрсөн байна.)

• “Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох санал боловсруулах” ажлын хэсэгт өгсөн санал. АНУ болон Японы эрх зүйн боловсролын талаар. Ц.Цогт, С.Батбаяр. УБ., 2013 он. (Энэхүү бэсрэг судалгаагаар АНУ болон Япон улсын хуульч бэлтгэх тогтолцооны талаар авч үзсэн байна. Учир нь АНУ болон Япон нь хуульчийг Law School-ийн загвараар бэлтгэдэг. Япон улсын хувьд Law school-ийн загварт шилжих болсон шалтгаан, хэрхэн шилжсэн үйл явц, үүнээс үүдэх сөрөг үр нөлөө зэргийг хөндөж гаргасан байна.)

3.2. Ном, гарын авлага

• Б.Чимид, “Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 2008 он. 47-61 дахь тал, “Хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол, шинжлэх ухааны шинэтгэл” “Боловсролын шинэтгэлийг чанарт төвлөрүүлэх нь” гэсэн сэдвээр бичсэн байна. (Энэхүү бүтээлдээ эрх зүйн шинэчлэл хийхэд эрх зүйн боловсролын шинэтгэлийн ач холбогдлыг чухалчилж, эрх зүйч, хуульч бэлтгэх ажлын шинэтгэлийн төлөв байдлын талаар авч үзсэн. Мөн тэрээр “хуульч бэлтгэх бүх шатны сургалтын чанар, төгсөгчдийн мэргэжлийн чадавхад дэвшил гаргах хэрэгтэй. Эрх зүйчийг нэгэн үе “гүйлгээтэй” мэргэжилд тооцож, “моод” болгосны учир өөр бусад мэргэжлийн сургуулийн дайвар маягийн анги, дамжаа нээсэн нь цөөнгүй. Энэ байдлыг зогсоож хуульчдыг дагнан мэргэшсэн, нөхцөл нь хангагдсан их дээд сургуульд бэлтгэх давтан сургах, дагнан мэргэшүүлэх гол чигийг барих нь зүйд илүү нийцнэ.” гэж шүүмжилсэн байна.)

• Amarsanaa.J, “Transitional period and legal reform in Mongolia”,UB 2009. Энэ номын тавдугаар бүлэгт Монголын эрх зүйн боловсролын талаар бичсэн байна. 157 дахь тал. (Энэхүү бүтээлийг орос, англи хэл дээр бичсэн бөгөөд зохиогч нь эрх зүйн боловсрол, хуульч мэргэжлийн талаар бичсэн байна. Үүнд эрх зүйн мэргэжлийн боловсрол олгох тогтолцооны үүсэл хөгжил, өнөөгийн нөхцөл байдал, цаашид анхаарч сайжруулах шаардлагатай асуудлыг хөндсөн. Тухайлбал эрх зүйн мэргэжлийн хичээлийн хөтөлбөрийг илүү зах зээлийн нийгэмд илүү ойртуулж, агуулгыг өргөтгөж илүү гүнзгийрүүлэх, сургуулийн дэд бүтцийг сайжруулах, оюутнуудад цогц эрх зүйн эх сурвалж, нөөцийг бий болгож өгөх зэргийг дурдсан байна.)

• Ж.Амарсанаа, “Ардчилсан эрх зүйт ёс”, УБ., 2009 он. “Монгол Улс дахь хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын шинэтгэл” сэдэвт илтгэл. 321 дахь тал.

(Зохиогч энэхүү илтгэлдээ 1. Монгол Улсын дээд боловсролын тухай 2. Хууль зүйн мэргэжлийн буюу академик сургалтын тухай 3. Хууль зүйн үргэлжилсэн сургалтын тухай асуудлуудыг хөндөж авч үзсэн байна. Эхний хэсэгт Монгол Улсын дээд боловсролын загварын талаар мөн, эрх зүйн албан бус боловсролын талаар товч авч үзсэн бол хоёрдахь хэсэгт хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол олгож буй их, дээд сургууль, эрх зүйн бакалаврын боловсролын стандартын талаар цухас дурдсан байна.)

• Т.Сэнгэдорж, С.Энхмэнд, С.Энхсаруул, “Дэлхийн ба Монголын хуульчид эрх зүй ёс зүй” УБ., 2014 он. (Уг бүтээлийн I бүлэгт Дэлхийн хуульчид бэлтгэх тогтолцооны талаар авч үзсэн. Үүнд: Англи, Франц, Итали, Испани, Румины жишгийг цухас авч үзсэн бол АНУ, Япон, Солонгос, ХБНГУ, Тайвань, Орос, Хятадын хуульчид бэлтгэх тогтолцооны талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн. Түүнчлэн VIII бүлэгт Монголын хууль зүйн боловсролын талаар авч үзэхдээ Монгол Улсын Их сургуулийн хууль зүйн сургууль, төрийн өмчит хууль зүйн бусад их дээд сургууль, хувийн өмчит их дээд сургууль, хуульч шалгаруулах журам, хуульчдын сургалтын талаар авч үзсэн байна.)

• “Эрх зүйн боловсрол ба хуулийн мэргэжлийн хөгжил, төлөвшилт, Боловсролын үргэлжлэл”, Хуулийн сургуулиуд болон Хуулийн Мэргэжилд судалгаа хийсэн Тусгай комиссын тайлан: Зааг ялгааг багасгах нь. Америкийн БАР-ын Холбоо, Эрх зүйн боловсрол, БАР-ын системд элсэх элсэлтийн асуудал хариуцсан хэсэг. Энэ номыг Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгээс орчуулсан. (Энэхүү ном нь АНУ эрх зүйн боловсрол, АНУ-ын хуульч мэргэжлийн нөхцөл байдал, хуульчийн эзэмшвэл зохих ур чадвар, хуулийн сургуульд орохын өмнөх үйл явц, хуулийн сургуульд сурч байх үеийн мэргэжлийн хөгжил, хуулийн сургуулийн оюутнаас хуульч болох шилжилтийн үе, хуулийн сургууль төгссөний дараах мэргэжлийн сургалт, хуульчдын мэргэжилдээ өсөх, хөгжих үйл явцыг эрчимжүүлэх зэрэг сэдвээр нарийвчлан авч үзсэн байна.)

• Монгол Улс дахь эрх зүйн боловсрол: Үүсэл, хөгжил, чиг хандлага. УБ., 2011 он. Хууль зүй дотоод хэргийн яам. (ХЗДХЯ-аас гаргасан энэхүү бүтээлд Монгол Улсын эрх зүйн боловсролын үүсэл, хөгжлийн талаар товчхон авч үзсэн ба эрх зүйн боловсрол, түүний үүрэг холбогдол, эрх зүйн боловсролын урьдач нөхцөл, багш нарын эрдмийн чадавх, эрх зүйн боловсролын улсын стандарт, эрх зүйн боловсролын улсын стандартын цаашдын чиг хандлага, хуульчдын эрэлт хэрэгцээний төлөв байдал зэрэг судалгаанд ач холбогдолтой сэдвүүдийн талаар товчхон авч үзсэн байна.)

• Б.Оюунцэцэг, “Эрх зүйн сургалт, сурталчилгааны ажлыг орон нутагт зохион байгуулах нь”., УБ., 2005 он. Германы техник хамтын ажиллагааны нийгэмлэгийн хуульчдын сургалт ба давтан сургалт төсөл. Аймаг, сум, багийн эрх зүйн сургалт, сурталчилгааны асуудал хариуцсан ажилтнуудад зориулсан гарын авлага мэдээлэл зөвлөмж лавлагаа. (Энэхүү бүтээл албан бус эрх зүйн сургалт, сурталчилгааг иргэдэд хүргэхэд чиглэгдсэн гарын авлага юм. Үүнд: эрх зүйн сургалт сурталчилгааны ажлыг орон нутагт зохион байгуулах практик асуудлууд, сургалт, сурталчилгааны ажлын арга зүй тактик, эрх зүйн сургалт, сурталчилгаа, мэдээллийн ажлын чиглэлээр төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх тухай, эрх зүйн сургалт, сурталчилгааны ажилд шаардлагатай мэдээллүүдийг агуулсан байна.)

• Д.Булган, “Хууль зүйн мэргэжлийн удиртгал”, УБ., 2013 он. Хууль сахиулахын их сургууль. (Уг бүтээл нь хууль зүйн мэргэжлийн удиртгал хичээлийн сургалтын гарын авлага юм.)

• Т.Солонго, “Хууль зүйн үргэлжилсэн сургалт зохион байгуулах гарын авлага” УБ 2007 он, Хууль зүйн үндэсний төвөөс хэвлэн гаргасан. (Энэхүү гарын авлага нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн сургалтын төвийн үйл ажиллагаанд холбогдох дүрэм журам, ажлын стандартыг агуулсан гарын авлага юм. Хууль зүйн

үргэлжилсэн сургалт зохион байгуулахад шаардлагатай арга зүйн зөвлөмж, хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг зэрэг бусад мэдээллийг агуулсан байна.)

• С.Нарангэрэл, А.Доржготов, Ц.Цогт, Н.Туяа. "Хууль зүйн клиник сургалт арга зүй практик", УБ., 2009 он. (2006 онд батлагдсан "Төлбөрийн чадваргүй иргэдэд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-ийн хүрээнд Засгийн газар эрх зүйч мэргэжилтэн төгсгөж байгаа бүх их, дээд сургуулиудад 2008 оноос эхлэн клиник сургалтыг стандартын дагуу явуулдаг байх шаардлага тавих болсон. Клиник сургалт нь Хууль зүйн сургуулийн оюутныг дадлагажуулах, практикт ойртуулах, хууль хэрэглэх арга техникт үр дүнтэй суралцуулах боломжоор хангах зэрэг олон ач холбогдолтой байна. Энэхүү бүтээлд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үндэсний тогтолцоонд хууль зүйн клиникийн эзлэх байр суурь, ач холбогдол, хууль зүйн клиник сургалтын орчин, түүнд тавигдах шаардлага, клиник сургалтын стратеги төлөвлөлт, гадаад улсуудын туршлага, хууль зүйн клиник сургалтын арга зүйн үндсэн асуудлын талаар авч үзсэн байна.)

• "АНУ-ын Эрх зүйн тогтолцооны товчоон" гэсэн орчуулсан ном сайтаас татаж авсан. (Үүнд АНУ-ын хуулийн тогтолцооны талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн байх бөгөөд үүнээс хуульч бэлтгэх тогтолцооны талаар авч үзсэн нь судалгаанд ач холбогдолтой байна.)

• Ц.Цэлмэг, "Хууль зүйн бодлого бодох аргачлал", УБ., 2014 он. (Уг бүтээлд хуульч сонгон шалгаруулах өнөөгийн тогтолцооны талаар бичсэн байна.)

3.3. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, тайлан.

• "Мэдлэгийн зуун-дээд боловсролын чанар" эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн хураангуй. УБ., 2001 он. (Энэ эрдэм шинжилгээний бага хурлын салбар хуралдаан болох Дээд боловсролын чанар сэдвийн дор "Дээд боловсролын чанарын баталгаажуулалтын асуудал, Дээд боловсролын чанарын удирдлага, онол практикийн зарим асуудал, Кредит систем дэх сургалтын стандарт, Их, дээд сургуулиудын сургалтын чанарт нөлөөлж буй хүчин зүйлүүд, XXI зууны боловсролын системийн дүр зураг, Дээд боловсролын чанарыг дээшлүүлэлт, хүний нөөцийн мэдлэг, чадварын өсөлт зэрэг олон илтгэл нийтлэгдсэн байна.)

• "Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл", Олон улсын хурлын эмхтгэл. УБ.2013 он. (Энэхүү олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлүүдэд

Профессор Н.Лүндэндорж "Монгол Улс дахь эрх зүйн боловсролыг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлага" сэдэвт илтгэлдээ "Хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэх, түүнийг дээд засаг болгох нь хууль бүтээх, тогтоохоос хавьгүй нарийн төвөгтэй ажил. Хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа манай орны тухайд бүр ч чухал асуудал. Энэ асуудлыг шийдвэрлэх явдал Монголын төр засгийн өмнө ямагт тулгарсаар байна. Төр засаг энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд юуны өмнө хуульч бэлтгэх тогтолцоогоо шинэчлэх, чанаржуулах явдал юм." гэж эрх зүйн боловсролын шинэтгэлийн зайлшгүй байдлыг тодорхойлсон. Өнөөгийн эрх зүйн боловсролын асуудалтай талыг тэрээр "олгож байгаа боловсрол, олж авсан боловсролоороо ажиллах хоёрын хооронд зөрүүтэй байгаа юм" гэвд 2013 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн "Залуу хуульчдын мэргэжлийн ур чадвар, үнэт зүйлсийн төлөвшлийн үнэлгээ" сэдэвт социологийн судалгааг авч үзсэн байна. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх арга зам бол "мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөр юм" гэсэн байна.

Профессор Д.Солонго "Эрх зүйн боловсролын тогтолцооны загваруудын харьцуулалт, орчин үеийн чиг хандлага" сэдэвт илтгэлдээ "Гадаад хамтын ажиллагаа өргөжин тэлж байгааг онцлоод аль болох бидэнд зохицох, нэвтрүүлэхэд боломжтой загварыг сонгон өөрийн онцлогийг тусган: 1. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоотой болох, 2. Хууль зүйн сургуулийн нэгдсэн стандарт тогтоох, үүндээ багшлах боловсон хүчний нөөц, сургалтын орчин, нэн ялангуяа номын сан зэргийг хамруулах, 3. Төрийн зүгээс эрх зүйн боловсролын тогтолцоог шинэчлэх талаар

тодорхой бодлого хэрэгжүүлэх, 4. Их дээд сургуулийн багш нарын мэргэжил дээшлүүлэхэд онцгой анхаарах, 5. Төрийн өмчийн их, дээд сургуулийн бүх зардлыг төр хариуцахаар заасан Боловсролын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, эсхүл уг хуульд өөрчлөлт оруулах, ингэснээр сургуулиуд олгож буй мэдлэг, чадвар, түүнд зарцуулсан бодит зардлаа шингээсэн сургалтын төлбөрийг бие даан тогтоох боломжийг хангах зэрэг хэд хэдэн саналыг дэвшүүлсэн байна.

Мөн бусад улс орнуудын туршлагаас хуваалцан профессор Рэндэлл Эдвардс “АНУ-ын эрх зүйн тогтолцоо ба эрх зүйн боловсрол” сэдвээр, профессор Вероника Л.Тэйлор “АНУ-ын хууль зүйн сургуулийн загвар:Хөгжил, сургамж, ирээдүй” сэдвээр, Японы Барын холбооны хууль зүйн боловсролын хорооны захирал Мисава Эйши “Япон улсын эрх зүйн боловсрол: Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх хөтөлбөр, загвар нэвтрүүлэх, сургамж” сэдвээр, профессор Ён Жун Квон “Солонгосын эрх зүйн боловсролын өнөөгийн шинэтгэл” сэдвээр, доктор Вү Сүн Лүн “Тайванийн хууль зүйн боловсролын асуудал” сэдвээр, доктор “Европын холбооны улс орнууд дахь эрх зүйн боловсрол, хуульчдын сургалт” сэдвээр, профессор Б.Тэмүүлэн, Б.Буянхишиг нар “ХБНГУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоо” сэдвээр тус тус илтгэл тавьсныг эмхэтгэсэн бүтээл байна.)

3.4. Илтгэл эрдэм шинжилгээний өгүүлэл.

• С.Нарангэрэл, “Монгол Улс дахь хууль зүйн дээд боловсрол олгох сургалтын асуудалд”, Эрх зүй сэтгүүл 2003/10-11. (Академич С.Нарангэрэл энэхүү өгүүлэлд 1. Хууль зүйн дээд боловсролын шинэ нөхцөл байдал, шинэ зорилт, 2. Эрх зүйн шинэтгэл ба хууль зүйн боловсрол, 3. Хууль зүйн боловсролын стандарт, 4. Хууль зүйн боловсрол ба шинжлэх ухаан гэсэн дөрвөн багц асуудлын хүрээнд тулгамдаж буй асуудлыг хөндөж тавьсан байна. Өөрөөр хэлбэл хууль зүйн дээд боловсрол олгох сургалтын хамгийн гол үндсэн зорилго бол орчин цагийн шаардлагад нийцэх чадвартай, нарийн мэргэшсэн, гадаад хэлний бэлтгэлтэй хуульчдаар нийгмийн шинэ эрэлт хэрэгцээг хангах явдал юм. Өнөө үед төгсөгчдийн тоонд бус харин чанарыг дээшлүүлэх шинэ хэрэгцээ онцгой чухал зорилт болж байна. Ний нуугүй хэлэхэд эл зорилтод хүрэхэд Монгол Улсын хууль зүйн дээд боловсролын тогтолцоо бэлэн бус байна” гэж 11 жилийн өмнө үзсэж байсан байна)

• Н.Лүндэндорж, “Нийтийн өмчийг “төрийнчилсний” сүүдэр ба их, дээд сургууль”, “МУИС-ийн Мэдээ” сонин, 2008 оны V сар. (Энэхүү өгүүлэлдээ профессор Н.Лүндэндорж нь Их сургуулийн өмчлөлийн асуудлыг хөндөж, зүй нь ямар байх ёстой талаар бичсэн байна.)

• Э.Чулуунцэцэг, “Их сургуулийн эрдмийн эрх чөлөөт байдлын тухай”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл 2011 он, №3(34) 109 дахь тал. (Энэ өгүүлэлд их сургуулийн академик эрх чөлөөний тухай мөн их сургуулийн засаглалын талаар хөндсөн байна. Үүнд: 1. академик эрх чөлөөг эрх зүйн зохицуулалтад тусгах, 2. Удирдлагын хувьд хараат бус байх, 3. Санхүүгийн хараат бус байдал, 4. Их сургуулийн профессор, багш нарын нийгэм, эдийн засгийн баталгаа зэрэг асуудлыг авч үзсэн байна.)

Эрх зүйн бакалаврын сургалтын хүрээнд хийгдэж буй судалгаа, ном гарын авлага, эрдэм шинжилгээний ажил, илтгэл өгүүллийг нийтэд хүргэх ажлыг Хууль зүйн яам, БСШУЯ, улсын төсөв, хандивлагчдын тусламжтайгаар хийж гүйцэтгэж байсан. 2002 онд “Шүүх эрх зүйн шинэтгэл” төслийн хүрээнд “эрх зүйн бакалаврын сургалтын стандарт”-ыг туршилтын журмаар мөрдүүлж эхэлсэн. Энэ нь 2007 онд батлагдан албан ёсоор хэрэгжиж эхэлсэн. Мөн АНУ-ын хөгжлийн агентлаг болон ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, GIZ, UNISEF, USAID, JICA зэрэг олон улсын хандивлагч байгууллагын туслалцаатай хийж байсан ажлын хүрээнд эрх зүйн бакалаврын сургалтад тодорхой хэмжээний хөгжил дэвшил, өөрчлөлтүүдийг оруулаад байгаа билээ.

www.legal.mn хуулийн хүрээлэн

4. ЭРХ ЗҮЙН БАКАЛАВРЫН СУРГАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТАЛААРХ СУДАЛГАА

Энэхүү бүлэг нь эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгож буй сургалтын үйл ажиллагааны нөхцөл байдлыг үнэлж, цаашид сайжруулах арга замыг тодорхойлох зорилгоор хийгдэж буй судалгааны нэг гол хэсэг юм. Энэ бүлгийн хүрээнд их, дээд сургуулиудыг материаллаг нөхцөл байдал буюу чадавх, сургалтын агуулга, багшлах боловсон хүчин, элсэгчид, суралцагсад, төгсөгчид гэсэн агуулгаар судлав.

Судалгаанд нийт 11 их, дээд сургуулийг хамруулсан бөгөөд эдгээрийн 10 сургууль нь байгууллагын магадлан итгэмжлэлээр, дөрвөн сургуулийн 8 хөтөлбөр нь хөтөлбөрийн магадлан итгэмжлэлээр тус тус итгэмжлэгдсэн байна. Эзэмшүүлж буй мэргэжлийн хувьд, бизнесийн эрх зүй, олон улсын эрх зүй,захиргааны эрх зүй, эрх зүй гэсэн чиглэлүүдээр боловсон хүчин бэлтгэж байна.

Материаллаг нөхцөл буюу чадавхыг үнэлэхдээ эдгээр сургуулиудын хичээлийн байр болон номын санг гол үзүүлэлт болгон авч үзсэн.

Сургалтын агуулгыг үнэлэхдээ сургуулиудын санал болгож буй хичээлүүдэд харьцуулалт хийсэн. Эрх зүйч мэргэжлийн заавал судлах, сонгон судлах хичээлүүдийн хувьд нийтлэг заагдаж буй хичээлүүд, цөөн тооны сургуулиудад заагдаж буй хичээлүүд болгон ангилан үнэлэв. Мөн суралцагсдад практик дадал олгох сургалтуудыг явуулж байгаа эсэхийг тандах зорилгоор клиник сургалт ба үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгөх төв байдаг эсэхийг судалж, дүгнэв.

Багшлах боловсон хүчний судалгааг хийхдээ, багшийн эрдмийн зэрэг цолноос гадна Магадлан итгэмжлэлийн үндэсний зөвлөлийн Дээд боловсролын сургалтын байгууллагыг магадлан итгэмжлэхэд тавьдаг урьдчилсан шаардлагын нэг болох *“Дээд боловсролын тухай хуульд заасан шаардлагыг бүрэн хангасан боловсролын зэрэгтэй, дадлага туршлага бүхий хүрэлцэхүйц тооны үндсэн багштай, хичээлийн 75-аас доошгүй хувийг үндсэн багш заадаг байх”* гэсэн шалгуур дээр нэмээд багшийн нэг хичээлийн жилийн хугацаанд хэдэн кредит цуглуулсан болохыг тус тус тооцов. Энэ нь багшийн заах хичээлийн чанарт шууд нөлөөлөх хүчин зүйл юм.

Элсэлтийн ерөнхий шалгалтын оноонд тулгуурлан суралцагчдын чадварыг үнэлэх, элсэгч болон төгсөгчдийн мэдээлэлд тулгуурлан эрх зүйч мэргэжил эзэмшиж буй боловсон хүчний чанарыг үнэлэхийг зорилоо.

Эрх зүйн бакалаврын хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг судлахдаа 2013-2014 оны хичээлийн жилийг төлөөлөл болгон судалсан. Дээрх 11 сургууль нь өөрсдийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг бидэнд хүргүүлсэн бөгөөд эдгээр мэдээллийг нэгтгэн дүгнэв.

4.1. Эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгож буй их, дээд сургуулиудын материаллаг нөхцөл байдал буюу чадавх

Сургалт явуулах орчин нөхцөл, дэд бүтэц бүрдсэн эсэхийг тодруулахдаа тухайн сургууль нь өөрийн хичээлийн байртай эсэх болоод номын сан, номын фондын талаар ерөнхий мэдээлэл цуглуулсан. Материаллаг бааз, хүчин чадлыг нарийвчлан судлах шаардлагагүй гэж үзсэн. Учир нь эрх зүйн бакалаврын боловсрол олгох сургалт явуулж буй 11 сургуулийн 10 сургууль нь Боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөлөөр байгууллагын магадлан итгэмжлэл хийлгэсэн болно. Магадлан итгэмжлэл хийлгэж буй сургууль нь сургалт явуулах боломж, бололцоогоо хангаж чадахуйц өөрийн өмч хөрөнгө, нөөц бололцоотой байх шаардлагатай байдаг аж.

Дээрх 11 сургуулийн хувьд бүгд өөрийн хичээлийн байртай бөгөөд тэдгээрийн дундаас их сургуулийн статустай үйл ажиллагаа явуулж буй зарим сургуулийн сургалтын орчин нөхцөл бусад сургуулиудтай харьцуулахад илүү сайн байна. Тус сургуулиудыг нэрлэвэл,Монгол Улсын их сургууль, Отгонтэнгэр их сургууль, Их засаг их сургууль юм. Эдгээр сургуулиудын суралцах орчин бүрдүүлэлтийн

талаар зарим нэг жишээ авбал, МУИС-ХЗС 2494.5 м^2 талбайтай, 20 хичээлийн анги танхимуудыг эзэмшдэг, хичээлийн байр нь нэг ээлжид 600 гаруй оюутан нэгэн зэрэг хичээллэх хүчин чадалтай, одоогийн байдлаар лекцийн заал 3, анги танхим 16, компьютерын танхим 1, албан ажлын өрөө 16, оюутны дотуур байр 1, буфет 1 байдаг байна. Харин Их засаг их сургууль нь 4 давхар, 1535.7 м^2 талбай бүхий хичээлийн байртай, оюутны дотуур байр болон багш нарын байртай. Мөн эрх зүйн кабинет, компьютерын лаборатори, шүүх хуралдааны танхим, оюутны үйлчилгээний төв, оюутны бүтээлийн танхим гэх зэрэг танхимтай ба эдгээрээс гадна төв байранд байрлах 409.5 м^2 бүхий нэг лекцийн заал, 4 анги, 2 компьютерын лаборатори, нийт 1945.2 м^2 талбай бүхий хичээлийн байр, спорт заалыг сургалтад ашигладаг байна.

Дээрх сургуулиудын үйл ажиллагааны цар хүрээнээс хамааран номын сангийн тоо 1-6, хамгийн олон номтой номын сантай сургуулийн хувьд нийт ном, сурах бичгийн тоо нь 89000 ширхэг хүртэл, үүнээс 30000 гаруй ширхэг нь эрх зүйн чиглэлийн ном байдаг байна. Харин хамгийн цөөн номтой номын сангийн хувьд нийт 3500 орчим номтой ажээ. Их эсхүл дээд сургууль эсэхээс номын сангийн талбай болоод номын баяжилт нь үл хамаарах хандлага тоон мэдээллээс харагдав. Номын сангийн номууд нь монгол ба гадаад хэл дээр байдаг бөгөөд хамгийн олон гадаад хэл дээрх номтой номын сан нь нийт монгол хэл дээрх номын 35 орчим хувьтай тэнцүү номтой байна. Номын сангийн электрон каталогтой сургууль нийт 7 байна.

4.2. Сургалтын агуулга

2014-2015 оны хичээлийн жилд дээрх сургуулиудын эрх зүйн бакалаврын хөтөлбөрт орж буй, батлагдсан хичээлүүдийг харьцуулан судлав. Хичээлийн жилийн явцад 56-97 төрлийн хичээл орж байна.

Сургууль тус бүр хичээлүүдээ заавал судлах буюу сонгон суралцах хичээлүүд гэж ангилсан бөгөөд 11 сургуулийн 8 сургуульд биеийн тамир, англи хэл зэрэг хичээлүүд заавал судлах хичээлүүдэд хамрагдаж байхад харин Отгонтэнгэр их сургууль, Орхон их сургуулиуд эдгээр хичээлийг сонгон суралцах хичээлд багтаажээ. Харин МУИС-ХЗС хичээлийн хөтөлбөртөө тус хичээлүүдийг огт тусгаагүй боловч Олон улсын эрх зүйн боловсрол олгодог хичээлийн хөтөлбөрт англи хэлний хичээлийг тусгасан нь тухайн эрх зүйн боловсролын чиглэлээр сурч төгссөн оюутан зохих хэмжээний англи хэлний мэдлэгтэй байх нь зайлшгүй гэж үзсэнийх байж болно. Учир нь энэ сургалтын чиглэл нь өөрөө Олон улсын эрх зүй гэсэн нэр томьёотой болохоор Олон улсын харилцааны хэрэглүүр болох англи хэлийг судлан үзэх нь зүй ёсны асуудал юм.

Дээрх сургуулиудын хувьд хуулийн гурван том салбар болох иргэн, эрүү болон захиргааны эрх зүйн хичээлүүд зайлшгүй үзэх ёстой гэж үзэх нь гарцаагүй. 11 сургуулийн 10 нь Захиргааны эрх зүй, Захиргааны процессын эрх зүй, Иргэний эрх зүй, Иргэний процессын эрх зүй, Эрүүгийн эрх зүй, Эрүүгийн процессын эрх зүйн хичээлүүдийг хөтөлбөртөө тусган авч үзсэн байхад Сутай дээд сургууль хичээлийнхээ хөтөлбөрт гагцхүү тус салбар хуулиудын процессын эрх зүйг тусгажээ.

Хамгийн бага буюу 56 төрлийн хичээлийг Их засаг их сургууль хичээлийн хөтөлбөртөө тусгасан бол харин хамгийн олон төрлийн буюу 97 хичээлийг Отгонтэнгэр их сургууль хичээлийн хөтөлбөртөө багтаажээ.

Отгонтэнгэр их сургуулийн заавал судлах хичээлийн тоо 44, сонгон судлах хичээл 53 байна. Их засаг олон улсын их сургуулийн заавал судлах хичээлийн тоо 52 бол сонгон судлах хичээл 4 байна. Үүгээр нэг талаараа сонгон судлах хичээл олонтой хичээлийн хөтөлбөр нь оюутнуудад олон сонголтоос өөрийн хүссэн хичээлийг сонгож авах боломжийг олгож байгаа мэт харагдавч ийм их хичээл дотроос тухайн оюутан чухам аль хичээлээ сонгон авч суралцахаа мэдэхгүй тээнэгэлзэх тохиолдол гарах магадлалтай. Тиймээс нэг талаараа давуу талтай ч нөгөөтээгүүр бас сөрөг талтай байж болно. Гэхдээ сонгон суралцах хичээлийн тоо 4

Хуулийн Сургуулийн Хэвлэлийн www.mnlaw.edu.mn

байна гэхэд энэ нь оюутанд бараг сонголт өгөөгүйгээс өөрцгүй гэж үзэж болно. Энэ нь сонгон судлах хичээлийн нэр дор заавал судлах хичээлтэй дүйцэхүйц нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.

11 сургуулийн хичээлийн хөтөлбөрт 70-аас цөөн төрлийн хичээлтэй сургууль 5 байхад үлдсэн 6 нь 70-аас олон төрлийн хичээл хөтөлбөртөө тусгажээ. 70-аас олон төрлийн хичээлтэй сургуулиуд сонгон суралцах хичээлийн сонголтыг өргөн хүрээнд авч үзсэн нь 70 гаруй төрлийн хичээлийг тухайн сургуульд суралцаж буй оюутнуудад санал болгоход хүргэжээ. Олон төрлийн сонгох хичээл дундаас ямар чиглэлийн хичээлд илүү дуртайгаа мэдэж байгаа оюутанд энэ нь эерэгээр нөлөөлж болох талтай.

Улаанбаатар-Эрдэм судлал дээд сургууль гурван өөр чиглэлээр эрх зүйн боловсрол оюутнуудаа олгодог. Үүнд Эрх зүй, Олон улсын эрх зүй, Захиргааны эрх зүй гэсэн чиглэл бүхий сургалт багтдаг байна. Эдгээр гурван хөтөлбөр нь өөр хоорондоо зарим нэг хичээлээр ялгагддаг байна. Тухайлбал Олон улсын эрх зүйн ангийн хичээлийн хөтөлбөрт Олон улсын худалдааны эрх зүй, Олон улсын харилцааны эрх зүй гэх зэрэг хичээлүүд ордог бол Захиргааны эрх зүйн ангид энэхүү хичээлийн оронд Парламентын үйл ажиллагааны эрх зүй гэх мэт хичээлүүд багтжээ. Харин Эрх зүйн ангийн хичээлийн хөтөлбөр нь бусад сургуулийн Эрх зүйн боловсрол олгодог хичээлийн хөтөлбөртэй төстэй байна. Түүнчлэн МУИС-ХЗС нь Эрх зүй ба Олон улсын эрх зүйн хөтөлбөртэй ба өөр хоорондоо зарим нэг хичээлээр ялгардаг байна.

Хоёр ба түүнээс дээш чиглэлээр мэргэшүүлж, эрх зүйч бэлтгэн төгсгөж байгаа их, дээд сургуулиуд хөтөлбөрийнхөө хувьд тухайн суралцаж буй чиглэлийг нь харгалзан үзэж тэр чиглэлтэй нь холбоотой хичээлүүдийг хөтөлбөрт нь илүү түлхүү тусгажээ.

Ихэнх сургуулиуд хичээлийнхээ хөтөлбөрт Монголын түүх, Сэтгэл судлал, Экологи ба байгаль хамгаалал гэх зэрэг хичээлүүдийг тусгасан байгаа нь илүү анхаарал татаж байгаа юм. Учир нь манай эрх зүйн бакалаврын сургалт нь эрх зүйч, цаашилбал хуульч нарыг бэлтгэдэг байтал ерөнхий боловсролын сургуульд заадаг хичээлүүдэд нэлээд цаг зарцуулдаг нь анхаарч үзүүштэй асуудал юм. Ерөнхий боловсролын сургуулиудад Монголын түүх, Биеийн тамир, Байгаль хамгаалал гэх зэрэг хичээлүүд ордог. Эдгээр ерөнхий мэдлэгийн хичээлүүдийг эрх зүйн асуудалтай холбогдох байдлаар нь орох нь оюутныг мэргэшихэд туслах юм. Жишээлбэл, Монголын түүх хичээлийн оронд Эрх зүйн түүхийн хичээл зэрэг болно. Зарим сургууль нь энэ тал дээр дэвшилттэй хандаж Монголын түүх гэх хичээлийн оронд Эрх зүйн түүх гэсэн хичээлийг хичээлийн хөтөлбөртөө тусгасан байгааг онцлон хэлэх нь зүйтэй байх.

Мөн нийт сургуулиудын хичээлийн хөтөлбөрийг харьцуулан харахад хичээлийн нэр томьёоны тогтсон нэршил байхгүй байна. Уг нь аль ч сургуулийн оюутан суралцагчид аль ч сургуулийн хичээлийн хөтөлбөрийг уншаад ойлгохуйц тогтсон нэршил шаардлагатай юм.

Жишээ дурдвал:

Мэдээллийн технологийн үндэс - Мэдээлэл технологи, мэдээллийн систем

Монгол хэл, бичиг, найруулга зүй - Орчин цагийн монгол хэлний найруулга зүй

Гамшгийн менежмент- Гамшгаас хамгаалах менежмент

Гэм хорын эрх зүй- Гэм хороос үүсэх үүргийн эрх зүй

Нэр томьёоны зөрчлөөс шалтгаалан дээрх хичээлүүдийн нэр дор адил агуулгатай хичээл ордог эсэх нь тодорхой бус байна.

Тиймээс өнөөгийн Монгол Улс дахь эрх зүйн боловсролын чанарыг сайжруулахын тулд нэн тэргүүнд бүх эрх зүйн боловсрол олгодог их дээд сургуулиуд

тухайн хичээлийн хөтөлбөрт багтсан хичээлүүдийн нэрийг адилтгаж, түүний дагуу ижил агуулгатай хичээлийг заан сургах нь зөв болох магадлалтай юм.

КЛИНИК СУРГАЛТ БА ҮНЭ ТӨЛБӨРГҮЙ ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗӨВЛӨГӨӨ ӨГӨХ ТӨВ

Оюутан суралцагсдад онолын мэдлэгийг практикт хэрэглэх чадвар дадал эзэмшүүлэх зорилготой клиник сургалтын үйл ажиллагаа явуулдаг эсэхийг лавлаж асуухад дээрх 11 сургуулийн 10 сургууль нь клиник сургалтыг явуулдаг гэж хариулсан болно. Клиник сургалтад 3-4 курсийн оюутнууд хамрагдан суралцдаг байна.

Хууль зүйн үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгөх төвтэй эсэхийг тодруулахад Улаанбаатар-эрдэм судлал дээд сургууль, Түшээ дээд сургууль, Улаанбаатар их сургуулиудад тус тус байдаггүй, үлдэх 8 сургууль нь оюутан, багш нар хамтран хууль зүйн үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгдөг гэж хариулжээ. Хууль зүйн зөвлөгөө өгөх дээрх төвийн ач холбогдол нь оюутнуудад практик дадал олгох, бодит амьдралд тохиолдож буй кейсүүдийн талаар мэдээлэл, мэдлэгтэй болох боломжийг олгодог давуу талтай юм.

4.3. Багшлах боловсон хүчин

Багшлах боловсон хүчний хувьд үндсэн ба нийт багшийн тоо сургуулийнхаа хэмжээнээс хамааран маш их ялгаатай байна. Өөрөөр хэлбэл нийт багшийн тоо нь 8-аас 63 багшийн хооронд хэлбэлзэж байна. Багшлах боловсон хүчний талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах хүснэгтэд харууллаа.

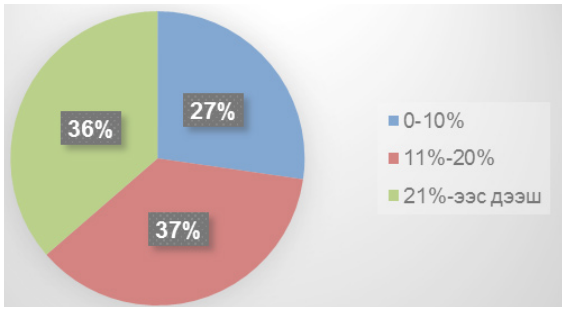
Хүснэгт 1. Багшлах боловсон хүчний орон тооны талаарх мэдээлэл(тоогоор).

	БАГШИЙН ТОО			
Сургуулийн нэр	Үндсэн	Цагийн	Гэрээт	НИЙТ
Сутай дээд сургууль	7	1		8
МҮИС	23			23
Их Засаг их сургууль	33			33
Шихихутуг дээд сургууль	24	10		34
Отгонтэнгэр их сургууль	27	4	3	34
Орхон их сургууль	10	2		12
Улаанбаатар-Эрдэм судлал дээд сургууль	17	2		19
Билиг дээд сургууль	10	4		14
Түшээ дээд сургууль	6	7		13
МУИС-ХЗС	46	6	11	63
Улаанбаатар их сургууль	7	2		9

Харьцангуй цөөн тооны оюутантай, хэмжээний хувьд жижиг сургуулиудын үндсэн багшийн тоо нь цагийн багшийн тоотой харьцуулахад нэлээд бага харагдаж байна. Жишээлбэл, Түшээ дээд сургуулийн цагийн багшийн тооны нийт багшийн тоонд эзэлж буй хэмжээ 54 хувьтай, Билиг дээд сургууль болон Шихихутуг дээд сургуулиудын хувьд тус бүр 29 хувьтай тэнцэж байна. Цагийн багшийн орон тоо их байх нь тухайн сургуулийн хичээлийн чанарт шууд нөлөөлөх боломжтой бөгөөд бусад сургуулиудын хувьд ерөнхийд нь харвал 5 багш тутмын нэг нь цагийн багш байдаг байна.

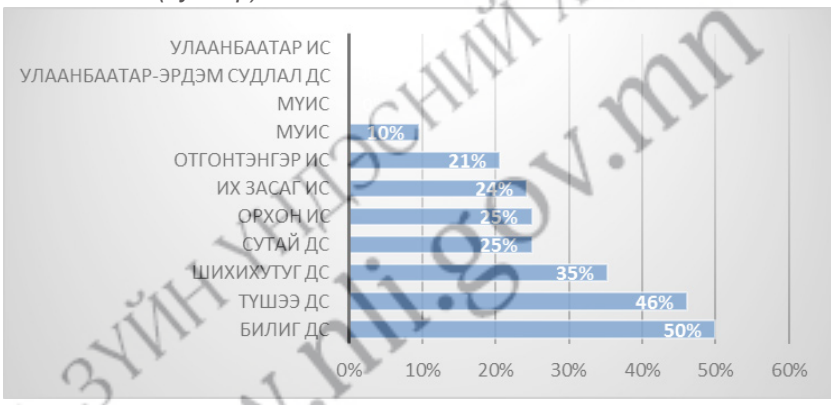
ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Зураг 1. Нийт багшийн тоонд цагийн багшийн тооны эзлэх хувь хэмжээ.



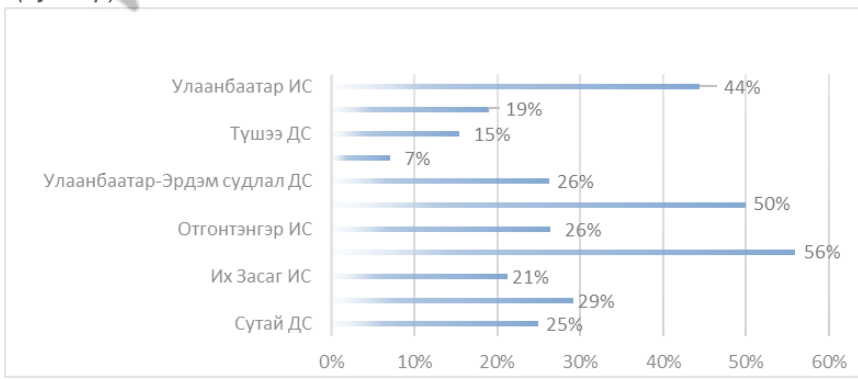
Багш нарын давхар ажил эрхлэлт багшийн зааж буй хичээлийн чанарт тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх боломжтой гэж үзсэн. Тухайн багш оюутанд практик туршлага, мэдлэгээсээ хуваалцах боломжтой байх нь оюутанд мэргэжлээрээ ажиллахад нь тус дөхөм болох сайн талтай хэдий ч хичээлд бэлтгэх болоод оюутанд зөвлөгөө өгөх цаг багасах магадлалтай гэсэн үүднээс дараах мэдээллийг цуглууллаа. Цагийн багшийн тоо нь харьцангуй өндөр хувьтай гарсан сургуулиудын багш нарын давхар ажил эрхлэлтийн байдал өндөр гарах хандлагатай байна.

Зураг 2. Давхар ажил эрхэлдэг багшийн тоог нийт багшийн тоотой харьцуулсан байдал(хувиар).



Багш нарын эрдмийн зэрэг цолны байдлыг судалбал хамгийн олон доктор зэрэгтэй багшлах бүрэлдэхүүнтэй сургуулийн хувьд нийт багшийн 56 хувь, хамгийн цөөн нь гэвэл нийт багшийн 7 хувийг тус тус бүрдүүлж байна.

Зураг 3. Доктор зэрэгтэй багш нарын нийт багшийн дунд эзлэж буй хувь хэмжээ (хувиар).



Багшлах боловсон хүчний насны байдлыг харвал 22 наснаас 85 настай иргэд байна. Цагийн багшийн хувьд насны байдал нь 40 наснаас дээш байгаа нь тухайн багшийн ажлын туршлага, эрдмийн зэрэг цолтой холбоотой байх магадлалтай

ХҮҮХЭД ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

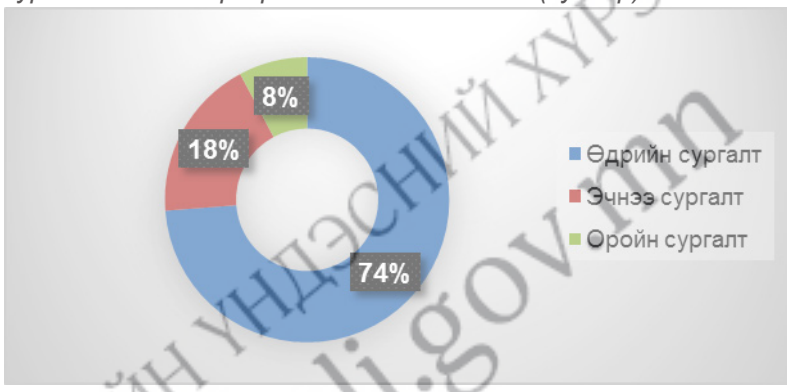
юм. Багшийн ачааллын хувьд харилцан адилгүй байна. 2013-2014 оны хичээлийн жилд багш нарын цуглуулсан кредит цагийн гүйцэтгэлийг харахад хамгийн өндөр нь Отгонтэнгэр их сургуулийн багш 64 кредит цуглуулжээ. Энэ нь тухайн багшийн ажлын ачаалал хэр их байгааг харуулах ба сургалтын чанарт сөргөөр нөлөөлөх үзүүлэлт юм. Цалин хөлсний тухайд эдгээр 11 сургуулийн үндсэн багш нарын тухайд 550’000-1’200’000 төгрөгийн цалин авдаг байна.

4.4. Элсэгчид, суралцагсад, төгсөгчид

4.4.1. Элсэгчид

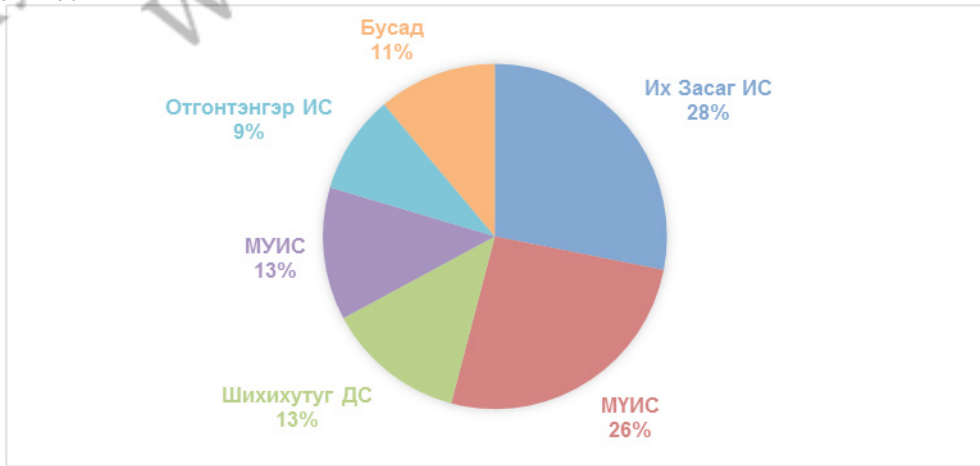
Бидний цуглуулсан мэдээллээс харахад жил бүр эрх зүйн бакалаврын мэргэжил эзэмшихээр сонгон суралцаж буй элсэгчдийн тоо өдрийн сургалт буюу үндсэн сургалтад 1455 ба их дээдийн ангид 517 хүн байв. Их дээдийн ангид элсэн орогсдын хувьд дийлэнх нь болох 70 хувь нь буюу 363 элсэгч эчнээ сургалтад, үлдсэн 30 хувь нь буюу 154 элсэгч оройн сургалтад тус тус хамрагджээ.

Зураг 4. Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтад элсэгчдийн хувийн жинг сонгосон сургалтын хэлбэрээр нь ангилсан байдал (хувиар).



Элсэгчдийн тооны төвлөрлөөс цөөн хэдэн сургуульд олон тооны боловсон хүчин бэлтгэгдэж байгааг харах боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл өдрийн сургалтын нийт элсэгчдийн 89 хувь нь 5 сургуульд элсэн орж, үлдсэн 6 сургуульд 11 хувь нь элсэн оржээ. Хамгийн олон оюутан элсүүлсэн сургуулиуд бол Их засаг их сургууль, МҮИС-байна. Нийт элсэгчдийн 54 хувь нь дээрх хоёр сургуульд элсжээ.

Зураг 5. Элсэгчдийг элсэн орсон сургуулиар нь ангилан харуулсан байдал (хувиар).



Дээрх 5 сургуулиас хамгийн олон оюутан элсүүлсэн сургуулиуд болох Их

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

засаг их сургуульд нийт 409 оюутан, Монголын үндэсний их сургуульд 378 оюутан тус тус шинээр элсжээ.

2013-2014 оны хичээлийн жилийн өдрийн сургалтын нийт элсэгчдийн 11 хувийг элсүүлсэн 6 сургуулийн хамгийн цөөн оюутан элсүүлсэн сургууль болох Түшээ дээд сургууль 12 оюутан элсүүлжээ.

Хүснэгт 2. Нийт элсэгчдийн 11 хувийг элсүүлсэн сургуулийн нэрс, элсэгчдийн тоо.

№	Сургуулийн нэр	2013-2014 оны элсэгчдийн тоо
1	Сутай дээд сургууль	19
2	Орхон их сургууль	40
3	Улаанбаатар-Эрдэм судлал дээд сургууль	15
4	Билиг дээд сургууль	18
5	Түшээ дээд сургууль	12
6	Улаанбаатар их сургууль	58
НИЙТ		162

Оройн сургалтыг 3 сургууль хэрэгжүүлдэг бөгөөд эчнээ сургалтыг 9 сургууль хэрэгжүүлдэг байна. Эрх зүйн бакалаврын сургалт эрхэлж буй зарим сургуулиудын хувьд өдрийн сургалтад оюутнуудыг элсүүлэхээс илүүтэй орой, эчнээ сургалтад оюутан элсүүлдэг ажээ. Жишээлбэл, Түшээ дээд сургууль, Билиг дээд сургууль, Улаанбаатар эрдэм-судлал дээд сургууль тус тус байна. Сутай дээд сургуулийн хувьд өдрийн сургалтад 19, орой, эчнээ сургалтад 6, нийт 25 оюутан элсүүлэн авчээ.

Хүснэгт 3. Элсэгчдийн тоог сургалтын хэлбэр болон элсэн орсон сургуулиар нь жагсаан харуулсан байдал.

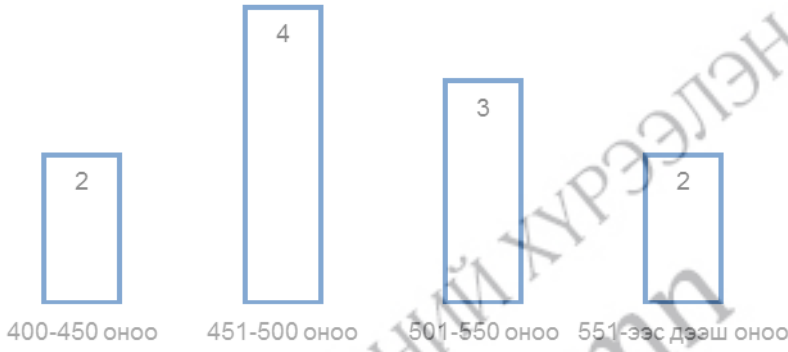
	Элсэгчдийн тоо		
Сургуулийн нэр	**Өдрийн сургалт**	**Орой, эчнээ сургалт**	**Нийт**
Их Засаг их сургууль	409	64	473
МУИС	378	25	403
МУИС-ХЗС	181	115	296
Шихихутуг дээд сургууль	190	92	282
Отгонтэнгэр их сургууль	135	112	247
Орхон их сургууль	40	18	58
Улаанбаатар их сургууль	58	-	58
Түшээ дээд сургууль	12	40	52
Билиг дээд сургууль	18	25	43
Улаанбаатар-Эрдэмсудлалдээд сургууль	15	20	35
Сутай дээд сургууль	19	6	25
НИЙТ	**1455**	**517**	**1972**

Элсэгчдийн насны хувьд өдрийн сургалтад 16 ба түүнээс дээш буюу дунджаар 18 настангууд байгаа бол эчнээ хөтөлбөрийн тухайд 22 наснаас 55 насны хооронд хэлбэлзэж байна. Өдрийн сургалтад элсэгчдийн дийлэнх хувь нь ерөнхий боловсролын сургууль төгсөгчид байдаг ба тэдгээрийн зарим нь 16 настан байдагтай холбоотойгоор суралцагсдын насны байдал хэт залуужаг байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Дээрх 11 их дээд сургуульд элсэгчдийн Элсэлтийн ерөнхий шалгалтын дундаж оноог дараах 4 ангилалд оруулан харвал, хамгийн өндөр шалгуур тавьж буй хоёр сургууль нь МУИС-ХЗС (600 оноо), Их засаг их сургууль (579 оноо) юм. Харин хамгийн бага шалгууруар оюутан элсүүлэн суралцуулж буй сургуулиудыг дурдвал Сутай дээд сургууль (400-450 оноо), МҮИС (450 оноо) байна. ЭЕШ-ын дундаж оноо нь 450-550 онооны хооронд хэлбэлзэж байгаа ба тус оноо бага байх тусам эрх зүйч мэргэжлээр бэлтгэгдэх боловсон хүчний чанар ба чадавх буурах талтай юм.

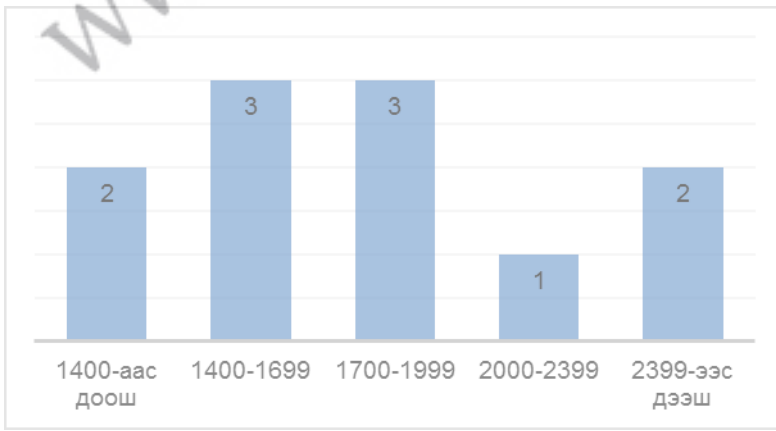
Зураг 6. Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгож буй их дээд сургуулиудын элсэгчдийн ЭЕШ-ын дундаж оноо ба сургуулиудын тоо.



Сургалтын төлбөрийн хэмжээний хувьд 1,4 сая төгрөгөөс дээш дүнтэй байгаа бөгөөд 2 сая төгрөгөөс дээш төлбөртэй 3 сургууль байна. Эдгээр нь МУИС-ХЗС, Их Засаг их сургууль, Шихихутуг дээд сургууль болно. МУИС-ХЗС болон Их Засаг их сургуулийн хувьд элсэгчдийн элсэн суралцах шалгуур болон төлбөрийн аль аль нь өндөр байна.

Эчнээ, оройн сургалтын төлбөр нь өдрийн сургалттай ижил төлбөртэй сургууль 6, харьцангуй бага төлбөртэй 3 сургууль байна. Эдгээр ижил төлбөр бүхий 6 сургуулиас МУИС-ХЗС өдрийн ба оройн сургалтын төлбөр ижил, эчнээ сургалтын төлбөр харьцангуй бага ажээ. Орой, эчнээ сургалт явуулдаггүй нэг сургууль бол Улаанбаатар их сургууль юм.

Зураг 7. 2013-2014 оны хичээлийн жилийн нэг жилийн сургалтын төлбөр(мянган төгрөгөөр).



Эчнээ, оройн сургалтын төлбөр нь өдрийн сургалтын төлбөртэй харьцуулахад илүү бага байгаа 3 сургуулийн сургалтуудын төлбөрийг харьцуулан

харвал дараах байдалтай байна.

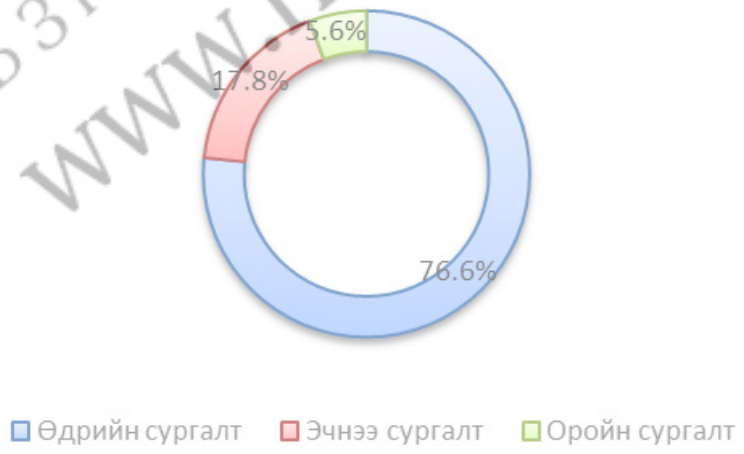
Зураг 8. Өдрийн ба орой, эчнээ сургалтын төлбөрийн харьцуулалт (төгрөгөөр).



4.4.2. Суралцагсад

2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын хөтөлбөрт нийт 6467 оюутан суралцжээ. Үүнээс өдрийн сургалтад 4953 оюутан суралцсан байна. Харин орой, эчнээ хөтөлбөрийн тухайд нийт 1514 оюутан суралцсаны 76 хувь нь эчнээ сургалтад, 24 хувь нь оройн сургалтад тус тус хамрагджээ.

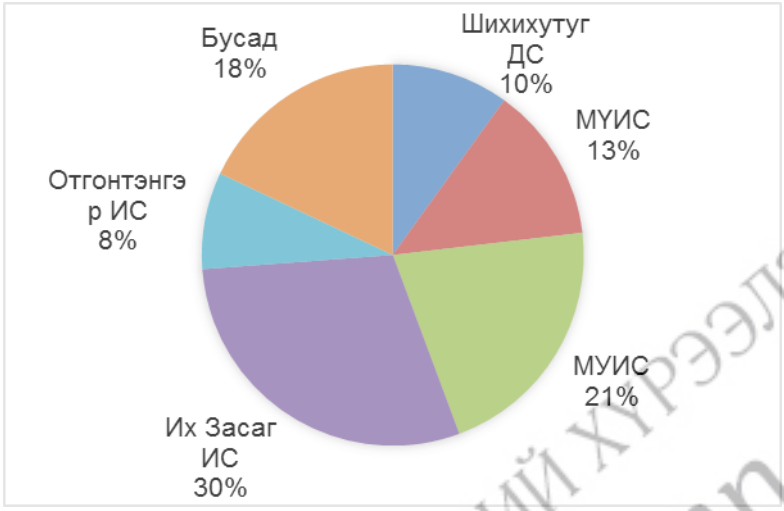
Зураг 9. 2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын хөтөлбөрт суралцсан оюутны тоог сургалтын хэлбэрээр ялгаж харуулсан байдал (хувиар).



Өдрийн сургалтад хамрагдагсдын тал хувь нь Их Засаг их сургууль ба МУИС-ХЗС гэсэн хоёр сургуульд суралцаж байна. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйч мэргэжилтнийг хамгийн олон тоогоор бэлтгэн гаргаж буй Их засаг их сургуульд 1460 оюутан, МУИС-ХЗС 1050 оюутан тус тус суралцаж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nlrc.gov.mn

Зураг 10. 2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын өдрийн хөтөлбөрт хамрагдсан оюутны тоог сургуулиар нь ангилсан байдал (хувиар).



Суралцагсдын тооноос харахад Түшээ дээд сургуулиас бусад сургуулиудын хувьд оюутнуудын дийлэнх нь өдрийн сургалтад хамрагддаг бол тус сургуулийн өдрийн сургалтад 24 хувь нь, орой, эчнээ хөтөлбөрт 76 хувь нь тус тус хамрагджээ. Мөн элсэгчдийн талаар дээр дурдсан мэдээллийг эргэн харвал Түшээ дээд сургуулиас гадна, Билиг дээд сургууль, Улаанбаатар-эрдэм судлал дээд сургуулиудын орой, эчнээ хөтөлбөрт элссэн оюутны тоо өдрийн хөтөлбөрөөс өндөр байсан. Үүнээс гадна тус хичээлийн жилд шинээр элссэн оюутнуудын сургалтын хэлбэрийг суралцаж буй оюутнуудын сургалтын хэлбэртэй харьцуулан харвал мөн л элсэгчдийн өдрийн сургалтад хамрагдах хандлагыг орой, эчнээ сургалтад хамрагдах хандлагатай харьцуулахад буурсан болохыг харах боломжтой байна.

Хүснэгт 4. Суралцагсдын тоог сургалтын хэлбэр болон сургуулиар нь жагсаан харуулсан байдал.

	Суралцагсдын тоо		
Сургуулийн нэр	**Өдрийн сургалт**	**Орой, эчнээ сургалт**	**НИЙТ**
Сутай дээд сургууль	19	6	**25**
МҮИС	654	127	**781**
Их засаг их сургууль	1460	240	**1700**
Шихихутуг дээд сургууль	492	218	**710**
Отгонтэнгэр их сургууль	407	135	**542**
Орхон их сургууль	189	58	**247**
Улаанбаатар-эрдэм судлал дээд сургууль	277	35	**312**
Билиг дээд сургууль	134	70	**204**
Түшээ дээд сургууль	59	184	**243**
МУИС-ХЗС	1050	441	**1491**
Улаанбаатар их сургууль	212	-	**212**

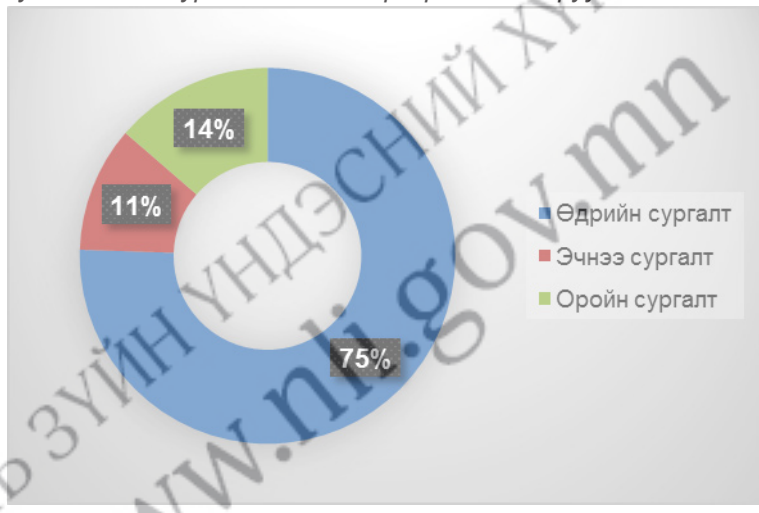
ХУУЛЬ ЗҮЙН ХЭРЭГЛЭЭНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.jhl.gov.mn

НИЙТ	**4953**	**1514**	**6467**

4.4.3. Төгсөгчид

Тухайн хичээлийн жилд эрх зүйн бакалавр зэрэгтэй төгсгөж буй 11 сургуулийн 10 сургуулийг төгссөн оюутны нийт тоо 1810 байна. Төгсөгч байхгүй нэг сургууль болох Улаанбаатар их сургууль нь үйл ажиллагаагаа явуулаад удаагүй байгаа тул одоогоор төгсөгч гаргаагүй байгаа болно. Нийт төгсөгчдийн 75 хувь нь өдрийн сургалтад хамрагдаж төгсжээ. Тус хичээлийн жилийн төгсөгчдийн сургалтын хэлбэрийг харвал, 6 сургууль эчнээ сургалтаар, 3 сургууль оройн сургалтаар тус тус төгсөгч бэлтгэн гаргажээ. Үүнийг элсэгч, суралцагчийн мэдээлэлтэй харьцуулан шинжилбэл шинээр 4 сургууль эчнээ сургалт явуулж эхэлсэн болох нь харагдаж байна. Үүнтэй холбоотойгоор эчнээ сургалтад хамрагдаж буй оюутны тоо, элсэгчдийн тоо 18 хувь хүртэл өсжээ. Оройн сургалтын тухайд бол төгсөгч, суралцагч, элсэгчдийн тоо нэлээд хэмжээгээр ялгаатай боловч ямарваа хандлага ажиглагдахгүй байна.

Зураг11. 2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын хөтөлбөрийг төгссөн оюутны тоог сургалтын хэлбэрээр ялгаж харуулсан байдал (хувиар).



Эрх зүйч мэргэжлээр бэлтгэгдэн гарч буй боловсон хүчний тухайд дээрх 11 сургууль дээр нэмээд Санхүү эдийн засгийн дээд сургуулийн хамтарсан хөтөлбөрөөр бэлтгэгдэн гарч байгаа Бизнесийн эрх зүйч мэргэжлээр төгсөгчдийг мөн оруулан тооцох хэрэгтэй юм. Энэхүү хөтөлбөрийн тухайд Хятадын Далианы их сургуультай хамтарч 2+2 гэсэн зарчмаар хэрэгждэг бөгөөд ерөнхий эрдмийн хичээлүүдээ СЭЗДС-д эхний 2 жилдээ багтаан үзэж, дараагийн 2 жилд мэргэшүүлэх хичээлүүдээ Далианы их сургуульд очиж, үзэж судалдаг. Улмаар сургуулиа төгсөхдөө 2 сургуулийн 2 диплом авдаг онцлогтой юм.

5. ДҮГНЭЛТ

Дээд боловсролтой хууль зүйн мэргэжилтэн бэлтгэх тэр дундаа эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын өнөөгийн байдлыг судлахдаа холбогдох эрх зүйн актууд, энэ талаар эрдэмтэн, судлаачдын судалсан байдал, судалгааны ажил, ном, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, тайлан, түүнчлэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл зэрэг холбогдох эх сурвалжийг мөн эрх зүйн бакалаврын сургалт явуулж байгаа байгууллагын үйл явцыг судалж үзсэний үндсэн дээр дараах дүгнэлтийг хийж байна.

Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын сургалтын талаар зохицуулсан шууд

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭЛ www.nl.gov.mn

хамааралтай эрх зүйн актууд 93 байна. Ардчилсан эрх зүйт төрийн тогтолцоонд шилжсэн үеэс буюу 1991 оноос бакалаврын боловсролын хөгжил төлөвшилд анхаарал хандуулан багагүй өөрчлөлтүүдийг хийсэн байгаа нь гол харилцааг зохицуулж байгаа Боловсролын тухай хууль, Дээд боловсролын тухай хуулиас харж болохоор байна.

Боловсролын байгууллагын хувьд тэр тусмаа дээд боловсролын байгууллагыг төрийн болон төрийн бус өмчийн хэлбэрт хуваан хөгжүүлсэн, үүсгэн байгуулагч, удирдах зөвлөлийг бий болгосон, багц цагаар хэмжигдэх дипломын, бакалаврын, магистрын, докторын шатлалтай болгож боловсролын үнэлгээний, магадлан итгэмжлэх байгууллагуудыг байгуулсан, багшлах болон сурч боловсрох эрх, нийгмийн баталгааг хангах зэргээр эрх зүйн харилцааг зохицуулан үйлчлэх нөхцөл бүрдэн дээрх эрх зүйн актууд батлагдан гарчээ.

Эрх зүйн бакалаврын боловсролыг зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт нь харьцангуй хязгаарлагдмал байгаа төдийгүй нийт эрдэмтэн судлаачдын үзэж байгаагаар сайжруулах шаардлагатай асуудлууд байгааг дурдсан.

Манай эрдэмтэн судлаачдын судалсан байдал энэ чиглэлээр хийгдэж байсан судалгааны ажил, ном гарын авлага, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, тайлан, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл зэргээс хархад дээд боловсролын чанарыг дээшлүүлэх, олгож байгаа боловсрол, олж авсан боловсролоороо ажиллах хоёрын хоорондын зөрүүг багасгах асуудалд анхаарал хандуулсан байна.

Өнөөдөр олгож байгаа боловсролыг сайжруулахын тулд эрх зүйч бэлтгэн гаргаж буй сургуулиудад анхаарал хандуулан үзсэнээр үйл ажиллагааны цар хүрээ, оюутны тооноос хамааран харилцан адилгүй хэмжээтэй, өөрийн өмчлөлийн хичээлийн байртай байна. Номын сангийн хүчин чадлын хувьд нийт номын бүрдэлт нь 3’500-аас 89’000-ын хооронд хэлбэлзэж байв. Үүнээс хамгийн олон эрх зүйн холбогдолтой ном, сурах бичиг бүхий номын сантай сургуулийг аваад үзвэл, дээрх төрлийн номын тоо 30’000-д хүрчээ. Номын бүрдэлт нь монгол ба гадаад хэл дээр байдаг бөгөөд хамгийн олон гадаад хэл дээрх номтой номын сангийн хувьд монгол хэл дээрх нийт номын 35 орчим хувьтай тэнцэх хэмжээний номтой байна.Номын сангийн үйлчилгээнд бий болсон нэгэн дэвшилтэт алхам болох электрон каталогийг 11 сургуулийн 7 сургууль нэвтрүүлсэн байв. Сургалт явуулахад шаардлагатай бодит нөөц бололцооны хувьд тухайн сургууль нь их эсхүл дээд сургууль байхаас үл хамааран янз бүр байгаа нь сонгож судалсан дээрх үндсэн мэдээллээс ажиглагдав.

Сургалтын агуулгыг үнэлэх зорилгоор эрх зүйн боловсрол олгож буй дээрх сургуулиудын тус хөтөлбөрт заагдаж буй хичээлүүдийг харьцуулан судлав. Бидний судалснаар одоогоор 56-97 төрлийн хичээл заагдаж байна. Судалгааны үр дүнд сургууль бүрийн зааж буй хичээлийн тоо, нэршил харилцан адилгүй байхын зэрэгцээ, заавал судлах болон сонгон судлах хичээлүүд нь ялгаатай байв. Зарим сургуулийн хувьд сонгон судлах хичээлийн тоо хэт олон байхад эсрэгээрээ хэт цөөн тооны хичээлтэй сургууль ч байв. Жишээлбэл, Отгонтэнгэр их сургуулийн заавал судлах хичээлийн тоо 44, сонгон судлах хичээл 53, Их засаг их сургуулийн заавал судлах хичээлийн тоо 52 бол сонгон судлах хичээл 4 байна. Эрх зүйн боловсрол олгох бакалаврын хөтөлбөрийн хичээлүүдийн дунд ерөнхий эрдмийн хичээлүүд нэлээд өндөр хувьтай байна. Ерөнхий эрдмийн хичээлүүдийн агуулгыг илүү эрх зүйн чиглэлд буюу энэ чиглэлтэй холбосон байдлаар орох нь эрх зүйч мэргэжлээр бэлтгэгдэж буй боловсон хүчний боловсролд илүү тустай байж болно. Энэ талаар зарим нэгэн сургуулиуд илүү анхааралтай ханджээ. Дээрх 11 сургуулийн 10 сургууль нь клиник сургалт явуулдаг, 8 сургууль нь хууль зүйн үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгөх төвтэй ажээ. Эдгээр сургалт ба төвийн тусламжтайгаар оюутанд практик дадал, чадвар олгох буюу бодит асуудалтай тулгарч, шийдвэр гаргаж сурах боломжийг бий болгодог.

Багшлах боловсон хүчний ур чадварыг үнэлэхдээ эрдмийн зэрэг цол, давхар

ажил эрхлэлт, ажлын ачаалал, цагийн ба үндсэн багшийн тооны харьцаа гэсэн үзүүлэлтүүдэд илүү ач холбогдол өгч, дүгнэв. Нийт багшийн дунд доктор зэрэг цол бүхий багшийн тоо 7-56 хувьтай байна. Нийт багшийн тоог гаргахдаа үндсэн болон цагийн багш нарын тоог нэгтгэж гаргасан. Багшлах боловсон хүчний насны байдлыг харвал 22-85 настай байна. Цагийн багшийн насны байдал нь 40-өөс дээш настай байгаа нь тухайн багшийн ажлын туршлага, эрдмийн зэрэг цолтой холбоотой байх магадлалтай юм. Багшийн ачааллын хувьд харилцан адилгүй байна. Цөөн хэдэн сургуулийг эс тооцвол,нийт багшийн 5 багш тутмын нэг нь цагийн багш байдаг байна. Харин зарим сургуулийн цагийн багшийн тоо нийт багшийн тоотой харьцуулахад 54 хувь, 29 хувь зэрэг нэлээд өндөр жин эзэлж байна. Үүнээс гадна цагийн багшийн хувийн жин өсөх тусам давхар ажил эрхлэлтийн байдал мөн өсөх хандлага ажиглагдсан. Өөрөөр хэлбэл цагийн багшийн тоо болоод давхар ажил эрхлэлт өсөх нь зааж буй хичээлийн чанарт тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх магадлалтай юм. Жишээлбэл, хичээлийн бус цагаар багшийн оюутанд зөвлөгөө өгөх цаг багасах асуудал үүсч болно.

2013-2014 оны хичээлийн жилд эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох хөтөлбөрт 6467 оюутан суралцсан байна. Эдгээрийн 77 хувь нь өдрийн, 23 хувь нь эчнээ, оройн сургалтад тус тус хамрагджээ. Өдрийн сургалтын хөтөлбөрт хамрагдсан оюутны тоог суралцсан сургуулиар нь ангилан харвал 51 хувь нь Их засаг их сургууль, МУИС-ХЗС гэсэн хоёр сургуульд, 82 хувь нь Их засаг их сургууль, МУИС-ХЗС, МҮИС, Шихихутуг дээд сургууль, Отгонтэнгэр сургууль гэсэн таван сургууль тус тус суралцжээ. Өөрөөр хэлбэл эндээс эрх зүйч мэргэжлээр боловсон хүчин бэлтгэх үйл явц цөөн хэдэн сургуульд төвлөрч буй нь харагдаж байна. Мөн цөөн тооны оюутантай, харьцангуй жижиг хуулийн сургуулиудын тухайд өдрийн сургалтад хамрагдаж буй оюутны тоотой харьцуулахад эчнээ, оройн сургалтад хамрагдаж буй оюутны тоо харьцангуй их байдаг байна. Нийт суралцагсдын тоог харвал 2013-2014 оны хичээлийн жилд 25 оюутан суралцсан сургууль хүртэл байгааг дурдах хэрэгтэй байх. Тус хичээлийн жилд суралцсан болон төгссөн оюутны мэдээллээс харахад 4 сургууль шинээр эчнээ хөтөлбөр нээсэн болох нь харагдаж байна. Үүний үр дүнд эчнээ сургалтад хамрагдагсдын тоо урьд өмнөх үетэй харьцуулахад илүү өсөх хандлагатай байгааг харж болно. Элсэгчдийн хувьд мөн адил эчнээ сургалтад элсэгчдийн тоо тус сургалтад суралцагсдын тооноос өссөн харагдаж байна.Элсэгчдийн Элсэлтийн ерөнхий шалгалтын дундаж оноог харвал МУИС-ХЗС хамгийн өндөр оноотой буюу дунджаар 600 оноотой элсэгчдийг авдаг байна. Бусад сургуулиудын хувьд дунджаар 450-580 онооны хооронд хэлбэлзэж байна. Энэ нь нэг талаар эрх зүйч болж бэлтгэгдэх боловсон хүчинд тавигдах анхан шатны шалгуур харьцангуй доогуур байгааг, нөгөө талаар энэ мэргэжлийг сонгон суралцагсдын чадавх харьцангуй бага байгааг тус тус харуулж байна.

6. ХАВСРАЛТ

Холбогдох эрх зүйн актын жагсаалт

№	Холбогдох эрх зүйн акт	Батлагдсан огноо	Хамаарах заалтууд болон тайлбар
Олон улсын гэрээ			
1	Боловсролын талаар алагчлахтай тэмцэх тухай конвенц	1960 оны 12 дугаар сарын 14-нд баталж, 1962 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон	4 дүгээр зүйлийн (а)

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.pli.gov.mn

2	Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал	*Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 217/A/III/ тоотоолоор 1946 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр баталж, түүний бүх заалтыг дагаж мөрдөхийг гишүүн улсуудад уриалжээ.*	26 дугаар зүйл
3	Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц	*1989 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдөр баталж, 1990 оны 9 дүгээр сарын 2-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон*	28 дугаар зүйлийн 1-с
4	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт	*Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн 2200A (XXI) дугаар тоотоолоор баталж, 1976 оны 1 дүгээр сарын 3-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон**	13 дугаар зүйл
5	Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц	*Ерөнхий Ассамблейн 34/180 тоот тоотоолоор 1979 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдөр баталж, 1981 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон.*	10 дугаар зүйл
6	Зээлийн хэлэлцээр соёрхон батлах тухай */Дээд боловсролын шинэчлэлийн төсөл/*	2011.12.9	Монгол Улсын Засгийн газар, Азийн хөгжлийн банк хоорондын 2011.09.09
7	Ази, Номхон далайн орнууд дээд боловсролын сургалт, диплом болон эрдмийн зэргийг харилцан зөвшөөрөх бүс нутгийн конвенц	*1983 онд Тайланд улсын Бангкок хотноо батлагдаж 1985 оны 10 дугаар сарын 23-нд хүчин төгөлдөр болсон.*	1983 оны конвенцийг баталсан 15 гишүүн орнуудын төлөөлөгчид: Австрали, Азербайжан, БНХАУ, Ариун Суудал, Энэтхэг, Казахстан,БНСУ, Лаос, Мальдив, Монгол, Непал, Филиппин, ОХУ, Шри-Ланка, Тажикстан
Монгол Улсын хууль			
1	Дээд боловсролын тухай хууль	2002.5.3	Бүхэлдээ
2	Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай	2001.2.1	15.7 дахь заалт
3	Монгол Улсын Үндсэн хууль	1992.1.13	16.7
4	Боловсролын тухай хууль	2002.5.3	Хамаарах заалтууд
5	Дээд боловсролын санхүүжилт, суралцагчдын нийгмийн баталгааны тухай хууль	2011.7.9	Бүхэлдээ
6	Мэргэжлийн боловсрол сургалтын тухай	2009.2.13	Хамаарах заалтууд
7	Дээд боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	1998 оны 7 дугаар сарын 23-ны өдөр	Бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САНГ
www.nli.gov.mn

8	Дээд боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	2000 оны 2 дугаар сарын 03-ны өдөр	Бүхэлдээ
9	Дээд боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	2006.12.8	Бүхэлдээ
10	Бага, дунд боловсролын тухай хууль	2002.5.6	5.1.1, 6, 7, 9.4
11	Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай	2011.2.2	12.1 дэх заалт
12	Инновацийн тухай	2012.5.22	бүхэлдээ
13	Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай	2012.3.7	57 дугаар зүйл
14	Шинжлэх ухаан, технологийн тухай	2006.12.28	бүхэлдээ
15	Технологи дамжуулах тухай	1998.5.7	бүхэлдээ
16	Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай хууль	2003.5.15	6.5 дугаар зүйл
17	Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль	2010.11.15	22.1.7 дахь заалт
Улсын их хурлын тогтоол			
1	Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого	Улсын Их Хурлын 1995 оны 36 дугаар тогтоол	Хамаарах заалтууд
2	2002 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай	2002.1.11 Дугаар 7	1.1 дүгээр заалт
3	Хуулийн төсөл боцаах тухай *(Их дээд боловсролын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөл)*	2013.1.31 Дугаар 16	Бүхэлдээ
4	Хуулийн төсөл боцаах тухай *(Дээд боловсролын санхүүжилт, суралцагчдын цалин, тэтгэлэг, тэтгэмж, нийгмийн баталгааны тухай хуультай хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд)*	2011.7.9 дугаар 40	Бүхэлдээ
5	Хууль хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай	1998.7.23 дугаар 80	Бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

6	Хөтөлбөр, үндсэн чиглэл, төлөвлөгөө батлах тухай */"Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр"*	1998 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдөр Дугаар 18	Долоо.Хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчний сургалтын тогтолцоог боловсронгуй болгох
7	Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөр	2012 оны 09 сарын 18 өдөр Дугаар 37	Гурав. Эрдэм боловсролтой монгол хүн
Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг			
1	Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай *(сургалтын чөлөөт цагт нь цэргийн жинхэнэ албыг хаалгахтай холбогдсон эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх)*	2013.6.28 Дугаар 92	Бүхэлдээ
2	Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай *(Монгол Улсад өвлийн спортыг хөгжүүлэх, өвлийн спортоор хичээллэхэд таатай орчин, нөхцөлийг бий болгох дээд боловсролын сургалтын хөтөлбөрт тусгах)*	2014.3.04 Дугаар 27	Бүхэлдээ
Засгийн газрын тогтоол			
1	Дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчид суралцагчийн тэтгэлэг Олгох журам	Засгийн газрын 2014-3-7 оны 71 дүгээр тогтоол	Бүхэлдээ
2	"Боловсрол" үндэсний хөтөлбөр *(2010-2021 ОН)*	Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 31 дүгээр тогтоол	Бүхэлдээ
3	Тусгай сургалтын байгууллагын зардал тооцох, Зарим албан тушаалтанд нэмэгдэл хөлс олгох журам */ЗГ-ын 2013-11-23-ны 382-р тогтоолоор нэрийг өөрчилсөн/*	Засгийн газрын 2012 оны 185 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралт	Бүхэлдээ
4	Дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчид сургалтын төлбөрийн болон амьжиргааны зардлын зээл олгох журам	Засгийн газрын 2012 оны 19 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт	Бүхэлдээ
5	Боловсролын магадлан итгэмжлэх байгууллагын дүрэм	Засгийн газрын 2003 оны 276 дугаар тогтоолын хавсралт	Бүхэлдээ
6	ЖУРАМ БАТЛАХ ТУХАЙ *(Сургалтын төрийн сан, тэтгэлэг)*	2012 оны 1 дүгээр сарын 18-ны өдөр Дугаар 19	3.5 дугаар заалт хүчингүй болсон

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.legal.gov.mn

7	Зайны сургалтын үндэсний хөтөлбөр	Засгийн газрын 2002 оны 14 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт	Бүхэлдээ
8	Журамд нэмэлт оруулах тухай	2013.5.18 дугаар 181	2014.9.18 дугаар 287 хүчингүй болсон
9	Монгол Улсын болон гадаадын дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчдад төрийн буцалтгүй тусламж олгох журам	Монгол Улсын Засгийн газрын 2008 оны 177 дугаар тогтоолын 3 дугаар хавсралт	Бүхэлдээ
10	Дээд боловсролын байгууллага, үндэсний хэмжээний музей, номын санг эрдэм шинжилгээний байгуулагын зэрэглэлд хамааруулах үнэлгээний үзүүлэлт	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2007 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 463 тоот тушаал	Бүхэлдээ
11	Журам шинэчлэн батлах, журамд Өөрчлөлт оруулах тухай	2013.7.6 Дугаар 271	Бүхэлдээ
12	Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсөвт зохицуулалт хийх тухай */ тэтгэлэг олгох тухай/*	2014 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдөр Дугаар 287	Бүхэлдээ
13	Журам, чиглэл шинэчлэн батлах тухай *(“Дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчид суралцагчийн тэтгэлэг олгох журам”-ыг 1 дүгээр, “Төргүүлэх ач холбогдолтой мэргэжлийн чиглэл”-ийг 2 дугаар хавсралтаар тус тус шинэчлэн батлагдсан. / ЗГ-ын 2014-7-4-ний өдрийн 214-р тогтоолоор 1-р хавсралтад нэмэлт орсон)*	2014 оны 3-р сарын 7-ны өдөр Дугаар 71	Бүхэлдээ
14	Төрийн өмчийн *мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагыг* шинээр болон өөрчлөн зохион байгуулах тухай	2013 оны 7 дугаар Улаанбаатар сарын 9-ний өдөр Дугаар 267	1. Хууль сахиулахын их сургуулийн бүрэлдэхүүн “Ахлагчийн сургууль
15	Их сургуулиудыг хотхоноор хөгжүүлэх чиглэл	Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 149 дүгээр	Бүхэлдээ
16	Журамд нэмэлт оруулах тухай *(2014 оны 3 дугаар сарын 7-ны өдрийн 71 дүгээр тогтоолд нэмэлт оруулах тухай)*	2014 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдөр Дугаар 214	Бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

17	Дотоод хэргийн их сургууль байгуулах тухай */ЗГ-ын 2012-10-13-ны 87-р тогтоолоор хүчингүй болсонд тооцсон/*		Бүхэлдээ
18	Дотоод,гадаадын дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцуулах мэргэжлийн чиглэл тогтоох тухай	2009 оны 2 дугаар сарын 4-ний өдөр Дугаар 31	Бүхэлдээ
19	Журам батлах тухай /*Сургалтын төрийн сангийн дүрэм/*	1997 оны 8 дугаар сарын 13-ны өдөр Дугаар 179	Бүхэлдээ “Сургалтын төрийн сан”-гийн захиргааны орон тоо, цалингийн санг
20	Зарим сургуулийг нэгтгэх тухай *Ховд аймаг дахь Биеийн тамирын сургуулийн үйл ажиллагааг Ховд их сургуультай нэгтгэх*	2007 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Дугаар 293	Бүхэлдээ
21	Зарим хүмүүсийг сургалтын төрийн сангийн зээл,түүний хүүгийн төлбөрөөс чөлөөлөх тухай	2008 оны 5 дугаар сарын 14-ний өдөр Дугаар 178	Бүхэлдээ
22	Зарим хүмүүсийг сургалтын төрийн сангийн зээл,түүний хүүгийн төлбөрөөс чөлөөлөх тухай	2009 оны 8 дугаар сарын 6-ны өдөр Дугаар 242	Бүхэлдээ
23	Монгол-Германы хамтарсан технологийн Дээд сургууль байгуулах тухай	2013 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдөр Дугаар 95	Бүхэлдээ
24	Тогтоол хүчингүй болгох тухай *”Эрдмийн зэрэг, цол олгох тогтолцоог өөрчлөх тухай” Засгийн газрын 1996 оны 3 дугаар сарын 18-ны өдрийн 63*	1998 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдөр Дугаар 226	доктор (PhD)-ын зэргийн сургалт явуулахтай холбогдсон журам боловсруулан баталж мөрдүүлэхийг
25	Тогтоол хүчингүй болсонд тооцох тухай “*Дээд боловсролын магадлан итгэмжлэлийн үндэсний зөвлөлийн статусын тухай” Засгийн газрын 2000 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 104 дүгээр тогтоол*	2000 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр Дугаар 194	Дээд боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөлийг төр, олон нийтийн төлөөлөлтэйгөөр шинэчлэн байгуулах
26	Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагч бэлтгэх, мэргэшлийг дээшлүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай	1997 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр Дугаар 19	Бүхэлдээ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

27	Төрийн өмчийн дээд боловсролын сургалтын зарим байгууллагыг өөрчлөн байгуулах тухай	2010 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр Дугаар 15	бүхэлдээ
28	Төрийн өмчийн зарим мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагыг өөрчлөн байгуулах тухай	2013 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр Дугаар 161	Бүхэлдээ
29	Хэлэлцээр батлах тухай (Португал)	2010 оны 5 дугаар сарын 26-ны өдөр Дугаар 135	“Боловсрол, шинжлэх ухаан, технологи, дээд боловсрол, соёл, залуучууд, спорт, хэвлэл мэдээллийн салбарт хамтран ажиллах тухай
30	Хэлэлцээр батлах тухай */Австри улстай дээд боловсролын ижил тэнцүү байдлыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх тухай/*	2006 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр Дугаар 161	Бүхэлдээ
31	Эрүүл мэндийн шинжлэх ухааны их сургуулийн эмнэлэг байгуулах тухай	2013 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдөр Дугаар 346	Бүхэлдээ
32	Дотоод хэргийн их сургуулийг өөрчлөн зохион байгуулах тухай	2012 оны 10 дугаар сарын 13-ны өдөр Дугаар 87	Хууль сахиулахын их сургуулийн сургалтын хөтөлбөр, агуулга, чанарыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчлэх, сургалтын орчинг сайжруулах, багш нарыг мэргэшүүлэх талаар төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлж ажиллах
33	Хөтөлбөр батлах тухай *Зөгийн үүр хөтөлбөр*	2010 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдөр Дугаар 250	Хилийн чанадад байгаа Монгол Улсын иргэдийг улс орны бүтээн байгуулалтад оролцоход дэмжлэг үзүүлэх
34	Нээлттэй боловсролын “нэг монгол” үндэсний хөтөлбөр	Засгийн газрын 2014 оны 105 дугаар тогтоол	3.3, 8.3.1 дэх заалт хамаарна
35	Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө	2012 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдөр Дугаар 120	191-205, 214, 295
Сайдын тушаал			
1	Журам шинэчлэн батлах тухай *Дээд боловсролын сургалтын байгууллагын ангилал тогтоох журам*	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2010 оны 01 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 26 тоот тушаал	бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭНГ
www.nli.gov.mn

2	Дээд боловсролын зэрэг олгох сургалтад багц цагийг хэрэглэх, суралцагчдын мэдлэг, чадварыг дүгнэхэд баримтлах журам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2003 оны 158 дугаар тушаал	Бүхэлдээ
3	Дээд боловсролын сургалтын байгууллагын үлгэрчилсэн дүрэм	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2007 оны 401 дүгээр тушаал	Бүхэлдээ
4	Гэрээний загварыг шинэчлэн батлах тухай / *Монгол Улсын дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчдад буцалтгүй тусламж олгох тухай гэрээ/*	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2008 оны 11 дүгээр сарын 13-ны дугаар 70/369	Бүхэлдээ
5	Журам батлах тухай *Дээд боловсролын сургалтын байгууллагыг аттестатчилах журам*	2011.1.13 Дугаар 09	Бүхэлдээ
6	Дээд боловсрол эзэмшүүлэх экстернат хэлбэрийн сургалтын дүрэм	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2004 оны 12 дугаар тушаал	Бүхэлдээ
7	Дээд боловсролын сургалтын байгууллагын үлгэрчилсэн дүрэм	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2007 оны 401 дүгээр тушаал	Бүхэлдээ
8	Профессор, дэд профессор цол олгох үлгэрчилсэн журам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2003 оны 87 дугаар тушаал	Бүхэлдээ
9	Монгол Улсын дээд боловсролын байгууллагад гадаадын иргэдийг суралцуулах журам	БСШУ-ны сайдын 2001 оны 113 дугаар тушаал	Бүхэлдээ
10	Их сургууль, дээд сургуулийн харъяа сургуулийн үлгэрчилсэн дүрэм	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2003 оны 184 дүгээр тушаал	Бүхэлдээ
11	НИЙТЛЭГ ШААРДЛАГА БАТЛАХ ТУХАЙ / Их сургууль, дээд сургууль, коллежийн багшийн албан тушаалын орон тоонд тавих нийтлэг шаардлага /	2003 оны 5 дугаар сарын 1-ны өдөр Дугаар 139	Бүхэлдээ
12	Боловсролын баримт бичгийн загвар шинэчлэн батлах тухай	2012 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдөр Дугаар 01	Бүхэлдээ
13	Тушаалд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай /2007-187-т/	2010 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдөр Дугаар 492	Бүхэлдээ
14	Дээд боловсролын байгууллага байгуулахад тавих нийтлэг шаардлагад нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2007 оны 74 дүгээр тушаалын хавсралт	Бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

15	ДҮРЭМ, ЖУРАМ БАТЛАХ ТУХАЙ /Магистр, докторын сургалт эрхлэхэд баримтлах нийтлэг журам/	2007 оны 06 дугаар сарын 07-ны өдөр Дугаар 187	Бүхэлдээ
16	Багшлах эрх олгох, хасах тухай журам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2003 оны 239 дүгээр тушаал	Бүхэлдээ
17	Оюутан элсүүлэх журам Журам шинэчлэн батлах тухай / 2005 оны 422, 2006 оны 483, 2008 оны 54 дүгээр тушаалыг тус тус хүчингүй/	2013 оны 03 сарын 18 дугаар А/79	Бүхэлдээ
18	Магистр, доктор /ph.d/-ын сургалт эрхлэхэд баримтлах үлгэрчилсэн журам	Гэгээрлийн сайдын 1999 оны 12-р сарын 31-ний өдрийн 286 дугаар тушаалын хавсралт	Бүхэлдээ
19	Үнэлгээний үзүүлэлт батлах тухай	2007 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр Дугаар 463	Бүхэлдээ
20	Мэргэжлийн боловсролын сургалтын байгууллага / МСҮТ, коллеж/-д суралцагч элсүүлэх үлгэрчилсэн журам ***БСШУ-ны сайдын 2012 оны 05 сарын 29-ны өдрийн А/281 дүгээр тушаалаар хүчингүйд тооцсон.***	БСШУС-ын 2006 оны 189 дүгээр тушаалын хавсралт	Бүхэлдээ
21	Журам батлах тухай */ Эрдэм шинжилгээний ажилтныг өндөр хөгжилтэй орны их сургуулийн докторантурт суралцуулах журам /*	2002 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр Дугаар 380	Бүхэлдээ
22	Журам шинэчлэн батлах тухай /*Дээд боловсролын диплом олгох журам/*	2006 оны 12 сарын 29 өдөр Дугаар 480	Хавсралт гарахгүй байна
23	Үлгэрчилсэн дүрэм батлах тухай */ Их сургууль, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт-үйлдвэрлэлийн төвийн удирдах зөвлөлийн үлгэрчилсэн дүрэм /*	2002 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдөр Дугаар 283А	Бүхэлдээ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.legal.gov.mn

24	Шалгуур үзүүлэлт батлах тухай *Эрдэм шинжилгээний болон Дээд боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас тухайн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх шалгуур үзүүлэлт*	1999 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдөр Дугаар 275	Хавсралт гарахгүй байна
25	Магистр, докторын мэргэжлийн чиглэл, индекс, журам батлах, дүрэмд өөрчлөлт оруулах тухай	2014-07-12 Дугаар: А370	Бүхэлдээ
26	Загвар батлах тухай /Дээд боловсролын байгууллагад сургалтын ажил эрхлэх тусгай зөвшөөрлийн загвар/	2014-06-30 Дугаар: А/289	Бүхэлдээ
Дээд шүүхийн тогтоол			
1	Боловсролын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай	2007 оны 5 дугаар сарын 14-ний өдөр Дугаар 25	Бүхэлдээ

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХОЁР. ЛАВЛАГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ[1]

УДИРТГАЛ

1. Асуудал

Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар иргэний бүртгэлийг иргэнд аль болох амар хялбар, түргэн шуурхай болгох, ингэснээр Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн зорилго, зорилтыг хангахыг зорьж буй бөгөөд энэ үүднээс иргэний бүртгэлийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, иргэний бүртгэлийн цахим санг ашиглах нөхцөлийг тодорхой болгох болон бусад холбогдох зохион байгуулалтын шинжтэй асуудлыг шийдэх хэрэгтэй байна.

2. Судалгааны хамрах хүрээ

Судалгаа нь захиалагчаас ирүүлсэн 6 бүлэг асуултаас бүрдэнэ. Бүлэг тус бүрд холбогдох 2-3 улсын туршлагыг судлан бичсэн бөгөөд сонгосон улсууд бүгд тухайн асуудлыг амжилттай, сайн хэрэгжүүлж буй улсууд биш бөгөөд энэ нь эх сурвалжийн олдоц бага хийгээд тухайн асуудал нь олонх улсад щинэ туршлага байгаа буюу энэ оноос хэрэгжиж эхэлж байгаатай холбоотой.

Иргэний хүйс өөрчлөгдсөний бүртгэл нь тухайн хүний эрхтэй зайлшгүй холбоотой бөгөөд цөөнгүй улсуудад хүлээн зөвшөөрч байна. Хүйсийн өөрчлөлтийг бүртгэж буй улсуудыг сонгохдоо тухайн бүс, бүсээс тэнцүү тооны төлөөлөл сонгон авсан бөгөөд тухайн улс орны зохицуулалтын нийтлэг болон онцлог талыг дурдах болно.

Үүний дараагаар дотоодын шилжилт хөдөлгөөний бүртгэлийг хэрхэн хөнгөвчилсөн байдлаар хийдэг талаар улсуудын туршлагыг судаллаа. Судалсан улсуудад шилжилт, хөдөлгөөний бүртгэлийг цахимаар болон шуудангаар мэдэгдэж, ингэж мэдэгдсэнээр бусад бүртгэлүүд дэх хаягийн мэдээлэл өөрчлөгддөг байна.

Мөн судалсан улсуудад иргэний бүртгэлийн гэрчилгээг олгодог эсэх, олгодог бол ямар төрлийн бүртгэлд олгодог талаарх туршлагыг тусгав.

Гадаадын зарим улсад дипломат болон албан паспортыг ямар байгууллага, ямар хугацаатай олгодог талаар дурдсан бөгөөд судалсан улсуудад гол төлөв Гадаад харилцааны яам, дээд тал нь 10 жил, ихэнхдээ 5 жил хүртэл хугацаагаар олгож байна.

Иргэний бүртгэлийг бусад улсад цахим хэлбэрээр хэрхэн бүртгэдэг, яаж баталгаажуулдаг, программ хангамжийн талаар болон бүртгэдэггүй ч иргэдийн бүртгэлийг цахим хэлбэрээр хэрхэн хөнгөвчилдөг, цахим хэлбэрээр бүртгэх боломжгүй бүртгэлийн төрөл, түүний үндэслэл шалтгаан, цахимаар бүртгэхийн давуу болон сул талын талаар бичлээ. Энэ хүрээнд Австралийн Шинэ Өмнөд Уэльс, Канадын Британи Колумб, Унгар, Швед улсуудын туршлагыг судаллаа.

Төгсгөлд нь иргэний бүртгэлийн мэдээллийн цахим сангийн ямар мэдээллийг, ямар түвшинд (төрийн болон хувийн ААНБ) ямар хязгаартайгаар ашиглуулдаг талаарх туршлагыг судлан бичив. Энэ хүрээнд Швед, Нидерланд, Финлянд улсуудын туршлагыг судаллаа.

3. Судалгааны арга зүй

Судалгааг хийхдээ холбогдох хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх, гадаад улсын зохицуулалттай харьцуулах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх гэсэн аргуудыг хэрэглэсэн болно.

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн, Ж.Ариунцэцэг, Ц.Одгэрэл, Б.Ундрах, Э.Ганчулуун нар гүйцэтгэв.

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhrc.gov.mn

4. Судалгааны бүтэц

Энэхүү судалгааны нэгдүгээр бүлэгт иргэн эмнэлгийн журмаар хүйсээ солиулсан, эсхүл байгалийн жамаар нэг хүйс нь давамгайлсан зэрэг тохиолдолд хүйс өөрчлөгдсөний бүртгэл хэрхэн хийдэг талаарх гадаад улсуудын туршлагыг бичлээ.

Хоёрдугаар бүлэгт иргэний байнгын болон түр оршин суугаа газрын бүртгэл, шилжилт хөдөлгөөний бүртгэлийг бусад оронд хэрхэн хийдэг, байнгын болон түр хугацаанд ямар хугацааг хамааруулдаг талаарх гадаад улсуудын туршлагыг дурдав.

Гуравдугаар бүлэгт иргэний бүртгэлийн гэрчилгээг бусад улсад олгодог

эсэх, олгодог бол ямар төрлийн бүртгэлд олгодог талаарх туршлагыг тусгав.

Дөрөвдүгээр бүлэгт гадаадын зарим улсад дипломат болон албан паспортыг ямар байгууллага, ямар хугацаатай олгодог талаар дурдав.

Тавдугаар бүлэгт иргэний бүртгэлийг бусад улсад цахим хэлбэрээр хэрхэн бүртгэдэг, яаж баталгаажуулдаг, программ хангамжийн талаар болон бүртгэдэггүй ч иргэдийн бүртгэлийг цахим хэлбэрээр хэрхэн хөнгөвчилдөг, цахим хэлбэрээр бүртгэх боломжгүй бүртгэлийн төрөл, түүний үндэслэл шалтгаан, цахимаар бүртгэхийн давуу болон сул талын талаар бичлээ.

Зургадугаар бүлгээр иргэний бүртгэлийн мэдээллийн цахим сангийн ямар мэдээллийг, ямар түвшинд (төрийн болон хувийн ААНБ) ямар хязгаартайгаар ашиглуулдаг талаарх сайн туршлагыг судлав.

Төгсгөлд нь дээр судалгааны хүрээнд гарсан холбогдох санал, дүгнэлтийг бичлээ.

НЭГ. ХҮЙС ӨӨРЧЛӨГДСӨНИЙ БҮРТГЭЛ

1.1.АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС

Транссексуал бэлгийн чиг баримжаатай хүний хүйсийг эрх зүйн хувьд тодорхойлох асуудал АНУ-ын муж улс бүрд харилцан адилгүй байна. Тэдгээр нь төрсний гэрчилгээнд өөрчлөлт оруулах эсхүл шинээр олгох болон гэр бүлийн байдал хүчин төгөлдөр эсэхийг тодорхойлох байдлаараа ялгаатай зохицуулалттай. Идахо, Охио зэрэг муж улсад төрсний гэрчилгээн дээр бичигдсэн хүйсийг өөрчлөхийг хориглодог.[2] Гэхдээ АНУ-ын ихэнх мужид төрсний гэрчилгээн дээрх хүйсээ солиулахыг хүсэж буй этгээдийн төрсний гэрчилгээнд өөрчлөлт оруулах, аль эсвэл шинэ төрсний гэрчилгээ олгох гэсэн хоёр байдлаар асуудлыг шийдэж байна.[3] Калифорниа, Колорадо, Коннектикут, Делавэйр, Хавай, Иллинойс, Иова, Луйзиана, Майне, Мичиган, Миннесота, Небраска, Невада, Нью Хампшир, Нью-Йорк, Висконсин, Хойд ба Өмнөд Каролина зэрэг муж улсад төрсний гэрчилгээг шинээр олгодог бол Алабама, Аризона, Арканзас, Альяск, Флорида, Жоржиа, Индиана, Канзас, Кентуки, Мэриланд, Массачусетс, Миссиссиппи, Миссури, Монтана, Нью Жерси, Нью Мексико, Хойд Дакота, Оклахома, Орегон, Пеннсилван, Юта, Виржиниа зэрэг муж улс, Колумбийн тойрог (Вашингтон)-т төрсний гэрчилгээнд өөрчлөлт оруулдаг.[4] Нийт 29 засаг захиргааны нэгж (үүний 28 нь муж улс, 1 нь

[2] Stephanie Markowitz, Change of sex designation on transsexuals' birth certificates: Public Policy and Equal Protection, Cardozo Journal of Law & Gender 2007-2008, p.710.

[3] Ibid., p.715.

[4] Table of Gender Recognition Systems in Approved Countries and Territories under the Gender Recognition Act 2004. http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/gender-recognition-panel/list-of-approved-countries-or-territories/table-approved-countries.pdf.

Колумбын тойрог)-д хууль эсхүл захиргааны шийдвэрээр транссексуал хүмүүсийг хүйсээ солиулахыг зөвшөөрдөг.[5]Судалгааны энэ хэсэгт хүйсийн өөрчлөлтийг хууль ёсны болгохын тулд төрсний гэрчилгээ шинээр олгодог болон түүнд өөрчлөлт оруулдаг дараах 2 муж улсын зохицуулалтыг тусгайлан авч үзье.

1.1.1 Луйзиана муж улсын зохицуулалт

Иргэн эмнэлгийн журмаар хүйсээ солиулсны бүртгэлийг тус муж улсын Шинэчлэн найруулсан хууль (Revised Statute)-ийн 40 дүгээр хэсэг (Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал)-ийн 2 дугаар бүлэг (Хүйсээ солиулсны дараах төрсний бүртгэл)-ийн 62 дугаар зүйлээр зохицуулсан. Энэхүү хуульд зааснаар тухайн этгээд Луйзиана муж улсад төрсөн бөгөөд транссексуал болох нь зүй ёсоор тогтоогдсон, хүйсээ солиулах юм уу аль эсхүл сэргээн засах мэс засал (corrective surgery) албан ёсоор хийлгэсэн, ийм мэс засал болон мэс заслын дараах эмчилгээний үр дүнд хүйсийн анатомийн бүтэц нь төрсний гэрчилгээнд заасан хүйснээс өөрчлөгдсөн гэдгээ нотолсон өргөдлийг харьяалагдах шүүхэд гаргана.[6] Шүүхээс өргөдлийг үндэслэлтэй гэж үзвэл төрсний гэрчилгээн дэх хүйсийг өөрчлөн шинэ гэрчилгээ олгох тухай шийдвэр гаргана.[7] Өргөдлийн баталгаат хуулбар болон шинээр гэрчилгээ олгох тухай шүүхийн шийдвэрийг шинээр гэрчилгээ олгох тухай шүүхийн шийдвэр гарснаас хойш 10 хоногийн дотор Нью Орлеанд байрлах муж улсын хэмжээний иргэний нэгдсэн бүртгэл[8] хариуцсан бүртгэгчид хүргүүлнэ. Бүртгэгч энэ талаар иргэний нэгдсэн бүртгэлд тэмдэглэж шинэ төрсний гэрчилгээг баталгаат хуулбарын хамт өргөдөл гаргагчид олгоно.[9]

1.1.2 Алабама муж улсын зохицуулалт

Иргэний үндсэн мэдээллийн тухай хууль (Vital Statistics Laws, 1975)-ийн 22-9A-19(д) зүйлд зааснаар *"хувь хүн төрсөн хүйсээ мэс заслын аргаар солиулсан, нэрээ өөрчлүүлсэн тухай нотолсон эрх бүхий шүүхийн шийдвэрийн гэрчлэгдсэн хуулбарыг хүлээн авсны үндсэн дээр тухайн этгээдийн төрсний гэрчилгээнд Иргэний Үндсэн мэдээллийн газрын муж улсын бүртгэгч бүртгэлд тэмдэглэж өөрчлөлт оруулсны дараагаар өөрчлөлт орсон төрсний гэрчилгээг, гэрчлэгдсэн нэг хуулбарын хамт олгоно"* гэж заасан байна.[10] Ийнхүү өөрчлөлт оруулахад төрсний гэрчилгээндээ өөрчлөлт оруулахыг хүсэж байгаа этгээдийн өргөдөл, нэрийн болон хүйсийн өөрчлөлтийн талаарх шүүхийн шийдвэрийн гэрчлэгдсэн хуулбар байх шаардлагатай. Төрсний гэрчилгээнд өөрчлөлт оруулахад 15 доллар төлөх ба үүнд гэрчлэгдсэн нэг ширхэг хуулбарын үнэ мөн багтсан байна. Нэмж хуулбар авах бол тус бүрийнх нь үнэ 4 доллар байна.[11]

1.2.АВСТРАЛИ УЛС

Австралийн Нийслэл хот (Канберра)-ын бүс нутаг, Шинэ Өмнөд Уэльс, Хойд бүс нутаг, Квийнсланд, Өмнөд Австрали, Тасмани, Виктория, Баруун Австралид хүйсээ солиулсны бүртгэл хийж, төрсний гэрчилгээг шинээр олгох эсхүл түүнд

[5] Stephanie Markowitz, Change of sex designation on transsexuals' birth certificates: Public Policy and Equal Protection, Cardozo Journal of Law & Gender 2007-2008, p.717.

[6] Шинэчлэн найруулсан хууль, 60 дугаар зүйлийн А хэсэг.

[7] Шинэчлэн найруулсан хууль, 60 дугаар зүйлийн С хэсэг.

[8] Англиар Vital Record гэж нэрлэдэг, төрсний, нас барсны, гэрлэлтийн зэрэг иргэний бүртгэлээс гадна зарим муж улсад иргэний эвлэл, холбоо, аж ахуйн нэгжийг бүртгэлийг хамрах тохиолдол ч байдаг. Энэ төрлийн бүртгэл нь АНУ-д муж улсын хэмжээнд зохион байгуулагдсан байдаг.

[9] Шинэчлэн найруулсан хууль, 60 дугаар зүйлийн D хэсэг.

[10] http://www.adph.org/vitalrecords/assets/VitalStatsLaw.pdf (Алабама мужийн Нийтийн Эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан яам/Alabama Department of Public Health/-ны албан ёсны цахим хаяг).

[11] Diane Steen, US States & Canadian provinces: Changing name and gender on birth certificate, p.1, available at http://sagatucson.org/downloads/BirthCertificateChanges.pdf.

өөрчлөлт оруулдаг байна.[12]

1.1.1 Шинэ Өмнөд Уэльсийн эрх зүйн зохицуулалт

Төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийг бүртгэх тухай хууль(1995)–аар төрсний бүртгэлийг өөрчлөхийг зөвшөөрсөн бөгөөд хүйсийн өөрчлөлтийг бүртгэхийн тулд шинээр төрсөний гэрчилгээ олгодог байна. 18 буюу түүнээс дээш насны, гэрлэж байгаагүй, эсрэг хүйстнээр тооцогдох зорилгоор эсхүл хүйсийнхээ талаарх тодорхойгүй байдлыг арилгахын тулд нөхөн үржихүйн эрхтнээ өөрчлүүлэхээр мэс засал хийлгэсэн (sex affirmation procedure) этгээд төрсний бүртгэл дэх хүйсийн байдлаа өөрчлүүлэхээр Төрөлт, Нас баралт, гэрлэлтийн байдлыг бүртгэх байгууллагад өргөдөл гаргана.[13] Өргөдөлд аль нэг муж улсын хуулийн дагуу бүртгэгдсэн 2 эмч эсхүл 2 эмнэлгийн дадлагажигчийн өмнө дурдсан мэс засал хийлгэсэн тухай тодорхойлолт, үүнийг нотлоход шаардлагатай холбогдох бусад баримт бичиг, мэдээллийг хавсаргана.[14] Бүртгэх байгууллага өргөдлийг хянан үзээд бүртгэлд өөрчлөлт оруулах, татгалзах эсэхийг шийднэ.[15] Шинэ Өмнөд Уэльст төрөөгүй этгээдийн хувьд 18 буюу түүнээс дээш настай байх, Австрали улсын иргэн буюу Австрали улсад байнга оршин суудаг, Шинэ Өмнөд Уэльст амьдардаг буюу доод тал нь 12 сар амьдарсан байх, дээр дурдсан мэс засал хийлгэсэн байх, гэрлээгүй байх, энэ хууль эсхүл бусад холбогдох хуулийн дагуу төрсний бүртгэлд бүртгэгдээгүй байх шаардлага тавигдана.[16]

1.3. ФИНЛЯНД УЛС

Финлянд улсад иргэд, байнгын оршин суугчдын хувийн мэдээлэл Хүн амын бүртгэлийн системээс удирддаг цахим мэдээллийн сан болох Хүн амын мэдээллийн систем (Population Information System)-д бүртгэгдсэн байдаг. Ийм мэдээлэлд хүйсийн болон хувийн таних дугаар (регистрийн дугаар), мэдээлэл мөн багтана.[17] Транссексуаль хувь хүний хүйсийн байдлыг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль (Act on Legal Recognition of the Gender of Transsexual Individuals) 2002 онд батлагдсан. Тус хуульд зааснаар насанд хүрсэн, гэрлэж байгаагүй буюу ямар нэгэн байдлаар гэр бүлийн байдалтай байсан нь бүртгэгдээгүй, өөрийн төрсөн хүйсийнхээ эсрэг хүйсийн байдалтай дасан зохицох туршлагатай, эсрэг хүйстнийхээ амьдралаар амьдарч байгаа бөгөөд үргүй буюу өөр бусад байдлаар хүүхэдтэй болох боломжгүй болохыг нь эмнэлгийн байгууллагаас гэрчилсэн Финлянд улсын иргэн эсхүл Финлянд улсад байнга оршин суугч хүйсээ солиулах тухай өргөдлийг, холбогдох бусад баримт бичгийн (өмнө дурдсан байдлыг нотолсон) хамт орон нутгийн бүртгэлийн байгууллагад гаргана. Бүртгэлийн байгууллага өргөдлийг үндэслэлтэй гэж үзсэн тохиолдолд төрсний гэрчилгээг шинээр олгоно.[18]

1.4. ЯПОН УЛС

Тус улсад энэ асуудлыг “Жендерийн байдалтайгаа дасан зохицохгүй байгаа хүмүүсийн хүйсийн асуудлыг зохицуулах тусгай тохиолдлын тухай хууль (Act on Special Cases in Handling Gender for People with Gender Identity Disorder, 2003)”-аар зохицуулдаг. Энэ хуульд заасны дагуу 20 буюу түүнээс дээш настай, гэрлэж байгаагүй (хэрвээ гэрлэсэн буюу хамтран амьдрагчтай бол нөхөр/эхнэр, хамтран

[12] Ibid.

[13] Төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийг бүртгэх тухай хууль, 32Б зүйл.

[14] Төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийг бүртгэх тухай хууль, 32С зүйл.

[15] Төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийг бүртгэх тухай хууль, 32Д зүйл.

[16] Төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийг бүртгэх тухай хууль, 32ДА зүйл.

[17] Amnesty International, Gender Legal Recognition in Finland (Submission to the working group tasked to propose a new draft law), 19 November 2013, p.6.

[18] Ibid., p.7.

амьдрагчийн зөвшөөрөл), бага насны хүүхэдгүй, бэлгийн булчирхайгүй буюу байнга ажилладаг бэлгийн булчирхайгүй, төрөлхийн өөр хүйсийн хүний бэлэг эрхтэнтэй төстэй бэлэг эрхтэнтэй хүн хүйсээ солиулсан тохиолдолд Гэр бүлийн шүүх уг асуудлыг хянан шийдвэрлэх эрхтэй.[19] Өргөдөл гаргагч нь өмнө дурдсан физиологийн байдлаа нотолсон 2 буюу түүнээс дээш эмчийн тодорхойлолтыг шүүхэд гаргаж өгнө.[20] Шүүх өргөдөл гаргагчийн хүйсийг солих нь зүйтэй гэсэн шийдвэр гаргасан тохиолдолд шүүхийн нарийн бичгийн дарга өргөдөл гаргагчийн гэр бүлийн бүртгэлд хүйсийн байдлыг бүртгүүлэхээр өргөдөл гаргагчийн байнга оршин суудаг буюу бүртгэлтэй орон нутгийн захиргааны байгууллага руу холбогдох материалыг хүргүүлнэ.[21]

1.5. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС

Тус улсад шүүхээс хүйс солиулсныг эрх зүйн хувьд хүлээн зөвшөөрөх асуудлыг шийдвэрлэдэг байна. 2007 онд Дээд шүүх хүйсээ солиулсны бүртгэлийг хэрхэн хийх тухай “Гэр бүлийн бүртгэлийн журам” (가족관계의등록등에관한규칙) гаргасан байна. Хүйсээ солиулахыг хүссэн этгээд энэ тухай өргөдлөө өөрийн амьдардаг дүүргийн шүүхэд гаргана. Өргөдөл гаргагч нь дараах шаардлагыг хангасан. Үүнд:

1. 20 буюу дээш насны, өмнө нь огт гэрлэж байгаагүй бөгөөд хүүхэдгүй байх;

2. Удаан хугацаанд сэтгэцийн эмчилгээнд хамрагдаж байсан, хүйсийн байдлаа өөрчлүүлэхээр мэс засал хийлгэж байсан;

3. Үргүй болох нь тогтоогдсон;

4. Хүйсээ солиулахыг хүсэж байгаа нь ямар нэгэн гэмт хэргийн зорилго агуулаагүй байх.

Дараах баримт бичгийг бүрдүүлнэ. Үүнд:

a) 2 буюу түүнээс дээш сэтгэцийн эмчийн тодорхойлолт;

b) Өргөдөл гаргагчийг хүйсээ солиулах мэс засал хийлгэснийг нотолсон эмчийн тодорхойлолт;

c) Өргөдөл гаргагчийг үргүй болохыг гэрчилсэн эмчийн тодорхойлолт;

d) Өргөдөл гаргагчийн эцэг эхийн зөвшөөрөл;

e) Өргөдөл гаргагчийн сэтгэл санааны болон бие махбодын шаналал эдэлж байсан тухай захидал;

f) Өргөдөл гаргагчийн өмнөх хүйсийн байдал нь бие махбодын болон сэтгэцийн хувьд тохиромжгүй байгаагийн улмаас шаналан зовж байгаа тухай түүний найзын захидал.

Хүлээн зөвшөөрсөн шүүхийн шийдвэр гарсны дараагаар тухайн этгээдийн улсын мэдээллийн сан дахь мэдээлэл өөрчлөгдөж, холбогдох баримт бичгийг шинээр олгоно. Мөн нэрээ өөрчлүүлэх боломжтой.[22]

1. 6. Товч дүгнэлт

[19] Жендерийн байдалтайгаа дасан зохицохгүй байгаа хүмүүсийн хүйсийн асуудлыг зохицуулах тусгай тохиолдлын тухай хууль, 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг.

[20] Жендерийн байдалтайгаа дасан зохицохгүй байгаа хүмүүсийн хүйсийн асуудлыг зохицуулах тусгай тохиолдлын тухай хууль, 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэг.

[21] Table of Gender Recognition Systems in Approved Countries and Territories under the Gender Recognition Act 2004. http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/gender-recognition-panel/list-of-approved-countries-or-territories/table-approved-countries.pdf.

[22] Table of Gender Recognition Systems in Approved Countries and Territories under the Gender Recognition Act 2004. http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/gender-recognition-panel/list-of-approved-countries-or-territories/table-approved-countries.pdf.

Хүний эрхийн үндэсний хороо www.nhrc.gov.mn

Дээр дурдсан улсуудын туршлагаас харахад иргэний хүйсийн өөрчлөлтийг бүртгэх асуудлыг цөөнгүй оронд хүлээн зөвшөөрдөг. Судалсан улсуудын зохицуулалтыг судлахад дараах нийтлэг тал ажиглагдлаа. Үүнд:

1. Хүйсийн өөрчлөлтийг хууль ёсны болгох буюу бүртгэлжүүлэхэд хүйсээ солиулах мэс засал хийлгэсэн байх шаардлагатай бөгөөд ийнхүү мэс засал хийлгэснээ зүй ёсоор нотлох (судалсан бүх улсад);

2. Төрсний гэрчилгээн дэх хүйсийн байдлыг шүүхийн шийдвэрээр хүлээн зөвшөөрөх (АНУ-ын Луйзиана, Алабама муж улсууд, Япон, БНСУ);

3. Насанд хүрсэн байх (Шинэ Өмнөд Уэльст 18 нас, Япон, БНСУ-д 20 нас гэх мэт);

4. Гэрлээгүй байх (Шинэ Өмнөд Уэльс, Финлянд, Япон (бүрэн хязгаарлаагүй), БНСУ).

Дараах онцлог зохицуулалт байна. Үүнд:

1. Хүүхэдгүй буюу бага насны хүүхэдгүй байх (Япон, БНСУ);

2. Үргүй буюу өөр бусад байдлаар хүүхэдтэй болох боломжгүй байх (Финлянд, БНСУ);

3. Хүйсээ солиулсныг өргөдөл гаргагчийн эцэг эх зөвшөөрсөн байх (БНСУ);

4. Өргөдөл гаргагчийн одоогийн хүйсийн байдал нь бие махбодын болон сэтгэцийн хувьд тохиромжгүй байгаагийн улмаас шаналан зовж байгаа тухай түүний найзын захидал байх (БНСУ).

Бүртгэхэд шаардаж буй шаардлага нь өөр, өөр байх бөгөөд Азийн зарим оронд соёл уламжлалаас шалтгаалж, тухайн этгээдийг сэтгэцийн өвчингүй болохоо нотлохыг шаардаж буй нь хүний эрхийн хувьд асуудалтай юм. Мөн үргүй буюу хүүхэдтэй болох боломжгүй байхыг шаардах, мөн насанд хүрсэн хүнээс эцэг эхийн зөвшөөрөл шаардаж буй нь тухайн хүний хүсэл зоригийн эсрэг байдал юм. Иймд дээрх улсуудын туршлагыг авч хэрэглэхдээ тухайн хүний эрхэд нийцсэн зохицуулалтыг сонгох нь зөв юм.

ХОЁР. ДОТООДЫН ШИЛЖИЛТ, ХӨДӨЛГӨӨНИЙ БҮРТГЭЛ

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд баталгаажуулсанчлан хүн бүр улсынхаа дотор чөлөөтэй зорчих, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох эрхтэй.[23] Энэ дагуу иргэн улсынхаа дотор зорчих, оршин суухдаа төрөөс ямар нэг зөвшөөрөл авахгүй бөгөөд[24] харин энэ шилжилт хөдөлгөөнөө мэдэгдэх л үүрэгтэй байх бөгөөд энэ зохицуулалт дайны бус ихэнх улсад Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх болж, нэгэн адил үйлчилж байна.

Гэхдээ хаашаа, хэзээ нүүх нь тухайн хүний оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох эрхийн дагуу чөлөөтэй ч, оршин сууж буй газраа бүртгүүлэх нь олонх улсад **үүрэг** байна. Ихэнх улсад Бүртгэлийн төв байгууллага, түүний орон нутаг дахь нэгжүүд, зарим тохиолдолд Цагдаагийн байгууллагад бүртгүүлж байна. “Оршин суугаа газар” гэдэг ойлголт нь ихэвчлэн татвараа төлж буй газартай давхацдаг байна. Мөн оршин суугаа газрын бүртгэл нь сонгогчийн бүртгэл хийхтэй нягт холбоотой, цаад үр дагавар нь сонгууль “үнэн зөв” болоход нөлөөлдөг байна.

Австрали, Англи зэрэг цөөнгүй улсад иргэн нь өөрсдийн ID дугаартай байх

[23] Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 13.

[24] Нийтийн болон хэн нэгэн этгээдийн эрх, ашгийг хамгаалах үүднээс хязгаарласан тохиолдлууд бий. http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/declaration/13.asp

бөгөөд ийм дугаартай улсад дотоод шилжилт, өөрчлөлтөө заавал мэдэгдэх үүрэггүй байна.

2.1.ШВЕДИЙН ВАНТ УЛС

Швед Улсад иргэний бүртгэлийг улсын нийгмийн халамжийн бодлогод суурилсан тогтолцооноос хамаарч, улсын Үндэсний татварын алба хариуцдаг. Иргэн бүр өөрийн гэсэн ID дугаартай байх ба энэ дугаараараа төртэй харилцаж байдаг. Иргэний бүртгэлийг хүн амын бүртгэлтэй холбоотой мэдээллийг цуглуулж, хадгалах NAVET, болон иргэний болон хаягийн бүртгэлийг хийх SPAR системээр хийнэ.

Тус улсын иргэний бүртгэлийн ажиллагаа иргэнд ихэд хялбар бөгөөд төрийн байгууллагууд хоорондоо харилцан иргэний өмнөөс бүртгэлийг хийдэг. Тухайлбал, төрөх газраас татварын алба руу шинэ төрсөн хүүхдийн талаар мэдээллийг явуулж, татварын албаны иргэний бүртгэл хариуцсан хэлтэс тухайн хүүхдийн эцэг, эх рүү бөглөх хүснэгт, бусад бичиг баримтыг шуудангаар илгээдэг.

Харин дотоодын шилжилт хөдөлгөөн буюу хаягийн өөрчлөлтийн бүртгэл нь тухайн иргэн өөрөө татварын албанд хандан хийлгэх ёстой цор ганц бүртгэл юм. Хэдий өөрөө хандах боловч энэ ажиллагааг ч гэсэн аль болох иргэнд амар, хурдан шуурхай байхаар зохицуулжээ.

Иргэн нь шилжилт, хөдөлгөөн хийх бол өөрийн одоо амьдарч буй хаяг, шилжин очих хаяг, нүүх өдрөө яг таг мэдэж байх шаардлагатай бөгөөд нүүхээс 7 хоногийн өмнө Татварын албанд энэ тухайгаа мэдэгдэх үүрэгтэй. Ингэснээр нүүх өдөр тухайн иргэний хаягийн бүртгэл өөрчлөгдсөн байна. Ингэж мэдэгдэхдээ өөрийн биеэр заавал очих үүрэггүй бөгөөд тус улсын Татварын албаны бүртгэлийн цахим хуудас болох www.skatteverket.se, мөн хаягийн өөрчлөлт бүртгэдэг www.adressandring.se хуудасны аль нэгт өөрийн цахим бүртгэлээр хандана. Ингэж мэдэгдсэнээр төрийн бусад бүртгэл болох Нийгмийн халамжийн газар болон Шилжилт, хөдөлгөөний албан дахь мэдээлэл давхар өөрчлөгдөнө. Мөн энэхүү хаягийн өөрчлөлт иргэний харилцдаг банкинд очно. Энэ бүртгэл нь “оршин суух” гэдэг ойлголтын хүрээнд явагдах бөгөөд оршин суугаа газар нь тухайн хүний амьдран суугаа байдлаар хэмжигдэнэ. Иргэн нэгээс илүү газар амьдардаг буюу үл хөдлөх эзэмшдэг бол шөнө амрах цагаа илүү өнгөрүүлж буй болон түүнтэй тэнцэх хэмжээний цагаа өнгөрүүлж буй газрыг оршин суудагт тооцно. Хэрвээ иргэн нэг жилээс илүү хугацаагаар дээр дурдсан цагаа тухайн газар өнгөрүүлж буй бол байнга оршин суудаг газрыг нь тухайн газраар тооцно.

Насанд хүрээгүй этгээд шилжин суурьшиж байгаа бол заавал эцэг эх, асран хамгаалагчийн зөвшөөрөл болон мэдэгдэл шаардлагатай. Хэрвээ эцэг, эх нь тусдаа амьдардаг бол хүүхдийн амьдралын ихэнх хугацаагаа өнгөрүүлж буй газрыг оршин суудаг газар гэж тооцох бөгөөд эцэг, эх хоёул хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай. [25]

Татварын албаны цахим хуудаст хандан шилжилт, хөдөлгөөнөө мэдэгдэх процесс:

Татварын албаны www.skatteverket.se цахим хуудаст нэвтрэхэд иргэнд зориулсан цэс байх бөгөөд тэнд хандахад *үндэсний бүртгэл-шилжилт хөдөлгөөн мэдэгдэх* гэсэн цэс байна. Үүний дараагаар өөрийн ID дугаар болон бусад өөрийгөө батлах баталгаажуулт хийснээр системд нэвтрэх тохиргоотой тул үүнээс цааш процессыг судлах боломжгүй байна. Ингээд хуудаст заасан зааврын дагуу ажиллах бөгөөд энэ бүртгэл нь иргэнээс ердөө 5 минут зарцуулахад хангалттай гэж хуудаст

[25] http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19910481.htm

дурджээ.[26]

ГУРАВ. ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙН ГЭРЧИЛГЭЭНИЙ ОЛГОЛТ

Энэ хүрээнд иргэний бүртгэлийн гэрчилгээг цахим болон цаасан хэлбэрээр олгодоггүй, цаасаар олгодоггүй боловч цахим хэлбэрээр олгодог болон аль, аль хэлбэрээр олгодог улсуудын зохицуулалтыг товч дурдъя.

3.1. ГЭРЧИЛГЭЭ ОЛГОДОГГҮЙ УЛСУУД

1.1.1 ИТАЛИ УЛС

Итали Улс нь Европод цахим засаглалтай холбоотой үйл ажиллагааг нэлээд дэвшилттэйгээр нэвтрүүлж буй улс юм. Төрийн захиргааны үйл ажиллагааг шинэ түвшинд гаргах “Төрийн холбоо, хамтын ажиллагааны систем” (Public Connectivity and Cooperation System) нэртэй дэвшилтэт сүлжээ тус улсад 2007 онд ашиглалтад орсон байна.[27] Үүнтэй холбоотой Захиргааны байгууллагуудын хооронд мэдээлэл хуваалцах, солилцох талаарх хамтын ажиллагааны гэрээг нийтэд нээлттэй нийтлэх талаарх удирдамж гарсан байдаг.

Иргэний бүртгэлийн гэрчилгээний тухайд тус улсын цахим үйлчилгээ стратегийн (eServices strategy)хүрээнд “аливаа төрлийн гэрчилгээг төр иргэний харилцаанд хэрэглэхийг багасгах зорилго тавьжээ. Улмаар бүхий л захиргааны үйл ажиллагаанд гэрчилгээ хэрэглэх шаардлагагүй” хэмээн 2000 оны Зарлигийн дагуу тодорхойлжээ. Иймд иргэний мэдүүлж буй бүхий л мэдээллийг холбогдох захиргааны байгууллага эх хувь, аливаа нэмэлт баталгаа шаардахгүйгээр бүрэн магадлах боломжтой байдлаар зохицуулсан байна. Харин иргэд албан ёсны гэрчилгээг бүрэн төлөөлөх хуулбар бичгийг төрийн үйлчилгээ авахаас бусад шаардлагатай тохиолдолд бие даан хэвлэн гаргаж ашиглах боломжтой аж. Түүнчлэн гадаад улсад зорчих иргэдэд шаардлагатай албан ёсны баримт бичгийг бүртгэлийн газраас гаргаж өгдөг байна.

Үүний зэрэгцээ иргэд цахим үнэмлэх, цахим гарын үсгээ ашиглан, цахим байдлаар шаардлагатай төлбөрийг төлөн аливаа төрийн үйлчилгээг бүрэн цахим хэлбэрээр авах боломжийг бий болгож чадсан байна.

1.1.2 АВСТРИ УЛС

Австри Улсад иргэд нь төрсний, гэрлэлтийн гэх мэт гэрчилгээг төрийн үйлчилгээг авахын тулд ашигладаг байсан боловч “Нэг цэгийн төрийн үйлчилгээ” (One Stop Government) хөтөлбөрийн хүрээнд “Иргэний нэгдсэн бүртгэл”-ийг (Central registry for Citizens) бий болгосноор төрийн үйлчилгээг авахын тулд ямар ч төрлийн гэрчилгээ шаардлагагүй болжээ.[28] Энэ хүрээнд төрийн байгууллага өөрийн үйл ажиллагаанд шаардлагатай мэдээлэл, өгөгдлийг иргэдээс бус нэгдсэн бүртгэлийн газраас шаардан авах боломжтой болжээ. Уг нэгдсэн бүртгэл нь бүхий л иргэдийн бүртгэлийг агуулах ба иргэн бүр нь дахин давтагдашгүй, онцгой бүртгэлийн дугаараар (unique personal number) тодорхойлогддог байна.

Ерөнхийдөө тус улсын цахим засаглал стратегийн дагуу иргэний үнэмлэх буюу иргэнийг танин тогтоох, баталгаажуулах зүйлийн ойлголтод цахим гарын үсэг болон цахим картыг ойлгох ба үүгээр иргэн нь аюулгүй байдлаар цахим төрийн үйлчилгээг авах, захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой үйлдлүүдийг гүйцэтгэх боломжтой юм. Уг цахим картан дээр иргэний онцгой бүртгэлийн дугаарыг шифрлэн гаргасан

[26] http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc800039.html

[27] European Civil Registry Network, Situation and Regulation of the Civil Status Administration in Europe, Italy, P. 24.

[28] Мөн тэнд, Austria, p. 34.

пин код цахим гарын үсгээр баталгаажуулагдан хадгалагддаг. Уг пин кодыг зөвхөн хууль ёсны эзэн мэдэх ба ямар ч програм дээр хадгалагддаггүй.

1.1.3 НОРВЕГИ УЛС

Норвеги Улс ямарваа нэгэн гэрчилгээ шаардлагагүй тогтолцоог бий болгосон тул тус улсад гэрчилгээ төдийлөн ашиглагддаггүй. Харин гэрлэлтийг баталгаажуулахад өмнө нь гэрлэж байгаагүй талаарх магадлагааг Гэрлэлтийн хуулийн дагуу шаарддаг тул гэрлэлтээ баталгаажуулж буй хосууд болон гэрч нар нь шаардлагатай маягтыг бөглөн холбогдох харьяаны болон төв иргэний бүртгэлийн газар өгдөг байна. Тус улсад шуудангийн үйлчилгээг өргөнөөр ашигладаг тул бүртгэлийн газраас 4 сарын хүчинтэй магадлагааг хосуудад илгээдэг ажээ.

1.1.4 ФИНЛЯНД УЛС

Тус улсад иргэд төрсний, гэрлэлтийн зэрэг гэрчилгээ ашиглах шаардлагагүй байдаг.[29] Учир нь иргэний талаарх шаардлагатай мэдээллийг холбогдох төрийн байгууллага нь Иргэний бүртгэлийн санд шууд нэвтрэн ашиглах, магадлах боломжтой байдаг байна.

3.2. ЦАХИМ ХЭЛБЭРЭЭР ГЭРЧИЛГЭЭ ОЛГОДОГ УЛС

1.1.1 БЕЛГИ, ГЕРМАН УЛС

Белги Улсын иргэд цахим гарын үсгээ ашиглан IRISbox нэртэй системийн тусламжтай бүхий л төрлийн (төрсний, гэрлэлтийн, нас барсны, оршин суух зэрэг) гэрчилгээг цахим байдлаар төлбөрийг төлж, захиалах боломжтой байдаг.[30] Мөн Герман Улсад цахим үнэмлэх, цахим гарын үсэг, болон хувь хүнийг танин тогтоох онцгой дугаарын (unique personal number) тусламжтай нэлээд хэдэн Холбооны улсуудад гэрчилгээг бүрэн цахим байдлаар захиалах, хүлээн авах боломжийг бий болгосон.[31] Аливаа төрийн байгууллагуудын хооронд шаардлагатай мэдээлэл солилцох асуудал нь автоматжсан байдаг.

1.2 ЦААСААР БОЛОН ЦАХИМ ХЭЛБЭРЭЭР ГЭРЧИЛГЭЭ ОЛГОДОГ УЛС

3.3.1 ФРАНЦ УЛС

Тус улсад иргэд аливаа гэрчилгээг цахим хэлбэрээр захиалан шуудангаар хүлээн авах тогтолцоотой.[32] Мөн тодорхой үйл явдал гадаадад өрнөсөн тохиолдолд төрсний, гэрлэлтийн, гэр бүл цуцалсны, хүүхэд өргөж авсны зэрэг гэрчилгээг цахим байдлаар захиалах боломжийг гадаадад суудаг өөрсдийн иргэдэд хангаж өгсөн байдаг.

1.1.2 ШИНЭ ЗЕЛАНД УЛС

Тус улсын Төрсний, нас барсны, гэрлэлтийн болон харилцаа тогтоосныг бүртгэх тухай хуулийн (Births, Deaths, Marriages, and Relationship Registration Act 1995) дагуу ***төрсний, нас барсны, гэрлэлтийн, харилцаа тогтоосны /нэг хүйсний хүмүүс суух/, овог нэр сольсны гэрчилгээг*** олгодог байна.[33] Үүнээс гадна бүртгэлийн газар иргэдийн гэрчилгээг орчуулах, албан ёсоор баталгаажуулах үйлчилгээг тодорхой төлбөртэйгөөр иргэдэд үзүүлдэг.[34]

Эдгээр гэрчилгээг харьяаны бүртгэлийн байгууллага дээр очин маягт бөглөн

[29] Мөн тэнд, Finland, p. 48.

[30] Мөн тэнд, Belgium, p. 14.

[31] Мөн тэнд, Germany, p. 18.

[32] Мөн тэнд, France, P. 49.

[33] Births, Deaths, Marriages, and relationship Registration Act 1995, Part 8 Certificates.

[34] The Department of Internal Affairs, Document authentication and Apostille certification. http://www.dia.govt.nz/Document-authentication

Хүний эрхийн үндэсний хороо www.nhrc.gov.mn

захиалах; албан ёсны цахим сайтаас маягт татан авч бөглөн бүртгэлийн газарт шуудангаар илгээн захиалах; зарим тодорхой төрлийн гэрчилгээг утсаар /үнэгүй утас/ захиалах зэрэг олон аргаар захиалах боломжтой байдаг.[35]

Гэрчилгээг ***шуудангаар*** захиалах нь элбэг ба шуудангаар захиалахад гэрчилгээний үнэнээс гадна, гэрчилгээг буцаад хүргэх шуудангийн үнэ ч багтсан байдаг. Шуудангаар гэрчилгээ захиалах тохиолдолд гэрчилгээ нь 8 ажлын өдөрт багтан хүргэгддэг.

Дотоод хэргийн яамнаас эрхлэн гаргасан igovt identity verification service[36] буюу цахим орчинд иргэнийг танин тогтоох, баталгаажуулах үйлчилгээг иргэд ашиглан ***цахим*** байдлаар гэрчилгээг захиалах боломжтой. Уг цахим орчинд иргэнийг танин тогтоох igovt identity үйл ажиллагаа нь RealMe login service буюу иргэнийг баталгаажуулах, танин тогтоох цахим үйлчилгээний хүрээнд хэрэгждэг ба уг үйлчилгээг ашигласнаар төрийн олон төрлийн үйлчилгээг төдийгүй томоохон банк болон бусад байгууллагуудын цахим үйлчилгээг авах боломжтой байдаг.[37] Өөрөөр хэлбэл төрийн болон хувийн салбарын цахим үйлчилгээг RealMe цахим үйлчилгээг аван ашиглах боломжтой. Үүний зэрэгцээ уг үйлчилгээ нь иргэдийг тэдний ямар төрлийн мэдээллийг, хэрхэн, ямар байгууллага ашиглаж байгааг иргэдэд хянах боломжийг бий болгосон. Уг үйлчилгээ нь ямар ч төрлийн мэдээллийн сан бий болгодоггүй ба харин албан ёсны байгууллага дээр хадгалагдаж буй мэдээллийг иргэний хүсэлт гаргасан газарт илгээх үйлчилгээ юм. Уг үйлчилгээ нь иргэнийг баталгаажуулан бүртгүүлснээс хойш 5 жилийн хугацаатай, үнэгүй үйлчилгээ юм.[38]

Мөн гэрчилгээний цахим хуулбарыг хямд үнээр авч ашиглах боломжтой байдаг ба дээр дурдсан бүхий л аргаар гэрчилгээний хуулбарыг авч ашиглаж болдог. Гэрчилгээний хуулбар нь хуулийн хүчин чадал бүхий баримт бичиг биш бөгөөд тодорхой судалгааны зорилгоор ашиглагдах боломжтой аж.

Харин хуулийн дагуу нууцлах шаардлагагүй, олонд нээлттэй болсон мэдээллийг утас, имэйл, шуудан, факс зэргээр тодорхой төлбөр төлөн шууд захиалах боломжтой байдаг.[39]

Гэрлэлтийг баталж байх үед хосуудад тэдний гарын үсгийг болон баталж буй хүний гарын үсгийг зурсан хууль зүйн хүчин төгөлдөр гэрчилгээ олгодог /ижил хүйстэй хүмүүсийн гэрлэлтийн гэрчилгээ мөн адил/. Хэдийгээр тус гэрчилгээ нь хууль зүйн хүчин төгөлдөр ч энэхүү гэрчилгээг хосууд дурсгал болгон хадгалж, төрийн болон бусад төрлийн үйлчилгээг авахад ашиглах хүсэлгүй байдаг ажээ.[40] Иймд гэрлэж байх үед олгодог гэрчилгээг хадгалахыг илүүд үздэг хосууд бүртгэлийн газраас ахин гэрлэлтийн гэрчилгээ авдаг байна.

1.1.3 ИХ БРИТАНИ УЛС

Тус улс нь Төрсний болон нас барсны бүртгэл хөтлөх тухай хуулийн (Births and Deaths Registration Act 1953)дагуу ***төрсний, хүүхэд үрчилсний, гэрлэлтийн /***

[35] The Department of Internal Affairs, Get a Death, Marriage, Civil Union or Name Change Certificate. http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Births-Deaths-and-Marriages-Get-a-Death-Marriage-Civil-Union-or-Name-Change-Certificate?OpenDocument

[36] The Department of Internal Affairs, igovt identity verification service, http://www.dia.govt.nz/Services-Identity-Verification-Service-Index

[37] https://www.realme.govt.nz/

[38] Мөн тэнд.

[39] Births, Deaths, Marriages, and relationship Registration Act 1995. http://www.dia.govt.nz/Births-deaths-and-marriages

[40] The Department of Internal Affairs, Marriages, http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Births-Deaths-and-Marriages-Marriages?OpenDocument

ижил хүйстэй хүмүүсийн гэрлэлт мөн адил/, нас барсны гэрчилгээ олгодог.[41] Энэхүү хууль нь Англи болон Уэльсд үйлчилдэг ба дээрх гэрчилгээг цахим хэлбэрээр олгодог байна.[42]

Гэрчилгээг цахим хэлбэрээ захиалахын тулд, ер нь бүхий л төрийн цахим үйлчилгээг авахын тулд иргэд нь 2001 онд ашиглалтад орсон "Government gateway" буюу "Төрийн Үйлчилгээ авах гарц" нэртэй цахим хуудсанд бүртгүүлэх шаардлагатай байдаг.[43] Энэхүү цахим бүртгэл нь иргэд болон бизнесийн байгууллагууд нэг гарцаар төрийн үйлчилгээг авах боломжийг нөхцөлдүүлж чадсан төвлөрсөн бүртгэл ба баталгаажуулалт хийдэг.[44] Уг систем нь нээлттэй стандартын дагуу бүтээгдсэн (built on open standards) тул төрийн байгууллагууд уг "гарц"-тай холбогдох боломжтой байдаг.

КАНАД УЛСЫН БРИТИШ КОЛУМБ

Канад Улсын Британ Колумб мужийн Чухал статистик мэдээллийн агентлаг тухайн үйл явдлыг тус агентлагт ***бүртгэлжүүлсэн тохиолдолд төрсний, нас барсны, гэрлэлтийн, гэрлэлтийн байдлын, нэр сольсны, хүүхэд үрчилсний гэрчилгээг*** олгодог.[45] Хамгийн гол нь тухайн үйл явдлыг бүртгүүлэхэд үйлдсэн бүртгэлийн мэдээлэл болон гэрчилгээ авахаар бөглөж буй өргөдөл дээрх холбогдох мэдээлэл (төрсний, гэрлэлтийн, нас барсны зэрэг бүртгэлийн мэдээлэлтэй ижил мэдээлэл бүхий маягт байдаг) нь ямар ч байдлаар зөрөх ёсгүй ба зөрсөн тохиолдолд гэрчилгээ олгодоггүй.[46]

Эдгээр бүхий л төрлийн гэрчилгээг цахим хэлбэрээр захиалах, зөвхөн шуудангаар хүлээн авах боломжтой байдаг.[47] Өөрөөр хэлбэл иргэд гэрчилгээгээ салбар бүртгэлийн газар болон төв бүртгэлийн агентлагаас авах боломжгүй. Иргэн өөрийн зураг бүхий иргэний үнэмлэхийг гэрчилгээгээ шуудангаар хүргүүлэн мөн шуудангийн газраас биечлэн очиж авахдаа үзүүлэх шаардлагатай байдаг.[48] Түүнчлэн гэрчилгээ нь үнэтэй ба иргэд олон төрлийн гэрчилгээг нэг дор цахимаар захиалах боломжтой байдаг.[49] Эдгээр гэрчилгээг хэн захиалах, хэн авах эрхтэй талаар холбогдох хуульд нарийвчлан заажээ.[50]

Гэрлэлтийн гэрчилгээ нь гэрлэх үйл ажиллагааны дараа хосуудын шуудангийн хаягаар хосуудад ирдэг учраас дийлэнх тохиолдолд гэрлэлтийн гэрчилгээг захиалах шаардлагагүй байдаг.[51]

3.4. Товч дүгнэлт

Иргэний бүртгэлийн төрсний, нас барсны, гэрлэлтийн /ижил хүйстэй хүмүүсийн гэрлэлтийг оролцуулан/, гэр бүлийн байдлын, нэр сольсны, хүүхэд үрчилсний гэрчилгээг ихэнх улс нийтлэгээр олгож байхад зарим улс төр иргэний хооронд ямар нэгэн төрлийн гэрчилгээ, магадлагааг ашиглахаас татгалзах чиг хандлагатай байна.

Гэрчилгээг хэрхэн олгож байгаа тухайд судалгааны хүрээнд авч үзсэн бүхий

[41] Births and Deaths Registration Act 1953.

[42] General Register Office of UK, http://www.gro.gov.uk/gro/content/

[43] Government Gateway, http://www.gateway.gov.uk/

[44] European Civil Registry Network, Situation and Regulation of the Civil Status Administration in Europe, United Kingdom, P. 71.

[45] Applying for Certificates in British Columbia, Vital Statistics office of British Columbia, 2011.

[46] Мөн тэнд.

[47] Мөн тэнд. Vital Statistics Agency, https://www.vs.gov.bc.ca/

[48] Мөн тэнд.

[49] Мөн тэнд. Vital Statistics Agency, https://www.vs.gov.bc.ca/

[50] Vital Statistics Act 1996.

[51] Applying for Certificates in British Columbia, Vital Statistics office of British Columbia, 2011.

л улс иргэдийг төдийгүй бүртгэлийн газарт хялбар байх гэрчилгээ захиалах, олгох тогтолцоог хэрэгжүүлэхийг зорьж байна.

Энэ зорилгын хүрээнд иргэдэд хамгийн ээлтэй тогтолцоог Европын зарим улс орон хэрэгжүүлэхийг зорьж /Итали, Австри/ улмаар иргэд гэрчилгээ авах, ашиглах шаардлагагүй бүртгэлийн /төвлөрсөн санг чиг үүрэг бүхий байгууллагуудад нь хэсэгчлэн, нууцлалыг ханган ашиглуулах/ тогтолцоог хэрэгжүүлж байна. Иргэдэд хууль зүйн хүчин төгөлдөр гэрчилгээ шаардлагатай тохиолдолд, иргэд хууль зүйн хүчин төгөлдөр цахим гэрчилгээг өөрсдөө хэвлэж ашиглах бололцоог эдгээр улс бүрдүүлсэн. Энэ тогтолцоо нь тухайн улсын цахим засаглал хөтөлбөртэй холбоотойгоор иргэдийн цахим үнэмлэх, цахим гарын үсгийг ашиглах арга барилыг дагуу хэрэгжиж байна. Харин бүртгэлийн газар гадаадад суудаг иргэдэд гэрчилгээ олгох, гадаад явах гэж буй иргэдэд баталгаат орчуулга бүхий гэрчилгээ олгох зэрэг үйлчилгээг тусгайлан үзүүлдэг.

Цахим баталгаажуулалтын системийн тусламжтай (Англиийн Government gateway, Шинэ Зеландын igovt identity мөн RealMe login) гэрчилгээг бүрэн цахим байдлаар захиалах тогтолцоог ч улс орон хэрэгжүүлж байна. Иргэнийг цахим орчинд баталгаажуулах тогтолцоог төрийн санаачлага дор бий болгож, төрийн төдийгүй хувийн байгууллагуудын цахим үйлчилгээг авах боломжийг иргэдэд олгож байна.

Цахим сайт, шуудан, утас зэргийг ч иргэдэд ойлгомжтой үйлчилгээг үзүүлэхийн тулд өргөнөөр ашиглаж байна. Ялангуяа цахим аргаар захиалаад шуудангаар хүлээж авах тогтолцоо нь ихэнх улс оронд хэрэгждэг болох нь тодорхой байна.

Иймд манай улс нэгэнт төвлөрсөн сантай, цахим үнэмлэхтэй болсон учраас иргэдэд наанадаж төрийн байгууллагуудын хооронд элдэв төрлийн магадлагаа, тодорхойлолт барьж гүйхээргүй байхаар боломжийг нөхцөлдүүлэх бүрэн боломжтой. Дунд хугацаанд Англиийн Government gateway, Шинэ Зеландын igovt identity мөн RealMe login зэрэг цахим орчинд иргэдийг танин баталгаажуулах тогтолцоог хэрэгжүүлэх замаар гэрчилгээг бүрэн цахим байдлаар захиалах тогтолцоог хэрэгжүүлэх боломжтой ба ирээдүйд магадлагаа, тодорхойлолт, гэрчилгээ зэргийг иргэн төрийн хооронд ашиглах шаардлагагүй тогтолцоог бүрдүүлэх ч боломжтой болов уу.

ДӨРӨВ. ДИПЛОМАТ БОЛОН АЛБАН ПАСПОРТЫН ОЛГОЛТ

Дипломат болон албан паспорт нь дипломат ажилтан болон төрийн өндөр албан тушаалтан, албан хэргээр гадаад оронд зорчих албан хаагчдад олгодог паспорт юм. Дипломат паспорт нь дипломат ажилтан, төрийн өндөр албан тушаалтанд олгогдоно. Албан паспорт нь албан хэргээр зорчих бусад албан хаагчдад олгогдох бөгөөд улс орнууд албан / ихэнх орнууд /, үйлчилгээний / Хятад, Нидерланд / гэж нэрлэсэн байдаг.

Паспортын ангилал: Дэлхийн ихэнх оронд нийтлэг байдлаар энгийн, дипломат, албан гэсэн 3 ангиллын паспорт олгодог. Тухайлбал, Австрали, Малайз, Хятад, Солонгос зэрэг орнууд дээрх 3 ангиллын паспорт олгож байна. Мөн зарим улс 4 болон түүнээс тооны ангилал тогтоосон байдаг. Заримаас дурдвал, Нидерланд Улс энгийн, хоёрдогч, бизнес, дипломат, үйлчилгээний, яаралтай зэрэг паспортоос гадна Alien's passport, Laissez-Passer гэсэн хоёр паспортыг олгоно. Alien's паспортыг өөрийн орны засгийн газраас паспорт авч чадахгүй байгаа гадаад улсын оршин суугчдад аяллын зорилгоор олгоно. Харин Энэтхэг Улс энгийн, албан, дипломат, хаж / Hajj / гэсэн 4 төрлийн паспорт олгодог. Хаж паспорт нь энгийн

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.legal.mn

паспорт эзэмшдэггүй муслим иргэдэд олгогддог паспорт юм.

Дипломат паспортыг улс орнууд 1961 оны Дипломат харилцааны тухай Венийн конвенцийн дагуу дипломат эрх ямба эдлэх дипломат албан хаагчид /Нидерланд/ буюу дипломат статустай болон түүнтэй дүйцэхүйц статус эдлэх этгээдэд /АНУ/ олгох бөгөөд дипломат паспорт нь дипломат эрх ямба эдлэх боломжийг олгодог онцлогтой.

Гэхдээ тухайн улсаас олгож буй дипломат паспорт нь өөрөө тусгай давуу эрх, халдашгүй байдлыг агуулдаггүй бөгөөд энэ нь хүлээн авагч улс, дипломат паспорт эзэмшигчийн томилогдсон улс эрх ямба, халдашгүй байдлыг хүлээн зөвшөөрснөөр олгогдож байгаа юм. Үүнийг харилцан хүлээн зөвшөөрөх, халдашгүй дархан эрхийг ялгаварлахгүйгээр эдлүүлэх тухайд Венийн конвенцоор заасан байдаг.

Харин бусад төрлийн албан үүрэгт ажлаар гадаад оронд зорчих албан хаагчид, дипломат статусгүй ажилтнуудад албан буюу үйлчилгээний паспорт олгогддог.

Дипломат болон албан паспорт олгох байгууллага: Ихэнх улсад тухайлбал, Итали Улсад мужийн цагдаагийн төв удирдах газраар дамжуулан Гадаад харилцааны яам, Австрали Улсад Гадаад харилцаа, худалдааны төрийн департмент[52], Энэтхэг Улсад Гадаад харилцааны яамны Паспорт, визний асуудал эрхэлсэн хэлтэс АНУ-д Гадаад харилцааны яамны / **United States Department of State/** Консулын асуудал эрхэлсэн албаны Паспортын үйлчилгээний нэгж, Өмнөд Солонгосд Гадаад харилцааны яам олгодог буюу бүх ангиллын паспортыг нэг байгууллага, ингэхдээ гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн яам олгож байгаа бол зарим оронд тодруулбал Хятад Улс Монгол Улстай адилаар дипломат болон албан паспортыг Гадаад харилцааны яам, харин энгийн паспортыг засгийн газрын өөр нэгж олгож байна. Мөн Нидерландын Вант Улсад энгийн паспортыг хотын захиргаанаас олгох бол дипломат паспортыг Гадаад харилцааны яам олгоно. Малайз Улсад энгийн паспортыг Малайзын цагаачлалын алба / **Immigration Department of Malaysia**, *Jabatan Imigresen Makaysia* / олгох боловч дипломат болон албан паспортыг Гадаад харилцааны яамны хүсэлтээр мөн тус байгууллагаас олгодог байна. Иймд нийтлэг жишгээр бүх ангиллын паспорт нэг байгууллагаас ингэхдээ ихэнх тохиолдолд Гадаад харилцааны яамны бүтцэд багтах нэгжээс олгогдож байна.

Олгох хүчинтэй хугацаа: Хугацааны хувьд улс орнуудыг авч үзвэл Нидерланд Улс дээд тал нь 10 жилийн хугацаатай олгоно. АНУ дээд тал нь таван жилээр, паспорт олгох болсон шаардлагад нийцэхүйц хугацаагаар олгох[53] боловч Ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, төрийн нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байсан хүмүүст олгогдох хүндэтгэлийн дипломат паспорт нь 10 жилийн хугацаатай байна. Харин Австрали Улс дээд тал нь 10 жилээр олгох боловч ихэнх тохиолдолд 5 жилийн хугацаатай олгодог. Австрали Улс олгох хугацааг яамнаас баталсан “Дипломат болон албан паспорт олгох тухай удирдамж”-д албан тушаалын зэрэг тус бүрээр нарийвчлан заасан байдаг.

1.2 АВСТРАЛИ УЛС

Австрали Улсад дараах 3 төрлийн паспортыг олгоно. Үүнд:

1. Стандарт паспорт

---

[52] Гадаад харилцааны яам болон Худалдаа, хөрөнгө оруулалтын яамны сайдад үүрэгт ажлаа тайлагнадаг.

[53] U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume 7, Consular Affairs.

2. Албан паспорт

3. Дипломат паспорт

Албан паспортыг Австралийн засгийн газрыг албан хэргээр төлөөлж буй этгээдүүд, дипломат паспортыг дипломат ажилтнууд, засгийн газрын дээд түвшний албан хаагчдад тус тус олгоно. Эдгээр 3 төрлийн паспортыг Гадаад харилцаа, худалдааны департмент олгодог.

Дипломат болон албан паспортыг “Дипломат болон албан паспорт” олгох тухай удирдамжийн дагуу олгоно.

Тус удирдамжид паспорт олгох хугацааг албан тушаалын зэрэг тус бүрээр нарийвчлан тусгасан байдаг. Тухайлбал, ерөнхий сайд, төлөөлөгчдийн танхимын дарга, парламент дахь сөрөг хүчний даргад бүх төрлийн айлчлалын зорилгоор 5 жилийн хугацаатай, сенатын даргад бүх төрлийн айлчлалын зорилгоор 6 жил хагасын хугацаатайгаар, нөөцийн банкны захиралд зөвхөн албан айлчлалын зорилгоор 5 жилийн хугацаатай дипломат паспорт, парламентийн гишүүнд бүх төрлийн айлчлалын зорилгоор 5 жилийн хугацаатай албан паспорт олгохоор заасан байна.

Мөн эдгээр паспортыг эзэмшигчид нь паспортыг 2005 оны Паспортын тухай хуулийн дагуу ашиглаж, хуульд заасан үүрэг, хариуцлага хүлээнэ.

Дипломат болон албан паспорт олгуулахаар өргөдөл мэдүүлсэн байгууллагын паспорт эзэмшилтийн хугацаанд хүлээх үүргийн талаар мөн тусгай удирдамж батлан хэрэгжүүлдэг байна.

1.3 ХЯТАД УЛС

Хятад Улс 2006 онд Паспортын тухай хуулийг[54] баталсан. Тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 9-т заасны дагуу дараах 3 төрлийн паспорт байна. Үүнд:

- Энгийн
- Үйлчилгээний /албан/
- Дипломат гэсэн 3 төрлийн паспортыг олгоно.

Хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар энгийн паспорт нь 16 наснаас дээш иргэдэд 10 жил, 16 наснаас доош иргэдэд 5 жилийн хугацаатай олгогдоно.

Паспортын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар:

Энгийн паспортыг Нийтийн аюулгүй байдлын яамны / **Ministry of Public Security of the People’s Republic of China** 中□人民共和□公安部 */хилээр нэвтрэх хяналтын асуудал эрхэлсэн хэлтэс, эсвэл ардын засгийн газрын нийтийн аюулгүй байдал хариуцсан бүтэц дэх хилээр нэвтрэх хяналтын асуудал эрхэлсэн нэгж, эсвэл мужийн түвшин дэх Нийтийн аюулгүй байдлын яамны нэгж, гадаад оронд Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын элчин сайдын яам, консулын газар болон Гадаад харилцааны яамнаас эрх олгосон бусад дипломат бүрэлдэхүүн олгоно.*

Дипломат паспортыг Гадаад харилцааны яам олгоно.

Үйлчилгээний паспортыг Гадаад харилцааны яам, эсвэл Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын элчин сайдын яам, консулын газар болон Гадаад харилцааны яамнаас эрх олгосон бусад дипломат бүрэлдэхүүн, эсвэл Төв засгийн газрын хяналт дор үйл ажиллагаа явуулж буй муж, өөртөө засах орон, хотын ардын засгийн газрын гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн департмент болон Гадаад харилцааны яамны хотууд дахь эрх бүхий нэгж олгоно.

[54] Англи орчуулгыг http://www.china-embassy.org/eng/ywzn/lsyw/vpna/faq/t710009.htm -ээс үзнэ үү.

Хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар:

Дипломат паспортыг дипломат болон консул, тэдгээрийн гэр бүл, хүүхэд, дипломат элч төлөөлөгчид олгоно.

Хятадын засгийн газраас Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын элчин сайдын яам, консулын газар, НҮБ, түүний тусгай асуудал эрхэлсэн хороо, бусад олон улсын байгууллагад ажиллахаар томилогдсон энгийн ажилтанд /дипломат статусгүй/ үйлчилгээний паспорт олгоно.

Эдгээрээс өөрөөр гадаад оронд албан ажлаар зорчих бол албан газраас нь тус хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу Гадаад харилцааны яаманд дипломат болон албан паспорт олгох тухайд өргөдөл мэдүүлнэ.

Мөн хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар:

Дипломат болон үйлчилгээний паспорт нь паспорт эзэмшигчийн нэр, хүйс, төрсөн он сар өдөр, төрсөн газар, паспорт олгосон хугацаа, паспорт хүчинтэй байх хугацаа, олгосон байгууллагыг заана.

Дипломат болон үйлчилгээний паспорт олгох хүрээ, олгоход тавигдах шаардлага, хүчинтэй байх хугацаа болон үйлчилгээний паспортын ангилал зэргийг Гадаад харилцааны яамнаас тодорхойлно.

4.3 Товч дүгнэлт

Дээрх хоёр улсын хувьд Австрали Улс бүх ангиллын паспортыг нэг байгууллагаас буюу Гадаад харилцаа, худалдааны яамнаас олгодог бол Хятад Улс дипломат болон албан паспортыг Гадаад харилцааны яам, харин энгийн паспортыг өөр байгууллагаас олгож байгаа нь Монгол Улсын өнөөгийн мөрдөгдөж буй зохицуулалттай ижил байгаа юм. Ерөнхийдөө судалгааны явцад судалсан ихэнх улсуудад нийтлэг байдлаар дурдаж буй паспортыг Гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төв байгууллагаас нь олгож байна. Хугацааны хувьд дээд тал нь 10 жил хүртэл, гол төлөв 5 жил хүртэл хугацаатай олгогдож байна.

ТАВ. ИРГЭНИЙ ЦАХИМ БҮРТГЭЛ

1.1. АВСТРАЛИ УЛСЫН ШИНЭ ӨМНӨД УЭЛЬС МУЖ

Шинэ өмнөд Уэльс муж нь цахим бүртгэлийн тогтолцоог бий болгож, хэрэгжүүлж байгаа тэргүүн туршлагатай улсуудын тоонд багтана гэж судлаачдын зүгээс үзэж байгаа бөгөөд энэ муж улс нь цахим арга, технологи ашиглан иргэний бүртгэлийг хялбаршуулах тал дээр идэвхтэй анхаарч ажилладаг юм. Жишээлбэл энэ мужид иргэний төрөл, нас баралт, гэрлэлт бүртгэлийн Livelink нэртэй цахим тогтолцоог 2014 онд ашиглалтад оруулж, ажиллуулж эхлээд байгаа бөгөөд энэхүү тогтолцоог бий болгох бэлтгэл ажилд 11 жил орчим хугацааг зарцуулсан байна.[55]

Шинэ өмнөд Уэльс мужаас 1995 онд баталсан Төрөлт, нас баралт болон гэрлэлтийн бүртгэлийн тухай хуулиар тухайн мужийн иргэдийн бүртгэхүйц мэдээллүүдийг хэрхэн бүртгэх, бүртгэлийн мэдээллийг хэрхэн хадгалах болон гэрчилгээ олгох, эдгээр мэдээллийг цуглуулах, ашиглах, дамжуулах үйл ажиллагаа зэргийг зохицуулдаг байна. “Бүртгэхүйц мэдээлэл” гэдэгт доор дурдсан мэдээллүүдийг багтаадаг байна. Үүнд:

1. Төрөлт
2. Нас баралт

[55] Энэ тухай мэдээллийг дараах веб хуудаснаас үзнэ үү http://www.cio.com.au/article/532835/better_it_management_sought_nsw_after_lifelink_woes/ 2014-08-19.

3. Гэрлэлт
4. Үрчлэлт болон үрчлэлтийг хүчингүй болгох
5. Нэр болон хүйс сольсон тухай[56]

Мөн энэ хуулийн 43 дугаар зүйлд “Бүртгэл нь бүтнээрээ болон хэсэгчилсэн байдлаар комьпютер дэх өгөгдлийн бааз, баримт бичгийн маягт болон Бүртгэгчийн зүгээс зохистой гэж үзсэн бусад хэлбэрээр хийгдэж болно” гэж заасан байдаг бөгөөд энэ нь цахим хэлбэрээр бүртгэлийг хялбаршуулж болох хууль зүйн үндэслэл болдог байна. Харин энэхүү хуулийн Дүрэм, журмууд гэсэн 62 дугаар зүйлд “Засгийн газар нь энэ хуульд нийцсэн, энэ хуулиар зөвшөөрөгдсөн, энэхүү хуулийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болох дүрэм, журмуудыг баталж болно” гэж заасан нь бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн байгууллага хуулийн хүрээнд дүрэм, журам боловсруулж цахим хэлбэрээр иргэний бүртгэлийг хялбаршуулах үйл ажиллагааг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд явуулах боломжуудыг нээж өгсөн байна.

Ашигладаг програм хангамжийн талаар: Дээр дурдсан хууль, эрх зүйн зохицуулалтад үндэслэн тухайн мужийн Хуулийн Департаментийн харьяа Бүртгэлийн байгууллагаас вебсайт ажиллуулдаг. Энэхүү цахим бүртгэлийн үйл ажиллагаа нь веб хуудаст суурилсан хэрэглэгчтэй харилцах хэсэг (интерфэйс)-т үндэслэн, эцсийн дүнд Lifelink болон Улсын Гэрчилгээжүүлэх Үйлчилгээ (Government Licensing Service) гэсэн хоёр төрлийн цахим бүртгэлийн тогтолцоот програмуудтай шууд холбогдон ажилладаг байна.

Улсын Гэрчилгээжүүлэх Үйлчилгээ нь Lifelink-ээс өмнө ажиллаж байсан бүртгэлийн тогтолцоо бөгөөд энэ веб хуудаст иргэний бүртгэлээс гадна үл хөдлөх хөрөнгийн зуучлагчийн, тээврийн хэрэгсэл болон усан завь жолоодох эрхийн, ломбард болон гар дээрээс худалдаа эрхлэх эрхийн зэрэг 20 гаруй төрлийн гэрчилгээг зохицуулсан зохицуулалтуудыг багтаасан байна.[57] Харин эдгээрээс төрөлт, нас баралт болон гэрлэлтийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг тусгаарлан Lifelink тогтолцоогоор зохицуулж эхлээд байгаа юм.

Улсын Гэрчилгээжүүлэх Үйлчилгээний веб хуудас дээр иргэний бүртгэлийн үйлчилгээний талаар холбоосууд байдаг бөгөөд эдгээр нь шууд Lifelink тогтолцоотой холбогдохоор зохицуулагдсан. Харин иргэний бүртгэлтэй холбоотой гэрчилгээ авах тохиолдолд Lifelink-ийн веб хуудаснаас автоматаар Улсын Гэрчилгээжүүлэх Үйлчилгээнд холбогддог байна.

Бүртгэлийн байгууллага нь 2014 оны 6 дугаар сарын 23-ны өдөр Lifelink тогтолцоог албан ёсоор ажиллуулж эхэлсэн байна. Энэ тогтолцоонд төрөлт, нас баралт болон гэрлэлтийн бүртгэлээс гадна өвөг эцэг, тэдний хамаатнууд зэрэг өөрийн хамаатан садангуудын тухай нээлттэй мэдээллүүдийг олж авах боломжийг бүрдүүлж өгсөн байдаг байна.

Цахим хэлбэрээр бүртгэдэг иргэний бүртгэлийн төрөл, тэдгээрийг хэрхэн бүртгэдэг талаар:Энэхүү веб хуудаст доор дурдсан бүртгэлийн төрлүүдэд хэрхэн бүртгүүлэх талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг оруулсан байна. Үүнд:

1. Төрөлт
   - Төрсний гэрчилгээ
   - Төрсний гэрчилгээнд эцэг эхийг нэмэх
2. Нас баралт

[56] Нью Соут Уэйлс мужын 1995 онд батлагдсан Төрөлт, нас баралт болон гэрлэлтийн бүртгэлийн тухай хуулийн 3 болон 4 дүгээр зүйл. Хуулийн дараах веб хуудаснаас үзэх боломжтой. http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/view/inforce/act+62+1995+cd+0+N 2014-08-19

[57] http://www.licence.nsw.gov.au/new/?FullSite=true 2014-08-19

- Нас барсны гэрчилгээ
- Гэрээслэлийн этгээдийг тогтоох

3. Гэрлэлт
   - Гэрлэлтийн гэрчилгээ
   - Гэрлэлтийн бүртгэл
   - Гэр бүлгүйг байгаа тухай гэрчилгээ
   - Гэрлэхээр төлөвлөж байгаа тухай мэдэгдэл
4. Хамтран амьдарч байгаа тухай (Relationship)
   - Хамран амьдрагчаар бүртгүүлэх хүсэлт гаргах
   - Хамран амьдрагчаар бүртгүүлэх хүсэлтээ цуцлуулах
   - Хамтран амьдрагчаар бүртгүүлснийг хүчингүй болгох хүсэлт гаргах
   - Хамтран амьдрагчаар бүртгүүлснийг хүчингүй болгох хүсэлтээ цуцлуулах
   - Хамтран амьдрагчийн гэрчилгээ
5. Нэр солих
   - Тус мужид төрсөн насанд хүрсэн хүний нэр солих
   - Тус мужаас гадна төрсөн насанд хүрсэн хүний нэр солих
   - Тус мужид төрсөн насанд хүрээгүй хүний нэр солих
   - Тус мужаас гадна төрсөн насанд хүрээгүй хүний нэр солих
   - Нэр сольсон тухай гэрчилгээ
6. Бүртгэлийн мэдээлэлд өөрчлөлт оруулах болон хүйс солиулсанаа бүртгүүлэх
7. Бусад төрлийн
   - Гэр бүлийн түүхийн талаар мэдээлэл авах
   - Иргэний бүргэлийн асуудлаар төлөөлөн өргөдөл гаргах эрх олгох тухай итгэмжлэл
   - Тангарагийн гэрчилгээ[58]

Эдгээр төрлүүд нь ерөнхий ангилал бөгөөд “бүртгэхүйц мэдээлэл”-үүдийг хэн, хэрхэн бүртгүүлэх, хэрхэн гэрчилгээжүүлэх, ямар ямар бичиг баримт шаардагдах зэрэг дэлгэрэнгүй мэдээллийг веб хуудаснаа нэг бүрчлэн тайлбарласан байна. Жишээлбэл, гэрлэлт бүртгэлийн хэсэгт хуримыг ёслолыг хаана хийж болох талаар, нас баралтыг бүртгэх хэсэгт оршуулгын ёслолыг хэрхэн гүйцэтгэж болох талаар, төрөлт бүртгэлийн хэсэгт хүүхдийн төрөлтийг мэдээлэх болон төрсний гэрчилгээг хэрхэн авах талаар, түүнчлэн амьгүй төрсөн хүүхдийг хэрхэн бүртгүүлэх талаар дэлгэрэнгүй дурдсан байна.

Баталгаажуулалт: Ямар нэгэн гэрчилгээг цахим маягт бөглөн авах сонирхолтой иргэн нь Улсын Гэрчилгээжүүлэх Үйлчилгээ тогтолцоонд бүртгүүлэх шаардлагатай байдаг. Хэрэглэгчийн бүртгэлд бүртгүүлэхдээ электрон шуудангийн хаяг, овог нэр, нууц үгийг оруулах бөгөөд бодит хүн мөн эсэхийг шалгах асуултыг бөглөснөөр бүртгэл үргэлжилнэ. Цахим бүртгэлийн маягтыг бөглөхдөө өөрийн бичиг баримтын цахим хуулбарыг хавсаргаж өөрийн тухай мэдээллийг баталгаажуулах шаардлагатай байдаг тул үүнээс цааш бүртгэл хэрхэн явагддаг талаар судлах боломжгүй байна.

Цахим бүртгэлээр бүртгүүлэхээс гадна шуудангийн үйлчилгээ ашиглан бүртгүүлэх боломж мөн нээлттэй байдаг байна. Ингэхдээ тус байгууллагын веб

[58] Нью Соут Уэйлс мужын 1995 онд батлагдсан Төрөлт, нас баралт болон гэрлэлтийн бүртгэлийн тухай хуулийн 3 болон 4 дүгээр зүйл. Хуулийн дараах веб хуудаснаас үзэх боломжтой. http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/view/inforce/act+62+1995+cd+0+N 2014-08-19

хуудаст цахим байдлаар байршуулсан бүртгэлийн маягтуудыг хэвлэж, бөглөөд шуудангаар явуулах бөгөөд бүртгэлийн байгууллага нь тухайн иргэний хүссэн мэдээлэл болон гэрчилгээг шуудангаар буцаан илгээх боломжийг бүрдүүлсэн байна. Харин маягтыг бөглөж илгээхдээ электрон шуудан (e-mail) болох факс ашиглахыг зөвшөөрөхгүй гэжээ. Мөн шуудангийн үйлчилгээ ашиглан бүртгүүлэх бүртгэлийн маягт дээр хуулбарыг нь хавсаргах шаардлагатай бичиг баримтуудыг дурдсан боловч тэдгээр хуулбарыг натариатаар гэрчлүүлэх шаардлага тавиагүй байна.

Түүнчлэн шуудангаас гадна цахим бүртгэлийн маягттай ижил маягтыг биеэр авч ирэн бүртгэлийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжтой бөгөөд бүртгэлийн үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагууд болон тэдгээрийн хаягийг веб хуудас дээр шууд хандах холбоос (direct link) байдлаар байршуулсан байна. Иргэд нь Бүртгэлийн байгууллага, мужийн төрийн үйлчилгээний төвүүд, Засгийн газрын иргэдтэй харилцах төвүүд, шударга өрсөлдөөний төвүүд, орон нутгийн шүүхийн байгууллагуудад гэсэн 5 төрлийн байгууллагуудад биеэр очиж энэ үйлчилгээг авах боломжтой байдаг байна.[59]

Баталгаажуулалтыг хийх явцад доор 4 төрлийн бичиг баримтуудаас бүрдүүлэлт хийхийг шаарддаг. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

Төрөл	Бичиг баримтын нэр
1	**Австрали улсад төрсөн бол:** • Австрали улсын төрсний гэрчилгээ **Цагаач иргэн бол:** • Иргэншлийн гэрчилгээ • Шинэ Зеландын иргэншлийн гэрчилгээг паспортын хамт • Шинэ Зеландын төрсний гэрчилгээ
2	• Австралийн Жолооны үнэмлэх • Австралийн паспорт • Галт зэвсэг ашиглах эрхийн гэрчилгээ • Гадаад паспорт • Насыг гэрчлэх бичиг баримт
3	• Эмнэлгийн болон эрүүл мэндийн карт • Зээлийн болон банкны карт • Centrelink болон Цэргийн асуудал эрхлэх газрын карт • Аюулгүй байдал/Олон нийтийн хяналтын эрхийн гэрчилгээ • Гуравдагч талаас олгосон Боловсролын байгууллагын үнэмлэх
4	• Хэрэглэгчийн бүртгэлийн мэдээлэл, оршин суугаа хаягийн хамт

Эдгээрээс юуны өмнө 1, 2, 3 дугаар төрлүүдээс тус бүр нэг бичиг баримтыг хавсаргахыг шаарддаг байна. Харин 1 болон 2 дугаар төрлөөс сонгох боломжгүй байгаа тохиолдолд бусад төрлийн, доод тал нь 3 бичиг баримтыг бүрдүүлэх ёстой бөгөөд эдгээрийн ядаж 2 нь 3 дугаар төрлийн бичиг баримт байх шаардлагатай байдаг. Түүнчлэн иргэний бүртгэлийн үйлчилгээг авахдаа хаяг, утас, гарын үсэг, огноог багтаасан итгэмжлэлийг үндэслэн өөр этгээдээр төлөөлүүлэх боломжтой. Ийнхүү төлөөлүүлэхэд иргэний өөрийн 3 төрлийн бичиг баримт, итгэмжлэгдэх этгээдийн мөн 3 төрлийн бичиг баримт шаардлагатай.[60]

1.2. УНГАР УЛС

Унгар Улс 2014 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрөөс эхлэн 120 гаруй жилийн

[59] http://www.bdm.nsw.gov.au/bdm_fft.html#online 2014-08-19

[60] http://www.bdm.nsw.gov.au/bdm_bth/bdm_bct.html 2014-08-19

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

турш муж, хот, дүүрэг бүрд тус тусад нь хөтөлж байсан иргэний бүртгэлийн үндсэн дөрвөн төрлийн бүртгэл буюу төрсний, гэрлэлтийн, хамтран амьдрагчийн, нас барсны гэрчилгээг нэгтгэн нэг цахим гэрчилгээний тогтолцоонд шилжсэн байна. Цахим гэрчилгээтэй болсонтой холбогдуулан иргэний мэдээллийг бүхэлд нь цахим санд байршуулах ажлыг гүйцэтгэж байна.

Цахим гэрчилгээний тогтолцоонд шилжсэнээр бүртгэлтэй холбоотой үйл ажиллагаа улам хялбар болох юм. Учир нь төрсөн болон бүртгүүлсэн газраас үл хамааран улсын хэмжээнд аль ч муж, хотын иргэний бүртгэлийн ажилтан, элчин сайдын яам, консулын газарт хандаж цахим бүртгэлийн сангаас цахим гэрчилгээний баталгаат хуулбар авах эрх зүйн болон техникийн орчин бүрэн бүрэлдэжээ. Цахим бүртгэлийн нэгдсэн санд мэдээлэл байршуулах нь мэдээллийн хэмнэлт үүсгэх, давхардлыг арилгах, зорилгодоо хүрэх байдал зэрэг олон давуу талтай бөгөөд энэ нь иргэд төдийгүй бүртгэлийн байгууллага, албан хаагчдын үйл ажиллагаа, үйлчилгээг хурдан, шуурхай, хялбар болгоно гэж үзэж байна[61].Цахим санд байршуулсан мэдээллийг төрийн захиргаа, төрийн үйлчилгээний байгууллагуудаас гадна юуны өмнө шүүх байгууллага шүүн таслах үйл ажиллагаатай холбогдуулан бүрэн эхээр нь авах эрхтэй.

1895 оны 10 дугаар сарын 1-нээс эхлэн тус тусад нь хөтөлж цаасан хэлбэртэй иргэний бүртгэлийн үндсэн 4 төрлийн гэрчилгээ олгоход шаарддаг байсан мэдээллийг үүнээс хойш иргэний бүртгэлийн мэдээллийн цахим санд төвлөрүүлэн бүртгэлийг огнооны дагуу бус гагцхүү тухайн хүнд хамааралтайгаар бүртгэж хадгалдаг болсноороо шинэлэг шийдэл болсон юм[62].

2014 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрөөс хойш төрсөн хүүхэд, гэрлэлт зэрэг иргэний үндсэн бүртгэлийн цаасан хэлбэрийг бүрэн халж зөвхөн цахим бүртгэлд бүртгэхээр хуульчилсан байна. Цахим бүртгэлд хамрагдсан иргэдэд цаасан гэрчилгээ олгох ажлыг зогсоож байгаа хэдий ч эцэг эхийн болон өөрсдийн хүсэлтийн дагуу гэрчилгээ олгох боломж нээлттэй үлдэж байна. Цахим бүртгэлд шилжсэнээр өмнөх бүртгэлийн тогтолцооны үед хэрэглэгдэж байсан зарим процесс шаардлагагүй болсон. Жишээлбэл гэрлэлтийн бүртгэлийн гэрчилгээнд гарын үсэг зурах шаардлагагүй болсонтой холбогдуулан энэхүү тэмдэглэлт баярт зориулан “гэрлэлтийн хуудас”-ыг шинээр нэвтрүүлж, түүнд гарын үсэг зурах аргыг нэвтрүүлсэн.

2014 оны 7 дугаар сараас өмнө төрсөн иргэдийн бүртгэл мэдээллийг жагсаалтын дагуу цахим санд дижитал аргаар оруулна. Мөн гэрлэлт батлуулах болон ямар нэгэн бүртгэлтэй холбоотой мэдээлэл хүссэн иргэний мэдээллийг тэр даруйд нь цахим бүртгэлд бүртгэхээр заасан байна. Энэ ажлын хүрээнд урд өмнө нь олгосон цаасан гэрчилгээнүүдийг цахим санд оруулахдаа тухайн иргэнтэй холбоотой ямар нэг бүртгэл, нэмэлт, өөрчлөлт хийх шаардлага гарсан тохиолдолд түүнтэй холбоотой өмнө үүссэн бүхий л мэдээллийг цахим хэлбэрт оруулж байхаар зохицуулсан байна. Цаасан бүртгэлд бүртгэгдсэн иргэдийн цахим мэдээллийг цахим санд оруулах ажиллагааг бүрэн зохицуулахыг хичээж байгаа ч олон байгууллагаас бүртгэлтэй холбоотой мэдээлэл хүсэх, хүлээн авах, програм хангамжид оруулахаас шалтгаалан тухайн иргэн хүсэлт гаргаснаас хойш хэд хоногийн дотор жишээлбэл төрсний гэрчилгээгээ гартаа авах нь тодорхойгүй байгаа юм. Хугацааны тухайд мэдээллийг цахим санд оруулахад дунджаар 6-8 хоног шаардагдах ба анх мэдээлэл хүссэн иргэний бүртгэлийн ажилтны харьяа бус газраас мэдээлэл хүссэн бол тухайн иргэний бүртгэлийг хөтөлсөн иргэний бүртгэлийн ажилтанд

[61] http://www.metropol.hu/cikk/1107641-jovo-juliustol-elektronikusan-vezetik-az-anyakonyvet

[62] http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/elektronikus-lesz-az-anyakonyvezes-426009

хандаж мэдээллийг цахим санд оруулахыг хүссэн албан тоот илгээнэ. Мэдээллийг бүртгэлийн санд оруулсан тухай хариуг мөн адил албан бичгээр хүсэлт гаргасан иргэний бүртгэлийн ажилтанд мэдэгдэх шаардлагатай байгаа нь хугацааг улам удаашруулах магадлалтай юм. Хэдийгээр эхний үед ажлын ачаалал ихсэж, хугацаа шаардагдахаар байгаа боловч бүртгэлтэй холбоотой тэмдэгтийн хураамжийн хэмжээнд их хэмжээний өөрчлөлт оруулахгүй, бүртгэлийн байгууллагын албан хаагчдын орон тоог нэмэх шаардлагагүй гэж үзэж байна.

Хууль, эрх зүйн орчин

Унгар Улсын иргэний бүртгэлийн тухай 2010 оны 1 дүгээр хуулийн 1 §-д[63] “иргэний бүртгэлийн тогтолцоо нь цахим бүртгэлийн тогтолцоо болон цаасан хэлбэрийн бүртгэлийн тогтолцооноос бүрдэнэ” гэж заасан нь 2014 онд цахим иргэний бүртгэлд шилжих суурийг тавьсан.

Тус хуульд зааснаар цахим иргэний бүртгэлд а/ цахим гэрчилгээний бүртгэл, б/ эцэг тогтоосны бүртгэл, в/ гэрчилгээ болон нэр өөрчилсөн баримт бичгийн бүртгэл, г/ эрхийн бүртгэл, д/ цаасан хэлбэрийн гэрчилгээний бүртгэл тус тус багтана.

“Иргэний бүртгэл хөтлөхөд тавигдах мэргэшлийн шаардлагын тухай[64]” Засгийн газрын тогтоолыг шинээр баталж иргэний бүртгэл хөтлөхөд шаардлагатай мэргэшсэн байдалд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, цахим иргэний бүртгэлийн санг хариуцан ажиллах төв байгууллагыг тодорхойлох, ингэснээр цахим иргэний бүртгэлийн хууль эрх зүйн орчинг бүрэн бүрдүүлэхийг зорилго болгожээ. Уг тогтоолоор нийтийн үйлчилгээний албан хаагчдыг мэргэшүүлэх тухай засгийн газрын тогтоолд заасан иргэний бүртгэлийн үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардагдах мэргэжлийн болон мэргэшсэн байдлын шаардлагуудыг нарийвчлан зохицуулж, нийслэлийн болон мужийн “засгийн газрын алба”-ны иргэний бүртгэлийн удирдах албан тушаалтны үйл ажиллагаа, төрийн албан хаагчдын тусгай мэргэшсэн байдалд тавигдах шаардлагад нэмэлт оруулснаас гадна нотариат болон засаг даргын мэргэшсэн байдалд тавигдах шаардлагуудыг нэмж тогтоосон байна[65].

“Шинэ Сеченьи төлөвлөгөөний Цахим засаглалын оператив хөтөлбөр[66]”-ийн хүрээнд Европын Бүсийн хөгжлийн сангийн[67] хамтарсан санхүүжилттэй хэрэгжиж буй иргэний бүртгэлийн цахим сангийн үйл ажиллагааг удирдах төрийн төв байгууллага болох Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв тус цахим санг бий болгоход шаардлагатай техник, програм хангамж, түүнийг хөгжүүлэх, иргэний бүртгэлийн албан хаагчдыг сургах ажилд нийт 920 сая форинтбуюу 3 сая орчим евро зарцуулсан байна. Үүнтэй холбогдуулан Төрийн захиргаа, цахим төрийн үйлчилгээний төвийг үүсгэн байгуулах, чиг үүргийг тодорхойлох болон үйл ажиллагааны хүрээг тогтоох тухай засгийн газрын тогтоолд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.

Унгар Улсын Засаг захиргаа, хууль зүйн сайдын тушаалаар үүсгэн байгуулагдсан Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв[68] нь үндэсний бүртгэлийн мэдээллийн санд байршуулсан мэдээллийн баталгаат буюу үнэн бодит байдлыг хариуцан ажилладаг төрийн захиргааны байгууллага юм. Үйл ажиллагаагаа

[63] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000001.TV

[64] 76/2014. (III. 14.) Korm. rendelet Az anyakönyvezéshez szükséges képesítési feltételekről

[65] http://www.metropol.hu/cikk/1202463-elektronikusan-keszulnek-az-anyakonyvek

[66] Új Széchenyi Terv Elektronikus Közigazgatás Operatív Program

[67] European Regional Development Fund.

[68] Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв газрын цахим хуудас http://www.nyilvantarto.hu/ / үзсэн огноо: 2014 оны 8 дугаар сар 19/.

иргэдэд чиглэсэн төрийн үйлчилгээ үзүүлэх, төрийн захиргааны байгууллагуудыг хэрэгцээт мэдээллээр хангах гэсэн үндсэн хоёр чиглэлээр явуулдаг байна.

Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв[69] үндсэн чиг үүргийн хүрээнд улсын хэмжээний баталгаат мэдээллийн бүртгэлийн санг хөтлөгчийн хувьд

- Иргэний бүртгэл мэдээлэл, хаягийн бүртгэл,
- Гэмт хэргийн бүртгэл,
- Замын хөдөлгөөний бүртгэл,
- Замын баримт бичиг,
- Хувираа аж ахуй эрхлэгчдийн бүртгэл,
- Зөрчил гаргагчдын бүртгэл,
- Аж ахуйн нэгжийн бүртгэл,
- Гадаадын харьяатын нэгдсэн бүртгэл,
- "Унгар үнэмлэх" эзэмшигч ба түүний "төрөл садан үнэмлэх" эзэмшигчдийн бүртгэл,
- Хариуцлагын албан даатгалын бүртгэл,
- "Харилцагчийн хаалга", "байгууллагын хаалга"-нд бүртгүүлэгчдийн бүртгэлийг хариуцаж хөтөлдөг байсан бол энэ оны 7 сараас эхлэн иргэний цахим гэрчилгээний бүртгэлийг давхар хариуцан ажиллах болсноороо иргэдийн бүртгэл мэдээллийн үндэсний төв болж байна.

Улсын хэмжээний баталгаат албан баримт бичиг олгогчийн хувьд иргэний үнэмлэх, хаягийн карт, жолооны үнэмлэх, паспорт, унгар үнэмлэх, тээврийн хэрэгслийн гэрчилгээ, замын хөдөлгөөний эрхийн бичиг, хувираа аж ахуй эрхлэгчийн үнэмлэх, ёс суртахууны лавлагааг[70] гаргцхүү эл байгууллага гаргах эрхтэй бөгөөд эдгээртэй холбоотой бүх мэдээллээр төрийн захиргааны байгууллага, засаг даргын тамгын газар, аж ахуйн нэгж болон иргэдэд хүсэлтийн дагуу үйлчилгээ үзүүлдэг төв байгууллага юм.

Цахим иргэний бүртгэлийн тогтолцооны эхний үе шат нь иргэний бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сан үүсгэж уг санг зөвхөн хуулиар олгосон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, иргэний бүртгэлийн албан хаагчдад ашиглах эрх олгосон байна. Тус мэдээллийн санд байршуулсан мэдээллийн үнэн зөв, гарцаагүй байдал нь хуулиар баталгаажсан тул эдгээр баримт бичгийг улсын хэмжээнд аль байгууллага ямар ч тохиолдолд ямар нэг байгууллагаар, нотариатаар баталгаажуулах шаардлага тавих үндэслэлгүй болсон байна. Ингэснээр иргэд, байгууллагуудын хувьд хүндрэл, чирэгдэл, ачаалал эрс багасах давуу талтай.

Монгол Улсын Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 5.3-т заасан 14 төрлийн бүртгэлийн 5.3.1., 5.3.2., 5.3.8.-д заасан бүртгэлээс гадна хамтран амьдрагчийн бүртгэл гэсэн үндсэн 4 төрлийн бүртгэлийг нэгтгэн, зөвхөн тухайн иргэнд хамааралтай цахим гэрчилгээтэй болсон тухай өмнө дурдсан. Цахим гэрчилгээнд дараах мэдээллүүдийг бүртгэнэ. Үүнд:

1. Унгар Улсын цахим гэрчилгээ нь манай Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 5.3.1., 5.3.2., 5.3.3., 5.3.4., 5.3.6., 5.3.8. дугаар заалтуудыг нэгтгэн нэг бүртгэл болгосон[71]. Дэлгэрүүлбэл:

---

[69] Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв газрын цахим хуудас http://www.nyilvantarto.hu/ / үзсэн огноо: 2014 оны 8 дугаар сар 19/.

[70] Манай цагдаагийн газрын тодорхойлолттой адил агуулгатай байна.

[71] 2010. évi I. törvényaz anyakönyvi eljárásról/ 2010 оны 1 дүгээр хууль бүртгэлийн тухай хуулийн 69/

- Төрсний цахим бүртгэлд эцэг, эх, төрсөн газар, огноо, ихэрлэсэн эсэх, үрчилсэн байдал, үрчилж авсан эцэг, эх, өөрийн овог, нэр, хэрэв эцэг эхийн аль нэг нь эсхүл хоёулаа "зохиомол[72]" бол энэ тухай, мэдээлэл оруулсан албан хаагчийн нэр, түүний таних дугаар, мэдээлэл оруулсан огноо, гэрчилгээний төрөл, түүний дугаар;

- Гэрлэлтийн цахим бүртгэлд[73] гэр бүл батлуулсан газар, огноо, гэр бүлийн гишүүдийн талаарх үндсэн[74] мэдээллээс гадна гэр бүл батлуулсны дараа нэр өөрчлөх эсэх, гэрч, орчуулагчийн талаарх мэдээлэл, гэр бүлийн гишүүдийн дундаас төрсөн хүүхдийн овог, гэр бүл цуцалсны дараа овог нэр өөрчлөгдөх эсэх, аль нэг гишүүний иргэншилд өөрчлөлт орох эсэх, гэр бүл цуцалсан, сэргээсэн тухай, мэдээлэл оруулсан албан хаагчийн нэр, түүний таних дугаар, мэдээлэл оруулсан огноо, гэрчилгээний төрөл, түүний дугаар;

- Хамтран амьдрагчийн цахим бүртгэлд[75] хамтран амьдрагчдын талаарх үндсэн мэдээллээс гадна гэрч, орчуулагчийн овог, нэр, хууль ёсны хамтарсан амьдрал эхлэх огноо, хамтарсан амьдрал дуусах, дуусгавар болгох, цуцлах, хүчингүй болгох тухай тэмдэглэл, хамтран амьдрагчдын иргэншилд орсон өөрчлөлт, хамтарсан амьдрал эхлэх болон дуусах огноонд орсон өөрчлөлт зэрэг мэдээллийг,

- Нас барсны цахим бүртгэлд[76] нас барсан газар, огноо, нас барсныг тогтоосон шүүхийн болон холбогдох байгууллагын шийдвэр, эдгээрт орсон өөрчлөлт зэрэг мэдээллийн оруулдаг бол үл танигдах цогцсын хувьд эзнийг нь тодорхойлох хүртэл шүүх, цагдаа болон бусад холбогдох байгууллагуудаас ирүүлсэн мэдээллийг нарийвчлан тус тус бүртгэдэг байна.

2. Цахим иргэний бүртгэлийн тогтолцооны нэг хэсэг болох эцэг тогтоосны бүртгэл[77] нь бага насны хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалахаас гадна эцэг, эхийн эрх, үүрэгт шууд нөлөөлдөг тул энэхүү нөхцөл байдлыг бүртгэхийн тулд маш олон мэдээллийг бүрэн эхээр нь бүртгэлийн санд оруулдаг байна. Тухайлбал гэр бүл цуцалсан тохиолдолд шүүхийн шийдвэр, хүчин төгөлдөр болсон хугацаа, жирэмснийг тодорхойлсон эмнэлгийн бичиг, ургын олдсон хугацаа, төрөх хугацааг тодорхойлсон баримт, бага насны хүүхдийн тухайд овог, нэр, төрсөн газар, огноо, иргэний бүртгэлийн дугаар, хэрэв хүүхэд 14 нас хүрсэн бол түүний зөвшөөрөл зэрэг мэдээллийг оруулдаг байна. Мөн эхээс нь гаргасан хүсэлтийн дагуу эцэг тогтоох шүүх хурал явагдаж байгаа тохиолдолд үүнтэй холбогдох бүхий л мэдээллийг бүртгэлийн санд оруулдаг байна.

3. Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төвийн хөтөлж буй иргэний байнгын оршин суугаа газрын цахим бүртгэл нь түүний шилжилт хөдөлгөөний бүртгэлээ өөртөө агуулсан байдаг. Үүнээс гадна иргэний үнэмлэх, гадаад паспорт олголт, түүний бүртгэл болон гадаадын харьяатын нэгдсэн бүртгэл, "Унгар үнэмлэх" эзэмшигч ба түүний "төрөл садан үнэмлэх" эзэмшигчдийн бүртгэлийг цахимаар

А§.

[72] Зохиомол гэдэгт эцэг, эх нь тодорхойгүй, тодорхойлох боломжгүй хүүхдэд хүүхэд хамгаалах байгууллага, улсын бүртгэлийн байгууллага эсхүл эмнэлгийн байгууллагын олгосон овог, нэрийг ойлгоно.

[73] 2010. évi I. törvényaz anyakönyvi eljárásról/ 2010 оны 1 дүгээр хууль бүртгэлийн тухай хуулийн 69/D §.

[74] иргэний болон төрсний бүртгэлд байгаа мэдээлэл.

[75] 2010. évi I. törvényaz anyakönyvi eljárásról/ 2010 оны 1 дүгээр хууль бүртгэлийн тухай хуулийн 69/E §

[76] 2010. évi I. törvényaz anyakönyvi eljárásról/ 2010 оны 1 дүгээр хууль бүртгэлийн тухай хуулийн 69/F §

[77] 2010. évi I. törvényaz anyakönyvi eljárásról/ 2010 оны 1 дүгээр хууль бүртгэлийн тухай хуулийн 70 §

хөтөлдөг байна.

Дээр дурдсан бүртгэлийг бүртгэх, хөтлөхөд шаардлагатай мэдээллийг одоогоор зөвхөн цахимаар дамжуулах боломжгүй бөгөөд эхний удаад зөвхөн өөрийн биеэр болон хүндэтгэн үзэх шалтгаантай тохиолдолд итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан бүртгүүлэх шаардлага тавьдаг. Гэхдээ Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв нь шаардлагатай зарим баримт бичгийг өөрийн хариуцан ажиллуулж буй бүртгэлийг нэгдсэн системд байршуулсан мэдээлэл, төрийн захиргаа, төрийн үйлчилгээний байгууллагаас шууд авах эрхтэй. Иймд иргэдээс зөвхөн нэн шаардлагатай тохиолдолд биечлэн ирэх, эмнэлгийн тодорхойлолт, шүүхийн шийдвэр зэрэг баримт бичгийг эх хувиар нь үзүүлэхийг хүсдэг бол бусад тохиолдолд шуудан, харилцаа холбооны хэрэгслээр дамжуулах бүрэн боломжтой.

Иргэдийн мэдээлэлтэй холбоотой ТЗЦНҮТөвөөс үзүүлэх үйлчилгээний төрлөөс:

Төрийн захиргаа, цахим нийтийн үйлчилгээний төв улсын хэмжээний бүртгэлийн байгууллагын хувьд иргэний бүртгэлийн мэдээлэлтэй холбоотой олон төрлийн үйлчилгээ үзүүлдгээс хоёрыг онцолж байна. Үүнд:

Мэдээлэл хориглох

Иргэний бүртгэл, оршин суугаа газрын бүртгэлд хамрагдах үүрэгтэй иргэн бүр өөртэй нь холбоотой хадгалагдаж буй мэдээллийг бусдад буюу гуравдагч этгээдэд олгохоос татгалзах эрхтэй. Эрх зүйн чадамжгүй болон хязгаарлагдмал эрх зүйн чадамжтай иргэн энэхүү эрхээ төлөөлөгчөөрөө дамжуулан эдэлнэ.

Иргэн хориг тавих хүсэлтээ өөрийн биеэр, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр, шуудангаар, хэрэв “харилцагчийн хаалга”-аар харилцах тусгай эрхээ нээлгэсэн тохиолдолд цахимаар илгээснээр ТЗЦНҮТөв тэдгээр мэдээллийг гуравдагч этгээдэд олгохыг хориглодог.

Мэдээлэл олгох

Иргэний бүртгэл болон байнгын оршин суугаа газрын талаарх мэдээллийг

- Хүсэлтийн дагуу иргэнд өөрт нь эсхүл итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчид нь олгохыг “*дан мэдээлэл”;*
- Мэдээлэл хүсэгчийн тодорхойлсон шалгуурын дагуу эсхүл хууль тогтоомжид заасны дагуу ангилсан иргэдийн талаарх мэдээллийг “*бүлэг мэдээлэл”* гэх ба түүний тодорхой хэсгийг тогтмол болон шаардлагын дагуу хуулиар олгогдсон эрх бүхий байгууллагад олгох боломжтой.

Бүлэг мэдээллийг

- олон нийтийн санал асуулга явуулах;
- зах зээлд худалдан авагчтай харилцах жагсаалт бүрдүүлэх;
- шинжлэх ухааны судалгааны ажлын зорилгоор тус тус олгож болно.

Мэдээлэл хүсэх эрх бүхий этгээд:

- хувь хүн;
- хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага мэдээллийг ашиглах зорилго, хуулийн үндэслэлээ бүрэн нотолсон тохиолдолд мэдээлэл хүсэх эрх үүснэ.

Унгар Улсын тухайд иргэний бүртгэлийг бүхэлд нь цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажлын эхний үе шат нь бүртгэлийн програм хангамжийг хөгжүүлэх, техник технологийг бүрдүүлэх, програм хангамжийн үндсэн хэрэглэгчид болох бүртгэлийн байгууллагын албан хаагчдыг сургах, тэдэнд тавих мэргэжлийн болон мэргэшлийн

www.nli.gov.mn

шаардлагыг өндөржүүлэх арга хэмжээ байсан. Үүний үндсэн дээр төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний байгууллагууд өөр хоорондоо мэдээллээ бүрэн солилцох боломжтой эсхүл нэгдсэн мэдээллийн санг ашиглан хэрэгцээт мэдээллээ авахад чиглэгдсэн байна. Дараагийн үе шат нь иргэдрүү чиглэсэн, тэдний мэдлэгийг дээшлүүлэх, иргэн бүрийг “хэрэглэгчийн хаалга”-аар нэвтрэх эрхтэй болгоход чиглэгдэж байна.

Иргэний бүртгэлийг дан гарц цахим хэлбэрээр бүртгэхгүй байгаа нь нэгдүгээрт иргэдийн мэдлэг, цахим орчинд мэдээллээ аюулгүй байдалд хадгалах чадвар, цахим гарын үсэг буюу цахим кодоо ашиглах боломж зэргээс шалтгаалж байна. Иймд баримт бичиг дэх мэдээлэл үнэн зөв эсэх, эх сурвалжийн баталгаат байдал зэргийг одоогоор зөвхөн иргэний өөрийн хүсэлт, гарын үсэг зэргээр баримтжуулж, баталгаажуулж байна.

1.3. КАНАД УЛСЫН БРИТИШ КОЛУМБ

Цахим бүртгэл

Канад Улсын Британ Колумб мужийн бүртгэлийн асуудлыг Чухал статистик мэдээллийн тухай хуулийн (Vital Statistics Act 1996) дагуу Чухал статистик мэдээллийн агентлаг (Vital Statistics Agency) хариуцдаг.[78]

Тус муж ***төрсний бүртгэлийг*** цахим хэлбэрээр гүйцэтгэдэг.[79]

Төрсний бүртгэлийг нэг талаас хүүхэд төрсөн эмнэлэг мэдэгдэл (notice) хийн, нөгөө талаас эцэг эхчүүд хуулийн дагуу мэдүүлэн (report) бүртгүүлэх ёстой байдаг.[80] Эцэг эхчүүд цахим бүртгэлийг агентлагийн цахим бүртгэлийн үйлчилгээ үзүүлдэг тусгай сайтад /https://ebr.vs.gov.bc.ca/ / орж, хүүхэд төрснөөс хойш 30 хоногийн дотор бүртгүүлдэг.[81] Бүртгэлийн асуудал хариуцсан ерөнхий даргын (Register General) баталсан ***хүүхдийн төрсний бүртгэлийн тусгай маягтын*** дагуу төрөх эмнэлэг хүүхэд төрснөөс хойш 48 цагийн дотор хүүхдийн төрснийг бүртгүүлэх үүргийг хүлээдэг.[82] Түүнчлэн хүүхдийн эцэг эх бүртгүүлэх боломжоогүй тохиолдолд хэн хэрхэн бүртгүүлэх талаар тодийгүй хүн болж чадаагүй хүүхдийг (stillbirths) хэрхэн бүртгэх, үр суулгах зэрэг байдлаар төрсөн тохиолдлыг (assisted reproduction) бүртгэх /гэхдээ энэ талаар төрсний гэрчилгээ дээр нэмэлт тэмдэглэл хийдэггүй/, олдвор хүүхдийг бүртгэх зэрэг бүртгэлийн асуудлыг хуульд нарийвчлан зохицуулжээ.[83] Эдгээр дэлгэрэнгүй мэдээллийг эрүүл мэндийн талаарх судалгаа, статистик тоо баримт гаргах зэрэг үйл ажиллагаанд ашигладаг.

Харин хүүхэд ямарваа нэгэн эмнэлэгт, эмчийн хажууд, бүртгэлтэй сувилагчийн хажууд төрөөгүй тохиолдолд тухайн хүүхдийн эцэг эх нь тусгай төрсний бүртгэлийг (special birth registration package) биечлэн хэрэгжүүлэх ёстой байдаг ба энэ асуудлыг хуульд нарийвчлан зааж өгсөн.[84]

Тус мужийн Чухал статистик мэдээллийн агентлаг төрсний цахим бүртгэлийн үйлчилгээг нэвтрүүлэхдээ Канад Улсын орлогын агентлаг (Canada Revenue Agency), мужийн Эрүүл мэндийн даатгалын газар (Health Insurance BC) болон Канад Улсын Үйлчилгээний (Service Canada) байгууллагатай хамтран Канадын хүүхдийн халамж

[78] Vital Statistics Agency homepage, https://www.vs.gov.bc.ca/

[79] Vital Statistics Agency homepage, Births, https://www.vs.gov.bc.ca/births/

[80] Vital Statistics Act 1996, 1(1), 3(1), 15(1).

[81] Vital Statistics Act 1996, 3(1).

[82] Vital Statistics Act 1996, 2(1).

[83] Vital Statistics Act 1996.

[84] Applying for Certificates in British Columbia, Vital Statistics office of British Columbia, 2011. Vital Statistics Act 1996, 1(1), 3(1).

(Canada Child Benefits), Нийгмийн даатгалын дугаар (Social Insurance Number) болон мужийн иргэдэд зориулсан эрүүл мэндийн үйлчилгээний хөтөлбөрийг (Medical Services Plan for BC Residents) нэг зэрэг төрсний цахим бүртгэлтэй хамт өргөдөл гаргаж авах боломжтой болгосон байна.[85] Өөрөөр хэлбэл цахим төрсний бүртгэлийг гүйцэтгэхдээ ***хүүхдийн халамжийн мөнгө***, ***нийгмийн даатгалын дугаар*** болон ***хүүхдийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах хөтөлбөрийг*** олгодог тус тусын чиг үүрэг бүхий гурван байгууллагад нэг дор цахим хэлбэрээр хандан, эдгээр үйлчилгээг авах боломжийг бий болгожээ. Үндсэндээ энэхүү төрсний цахим үйлчилгээ нь зөвхөн бүртгэлийн байгууллагын төдийгүй иргэдийн, нийгмийн халамжийн, эрүүл мэндийн, нийгмийн даатгалын гурван байгууллагын ачааллыг зэрэг бууруулах, хялбаршуулах зорилгыг агуулжээ.

Тогтолцоо, програм хангамж: Цахим хэлбэрээр бүртгүүлэх үйл ажиллагааг хэрхэн баталгаажуулдаг талаар тодорхой мэдээлэл олдсонгүй. Иймд магадгүй хүүхэд төрсөн талаар хүүхэд төрсөн эмнэлэг нэг талаас албан ёсны мэдэгдэл хийдэг мөн эцэг эхчүүд нь эмнэлгийн өгсөн мэдээлэлтэй адил мэдээлэл өгөн бүртгүүлдэг нь баталгаажуулалтын хэлбэр болдог гэж үзэж болох магадлалтай хэдий ч албан ёсны цахим сайт, гарын авлага, холбогдох хуульд баталгаажуулалтын талаар огт дурдаагүй байна.

Цахим бус бүртгэл

Төрсний бүртгэлээс бусад гэрлэлтийн, нас барсны, нэр сольсны, олсон хүүхдийн, хүүхэд үрчилсний зэрэг бүртгэл нь Нэрний тухай хууль (Name Act), Хүүхэд үрчилж авах тухай хууль (Adoption Act) зэрэг тусгай хуулийн дагуу цахим бус байдлаар гүйцэтгэгддэг. Эдгээр бүртгэлийг хэдий цахим бус байдлаар бүртгэж байгаа ч гэсэн хэрхэн хөнгөвчилдөг талаар дор авч үзье.

Цахим бус бүртгэлийг хөнгөвчлөх аргууд

Тус муж хэдий төрсний бүртгэлийг гагцхүү цахим хэлбэрээр бүртгэж байгаа ч бусад төрлийн бүртгэлийг иргэд бус холбогдох байгууллага нь бүртгэх тогтолцоотой. Жишээ нь: гэрлэлтийн бүртгэлийг гэрлэлтийн бүртгэлийн газар мөн нас барсны бүртгэлийг буяны үйл ажиллагаа /оршуулгын/ эрхэлдэг тусгай зөвшөөрөл бүхий байгууллага нь Чухал статистик мэдээллийн агентлагт бүртгэлжүүлдэг.[86]

Бусад төрлийн бүртгэлийн талаар албан ёсны цахим сайт дээр дэлгэрэнгүй тайлбарладаг ба бүхий л төрлийн маягт, заавар зэрэг сайтад байдаг. Жишээлбэл: нэр солих бүртгэлийн талаарх бүхий л мэдээлэл болон нэрээ солих хүсэлт гаргах өргөдлийн маягт цахим сайтад байрлах ба маягтыг сайтаас татаж бөглөөд биечлэн очиж бүртгүүлдэг.[87]

Үндсэндээ тус муж нь төрсний, гэрлэлтийн, нас барсны бүртгэлийг иргэд болон ерөнхий бүртгэлийн газарт хялбар байх байдлаар шийдвэрлэсэн. Өөрөөр хэлбэл хамгийн их ачаалал өгөх бүртгэлийн төрөл болох төрсний, гэрлэлтийн, нас барсны бүртгэлийг иргэд болон ерөнхий бүртгэлийн газарт бус бусад байгууллагуудад хариуцуулжээ. Харин бусад төрлийн харьцангуй цөөн тохиолдох нарийвчилсан бүртгэлийн төрлийг бүртгэлийн газар болон иргэд шууд хариуцаж байхаар ачааллыг тэнцвэржүүлэх замаар зохицуулсан байна.

[85] Vital Statistics Agency, Birth Registration Services. http://www.vs.gov.bc.ca/births/birth_registration_services.html

[86] Vital Statistics Act 1996. Vital Statistics Agency homepage, https://www.vs.gov.bc.ca/

[87] Vital Statistics Agency, How To Apply For A Legal Change Of Name, https://www.vs.gov.bc.ca/name/howto.html

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

1.4. ШВЕДИЙН ВАНТ УЛС

Цахим бүртгэл

Тус улсад цахим бүртгэлийг ашиглах шаардлагагүй байдаг. Харин аливаа үйл явдлыг бүртгэлжүүлэх үүргийг тухайн үйл явдлыг хариуцан үйл ажиллагаа явуулдаг газарт хариуцуулан иргэдийг болон бүртгэлийн байгууллагыг хүндрүүлэхгүй байдлаар, төвлөрлийг сааруулах зарчмын дагуу бүртгэлийн тогтолцоог бий болгожээ. Иймд бүртгэлийг иргэдэд болон бүртгэлийн газарт хөнгөн байхаар зохицуулалттай тус улсын тогтолцоог дор авч үзье. Тус улсын холбогдох хууль англи хэл дээр олдохгүй байсан учраас бүртгэлийн асуудлыг хариуцдаг албан ёсны байгууллагын гарын авлагыг ашиглан тогтолцоог товчхон бичсэн болно.[88]

Цахим бус бүртгэлийг хөнгөвчлөх аргууд

Тус улсын нийгмийн халамжийн бодлоготой холбоотойгоор бүртгэлийн асуудлыг Үндэсний татварын газар нь хариуцдаг буюу Үндэсний татварын газар дээр бүртгэлийн төвлөрсөн мэдээллийн сан нь байдаг. Харин бүхий л татварын салбар байгууллагууд нь төвлөрсөн бус байдлаар бүртгэлийг хөтлөх ба эдгээр салбарууд төв санг ашиглах боломжтой байдаг.

Бүртгэлийн хүрээнд иргэн бүр нь иргэнийг танин тогтоох онцгой хувийн бүртгэлийн дугаартай (personal identity number) байдаг мөн иргэдийн оршин суух хаяг нь бүртгэлийн үйл ажиллагааг буюу тус улсын бүртгэлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд туйлын шаардлагатай байдаг.

Дийлэнх бүртгэлийн төрлийг иргэдийн оролцоогүйгээр бүртгэх тогтолцоог тус улс хэрэгжүүлдэг. Жишээ нь: тус улсад хүүхэд ихэнх тохиолдолд эмнэлэгт төрдөг ба ***хүүхдийн төрснийг бүртгүүлэхэд*** шаардлагатай мэдээллийг тухайн хүүхэд төрсөн эмнэлэг хариуцан бүрдүүлж, татварын газарт хүүхдийн төрснийг бүртгэлжүүлдэг. Хүүхэд эмнэлэгт бус эмч, сувилагчийн дэргэд төрсөн тохиолдолд хүүхэд төрөхөд байсан эмч, сувилагч харин эмч, сувилагч байгаагүй тохиолдолд эцэг эх нь нэг сарын дотор хүүхдийг татварын газарт бүртгүүлэх үүргийг хүлээдэг. Энэ нь ч маш цөөхөн тохиолддог.

Эмнэлгийн газар татварын газарт хүүхдийг бүртгүүлсний дараа, татварын газар эцэг эхийн хаяг дээр хүүхдийн онцгой бүртгэлийн дугаар болон хүүхдийн нэрийг бүртгүүлэх маягт шуудангаар илгээдэг. Энэхүү нэр өгөх маягтыг эцэг эхчүүд нь гурван сарын дотор бөглөж татварын албанд өгөх шаардлагатай байдаг. Хуульд заасан хугацаанд хүүхдийн нэрийг татварын газар мэдэгдээгүй эцэг эхэд шуудангаар шаардлага ирдэг ба шаардлагыг биелүүлээгүй эцэг эхийг торгодог байна. Хүүхдийн бүртгэлийг ээжийн оршин суух бүртгэлтэй газар бүртгэдэг ба ээж нь бүртгэгдээгүй тохиолдолд хүүхэд төрөхөд харьяалж буй газрын дагуу бүртгэдэг.

Хүүхэд асрах чөлөөг ээж, аав хоёул цалинтай авч болдогтой холбоотойгоор аав, ээж болсны бүртгэлийг мөн хөтөлдөг. Хүүхдийн төрсний бүртгэлийн дагуу хүүхдийн ээжийг шууд бүртгэж, харин ээж нь гэрлэсэн тохиолдолд нөхрийг нь хүүхдийн аав гэж автоматаар бүртгэдэг. Харин ээж болсон эмэгтэй гэрлээгүй тохиолдолд ээжийн зөвшөөрлийг харгалзан эцэг болох этгээдийг Нийгмийн халамжийн газартай хамтран бүртгэх шаардлагатай байдаг. Үүний дараагаар эцэг болсон талаарх бүртгэлийг Нийгмийн халамжийн газар нь татварын газарт албан ёсоор мэдэгддэг. Түүнчлэн эцэг болох талаар болон эцэг нь биш болох талаар шүүхийн шийдвэрийн дагуу тогтоож болдог ба энэ тохиолдолд шүүх нь татварын газарт аав болох болон биш болох талаар мэдэгдэн бүртгүүлдэг.

[88] Population Registration in Sweden, National Tax Board, 2000.

Гэрлэлтийн бүртгэлийг гэрлэлтийн газар харин гэр бүл салалтыг тухайн шийдвэрийг гаргасан шүүх нь татварын газарт бүртгүүлдэг. Хосууд гэрлэхэд өмнө нь гэрлэж байгаагүй мөн ойрын хамаатан байх ёсгүй байдаг ба өмнө нь гэрлэж байгаагүй талаар гэрлэх гэж буй хосууд татварын газарт өргөдөл гарган авдаг.

Хүүхэд өргөж авах талаарх бүртгэлийг шүүх шийдвэрлэн татварын газар мэдэгддэг ба энэ тохиолдолд ч хүүхдийн жинхэнэ эцэг эхийн талаарх мэдээлэл үндсэн бүртгэлд хадгалагдаж үлддэг.

Нэр солих бүртгэлийг тусгай агентлаг болох Патент болон бүртгэлийн Оффис бүртгэдэг (Patent and Registration Office) ба энэ байгууллага нь нэр сольсон талаарх мэдээллийг татварын газар бүртгэлжүүлдэг.

Иргэншлийн бүртгэлийг (гадаадын иргэн шведийн иргэн болох) Шведийн иргэний харьяатын газар хийж татварын газар бүртгэлжүүлдэг.

Нас барсан талаарх бүртгэлийг эмнэлэг эсхүл эмч нь хариуцан татварын газарт бүртгүүлдэг. Харин оршуулгын үйл ажиллагааг зохион байгуулсан газар нь хаана, яг хэзээ оршуулсан/чандарласан талаар татварын газар мэдэгддэг. Оршуулгын ажлыг хариуцах эзэнгүй тохиолдолд тухайн харьяа дүүрэг, орон нутаг нь хариуцан гүйцэтгэх зохицуулалттай.

Тус улсад зөвхөн хаяг сольсон талаарх бүртгэлийг иргэд нь биечлэн татварын газар мэдэгдэн бүртгүүлэх үүргийг хүлээдэг. Зөвхөн татварын газар бус иргэд нь маш олон салбартай шуудангийн газар болон нийгмийн даатгалын газарт ***хаяг солих талаар*** мэдэгдэн бүртгүүлэх ч боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл иргэдэд хамгийн ойр байрлах эдгээр төрийн байгууллагуудыг татварын газар болон иргэдийг хялбараар холбоход ашигладаг.

Нийгмийн халамжийн газар, сургууль, их сургууль, цэцэрлэг, цагдаа, дүүрэг, орон нутаг зэрэг бүхий л иргэдэд үйлчилдэг төрийн байгууллагууд энэхүү нэгдсэн бүртгэлийг өөрсдийн үйл ажиллагаанд шаардлагатай хэмжээнд ашиглах боломжтой байдаг. Үүний зэрэгцээ бусад хувийн байгууллагатай гэрээ хийн тодорхой мэдээллийг хуулийн дагуу ашиглах зорилгоор нэгдсэн бүртгэлээс гаргаж өгөх боломжтой байдаг. Иймд иргэдэд нэг газраас нөгөө газар аливаа бичиг баримт, тодорхойлолт, лавлагаа барьж гүйх шаардлагагүй байхаар зохицуулсан байна.

Үндсэндээ тус улсад хаяг өөрчлөгдсөн талаарх бүртгэлээс бусад бүртгэлийг иргэн бүртгэлжүүлэх шаардлагагүй байдаг.

Иймд тус бүртгэлийн тогтолцооны ажиллах зарчим бол төвлөрлийг сааруулах мөн төрийн байгууллагууд хамтарсан байдлаар бүртгэлийг гүйцэтгэх юм.

5.5 Товч дүгнэлт

Судалгааны хүрээнд Австралийн Шинэ Өмнөд Уэльс, Канадын Британш Колумб, Унгар, Швед улсуудын цахим бүртгэл болон цахим бус ч иргэдэд хялбар, шуурхай байдлаар бүртгэлийг хэрхэн хийж байгаа талаар судалсан юм. Нийтлэг байдлаар, төрөлт, нас баралт, гэрлэлт, хамтран амьдрагч, нэр солилт зэргийг цахимаар бүртгэж байх бөгөөд цахим бүртгэлийн тогтолцоонд шилжсэнтэй холбогдож, эдгээр бүртгэлд гэрчилгээ олгохгүй бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд бүртгэлийн хуудас олгож байна. Эдгээр цахим бүртгэл төвлөрсөн нэг санд хадгалагдах, мөн төрийн нэг байгууллага(ихэвчлэн бүртгэл хариуцдаг чиг үүрэг байгууллага) хариуцан ажиллаж байна. Иргэдэд харагдах байдлын хувьд нэг цахим хуудас байх бөгөөд түүнд хэрхэн, яаж бүртгүүлэх талаар дэлгэрэнгүй, тодорхой заавар байна.

Цахимаар бүртгэхгүй тохиолдолд бүртгэлийг иргэн биш харьяалах төрийн байгууллагууд бүртгэлийн ажиллагааг хариуцаж байна. Тухайлбал, Шведэд шинээр

төрсний бүртгэлийг төрөх эмнэлэг хийж, бүртгэлийн байгууллагад шилжүүлэх бөгөөд тодорхой хугацааны дараа тухайн эцэг, эхэд бөглөх шаардлагатай хуудас шуудангаар очдог. Тус хуудаст хүүхдийн нэр болон бусад мэдээллийг бичин буцаан илгээснээр бүртгэгддэг гэх мэт.

ЗУРГАА. ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙН ЦАХИМ САНГИЙН АШИГЛАЛТ

Дэлхийн хөгжингүй улс орнууд өөрийн засгийн газрын үйл ажиллагааг оновчтой болгох, төрийн байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог нягтруулах, иргэдэд төрийн зүгээс үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог нэвтрүүлэн ажилладаг байна. Тогтолцоог бүрдүүлэхдээ мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн ололтыг ашиглах нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж энэ чиглэлээр төрөл бүрийн бодлого, хөтөлбөр, төслүүдийг хэрэгжүүлж байна. Заримаас дурдахад, Чили улс 1982 оноос, Нидерланд улс 1994 оноос, Финлянд улс 1971 оноос, Австри улс 2001 оноос “Digitales Osterreich”, БНСУ 1997 оноос “E-Government”, “U-Korea”, ХБНГУ 2003 оноос “Deutschland-Online” хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж иржээ. Эдгээр улсуудаас иргэний бүртгэлийн цахим системийг ашиглан төрийн үйлчилгээг түргэн шуурхай, үр бүтээлтэй хүргэж буй дараах улсуудыг сонгож судаллаа.

1.1. ЧИЛИ УЛС

Латин Америкийн улсууд 1980-аад оноос иргэний бүртгэлийн системээ сайжруулж иргэний бүртгэлийн цахим санг нэвтрүүлж, ашиглах оролдлогыг амжилттай хийж байна. Тэдгээр улсуудын төлөөлөл болгон Чилийн Бүгд Найрамдах Улсын /цаашид Чили гэх/ иргэний бүртгэлийн системийг сонголоо. Чилийн иргэний бүртгэлийн тогтолцоо 1884 онд Иргэний бүртгэлийн тухай хууль батлагдан гарснаар иргэдийн төрөлт, гэрлэлт, нас баралт зэргийг бүртгэх зорилгын хүрээнд үүсжээ. Анх 1884 оны 7 сарын 17-ны өдөр Иргэний бүртгэлийн тухай хууль батлагдан гарсан нь эдийн засаг, улс төр, нийгэм соёлын салбарт чухал ач холбогдолтой болжээ. Иргэний бүртгэлийн тогтолцоо нь 1940-өөд оноос Чилийн цагдаагийн байгууллагын эрх хэмжээнд харьяалагдаж байгаад улмаар 1980-аад оноос цахим системд холбогдох ажиллагаа явагдаж 1990-ээд оноос цахим хэлбэрт шилжүүлж ашиглаж эхэлжээ. Өнөөгийн байдлаар Чили улс нь иргэний бүртгэлийн системээ цахим хэлбэрт шилжүүлэн тодорхой амжилтад хүрчээ.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийн төрлүүд: Чили улсын хувьд иргэний бүртгэлийн цахим санг ашиглах, мэдээллээр хангах үүргийг хүлээсэн “Иргэний бүртгэлийн байгууллага”[89] /цаашид Бүртгэлийн байгууллага гэх/ байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Тус байгууллага Хууль зүйн яамны харьяанд иргэний бүх төрлийн мэдээллийг бүртгэх, хяналт тавих зорилгоор байгуулагджээ. Тус бүртгэлийн байгууллага хөгжлийн эхэн үедээ иргэдийн төрөлт, гэрлэлт, нас баралт зэрэг үндсэн мэдээллүүдийг бүртгэх, хяналт тавих чиг үүргийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байсан ба өнөөгийн байдлаар таван үндсэн чиг үүрэг, 23 туслах чиг үүргийг харьяалан гүйцэтгэж байна. Үүнд:

1. Иргэний мэдээлэл
2. Хувь хүний таних ажиллагаа
3. Тээврийн хэрэгслийн бүртгэл
4. Гэмт хэргийн бүртгэл
5. Бусад бүртгэл зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.

Чилийн иргэний бүртгэлийн байгууллагын иргэний цахим сан хоёр үндсэн

[89] *SRCeI (Servicio de Registro Civil e Identificaciyn) Чили улсын иргэний бүртгэлийн байгууллагын албан ёсны цахим сайт.*

хэсгээс бүрддэг байна.

Иргэний бүртгэлийг бүртгэх сан: Чили улсын иргэний бүртгэлийн цахим санд дараах төрлийн мэдээллийг бүртгэдэг байна. Үүнд:

- Иргэдийн оршин суугаа газрын хаяг
- Төрөлт
- Нас баралт
- Гэрлэлтийн байдлын бүртгэлийн дугаар
- Татвар төлөлтийн мэдээлэл
- Тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийн мэдээлэл
- Гэмт хэргийн тухай бүртгэл зэргийг хадгалдаг байна.

Иргэний бүртгэлийн мэдээллийн таних ажиллагааны санд:

- Иргэдийн зураг
- Хурууны хээ
- ДНК
- Цахим гарын үсэг зэргийн бүртгэлийг хадгалдаг байна.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийг ашиглах хүрээ, хязгаарлах нөхцөлүүд

Чили улсын хууль тогтоомжийн дагуу Иргэний бүртгэлийн байгууллага иргэний бүртгэлийн цахим сангийн бүртгэл ба хамгаалалтыг хариуцан ажилладаг байна. Иргэний бүртгэлийн цахим сангийн мэдээллийг бусад төрийн эрх бүхий байгууллагууд ашиглах шаардлагатай тохиолдолд цахим мэдээллийг ашиглах тухай гэрээ байгуулсны үндсэн дээр ашигладаг байна. Гэрээний дагуу эрх олгогдсон этгээд иргэний бүртгэлийн цахим сангийн мэдээллийг ашиглах эрхтэй боловч ямар нэгэн өөрчлөлт, нэмэлт мэдээллийг оруулах эрхгүй байна. Энэ нь бүртгэлийн байгууллагын мэдээллийн аюулгүй байдал хувь хүний халдашгүй байдалтай холбоотой. Гэсэн хэдий боловч төрийн эрх бүхий байгууллагууд өөрийн чиг үүргийн хүрээнд өөрт шаардлагатай цахим санг бий болгох боломжтой. Жишээлбэл Мөрдөн байцаах алба, Чилийн цагдаагийн агентлаг зэрэг байгууллагууд нь өөрийн эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хувь хүний мэдээлэл дээр үндэслэн эрүүгийн холбогдолтой бүртгэлийг бий болгон ажилладаг байна. Эрүүгийн хэргийн бүртгэлийн хувьд Чилийн үндэсний шүүх иргэний шүүн таслах ажиллагааны холбоотой мэдээллийг Иргэний бүртгэлийн байгууллагад мэдэгдэж цахим санд оруулдаг байна.

Тус улсад хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдлыг Мэдээллийн Аюулгүй Байдлын тухай хуулиар[90] зохицуулдаг байна. Энэхүү хуулиар хувь хүний талаарх худалдаа, санхүү, банк, гэмт хэргийн бүртгэл зэрэг бүх төрлийн мэдээллүүдийг хамгаалдаг байна. Тус хуульд заагдсанаар хувь хүний нууцыг хууль бусаар устгах, ашиглах бололцоогүй болгох, хөндлөнгөөс оролцох, хууль бусаар ашиглах, мэдээллийг өөрчлөх зэргийг хориглосон байна. Мөн түүнчлэн тус хуулиар иргэний бүртгэлийн мэдээллийн санд хадгалагдаж буй хувь хүнийн нууц агуулсан мэдээллийг гэмт хэргийн үйлдэхийн тулд эсвэл нийтэд задруулах замаар задруулахыг хоригложээ.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд хадгалагдаж буй иргэдийн мэдээллийг ашиглахын тулд мэдээлэл авахыг хүсэгч этгээд тухайн мэдээллийг ашиглах зорилго, мөн гуравдагч этгээдэд задруулж болох эсэх талаараа мэдэгдэх үүрэгтэй

[90] *Martha L. Arias, Immigration and Internet Law Attorney, Miami; IBLS Director INTERNET LAW - Protection of Personal Data in Chile.*

байна.

Олон нийтийн буюу иргэдийн нэр, ажил мэргэжлийн болон ажил эрхлэлтийн байдал, ямар нэгэн бүлгийн гишүүнчлэл, оршин суугаа газрын хаяг, төрсөн он сар өдөр зэргийг бизнесийн буюу маркетингийн зорилгоор ашиглах зорилго агуулсан бол мэдээлэл олгохоос татгалздаг байна. Үүний зэрэгцээ хувийн компаниудын бизнесийн үйлчилгээ, статистикийн мэдээ мэдээлэл, ба үнэ тогтоох зорилгоор цахим санд буй иргэдийн мэдээллийг задруулахыг хориглосон байна. Цахим санд буй иргэдийн мэдээллийг гуравдагч этгээдийн хүсэлтээр хэд хэдэн нөхцөлийг харгалзан үзэж олгоно.

a) Хүсэлт гаргагч этгээдийн бичиг баримт
b) Хүсэлт гаргаж буй шалтгаан ба зорилго
c) Ямар төрлийн мэдээлэл авахыг хүсэж буй зэрэг юм.

Хувь хүний мэдээллийг хуульд заагдсан хадгалах хугацаа дууссан эсвэл шаардлагагүй болсон үед устгах ба Иргэний бүртгэлийн байгууллагын цахим сангийн ажилтнууд хуульд заасны дагуу мэдээллийг устгаж буй үед олж мэдсэн хувь хүний талаарх нууцыг хадгалах үүрэг хүлээдэг байна.

Тус хуулийн 16 дугаар зүйлд заагдсанаар аливаа төрийн байгууллага ба компанид хадгалагдаж буй хувийн мэдээллийг иргэн мөрдөн шалгах процессод хамааралгүй, аливаа хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй ба үндэсний аюулгүй байдалд харшлахаас бусад тохиолдолд өөрийн мэдээллийг өөрчлөх, хүчингүй болгуулах, устгуулах эрхтэй байна. Хэрвээ эрх бүхий байгууллага иргэний гаргасан хүсэлтийг биелүүлэхээс татгалзвал иргэн өөрийн оршин суугаа газрын иргэний шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байна.

Иргэдийн худалдаа, санхүү, банк ба зээлтэй холбогдолтой мэдээллүүдийг зөвхөн дараах тохиолдлуудад задруулах боломжтой. Үүнд: өрийн бичиг ба шилжих вексель, эх үүсвэр хангалтгүй эсвэл хаагдсан дансаар хийгдсэн чек ба эрх бүхий байгууллагын шаардлагаар зэрэг юм.

Гэмт хэргийн холбогдолтой эсвэл сахилгын ба захиргааны зөрчлийн талаарх мэдээллүүдийг шүүхийн таслах шийтгэх тогтоол гарсны дараагаас шүүхээс задруулах шаардлагатай гэж үзсэнээс бусад тохиолдолд задруулахыг хориглосон байна.

1.2. НИДЕРЛАНД УЛС

Нидерланд улсад 1500 оны үед анх сүм хийдүүд хүмүүсийг адислах, гэрлэх, оршуулах зэрэг үйлийг бүртгэж байжээ.[91] Улмаар Францын эзэн хаан Наполеон иргэний бүртгэлийн системийг нэвтрүүлж хүн амын төрөлт, гэрлэлт, нас баралт зэргийг албан ёсоор бүртгэж байжээ.

Тус улсын иргэд өөрсдийн иргэний бүртгэлтэй холбоотой мэдээллүүдийг / гэрлэлт, төрөлт, нас баралт/ тухайн үйл явдал болсноос 3 хоногийн дотор засгийн газрын эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэх үүргийг хүлээдэг байна.[92]

Иргэний бүртгэлийн байгууллага нь Дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллага бөгөөд тус яамны харьяа Хувийн мэдээллийн агентлаг[93] шууд удирдлагаар ханган ажилладаг байна.

Нидерланд улсын иргэдийн хувийн мэдээллийг “Мэдээллийн аюулгүй байдлын

[91] *http://genealogy.about.com/library/authors/ucklaassen1b.htm*

[92] *http://www.genealogytoday.com/articles/reader.mv?ID=934*

[93] *agency of Personal Records.*

тухай хууль"[94]-иар зохицуулдаг байна. Тус хуулиар иргэдийн хувийн нууцад хамаарах мэдээллийг төрийн эрх бүхий байгууллагууд ашиглах, хамгаалах талаар зохицуулжээ. Аюулгүй байдлыг хангах үүднээс бүртгэлийн гэрчилгээний нэг хувийг орон нутгийн архивд нөгөө хувийг мужийн архивд хадгалдаг байна. Өнөөгийн байдлаар иргэний бүртгэлийн мэдээллийг мужийн архивд хадгалагдаж байна.

Иргэд өөрсдийн мэдээллийг ашиглахдаа хэд хэдэн төрлийн эрх үүрэгтэй байна. Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн 33 ба 34 дүгээр зүйлд зааснаар иргэн бүр өөрийн хувийн мэдээлэлтэй байх түүнийгээ ашиглах эрхтэй. Мөн тэрхүү мэдээллийг ашиглахаас татгалзах эрхтэй. (35 дугаар зүйл)

Иргэн бүр иргэний бүртгэлийн дугаарыг (BSN) Иргэний бүртгэлийн байгууллагад (BRP) бүртгүүлсний үндсэн дээр эзэмших бөгөөд Нидерландын бүх иргэд төрснөөр энэхүү дугаар олгогддог байна.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийн төрлүүд

Нидерланд улсын иргэний бүртгэлийн байгууллага өөрийн газар нутагт ба гадаадад оршин сууж буй бүх иргэдийнхээ хувийн мэдээллийг бүртгэж өөрийн цахим сандаа хадгалдаг байна. Энэхүү цахим санд дараах мэдээллийг агуулдаг байна.[95] Үүнд:

- Нэр, өөрийн нэр, төрсөн он сар өдөр, төрсөн газар ба төрсөн улс орон;
- Эцэг эхийн мэдээлэл;
- Гэрлэлт бүртгүүлсэн мэдээлэл;
- Хүүхдийн мэдээлэл;
- Яс үндэс ба оршин суух эрхийн чадвар;
- Оршин суугаа газар (хаяг);
- Иргэний бүртгэлийн дугаар (BSN).

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийг ашиглах хүрээ, хязгаарлалт

Нидерланд улсад Иргэний бүртгэлийн байгууллагын цахим санд буй хувийн мэдээллүүд олон нийтэд нээлттэй байдаггүй байна. Засгийн газрын эрх бүхий байгууллагууд өөрийн эрх хэмжээнийхээ хүрээнд иргэдийн хувийн мэдээллийг Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл ба 8 дугаар зүйлд заасны дагуу дараах шаардлагыг хангасны үндсэн дээр хувийн мэдээллийг ашиглах эрхтэй. [96]

- Иргэдийн мэдээллийг ашиглахын тулд үндэслэл бүхий хүсэлт гаргах ба иргэн өөрийн мэдээллийг ашиглуулах зөвшөөрсөн;
- Хүсэлт гаргасан мэдээллээс илүү мэдээлэл авахгүй байх;
- Иргэдийн хувийн мэдээллийг авсан зорилгоос өөр зорилгоор ашиглахгүй;
- Иргэнд ямар төрлийн байгууллага мэдээллийг нь ямар байгууллага ашиглах гэж буйг мэдэгдэх;
- Иргэдийн мэдээллийг ашиглах зохих хугацаанаас нь илүү хугацаагаар ашиглуулахгүй байх;
- Мэдээллийг хамгаалах техникийн ба зохион байгуулалтын арга хэрэгслийг

[94] *The Data Protection Act 2001.*

[95] *The Data Protection Act (DPA): http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum_24-07-2014#Hoofdstuk2*

[96] *The general BSN Act: http://wetten.overheid.nl/BWBR0022428/geldigheidsdatum_24-07-2014*

ашиглах;

- Иргэний мэдээллийг бүртгэж буй талаар нь мэдэгдэх.

Онцгой зэрэглэл бүхий хувийн мэдээллийг ашиглах

Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаар дараах төрлийн мэдээллүүдийг хуульд зааснаас бусад тохиолдол ашиглахыг хориглодог байна.[97]

- Иргэдийн шашин, итгэл үнэмшил
- Арьсны өнгө
- Улс төрийн итгэл үнэмшил
- Эрүүл мэнд
- Бэлгийн амьдрал
- Үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүнчлэл
- Хувь хүний холбогдолтой ял шийтгэгдсэн байдал
- Хувь хүний өмнө үйлдэж байсан гэмт хэрэг ба зөрчлийн талаарх мэдээлэл гэх мэт

1.3. ФИНЛЯНД

Швед, Финляндын иргэний бүртгэлийн систем[98] европ тивийн улс орнуудаас хамгийн олон жилийн түүхтэй юм. Финляндийн иргэний бүртгэлийн систем анх 16 дугаар зууны үед Густав Ваз[99] хааны санаачилгаар татвар цуглуулах, цэрэг татлага, газрын бүртгэлийн хийх зорилгоор үүсчээ. Улмаар 1970-аад оны сүүл үе хүртэл Евангелийн лютерийн сүм[100] ба Үнэн алдартны сүмүүд иргэний бүртгэлтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулж байжээ. Иргэний бүртгэлийн төв нь 1971 онд тусдаа бие даасан байгууллага болж цахим хэлбэрт шилжжээ.

Финляндын иргэний бүртгэл нь хуульд заасны дагуу дараах зорилгоор иргэдийн хувийн мэдээллүүдийг иргэд ба төрийн эрх бүхий байгууллагуудаас цуглуулдаг байна. Сонгуулийн зохион байгуулалт, татвар хураалт, шүүхийн үйл ажиллагаа, захиргааны шийдвэр гаргах ба төлөвлөх процессод дэмжлэг үзүүлэх, статистик мэдээллээр хангах ба судалгааны зориулалт гэх мэт...

Хуульд заагдсан үүргийн дагуу иргэд ба төрийн эрх бүхий байгууллагууд иргэдийн талаарх мэдээллийг иргэний бүртгэлийн байгууллагад шилжүүлдэг байна. Тухайлбал, орон нутгийн сүм хийд, Финляндын цагаачлалын алба, Финляндын элчин сайдын яам ба гадаадын төлөөлөгчдийн газар, эмнэлэг, ба эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх төв, гэрлэлт бүртгэх эрх бүхий байгууллага зэрэг юм.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийн төрлүүд[101]

Финлянд улсын иргэний бүртгэлийн цахим санд хүн амын мэдээллийн тухай хуульд (661/2009) заасны дагуу[102] дараах төрлийн мэдээллийг иргэний бүртгэлийн санд хадгалдаг байна. Иргэний бүртгэлийн цахим санд дараах төрлийн мэдээллүүдийг бүртгэдэг байна. Үүнд:

- Иргэний нэр;
- Хувийн таних дугаар;

97 *http://us.practicallaw.com/2-260-0952*

98 *http://www.vrk.fi/default.aspx?id=42*

99 *King Gustavus Vasa of Sweden.*

100 *Evangelical Lutheran Church.*

101 *http://www.vrk.fi/default.aspx?id=44*

102 *Population Information Act (661/2009).*

- Хаяг;
- Оршин сууж буй газрын захиргаа;
- Иргэний харьяалал;
- Гэр бүлийн харилцаа;
- Төрсөн, нас барсан он сар өдөр зэргийг бүртгэдэг байна.

Иргэний бүртгэлийн цахим санд буй мэдээллийг ашиглах хүрээ, хязгаарлалт[103]

Финлянд улсад иргэдийн дараах төрлийн хувийн мэдээллүүдийг төрийн эрх бүхий байгууллага ба хувийн байгууллагууд ашиглахад тодорхой хязгаарлалт тогтоож өгчээ.

- Иргэд иргэний бүртгэлийн цахим санд буй өөрийн хувийн мэдээллийг зар сурталчилгаа, зах зээлийн судалгаа, сонгуулийн үед сонгогчдыг тандах судалгаа, олон нийтийн генийн судалгаа зэрэг зорилгоор ашиглуулахгүй байх
- Хүн бүр өөрийн холбоо барих дэлгэрэнгүй мэдээллийг хэрэглэгчийн бүртгэл ба үүнтэй төстэй үйлчилгээнд ашиглуулахаас хамгаалуулах
- Иргэдийн нэр ба оршин суугаа хаягийн мэдээллийг зар сурталчилгаа, зах зээлийн ба хэрэглэгчдийг тандах судалгаанд ашиглахыг хориглоно. Гэхдээ шинжлэх ухааны судалгаа гэх мэт судалгаанд ашиглаж задруулах
- Холбоо барих дэлгэрэнгүй мэдээллийг задлахыг хориглох
- Хэрэглэгчийн бүртгэлийн шинэчлэлийг задруулахыг хориглох
- Хэрэглэгчдийн бүртгэлийн дугаарыг компаниудад задруулахыг хориглоно. Гэсэн хэдий ч банк, даатгалын компаниуд зэрэг байгууллагууд хуульд заагдсаны дагуу ашиглах
- Генийн судалгааны зорилгоор мэдээлэл ямар ч төрлийн мэдээллийг авахыг хориглох
- Иргэдийн хувийн мэдээллийг аюулгүй байдлын хангах үүднээс задруулахыг хориглох

Хэрэв иргэн хувийн аюулгүй байдал эсхүл гэр бүлийн гишүүнд аюул тохиолдож болзошгүй гэж үндэслэл бүхий хүсэлтийг бүртгэлийн байгууллагад гаргавал оршин сууж буй газрын захиргаа ба хаягийн бүртгэлийг төрийн эрх бүхий байгууллагад задруулахаас бусад тохиолдолд иргэний мэдээллийн системээс задруулахыг хориглоно.

Тухайн хүсэлтийг орон нутгийн бүртгэлийн байгууллага хэлэлцэхийн тулд бичгээр үйлдсэн ба өөрийн биеэр биечлэн ирэхийг шаарддаг байна. Энэхүү задруулахыг хориглосон мэдээлэл эхний удаад 5 жилийн хугацаатай ба дараагийн удаа 2 жилийн хугацаагаар сунгагдаж болдог байна.

Хэрэв хувийн аюулгүй байдлыг хангах талаарх хүсэлтийг хэлэлцэж, хүсэлтийг хүлээн авсан бол хувь хүний нууцыг төрийн эрх бүхий байгууллага Хүн амын мэдээллийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд заасны дагуу хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээллүүдийг нууцын зэрэглэлд авч үздэг боловч Финлянд улсын статистикийн тоон мэдээлэл, Финляндийн харилцааны холбооны зохицуулах газар зэрэг байгууллагууд өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд ашиглах эрхтэй байна.

1.4. Товч дүгнэлт

Судлан үзсэн дээрх орнуудад нийтлэг байдлаар иргэний бүртгэлийн цахим санд иргэдийн оршин суугаа газрын хаяг, төрөлт, нас баралт, гэрлэлтийн бүртгэл,

[103] *http://www.vrk.fi/default.aspx?id=43*

иргэний харьяалал, иргэдийн хувийн мэдээлэл зэргийг бүртгэдэг байна. Гэхдээ судлагдсан улс орнуудын иргэний бүртгэлийн цахим сан өөр өөрийн өвөрмөц онцлог бүхий мэдээллийн сангаас бүрдэж байна. Тухайлбал, Чили улсад Татвар төлөлтийн мэдээлэл, тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийн мэдээлэл, гэмт хэргийн тухай бүртгэл, иргэдийн зураг, хурууны хээ, ДНК, цахим гарын үсэг зэргийн бүртгэлийг бүртгэдэг байхад Нидерланд улсад иргэний нэр, төрсөн он сар өдөр, төрсөн газар ба төрсөн улс орон, эцэг эхийн мэдээлэл, хүүхдийн мэдээлэл, яс үндэс ба оршин суух эрхийн чадвар, иргэний бүртгэлийн дугаар (BSN) зэргийг бүртгэж байна. Харин Финлянд улсад иргэний нэр, хувийн таних дугаар, оршин сууж буй газрын захиргаа, иргэний харьяалал, гэр бүлийн харилцаа зэргийг бүртгэдэг байна.

Дээр судлагдсан орнуудад төрийн эрх бүхий байгууллагууд болох Мөрдөн байцаах алба, цагдаагийн байгууллага, холбогдох шүүх[104], статистикийн тоон мэдээллийн алба ба харилцааны холбооны зохицуулах газар[105] зэрэг байгууллагууд иргэний бүртгэлийн байгууллагад хандаж үндэслэл бүхий хүсэлт гаргавал хувь хүний нууцын талаарх мэдээллийг ашиглах эрхтэй байна. Харин хувийн байгууллагууд болох банк, даатгалын байгууллагууд гэх мэт байгууллагууд иргэдийн хувийн мэдээллийг ашиглахыг хүсвэл үндэслэл бүхий хүсэлт[106] гаргаж хуульд заасан эрх хэмжээний дотор иргэдийн хувийн мэдээллийг ашиглах эрхтэй байна.

Дээрх судлагдсан орнуудад нийтлэг байдлаар иргэдийн хувийн мэдээллүүд болох иргэдийн шашин, итгэл үнэмшил, арьсны өнгө, улс төрийн итгэл үнэмшил, эрүүл мэнд, бэлгийн амьдрал, үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүнчлэл, хувь хүний холбогдолтой ял шийтгэгдсэн байдал ба хувь хүний өмнө үйлдэж байсан гэмт хэрэг ба зөрчлийн талаарх мэдээллийг онцгой төрлийн мэдээллүүд гэж үзэж хуульд заагдсанаас бусад тохиолдолд задруулахыг хориглодог байна.

Мөн түүнчлэн иргэний бүртгэлийн цахим санд буй хувийн мэдээллийг зар сурталчилгаа, зах зээлийн судалгаа, сонгуулийн үед сонгогчдыг тандах судалгаа, олон нийтийн генийн судалгаа зэрэг зорилгоор ашиглуулдаггүй байна. Тухайлбал Финлянд улсад иргэдийн нэр ба оршин суугаа хаягийн мэдээллийг зар сурталчилгаа, зах зээлийн ба хэрэглэгчдийг тандах судалгаанд ашиглахыг хориглож иргэдийн хувийн мэдээллийг ашуулгүй байдлын хангах үүднээс задруулахыг хориглох ба иргэдийн холбоо барих дэлгэрэнгүй мэдээлэл, хэрэглэгчийн бүртгэлийн шинэчлэл, хэрэглэгчдийн бүртгэлийн дугаарыг компаниудад задруулахыг хориглосон байна. Иргэдийн худалдаа, санхүү, банк ба зээлтэй холбогдолтой мэдээллүүдийг Чили улсад эрх бүхий байгууллага иргэний бүртгэлийн байгууллагатай гэрээ байгуулсны үндсэн дээр өрийн бичиг ба шилжих вексель, эх үүсвэр хангалтгүй эсвэл хаагдсан дансаар хийгдсэн чек ба эрх бүхий байгууллагын шаардлагаар гэх зэрэг шалтгааны үүднээс задруулах боломжтой бол Нидерланд улсад Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл ба 8 дугаар зүйлд заасны дагуу хувийн мэдээллийг ашиглаж, задруулах эрхтэй байна.[107] Мөн түүнчлэн гэмт хэргийн холбогдолтой эсвэл сахилгын ба захиргааны зөрчил агуулсан мэдээг шүүхийн таслах шийтгэх тогтоол гарсны дараагаас шүүхээс задруулах шаардлагатай гэж үзсэнээс бусад тохиолдолд задруулахыг хориглосон байна.

---

104 *Чилийн үндэсний шүүх иргэний шүүн таслах ажиллагааны холбоотой мэдээллийг ашиглах эрхтэй байна.*

105 *Финлянд улсын Хүн амын мэдээллийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд заасны дагуу хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээллүүдийг дээрх байгууллагууд ашиглах эрхтэй байна.*

106 *Нидерланд улсын Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл ба 8 дугаар зүйлийг харна уу?*

107 *The general BSN Act: http://wetten.overheid.nl/BWBR0022428/geldigheidsdatum_24-07-2014*

ДОЛОО. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Цаасан хэлбэрийн иргэний бүртгэлийн тогтолцооноос цахим тогтолцоонд бүрэн шилжих явдал нь ихээхэн санхүү төсөв шаардахын зэрэгцээ бүртгэлийн байгууллагын техник технологийн хүчин чадал, бүртгэлийн албан хаагчдын мэдлэг чадварыг сайжруулах, иргэдийн компьютертой харьцах, цахим орчинд хувийн мэдээллээ аюулгүй хадгалах ур чадварыг дээшлүүлэх хэрэгцээ зайлшгүй гарах юм. Иймд судалгааны ажлын явцад анхаарал татсан, манай улсын хувьд иргэний бүртгэлийн цахим тогтолцоонд шилжихэд ажил хэрэг болгох, анхаарах шаардлагатай гэж үзсэн дараах судлаачийн зөвлөмжийг санал болгож байна. Үүнд:

- Хүйсийн өөрчлөлтийг бүртгэж буй одоогийн зохицуулалт нь хүний эрхийг

хангасан, дэлхийн жишигт нийцсэн сайн зохицуулалт. Харин тухайн бүртгэлийг хийх процесс нь иргэнд хүндрэлтэй байгааг анхаарах ёстой. Тухайлбал, иргэний хуучин бүртгэлийг хүчингүй болгох, шинээр регистрийн дугаар, бичиг баримт авах, нэр солиулах зэрэг шат дамжлага бүр нь тусдаа. Шат бүрд шинээр бичиг баримт, тодорхойлолт шаардах бөгөөд тухай бүрд шинээр бүрдүүлж өгөх нь иргэнд хүндрэлтэй тул нэг удаа хүсэлт гаргаснаар бусад бүртгэл давхар хийгддэг болгох нь зүйтэй;

- Дотоодын шилжилт, хөдөлгөөний бүртгэлийг хялбарчлахдаа цахим бүртгэл,

цахим сангийн үйл ажиллагаатай нягт уялдуулах шаардлагатай бөгөөд иргэн шилжилт, хөдөлгөөнөө бүртгүүлснээр бусад бүртгэлүүд давхар, иргэний оролцоогүйгээр өөрчлөгддөг тогтолцоонд шилжих нь зүйтэй юм. Тухайлбал, иргэний хаягийн бүртгэл өөрчлөгдсөнөөр давхар эмнэлэг, татвар, нийгмийн даатгалын хаяг автоматаар өөрчлөгддөг байх. Үүнийг нэгдсэн цахим бүртгэлийн сангийн тусламжтай хийх юм;

- Цахим бүртгэлийн тогтолцоонд шилжсэнээр төрсний, гэрлэсний, нас

барсны зэрэг бүхий л гэрчилгээг олгох шаардлагагүй, цахимаар бүртгэх боломжтой бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд иргэн өөрөө тухайн цахим хуудаснаас хэвлэж авах эрхтэй байхаар зохицуулж болох юм. Ер нь “гэрчилгээ” нь тухайн үйл явдал болсныг 3-дагч этгээдэд гэрчлэх зорилготой, тэр гуравдагч этгээд нь гол төлөв төрийн байгууллага байдаг бөгөөд төрийн байгууллага хоорондоо нэгдсэн сантай болох, тэрхүү сангаасаа иргэний мэдээллийг харах боломжтой болсон тохиолдолд цаасан гэрчилгээ хэрэгцээгүй. Иймд Монгол Улсын хувьд цахим бүртгэл хийж, цаасан гэрчилгээ олгох эсэх нь төрийн байгууллагуудын нэгдсэн сан болон хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбооноос шууд хамаарах юм. Цахимаар бүртгэхгүй тохиолдолд ч иргэн нэг үйл явдлыг бүртгүүлэхэд зарцуулах хугацаа, зардлыг багасгахад төрийн байгууллага хоорондын уялдаа холбоо мөн адил чухал юм;

- Иргэний бүртгэлийн цахим санг төрийн байгууллагууд ашиглахдаа зөвхөн

өөрийн үйл ажиллагаатай холбогдох чиглэлд л ашиглах, харах боломжтой байхаар зохицуулах ёстой. Ингэхдээ шууд харах боломжтой биш зөвхөн бүртгэл хариуцсан байгууллагад үндэслэл бүхий хүсэлт гаргаж, тодорхой гэрээ байгуулсны үндсэн дээр ашиглах бөгөөд гэрээний нөхцөл нь гуравдагч этгээдэд задруулахгүй байх, сонгуулийн болон хувийн зорилгоор ашиглахгүй байх зэрэг. Мөн тухайн хүний шашин шүтлэг, эрүүл мэнд, бэлгийн баримжаа зэрэг хувийн мэдээлэл хуульд заасан тодорхой, онцгой тохиолдлуудаас бусад үед нууц байх ёстой;

- Дипломат болон албан паспортыг одоогийнх шигээ Гадаад харилцааны

асуудал эрхэлснээс яамнаас олгож байх нь олон улсын жишгээс зөрөхгүй юм;

Дээр дурдсанаас гадна ерөнхий цахим бүртгэлийн тогтолцоотой холбогдуулж дараах саналтай байна. Үүнд:

- Бүртгэлийн нэгдсэн цахим санд байршуулсан мэдээллийн үнэн зөв, баталгаат байдалд хяналт тавих эрх бүхий байгууллагыг тодорхойлсон, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг нарийвчлан хуулиар тогтоох;
- Бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн цахим санд оруулсан мэдээлэлд өөрчлөлт оруулах эрх бүхий албан тушаалтан, албан хаагчдыг тодорхойлох, зарим мэдээлэлд өөрчлөлт оруулахад шаардагдах зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олгох албан тушаалтныг тодорхойлсон эрх зүйн зохицуулалттай байх;
- Иргэний бүртгэлийн албан хаагчид тавих мэргэжлийн болон мэргэшсэн байдлын шалгуур үзүүлэлтийн түвшинг дээшлүүлэх, сонгон шалгаруулалтын системд өөрчлөлт оруулах;
- Иргэний бүртгэлийн албан хаагч ажлын байрны онцлогоос үүдэн иргэний хувийн мэдээлэлтэй шууд харьцаж байгаа нь эрх мэдлийн асуудлыг хөндөж байгаа тул түүнд тавих ёс суртахууны болон хариуцлагын түвшинг нарийвчлан зохицуулах.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МОНГОЛЫН ХУУЛЬЧДЫН ХОЛБООНЫ ХУУЛЬЧИЙН МЭРГЭЖЛИЙН ДҮРЭМ, ЁС ЗҮЙН ХОРООНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ДЭМЖЛЭГ ҮЗҮҮЛЭХ СУДАЛГААНЫ ТОВЧ ТАЙЛАН[1]

I. Оршил

Монголын Хуульчдын холбоо буюу хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг 2013 оны 9 сард анхлан байгуулсан билээ. Шинэхэн байгуулагдсан Хуульчдын холбооны хороодын дүрэм, журам батлах, зохион байгуулалтад оруулах, үйл ажиллагааг нь жигдрүүлэх гэсэн чамгүй ажил өрнөж байна. Энэ хүрээнд Хуульчдын холбооны чиг үүргийн хороодын нэг болох Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм, ёс зүйн асуудал эрхэлсэн хороо (цаашид “Ёс зүйн хороо” гэх)-ны дүрэм, бүтэц зохион байгуулалт, ажиллах журам зэргийг Хуульчдын эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Хуульчдын холбооны дүрэмд нийцүүлэн батлах шаардлагатай байна.

Хуульчдын ёс зүйн зөрчлөөс болж ардчилсан эрх зүйт ёсны үнэт зүйлсийг бүхэлд нь үгүйсгэх, хууль шүүхийн тогтолцоонд үл итгэх байдал газар авсаар байгаа[2] нь анхаарал хандуулах асуудал болоод байгаа билээ. Тиймээс, АНУ-ын муж улсуудын хуульчдын холбооны ёс зүйн хороог судалж, хуульчдын ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх арга замыг нээн илрүүлж, манай хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны ажиллах журам, дүрмийг боловсруулахад дэмжлэг болоход энэхүү судалгааны гол зорилго оршино.

Энэ судалгаагаар АНУ-ын Калифорни, Юта, Колорадо гэсэн гурван мужийн хуульчдын холбоодын ёс зүйн хорооны талаар судаллаа. Калифорни мужийн хуульчдын холбоо нь АНУ-ын бусад мужуудаас хамгийн олон хуульчидтай, хуульч мэргэжилтэн бэлтгэдэг хуулийн сургууль болон бусад мужид өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулах эрх авсан өмгөөлөгчдийн тоогоор олон зэрэг онцлогтой бөгөөд өөрсдийн гэсэн өвөрмөц зохицуулалттай холбоо юм. Ялангуяа тус мужын хуульчийн мэргэжлийн дүрэм нь АНУ-ын хуульчдын холбооны Хуульчийн мэргэжлийн загвар дүрмийг баримталдаггүй. Учир нь тэд өөрсдийн хуульчдын мэргэжлийн үйл ажиллагааг илүү нарийвчилсан байдлаар зохицуулсан байдаг. Дээрх байдлыг үндэслэн судалгааны ажилдаа Калифорни мужийн ёс зүйн хорооны бүтэц, чиг үүрэг, үйл ажиллагааг судалж өөрийн улсын онцлогт тохирох зохицуулалт, туршлагыг эрэлхийлэн судалсан.

Юта мужийн хуульчдын холбооны ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг “Хуульчдын холбооноос Ёс зүйн зөвлөгөө өгөх хороог удирдах дүрэм” болон “Ёс зүйн зөвлөгөө өгөх хорооны үйл ажиллагааны дүрэм” гэсэн хоёр дүрмээр зохицуулдаг байна. Ёс зүйн хорооныхоо үйл ажиллагааг илүү нарийвчлан, тодорхой зохицуулдаг учраас энэхүү мужийг сонгон авч судалсан.

Колорадо мужийн хуульчдын холбооны ёс зүйн хороог “Колорадо мужийн ёс зүйн хорооны дүрэм” ба “АНУ-ын Хуульчдын холбооны Хуульчийн мэргэжлийн загвар дүрэм”-ийн хүрээнд зохицуулдаг байна. Колорадо мужийн хуульчдын холбооны ёс зүйн хороо нь хуульчдын хууль зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, ёс зүйн хандлагыг сайжруулах зорилгоор ёс зүйн сургалт, сурталчилгаа явуулах, зөвлөмж гаргах, сонин сэтгүүлд өгүүлэл нийтлүүлэх зэрэг онцлог чиг үүргүүдийг эрхлэн хэрэгжүүлдэг учраас тус мужийг сонгон авч судаллаа. Мөн түүнчлэн, Монгол Улсад

[1] Тус лавлагааг МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, хууль зүйн доктор, дэд профессор О.Мөнхсайхан ахалж, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, Э.Ганчулуун нар гүйцэтгэв.

[2] М.Батсуурь, “Эрх зүйт ёс ба хуульчийн ёс зүй” Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. 2006 он. 81 дахь тал.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар тогтоосон эрх хэмжээний хүрээнд Ёс зүйн хороо нь шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг харьяалан ажиллаж байгаа учраас Колорадо мужийн шүүгчийн ёс зүйн зөвлөлийг Колорадо мужийн ёс зүйн хороотой хамтад нь судалсан болно.

II. Ёс зүйн хорооны бүтэц, бүрэлдэхүүн

2.1. Ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүн

Хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа болсон хуульчдын үйл ажиллагааг өөрсдөд нь даатгаад орхих бус, ухаалаг боловсруулсан ёс зүйн хэм хэмжээ,[3]түүнийг хэрэгжүүлэх, хэвшүүлэх механизмаар хангах нь чухал юм. Ийм механизмын нэг нь хуульчдын холбооны ёс зүйн хороо юм. Монголын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хороо нь хуульчийн ёс зүйн асуудлыг тухайлан хариуцаж ажиллах чиг үүргийн хороо бөгөөд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 54.2 дугаар зүйлд "Ёс зүйн хорооны гишүүн нь хуульчийн ёс зүйн асуудлаар судалгаа хийдэг, хууль зүйн сургуульд тухайн чиглэлээр хичээл заадаг хуульч профессор болон хуульчийн ёс зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, ёс зүйн хувьд хуульчдыг манлайлах эрмэлзэлтэй хуульчид сайн дураар нэгдэн ажиллана" хэмээн заажээ. Мөн, Монголын Хуульчдын Холбооны дүрэмд (цаашинд "Холбооны дүрэм" гэх) Ёс зүйн хороо 13-аас доошгүй гишүүнтэй байна гэж заасан байна.

Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны ёс зүйн хороо нь нийт 16 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд үүнд хорооны дарга, дэд дарга, зөвлөгч болон гишүүд багтана. Ёс зүйн хороо нь үндсэндээ албан тушаалтан, гишүүн, ажилтан гэсэн 3 субъектийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Албан тушаалтан гэдэг нь Ёс зүйн хорооны дарга, дэд дарга, зөвлөгч болон үлдсэн 13 гишүүдээс бүрдэнэ. Харин ёс зүйн хороонд хорооны ажилтан гэх статус байх бөгөөд 6 ажилтан байна. Эдгээр ажилтнууд хорооны өдөр тутмын үйл ажиллагааг явуулдаг.[4]

Юта мужын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн зөвлөгөө өгөх хороо нь саналын эрх бүхий 14 гишүүдээс бүрдэх бөгөөд эдгээрээс багадаа нэг гишүүн нь шүүгч хийж байгаа болон өмнө нь шүүгч хийж байсан гишүүн байхыг шаарддаг. Мөн хуульч мэргэжилгүй, Юта мужийн байнгын оршин суугчийг саналын эрхгүй гишүүнээр томилж болох ба Юта мужийн Хуульчдын холбооны Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны гишүүн саналын эрхгүй зөвлөхөөр ажиллаж болдог байна. Үүний гол шалтгаан нь ёс зүйн хороо нь Хуульчдын холбооноосоо харьцангуй хараат бус байх ёстой бөгөөд Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны гишүүн ёс зүйн хорооны саналын эрхгүй гишүүнээр ажиллах нь Хуульчдын холбоо болон ёс зүйн хорооны ажлын уялдаа холбоог хангах үүднээс ийм зохицуулалт хийж өгсөн байна. Ёс зүйн хорооны гишүүнд хуульч мэргэжилгүй хүн байх нь асуудлыг өөр өнцгөөс харах, иргэдээс хуульчид итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой гэж үздэг байна.

Колорадо мужийн Ёс зүйн хорооны хувьд байнгын ажиллагаатай, ойролцоогоор 90 гаруй хуульчдаас бүрддэг.[5] Колорадо мужийн Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөл[6] нь 7 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд эдгээрээс дөрөв нь шүүгчдээс[7] томилогдох ба дүүргийн шүүгч, холбооны улсын эсвэл мужийн шүүхийн шүүгч байдаг байна. Тус шүүгчид нь

[3] М.Батсуурь, "Эрх зүйт ёс ба хуульчийн ёс зүй" Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. 2006 он. 81 дахь тал.

[4] http://ethics.calbar.ca.gov/Committees/COPRAC/Roster.aspx Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны албан ёсны сайт.

[5] http://www.cobar.org/index.cfm/ID/20202/CETH/Ethics-Committee/ Колорадо мужийн Хуульчдын холбооны албан ёсны сайт.

[6] http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado

[7] The judges of theSupreme Court of the United States, and the judges of thesupreme courts of severalU.S. states and other countries are called "justices" or "justice(s) of the peace."

хотоос нэг, орон нутгаас нэг төлөөлөл байх ба идэвхтэй ажил эрхэлж байгаа эсвэл тэтгэвэрт гарсан байж болдог байна. Тус зөвлөлийн 7 гишүүний нэг гишүүн нь хуульч бус энгийн иргэдийн төлөөлөл байх бөгөөд тэтгэвэрт гарсан эсвэл идэвхтэй ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэн байна. Нэг гишүүн нь ёс зүйн асуудлаар судалгаа хийдэг профессор, үлдсэн нэг гишүүний хувьд шүүгчээр ажилладаггүй хуульчдын төлөөлөл байх бөгөөд тухайн гишүүн нь тэтгэвэрт гарсан эсвэл Колорадогийн хууль сахиулах ажиллагаанд доод тал нь 10 жил ажилласан туршлагатай байхыг шаарддаг байна. Үүнээс харахад Колорадо мужийн шүүхийн ёс зүйн хороо ч гишүүнээр дан шүүгчдийг оруулахыг зориогүй бөгөөд асуудлыг олон өнцгөөс авч үзэхийн тулд ёс зүйн хорооны гишүүдийг тал бүрийн хүмүүсээр бүрдүүлж байна.

2.2. Ёс зүйн хорооны гишүүдийн томилгоо

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 48.9.4-т зааснаар Ёс зүйн хорооны даргыг зөвлөлөөс хоёр жилийн хугацаатай томилох бөгөөд харин Холбооны дүрмийн 8.5.2-т зааснаар хороонд гишүүнээр ажиллах хүсэлт ирүүлсэн хуульчдаас зөвлөл сонгож батална гэж заасан. Гэхдээ, Ёс зүйн хорооны гишүүнийг хэдэн жилийн хугацаатай томилох, хугацаанаас өмнө хэрхэн огцруулах зэрэг асуудлыг нарийвчлан гаргаж өгөөгүй байна.

Калифорни мужийн хувьд ёс зүйн хорооны гишүүдийг Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлөөс гурван жилийн хугацаатай томилдог. Хорооны дарга, дэд дарга болон зөвлөгчийг Холбооны Удирдах зөвлөлөөс[8] нэг жилийн хугацаатай томилох бөгөөд дахин нэг жилийн хугацаанд сунган томилж болно. Зөвлөгчийг тус хороонд өмнө нь ажиллаж байсан туршлагатай ажилтнуудаас сонгоно.[9]

Юта мужийн хувьд Ёс зүйн хорооны дарга болон шүүгч гишүүнийг Юта мужийн Хуульчдын холбооны ерөнхийлөгч томилдог бөгөөд бусад гишүүдийг Ёс зүйн зөвлөгөө өгөх хорооны сонгон шалгаруулах комисс /цаашид “Сонгон шалгаруулах комисс” гэх/ томилдог. Уг сонгон шалгаруулах комисс нь холбооны ерөнхийлөгч, холбооны комиссын гишүүн,[10] ёс зүйн хорооны дарга гэсэн бүрэлдэхүүнтэй байна. Хорооны гишүүдийг гурван жилийн хугацаатай томилох бөгөөд Хуульчдын холбооны санхүүгийн жилтэй[11] адилхан байх ёстой. Сонгон шалгаруулах комисс нь дараах журмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулна:[12]

- Жил бүрийн 7 дугаар сарын 1-ээс өмнө сонгон шалгаруулах комисс, ёс зүйн хорооны гишүүнд сонгон шалгаруулах зарыг Юта мужийн Хуульчдын холбооны сэтгүүл болон бусад баталгаат хэвлэлд нийтлүүлнэ. Тухайн зарлагдсан мэдээлэлд хорооны болон гишүүнд тавигдах шалгуурыг тусгасан байна.
- Сонирхсон хуульчид өөрийн ажлын туршлага болон ажиллаж байгаа албан тушаалын талаар хураангуйлж бичсэн өргөдөл гаргана.
- Сонгон шалгаруулах комисс материаллаг эрх зүйн практикт ажиллаж байгаа эсэх, бусад практик ажлын төрлүүд (хуулийн фирм, засгийн газрын байгууллага зэрэг), газар зүйн байршил, ажлын туршлага болон бусад холбогдох

[8] Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөл -Board of Trustees of California Bar Association http://www.calbar.ca.gov/AboutUs/BoardofTrustees.aspx

[9] Provision 2, Rule of Committee on Professional Responsibility And Conduct-мэргэжлийн хариуцлага, үйл ажиллагаа дахь хорооны дүрмийн 2 дугаар зүйл.

[10] Юта мужийн Хуульчдын холбооны хороодын уялдаа холбоог зохицуулах чиг үүрэг бүхий комиссын гишүүн.

[11] Юта мужийн Хуульчдын холбооны санхүүгийн жил нь 7 дугаар сарын 1-ээс эхлээд дараа жилийн 6 дугаар сарын 30-н хүртэл.

[12] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, II. e. Membership. http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

хүчин зүйлүүдийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр шаардлага хангасан гишүүдийг томилно.

Ёс зүйн хорооны саналын эрхгүй гишүүн болох Юта мужийн байнгын оршин суугч хуульч мэргэжилгүй гишүүн болон мэргэжлийн үйл ажиллагааны хорооны гишүүнийг сонгон шалгаруулах комиссоос томилдог байна.

Колорадо мужийн хувьд Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд 3 жилийн хугацаатай томилогддог байна. Зөвлөлийн гишүүдийн байнгын үйл ажиллагааг хангах үүднээс анх томилогдсон гишүүдийн 3 гишүүнийг нэг жилийн хугацаатай, 3 гишүүнийг хоёр жилийн хугацаатай, үлдсэн 1 гишүүнийг гурван жилийн хугацаатай томилдог. Үүний учир нь гэвэл гишүүдийн бүрэн эрхийн дуусах хугацаа зөрж таарах бөгөөд ажлын уураг тархийг хадгалах, залгамж чанарыг бий болгох үүднээс ийм зохицуулалт хийж өгсөн байна.

2.3. Хорооны гишүүнд тавигдах шаардлага

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар ёс зүйн хорооны гишүүн нь заавал хуульч байх шаардлагатай ба хуульчийн ёс зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, ёс зүйн хувьд хуульчдыг манлайлах эрмэлзэлтэй гэсэн шалгуурыг тавьсан байдаг. Монголын Хуульчдын холбооны дүрэмд Ёс зүйн хорооны гишүүнд тавигдах шаардлагыг дараах байдлаар нарийвчлан заасан байна: (1) сүүлийн 3 жилийн хугацаанд мэргэжлийн ёс зүйн зөрчил гаргасан үндэслэлээр хариуцлага хүлээж байгаагүй; (2) хуульчийн ёс зүйн асуудлаар хийсэн судалгаа шинжилгээний ажил нь нийтийн хүртээл болсон.

Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны ёс зүйн хорооны гишүүнд дор заасан шаардлагыг тавьдаг байна.

- Хуульчийн ёс зүйн чиглэлийн туршлага хуримтлуулсан байх;
- Хорооны гишүүнээр үүрэг хариуцлагатай, идэвхтэй, цаг чөлөөтэй ажиллах байдал;
- Бичгийн ур чадвартай байх;
- Ярианы ур чадвартай байх;
- Хороонд олон янзын хүчин зүйлсийг агуулсан байх. Үүнд: арьсны өнгө, хүйс, үндэс угсаа, бэлгийн чиг хандлага, иргэний харьяалал, мэргэшсэн салбар, ажилласан жил (залуу хуульч эсэх), тухайн ажиллаж буй хуулийн фермийнх нь статус (зарим тохиолдолд);
- Сайн дурын үйл ажиллагаанд өмнө нь хамрагдаж байсан туршлага ялангуяа, хуулийн болон бусад мэргэшсэн салбарын клуб, дугуйланд оролцож байсан байдал.[13]

Ёс зүйн зөвлөмж өгөх гишүүд нь хуульчийн мэргэжлийн ур чадварыг хангасан байх ёстой. Ёс зүйн чиглэлээр судалгаа шинжилгээ хийж байсан, энэ талаар сонирхолтой байх нь чухал. Ялангуяа нийгмийн идэвх, олон нийтийн оролцоогүй бол эргэд зөвлөмж боловсруулах, зөвлөмж өгөхөд ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа цалгардах, үнэ цэнэгүй болох талтай. Судалгааны явцад ажиглагдсанаар ёс зүйн хорооны гишүүд нь ихэвчлэн хуулийн фирмд өмгөөлөгчөөр ажилладаг нь өмгөөллийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн зөвлөмж өгөхөд илүү практик талаасаа хандах давуу байдал харагдаж байна. Хэрэв хорооны гишүүд гурав дараалсан хуралдаанд ирээгүй тохиолдолд хорооны даргын бүрэн эрхийн хүрээнд хорооны гишүүнчлэлийн эрхийг хасдаг байна.

[13] http://cc.calbar.ca.gov/CommitteesCommissions/StandingCommittees/ProfessionalResponsibilityandConduct.aspx Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны албан ёсны сайт.

Юта мужийн ёс зүйн хорооны гишүүдэд тавигдах шаардлагын хувьд хуульчдын холбооны байнгын идэвхтэй гишүүн байх, ёс зүйн хорооноос өгсөн үүрэг даалгаврыг цаг тухайд нь биелүүлэх, мэргэжлийн ур чадвараа нотлон харуулсан байх[14] гэсэн шалгуурыг тавих ба хорооны гишүүн дөрвөн удаа ээлжит уулзалтад ирээгүй бол дараагийн ээлжит уулзалт болохоос өмнө хорооны даргад үргэлжлүүлэн ажиллана гэсэн бичгэн үүрэг амлалт өгөөгүй тохиолдолд огцруулдаг байна. Үүнээс үзэхэд ёс зүйн хорооны гишүүнийг огцруулах хариуцлагын зохицуулалтыг оруулж өгсөн байгаа нь ёс зүйн чиглэлээр ажиллах сонирхолтой, энэ талаар илүү мэргэшсэн байх гэсэн ерөнхий шаардлага тавьж байна.

2.4. Дүгнэлт, зөвлөмж

Ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүний тухайд:

• Монголын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны гишүүнд ажиллах сонирхолтой иргэнийг ажиллуулах хэрэгтэй бөгөөд ХЭЗБтХ-ийн 54.2-т ёс зүйн хорооны гишүүнд зөвхөн хуульчид байна гэсэн хэсгийг өөрчлөх шаардлагатай. Учир нь Ёс зүйн хорооны гишүүнээр жирийн иргэн ажилласнаар иргэдийн зүгээс хуульчид итгэх итгэлийг сэргээх, мөн асуудлыг өөр өнцгөөс харахад хуульч бус гишүүний гол үүрэг нь оршдог байна. Дээрх гурван муж улсын Ёс зүйн хорооны гишүүдийн бүрэлдэхүүнд нийтлэг ажиглагдаж байгаа нэг зүйл нь хуульч бус мэргэжилтэй гишүүнийг оруулж ирсэн байна.

• Ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүнд заавал байх ёстой гишүүдийг зааж өгөх хэрэгтэй. Одоогийн манай зохицуулалтын хүрээнд Ёс зүйн хорооны гишүүд дан өмгөөлөгчдөөс, прокуророос, шүүгчдээс бүрдэж болохоор байгаа бөгөөд үүнд тодорхой тоо зааж өгөх шаардлагатай юм. Тухайлбал өмгөөлөгч 3, прокурор 3, шүүгч 3, хуульч профессор болон ёс зүйн талаар судалгаа хийдэг судлаач 3, иргэдийн төлөөлөгч 1 гэх зэрэг. Эсвэл, ёс зүйн хорооны гишүүнд дор хаяж нэг шүүгч, нэг прокурор, нэг өмгөөлөгч, нэг профессор байх гэх зэргээр зохицуулж болох юм. Дээрх гурван муж улсын Ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүнд заавал байх ёстой гишүүдийн тоог зааж өгсөн байна. Тухайлбал, Юта мужийн Ёс зүйн хороонд шүүгч болон шүүгчээр ажиллаж байсан гишүүн заавал байхыг шаардаж байгаа нь ёс зүйн хороог тал талын хуульчдаас бүрдүүлэх, асуудлыг олон өнцгөөс харж зөв шийдвэр гаргах зорилготой байна.

• Ёс зүйн хорооны гишүүдийн тоог Хуульчдын холбооны дүрэмд зааснаар 13-аас доошгүй байхаар заасан бөгөөд Зөвлөл чиг үүргийн хорооны гишүүнд нэр дэвшигчийг энэ дүрэмд зааснаас бусад үндэслэлээр татгалзахыг хориглож байгаа. Хэрэв дүрэмд заасан шаардлагыг хангасан гишүүдийг зөвлөлөөс сонгож баталгаажуулаад байвал хорооны бүтэц данхайж, хуралдааны хэлбэрээр явуулахад тохиромжгүй байх боломжтой. Иймд ёс зүйн хорооны гишүүний дээд хязгаарыг шууд зааж өгөх нь дээр юм.

Ёс зүйн хорооны гишүүдийн томилгооны тухайд:

• Монголын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацааг тодорхой зааж өгөөгүй байгаа бөгөөд энэ хугацааг тогтоож өгөх шаардлагатай. Одоогийн зохицуулалтын хүрээнд хугацаа заагаагүй байгаа бөгөөд ёс зүйн хороонд олон хуульчид цус сэлбэж ажиллах нь тэр хэмжээгээр хуульчид ч ёс зүйн асуудлаар мэргэших боломжийг олгох юм. Дээрх гурван мужийн хувьд ёс зүйн хорооны даргыг Хуульчдын холбооны эрх бүхий удирдах байгууллагаас нь

[14] Utah state bar Association.
Ethics Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, II. a. Membership http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

томилж байгаа бол гишүүдийг сонгон шалгаруулах комисс (Юта муж), Хуульчдын холбооны удирдах зөвлөлөөс (Калифорни муж) гурван жилийн хугацаатай томилж байна.

- Ёс зүйн хорооны гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг нь зөрүүлж томилох нь хорооны ажлын уураг тархийг хадгалах, залгамж чанарыг бий болгох давуу талтай байна.

Ёс зүйн хорооны гишүүнд тавих шаардлагын тухайд:

- Ёс зүйн хорооны гишүүнд нийтлэг тавигддаг шаардлага бол Ёс зүйн хорооны гишүүддээ хуульчийн ёс зүйн асуудлаар судалгаа хийдэг, ёс зүйн асуудлаар ажиллах сонирхолтой байх гэсэн шаардлага тавьсан. Хэдийгээр ёс зүйн хорооны гишүүнд тавигдах шаардлага нь хэмжихэд төвөгтэй үзүүлэлт байдаг ч хариуцлагыг тодорхой болгосноор зохицуулалтын сул талыг нөхнө. Хэрэв ёс зүйн хорооны гишүүн үүрэгт ажилдаа хайнга хандвал огцруулах хүртэл арга хэмжээ авахаар байна (Калифорни, Юта муж). Тухайлбал, хорооны ээлжит хурлыг гурван удаа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр тасалсан бол ёс зүйн хорооны гишүүнээс огцруулах зэрэг хариуцлагын арга хэмжээг тусгах шаардлагатай.

III. Ёс зүйн хорооны чиг үүрэг

Америкийн Нэгдсэн Улсын мужуудын Хуульчдын холбооны ёс зүйн хороо нь өөр өөрийн зохион байгуулалтад орж, ялгаатай үйл ажиллагаа явуулдаг боловч хуульчдад ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөө өгөх чиг үүрэг дээр бүгд давхацдаг байна.[15]Ёс зүйн хороо нь (1) ёс зүйн асуудлаар хүсэлт ирүүлсэн хуульчид шууд зөвлөгөө өгөх болон (2) хуульчдын ёс зүйн асуултад үндэслэн ерөнхий ач холбогдол бүхий зөвлөмж гаргах гэсэн үндсэн хоёр хэлбэрээр хуульчдад ёс зүйн зөвлөгөө өгдөг байна.[16] Эхний хэлбэрийн хувьд ёс зүйн хороо нь хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа эрхлэн явуулахад үүссэн ёс зүйн асуудлын тухай захидлыг тодорхой хуульчаас хүлээн авч, уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэвэл зохистой талаар тухайн хуульчид хариу зөвлөгөө илгээдэг. Зарим ёс зүйн асуудлуудыг утсаар хүлээн авч, зөвлөгөө өгч болдог.[17] Хоёр дахь хэлбэр болох ёс зүйн хорооноос гаргасан зөвлөмж нь шүүхийн шийдвэр шиг захирсан, заавал биелэгдэх шинж байхгүй.[18] Гэхдээ, хуульчид зөвлөмжийг баримтлах, түүний дагуу мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа явуулахыг эрэлхийлэх хэрэгтэй гэж үздэг байна.

Судалгаанаас үзэхэд гурван муж дээр нийтлэг ажиглагдаж байгаа гол чиг үүрэг нь ёс зүйн зөвлөмж гаргах бөгөөд хуульчдыг өөрсдийн үйл ажиллагаанд тулгарсан ёс зүйн тухай асуултад чөлөөтэй хариулт авах, ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн байна. Энэ нь зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлт гаргасан этгээдийн үйлдлийн зөв, буруу гэдгээс үл хамааран ямар нэгэн хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэхээргүй байгаа нь ёс зүйн зөвлөмж өгөх үйл ажиллагааг идэвхжүүлж байна. Тиймээс зөвлөмж өгөх чиг үүрэг нь ёс зүйн хорооны тулгуур, заавал явуулах ёстой үйл ажиллагаа юм. Ёс зүйн хорооны ёс зүйн зөвлөгөө өгөх нийтлэг чиг үүргээс гадна хуульчийн ёс зүйн боловсролыг дээшлүүлэх гэсэн үндсэн чиг үүрэг байдаг байна.

---

[15] Bruce A. Green, Bar association ethic committees: Are they broken. 2002. Page 737. http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1300&context=faculty_scholarship

[16] Bruce A. Green, Bar association ethic committees: Are they broken. 2002. Page 737. http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1300&context=faculty_scholarship

[17] Office of Professional Conduct Ethic Hotline.Утсаар зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ нь Юта, Калифорни, Колорадо мужуудад гурвууланд нь байгаа.

[18] Bruce A. Green, Bar association ethic committees: Are they broken. 2002. Page 737. http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1300&context=faculty_scholarship

Монгол Улсын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны үндсэн чиг үүрэг нь хуульчдын ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх бөгөөд энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд тус хорооноос эрхлэн явуулах ажлуудыг Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 54.1-д жагсаасан байна. Тодруулбал, Ёс зүйн хороо нь Хуульчийн мэргэжлийн дүрэмд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал боловсруулах, уг дүрмийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийх, хуульчийн ёс зүйн сургалт зохион байгуулах, сургалтын хөтөлбөрийн агуулга, арга зүйг боловсруулах, сургалтын үр дүнг тодорхойлох, хуульчийн ёс зүйн асуудлаар судалгаа хийх зэрэг ажлыг хийнэ гэж заажээ. Гэхдээ, тус хуулийн 54.1-д "зэрэг ажлыг" гэж заасан учир Ёс зүйн хороо нь үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд энд дурдсанаас бусад ажлыг хийж болно гэсэн санааг илэрхийлж байна. Тийм учраас, Ёс зүйн хороо хуульд жагсааснаас гадна ёс зүйн зөвлөгөө өгөх, зөвлөмж гаргах зэрэг хуульчдад шууд хандсан ажлыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Түүнчлэн, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 54.3-т заасны дагуу Ёс зүйн хорооны гишүүн нь шүүгчид болон мэргэжлийн хариуцлагын хорооны гишүүнээр нэр дэвшиж байгаа хуульчийн зан байдлын талаар дүгнэлт гаргах, шинжээчээр ажиллаж болно.

Ёс зүйн хорооноос хуульчийн ёс зүйн зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хамгийн чухал ажил бол ёс зүйн зөвлөмж гаргах, ёс зүйн боловсрол олгох юм. Тийм учраас, АНУ-ын дээрх гурван мужийн ёс зүйн хороонд эдгээр ажлыг хэрхэн явуулдаг талаар авч үзье.

3.1. Ёс зүйн зөвлөмж гаргах

Калифорни мужийн Ёс зүйн хороо нь Хуульчдын холбооны гишүүдийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийн үйлчлүүлэгчтэй харьцах харилцаанд мэргэжлийн үүднээс хуульчийн биеэ авч явах болон ёс зүйн байдалд үнэлэлт, дүгнэлт хийж, ямар үйлдэл, эс үйлдэхүй нь ёс зүйн дагуу байх тухай зөвлөмжийг гаргадаг. Тодруулбал Калифорнийн Ёс зүйн хороо нь дараах ажлыг гүйцэтгэдэг байна:

- Ёс зүйн хорооны гишүүдийн санаачилгаар эсвэл ёс зүйн хороонд ирсэн хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйтэй холбоотой асуултуудад зөвлөмжийг боловсруулж гаргах;
- Хуульчийн мэргэжлийн дүрэмд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргах;
- Ёс зүйн боловсрол болон ёс зүйтэй соёлыг дээшлүүлэх хөтөлбөр боловсруулах, дэмжих зэрэг.[19]

Юта мужийн Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хороо нь дараах ажлыг зохион байгуулж хийдэг байна:[20]

- Хуульчдын холбооны гишүүдээс гаргасан мэргэжлийн үйл ажиллагааны ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх, зөвлөмж гаргах;
- албан ёсны ёс зүйн зөвлөмж гаргах;
- албан бус захидалд хариу өгөх;
- бүх гаргасан албан ёсны ёс зүйн зөвлөмжийг хэвлэж, Юта мужийн бүх хуульчдад нээлттэй болгох.

Ёс зүйн хорооноос гаргасан зөвлөмж нь Юта мужийн Дээд шүүхээс баталсан Хуульчийн мэргэжлийн дүрмийн тайлбар болдог онцлогтой байна.

Колорада мужийн ёс зүйн хороо нь Колорадогийн Хуульчийн мэргэжлийн дүрэмтэй холбогдуулан гарсан хувийн зөвлөмж (private letter opinions) ба албан ёсны

[19] Provision 1\Function\, Rule of Committee on Professional Responsibility And Conduct.

[20] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, I. Duties and Authority, http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

зөвлөмжийг бэлтгэн гаргадаг. Мөн тус хороо нь боловсролын чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэж эрх зүйн боловсролын тасралтгүй байдлыг ханган, ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөөн хийх, сонин сэтгүүлд өгүүлэл нийтлэх зэрэг бусад үйл ажиллагааг эрхлэн хэрэгжүүлдэг байна.

3.2. Ёс зүйн боловсрол олгох

Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хороо нь зөвлөмж гаргахаас гадна хуульчийн ёс зүйн боловсрол олгох ажлыг гүйцэтгэдэг гэдгийг өмнө дурдсан билээ. Ёс зүйн хороо нь энэ ажлыг хоёр хэлбэрээр гүйцэтгэдэг байна:

(1) Хуульчийн ёс зүйн талаарх тусгайлсан судалгааг гаргах;

(2) Хуульчдын холбооны гишүүдэд мэргэжлийн чиг үүрэг, хариуцлагыг ойлгуулахад зориулж сургалт явуулах.

Ёс зүйн чиглэлээр судалгаа хийх нь Хуульчийн мэргэжлийн дүрэмд нэмэлт өөрчлөлт оруулах болон албан болон албан бус зөвлөмж гаргахад чухал ач холбогдолтой. Үүнээс гадна, Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн хэм хэмжээг түгээн дэлгэрүүлж, эрдэм шинжилгээ, сургалт, судалгааг ивээн тэтгэж дэмжлэг үзүүлдэг. Тухайлбал, Калифорнид хуульчдын мэргэжлийн боловсролын үргэлжилсэн сургалтын хөтөлбөрт Хуульчдын холбооны гишүүд 3 жилд нийт 25 цагийн сургалтад суусан байх ёстойгоос нэгээс доошгүй цаг нь хуульчийн ёс зүйн талаарх сургалт байх ёстой байдаг.[21]

Колорадо мужийн Хуульчдын холбооны хувьд Хуульчийн мэргэжлийн дүрмийн[22] хүрээнд гишүүдийнхээ ёс зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, эрх зүйн боловсролын тасралтгүй байдлыг хангах үүднээс хуульчдын ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөөн хийх, сонин сэтгүүлд өгүүлэл нийтлэх зэрэг бусад үйл ажиллагааг эрхлэн хэрэгжүүлдэг байна. Мөн түүнчлэн, ёс зүйн боловсролын чиг үүргийн дагуу хуульчдын ёс зүйн асуудлаар хандсан хүсэлтэд түргэн шуурхай зөвлөгөө өгөх үүднээс Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны сайн дурын гишүүдийн төлөөллөөрөө дамжуулан утсаар зөвлөгөө өгдөг байна.[23] Утсаар зөвлөгөө өгөхдөө зөвхөн ёс зүйн талаарх санал хүсэлтэд хариу өгдөг бөгөөд өөр бусад хувийн хэрэгцээний хандалтад (судалгаа шинжилгээ) хариу өгдөггүй. Хуульчийн ёс зүйн талаар гишүүддээ олгож байгаа энэхүү үйлчилгээ нь дунджаар арван минутаас бага хугацаатай байдаг байна.

3.3. Дүгнэлт, зөвлөмж

Ёс зүйн хорооны чиг үүргийн тухайд:

- Монголын хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооноос ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, хуульчдын ёс зүйг төлөвшүүлэх чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж гаргах ажлыг хариуцан хийх шаардлагатай. Хуульчдын холбооны гишүүн өөрт тулгарсан, эргэлзээтэй асуудлаар зөвлөмж гаргуулахаар Ёс зүйн хороонд хүсэлт гаргах бөгөөд ёс зүйн хорооноос тухайн асуудалд судалгаа, дүн шинжилгээ хийж ёс зүйн зөвлөмж гаргана. Гарсан зөвлөмжийг хүсэлт илгээсэн хуульчид илгээх бөгөөд мөн хүсэлт илгээсэн хуульчдын мэдээллийг нууцлан нийт хуульчдад ёс зүйн зөвлөмж болгон гаргана. Энэ үйл ажиллагаа нь хуульчийг ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлж байгаа төдийгүй нийт хуульчдад хандсан ёс зүйн зөвлөмж гарснаар бусад хуульчдын суралцах, хуульчийн ёс зүйг төлөвшүүлэх гол хөшүүрэг болдог байна. Дээрх гурван муж гэлтгүй АНУ-д ёс зүйн хорооны үндсэн ажил нь ёс зүйн зөвлөмж гаргадаг байна.

[21] http://taxation.calbar.ca.gov/Education/TaxAnnualMeetingandTaxPolicyConference/SaturdayScheduleofEvents.aspx

[22] Colorado Rules of Professional Conduct.

[23] http://www.cobar.org/index.cfm/ID/20202/CETH/Ethics-Committee/

- Ёс зүйн хорооны боловсролын ажлын хүрээнд ёс зүйн хорооноос ёс зүйн сургалт зохион байгуулах төдийгүй ёс зүйн хорооны гишүүд өөрсдөө сургалтад хичээл заах байдлаар оролцох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Учир нь Хуульчдын холбоонд Хуульчийн үргэлжилсэн сургалтын асуудал эрхэлсэн чиг үүргийн хороо байгаа бөгөөд энэ хорооноос сургалтын хөтөлбөрийн агуулга арга зүйг Ёс зүйн хорооны гишүүнээс санал авсны үндсэн дээр боловсруулж байх нь чиг үүргийн давхардал бий болгохгүй, нэгдмэл байдлыг бий болгох юм. Мөн, сургалтын үр дүнг тодорхойлох этгээд нь ёс зүйн хороонд бус сургалтад суусан хуульчдаар тодорхойлогдох бол илүү бодитой болно.

- Хуульчийн ёс зүйн чиглэлээр судалгаа хийх нь Ёс зүйн хороонд байх ёстой чиг үүрэг мөн. Ёс зүйн зөвлөмж гаргах үйл ажиллагаа нь хуульчийн ёс зүйн судалгаанд тулгуурлах ёстой. Мөн хуульчдад тохиолдож буй ёс зүйн асуудлыг хуульчдаасаа олж мэдэх бөгөөд хуульчдын ирүүлсэн ёс зүйн хүсэлтээр дамжуулан ёс зүйн судалгааны эрэлт, тулгамдаж буй асуудлыг ойлгох боломжтой юм. Ингэснээр мөн л хуульчидтайгаа харилцах амьд харилцааг бий болгоно гэсэн үг.

- Монголын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны мэргэжилтэн ёс зүйн асуудал дээр утсаар шууд зөвлөгөө өгөх ажлыг хариуцах хэрэгтэй. Дээрх гурван мужийн хувьд шуурхай утсаар зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ байгаа бөгөөд энэ үйлчилгээг ёс зүйн хорооны гишүүд хариуцаж явуулдаггүй байна. Тухайлбал Калифорни болон Юта мужийн хувьд утсаар зөвлөгөө өгдөг шуурхай хариуцагч нь хуульчдын холбооны мэргэжилтэн байдаг ба ёс зүйн хороотой нягт уялдаатай ажилладаг байна. Монголын хуульчдын холбоонд ч Ёс зүйн хороог хариуцсан мэргэжилтэн байгаа бөгөөд утсаар зөвлөгөө өгөх үйлчилгээг хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

- Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль дээснаар Ёс зүйн хорооны гишүүн хуульчийн зан байдлын талаар дүгнэлт гаргаж болно. Ёс зүйн зөвлөмж гаргах, сургалт гаргах зэрэг үндсэн ажил дээр энэ ажлыг нэмж Ёс зүйн хорооны гишүүдэд хариуцуулсан нь тус хорооны ажлын ачааллыг ихэсгэх, үндсэн ажил болон дүгнэлт гаргах нэмэлт ажлыг аль алиныг нь цалгардуулах эрсдэлийг бий болгож байна. Судалгаанд хамрагдсан гурван мужын ёс зүйн хороо нь шүүгчид нэр дэвшигчдийн талаар дүгнэлт гаргах ажлыг эрхэлдэггүй, харин энэ ажлыг хуульчдын холбооны шүүгчид нэр дэвшигчид дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий өөр хороо эрхэлдэг байна. Тиймээс, цаашдаа Хуульчдын холбоо шүүгчид нэр дэвшигчид үнэлгээ хийх чиг үүрэгтэй тусгай хороог түр эсхүл байнгын хугацаатай байгуулах хэрэгтэй.

IV. Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа

Хуульчийн ёс зүйн шаардлагуудыг хэм хэмжээнд сайтар тусган гаргаж болох боловч үүнийг хэрэгжүүлэх институт, шударга процессыг зөв бүрдүүлээгүй бол хэдий сайн хуульчийн мэргэжлийн дүрэм байсан ч хэрэгжихгүй нь ойлгомжтой. Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн талаар зөвлөмж өгөх ажиллагаа нь ёс зүйн хорооны гишүүд ёс зүйн чиглэлээр мэргэших, практикт үүсэж буй асуудлыг олж мэдэх, ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх арга замыг илрүүлэх ач холбогдолтой байна.

Манай эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журмын талаар Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 49.12-т “чиг үүргийн хорооны энэ хуулиар зохицуулаагүй харилцааг Хуульчдын холбооны дүрмээр зохицуулна” гэж заасан боловч Хуульчдын холбооны дүрэмд “Чиг үүргийн хороо үйл ажиллагаагаа хуралдааны хэлбэрээр явуулах бөгөөд хорооны гишүүдийн олонх оролцоноор хуралдаан хүчин төгөлдөр болно,” “хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэр хүчин төгөлдөр болно. Санал тэнцсэн тохиолдолд

хорооны даргын саналаар шийдвэрлэнэ” гэсэн ерөнхий зохицуулалтууд л байна. Иймд Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журмыг нарийвчлан тогтоох шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна. Энэхүү журмын төслийг боловсруулахад дөхөм үзүүлэх үүднээс гурван мужийн үйл ажиллагааны журмыг нарийвчлан авч үзье.

4.1. Калифорни мужийн ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журам

Калифорни мужид Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг үндсэндээ хорооны гишүүд болон хорооны өдөр тутмын ажлыг хариуцсан ажилтнууд явуулдаг. Хорооны даргын товлосноор хорооны хурлыг жилд дөрвөөс доошгүй удаа зохион байгуулна. Хурал хорооны нийт 16 гишүүнээс долоогоос доошгүй хүний ирцтэйгээр явагддаг. Гишүүд нь гурван удаа дараалан хуралдаанд оролцоогүй тохиолдолд хорооны даргын бүрэн эрхийн хүрээнд тус гишүүнийг огцруулдаг байна. Хорооны гишүүд Ёс зүйн хорооны дүрэмд зааснаар дараах үйл ажиллагааг явуулна.

1. Ёс зүйн хорооны дүрэмд зааснаар ёс зүйн хороонд ирсэн хуульчийн ёс зүйн талаарх хүсэлтэд хариу зөвлөмж гаргах;

2. Бүх захидал харилцааны хуулбарыг хорооны гишүүд болон хорооны ажилд зөвлөгчөөр оролцож байгаа ажилтнуудад хүргэх;

3. Зөвлөмжийн сүүлийн хувилбар болон зөвлөмжийн төслийн хуулбаруудыг ажилтнуудад өгөх;

4. Батлагдсан албан ёсны зөвлөмжийг ажилтнуудад мэдэгдэх, нийтлүүлэх.

Харин хорооны ажилтнууд:

1. Зөвлөмж гаргуулах тухай хуульчийн хүсэлт, удирдах зөвлөл болон түүний нарийн бичгийн тайлбарыг хүлээж авах, түүнийгээ хорооны дарга, дэд дарга болон холбогдох хороодод хүргүүлэх;

2. Хорооны журам, үйл ажиллагаа, чиг үүргийн талаар хүсэлт гаргасан хуульчид зөвлөгөө өгөх;

3. Зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлтийн хуулбарыг хорооны бусад гишүүд рүү хүргүүлэх.

Албан ёсны зөвлөмж

Албан ёсны зөвлөмжийг боловсруулах, түүнд санал, зөвлөмж өгөхөд ойролцоогоор 90 хоног зарцуулдаг. Харин үүний дараа 30 хоногийн дотор Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлийн батламжийг авснаар хүсэлт гаргагчид зөвлөмжийг хүргүүлнэ.[24] Зөвлөмжийг Удирдах зөвлөлийн гишүүдээр хүлээн зөвшөөрүүлэхийн тулд сайн үндэслэл гаргах ёстой ба хуульчид тухайн ёс зүйн хэм хэмжээг өөрсдийн мэргэжлийн үйл ажиллагаандаа баримталдаг учир урт хугацаа тавьж өгсөн байна.

Албан ёсны зөвлөмжийг боловсруулах ажиллагаа

Албан ёсны зөвлөмжийн анхны төслийг холбооны даргын томилсон хорооны гишүүн эсхүл хэд хэдэн гишүүд бэлтгэн боловсруулж дор заасан хүмүүс рүү явуулж, саналыг авсны үндсэн дээр хорооны даргаар батлуулна, дараа нь албан ёсны сайт, хуульчдын холбооны сэтгүүл болон ёс зүйн холбогдох хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд түгээнэ. Үүнд:

- Ёс зүйн хорооны гишүүд;
- Дүрэм боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцдог Мужийн Хуульчдын холбооны хороодын удирдлага;
- Ёс зүйн хорооны даргын зөвлөмжийн төслийг явуулах шаардлагатай гэж үзсэн этгээд;

[24] http://ethics.calbar.ca.gov/Committees/COPRAC/OpinionRequests.aspx

- Бусад сонирхсон байгууллага, хувь хүн.

Калифорни муж нь АНУ-ын Хуульчдын холбооны Хуульчийн мэргэжлийн загвар дүрмийг баримталдаггүй ч гэсэн бусад мужийн ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаатай ерөнхийдөө ижил төстэй.Ёс зүйн хорооны хамгийн гол үйл ажиллагаа бол ёс зүйн зөвлөгөө өгөх бөгөөд ялангуяа үүнийг хэрэгжүүлэх хэлбэр, агуулгын хувьд нэг байна. Зөвлөмж гаргах чиг үүргийн хүрээнд хүсэлтийг бичгээр болон цахим захидлаар, цахилгаан утсаар хүлээн авдаг. Үүнээс үндэслэн дараах гурван хэлбэрээр уг хүсэлтэд хариулт өгдөг байна.

- Албан ёсны зөвлөмж;
- Албан бус зөвлөмж;
- Шуурхай утсаар өгөх зөвлөмж.

Албан ёсны зөвлөмж

Зөвлөмж авах хүсэлтийг тухайн мужийн ёс зүйн хороо эсхүл Хуульчдын холбооны байранд ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах гэж хаяглан явуулдаг. Хуульчдын холбоо хуульчдын холбооны гишүүний хүсэлтийг хүлээн авч ёс зүйн хорооноос ёс зүйн зөвлөмж гаргадаг. Ёс зүйн албан ёсны зөвлөмж нь дараах бүтэцтэй байна.

- Ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлт гаргасан этгээдийн нэр хаягийг нууцалж, түүний хүсэлтийг зөвлөмжийн эхний хэсэгт бичсэн байх;
- Зөвлөмжийн төсөлд Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм болон бусад холбогдох хууль дүрэмд тулгуурласан байх;
- Зөвлөмжийн төслийн үндэслэлийг дэлгэрэнгүй тайлбарласан байх;
- Зөвлөмжид дүгнэлт гаргасан байх.

Ёс зүйн хороо нь жилд дунджаар 3-4 албан ёсны зөвлөмжийг гарган хэвлүүлдэг байна. АНУ-ын Хуульчдын холбооны ёс зүйн хороонууд нь зөвхөн хуульчийн ёс зүйн талаарх зөвлөмж гаргадаг бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмжийг шүүгчийн ёс зүйн хорооноос тусдаа гаргадаг. Ёс зүйн хороо нь 1965 онд үүсгэн байгуулагдаж анхны зөвлөмж гаргаснаас хойш 2013 оны 12 сарын байдлаар нийт 189 албан ёсны зөвлөмжийг нийтлүүлэн гаргасан байна.[25]Энэхүү зөвлөмжийг боловсруулахдаа Мужийн Дээд Шүүх, Хуульчдын холбооны Шүүх болон Давж заалдах шатны шүүхээс хуульчийн ёс зүйн асуудлаар гаргасан шийдвэрийг үндэслэдэг. Гэхдээ зөвлөмж нь ямар нэгэн үүрэг, хариуцлага хүлээлгэх шинжгүй байдгаараа онцлог юм. Эдгээр зөвлөмжүүдийг хуульчдын холбоо өөрсдийн албан ёсны цахим хуудсанд байршуулахаас гадна бусад холбогдох эрх зүйн сэтгүүл, цахим хуудсаар дамжуулан хуульчдад түгээдэг байна.

Албан бус зөвлөмж

Албан бус зөвлөмжийг мөн адил ёс зүйн хорооноос гаргана.Хорооны дарга хүсэлтийг хүлээн аваад тухайн тохиолдолд албан ёсны зөвлөмж боловсруулах шаардлагагүй гэж үзсэн бол хүсэлтэд албан бус зөвлөмж гарган хариу илгээнэ. Зөвлөмжийг бичгэн болон цахим хэлбэрээр явуулж болно. Зөвлөмжийг хорооны дарга өөрөө эсхүл түүний томилсон гишүүн боловсруулж болно. Хорооны дарга боловсруулсан зөвлөмжийн хуулбарыг хорооны бүх гишүүд рүү явуулна. Зөвлөмжийг явуулсны дараа 10 хоногийн хугацаанд хоёроос дээш гишүүд зөвлөмжийг эсэргүүцэж байгаа тухайгаа мэдэгдээгүй бол хорооны дарга өөрийн гарын үсгийг зурж, зөвлөмжийг тэр хэвээр нь хүсэлт гаргасан хуульчруу явуулах бөгөөд энэхүү зөвлөмж нь ёс зүйн хорооны албан бус зөвлөмжийг бүрдүүлнэ. Хэрэв

[25] http://ethics.calbar.ca.gov/Ethics/Opinions.aspx Калифорни мужийн Хуульчдын холбооны албан ёсны сайт.

хоёроос дээш гишүүд эсэргүүцсэн бол тухайн асуудлыг хорооны дараагийн хурлын хөтөлбөрт авч хэлэлцэхээр оруулна.

Шуурхай зөвлөгөө (Hotline)[26]

Ёс зүйн шуурхай зөвлөгөө нь хуульчдад зориулсан тэдгээрийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд анализ хийх, зөв бурууг ойлгоход туслах үүрэг гүйцэтгэх үйлчилгээ юм. Өөрөөр хэлбэл, хуульчдын ёс зүйн үүрэг хариуцлагатай холбоотой асуултад хариулт өгч, хуульчид дэмжлэг үзүүлдэг, ёс зүйн хорооны чиг үүргийн дагуух үйлчилгээ юм. Гэхдээ шуурхай зөвлөгөөний талаарх зохицуулалт Ёс зүйн хорооны дүрэмд заагаагүй байдаг боловч ёс зүйн хорооны гол чиг үүргээ хэрэгжүүлж байгаа бас нэг арга хэлбэр юм. Хуульчдын холбоо нь энэхүү үйлчилгээг анх 1983 оноос эхэлж явуулж эхэлсэн бөгөөд холбооны хамгийн хүртээмжтэй үйлчилгээ юм.

Ёс зүйн шуурхай утсыг хариуцан ажиллаж буй ажилтныг шуурхай хариулагч гэх бөгөөд тухайн этгээд нь Калифорни мужийн хууль зүй, ёс зүйтэй холбоотой сүүлийн үеийн мэдээллүүдээр хангах, Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм, шинэ гарсан болон өмнө нь байсан ёс зүйн зөвлөмжүүдийг олоход нь хуульчдад туслах, мөн ёс зүйн шуурхай утсаар өгөх боломжтой илтгэл, судалгааны талаарх мэдээллээр хангах үйлчилгээг тус тус үзүүлдэг. Түүнчлэн, шуурхай хариулагч нь зөвлөгөө авахаар хүсэлт гаргасан хуульчийн утасны дугаар болон нэрийг тэмдэглэн авч хорооны гишүүнээр хариулуулахаар өгч болно.Утсаар өгч байгаа энэхүү санал, зөвлөгөө болон мэдээлэл албан ёсны бус, сайн дурын үндсэн дээр байдаг бөгөөд Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлөөс баталж зөвшөөрсөн албан ёсны зөвлөмж биш учир Калифорны мужийн Хуульчдын холбооны байр суурь болон бодлогыг илэрхийлэхгүй.

4.2. Юта мужийн ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журам

Юта мужийн[27] Ёс зүйн хорооны сүүлийн таван жилд гаргасан ёс зүйн зөвлөмжийн тоог авч үзвэл 2013 онд тав, 2012 онд гурав, 2011 онд гурав, 2010 онд зөвлөмж гаргаагүй, 2009 онд хоёр, сүүлийн таван жилийн байдлаар 13 ёс зүйн зөвлөмж гаргасан байна. Үүнээс үзвэл ёс зүйн зөвлөмж гаргах ачаалал харьцангуй бага байна. Гэхдээ, Монгол Улсын хууль тогтоомж, Хуульчийн мэргэжлийн дүрэмд хуульчийн ёс зүйн олон улсын стандарт орж ирээд удаагүй байгаа учир Ёс зүйн хороо нь Юта мужын Ёс зүйн хорооноос ачаалалтай байхыг үгүйсгэхгүй.

Зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлт[28]

Хуульчдын холбооны удирдах зөвлөл, хуульчдын холбооны гишүүн болон бусад хуульчид өөрт учирсан болон ёс зүйн зөрчил гаргаж болзошгүй гэж үзсэн тохиолдолд ёс зүйн зөвлөмж гаргуулахаар хүсэлт гаргаж болно. Хүсэлтийг бичгээр болон цахим захидлаар Ёс зүйн хороо, Удирдах зөвлөл болон Юта мужийн Хуульчдын холбооны Мэргэжлийн үйл ажиллагаа хариуцсан газарт гаргана. Хэрэв удирдах зөвлөл болон Мэргэжлийн үйл ажиллагаа хариуцсан газарт хүсэлт илгээсэн бол хүсэлтийг Ёс зүйн хороонд хүргүүлдэг байна.

Хүсэлт нь дараах шаардлагыг хангасан байх ёстой:

- тухайн фактыг товч тодорхойлон бичсэн байх;
- үүссэн асуудлаар товч саналаа илэрхийлсэн байх;

[26] http://ethics.calbar.ca.gov/Ethics/Hotline.aspx

[27] Юта муж нь 2011 оны байдлаар 2,813,923 сая хүн амтай байсан бөгөөд манай улстай хүн амын тоогоор ойролцоо байна. http://governor.utah.gov/DEA/upec.html сүүлд 2014 оны 3 дугаар сарын 1-нд орсон.

[28] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, III. a. Requests for Opinions,

- Хуульчийн мэргэжлийн дүрмийн аль зүйл, заалтыг зөрчсөн гэж үзэж байгаагаа тодорхой бичсэн байх;
- Тухайн асуудалтай холбоотой ёс зүйн зөвлөмж, шүүхийн шийдвэр, хуулиас ишлэл авсан байх.

Дээрх шалгуурууд нь тухайн хуульчид үүсээд буй ёс зүйн асуудлыг нарийн тодорхойлох, нөгөөтэйгүүр хуульч холбогдох хууль, дүрэм, журмын дагуу өөрөө асуудлаа шийдвэрлэх боломжтой эсэхийг тодруулах, боломжгүй бол ёс зүйн хороонд хандах шаардлагуудыг тавьж байгаа нь ажиглагдаж байна.

Ёс зүйн хороо нь хүсэлтэд ёс зүйн зөвлөмж гаргах эсвэл холбогдох үндэслэлийн дагуу хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан тухай захидал илгээнэ.

Ёс зүйн хорооны ёс зүйн зөвлөмж гаргах журам[29]

Ёс зүйн хорооны дарга болон даргын томилсон этгээд хүсэлтийг хүлээн аваад тухайн хүсэлт нь хорооны шийдвэрлэх асуудал мөн эсэх,[30] хорооноос татгалзаж болох, хорооны өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэх асуудал эсэх зэргийг харгалзан үзэж урьдчилсан шийдвэр гаргана. Урьдчилсан шийдвэрийг ёс зүйн хороо дахин хянаж үзэх ба үүнд хэн нэгэн этгээдийн болон байгууллагын материаллаг ашиг сонирхолд нөлөөлөх нөлөө зэрэг асуудлыг сайтар нягталж дүн шинжилгээ хийнэ.

Хороо нь хуульчдын холбооны гишүүдийн санал бодлыг зохих хороодоор, холбооны нэгжээр дамжуулан эсвэл Юта мужийн Хуульчдын холбооны сэтгүүл болон цахим хуудсаар дамжуулан, эсвэл Хороонд бичгээр болон амаар гаргасан хүсэлтийг үндэслэн мөн Мэргэжлийн үйл ажиллагааны газартай хамтран зөвлөлдөх зэрэг аргаар Хуульчдын холбооны гишүүдийнхээ санал бодлыг сонсож байна.

Хэрэв хүсэлт нь Ёс зүйн хорооны асуудал биш гэсэн үндэслэлээр хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан бол үндэслэлээ тодорхой заасан байна(ямар дүрмийн ямар заалтад үндэслэн татгалзаж байгааг тодорхой бичнэ). Хүсэлт нь Ёс зүйн хорооны эрх хэмжээний асуудал мөн байгаад тухайн асуудлаар зөвлөмж гаргахаар шийдвэрлэвэл дараах журмаар дараагийн үйл ажиллагаа явагдана.

- Ёс зүйн хорооны дарга хүсэлтийг нэг эсхүл түүнээс дээш гишүүдэд хуваарилж, тэдгээр гишүүд хорооны даргын тогтоосон хугацаанд зөвлөмжийн анхны төслийг боловсруулна.
- Зөвлөмжийн төслийг хорооны дарга гишүүдэд хүргэж, хорооны дараагийн хурлын төлөвлөгөөнд оруулна.
- Улмаар төслийг хороо сайтар нягталж шийдвэрлэнэ.
- Хорооны гишүүд төслийг илүү тодорхой болгохоор төсөл боловсруулагчид дахин буцааж болно.
- Төслийг хорооны ээлжит эсвэл тусгай хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэх бөгөөд саналын эрхтэй гишүүдийн олонхын саналаар батална. Төслийг ээлжит эсхүл ээлжит бус хурлаар дор хаяж нэг удаа хэлэлцүүлж, олонхын саналаар батлагдсан бол цаашид дахин хэлэлцэхгүй. Хорооны дарга төслийн саналыг факс, имэйл, утас зэрэг аль тохиромжтой хэлбэрээр саналын эрхтэй гишүүдийн саналыг авч болно.

Хэрэв хорооны гишүүд шударгаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй байж

[29] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, III. c. Committee Procedures, http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

[30] Дараах тохиолдолд ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах хүсэлтийг Ёс зүйн хороо хүлээн авахгүй: тухайн асуудлаар өмнө нь зөвлөмж гаргаж байсан болон түүнтэй төстэй ёс зүйн асуудал давтагдахаар, мөн иргэн, эрүү, захиргааны хэргийг шүүн таслах ажиллагаанд оролцож байгаа хуульчдын үйл ажиллагаанд зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлт, хуульчийн ёс зүйн гэхээс илүүтэйгээр эрх зүйн маргаантай холбоотой асуудал.

болох нөхцөл байдал үүссэн бол гишүүд нь өөрсдөө татгалзах үүрэгтэй.

Зөвлөмжийг нийтлэх журам[31]

Хороо нь ёс зүйн зөвлөмжийг Юта мужийн хуульчдын холбооны сэтгүүлд нийтэлнэ. Мөн холбооны цахим хуудсанд байршуулна. Зөвлөмж нь хэвлэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болно.

Дахин хянах болон давж заалдах журам[32]

Ёс зүйн зөвлөмж Юта мужийн Хуульчдын холбооны сэтгүүл болон цахим хуудсанд гарснаас хойш 30 хоногийн дотор холбооны гишүүн болон бусад этгээдийн гаргасан зайлшгүй үндэслэлээр ёс зүйн зөвлөмжийг эргэн хянах, хүчингүй болгох, өөрчлөлт оруулах тухай өргөдлийг холбооны удирдах зөвлөл болон ёс зүйн хороонд гаргаж болно.

Хорооны хурал[33]

Хорооны ээлжит хурлыг 7 дугаар сар болон хорооны даргын шийдвэрлэснээс бусад хугацаанд сар бүр хийнэ. Тухайн ээлжит хурал дээр саналын эрхтэй гишүүдийн 50-аас дээш хувь ирснээр хүчинтэй байна. Гэхдээ хуралд биечлэн, утсаар эсвэл дүрсээ харах боломжтой (video conference) байдлаар оролцож болно. Хорооны гишүүн дөрвөн удаа ээлжит уулзалтад ирээгүй бол дараагийн ээлжит уулзалт болохоос өмнө хорооны даргад үргэлжлүүлэн ажиллана гэж бичгээр үүрэг амлалт өгөөгүй бол огцруулна. Хорооны гишүүн өөрийн хүсэлтээр огцорсон, нас барсан, ээлжит уулзалт тасалсны улмаас огцруулсан эсхүл бусад шалтгаанаар хугацаанаас өмнө үүрэгт ажил нь дуусгавар болсон бол Сонгон шалгаруулах комисс сул орон тоонд зориулан журмын дагуу сонгон шалгаруулалт явуулна.

Ёс зүйн зөвлөмж[34]*.*

Ёс зүйн хорооноос гаргасан бүх зөвлөмж нь албан ёсны байна. Ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хүсэлтийг шийдвэрлэж хариу зөвлөмжийг захидлаар илгээнэ. Хороо нь албан бус зөвлөмж гаргахгүй бөгөөд зөвлөмж нь дараах бүтэцтэй байна:

- хүсэлт гаргасан хуульчид тулгарсан ёс зүйн асуудлыг товч танилцуулга (issue);
- тухайн асуудалд хариулсан зөвлөмж (opinion);
- үүссэн факт (fact);
- дүн шинжилгээ (analysis);
- дүгнэлт (conclusion).

Нууцлал

Хувь этгээд эсвэл байгууллагаас гаргасан хүсэлтийн дагуу гаргасан ёс зүйн зөвлөмжийг хүсэлт гаргагчийн зөвшөөрөлгүйгээр задруулахыг хориглоно.Хорооны гишүүд нь холбогдох этгээдийн илгээсэн хүсэлт болон ёс зүйн зөвлөмжийн төслийг хорооны гишүүн бус этгээдэд задруулж болохгүй.Гэхдээ зөвлөмж гаргаж

[31] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, III. d. Publication Procedures. http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

[32] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, III. e. Reconsideration and Appeal Procedures. http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

[33] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, IV. Meetings. http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

[34] Utah state bar Association. Ethic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, V. Opinions, http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/

буй хорооны гишүүнтэй хамтран ажиллагсад, ажилчид, тухайн хуульчийн туслах болон хуулийн сургуулийн оюутнууд дүгнэлт гаргахад тусалсан, Мэргэжлийн үйл ажиллагааны газрын саналын эрхгүй зөвлөх хуульчтай зөвлөлдсөн нь нууцлалыг задруулсан гэх үндэслэл болохгүй.Мэргэжлийн үйл ажиллагааны газрын гишүүд болон туслах чиг үүрэгтэй оролцсон этгээдүүд өөрсдөө нууцлалын асуудалд хяналт тавина.

4.3. Колорадо мужийн Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журам

4.3.1. Колорадо мужийн Хуульчдын холбооны ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журам[35]

Ёс зүйн хорооноос гаргасан зөвлөмж нь заавал биелэгдэх шинжгүй бөгөөд Колорадогийн дээд шүүх болон бусад хариуцлага оногдуулдаг эрх бүхий байгууллагууд зөвлөмж дээр үндэслэн хариуцлага хүлээлгэх ёсгүй байна.Шүүгч болон хуульчид өөрсдийн үйл ажиллагаанд энэхүү зөвлөмжийг ашиглаж болох боловч заавал дагаж мөрдөх үүрэггүй байна.

Ёс зүйн хороо нь хувийн ба албан ёсны гэсэн хоёр төрлийн зөвлөмжийг гаргадаг байна.Хувийн зөвлөмж гэдэгт зөвхөн нэг хуульчид хамааралтай буюу нэг этгээдэд хандаж гаргасан зөвлөмжийг ойлгоно. Албан ёсны зөвлөмж гэдэгт Хуульчдын холбооны бүх гишүүдийн эрх ашигт хамааралтай гэж үзэж буй зөвлөмжийг ойлгоно.

4.3.2. Колорадо мужийн шүүгчийн ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагааны журам[36]

Зөвлөлөөс дүрэм журам батлан гаргах

Колорадогийн дээд шүүхийн баталсан журамд харшлахгүйгээр нэмэлт дүрэм журмыг зөвлөл батлан гаргаж болно. Зөвлөлийн гишүүдэд албан үүргээ гүйцэтгэх явцад нь учирсан бодит, шаардлагатай зардлыг нөхөн төлнө.

Зөвлөмж авах талаар хүсэлт гаргах

Шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж авах хүсэлтийг гүйцэтгэх удирдлага ба Колорадогийн шүүхийн сахилгын хорооны ерөнхий зөвлөлд гаргана.Хүсэлтийг зөвхөн Колорадо мужийн идэвхтэй ажиллаж байгаа мужын шүүгч[37] болон Колорадо мужийн ахлах шүүгчийн хөтөлбөрийн[38] гишүүд гаргана.

Зөвлөмж авах талаарх хүсэлтийн агуулга

Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмжийн хүсэлт нь ойлгомжтой, товч байх ёстой бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн талаар ирээдүйд бий болж болзошгүй үйл явдлыг зохицуулах зорилго бүхий агуулгатай байна. Хүсэлт гаргаж буй этгээд Зөвлөлд хүсэлт гаргахдаа өөрийн талаарх мэдээллээ ямар нэгэн байдлаар нууцлахгүйгээр ил байлгах ёстой. Хүсэлт гаргаж буй этгээд нь өөрийн гаргаж буй асуудлаар ёс зүйн болон хууль зүйн судалгаа хийж хавсаргах хэрэгтэй. Мөн түүнчлэн, өргөдөл гаргаж буй этгээд нь тухайн өргөдөлдөө уг зөвлөмж өмнө нь Колорадогийн шүүхийн сахилгын хорооноос шүүн таслах ажиллагаа хийгдэж байгаагүй болохыг илтгэн харуулсан бичгийг хавсаргасан байна. Дээрх шаардлагатай баримт бичгүүдийг хавсаргаагүй тохиолдолд хүсэлтийг зөвлөл хүлээн авахгүй байна. Ёс зүйн талаар гаргасан зөвлөмжүүд нь зөвхөн зөвлөсөн үр дагавартай байна.

---

[35] *Utah state bar Association. E*thic Advisory Opinion Committee Rules of Procedure, VI. Confidentiality, http://silk.utahbar.org/opc/bar-committee-ethics-advisory-opinions/eaoc-rules-of-governance/
ado Legal Ethics: Guide to Resources by Robert M.Linz

[36] http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado

[37] State justice.

[38] Colorado senior judge program.

Ёс зүйн талаарх зөвлөмжийн агуулга

Зөвлөмжийн агуулгад хүсэлт гаргагчийн нэрийг дурдах шаардлагагүй байна. Зөвлөмж нь Колорадогийн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг[39] зөрчсөн эсэх тухай байх ба түүнийг тайлбарласан шинжтэй байна. Зөвлөмж нь хууль зүйн болон өмнө шийдвэрлэгдэж байсан асуудлыг тусгаагүй байна. Хэрэв хүсэлт гаргаж буй этгээдийн ёс зүйн болон хууль зүйн факт нь тодорхой бус, бүрхэг бөгөөд нэмэлт мэдээлэл шаардлагатай бол зөвлөл нь асуудлыг хэлэлцэхээс татгалзах эрхтэй эсвэл нэмэлт мэдээллийг шаардана. Ирүүлсэн нэмэлт мэдээлэл нь зөвлөлд ирэхдээ мөн л тодорхой бус, бүрхэг, хангалтгүй эсхүл зохих хугацаанд ирүүлээгүй бол зөвлөл хүсэлт илгээсэн этгээдэд асуудлыг хэлэлцэх боломжгүй болсон шалтгааныг хариу мэдэгдэнэ.

Зөвлөлийн үйл ажиллагаагаа эрхлэх хугацаа, хуралдаан

Зөвлөлийн гишүүд 3 жилийн хугацаатай томилогддог байна. Зөвлөлийн гишүүдийн байнгын үйл ажиллагааг хангах үүднээс анх томилогдсон гишүүдийн 2 гишүүнийг нэг жилийн хугацаатай, 2 гишүүнийг хоёр жилийн хугацаатай, үлдсэн 1 гишүүнийг гурван жилийн хугацаатай томилдог.

Зөвлөл нь жилд зургаан удаа хуралддаг бөгөөд зөвлөл нь хүсэлтийг ойролцоогоор 60 хоногийн дотор хэлэлцдэг байна.[40]

Зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжийг холбогдох байгууллагуудад илгээх

Зөвлөл нь зөвлөмж тус бүрийг Колорадогийн дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, Колорадогийн шүүхийн сахилгын хороо, Колорадогийн их сургуулийн хуулийн номын сан, Денвэрийн их сургуулийн хуулийн номын сан, Колорадогийн хууль зүйн ба Америкийн шүүхийн нийгэмлэгийн сэтгүүл зэрэг газруудад илгээн зөвлөмжийн эх хувийг Колорадогийн шүүхийн сахилгын хороонд хадгалдаг байна.

4.4. Дүгнэлт, зөвлөмж

АНУ-ын дээрх гурван муж улсын ёс зүйн хорооны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх гол ажил ёс зүйн зөвлөмж гаргах учраас хорооны үйл ажиллагааны журам нь зөвлөмж гаргахад чиглэдэг байна. Дээрх гурван мужийн ёс зүйн хороо дараах нийтлэг үе шатаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг:

1. хүсэлтийг хүлээн авах эсэхийг урьдчилан шийдвэрлэх;

2. хүсэлтийн ёс зүйн хорооны гишүүнд хуваарилж, зөвлөмжийн анхны төслийг гаргах;

3. хорооны гишүүний боловсруулсан анхны төслийг хорооны хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэх;

4. хорооноос гаргасан ёс зүйн зөвлөмжийг хүсэлт гаргасан хуульчид илгээж, тухайн хуульчийн мэдээллийг нууцлан нийт хуульчдад хандсан зөвлөмж гаргах, нийтлэх.

Судлаачдын зүгээс дээрх үе шатуудыг Монголын хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааны журамд оруулах саналтай байна. Энэ хэсэгт эдгээр үе шатуудыг товч байдлаар нэгтгэн тайлбарлах болно.

1. Хүсэлтийг хүлээн авах эсэхийг урьдчилан шийдвэрлэх

Энэ шатанд хуульчдын холбооны гишүүдийн ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах хүсэлт нь Ёс зүйн хорооны асуудал мөн эсэх (ёс зүйн асуудал бус эрх зүйн асуудал, маргаан байх), тухайн хуульч нь холбогдох хууль, дүрэм, журмыг судлан өөрөө

[39] Colorado Code of Judicial Conduct /Колорадо мужийн шүүгчийн ёс зүйн дүрэм/.

[40] http://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme_Court/Committees/Committee.cfm?Committee_ID=15

шийдвэрлэх боломжтой эсэх, тухайн асуудлаар өмнө нь зөвлөмж гаргаж байсан эсэх зэрэг шалгууруар хүсэлтийг хүлээн авах эсэхийг урьдчилан шийдвэрлэдэг байна.

Эдгээр асуудлаас гадна хүсэлт нь тухайн фактыг товч тодорхойлон бичсэн байх, үүссэн асуудлаар товч саналаа илэрхийлсэн байх, мэргэжлийн ёс зүйн холбогдох дүрмийн заалтыг иш татсан байх (яг аль зүйл заалттай холбоотой талаар), холбогдох ёс зүйн зөвлөмж, шүүхийн шийдвэр, хуулиас ишлэл татсан байх гэсэн шаардлагыг Юта муж тавьдаг бол Колорадо мужийн хувьд хүсэлт нь ойлгомжтой, товч байх ёстой бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн талаар ирээдүйд бий болж болзошгүй үйл явдлыг зохицуулах зорилго бүхий агуулгатай байх, хүсэлт гаргаж буй этгээд өөрийн хувийн мэдээллийг нууцлахгүй байх, тухайн асуудлаар ёс зүйн судалгаа хийж хавсаргах, тухайн тохиолдлоор өмнө нь зөвлөмж гарч байгаагүй байх гэсэн шаардлагуудыг тавьж байна. Энэ нь ёс зүйн хорооны ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх, шаардлагагүй олон хүсэлт ирэхээс урьдчилан сэргийлэх, хуульчид үүсээд буй ёс зүйн асуудлыг бүрэн тодорхойлж ойлгох ач холбогдолтой юм.

2. Хүсэлтийг ёс зүйн хорооны гишүүнд хуваарилж, зөвлөмжийн анхны төслийг гаргах

Энэ шатанд урьдчилан шийдвэрлэсэн ёс зүйн хүсэлтийг хорооны нэг эсвэл хэд хэдэн гишүүнд хуваарилж, зөвлөмжийн анхны төслийг боловсруулдаг байна. Үүний дараа төслийг хорооны хурлаар шийдвэрлэж батална. Харин, Калифорни мужийн хувьд зөвлөмжийн анхны төслийг дүрэм боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцдог Мужийн Хуульчдын холбооны хороодын удирдлага, Ёс зүйн хорооны даргын зөвлөмжийн төслийг явуулах шаардлагатай гэж үзсэн этгээдүүд болон бусад сонирхсон байгууллага, хувь хүнд илгээж саналыг нь авдаг байна. Учир нь Ёс зүйн хорооноос гарах зөвлөмж нь тухайн асуудлаар ёс зүйн хорооны байр суурийг илэрхийлээд зогсохгүй хуульчдын үйл ажиллагаандаа мөрдвөл зохих ёс зүйн чиг хандлагыг тодорхойлдог.

Зөвлөмж нь мөн өөрийн гэсэн бүтэцтэй байх бөгөөд Юта мужийн хувьд хүсэлт гаргасан хуульчид тулгарсан ёс зүйн асуудлыг товч танилцуулга (issue), тухайн асуудалд хариулсан зөвлөмж (opinion), үүссэн факт буюу үйл баримт (fact), дүн шинжилгээ (analysis), дүгнэлт (conclusion) гэсэн таван бүрэлдэхүүнтэй байгаа бол Калифорни мужийн хувьд Ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах тухай хүсэлт гаргасан этгээдийн нэр хаягийг нууцалж, түүний хүсэлтийг зөвлөмжийн эхний хэсэгт бичсэн байх, зөвлөмжийн төсөлд Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм болон бусад холбогдох хууль, дүрэмд тулгуурласан байх, зөвлөмжийн төслийн үндэслэлийг дэлгэрэнгүй тайлбарласан байх, зөвлөмжид дүгнэлт хийсэн байх гэсэн бүтэцтэй байна. Үүнээс үзэхэд зөвлөмжийн бүтэц ерөнхийдөө төстэй байна.

3. Хорооны гишүүний боловсруулсан анхны төслийг хорооны хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэх

Энэ үе шатанд зөвлөмжийн төслийг хорооны хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэх бөгөөд асуудлыг Юта болон Калифорни мужийн хувьд олонхын саналаар шийдвэрлэж байна. Хэрэв хорооны гишүүний боловсруулсан төсөл тодорхойгүй, ойлгомжгүй байгаа бол дахин төсөл боловсруулсан гишүүнд буцааж болдог байна (Юта муж). Калифорни мужийн онцлог нь хүсэлт гаргасан хуульчийн хувийн мэдээллийг нууцлах бөгөөд хуульчийн мэдээлэл ил байвал хорооны гишүүнд субъектив хандлага үүснэ гэж үзэн, чанд нууцалдаг. Харин Юта мужийн хувьд хүсэлт гаргагчийн зөвшөөрөлгүйгээр нууцыг задруулахыг хориглодог бөгөөд тухайн асуудлыг шийдвэрлэх хорооны гишүүдийн хувьд хамаарахгүй байна.

4. Хорооноос гаргасан ёс зүйн зөвлөмжийг хүсэлт гаргасан хуульчид илгээж, тухайн хуульчийн мэдээллийг нууцлан нийт хуульчид хандсан зөвлөмж гаргах, нийтлэх

Энэ үе шатанд батлагдсан зөвлөмжийг хүсэлт гаргасан этгээдэд явуулах бөгөөд тухайн хуульчид холбогдох мэдээллийг нууцалж нийт хуульчид зориулсан зөвлөмж байдлаар гаргана. Зөвлөмжийг Хуульчдын холбооны сэтгүүл, цахим хуудсанд байршуулж нийтэд ил болгоно. Юта мужийн нэг онцлог нь хорооноос гарсан зөвлөмжийг өөрчлөх, хүчингүй болгуулах тухай хүсэлтийг гаргаж болдог байна. Гагцхүү үндэслэлийг маш сайн гаргаж ирсэн байх ёстой ба хүсэлтийг ёс зүйн хорооны хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байна. Ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш Юта муж 30 хоногийн дотор хариу илгээдэг бол Калифорни мужийн хувьд 90 хоногийн дотор хариу илгээдэг байна.

V. Дүгнэлт

АНУ-ны гурван муж улсын хуульчдын холбооны ёс зүйн хорооны чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт ерөнхийдөө адилхан байна. Муж улс бүр ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаагаа өөр өөрийн онцлогт тохируулан явуулж байгаа хэдий ч хамгийн гол шинж нь хуульчдын холбооны гишүүдийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийн биеэ авч явах байдал ямар байх ёстой талаар тэдэнд мэргэжлийн болон хууль, дүрэмд тулгуурлах үүднээс ямар нэгэн хариуцлагын шинжгүй зөвлөмжийг өгч байна. Энэхүү зөвлөмж өгөх ажиллагааг хуульчдад хүргэхийн тулд дараах байдлаар хэрэгжүүлж байгаа гэсэн нэгдсэн дүгнэлтэд хүрлээ

Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг явуулахад буюу ёс зүйн зөвлөмж гаргах ёс зүйн хорооны гишүүдийн бүрэлдэхүүнд хамгийн чухал нь нийгмийн идэвхтэй, судалгаа шинжилгээ хийдэг багш, судлаач, өмгөөлөгч, прокурор, шүүгч эсхүл олон жил ажилласан ажлын туршлагатай тэтгэвэрт гарсан, энгийн иргэдийн төлөөллүүдийг муж улс бүр оролцуулсан байна. Энэ нь эргэзд зөвлөмжийн чанарт нөлөөлөх, хуульчдын дагаж мөрдөх явдлыг идэвхжүүлээд зогсохгүй энгийн иргэдийн итгэлийг олох давуу талуудтай байна. Ёс зүйн хорооны гишүүдийн дундаж тоо 13-15, гишүүдийн ажиллах хугацаа дунджаар 2-3 жил бөгөөд хамгийн гол нь тэдний идэвх, оролцооноос шалтгаалж ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа явагддаг учир эргээд идэвх оролцоо муутай тохиолдолд гишүүнээсээ хасах хүртэл арга хэмжээг авдаг байна.

Гурван мужийн хамгийн гол чиг үүрэг бол ёс зүйн зөвлөмж гаргах юм. Энэ чиг үүрэгт үндэслэн хэд хэдэн хувилбараар ёс зүйн зөвлөмж гаргах ажлыг хэрэгжүүлж байна. Үүнд зөвлөмж олгохдоо зөвхөн тухайн хүсэлт гаргасан этгээдэд тусгайлан бичгэн хэлбэрээр олгох (нийтэд ил болгохгүйгээр),хүсэлт гаргасан этгээдэд зориулсан ёс зүйн зөвлөмжийг олон нийтэд хүргэх (хүсэлт гаргасан этгээдийн нэр, хаягийг нууцлан нийтэд ил болгох) эсхүл утсаар зөвлөгөө өгөх гэх мэт аргуудаар хэрэгжүүлж байна. Мөн түүнчлэн, ёс зүйгээр мэргэшсэн гишүүд ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас үүдэн ёс зүйн холбогдолтой бусад үйл ажиллагааг гүйцэтгэж байна. Жишээлбэл ёс зүйн талаарх сургалт, хэлэлцүүлэг, лекцийг холбооны гишүүд болон сонирхсон этгээдүүдэд явуулах, хууль, дүрэм, журамд санал зөвлөмж хүргүүлэх, судалгаа хийх зэрэг байна.

Ёс зүйн зөвлөмжийг хорооны хурлаар авч хэлэлцэж бүх гишүүдийн саналыг авсны үндсэн дээр зөвлөмжийн эцсийн хувилбар гарах ёстой бөгөөд бүх хуульчдад зөвлөмж болгох үүднээс олон нийтэд нээлттэй хэрэглүүлдэг учир хамгийн гол нь хүсэлт гаргагчийн нэр, хаягийг нууцлах асуудлыг чанд нууцалдаг байна. Энэ

асуудал нь хувь хүний нууц байх ёстой. Хэрвээ нууцыг хадгалахгүй бол ёс зүйн хорооны гол чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй байна.

Монголын Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооны дүрэм, журмыг боловсруулахдаа Хуульчдын эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Хуульчдын холбооны дүрэмд нийцүүлэхийн зэрэгцээ энэхүү тайлангийн хүрээнд судлагдсан АНУ-ын гурван муж улсын хуульчдын холбоодын ёс зүйн хороодын туршлага, сайн жишигт тулгуурлах нь зүйтэй болов уу. Тухайлбал, Ёс зүйн хороо ёс зүйн зөвлөмж гаргах, утсаар зөвлөгөө өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь чухал. Энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлснээр тус хороо Хуульчийн мэргэжлийн дүрмийг өдөр тутам хэрэглэхэд хуульчдад туслах, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлж, Монголын хуульчдын ёс зүйг дээшлүүлж олон нийтийг хамгаалах, хуульчид болон хуулийн засаглалд итгэх итгэлийн нэмэгдүүлэх болно.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ МОНГОЛ УЛС БА БҮГД НАЙРАМДАХ УЗБЕКСТАН УЛС[1]

УДИРТГАЛ

Нэг. Зорилго

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь Монгол Улсын болон Бүгд Найрамдах Узбекстан Улсын гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлын хууль эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, гадаад орны эрх зүйн зохицуулалтаас жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход дэмжлэг үзүүлэх боломжит санал, зөвлөмжийг гаргах юм.

Хоёр. Зорилт

Судалгаагаар дараах асуудлыг нарийвчлан судлах зорилт дэвшүүлэв. Үүнд:

1. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хууль эрх зүйн зохицуулалт;
2. Гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлын тогтолцоо;
3. Монгол Улсын болон Бүгд Найрамдах Узбекстан Улсын гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлын ялгаатай байдал;
4. Бүгд Найрамдах Узбекстан Улсын гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлын онцлог, арга хэлбэр.

Гурав. Судалгаа явуулахад баримталсан зарчим

Судалгааг шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан гүйцэтгэсэн бөгөөд энд дэвшүүлсэн санал, дүгнэлт нь тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд тулгуурлан бодитойгоор гаргаж, саналаа онолын үндэслэлтэй боловсруулах зарчимд тулгуурлав.

Дөрөв. Судалгааны арга

- ✓ Баримт бичгийн судалгааны арга;
- ✓ Түүхчлэх арга;
- ✓ Задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх арга;
- ✓ Харьцуулалтын арга;
- ✓ Хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах аргуудыг тус тус хэрэглэв.

Тав. Судалгаанд хамрагдах хүрээ, хязгаар

Судалгааг Монгол Улс дахь өнөөгийн нөхцөл байдал, эрх зүйн эх сурвалж болон Узбекстан улсын эрх зүйн орчин, туршлагад тулгуурлан ХЗЯ-аас ирүүлсэн албан тоотод дурдсан асуудлын хүрээнд судлав.

Зургаа. Судалгааны ажлын хүрсэн үр дүн

- ✓ Монгол Улсын гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин, өнөөгийн нөхцөл байдалд дүгнэлт өгч, Узбекстан улсын гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж нийтлэг болон онцлог зохицуулалтыг илрүүлэн, шинжилж дүгнэсний үндсэн дээр Монгол Улсын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга замын талаар санал, зөвлөмж боловсруулав.

[1] Тус лавлагааг бодлогын судлаач Б.Одонгэрэл ахалж, бодлогын судлаач Э.Ганчулуун гүйцэтгэв.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nlri.gov.mn

ОРШИЛ

Улс орон бүр Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид заасан хүний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд гэмт хэрэг зөрчилтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "төр нь хүний эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх үүргийг иргэдийнхээ өмнө хариуцна" мөн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 7-д "Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх" гэж тус тус заасан нь энэ ажил төрийн нэг чухал үүрэг болохын илэрхийлэл болно. Эдгээр зохицуулалт нь Монгол Улсад үйлчилж байгаа ихэнх хууль тогтоомжоор дамжин баталгаажин хэрэгжиж байна. Түүнд хууль тогтоомж, дүрэм журам ном, сурах бичигт гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт хэргийг таслан зогсоох, түүнд хяналт тавих, шалтгаан нөхцөлийг илрүүлэх зэргээр тодорхойлсон үйлдлүүд нь бүгд гэмт хэрэг, зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлж байгаа явдал гэж тодорхойлж болохоор байна. Тиймээс энэхүү урьдчилан сэргийлэх ажил гэдэг нь их өргөн хүрээнд хэрэглэгддэг нэр томьёо юм. Хууль зүйн ухааны доктор Н.Жанцан энэ тухай тодорхойлохдоо "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх гэж гэмт явдлын гаралтыг хорогдуулах, түүнийг төрүүлдэг шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн төр, олон нийтийн байгууллага, иргэдээс зохион явуулж байгаа үйл ажиллагааг ойлгоно" гэсэн байна[2].

Цаг хугацаа, нийгмийн хөгжлийг дагаад гэмт хэргийн гаралт улам нуугдмал, боловсронгуй, хэрцгий болсоор байгаа билээ. Үүнээс шалтгаалан Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хуулийн дагуу тодорхой ажил, арга хэмжээг зохион байгуулсан ч төдийлөн оновчтой болж чадахгүй байгаа нь судалгаа шинжилгээнээс харагдаж байна. Мөн түүнчлэн 2014 оны Цагдаагийн Ерөнхий Газраас гаргасан статистик мэдээнд гэмт хэрэг, зөрчлийн гаралт жил ирэх тусам тодорхой хэмжээгээр өссөн байгаа. Жишээлбэл, 2013 онд гарсан гэмт хэрэг, зөрчлийн тоог 2014 оны нийт гэмт хэрэг, зөрчилтэй харьцуулахад гэмт хэрэг 7,7 хувиар өссөн, харин зөрчлийн тоо 12 хувиар буурсан ч гаралтын тоог Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа хүн ам, гадаадын иргэдтэй харьцуулахад 4,2 хүний 1 нь зөрчил гаргасан үзүүлэлт харагдаж байна[3].

Гэмт хэрэг, зөрчлийг тусгайлан ялгах эсхүл хамтад нь зохицуулсан хууль тогтоомж байхгүй зөвхөн Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль үйлчилж байна. Зөрчлийн хувьд нэгдсэн урьдчилан сэргийлэх хууль тогтоомж, хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулагдаагүй ч захиргааны зөрчлийг ангилан төрөлжүүлсэн байдлаар нийгэмд гарах гаралт, нийгмийн аюулын хир хэмжээнээс шалтгаалан түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч байна.

Эрүүгийн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т "Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэмт хэргийн шинжийг хэлбэрийн төдий агуулсан боловч ялимгүй учир, нийгэмд аюулгүй үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэрэгт тооцохгүй" гэсэн заалт, Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд заасан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр бол гэсэн заалтууд нь гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийг бараг ялгаагүй гэсэн ойлголтод хүргэдэг байна. Энэ утгаараа Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь зөрчлөөс давхар урьдчилан сэргийлэх гэсэн утга санааг агуулдаг. Иймээс энэхүү судалгаанд хэрэглэгдэж буй гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх санааг давхар агуулж байгаа.

---

[2] Н.Жанцан, "Криминологи", УБ, 2004 86 дугаар хуудас.

[3] Цагдаагийн ерөнхий газар, 2014 оны Гэмт хэрэг зөрчлийн талаарх статистик тайлан мэдээ.

I. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛ

1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил

Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нь эдийн засаг, соёл, ёс суртахуун, хүмүүсийн аж амьдралын түвшин, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн нөхцөл байдал гэх олон хүчин зүйлээс хамааралтай байдаг билээ. 1992 оны Үндсэн хуульд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх тухай заасан явдал нь Монгол Улс гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх ажлыг зохион байгуулалтын түвшинд оруулах ёстой гэсэн эхлэлийг тавьсан.

Аливаа хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчсөн үйлдэл гэмт хэрэг эсхүл зөрчил болдог. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх баримт бичгийн шинжтэй эрх зүйн хориглосон хэм хэмжээ өөрөө урьдчилан сэргийлэх шинжтэй байдаг. Харин үүнээс өөр аргаар бодитой, зохион байгуулалттай үр дүнд хүрэх ажил хийх нь хориглосон хэм хэмжээг зөрчигдөхөөс давхар хамгаалалт болж өгдөг. Тиймээс 1997 онд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах зорилгоор “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай” бие даасан хуулийг баталсан байдаг. Энэ хууль гэмт хэрэг зөрчлөөс хэрхэн урьдчилан сэргийлэх, ямар арга хэмжээ авах, төрийн байгууллага болон иргэдийн оролцоо ямар байх талаар зохицуулсан байдаг.

“Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил гэдэг нь гэмт хэргийн тухай мэдээллийг судалсны үндсэн дээр гэмт хэрэг гарч байгаа шалтгаан нөхцөлийг тогтоох, арилгах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох талаар авч хэрэгжүүлж байгаа цогцолбор ***арга хэмжээ”*** гэж Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд тодорхойлсон байна[4]. Уг арга хэмжээг Ерөнхий арга хэмжээ, Тусгай арга хэмжээ, Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэж 3 ангилдаг байна[5].

Ерөнхий арга хэмжээ

Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, ёс суртахуун, хүмүүжлийн болон зохион байгуулалтын шинж чанартай нийтлэг арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэнэ. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд Засгийн газар гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай ерөнхий хөтөлбөр, төлөвлөгөө гаргана гэж заасан байдаг. Иймд Монгол Улсад Засгийн газраас гаргаж буй хөтөлбөр, төлөвлөгөө зэрэг бодлогын баримт бичиг нь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ болж байна. Гэвч гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх хөтөлбөр, төлөвлөгөө гэж тодорхойлон заасан ямар ч бичиг баримт байхгүй байгаа нь учир дутагдалтай юм. Харин ерөнхий арга хэмжээний тодорхойлолтод дурдсан шинжүүдийг агуулсан хэд хэдэн бичиг баримтууд байна. Тухайлбал, Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр, Ажилгүйдлийг багасгах хөтөлбөр, Тэнэмэл амьдралтай иргэдийг нийгэмшүүлэх хөтөлбөр зэрэг хэрэгжиж байна. Гэмт хэрэг, зөрчлийн талаарх судалгаа, шинжилгээнээс гэмт хэрэг, зөрчлийн шалтгаануудад ядуу буурай, ажилгүй, тэнэмэл амьдралтай хүмүүс гэмт хэрэг, зөрчил гаргах нь түгээмэл гэсэн дүгнэлт гарсан байдаг. Иймд эдгээр хөтөлбөр, төлөвлөгөөг гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэж хэлж болох юм. Ерөнхий арга хэмжээний нэг гол шинж нь улсын хэмжээнд хэрэгждэг. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд ерөнхий арга хэмжээний хөтөлбөр төлөвлөгөөг батална гэж заасан бөгөөд улс орон даяар хэрэгжиж байгаа аливаа зорилтот

[4] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйл.

[5] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 6 дугаар зүйл.

хөтөлбөр, төлөвлөгөө нь эцсийн зорилгодоо гэмт хэрэг зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлж байгаагийн нэг илэрхийлэл юм. Гэхдээ судалгааны явцад өнөөдрийг хүртэл хэрэгжүүлж байгаа хөтөлбөр, төлөвлөгөөтэй танилцах, олох боломжгүй байснаас гадна бүх хөтөлбөр, төлөвлөгөөний хэрэгжих хугацаа дууссан байна[6].

Тусгай арга хэмжээ

Тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ гэдэг. Ерөнхий арга хэмжээний нэгэн адилаар Засгийн газраас энэ арга хэмжээний хөтөлбөр төлөвлөгөөг улс даяар хэрэгжүүлэхээр гаргадаг. Гол ялгаа нь гэмт хэрэг, нөхцөл байдлыг төрөлжүүлсэн байдлаар гардаг. Тусгай арга хөтөлбөр, төлөвлөгөө гаргах төрийн үүрэг тодорхой хэмжээнд боловсруулагдан мөрдөгдөж байна. Жишээлбэл, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, Архидан согтуурахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр гэх зэрэг гэмт хэрэг, зөрчлийн төрлөөр нь ангилж түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажил явагдаж байна. Гэхдээ бүх л гэмт хэрэг, зөрчлийг бүх төрлөөр нь ангилж тусгайлсан хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулах боломж байхгүй ч нийгмийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх хир хэмжээ болон бусад төрлөөсөө харьцангуй их үйлдэгддэг гэдгээс нь шалтгаалж гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээний хөтөлбөрийг гаргадаг байна.

Тусгай арга хэмжээ гэдэг нь зөвхөн хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэлэхгүй. Үүнд хууль, дүрэм, журам олон улсын гэрээ конвенци болон бусад үйл ажиллагаа бас орно. Манай улс гэлтгүй дэлхийн дахинд аюул занал учруулж буй гэмт хэрэг, зөрчил, байнга үйлдэгддэг гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ олон байдаг. Тухайлбал, манай улсад авлига, гэр бүлийн хүчирхийлэл, насанд хүрээгүй этгээдийг хараа хяналтгүй орхисноос үүдэлтэй гэмт хэрэг, архидан согтуурсан үед гардаг гэмт хэрэг зөрчил маш их гардаг. Энэ нөхцөл байдлаас үүдэн зөрчлүүдээс урьдчилан сэргийлэх нарийвчилсан үйл ажиллагаа зохион байгуулах хэрэгцээ шаардлага үүсдэг. Авлигатай тэмцэх тухай хууль, Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг хууль, Тамхины хяналтын тухай хууль, Малын хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тухай хууль[7] гэх зэрэг төрлийн шинжээр ангилан хуульчилсан байгааг харж болно. Харин УИХ-аас гэмт хэрэг, зөрчлөөс сэргийлэх чиглэлээр дараах тогтоолуудыг гаргасан байна. Үүнд: Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай Монгол Улсын хуулийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, Авлигын эсрэг хуулийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тухай, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хуулийг баталсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр гэх зэрэг[8] асуудлын хүрээнд тогтоол гарсан байна. Засгийн газраас гаргасан хөтөлбөр, төлөвлөгөөний тухай тогтоолын хувьд Хулгайн гэмт хэрэгтэй тэмцэх сэргийлэх хөтөлбөр Хүүхдийн болон түүний эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний хөтөлбөр, Хар тамхи мансууралтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, Хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр гэх зэргээр тусгай арга хэмжээг авч байна.

Дээр дурдсанчлан Монгол Улсад гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх талаар хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа УИХ, Засгийн газраас батлан гаргасан, тодорхой хөтөлбөр, төлөвлөгөө байхгүй байгаа. Тусгай арга хэмжээний талаар шүүх прокурор төсөл боловсруулж ЗГ-аар батлуулах бөгөөд яам агентлаг, төрийн бусад байгууллагууд энэ талаар арга хэмжээ боловсруулан хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн эрх зүйн зохицуулалт байдаг.

[6] www.Legalinfo.mn

[7] www.Legalinfo.mn

[8] Legalinfo.mn

Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ

Тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс болон давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд энэхүү арга хэмжээний талаар нэр томьёоны тодорхойлолтоос өөр зүйл дурдагдаагүй байна. Гэхдээ давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд авах арга хэмжээ гэсэн тодорхойлолтод Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан хорих ял эдлээд суллагдсан хүнд захиргааны хяналт тогтоох гэсэн заалт хамаарахаар байна.

Захиргааны хяналтын арга хэмжээг тодорхой төрлийн хэрэгт 5-аас дээш жил хорих ял эдэлсэн этгээдэд авна[9]. Захиргааны хяналтад байгаа этгээд нь дараах үүргийг хүлээнэ. Үүнд:

- Нийгмийн хэв журмыг сахих;
- Сард нэг удаа цагдаагийн байгууллагад бүртгүүлэх;
- Цагдаагийн байгууллагаас дуудсан цагт саадгүй ирэх;
- Байнга оршин суугаа газраа өөрчлөх тохиолдолд захиргааны хяналт тавьж байгаа цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэж шинээр очсон газрынхаа цагдаагийн байгууллагад 3 хоногийн дотор бүртгүүлэх;
- Байнга оршин суугаа газраасаа 14 хоногоос илүү хугацаагаар явах, гадаад улсад зорчих бол цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэх;
- Захиргааны хяналт тавьж байгаа цагдаагийн байгууллагын шаардлагыг биелүүлэх.

Мөн түүнчлэн захиргааны хяналтад байгаа этгээдтэй цагдаагийн байгууллагаас харьцах дараах эрхийг олгосон байна.

- Захиргааны хяналтад байгаа хүний зан төрх, үйл ажиллагааны талаар ажиллаж байгаа болон оршин суугаа газрын нутгийн захиргааны байгууллагаас тодорхойлолт гаргуулж авах;
- Захиргааны хяналтад байгаа хүн гэмт хэрэг, зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор болон хууль тогтоомжид заасан бусад үндэслэлээр түүнийг хэдийд ч дуудан ирүүлэх, зөвлөгөө өгөх, шаардлага тавих, анхааруулах;
- Захиргааны хяналтаас зайлсхийсэн этгээдийг эрэн сурвалжлах, албадан ирүүлэх.

Захиргааны хяналтад байгаа этгээдийн эрх, эрх чөлөөг дээр дурдсанаас бусад байдлаар хязгаарлахгүй. Шаардлагатай гэж үзвэл захиргааны хяналтын хугацааг 6 сараас 1 жил хүртэл хугацаагаар сунгаж болох боловч нийт хугацаа нь уг этгээдийг ял шийтгэлгүй болохоор хуульд заасан хугацаанаас хэтэрч болохгүй. Захиргааны хяналтад байгаа хүн засрал хүмүүжил олсноо харуулбал түүний энэ талаар гаргасан өргөдлийг хянан үзэж, хугацаанаас нь өмнө захиргааны хяналтыг зогсоож болно. Захиргааны хяналтад байгаа хүний хяналтын хугацаа дууссан, эсхүл ял шийтгэлгүй болсон бол уг хяналтыг тавьж байгаа цагдаагийн байгууллагын даргын шийдвэрээр захиргааны хяналтыг зогсоож, бүртгэлээс хасдаг байна. Хуульд зааснаар нэг бүрчилсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагуудаас ганцхан Цагдаагийн байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна.

[9] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.3.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

II. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛД ОРОЛЦОГЧИД

Манай улсад төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж, хэвлэл мэдээллийн байгууллага болон иргэд гэсэн хэлбэрээр гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцож байна. Тэдгээрийн эрх үүрэг, оролцох хэлбэрийн талаар тусгайлан зохицуулсан байдаг.

1. Төрийн байгууллага гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцох нь:

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд төрийн байгууллагын хувьд Засгийн газар, яам, агентлаг, төрийн бусад байгууллагууд өөр өөрсдийн хуулиар тогтоосон үүрэг болон чиглэлийн дагуу оролцож байна. Тухайлбал, Засгийн газар гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд улсын хэмжээнд ерөнхий болон тусгай арга хэмжээний хөтөлбөр төлөвлөгөөг батлах хэлбэрээр оролцож байна. Үүнд Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр, Архидан согтуурахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр төлөвлөгөө зэрэг орно.

Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх асуудал нь өөрөө хууль тогтоомжийн дагуу ХЗЯ-ны удирдлагаар явагдах нь зүй ёсных билээ. Энэ асуудлаар ХЗЯ-наас дараах эрх үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна[10]. Үүнд:

- Төрийн захиргааны төв, нутгийн захиргааны болон шүүх, прокурор, хууль сахиулах бусад байгууллагаас гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар зохиож байгаа ажлыг зохицуулах;
- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хууль тогтоомж, засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтэд эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хяналт, шалгалт явуулах;
- Шүүх, прокурорын байгууллагатай зөвшилцөн улсын хэмжээнд гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар авах арга хэмжээний хөтөлбөр, төлөвлөгөөний төслийг боловсруулж Засгийн Газарт оруулах;
- Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөмж гаргах;
- Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх асуудлаар гадаад улстай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх;
- Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг зохион байгуулах.

Бусад Яам, агентлаг, төрийн бусад байгууллага, захиргааны хяналтын албад эрхэлсэн асуудлынхаа хүрээнд гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэх, холбогдох хууль тогтоомжийг мэдээлэх, сурталчлах, сургалт зохион байгуулах үүрэгтэйгээр оролцдог. Нутгийн захиргааны бүх шатны байгууллагууд нь харьяа нутаг дэвсгэртээ гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулж, энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн болон төрийн бус байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэн хамтран ажиллах хэлбэрээр оролцож байна.

Шүүх, прокурор, хэрэг бүртгэх байгууллага, мөрдөн байцаагч нь холбогдох хуульд заасны дагуу бичсэн энгийн магадлал, мэдэгдлийнхээ биелэлтэд хяналт тавих байдлаар оролцдог.

2. Иргэн гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцох нь:

Монгол Улс гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд иргэдийн

[10] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйл.

үүрэг оролцоо их ач холбогдолтой гэж үздэг. Хуульд заасны дагуу Нутгийн захиргааны байгууллага харьяа нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд гэмт хэрэг, нийгмийн хэв журмын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд иргэдийг ***эргүүлд гаргах, жижүүр хийлгэх*** гэх 2 хэлбэрээр оролцуулдаг. Эдгээр иргэдийг Цагдаагийн байгууллагын мэргэжлийн удирдлага дор сайн дурын үндсэн дээр ажиллуулдаг бөгөөд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцсоных нь төлөө тодорхой хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгодог байна[11].

Бусад иргэд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд хууль тогтоомж, дүрэм, журам зөрчихгүй байх, нийгмийн хэв журмыг алдагдуулахгүй байхыг бусдаас шаардах, цагдаагийн байгууллагад өөрийн олж мэдсэн гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээллийг өгөх гэх зэргээр оролцох боломжтойгоор хуульчилсан байна. Мөн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр идэвхтэй оролцсон тохиолдолд урамшуулал олгох, энэхүү үүргээ биелүүлж явахдаа өөрт нь эд хөрөнгийн хохирол учирсан бол төрөөс нөхөн олговор авч болох зохицуулалт байдаг.

3. Хуулийн этгээд гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцон нь:

Энэ хэсэгт хуулийн этгээдүүд нь байгууллагынхаа дотоод болон үйл ажиллагаа явуулж байгаа хүрээндээ гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тодорхой арга хэмжээ авах, урьдчилан сэргийлэх зорилгоор өөрсдийн ажилтнууддаа хууль тогтоомжийг мэдээлэх сурталчлах болон шүүх болон төрийн байгууллагын эрх бүхий албан хаагчдын явуулсан зөвлөмж, мэдэгдлийн дагуу арга хэмжээ авах, хариу бичиг явуулах зэрэг байдлаар оролцдог байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцох нь:[12]

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь төрийн байгууллагаас гаргасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоотой холбогдсон мэдээ, мэдээллийг яаралтай нийтэлж нэвтрүүлэх үүрэг хүлээсэн байна. Гэмт хэргийн тухай мэдээлэл хийхдээ гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүний шалтгаан нөхцөл, хор уршгыг олон түмэнд таниулах, сэрэмжлүүлэхийг гол зорилго болгож ажиллах үүрэг хүлээсэн. Үүнд:

- Төрийн өмчийнхөөс бусад хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр яаралтай мэдээлэл нийтэлж нэвтрүүлсний төлбөрийг тухайн байгууллага төлнө.

- Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр хүчирхийлэл, аллага хядлага, садар самуун, гэмт хэрэг үйлдэхийг өөгшүүлэн сурталчилсан, гэмт хэрэг үйлдэх аргыг нарийвчлан харуулсан нийтлэл, нэвтрүүлэг хийхийг хориглоно.

- Шүүхээр гэм буруутай нь нотлогдоогүй байхад хэнийг ч гэм буруутай гэж хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэхийг хориглоно.

- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь гэмт хэргийн шинжтэй, илт хууль бус нийтлэл, нэвтрүүлэг, зар сурталчилгааны талаар цагдаагийн байгууллагад мэдээлэх үүрэгтэй.

4. Гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах хэлбэр

Монгол Улс анх 1993 онд Засгийн газрын тогтоолоор Нийгмийн дэг журам хангах зөвлөлийг байгуулан гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр УИХ-аас баталсан хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж байсан. Гэвч нийгэм эдийн засгийн байдал, даяаршил, цаг үеийн өөрчлөлт нь тус

[11] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйл.

[12] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл.

үүргийг улам боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагыг бий болгосон. 1997 онд гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлээр Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг баталснаар өмнө нь байсан тогтолцоог улам боловсронгуй болгох нөхцөл бүрдсэн юм.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хуульд зааснаар гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зорилгоор дээр дурдсан зөвлөлтэй адил чиг үүрэг бүхий Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах зөвлөл[13]ийг байгуулсан. Энэ зөвлөлийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2001 оны 25 дугаар зарлигийн 1 дүгээр хавсралтаар баталж 2 дугаар хавсралтаар зөвлөлийн ажиллах журмыг баталсан юм. Одоогийн байдлаар зөвлөлийн дарга, орлогч дарга, нарийн бичгийн дарга гэх зэрэг нийт 29 гишүүнтэй ажиллаж байна. Энэхүү зөвлөл Хууль зүйн яамны сайдын удирдлага дор Монгол Улсын төрийн байгууллагуудын удирдах дээд албан тушаалтнуудаас бүрддэг. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хамтын ажиллагааг зохицуулах чиглэлээр тэдэнд дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байгаа[14].

III. БҮГД НАЙРАМДАХ УЗБЕКСТАН УЛС ДАХЬ ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛ

Бүгд Найрамдах Узбекстан Улсад /Цаашид Узбекстан гэх/ гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр бие даасан хуульгүй харин насанд хүрээгүй этгээдийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх гэсэн хууль /2010 он/ үйлчилж байжээ. 2014 оны 5 дугаар сард Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн төслийг анх удаа баталсан байна. Энэ хууль нь 5 бүлэг, 51 зүйлтэй бөгөөд Монгол Улсын хуулиас онцлог хэд хэдэн зохицуулалт, ойлголтуудыг оруулсан юм. Хуулийн гол зорилго нь гэмт хэрэг, зөрчлийн улмаас хувийн өмчид үүсэх хохирлоос урьдчилан сэргийлэх явдал юм. Мөн түүнчлэн согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх бусад бодисын хууль бус худалдаа, хэрэглээ болон үүнтэй холбогдож үүссэн гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх нь гол зорилтуудын нэг юм[15] гэжээ. Узбекстан улсын хуульд зааснаар Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, иргэдийн эрх зүйн ухамсар соёлыг дээшлүүлэх, зөрчлийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, түүнийг арилгах арга хэмжээ авах, зөрчил гаргагч болон зөрчлийн улмаас хохирогчдод зориулсан тодорхой арга хэмжээ авах, зөрчлийн эрсдэлийг бууруулах, энэ талаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, иргэдийн зүгээс дангаараа эсхүл хамтран явуулж байгаа үйл ажиллагааг ойлгохоор зохицуулсан байна. Узбекстан улс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааг ангилалгүйгээр шууд зөрчил гэсэн ерөнхий нэр томьёогоор хэрэглэсэн. Тус хуульд зааснаар зөрчилд захиргааны зөрчил болон гэмт хэргийг аль алиныг нь авч үзсэн.

Узбекстан улс нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр дараах үйл ажиллагааг явуулж байна[16]. Үүнд:

- Хувь хүний хууль ёсны эрх ашиг, эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
- Нийгэм дэх эрх зүйн ухамсар, эрх зүйн соёлыг дээшлүүлэх, хууль ёсыг бэхжүүлэх;
- Зөрчлийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, тодорхойлох, түүнийг арилгах арга

[13] Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 16 дугаар зүйл.

[14] Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2001 оны 25 дугаар зарлигийн 2 дугаар хавсралт.

[15] http://www.parliament.gov.uz/en/events/committee/14249 сүүлд орсон 2015 оны 03 дугаар сар.

[16] Узбекистан Улсын Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл.

хэмжээ авахад дэмжлэг үзүүлэх;

- Зөрчлийн улмаас хохирогч этгээдүүд, зөрчил гаргаж болзошгүй болон зөрчил гаргасан этгээд төдийгүй шоронгоос суллагдсан болон хорих ялаас чөлөөлөгдсөн этгээдүүдийн нийгэмшүүлэх болон нөхөн сэргээх;

- Аливаа этгээдийн зөрчлийн улмаас хохирогч болох эрсдэлийг бууруулах;

- Төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр шууд явуулж байгаа үйл ажиллагаа болон оролцож байгаа үйл ажиллагааг зохицуулж хамтын ажиллагааг хангах.

1. Ерөнхий арга хэмжээ[17]

Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, шалтгаан нөхцөлийг арилгахад дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр оролцож буй төрийн болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг ерөнхий арга хэмжээ гэнэ. Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэдэгт дараах үйл ажиллагаа орно. Үүнд:

- Хөгжлийн болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх төрийн болон бусад хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх;

- Хүн амын дунд эрх зүйн суртал ухуулга явуулах;

- Зөрчлийн шалтгаан нөхцөлийг тогтоох, түүнийг арилгахад хувь нэмэр оруулах.

2. Тусгай арга хэмжээ[18]

Тодорхой төрлийн зөрчлийн шалтгаан нөхцөлийг арилгах, иргэдийг тодорхой төрлөөр ангилан урьдчилан сэргийлэх тохирсон арга хэмжээг авах зорилгоор тусгайлсан арга хэмжээг хэрэгжүүлж түүнийг хөгжүүлэхэд шууд оролцож байгаа байгууллага болон иргэдийн явуулж байгаа үйл ажиллагааг тусгай арга хэмжээ гэнэ. Энэхүү арга хэмжээг дараах тохиолдолд авч хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Гэмт этгээдийн ангиллын тодорхой төрлийн өсөлт;

- Олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, хувь хүн, нийгэм, төрийн ашиг сонирхолд заналхийлж байгаа аюул, бэрхшээл гарч болзошгүй бол.

Узбекстан улсын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд тусгай арга хэмжээг 3 хуваж авч үзсэн байна. Үүнд:

2.1. Давтан зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ

Хорих ял эдлээд суллагдсан болон хорихоос өөр төрлийн шийтгэл хүлээж дууссан этгээдүүдийг нийтлэг байдлаар захиргааны хяналтад оруулж байгаа арга хэмжээ юм. Гэхдээ үүнд зөвхөн захиргааны хяналтад аваад зогсохгүй цаашид гэмт хэрэг, зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх бусад ажиллагаанууд ч ордог байна. Үүнд:

- Хорих байгууллагаас суллагдсан, хорихоос өөр төрлийн шийтгэлээр шийтгүүлсэн этгээдүүдийн зөрчил гаргасан шалтгаан нөхцөлийг тогтоох түүнийг арилгах;

- Хорих байгууллагаас суллагдсан, хорихоос өөр төрлийн шийтгэлээр шийтгүүлсэн этгээдүүдэд авах тусгай арга хэмжээг хөгжүүлэх түүнийг хэрэгжүүлэх;

- Хорих ял эдэлж байгаа этгээдийг нийгэмшүүлэх, нөхөн сэргээхэд бэлтгэх арга хэмжээг авах;

---

[17] Узбекистан Улсын Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 22, 23 дугаар зүйл.

[18] Узбекистан Улсын Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 24-27 дугаар зүйл.

- Хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдийг нийгэмшүүлэх, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах;

- Хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдийг ажлын байртай болоход нь дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, түүнийг хөгжүүлэх.

Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хүмүүст зөвхөн дээрх арга хэмжээг аваад зогсохгүй бусад тусгай арга хэмжээг хуулийн дагуу хэрэгжүүлж болно гэж заасан байна.

2.2. Хар тамхи, согтууруулах ундаа хэрэглэгч, болон сэтгэцийн өвчтөнд авах оюун ухаан болон тэсвэр хатуужлын арга хэмжээ болон бусад нөлөөлөх хүчин зүйлс

Согтууруулах ундаа, мансууруулах эм, сэтгэцэд болон оюун ухаанд нөлөөлөх бусад бодисыг зүй бусаар хэрэглэж буй этгээдэд холбогдох тусгайлсан арга хэмжээнд дараах үйл ажиллагаанууд ордог. Үүнд:

- Согтууруулах ундаа, тамхины хууль бус худалдаа, үйлдвэрлэл болон хар тамхи, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, бэлдмэлийг хэрэглэх, худалдаалах гэх зэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, хөгжүүлэх;

- Хар тамхи, мансууруулах болон сэтгэцийн хэвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх бусад бодист хордсон үедээ гаргасан зөрчлийн шалтгаан нөхцөлийг илрүүлэх, арилгах болон түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах;

- Оюун ухаан, сэтгэцэд нөлөөлж буй согтууруулах ундаа, мансууруулах эм, бусад бодисын хадгалах, тээвэрлэх болон худалдах журамд нийцүүлэн хяналт-шинжилгээ гэх зэрэг үйл ажиллагаанууд ордог байна.

2.3. Насан хүрээгүй этгээдийн зөрчил болон хайхрамжгүй байдлаас урьдчилан сэргийлэх

Насанд хүрээгүй этгээдийн зөрчил, хайхрамжгүй байдлаас урьдчилан сэргийлэх талаар тусгайлсан хуулиар зохицуулдаг. Энэ хууль нь Насанд хүрээгүй этгээдийн зөрчил болон хайхрамжгүй байдлаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль гэх бөгөөд 2010[19] оноос хойш мөрдөгдөж байгаа.

3. Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ[20]

Гэмт хэрэг, зөрчил гаргасан этгээдийн анти-сошиал[21] занд боловсролын нөлөө үзүүлэх, бүртгэл хөтлөх, таньж мэдэх зэрэг урьдчилан сэргийлэх ажиллагаанд шууд оролцогч байгууллага, иргэдийн явуулж буй үйл ажиллагааг нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ.

Нэг бүрчилсэн арга хэмжээг авахын тулд гэмт хэрэг зөрчил гаргасан этгээдийн нийгмийн нөхцөл байдал, амьдралын хэв маяг, хүрээлэн буй нийгмийн орчин болон анти-сошиал занд нь нөлөөлж байгаа бусад хүчин зүйл, зөрчил гаргасан этгээдийн дур сонирхол болон зөрчлийн нийгэмд үзүүлэх хор уршгийн түвшинг нь харгалздаг байна. Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээг авахад хамгийн гол нь тухайн этгээдийн анти-сошиал зан болон зөрчил гаргах үеийн дур сонирхлын талаар анхаарч харгалзан үзэх нь чухал юм. Узбекстан улсын хуульд нэг бүрчилсэн арга хэмжээг дараах байдлаар ангилсан байна.

---

[19] http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=31919

[20] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 28-40 дүгээр зүйл.

[21] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-т Анти-сошиал зан гэдэг нь нийгэмд хүлээн зөвшөөрсөн хууль, дүрэм, журам болон ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэл буюу амьдралын хууль бус зан үйлдэл юм гэж тодорхойлсон байна.

3.1. Урьдчилан сэргийлэх ярилцлага

Урьдчилан сэргийлэх харилцан яриа нь анти-сошиал зантай иргэдээр нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ, ёс журмыг дагаж мөрдүүлэх, хууль зүйн үр дагавар, хариуцлагыг мэдүүлэх, ойлгуулж, тайлбарлах замаар харилцан ярилцаж байгаа хэлбэрийг хэлдэг. Урьдчилан сэргийлэх бүртгэлд бүртгэгдсэн хүмүүсээс шаардлагатай гэсэн этгээдэд харилцан ярианы арга хэмжээг хэрэглэдэг байна. Энэхүү ярилцлагыг явуулахад эрх бүхий байгууллага болон зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч байгууллагууд өөрсдийн харьяалах албан газар эсхүл ярилцлага өгч буй этгээдийн ажил, сургууль болон оршин суух газар гэх зэрэг газарт хийдэг байна. Харилцан яриаг хийснээр тухайн хүний ааш араншин, нийгмийн байдал, амьдралын нөхцөл болон зөрчил гаргасан шалтгааныг илрүүлэх ёстой байдаг байна. Харин ярилцлага үр дүнд хүрээгүй бол тухайн этгээдийг дахин гэмт хэрэг үйлдэх магадлалтай этгээд гэж тодорхойлон албан ёсоор сануулга өгдөг байна.

3.2 Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор "Албан ёсоор сануулга өгөх"

Албан ёсоор сануулга өгөх гэдэг нь нийгмийн эсрэг чиглэсэн ёс суртахууны талаар болон тухайн үйлдлийн хариуцлагын талаар бичгэн хэлбэрээр анхааруулга өгөхийг хэлнэ. Энэхүү сануулах бичгийг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч байгууллага гаргах бөгөөд тухайн этгээдээр гарын үсэг зуруулж татгалзсан тохиолдолд татгалзсан тухай тэмдэглэл үйлддэг байна. Мөн түүнчлэн албан ёсны сануулгыг гаргасан албан тушаалтан, байгууллага нь тухайн этгээдийн ажил, сургууль болон оршин суугаа газрын удирдлагын газарт сануулгын талаар мэдээлэх үүрэгтэй байдаг байна. Албан ёсны сануулгын бичиг тусгайлсан загвартай байна.

3.3. Зөрчлийн үчир шалтгаан, нөхцөл байдлын талаар мэдээлэх, түүнд дэмжлэг үзүүлэх

Гэмт хэрэг, зөрчил гаргах магадлалтай, анти-сошиал зан авир гаргасан, гэмт хэрэг, зөрчил үйлдэх нөхцөл байдал болон шалтгаан нөхцөлтэй этгээдийг мэдсэн олон нийтийн байгууллага буюу иргэн эсхүл тухайн этгээдийн ажлын/сургууль/газрын ажилтан нь энэ талаар зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд шууд болон шууд бус байдлаар оролцогч байгууллагад мэдээлж түүнд дэмжлэг үзүүлж байгааг хэлдэг.

3.4. Нийгэмшүүлэх болон нөхөн сэргээх

Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй, гэмт хэрэг үйлдсэн болон гэмт хэргийн улмаас хохирсон этгээдийг нийгэмшүүлэх болон нөхөн сэргээж буй арга хэмжээ юм.

3.5. Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний бүртгэл

Энэхүү арга хэмжээ нь тодорхой этгээдийг давтан гэмт хэрэг, зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, түүний алдааг засахаар Дотоод хэргийн яаманд харьяалагдах, хариуцсан байгууллагын явуулж байгаа үйл ажиллагааг хэлдэг. Урьдчилан сэргийлэх бүртгэлд дараах этгээдүүдийг бүртгэнэ. Үүнд:

- Захиргааны хяналтад байгаагаас үл хамааран өмнө нь ял эдэлж байсан болон ял эдэлж байгаа хүмүүс;

- Ял, шийтгэл оногдуулаагүй боловч шүүхийн шийдвэр үйлчилж байгаа этгээд (батлан даалтаар гарсан этгээд гэх мэт);

- Эрүүгийн хуулийн 84-т заасан үндэслэлээр гэмт хэрэг нь хэрэгсэхгүй

болсон этгээд[22] ;

- Хорих ял аваагүй, гэмт хэрэгт яллагдаж байгаа этгээд;

- Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд заасан захиргааны зөрчил гаргасан этгээд[23] .

Урьдчилан сэргийлэх бүртгэлийг дараах үндэслэлээр явуулна. Үүнд:

- Захиргааны зөрчлийг гаргасан этгээдэд захиргааны шийтгэл хэрэглэх талаар эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр байгаа бол;

- Гэмт хэрэг үүсгэхээс татгалзсан болон хөөн хэлэлцэх хугацаа дуусгавар болсон тухай эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр байгаа бол;

- Прокурор, мөрдөн байцаагчийн зүгээс гэмт хэрэгт сэжиглэн, хорихгүйгээр байцаан шалгагдаж байгаа этгээд байвал;

- Шүүхээс оногдуулсан хүчин төгөлдөр шийдвэр байгаа тохиолдолд;

- Хорих байгууллагаас сулласан этгээд бол;

- Насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулсан хорооны шийтгэл байгаа бол.

Дээр заасан 2 болон түүнээс дээш үндэслэлүүдээр нэг этгээдийг урьдчилан сэргийлэх бүртгэлд бүртгэгдэхээр бол бүртгэлийн ажлыг тус бүрчлэн явуулдаг байна.

Урьдчилан сэргийлэх бүртгэлд бүртгэхдээ бүртгэгч нь өөрийн нэр, овог, албан тушаал, бүртгэлийг үйлдсэн газар, он, сар, өдрийг тэмдэглэж бүртгэгдэж байгаа этгээдийн овог, нэр, төрсөн он сар өдөр, сургууль, ажил болон оршин суугаа хаягийн талаар тэмдэглээд өөрийн гарын үсгийг зурж баталгаажуулдаг байна. Дараах тохиолдолд урьдчилан сэргийлэх бүртгэлээс хасна. Үүнд:

- Бүртгэлийн хугацаа дуусгавар болсон;

- Гэм буруугүй тухай шийдвэр болон нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах үндэслэлгүй болсон тухай мөрдөн байцаагч болон прокурорын шийдвэр гарсан;

- Шүүхээс албан эмчилгээнд явуулах шийдвэр гаргасан;

- Баривчлах арга хэмжээ авахыг хориглосон шүүхийн шийдвэр гарсан;

- Цагдан хоригдож байгаа этгээдийг шүүхийн шийдвэрээр суллах шийдвэр гарсан бол;

- Бүрэн үндэслэлтэй гэм буруугүйг тогтоохуйц(залруулгын) нотлох баримт байгаа бол;

- Гадаадад байнга оршин суухаар хууль тогтоомжид нийцүүлэн улсын хилээс гарсан этгээд;

- Бүртгэлд байгаа этгээд нас барсан.

Эдгээр бүртгэл, бүртгэлээс хасах ажлыг Дотоод хэргийн газар, хотын захиргаа болон дүүргийн захиргаанд тусгай бүртгэгч явуулах бөгөөд бүртгэгдсэн этгээд оршин суугаа хаягаа өөрчлөх тохиолдолд түүний харьяа газар руу шилжүүлэх гэх зэрэг ажлуудыг гүйцэтгэдэг байна.

---

[22] Узбекистан Улсын Эрүүгийн процессын хуулийн 84 дүгээр зүйлд зааснаар гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан, хариуцагч эсхүл сэжигтэн нар барсан, тухайн хэрэгт өөр этгээд хариуцлага хүлээсэн, эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрээгүй гэх зэрэг үндэслэлүүд байна.

[23] Узбекистан Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 891 190, 1881 189, 40, 41, 45, 47, 52, 56, 58, 61, 106, 131, 1651, 183, 184, 1841, 1842, 1843, 187, 188, 191, 201, 202, 2021, 240, 241 зүйлүүдэд заасан захиргааны зөрчил зэрэг байна.

3.6. Албадан эмчилгээнд явуулах

Архаг архидалт, хар тамхины, эсвэл мансууруулах бодис хэрэглэж, нийгмийн дэг журам, бусдын эрх, эрх чөлөөнд халдсан олон нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлж буй этгээдэд Дотоод хэргийн газраас албадан эмчилгээнд хамруулахаар авч байгаа арга хэмжээ юм. Энэхүү арга хэмжээг авахтай холбогдсон харилцааг тусгай хуулиар зохицуулдаг.

3.7. Хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын захиргааны хяналт

Энэхүү арга хэмжээ нь Хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдэд Дотоод хэргийн байгууллагаас авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ юм. Захиргааны хяналт нь хуульд заасан нөхцөлийн дагуу тухайн этгээдийн эрхийг хязгаарлаж, гэмт хэрэг дахин гаргахаас урьдчилан сэргийлэх боловсролын шинжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг арга юм гэж тодорхойлсон байна. Захиргааны хяналт тавих хугацаа, процедур болон хязгаарлалт зэрэг асуудлуудыг Дотоод хэргийн газрын захиргааны хяналтын тухай хууль тогтоомжуудаар тусгайлан зохицуулдаг байна.

Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ авсан этгээдийн эрх үүрэг

Дээр дурдсан нэг бүрчилсэн арга хэмжээ авахуулах этгээдийн эрхийг хуульчилж өгсөн байна. Үүнд:

- Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний хуулийн үндэслэл, арга хэмжээний үр дагаврын талаар мэдэх;
- Өөрийнх нь эсрэг цуглуулсан бичиг баримт, материалыг шалгаж үзэх
- Өргөдөл хүргүүлэх;
- Хууль зүйн туслалцаа авах;
- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч байгууллагын шийдвэрт болон албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдэлд өргөдөл гаргах.

Харин үүргийн талаар зохицуулахдаа зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч албан тушаалтан болон байгууллагын хууль ёсны шаардлагыг биелүүлэх үүрэгтэй" гэж заасан байна.

4. Хохирогчийг/хохирол/ хамгаалах арга хэмжээ[24]

Хохирогчийг/ Victimological/ зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ гэдэг нь зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой этгээдэд учирч болох эрсдэлээс хамгаалахаар аливаа хуулийн этгээдээс авч буй арга хэмжээг хэлнэ. Хохирлоос урьдчилан сэргийлэхэд дараах арга хэмжээг авна. Үүнд:

- Хувь хүний нийгмийн байдал, сэтгэл зүйн онцлог зан чанарт тохирох арга хэмжээ авах;
- Гэмт хэргийн хохирогч болон иргэдийн хоорондын маргааныг шийдвэрлэх талаар сургалт явуулах;
- Зөрчлийн хохирогчийг хамгаалах түүнийг илрүүлэх талаар арга хэмжээ авах;
- Зөрчлөөс хохирогчдод туслалцаа үзүүлэх төрөлжсөн байгууллагыг бий болгох;
- Зөрчлөөс үүсэх бие махбодь болон сэтгэл санааны хохирлоос урьдчилан сэргийлэх, хуульд заасан өөрийгөө хамгаалах аргын талаар мэдээлэх цогц арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, түүнийг хөгжүүлэх
- Зөрчил болон анти-сошиал зан байнга үүсдэг газар бүсчилсэн дүн

[24] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 43-45 дугаар зүйл.

шинжилгээг системтэйгээр хийх;

- Гэнэтийн дайралтын үед өөрийгөө хамгаалах талаар эрх зүйн мэдлэгийг иргэдийн дунд явуулах түүнийг дэлгэрүүлэх, сурталчлах;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч байгууллагад зөрчил болон анти-сошиал зангийн талаар мэдээлэл авах байнгын ажиллагаатай утас ажиллуулах;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, хөтөлбөр, хэлэлцүүлгийн дутагдалтай байдлын талаар санал хүсэлт авахын тулд цахим хэрэгсэлд вэб хаяг, блог нээж ажиллуулах;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор орчин үеийн техник технологийг ашиглан гарын авлага, ном тараах.

Дээрх арга хэмжээнээс гадна хохирлоос урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн өөр бусад төрлийн арга хэмжээ авч болно гэж заасан байна. Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр төрийн болон төрийн бус байгууллагууд энэ талаар дагнасан үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага байгуулж болох тухай заасан. Үйл ажиллагааны хохирлоос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хууль зүйн, нийгмийн, сэтгэл зүйн, эмчилгээний болон боловсролын болон бусад чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулна гэж заасан байна.

IV. БҮГД НАЙРАМДАХ УЗБЕКТСАН УЛСЫН ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛД ОРОЛЦОГЧИД

1. Төрийн байгууллага зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцох нь:[25]

Узбекстан улсад зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд зөрчлийг төрлөөр нь ялгаж түүнийг хариуцаж ажиллах төрийн байгууллага болон яамдуудыг тогтоосон байна. Эдгээр байгууллагууд нь зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр бүгд өөрсдийн үйл ажиллагааг хариуцан ажиллаж буй чиглэлийнхээ хүрээнд хөтөлбөр боловсруулан баталж түүнийг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээсэн байна. Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд дараах байгууллагууд шууд болон шууд бус хэлбэрээр оролцож байна. Үүнд:

Шууд бус: -Засгийн газар – Хөтөлбөр боловсруулан баталж, хэрэгжилтийг хангах, журам батлах , үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох, эдийн засаг, нийгэм, соёлын салбарт зохих арга хэмжээ авах, байгууллагуудын шууд болон хамтын ажиллагааг зохицуулах

- Төрийн эрх бүхий албан тушаалтнууд – засгийн газрын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, бүс нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх, харьяа нутаг дэвсгэрийн байгууллагуудын шууд оролцоо болон хамтын ажиллагааг зохицуулах

Шууд: -Дотоод Хэргийн Яам;

-Прокурорын байгууллага;

-Үндэсний аюулгүй байдлын газар;

-Шүүх эрх мэдлийн байгууллага;

-Улсын гаалийн алба;

-Улсын татварын алба;

[25] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 7-19 дүгээр зүйл.

-Хөдөлмөр, хүн ам, нийгмийн хамгааллын алба;

-Төрийн өмчийн болон төрийн бус боловсролын байгууллага;

-Нийтийн эрүүл мэндийн болон эрүүл мэндийн тусламж, хяналтын байгууллага;

-Төрийн байгаль хамгаалах байгууллагууд

Эдгээр байгууллагууд нь өөрсдийн үйл ажиллагааны чиглэлийн хүрээнд зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр боловсруулж өөрсдөө хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээсэн байна. Хуульд зааснаар байгууллагуудын бүрэн эрх, үүрэг нь өөр өөрсдийн онцлогтой бөгөөд үүний талаар нэг бүрчлэн авч үзье.

Дотоод Хэргийн Яамны онцлог

Зөрчлийн талаарх шалтгаан нөхцөлийн талаар судалгаа шинжилгээ хийх, зөрчил гаргагч этгээд болон зөрчлөөс үүссэн хохирлын талаар бүртгэл хөтлөхөөр зохицуулсан байна. Үүнээс гадна шашны хэт даврагсадын болон түүнтэй төстэй хууль бус бүлэглэлүүд, түүнд оролцогч хүмүүст тохирсон арга хэмжээ авах гэж зохицуулсан байна. Мөн хуулийн тус хэсэгт галт зэвсэг хадгалах журам болон визны журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих, сураггүй алга болсон, эрэн сурвалжлагдаж байгаа этгээдийг хайх ажиллагаанд оролцох төдийгүй нийгэмшүүлэх болон нөхөн сэргээх арга хэмжээг гүйцэтгэдэг байна.

Прокурорын байгууллага

Прокурорын тухай бусад хуульд зааснаас гадна энэ хуульд Гэмт хэрэг, зөрчилтэй холбогдсон хууль тогтоомжид нэгдсэн байдлаар хяналт тавьж ажиллана гэж заасан байна. Эдийн засгийн гэмт хэрэг тэр дундаа татвар, валютын эсрэг гэмт хэрэг, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт тусгайлан ач холбогдол өгч түүний шалтгаан нөхцөлийг тогтоох түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулахаар тусгасан байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын газар

Үндэсний аюулгүй байдалд аюул занал учруулах дотоодын болон олон улсын байгууллагыг илрүүлж түүнд дүн шинжилгээ хийх, зохих эрх бүхий байгууллагад мэдээлэх үүрэгтэй. Энэ ажлынхаа хүрээнд улсын энх тайван, аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг үйлдэх магадлалтай хүмүүсийн бүртгэлийг хөтөлдөг байна.

Шүүх эрх мэдлийн байгууллага

Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ иргэдийн хууль, эрх зүйн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, эрх зүйн соёлыг бэхжүүлэх чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ явуулах, дэмжлэг үзүүлэх гэж заасан байна. Мөн түүнчлэн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хуулийн хэрэгжилтийг хангаж, түүнийг сайжруулах талаар хууль тогтоох үйл ажиллагаанд өөрсдийн санал, зөвлөмжийг өгч оролцох гэх зэрэг.

Улсын гаалийн алба

Гаалийн хууль тогтоомж болон төлбөр хураамжийн дүрэм, журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих гаалийн салбарт гарсан зөрчлийн талаар бүртгэл хийх, түүнд дүн шинжилгээ хийх.

Татварын алба

Татварын хууль тогтоомж болон татварын холбогдох дүрэм, журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих, татварын салбарт гарсан зөрчлийн талаар бүртгэл хийх түүнд дүн шинжилгээ хийх.

Хөдөлмөр, хүн ам, нийгэм хамгааллын байгууллага

Хууль зүйн үндэсний их сургууль www.num.edu.mn

Ажилгүйдлийн талаар бүртгэл хөтлөх, ажил эрхлэлтэд дэмжлэг үзүүлсэн арга хэмжээ авах, нийгэмшүүлэх болон нөхөн сэргээх арга хэмжээг тус тус авдаг байна.

Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн бус боловсролын байгууллага

Үүнд Узбекстан улсад боловсролын чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх байгууллагууд хамаарна. Оюутан сурагч, тэдгээрийн эцэг, эх хооронд үүсэх зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, оюутан, сурагчдын зөв төлөвшилд зориулсан ёс зүйн дүрэм бий болгох, хуулийг чанд сахих арга, хичээлийн хөтөлбөр боловсруулах гэх зэрэг заасан байна. Үүнээс гадны төрийн өмчийн боловсролын байгууллагад тусгайлан дор дурдсан мэдээллийг Дотоод Хэргийн Яамны харьяалагдах байгууллагад мэдээлэх ёстой. Үүнд:

- Гэмт хэргийн талаарх баримт мэдээ;
- Гэр бүлийн дотоод харилцаанд үүссэн хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюултай зөрчил;
- Оюутан сурагчдын анти-сошиал зан;
- Зөрчил гаргаж болзошгүй оюутан, сурагчид.

Улсын болон хувийн эрүүл мэндийн байгууллага

Хүн амын дунд эрүүл амьдралын хэв маягийг сурталчлах, мэдлэг түгээх, хүн амын эрүүл мэндийн үзлэгийг тогтмол зохион байгуулах. Мөн түүнчлэн архидан согтуурах, мансууруулах бодист донтсон, сэтгэцийн, бэлгийн замын халдварт болон бусад аюулт өвчтэй этгээдүүдийг бүртгэх, хяналт тавих түүнчлэн тэдгээрийг нийгэмшүүлэх, нөхөн сэргээх арга хэмжээг авна гэж заасан байна. Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагын хүлээх үүргийг дээрхээс гадна тусгайлан авч үзсэн байна. Төрийн байгууллага нь дараах байдлаар хяналт тавьж, тайлагнах үүрэгтэй. Үүнд:

- Хүнд аюултай өвчин туссан этгээдийг бусдад өөрийн өвчнийг халдаах болон аюул учруулахаас сэргийлэх;
- Гэмтэж бэртсэн эсхүл өөрийн ухаангүй байгаа хүмүүсийн эмчилгээнд хяналт тавих;
- Гэр бүлийн харилцааны улмаас хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учрахаас сэргийлэх;
- Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх насанд хүрээгүй анти-сошиал зан ааштай этгээдэд хяналт тавих;
- Гэмт хэрэг үйлдсэн болон үйлдэх магадлалтай этгээдэд хяналт тавих.

Байгаль хамгаалах төрийн байгууллагууд

Байгаль хамгаалах чиглэлээр тодорхой асуудлуудад дүн шинжилгээ хийх, энэ чиглэлийн хууль тогтоомж зөрчигчдийн бүртгэл хөтлөх, байгаль хамгаалах салбарт гэмт хэрэг, зөрчлийн гаралтыг буруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд холбогдох арга хэмжээг авч ажиллана гэж заасан байна.

2. Хуулийн этгээд, иргэн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцох нь:[26]

Узбекстанд зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцогч хуулийн этгээд болон иргэдийн оролцоог авч үзэхдээ тэдний оролцоог тус тусад нь төдийлөн нарийвчилж зохицуулаагүй бөгөөд адил эрх эдэлж, үүрэг хүлээхээр хамтад нь зохицуулсан байна. Үүнд:

- Төрөөс хэрэгжүүлж буй зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний хүрээнд улс даяар болон бүс нутгийн хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрт оролцох; хяналт

[26] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл.

тавих;

- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд олон нийтийн хяналт тавих;

- Хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагын зүгээс явуулж буй зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийгмийн дэг журмыг хангах ажилд туслалцаа үзүүлэх,

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцож, бусад байгууллага, агентлагуудтай хамтран ажиллана.

Ерөнхийдөө төрийн бус байгууллага болон иргэд нь зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр оролцож байна.

2. Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах хэлбэр[27]

Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцож байгаа байгууллагуудын үйл ажиллагааг сайжруулах зорилгоор оролцож байгаа байгууллага, иргэдийн хамтын ажиллагааг зохицуулах чиг үүрэг бүхий зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцдог тусгай байгууллага нь зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл юм. Уг зөвлөл нь Улсын Прокурорын байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Хуульд зааснаар дараах байдлаар зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд оролцоно. Үүнд:

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцож буй байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулах;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцож буй байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнд үнэлгээ хийх;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх төрийн байгууллагуудын хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцогч төрийн байгууллагуудын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, шалтгаан нөхцөлийг тогтоох үйл ажиллагаанд хувь нэмрээ оруулж иргэд болон төрийн байгууллагын харилцааг сайжруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;

- Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажилд шууд оролцож буй байгууллагуудын үйл ажиллагааг сайжруулахын тулд зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр явуулсан үйл ажиллагааны тухай мэдээллийг цуглуулах, хадгалах, боловсруулах болон түүнд дүн шинжилгээ хийх зэрэг чиг үүрэгтэй байна.

V. САНАЛ, ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын хууль тогтоомжид гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний хөтөлбөр, төлөвлөгөөг зөвхөн УИХ, Засгийн газар болон Хууль зүйн яамнаас боловсруулахаар заасан байна. Харин Узбекстан улсад зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлыг салбар байгууллагаар ангилж тус бүрдээ чиг үүргийн дагуу хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулан хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан. Хөтөлбөр, төлөвлөгөөг өөрсдийн үйл ажиллагаа, чиг үүргийн хүрээндээ боловсруулж, хэрэгжүүлэх нь илүү нарийвчилсан, мэргэшсэн байх бололцоог бүрдүүлэхээс гадна тухайн салбарын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, түүний бууруулах ажилд өндөр ач холбогдол үзүүлнэ гэж үзэж байна.

Узбекистан улсын хуульд зааснаар захиргааны хяналтад байгаа этгээдэд олон төрлийн арга хэмжээ авахаар заасан байна. Жишээлбэл, гэмт хэрэг, зөрчил

[27] Зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 20 дугаар зүйл.

гаргасан этгээдэд нийгэмшүүлэх, нийгмийн нөхөн сэргээх арга хэмжээ авахаас өмнө тухайн этгээдийн нийгмийн байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн шалтгаан нөхцөлд нь тааруулж энэхүү арга хэмжээг авах ёстой төдийгүй түүнд ажилд зуучлах арга хэмжээг хүртэл гүйцэтгэж байна. Харин Монгол Улсад захиргааны хяналтад байгаа этгээдийг дахин гэмт хэрэг хийхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зөвхөн түүний чөлөөтэй зорчих үйлдэлд хяналт тавих зэргээр гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч байгаа нь түүнийг нийгэмшүүлэх, нөхөн сэргээх зэрэг арга хэмжээнд хамруулах тухай хуулийн зохицуулалт дутагдаж байгааг харуулж байна.

Манай улсад хорих ял эдлээд суллагдсан этгээдийг захиргааны хяналтад оруулахдаа зөвхөн тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт 5-аас дээш жил хорих ял авсан этгээдэд хэрэгжүүлж байна гэж заасан. Гэтэл бусад ял шийтгүүлсэн этгээдүүдийн давтан гэмт хэрэг хийхээс урьдчилан сэргийлэх ажил явагдахгүй, харин захиргааны хяналтад оруулах л тухай заасан. Зөвхөн энэ арга хэмжээг хэрэглэж байгаа явдал нь давтан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил ямар ч үр дүнд хүрэхгүй байгаагийн шалтгаан болж байна.

Гэмт хэрэг, зөрчил гаргагч этгээдүүдийн ихэнх нь өөрийн үйлдсэн зөрчлийн хор уршгийг ойлгохгүй байх болон анхан шатны хууль, эрх зүйн мэдлэг дутуугаас болж давтан хэрэг үйлддэг. Узбекистан улсын хуульд Захиргааны хяналтад байгаа этгээдийн эрх, түүнд хууль эрх зүйн мэдлэг өгөх, нийгэмд учрах хор, хөнөөлийн хэмжээг ойлгуулах тухай шат дараалсан арга хэмжээний талаар хуульчилж өгсөн. Харин Монгол Улсын хуульд захиргааны хяналтад байгаа этгээдийг эрх, эрх чөлөөг зөрчиж болохгүй гэсэн тунхаглалын шинжтэй ганц л зохицуулалт байдаг. Үүний оронд захиргааны хяналтыг үр дүнтэй болгохын тулд захиргааны хяналт тавих үүргийг гүйцэтгэж байгаа этгээд гэмт хэрэг, зөрчлөөс үүсэх сөрөг үр дагавар болон хууль эрх зүйн талаар суурь мэдлэгийг зөрчил гаргагчид тайлбарлах, эзэмшүүлэх гэх зэргээр арга хэмжээ авч байх нь тухайн этгээдийг дахин хэрэг үйлдэх магадлалыг тодорхой хэмжээнд бууруулна гэж үзэж байна.

Узбекистан улсын хуульд хохирогчийг/хохирол/ зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ гэсэн зохицуулалт байна. Гэмт хэрэг, зөрчлийн тоо ихсэхийн хирээр түүний улмаас хохирох хохирогчдын тоо, хохирлын хэмжээ дагаж өсдөг. Харин үүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний талаар эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол Улсын хууль тогтоомжид судалж оруулах нь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхийн зэрэгцээ түүнээс үүсэх хохирлын хэмжээг багасгах ач холбогдолтой.

Эцэст нь Узбекистан улсад гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэн этгээдийн шийтгэлийн хугацаа дууссаны дараа хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагын тусгайлсан албан тушаалтан гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор зөрчил гаргасан этгээдтэй харилцан ярилцах арга хэмжээ авдаг байна. Энэ ажил нь бараг сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөхтэй төстэй бөгөөд зөрчил гаргагч этгээдтэй нийгмийн амьдрал дахь сөрөг үзэгдлүүдийн үр дагавар, хуулиа хэрхэн сахих яаж биелүүлэх тухай өөр хоорондоо чөлөөтэй ярилцаж түүний анти-сошиал, сөрөг занг дараах чиглэлээр явагддаг. Манай улсын хуульд энэхүү урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний талаар эрх зүйн зохицуулалтыг оруулж хэрэгжүүлэх институци эсхүл албан тушаалыг бий болгох нь зүйтэй.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГУРАВ. ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГАДААДЫН ИРГЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ЗАРИМ ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөө” бүлэгт буюу 14 дүгээр зүйлийн 2 дугаар 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. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна*.” гэж заасан. Үүнээс харахад аливаа хүн тухайн улсын иргэн байна уу, гадаадын иргэн байна уу, давхар харьяалалтай этгээд байна уу, харьяалалгүй хүн байна уу гэдгээс үл шалтгаалан эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг байна. Гэвч гадаадын иргэн нь өөрийн улсын болон оршин суугаа улсын гэсэн хоёр эрх зүйн дэглэмд захирагддаг бөгөөд уг хоёрдмол байдал нь гадаадын иргэдийн эрх зүйн өвөрмөц байдлын илэрхийлэл болдог байна[2].

Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний эдлэх эрх, хүлээх үүргийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлд буюу 18.1[3], 18.2[4], 18.3[5], 18.4[6] дахь хэсэгт тус тус тусгасан байдаг бол 18.5[7] дахь хэсэг болон 19 дүгээр зүйлд эдгээр эрхийг ямар хязгаартайгаар эдлэх, мөн ямар тохиолдолд хязгаарлах тухай зохицуулжээ.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйл[8] болон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1 дэх хэсэгт[9] “*Үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг хэлнэ*.” гэж заажээ. Харин язгуур ашиг сонирхол гэдэгт “*Монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил баҕтана*” гэж тодорхойлсон байдаг.

Манай орны хувьд тусгаар тогтнолоо хадгалж үлдэхийн тулд “*Монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох*” асуудалд онцгойлон анхаарах асуудлын нэг бөгөөд үүн дотроо “*оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал буюу хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангах*” явдал гэдгийг дээрх эрх зүйн актуудад тодорхойлсон байна. Хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан, бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн нар ахалж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Ц.Одгэрэл, Б.Үндрах нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль: Шинэчилсэн найруулгын төсөлд хийх хавсрага судалгаа. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл. ХЗҮХ. УБ хот. 2012 он. 1 боть. 547 хуудас.

[3] “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, үүргийг Монгол Улсын хууль, уул иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр тогтооно.” Монгол Улсын ҮХ-ийн 18.1 дэх хэсэг.

[4] Монгол Улс олон улсын гэрээгээр гадаадын иргэний эрх, үүргийг тодорхойлохдоо уул иргэнийг харьяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим баримтална.

[5] Монгол Улс нутаг дэвсгэртээ байгаа харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг өөрийн хуулиар тогтооно.

[6] Үзэл бодол, улс төрийн хийгээд шударга ёсны бусад үйл ажиллагааныхаа улмаас хавчигдан мөшгөгдсөн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн үндэслэл бүхий хүсэлт гаргавал Монгол Улсад орогнох эрх олгож болно.

[7] Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлал тогтоож болно.

[8] http://www.legalinfo.mn/law/details/18 цахим хаягаас үзнэ үү.

[9] http://www.legalinfo.mn/annex/details/3350?lawid=6163 цахим хаягаас үзнэ үү.

хэрэгжүүлэх ажлын нэг бол Үзэл баримтлалын 3.1.3.5 дахь хэсэгт заасан "*Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, цагаачдын тооны зохист түвшинг хадгалж, бүртгэл, мэдээллийн тогтолцоо, эрх зүйн орчин, удирдлага, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох*" зорилго яах аргагүй мөн.

Монгол Улсад оршин суугаа болон тус улсын хилээр орох, гарах асуудлыг зохицуулж буй гол хууль бол "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай" хууль юм. Тус хуулийн Нэгдүгээр бүлэгт тус хуулийн нийтлэг үндэслэл болох хуулийн зорилт, нэр томьёоны тодорхойлолт, уг хуулийн зохицуулалтад хамаарах этгээдийн талаар тусгасан байна. Үүнээс харахад энэ хуулийн зохицуулалтад "гадаадын иргэн", "уригч", "түр ирэгч", "хувийн хэргээр оршин суугч", "Монгол Улсад албан хэргээр оршин суугч", "харьяалалгүй хүн" хамаарахаар байна. Мөн хуульд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хувийн хэргээр оршин суугч гадаадын иргэдийн тоо нь Монгол Улсын харьяат хүн амын гурван хувь, үүний дотор нэг улсын иргэн нэг хувь хүртэл байж болно гэж заасан байдаг.

Манай Улсад 2015 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдрийн байдлаар нийт 117 орны 22.904 гадаадын иргэн албан болон хувийн хэргээр оршин сууж байна[10]. Үүнээс хөдөлмөр эрхлэгч-8448, хөрөнгө оруулагч-2801, суралцагч 1323 байна. Одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох замаар гадаадын иргэд хувийн хэргээр зорчих болон аялал жуулчлал, хөрөнгө оруулалт, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих нь Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх боломж юм. Мөн үндэсний гадаадын хөрөнгө оруулалт болон гадаадын мэргэжилтэн ажиллах, ажиллуулах эрх зүйн орчинг нарийвчлан зохицуулах, гадаадын иргэн, байгууллага болон эдгээрийг урьж буй Монгол Улсын иргэн, тус улсад байнга оршин суугч гадаадын иргэн, албан байгууллагын эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хэм хэмжээг тодорхой, ойлгомжтой болгох нь дотоодын хөрөнгө оруулагч, хөдөлмөр эрхлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нэг үндэс гэж үзэж болох юм.

Үүнээс гадна гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага, албан хаагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагаа, хариуцлагыг тодорхойлох шаардлага нэн тэргүүнд тулгараад байгааг судалгааны дүнгээс харж болохоор байна. Манай улсын энэ төрлийн чиг үүрэг бүхий албан байгууллагууд хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, хяналт шалгалт явуулах эрх бүхий байгууллага, албан хаагчийн харилцаа, мэдээлэл солилцох уян хатан нөхцөлийг бүрдүүлэх, ажлын уялдаа холбоог сайжруулах нь гадаадын иргэд тус улсад хууль бусаар цагаачлах, оршин суух болон үйл ажиллагаа явуулахаас урьдчилан сэргийлэх нөхцөлийг хангахад чухал нөлөө үзүүлнэ.

***Судалгааны ажлын зорилго*:** Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулсан суурь хууль болох "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай" хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр өнөөгийн практикт тулгамдаж буй зарим асуудал[11]-ын хүрээнд гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх санал, зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны зорилго оршино.

---

[10] Төрийн байгууллагын урилгаар ирсэн болон Засгийн газар хоорондын байгууллагад ажиллах, гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух, цагаачлах, хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах, суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, дадлага, эрдэм шинжилгээ, судалгаа хийх зорилгоор.

[11] Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын 2015 оны 9 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 02/5129 дугаартай албан бичгээр судалгаа хийлгэх хэрэгцээ, шаардлагатай хэмээн тодорхойлж ирүүлсэн асуудлуудыг судлах ба тус удирдамжийн "Судлах зүйл" хэсэгт нарийвчлан тусгав.

***Судалгааны ажлын зорилт*:** Судалгааны удирдамжийн “Судлах зүйл” хэсэгт тодорхойлогдсон асуудлуудыг Хонконг, Шенгений бүс болон Австрали, Шинэ Зеланд, БНХАУ, ХБНГУ, Сингапур орнуудад хэрхэн шийдвэрлэж байгааг сонгон судалж, жишиг болохуйц туршлага илрүүлэх; мөн дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх санал, зөвлөмж боловсруулах.

***Судалгааны хамрах хүрээ:* “**Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт - харьцуулсан судалгаа”-г гадаадын иргэний эрх зүйн байдалтай холбогдох Монгол Улсын хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг, жишиг зохицуулалттай гадаад улсуудын холбогдох эрх зүйн баримт бичиг, бусад эх сурвалж болон холбогдох арга зүй, туршлагад тулгуурлан явуулав.

***Судалгаанд бариmтлах зарчим*:**

- Хараат бус бие даасан байдлаар;
- Судалгааны дүгнэлтийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитой гаргах;
- Шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан явуулах.

***Судалгааны арга*:**

- Баримт бичгийн судалгааны арга;
- Задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх арга;
- Харьцуулалтын арга;
- Хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах аргуудыг тус тус хэрэглэнэ.

***Судалсан зүйл*: “**Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгааны хүрээнд Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газраас ирүүлсэн саналд тусгагдсан асуудлыг үндэслэн Хонконг, Шенгений бүс болон БНХАУ, ХБНГУ, Сингапур, Австрали, Шинэ Зеланд улсуудын оршин суух зөвшөөрлийн зохицуулалтын талаар туршлагаас дараах асуудлуудын хүрээнд судлав. Үүнд:

1. Виз, оршин суух зөвшөөрлийн ойлголт, ялгаа, ангилал;

2. Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, олгохоос татгалзах үндэслэл, оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал;

3. Хилийн боомт дээр виз олгох нөхцөл /хөрш орны иргэдэд виз олгох үндэслэл/;

4. Оршин суух зөвшөөрөл авахад төрийн бусад байгууллагын зөвшөөрлийг шаарддаг нөхцөл, оршин суух зөвшөөрлийн төрөл;

5. Цагаачлан оршин суух зөвшөөрөл олгох болон тухайн орны иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэнд гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлага, оршин суух зөвшөөрөл олгох хугацаа, эдлэх эрх, үүрэг, хориглох зүйл;

6. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид илүү таатай нөхцөлөөр оршин суух зөвшөөрөл, үнэмлэх олгох асуудал;

7. Гадаадын иргэдийн виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчилд тооцох үндэслэл, оногдуулах торгуулийн хэмжээ, торгуулиас чөлөөлөх үндэслэл зэрэг асуудал багтана.

Судалгааны ажлын үр дүн: “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай”

ХУЛЬЗЭЛТЭЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nhgov.mn

хуулийг боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд өнөөгийн практикт тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс хэрэгцээ, шаардлага бүхий зарим асуудлаар гадаад улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх санал, зөвлөмж боловсруулав.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Судалгааны төв, Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газартай хамтран “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт харьцуулсан судалгаа”-ны хүрээнд виз, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой 7 асуудлыг хөндөн судлах шаардлага байгааг тогтоосны үндсэн дээр Хонконг, Шенгений бүс нутаг болон БНХАУ, Сингапур, Австрали, Шинэ Зеланд, ХБНГУ, Монгол Улсын холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, дүгнэлт, санал, зөвлөмж боловсруулаа. Мөн судалгаанд сонгон судалсан гадаад орнуудын зохицуулалтыг хавсралтаар оруулж өгсөн нь энэхүү судалгааг ашиглах, дэлгэрүүлэн судлах хэн бүхэнд дэмжлэг болно гэдэгт итгэлтэй байна.

НЭГ. ВИЗ, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ОЙЛГОЛТ, ЯЛГАА, АНГИЛАЛ

1.1. Монгол Улсын зохицуулалт

Монгол Улсын УИХ-аас 2010 онд баталсан Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар /цаашид ГИЭЗБТХ гэх/ тус улсад байгаа гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тогтоох болон гадаадын иргэн орох, гарах, дамжин өнгөрөх, оршин суухтай холбоотой харилцааг зохицуулдаг. Энэхүү суурь хуулийг дагаж мөрдөх үйл ажиллагааг нарийвчлах, хэрэгжүүлэгч байгууллага, албан хаагчийн ажил үүргийг тодорхой болгох зорилгоор батлагдсан Засгийн газрын /цаашид ЗГ гэх/ тогтоол, сайдын болон Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газрын даргын тушаал цөөнгүй байна. Өдөр тутмын үйл ажиллагаанд баримталж буй хамгийн чухал хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн баримт бичгүүдэд Монгол Улсын ЗГ-ын 2010 оны 338, 339, 340 дүгээр тогтоолоор тус тус баталсан “Монгол Улсын виз олгох журам”, “Гадаадын иргэн Монгол Улсад оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам” болон “Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах болон Монгол Улсад дахин оруулахгүй байх хугацаа тогтоох журам” багтаж байна.

ГИЭЗБТХ-ийн Дөрөвдүгээр бүлэгт “Монгол Улсын виз”-ийн тухай зохицуулалтыг агуулсан байдаг. Үүнээс харахад Монгол Улсын виз нь дипломат, албан, энгийн гэсэн зэрэгтэй, орох, гарах-орох, дамжин өнгөрөх зориулалттай, Монгол Улсын хилээр нэвтрэх зорилгыг агуулсан ангилалтай, нэг, хоёр, олон удаагийн гэсэн төрөлтэй байна[12]. Монгол Улсын виз нь гадаадын иргэнийг Монгол Улсад заавал нэвтрүүлэх баталгаа болдоггүй.

Визийн ангилал нь гадаадын иргэн Монгол Улсад зорчих зорилготой нягт холбоотой байдаг. Дипломат болон албан зэргийн виз нь дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн, зорилго, ангилал нь тодорхой байдаг тул энд дэлгэрүүлэн авч үзэх нь илүүц юм. Иймд энгийн зэрэглэлийн визийн ангиллын талаар авч үзье. Манай улсын хувьд виз нь дипломат, албан болон энгийн зэрэглэлийн виз нь нийт 11 ерөнхий ангилалтай бөгөөд эдгээр нь цаашид дэд ангилалд хуваагддаг байна. Үүнд дараах ангиллууд багтаж байна.

№	Визийн ангилал	Хэнд олгох

[12] ГИЭЗБТХ-ийн 11.4, 11.5 дахь хэсэг.

	“D”	дипломат зэргийн визийг дипломат паспорттай гадаадын иргэн, улаан өнгийн лесе пасе бүхий НҮБ-ын ажилтан, албан тушаалтанд
	“A”	албан паспорттай бөгөөд албан хэргээр зорчих, оршин суух гадаадын иргэн, цэнхэр өнгийн лесе пасе бүхий НҮБ, түүний төрөлжсөн байгууллагын ажилтан, албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын ажлаар ирэх энгийн паспорттай гадаадын иргэн, түүний гэр бүлийн гишүүнд; тус улсын төр, захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Улсын Их Хуралд суудал бүхий намын урилгаар ирэх албан болон энгийн паспорттай гадаадын иргэнд; Засгийн газар хоорондын гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу тус улсад ажиллах албан болон энгийн паспорттай гадаадын иргэн; гадаад улсын болон олон улсын хэвлэл, мэдээллийн байгууллагын албан болон энгийн паспорттай ажилтан.
	“T”	гадаадын хөрөнгө оруулагч болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, түүний салбар, төлөөлөгчийн газарт ажиллах удирдах албан тушаалтанд
	“O”	төрийн бус байгууллага, олон улсын хүмүүнлэгийн байгууллагын шугамаар ирэх гадаадын иргэнд
	“B”	ажил хэргийн шугамаар ирэх гадаадын иргэнд
	“S”	суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх болон дадлага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийх, эрдэм шинжилгээний байгууллага болон инновацийн салбарын гарааны компанид эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг хөдөлмөрийн гэрээгээр хийх зорилгоор ирэх гадаадын иргэнд
	“J”	тус улсад жуулчлахаар ирэх гадаадын иргэнд
	“HG”	тус улсад хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах гадаадын иргэнд
	“SH”	шашны байгууллагын шугамаар ирэх, оршин суух гадаадын иргэнд
	“TS”	Монгол Улсад цагаачлах зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэнд
	“H”	Монгол Улсад хувийн хэргээр оршин суугчийн гэр бүлийн гишүүн болон хувийн урилгаар ирэх гадаадын иргэнд

Дээрх хүснэгтээс харахад визийн ангиллыг гадаадын иргэний зорчиж буй тухайн зорилгыг илэрхийлж буй үгийн эхний үсгээр тэмдэглэдэг олон улсын жишгийг дагасан бол гадаад орнуудын зохицуулалтад визийн ангиллын тэмдэглэгээ нь олон янз буюу тоон кодоор, цагаан толгойн үсгийн дараалаар гэх зэргээр тэмдэглэгддэг туршлага бас байна.

1.2. Гадаад орнуудын зохицуулалт

Сингапур. Дэлхийн улс орнуудын иргэдийн 80 хувь нь Сингапур улсад 30-90 хоног визгүй зорчих боломжтой байдаг. Тус улсад зорчиж буй гадаадын иргэнд өгч буй нэвтрэх зөвшөөрлийг виз, түр болон удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрлийг тасалбар гэж нэрлэдэг. Сингапурын туршлагаас харахад гадаадын иргэн тус улсад зорчихдоо хууль ёсны дагуу 1/ урьдчилж мэдүүлж авсан визээр, 2/ визгүй нэвтрэх гэсэн 2 байдлаар нэвтэрдэг. Сингапурт визтэй зорчих гадаадын иргэн тухайн улсад нэвтрэхийн тулд 1/ виз мэдүүлэх эрх бүхий итгэмжлэгдсэн байгууллага[13] эсхүл 2/ Сингапурын иргэн/байнга оршин суугчаар[14] дамжуулан Сингапурт ирэхээр төлөвлөсөн өдрөөс дор хаяж 30 хоногийн өмнө Цагаачлал, Шалган нэвтрүүлэх газарт (цаашид ЦШНГ гэх)хандан цахимаар визийн хүсэлтээ мэдүүлэх шаардлагатай байдаг. Тус улсын нутаг дэвсгэрт урьдчилан виз авч байж нэвтэрдэг улсуудыг үнэлгээний түвшингээр нь 1, 2 гэж ангилдаг[15] ба 1 дүгээр ангилалд хамаарах улсын иргэд цахимаар эсвэл консул дээр биеэр очиж виз мэдүүлэх, 2 дугаар ангилалд хамаарах улсын иргэд зөвхөн биеэр очиж виз мэдүүлэх боломжтой.

Тухайн гадаадын иргэнд олгосон хүчин төгөлдөр виз нь Сингапур руу нэвтрэхийн өмнөх шатны зөвшөөрөл бөгөөд энэ нь цагаачлалын тасалбар биш юм. Хилийн шалган нэвтрүүлэх газрын ажилтан виз бүхий гадаадын иргэнийг

[13] Эрүүл мэнд, аялал жуулчлалын үйлчилгээг тогтвортой эрхэлж ирсэн байгууллагууд, СингПост буюу шуудан холбооны байгууллагад ийм эрх олгогддог байна.

[14] Эдгээр хувь хүн нь 21 нас хүрсэн, СингПасс хаягтай байх ёстой.

[15] Хавсралт № 3 дахь Хонконгын туршлага хэсгээс тодруулж үзнэ үү.

дотогш нэвтрүүлэхээр тодорхойлсон бол нэвтрэх, түр хугацаагаар зорчих эрх бүхий тасалбар олгоно.

Хонконг. Хонконг нь БНХАУ-ын засаг захиргааны тусгай бүс бөгөөд нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой байдгаараа онцлог юм. Хонконг нь гадаадын иргэдэд маш нээлттэй бодлого барьдаг ба тэднийг аялах, ажил эрхлэх, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах бүх боломжоор сайн хангасан байдаг. Дэлхийн 170 орчим орны иргэд 7-180 хоногийн хугацаагаар Хонконгд визгүй зорчих боломжтой байдгаас гадна ажиллах, хөрөнгө оруулах боломж гадаадын мэргэжилтэн, хөрөнгө оруулагчдад нээлттэй байдаг. Эдгээрээс Английн иргэд хамгийн тааламжтай нөхцөл эзэмшдэг бөгөөд урьдчилан виз, зөвшөөрөл авахгүйгээр 180 хоног зорчих боломжтой. Канад, Австрали, Шинэ Зеланд болон Европын ихэнх улсын иргэд 90 хоног визгүйгээр зорчих эрхтэй ажээ. Тус хотод 2014 онд нийт 290 сая зорчигч хилээр орж, гарсан нь тухайн хот жуулчид, бизнес эрхлэгчдийн хувьд ээлтэй, тааламжтай газар болохыг харуулна. Харин тус хотод удаан хугацаагаар амьдрах, ажиллах, сурах зорилгоор ирж байгаа гадаадын иргэн ирэхээсээ өмнө виз авах, орох зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг ба визгүй зорчих гадаад улсуудын жагсаалтад тусгагдаагүй улсын иргэн зорчих виз авсны дараа нэвтрэх ба зохих баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлж өгснөөс хойш 1 сарын дараа визээ хүлээн авдаг байна.

Хонконгд зорчих, ажиллах, амьдрах гадаадын иргэдтэй холбоотой харилцааг Immigration Ordinance[16] буюу Цагаачлалын тухай хуулиар зохицуулдаг бол тус хотод ирэх, буцах гадаадын иргэдийн хяналт, баримт бичигтэй холбоотой бүх асуудлыг Immigration Department[17] буюу Хонконгын Цагаачлалын Газар хариуцдаг ба цагаачдад нээлттэй бодлого явуулдаг ажээ.

Хонконг дараах байдлаар визийг ангилдаг байна. Үүнд:

№	Визийн ангилал	Тавигдах шаардлага
	Зорчих виз	Хөдөлмөр эрхлэх, суралцах, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэхээс бусад зорилгоор тус улсад зорчиж буй гадаадын иргэнд олгодог.
	Дамжин өнгөрөх виз	Хонконгийн Цагаачлалын хуулийн дагуу дамжин өнгөрөх визээр орж ирсэн гадаадын иргэний дамжин өнгөрөх хугацаа нь тухайн иргэний зорчиж ирсэн тээврийн хэрэгсэл Хонконгд байх хугацаанаас хамаарна. Дамжин өнгөрөх визээр тухайн тээврийн хэрэгсэл Хонконгоос явсны дараа үлдэж болохгүй.
	Ажлын виз	Энэ визийг ихэвчлэн тухайн гадаадын иргэнийг ажлаар хангаж буй компани мэдүүлдэг ба виз олгогдох хугацаа нь 4-6 долоо хоног байдаг. Зарим тохиолдолд үүнээс урт хугацаа шаардагдаж болно. Визийн хүчинтэй хугацаа нь тухайн ажилтантай байгуулсан гэрээгээр тодорхойлогдно.
	Хөрөнгө оруулалтын виз	Энэ визийг Хонконгд бизнес эрхлэх хүсэлтэй гадаадын иргэнд 2 жилийн хугацаагаар олгох ба 3 жилээр сунгуулж болно. 2 жилийн нарийвчилсан бизнес төлөвлөгөө, эхний 6 сарын үйл ажиллагаанд зарцуулахад хангалттай хүрэлцэхүйц хөрөнгө зэрэг нь энэхүү визийг олгох суурь үндэслэл болно.
	Гэр бүлийн гишүүдийн виз	Энэ ангилалд гадаадын ажилтан, хөрөнгө оруулагчийн эхнэр/нөхөр, 18 нас хүрээгүй хүүхэд хамаарна. Эдгээр хүмүүсийн визийг үндсэн виз мэдүүлэгч буюу тэжээн тэтгэгчийн виз мэдүүлэхэд хамт мэдүүлнэ. Гэр бүлийн гишүүд нь Хонконгд амьдрах, сурах, ажиллах эрхтэй.
	Амрангаа ажиллах виз	Соёл, боловсролын солилцооны зорилгоор Хонконгтой хоёр талт гэрээтэй улсын паспорт эзэмшигч, 18-30 настай, тухайн улсдаа оршин суудаг иргэн Хонконгд амрах гол зорилгоор зорчих гэж байгаа бол тухайн улсад зөвшөөрсөн жилийн квотын хүрээнд энэ төрлийн виз мэдүүлж болно.
	Оюутны виз.	Хонконгын бага, дунд, дээд сургуульд суралцах зорилгоор нэвтрэх гэж буй гадаадын иргэн суралцах виз мэдүүлнэ.

Хонконгын виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтаас

[16] http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/ED717360D64A043E482575EE003DBF1A?OpenDocument&bt=0

[17] http://www.immd.gov.hk/eng/

онцлог бүхий хэдэн зохицуулалтыг товч танилцуулъя. Үүнд:

Зорчигч ангиллын виз. Тус улсын Цагаачлалын тухай хуулийн 2(1)-д заасны дагуу зорчигч гэсэн статусаар буюу зорчигч ангиллын визээр нэвтэрсэн гадаадын иргэн Хонконгд байх хугацаандаа 1/ цалинтай/цалингүй аль ч хэлбэрээр хөдөлмөр эрхлэхгүй байх, 2/ бүх төрлийн бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэхгүй, үйл ажиллагаанд оролцохгүй байх, 3/ сургууль, их сургууль, боловсролын байгууллагуудад оюутнаар элсэхгүй байх шаардлага тавигддаг. Харин зорчигч ангиллын виз бүхий гадаадын иргэн нь бизнесийн үйл ажиллагаатай холбоотой дараах үйл ажиллагаа явуулж болно. Үүнд: гэрээ дүгнэх эсвэл тендерт материал өгөх, бараа, тоног төхөөрөмжийг савлаж баглах, суурилуулах ажлыг шалгах эсвэл удирдах, үзэсгэлэн худалдаанд оролцох (олон нийтэд бараа худалдах, үйлчилгээ үзүүлэхгүй), нөхөн төлбөр гаргуулах эсвэл иргэний маргаан шийдвэрлүүлэх, богино хугацаат семинар, бизнес уулзалтад оролцох зэрэг багтдаг байна. Дээрх зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдийг 50,000 хүртэл Хонконг долларoор торгох эсвэл 2 жилийн хугацаагаар хорих ял ногдуулдаг. Үүнээс харахад Хонконг нь хэдийгээр гадаадын иргэдийн аялал, жуулчлал, хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой нээлттэй бодлого баримталдаг хэдий ч визээр орж ирсэн гадаадын иргэн хөдөлмөр эрхлэх, суралцах болон бизнес үйл ажиллагаа буюу цаг хугацааны хувьд удаан үргэлжлэх, ашиг орлого олох үйл ажиллагаа эрхлэхийг зөвшөөрдөггүй тул ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор ирж буй гадаадын иргэдэд оршин суух зөвшөөрөл авах шаардлага тулгардаг байна. Тус хотын визийн зохицуулалтад *дамжин өнгөрөх виз*ээр орж ирсэн гадаадын иргэний дамжин өнгөрөх хугацаа нь тухайн иргэний зорчиж ирсэн тээврийн хэрэгсэл Хонконгд байх хугацаанаас хамаарах ба тухайн тээврийн хэрэгсэл Хонконгийн хилээр гарч явсны дараа үлдэж болохгүй байхаар зохицуулсан нь онцлог байсан юм. Сүүлийн үед ихээхэн хэрэглэх болсон визийн шинэ төрөл бол *амранхаа ажиллах виз юм.* Энэ төрлийн визийн зохицуулалтын гол агуулга нь соёл, боловсролын солилцооны зорилгоор Хонконгтой хоёр талт гэрээтэй улсын паспорт эзэмшигч, 18-30 настай, тухайн улсдаа оршин суудаг иргэн Хонконгд амрах гол зорилгоор зорчих гэж байгаа бол тухайн улсад зөвшөөрсөн жилийн квотын хүрээнд энэ төрлийн виз мэдүүлж болох ба энэ төрлийн визээр ирсэн зочин богино хугацаагаар ажиллах, сурах эрхтэй байдагт оршино.

Австрали. Тус улсад зорчих гадаадын иргэн бүр аль ч тохиолдолд виз авах шаардлагатай. Харин ямар төрлийн виз авах нь тус улсад байх хугацаа, аяллын зорилго зэргээс шалтгаалах бөгөөд аялал, ажил хэргийн зорилгоор түр хугацаанд ирэх, түр хугацаанд оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл зэрэгт хугацаа, тавигдах шаардлагын хувьд ялгаатай өөр өөр ангиллын виз олгогдоно. Иймд Австрали улсын хувьд оршин суух зөвшөөрөл гэдэг бол түр эсвэл удаан хугацаагаар оршин суух, амьдрах эрх агуулдаг виз юм. Үүнээс харахад гадаадын иргэн тус улсад нэвтрэх, түр байх, оршин суух зэрэг бүх тохиолдолд “виз” олгох бөгөөд энэхүү виз нь гадаадын иргэний зорчиж буй зорилгоос хамаарсан урт, богино хугацааны оршин суух эрх олгож буй ангилал, төрлөөрөө ялгардаг байна.

Австрали улс визийн төрөл, ангилал тус бүрд нь шалгуур тогтоож, ялгааг нь нарийвчлан гаргасан маш олон визийн ангилалтай бөгөөд Гадаадын харьяатын тухай хуульд зааснаар Гадаадын харьяат, хилийн хамгаалалтын асуудал эрхэлсэн сайд гадаадын иргэнд 1. Австрали улсад нэвтрэх, аялах, 2. Австрали улсад үлдэх зөвшөөрөл буюу визийг олгоно[18]. Өөрөөр хэлбэл тус улсад түр хугацаагаар нэвтрэх, тус улсад үлдэх, амьдрах гэсэн ялгаатай хоёр үндсэн виз байна.

Цаг хугацаа, эдлэх эрхийн хувьд ерөнхийд нь авч үзвэл Австралид дараах

[18] Гадаадын харьяатын тухай хууль, 1958. 3.29.

төрлийн виз байна. Үүнд:

№	Визийн төрөл
1	Бүр нэвтрэх буюу байнга оршин суух виз
2	Ажиллах виз
3	Түр нэвтрэх виз
4	Зочлох виз
5	Бизнесийн виз

Дээрх визийн төрлүүдээс онцлог бүхий хэд хэдэн зохицуулалтыг авч үзье. *Түр хугацааны виз* маш олон ангилалтай бөгөөд эдгээрийн зарим нь ажиллах хязгаарлагдмал эрх олгодгоороо онцлог юм. Ерөнхийдөө зочлох, түр нэвтрэх эрх бүхий визийн төрлүүд нь энэ төрлийн виз эзэмшигч гадаадын иргэний хөдөлмөрлөх, урт хугацааны сургалтад хамрагдах эрхийг хязгаарладаг бөгөөд энэ төрлийн визийг визийн бусад ангилалд шилжүүлэх боломжгүй байдгаараа бусад улсын зохицуулалттай адил юм. Харин оюутан, улирлын чанартай ажил эрхлэх хүсэлтэй болон амралтаараа аялж байгаа залуу хүмүүсийн хувьд энэ чиглэлээр боловсруулсан тусгай ажиллах эрх бүхий хөтөлбөрүүдэд хамрагдах боломжтой. Сүүлийн жилүүдэд Австрали улс гадаадаас чадварлаг ажилчид оруулах замаар ажиллах хүчний дутагдлыг нөхөх зорилгоор ажиллах визийн төрөлд хамаарах, Австралийн бүс нутгуудад ажиллах эрх бүхий байнга болон түр хугацааны хэд хэдэн визийн ангиллыг шинээр нэмсэн бөгөөд зарим төрлийн түр хугацааны визийн хувьд байнга оршин суух виз рүү шилжих боломжтойгоор зохицуулж өгч байна.

Австрали улс нь байнга оршин суух зөвшөөрлийг тусгайлан боловсруулсан хөтөлбөрийн хүрээнд олгох бодлого баримталдаг ба энэ нь үндсэн хоёр хэсэгтэй байна. Үүнд: 1/ “Гадаадын харьяатын хөтөлбөр” болон 2/ “Хүмүүнлэгийн хөтөлбөр” багтана. Энэ хоёр хөтөлбөрийн аль аль нь дотроо олон чиглэл, төрөл, ангилалд хуваагддаг. Тухайлбал гадаадын иргэнд чиглэсэн “Гадаадын харьяатын хөтөлбөр” нь ур чадварын чиглэл, гэр бүлийн чиглэл болон тусгай боломжийн чиглэлээс бүрддэг. Гадаадын харьяатын хөтөлбөрийн ур чадварын чиглэл нь 4 үндсэн төрөлд хуваагдах бөгөөд эдгээр нь зорилгод үндэслэсэн мэргэжлийн ур чадвар бүхий иргэд буюу ерөнхий ур чадварын төрөл, байнга ажил олгогчийн батлан даалтын хөтөлбөр, бизнесийн шинэ санаачилга, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр болон онцгой чадвар бүхий хүмүүст зориулсан визийн төрлүүд[19] юм.

Тус улсын визийг авахад батлан даагч чухал байр суурь эзлэх бөгөөд гэр бүлийн визийн хувьд Австралид байнга оршин суудаг гэр бүлийн гишүүн, ажиллах визийн хувьд ажил олгогч байдаг бол зарим визийн төрлийн хувьд муж, бүс нутгийн засгийн газраас батлан даах тохиолдол ч байдаг байна.

Австралид зорчих, оршин суух асуудалтай холбоотой зохицуулалтыг ерөнхийд нь дүгнэж үзэхэд гадаадын иргэнд олгох виз болон оршин суух зөвшөөрөл нь “виз” гэж нэрлэгдэх бөгөөд энэ нь тухайн гадаадын иргэний тус улсад байх хугацаа, зорилгоос хамааран өөр өөр эрх, үүрэг бүхий ангилалд хуваагддаг байна. Зочлох, аялах, жуулчлах болон түр нэвтрэх виз бүхий гадаадын иргэн ажиллах, суралцах болон аливаа үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй байдаг бол ажиллах, байнга оршин суух, бизнесийн ангилалд багтах виз эзэмшигч гадаадын иргэд дээр дурдсан эрхүүдээс гадна зарим нийгмийн халамж үйлчилгээнд хамрагдах эрхээр бас хангагдсан байдаг байна.

Шинэ Зеланд. Тус улсын Цагаачлалын асуудлыг зохицуулах журам[20] нь

[19] Судалгааны ажлын хавсралт № 4 дэх Австрали Улсын туршлага хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

[20] Immigration (Visa, Entry Permission, and Related Matters) Regulations 2010.

хуулийн хэрэгжилтийг нарийвчлан зохицуулахад чиглэгдсэн. Цагаачлалын тухай хуулийн Гуравдугаар бүлэг нь гадаадын иргэний оршин суух зөвшөөрөл болон визтэй холбоотой асуудлыг зохицуулдаг. Тус бүлгийн 70 дугаар зүйлд зааснаар виз нь дараах байдлаар ангилагдана. Үүнд:[21]

№	Визийн ангилал	Визийн дэд ангилал
	Оршин суух виз (residence class visas)	Байнга оршин суух виз (permanent resident visas)
		Оршин суух виз (resident visas)
	Түр хугацааны виз (temporary entry class visas)	Түр виз (temporary visas)
		Хязгаарлагдмал виз (limited visas)
		Завсрын виз (interim visa)
	Дамжин өнгөрөх виз (transit visas)	

Шинэ Зеландын виз гурван ангилалтай боловч эдгээр ангилалд багтах визийн төрөл нь олон янз байдаг.[22] Үүнд: 1/ ажиллах, 2/ амьдрах, 3/ суралцах, 4/ зочлох, 5/ бизнесийн визийн төрөл багтана.

Дээрх төрлийн виз нь хувь хүний боломж, шаардлага тодийгүй улс орны хэрэгцээнд нийцсэн байдлаар дотроо олон дэд төрөлтэй байдаг. Тухайлбал: бизнесийн төрлийн виз нь гурван төрөл цаашлаад энэ гурван төрөл нь хэд хэдэн дэд төрөлтэй байдаг.

№	Бизнесийн төрлийн визийн төрөл	Визийн дэд төрөл
1	Хөрөнгө оруулалт	Хөрөнгө оруулагч нэмэх (Investor plus-Investor 1 Category)
		Хөрөнгө оруулагч (Investor 2 category)
		Тэтгэвэрт гарсан хөрөнгө оруулагчид зориулсан түр хугацааны виз (Temporary Retirement Category)
2	Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох ажиллах эсхүл оршин суух виз (enterpreneur work, residence visa)	2 жилийн оршин суух эрх олгох
		6 сарын оршин суух эрх олгох
3	Шинэ Зеланд улс руу шилжиж буй бизнесийн байгууллагын ажилчдад зориулсан ажиллах виз	

Мөн энэ хүрээнд ажиллах визийн тухайд амраад ажиллах эрх олгох виз[23], урлаг, уран сайхны чиглэлээр ажиллах гадаадын иргэдэд олгох виз[24], улирлын шинжтэй ажил гүйцэтгэх ажилчдад олгох виз[25], онцгой чадвартай ажилчдад зориулсан виз[26] зэрэг олон төрлийн визийг дурдаж болно. Энэ нь тус улс визийн бодлогыг улс орны хэрэгцээнд тулгуурлан нарийвчлан тодорхойлсны үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг болохыг харуулж байна.[27]

*Оршин суух виз.*Шинэ Зеланд Улсын визийн ангиллаас харахад тус улсад оршин суух зөвшөөрөл нь визийн нэгэн төрөл болон ангилагдсан. Оршин суух зөвшөөрөл олгох виз нь *оршин суух виз* болон *байнга оршин суух* виз гэсэн хоёр төрөл байдаг. Энгийн *оршин суух виз* нь гадаадын иргэнийг тус улсад визэд заасан нөхцөлийн дагуу аялах, амьдрах боломжийг олгодог бөгөөд энэ төрлийн визтэй

[21] Immigration Act, Article 70, 2009.

[22] http://www.immigration.govt.nz/migrant/

[23] Working holiday visa.

[24] Performing artists, Entertainment Industry personal work visa.

[25] Seasonal workers.

[26] Essential skills migrant category.

[27] Шинэ Зеланд Улсын Цагаачлалын албаны цахим хуудас. http://www.immigration.govt.nz/

гадаадын иргэн нь гадаад улсад зорчих шаардлагатай буюу Шинэ Зеланд Улсад визэд заасан хугацаанд байнга байх боломжгүй тохиолдолд оршин суух визээ аялах нөхцөлтэйгөөр[28] авах шаардлагатай байдаг.[29] Түүнчлэн оршин суух виз авсан гадаадын иргэн нь оршин суух визэд заасан хугацаанд тус улсад нэвтрээгүй тохиолдолд оршин суух виз хүчингүй болдог. *Байнга оршин суух виз*ийг дийлэнхдээ ямарваа нэгэн зөрчил гаргаагүй, тус улсад эзэлтэй, үр өгөөжтэй болох нь тодорхой хугацаанд туршигдаад нотлогдсон энгийн оршин суух визтэй гадаадын иргэнд олгодог. Тодорхой хугацаа гэдэгт визийн зорилго, ангилал, төрлөөс шалтгаалан хамгийн багадаа 12, 24 сар ба түүнээс дээш хугацааг ойлгодог. Тухайлбал: байнга оршин суух виз авахын тулд гадаадын иргэн нь оршин суух визтэй, эсхүл сүүлийн гурван сараас илүүгүй хугацаанд оршин суух визтэй байсан байх; сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд тасралтгүй хүчинтэй байсан оршин суух визтэй байх эсхүл байсан байх; оршин суух визэд заасан нөхцөлийг зөрчөөгүй байх; зан байдлын шаардлагыг хангасан байх гэсэн үндсэн шаардлагыг хангасан байхаас гадна гадаадын иргэн нь байнга оршин суух виз авахын тулд доорх 5 шалгуурын аль нэгийг хангасан байх үүрэгтэй. Үүнд: татвар төлөгч оршин суугчийн статустай байх, Шинэ Зеланд Улсад хөрөнгө оруулсан байх, Шинэ Зеланд Улсад бизнестэй байх, тогтвортой байр сууриа олсон байх бөгөөд Шинэ Зеланд Улсад хангалттай хугацаа өнгөрөөсөн байх буюу12 сар тутамд 184 болон түүнээс дээш өдрийг тус улсад өнгөрөөсөн гэсэн 5 нэмэлт шаардлагын аль нэгийг хангасан тохиолдолд паспортаас бусад ямар нэгэн нэмэлт баримт бичиг шаардлагагүйгээр байнга оршин суух виз авахаар өргөдөл гаргах боломжтой байхаар зохицуулжээ. Үүнээс гадна байнга оршин суух визтэй гадаадын иргэн ямар төрлийн оршин суух визтэй болохоос хамааран нэмэлт нөхцөл, шаардлагыг биелүүлэх үүрэгтэй байдаг. Жишээлбэл, хөрөнгө оруулагчийн төрөл бүхий оршин суух визтэй этгээд нь тодорхой хугацаанд тодорхой хөрөнгө оруулалт хийсэн байх шаардлага тавигддаг байна.

Түр хугацааны виз. Түр хугацаанд аялах виз, суралцах виз, ажиллах зорилгоор олгож буй олон төрлийн виз нь түр хугацааны визийн хүрээнд багтдаг. Хязгаарлагдмал виз нь зөвхөн маш тодорхой зорилгын хүрээнд ирэх гадаадын иргэнд олгогддог. Харин *завсрын виз* нь гадаадын иргэн түр хугацааны визээ сунгуулахаар өргөдөл гаргах хооронд тухайн этгээдэд тус улсад хууль ёсны дагуу байх боломжийг нөхцөлдүүлэх үүднээс олгогддог. Завсрын виз нь ихэвчлэн 6 сарын хугацаатай байна.

Дамжин өнгөрөх виз. Тус улсаар дамжин өөр улс руу явах гадаадын иргэнд дамжин өнгөрөх визийг олгодог.

Шинэ Зеланд Улсын визийн зохицуулалтыг товч дүгнэхэд тус улс нь визийн ангиллыг маш дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулсан байх бөгөөд эдгээр визийн ангилал нь тухайн гадаадын иргэн тус улсад зорчиж буй зорилго, хувь хүний онцлогт нийцсэн эрх олгож, үүрэг хүлээлгэдэг байна. Тус улсын виз нь гадаадын иргэний тус улсад байх хугацаа, зорилгоос хамааран зөвхөн зорчих эрх бүхий виз, хөдөлмөрлөх, амьдрах эрх бүхий оршин суух зөвшөөрөл гэсэн үндсэн 2 хэсэгт хуваагдаж байна.

Шенгений визийн зохицуулалт. Европын орнуудад аялах, ажлын болон албан хэргээр зорчих зорчигчдын тоо жилээс жилд өсөж байна. Тухайлбал Шенгений виз олгох эрх бүхий байгууллагуудаас 2011 онд 12,6 сая виз олгож байсан бол 2014 онд 15,6 сая виз олгосон ба үүнээс 122,7 мянган визийг хилийн боомт дээр олгосон тухай статистик мэдээ гарчээ[30].

[28] travel conditions on resident visas.

[29] Guide for Resident and Former Resident Visa Holders, New Zealand Immigration, p. 4, 2014.

[30] Цахим хуудас: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/

Шенгений бүс нутагт визтэй зорчих шаардлагатай иргэдэд гишүүн орнуудын нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрөх виз, эсхүл түр хугацааны оршин суух виз гэсэн 2 үндсэн ангиллын виз олгодог.

Шенгений бүс нутагт нэвтрэх эрх олгож буй виз нь орох эрхийн тоо буюу төрлийн хувьд 1 удаагийн, 2 удаагийн /нийт 90 хоногт 2 удаа хилээр нэвтрэх эрхтэй/ болон олон удаагийн /6 сар тутамд нийт 90 хоногийн хугацаатай, дурын тооны хилээр нэвтрэх эрхтэй/ нэвтрэх эрх олгодог. Харин нутаг дэвсгэрийн хязгаарлалтын хувьд нэгдсэн виз /бүх гишүүн орны нутаг дэвсгэрээр зорчих боломжтой/, хязгаарлагдмал виз /зөвхөн визэд заасан гишүүн орнуудын нутаг дэвсгэрт зорчих боломжтой/, нисэх буудлын транзит виз /гишүүн орны нутаг дэвсгэрт байрлах нисэх буудлын олон улсын транзит бүсээр дамжин өнгөрөх боломжтой/ гэсэн 3 төрлийн виз олгодог.

Визтэй зорчих шаардлагатай гадаадын иргэн дийлэнхдээ гуравдагч орны иргэн байх ба тус бүс нутагт нэгдсэн визээр 6 сар буюу 180 хоногийн хугацаанд 3 сараас /90 хоног/ хэтрэхгүй хугацаагаар зорчих, оршин суух эрхтэй байдаг ба энэхүү визийг эзэмшигч гадаадын иргэн ЕХ-ны болон Шенгений гишүүн орнуудад хөдөлмөрлөх, ажил үйлчилгээ эрхлэх, суралцах болон нийгмийн халамж үйлчилгээнд хамрагдах эрхгүй байдаг.

Визийн дараах ангиллууд байна. Үүнд:

№	Визийн ангилал		Тайлбар
	A	Нисэх онгоцны буудлын дамжин өнгөрөх виз	Энэхүү визийг эзэмшигч нь Шенгений гишүүн орнуудын олон улсын нисэх онгоцны буудлын транзит бүсэд зорчих боломжтой. Олон улсын нислэгээр Шенгений гишүүн бус нэг орноос Шенгений гишүүн бус улсруу зорчиж буй гадаадын хувьд зайлшгүй шаардлагатай.
	B	Дамжин өнгөрөх виз	Энэхүү визийг эзэмшигч нь визэд заасан хугацаанд Шенгений гишүүн орны нутаг дэвсгэрт нэвтрэн орох эрхтэй.
	C	Түр хугацааны виз/ нэгдсэн виз	Энэхүү визийг эзэмшигч нь визийн хүчинтэй байх хугацаанд Шенгений гишүүн тухайн оронд оршин суух боломжтой түр хугацааны виз байна. Визийг тодорхой ангиллын хүрээнд, аялал жуулчлал, албан ажлын зорилгод нийцсэн төрлөөр авч болно.

Дээр дурдсан виз бүхий гадаадын иргэн нь Шенгений гэрээг бүрэн эхээр нь хүлээн зөвшөөрсөн гишүүн орнуудын нутаг дэвсгэрээр зөвхөн аялал жуулчлал, зорчих зорилгоор зорчих эрхтэй байдаг. Дамжин өнгөрөх виз нь гадаадын иргэний зорчиж буй тээврийн хэрэгсэл, дамжин өнгөрөх нутаг дэвсгэрийн хэмжээ зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр виз олгож буй гишүүн орны эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон хугацаатай байна. Үүнээс олон улсын гэрээ хэлэлцээр, гишүүн орны эрх бүхий байгууллагаас олгосон оршин суух зөвшөөрөл болон дипломат эрх, ямба эдэлж буй гадаадын иргэн визээс чөлөөлөгддөг.

Визээс чөлөөлөгдөх үндэслэл. ЕХ-ны виз авах шаардлагатай болон визээс чөлөөлөгдсөн орнуудын жагсаалтыг 539/2001/ЕС тогтоолоор баталсан байдаг. Энэ зохицуулалтын хүрээнд виз авах шаардлагатай орны жагсаалтад орсон улсын иргэд жилийн аль ч үед ЕХ-ны гишүүн орнуудын нутаг дэвсгэрт нэвтрэхдээ заавал виз авсан байх шаардлагатай. Энэхүү визтэй зорчих шаардлагаас ЕХ-ны хууль тогтоомжийн хүрээнд чөлөөлөгддөг дараах тохиолдлууд байдаг. Үүнд: дипломат паспорттай гадаадын иргэн; ЕХ-ны гишүүн орны чиг үүрэг бүхий байгууллагаас олгосон оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн; ЕХ-ны гишүүн орны сургуулийн сурагч өөр нэг гишүүн оронд оршин суух хаягтай бөгөөд сургуулиас зохион байгуулж буй аялал, зугаалгаар бусад орноор зорчиж байгаа бол; аль нэг гишүүн орны олгосон хүчин төгөлдөр замын баримт бичигтэй дүрвэгч, харьяалалгүй иргэн болон аль ч орны иргэншилгүй гадаадын иргэн; ЕХ-ны болон Швейцарын иргэний

index_en.htm#stats

гэр бүлийн гишүүдийн зарим хэсэг багтдаг байна.

Шенгений визийн төрөл тус бүрд тавигдах ерөнхий шаардлагыг дэлгэрүүлэн авч үзвэл:

№	Визийн ангилал	Шаардлага	
1	Нэгдсэн виз	Визийн хүчинтэй байх хугацаа	Хүчинтэй байх хугацааг виз олгосон улс тогтоох бөгөөд энэ хугацаан дээр ямар ч тохиолдолд 15 хоногийн “хүлээх хугацаа”-г нэмж тооцдог. Визийн хугацааг тогтоохдоо гадаад паспортын хүчинтэй байх хугацааг харгалзах зохицуулалтыг анхаарах бөгөөд паспортын хугацаа дуусахаас 3 сарын өмнө визийн хугацаа дуусахаар олгоно. Визийн хүчинтэй байх хугацаа 5 жилээс хэтрэхгүй байна. Гишүүн орон өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд “хүлээх хугацаа” олгохгүй байж болно.
		Зөвшөөрсөн байх хугацаа	Шенгений нутаг дэвсгэрт байх хугацааг аяллын зорилго, дамжин өнгөрөх зорилгыг харгалзан тогтооно.
		Орох эрхийн тоо	Орох эрх нь 1, 2 болон олон удаагийн байна. Виз хүсэгч анкет бөглөхдөө хэдэн удаа орох зөвшөөрөл хүсэж байгаагаа илэрхийлэх бөгөөд үүнээс хэдийг нь зөвшөөрөх нь визийн хүсэлт шийдвэрлэж буй консулын эрхийн асуудал
2	Нутаг дэвсгэрийн хувьд хязгаарлагдмал виз	Зорчиход тавигдах шаардлага хангаагүй виз хүсэгчид олгох	Гишүүн орнуудын нэг болон хэд хэдэн орны хувьд тухайн оронд нэвтрэн орох шаардлагыг хангаж чадахгүй байгаа гадаадын иргэнд эдгээр оронд нэвтрэх эрхийг нь хязгаарласан виз олгоно.
		Урьдчилан зөвшилцөлгүй-гээр олгох	Визийн хүсэлтийг ихэнхдээ нэг болон хэдэн хэдэн орны асуудал эрхэлсэн байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр шийдвэрлэдэг. Хэрэв хүмүүнлэгийн шалтгаанаар, эсхүл үндэсний эрх ашиг, олон улсын өмнө хүлээсэн үүргийн хүрээнд тухайн визийн хүсэлтийг яларалтай шийдэх шаардлага үүссэн бол бусад оронтой зөвшилцөлгүйгээр зөвхөн хязгаарлагдмал виз олгоно.
		Гадаад паспорт болон түүнтэй адилтгах баримт бичгийг бүх орон хүлээн зөвшөөрдөггүй орны иргэдэд виз олгох	Виз хүсэгчийн паспорт болон түүнтэй адилтгах баримт бичгийг зарим гишүүн орон хүлээн зөвшөөрдөггүй бол визийг зөвхөн дээрх баримт бичгийг хүлээн зөвшөөрдөг орны нутаг дэвсгэрт нэвтрэх эрхтэйгээр олгоно.
	Гишүүн орны нутаг дэвсгэрт нэвтрэх эрхгүй виз	Нисэх буудлын транзит виз	Зөвхөн нисэх буудлын олон улсын транзит бүсэд зорчих эрх олгоно
3	Дамжин өнгөрөх виз	Нисэх буудлын дамжин өнгөрөх виз	Нисэх буудлын бүсэд байгаа хэдий ч нэг буудлаас нөгөө буудал хүртэл тухайн орны нутаг дэвсгэрээр зорчих эрх олгоно. Дамжин өнгөрөх хугацааг виз олгож буй консул тогтооно. 15 хоногийн “хүлээх хугацаа”-г нэмж тооцно.

Шенгений виз хүсэж буй гадаадын иргэн нь зорчих хугацаандаа эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан байх нийтлэг шаардлага тавигддаг. Эрүүл мэндийн даатгалыг оршин суугаа газраа, хэрэв энэ боломжгүй бол өөр улсад хийлгэж болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.legal.mn

Шенгений визийн зохицуулалт нь ЕХ-ны болон Шенгений гишүүн орнуудад нэвтрэх эрх олгож буй баримт юм. Гэхдээ гадаадын иргэн энэхүү визийг авсан нь өөрөө тус бүс нутагт заавал нэвтрэх боломж олгоно гэсэн үг биш бөгөөд Шенгений гадна хилийн хяналт, шалгалт гүйцэтгэх эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан тухайн цаг үеийн болон гадаадын иргэний хувь хүний зан байдлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хилээр нэвтрүүлэх тухай шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Ялангуяа хилийн боомт дээр олгож буй визээр нэвтрэх тохиолдолд энэ асуудал илүү хөндөгддөг байна.

Шенгений виз нь зочлох, аялах зэрэг зорилгоор олгогддог ба хүмүүнлэгийн, соёл урлаг зэрэг ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаанаас бусад төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглодог. Энэ төрлийн визээр зорчиж буй гадаадын иргэн визийн ангиллаа өөрчлөх боломжгүй. Зөвхөн үүссэн хүндэтгэх шалтгаан, онцгой нөхцөл байдлын улмаас цөөн тохиолдолд визийн ангилалд өөрчлөлт оруулах боломжтой байдаг байна.

ХБНГУ. Тус улсад гурван сар хүртэл хугацаагаар байх гадаадын иргэд холбогдох ЕХ-ны зохицуулалтын дагуу Шингений визээр зорчдог. Харин тус улсад 3 сараас илүү хугацаагаар байх гадаадын иргэд оршин суух зөвшөөрөл авах үүрэгтэй[31] байдаг тул энэ улсын жишээн дээр ЕХ-ны гишүүн орнуудын хувьд оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг харж болох юм.

Тус улсын гадаадын иргэний оршин суух зөвшөөрлийн зохицуулалт нь "*Оршин суух, эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхлэх болон холбооны нутаг дэвсгэрт гадаадын иргэнийг суурьшуулах*[32]" тухай товчоор нэрлэж заншсанаар Оршин суух тухай[33] 2008 оны хуулийн дагуу хэрэгждэг.[34] Уг хуулийн зорилго нь Холбооны Улсын эдийн засгийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ, ашиг сонирхолд нийцүүлэн тус улсад гадаадын иргэдийг оршин суулгах асуудлыг зохицуулах юм. Тус улсын хүмүүнлэгийн үүргийг биелүүлэхэд уг хуулийг мөн хэрэглэдэг. Үндсэндээ уг хуулийн дагуу 3 сараас илүү хугацаагаар тус улсад байх гадаадын иргэдийн тус улсад нэвтрэх, оршин суух, эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхлэх асуудлыг зохицуулдаг.[35]

Гадаадын иргэд тус улсад нэвтрэх, 3 сараас илүү хугацаагаар оршин суухын тулд тодорхой оршин суух эрх авах шаардлагатай ба энэхүү эрх нь дараах төрөлтэй байдаг.[36] Үүнд:

1. Холбогдох Европын Холбооны зохицуулалтын дагуу 6 сарын хугацаатай 3 сар хүртэл тус улсад байх эрхтэй виз `
2. Оршин суух зөвшөөрөл

а. Европын холбооны цэнхэр карт (цаашид цэнхэр карт гэх)

3. Суурьших эрх
4. ЕХ-ны урт хугацааны оршин суух зөвшөөрөл хамаарна.

Гадаадын иргэнд дараах шаардлага хангасан тохиолдолд оршин суух эрх олгодог. Үүнд амьжиргааны баталгаатай, иргэншил нь тодорхой, албадан болон хөөн гаргах үндэслэлгүй, оршин суух эрх олгох нь Холбооны Улсын эрх ашигт

[31] Холбооны Дотоод хэргийн яамны цахим хуудас. http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/

[32] Act on the Resodence, Economic Activity and Integration of Foriegners in the Federal Territory

[33] Residence Act.

[34] Act on the Resodence, Economic Activity and Integration of Foriegners in the Federal Territory (Residence Act), 2008.

[35] Мөн тэнд, зүйл 1.

[36] Мөн тэнд, зүйл 4.

сөргөөр нөлөөлөхгүй, гадаад паспорт эсхүл түүнийг орлох баримт бичигтэй байх зэрэг шаардлагууд багтаж байна. Үүнээс гадна оршин суух зөвшөөрөл, суурьших эрх, урт хугацааны оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн зохих ёсны зөвшөөрөл авч тус улсад орж ирсэн болон зохих мэдүүлгийг бүрэн мэдүүлсэн байх нэмэлт шаардлагуудыг хангасан байх хэрэгтэй.

Оршин суух зөвшөөрөл[37] түр хугацааных байх ба гадаадын иргэний зорьж ирсэн тодорхой зорилго биелэгдэх хүртэл хугацаагаар олгогддог учраас тодорхой хугацааны хязгаартай байдаг. Сунгах нөхцөлийн тухайд гадаадын иргэн хууль ёсны дагуу оршин суусан байх, хууль зөрчөөгүй байх гэсэн шаардлагаас гадна хэрэв тус улсад иргэнших зорилготой бол иргэнших асуудлын хүрээнд тавигддаг шаардлагыг (integration course) биелүүлсэн байх үүрэгтэй. Иргэнших шаардлагын тухайд герман хэлний наад захын мэдлэг болон тус улсын эрх зүйн тогтолцоо, түүх, соёлын талаарх мэдлэгтэй болсон байхыг ойлгодог.

Европын холбооны цэнхэр карт. ЕХ-ны холбогдох хэм хэмжээний дагуу гуравдагч орны өндөр чадвартай мэргэшсэн ажилтанд цэнхэр картыг олгодог. Өндөр чадвартай мэргэшсэн ажилтан гэдэгт хүлээн зөвшөөрөгдсөн их сургууль төгссөн, 5-аас доошгүй жилийн ажлын туршлагатай, Холбооны Хөдөлмөрийн агентлагаас зөвшөөрөгдсөн, хуульд заасан шаардлагатай хэмжээнээс илүү цалин авдаг гадаадын ажилтанг ойлгодог. Энэ төрлийн байнга оршин суух зөвшөөрөл нь 4 хүртэлх жил үргэлжилдэг ба хэрэв хөдөлмөрийн гэрээ нь 4-өөс бага жил үргэлжлэх бол тэр хугацаанаас 3 сараар илүү байхаар олгодог. Цэнхэр карттай гадаадын иргэн нь хамгийн багадаа 33 сар ажилласан, зохих тэтгэврийн хураамжийг энэ хугацаанд төлсөн, герман хэлний зохих мэдлэгтэй бол энэхүү оршин суух эрхийг суурьших эрх болгож болдог.

Суурьших эрх.Суурьших эрх гэдэг нь байнга оршин суух зөвшөөрөл бөгөөд дараах шаардлага хангасан этгээдэд суурьших эрхийг олгодог. Үүнд:

- 5 жилийн хугацаанд оршин суух зөвшөөрөлтэй байсан байх;
- Амьжиргааны баталгаатай байх;
- Хамгийн багадаа 60 сарын хугацаанд албан болон сайн дурын хууль ёсны дагуух тэтгэврийн санд хураамж төлсөн байх;
- Нийтийн хэв журам зөрчих үндэслэлээр оршин суух эрх олгохоос татгалзаагүй байх;
- Ажил эрхэлдэг бол, ажил эрхлэх зөвшөөрөлтэй байх;
- Эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг бол зохих бусад зөвшөөрөл, үүргийг биелүүлсэн байх;
- Герман хэлний хангалттай мэдлэгтэй;
- Холбооны Улсад шаардлагатай эрх зүй, нийгэм, амьдрах хэв маягийн талаар мэдлэгтэй;
- Зохих шаардлагыг хангасан хангалттай талбайтай амьдрах байртай байх зэрэг шаардлага хамаарна.

ХБНГУ-д нэвтрэх, гарах. Зөвхөн хилийн боомтын хяналтын нэгж дээр зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд гадаадын иргэн нь тус улсад нэвтрэх болон тус улсаас гарах боломжтой. Тус улсын хилээр үнэмлэхгүй, визгүй, оршин суух эрхгүй, түр нэвтрэх зөвшөөрөлгүй нэвтрэх тохиолдолд хууль бусаар нэвтрэх гэж ойлгодог. Тиймээс түүнд хилийн боомтын хяналтын нэгж дээр нэвтрэх эрх олгодоггүй. Түүнчлэн тухайн этгээд нь албадан гаргагдах шалтгаантай, оршин суух эрхэд

[37] Мөн тэнд, зүйл 7.

заасан зорилгын дагуу тус улсад байхгүй гэж үзэх хангалттай шалтгаантай тохиолдолд гадаадын иргэнд нэвтрэх эрх олгодоггүй. Мөн оршин суух эрх олгох тухай хуульд ямар үндэслэлээр оршин суух эрхийг цуцлах, хүчингүй болгох тохиолдлыг тодорхойлсон байдаг. Жишээ нь: гэмт хэрэг үйлдсэн, тодорхой эрх олгосон оршин суух зөвшөөрлийг зөрчсөн, эдийн засгийн үйл ажиллагаа/бизнесийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр хийсэн зэрэг олон нөхцөлийг оршин суух эрхийг цуцлах нөхцөлийн хүрээнд дурдсан байдаг.

Герман Улсын жишээн дээр ЕХ-ны гишүүн орнуудын оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг харуулахыг зорилоо. Үүнээс харахад ЕХ-ны ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд 3 сараас дээш хугацаагаар гуравдагч орноос ирж ажиллаж, амьдрах хүсэлтэй гадаадын иргэд оршин суух зөвшөөрөл, эсхүл байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй байх шаардлага тавигддаг. Эдгээр зөвшөөрлийг авах хүсэлтэй гадаадын иргэнд тавигдах шаардлага визийн шаардлагаас харьцангуй өндөр. Тухайлбал оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн ажил, мэргэжил, эзэмшсэн боловсрол, эдийн засгийн хувьд боломжтой байх буюу тухайн гишүүн оронд хэрэгцээтэй мэргэжил, мэдлэгтэй байх, өөрийгөө болон гэр бүлээ авч явах санхүүгийн баталгаатай байх, зан байдал нь тухайн нийгэмд гэм хор учруулахааргүй байх зэрэг ерөнхий шаардлага хангасан байхаас гадна амьдрах орчин бүрдсэн байх, эрүүл мэндийн шаардлага хангасан байх, хууль ёсоор хилээр нэвтэрсэн байх зэрэг нэмэлт шаардлагуудыг хангасан гадаадын иргэнд оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх нээгддэг байна.

Оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн эдлэх эрх, хүлээх үүргийн хувьд буюу хөдөлмөрлөх, суралцах, эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулах, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалд хамрагдах, нийгмийн халамж үйлчилгээг хүртэх болон татвар, даатгал төлөх, бүртгэлд хамрагдах гээд олон төрлийн эрх, үүргийн хувьд тухайн улсын иргэнтэй бараг адил статустай болдог.

1.3. Дүгнэлт

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт - харьцуулсан судалгаа”-ны хүрээнд Хонконг, Шенгений бүс болон БНХАУ, Сингапур, Австрали, Шинэ Зеланд, ХБНГУ зэрэг орнуудын виз, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг судаллаа.

Монгол Улсад “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай” /ГИЭЗБТХ гэх/ хуулиар тус улсад зорчих, оршин суух гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудлыг зохицуулдаг. Тус хуулийн 5.1.11 дэх хэсэгт Монгол Улсын “виз” гэж гадаадын иргэнд Монгол Улсын хилээр нэвтрэх эрх олгосон зөвшөөрлийн хуудсыг; 5.1.12. дахь хэсэгт “визийн зөвшөөрөл” гэж иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, эсхүл гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас гадаад улсад суугаа Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт гадаадын иргэнд виз олгохыг зөвшөөрч олгосон баримт бичгийг ойлгоно гэж тодорхойлсон байна.

Энэ тодорхойлолт нь судалгааны ажилд жишээ болгон авсан орнуудын хувьд ч нэгэн адил утга илэрхийлж байна. Тухайлбал БНХАУ-д “*БНХАУ-ын виз олгох эрх бүхий байгууллагаас гадаадын иргэнд БНХАУ-ын хилээр орох, гарах зөвшөөрөл олгосныг гэрчлэх баримт*”[38] гэсэн бол Шенгений виз гэдэгт “Шенгений хэлэлцээрийг бүрэн эхээр нь хүлээн зөвшөөрч, дагаж мөрдөж буй орнуудаас бүрдсэн бүс нутгийн гадна хилээр нэвтрэн орж буй виз авах шаардлагатай орнуудын жагсаалтад багтсан орны иргэдэд эрх бүхий байгууллагаас олгож буй зөвшөөрөл” гэх зэргээр

[38] Хавсралт №1-ээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

тодорхойлсон байна.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад виз олгох эрх бүхий байгууллагаас олгосон виз тухайн улсын нутаг дэвсгэрт заавал нэвтрэх эрх олгодоггүй, тухайн цаг үед нь шийдвэрлэх буюу хилийн хяналт, шалгалтын явцад дахин авч үзэх шаардлагатай асуудлын нэг гэж үздэг нь манай орны энэ зохицуулалт олон улсын жишигт нийцэж байгааг илэрхийлж байна.

Визийн ангиллыг тэмдэглэхдээ ихэвчлэн тухайн визийн зорилгыг илэрхийлсэн үгийн эхний үсгээр /Хятад/, тоон кодоор /Австрали/ эсхүл үсгийн дарааллаар / Шенген/ тэмдэглэдэг нийтлэг зохицуулалт хэрэгждэг байна.

Визийн ангилал, төрлийн тухайд. Монгол Улсын виз нь дипломат, албан, энгийн гэсэн зэрэгтэй, зорилгоос хамаарсан ангилалтай 1, 2 болон олон удаагийн гэсэн төрөлтэй байдаг.[39]

Визийн ангилал нь улс орон бүрд харьцангуй өөр өөр зохицуулагдсан байх боловч нийтлэг зорилго болох зочлох, бизнесийн, дамжин өнгөрөх, суралцах зорилгоор гэсэн 4 үндсэн ангилал улс бүрд байдаг байна. Судалгаанд сонгож судалсан орнуудын жишээг харвал:

Хятад	Сингапур	Хонконг	Австрали	Шинэ Зеланд	Шенген
Гадаад харилцааны	Жуулчин	Зорчих виз	Зочлох виз	Түр хуга-цааны виз	Түр хугацааны виз/нэгдсэн виз
Албан хэргийн	Бизнес	Хөрөнгө оруулалтын виз	Бизнесийн виз		
Ёслолын	Оюутан	Оюутны виз			
Энгийн	Дамжин өнгөрөх	Дамжин өнгөрөх виз	Түр нэвтрэх виз	Дамжин өнгөрөх виз	Дамжин өнгөрөх виз
	Бусад бүх төрлийн	Гэр бүлийн гишүүдийн виз			Нисэх онгоцны буудлын дамжин өнгөрөх виз
		Амрангаа ажиллах виз	Бүр нэвтрэх буюу оршин суух виз	Оршин суух виз	
		Ажлын виз	Ажиллах виз		

Дээрх хүснэгтээс харахад эдгээр орнуудын хувьд Хятад Улсын зохицуулалт нь манай “Визийн зэрэглэл” гэсэн ойлголттой давхцаж байгаа хэдий ч энэ нь визийн ангиллыг илэрхийлдэг. Бусад оронд жуулчлах/зочлох, бизнесийн/хөрөнгө оруулалтын, дамжин өнгөрөх, суралцах гэсэн үндсэн 4 ангиллын виз давамгайлах ба эдгээр олон дэд ангиллуудаас бүрддэг байна. Тухайлбал Хятад Улсын “энгийн” ангиллын виз нь 16 дэд ангилалтай бол Шинэ Зеландын бизнесийн ангилал нь дотроо 3 үндсэн дэд ангилалтай ба эдгээр нь дэд ангилал бүр дахин ангилагдсан байдаг. Ийнхүү ерөнхий ангиллыг виз хүсэгчийн зорчих зорилготой уялдсан, нарийвчилсан зохицуулалт агуулсан дэд ангилалд хуваадаг байдал нь гадаадын иргэнд олгож буй визийн хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлага болон тавигдах шаардлагыг улам нарийвчлан зохицуулах боломжийг олгож байна. Жишээлбэл сүүлийн үеийн

[39] ГИЭЗБТХ-ийн 11.4-11.6 зүйл.

шинэ зохицуулалттай, аялал жуулчлал өндөр хөгжсөн Хонконг болон Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг орнуудад “амрангаа ажиллах виз” буюу богино хугацаатай олгодог амрах/аялах визийн хугацаанд хөдөлмөр эрхлэх боломж олгосон ангилал бий болгосон нь тухайн оронд ирж амрах, ажиллах нөхцөлийг судлах зорилго бүхий гадаадын иргэдэд шинэ боломж олгосон зохицуулалт болсон байна.

Визийн хугацааны тухайд. Визийн хугацаа нь ихэвчлэн гадаадын иргэний тухайн оронд зорчиж буй зорилго, түүний үргэлжлэх хугацаа болон виз хүсэгчийн саналыг үндэслэн эрх бүхий байгууллагын гаргасан үнэлгээнд суурилсан байдаг. Хууль тогтоомжид заасан ерөнхий хугацааг эдгээр байгууллага эрх мэдлийн хүрээнд сунгах, богиносгох эрхтэй. Судалсан орнуудын туршлагаас харахад гадаадын иргэн зорчих визээр 30-90 хоногийн хугацаанд тухайн улсад түр байх нийтлэг зохицуулалттай байна.

Аливаа тусгаар улсын хилийг нэвтрэх тохиолдолд виз авах шаардлага байнга тавигддаг. Харин тухайн улс гадаадын иргэдтэй холбоотой хэр нээлттэй бодлого баримталж байгаагаас хамааран эдгээр шаардлага нь янз бүр байдаг. Тухайлбал Азийн өндөр хөгжилтэй орнуудын нэг болох Сингапурт дэлхийн орнуудын иргэдийн 80% нь 30-90 хоногийн хугацаатай, Хонконгд 170 орчим орны иргэн 7-180 хоногийн хугацаанд визгүй зорчих эрхтэй ба энэ хугацаанд цалинтай хөдөлмөр эрхлэх, аливаа бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах, их/дээд сургуульд оюутнаар элсэх зэрэг үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглодог бол богино хугацаатай сургалт, семинарт суух, сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах, хурал зөвлөгөөн оролцох зэрэг үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрдөг. Харин дэлхийн ихэнх улс ийм нээлттэй бодлого баримталдаггүй бөгөөд тухайн улсын хилээр нэвтрэхийг хүссэн л бол визийн хатуу шаардлага тавигддаг.

Виз болон оршин суух зөвшөөрлийн ялгаа.Виз нь хугацааны хувьд харьцангуй богино байх бөгөөд ихэвчлэн зорчих, аялах, жуулчлах зорилгоор олгогддог. Визээр зорчиж буй гадаадын иргэний урт хугацаагаар оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх, суралцах, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах зэрэг эрх ихэнхдээ хязгаарлагдсан байдаг. Мөн визийн ангилал, төрлийг солих, өөр ангиллын болон өөр төрлийн визрүү шилжүүлэх боломж зарим нэг онцгой тохиолдлыг эс тооцвол бараг байдаггүй. Хэрэв визийн ангилал болон төрлийг өөрчлөх хүсэлтэй бол тус улсаас гарч тухайн улсын виз олгох эрх бүхий байгууллагад хандан дахин хүсэлт гаргах шаардлагатай байдаг зэрэг нийтлэг зохицуулалт байна.

Оршин суух зөвшөөрөл нь түр хугацаагаар оршин суух, удаан хугацаагаар оршин суух болон байнга оршин суух/суурьших эрх гэсэн хэлбэртэй байна. Оршин суух зөвшөөрөлтэй байх шаардлага тухайн орны зохицуулалтаас хамааран 30-180 хоногоос удаан хугацаагаар байх гадаадын иргэнд тавигддаг.

Оршин суух зөвшөөрөл гэх нэршил олон улсын хэмжээнд өргөн хэрэглэгддэг ба зарим орон өөрийн эрх зүйн орчиндоо нийцүүлэн тасалбар, хуудас, эрхийн бичиг, үнэмлэх гэх зэргээр нэрлэдэг байна. Ерөнхийд нь харахад оршин суух зөвшөөрлийн нэршлээс үл хамааран хэлбэрийн хувьд энэхүү зөвшөөрөл нь гадаадын иргэний талаарх мэдээллийг агуулсан чип бүхий карт хэлбэртэй байна.

Оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн зорчих, түр хугацааны визээр зорчиж буй гадаадын иргэдээс эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хувьд ялгаатай буюу илт давуу нөхцөл боломжоор хангагдсан байдаг. Тухайлбал гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл авснаар хөдөлмөрлөх, суралцах, эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулах, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалд хамрагдах, нийгмийн халамж үйлчилгээг хүртэх болон татвар, даатгал төлөх, бүртгэлд хамрагдах гээд олон

төрлийн эрх, үүргийн хувьд тухайн улсын иргэнтэй бараг адил статустай болдог.

1.4. Санал, Зөвлөмж

Монгол Улсын болон зарим гадаад орны виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг судалж үзсэний үндсэн дээр дараах санал, зөвлөмжийг боловсрууллаа. Үүнд:

1. Манай улсын визийн ангилал, төрөл нь ерөнхийдөө гадаад орнуудын визийн ангилал, төрөлтэй ижил төстэй байгаа бөгөөд зарим нэг визийн ангилалд багтаж буй визийн төрлийг улам нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна. Ялангуяа манай улсад хөрөнгө оруулах, ажил хэргийн шугамаар болон хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор ирж буй гадаадын иргэдэд олгож буй визийн төрөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар олон улсын жишигт нийцсэн, гадаадын иргэний зорчих зорилго, оршин суух статусыг илт илэрхийлэх бололцоо олгосон, үүнд нийцсэн ерөнхий болон нэмэлт шаардлагыг тодорхойлсон визийн төрлийг бий болгох хэрэгцээ байна гэж үзлээ. Тухайлбал хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хөрөнгө оруулсан салбар нь манай улсын нийгэм, эдийн засагт эзлэх байр, үзүүлэх нөлөө зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хэд хэд ангилагддаг байх шаардлага байна. Дамжин өнгөрөх визийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, тухайлбал энэ төрлийн визийн хугацааг гадаадын иргэн тус улсын нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрч буй тээврийн хэрэгслээс хамааран тогтоодог байх, мөн тухайн тээврийн хэрэгсэл визийн хугацаанаас өмнө Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээс гарсан тохиолдолд дамжин өнгөрөх визийн хугацаа дуусдаг байх, дамжин өнгөрч буй гадаадын иргэний аяллын зорилго, зорчих тасалбар зэрэг баримт сэлтэд үндэслэн орох, гарах хилийн боомтыг заадаг байх зэргээр нарийвчлан зохицуулах хэрэгцээ байна гэж үзлээ.

2. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад визийн үндсэн хугацаан дээр “хүлээх хугацаа” нэмэх тухай зохицуулсан байна. Энэ төрлийн зохицуулалтыг нэвтрүүлэх боломж байгаа эсэхийг судалж нутагшуулах нь визийн зөрчилд холбогдох гадаадын иргэний тоог бууруулах, улмаар үүнээс үүдэлтэй захиргааны болон бүртгэл мэдээлэлтэй холбоотой үүсэх ажлын ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой байж болох юм.

3. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад тухайн улсад оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэдэд тухайн улсаас гарах тохиолдолд “гарах виз” авах шаардлага тавьдаггүй. Иймд Монгол Улсад оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн хилээр гарах тохиолдолд гарах виз заавал авах шаардлагаас үүсч буй хүндрэл, чирэгдэлтэй байдлыг зохицуулах талаар арга хэмжээ авах хэрэгцээ байна.

ХОЁР. ВИЗ, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ БОЛОН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ХУГАЦАА, ТАВИГДАХ ШААРДЛАГА, ЭДЛЭХ ЭРХ, ОЛГОХООС ТАТГАЛЗАХ ҮНДЭСЛЭЛ, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ХУГАЦААНД ОЛГОХ ВИЗИЙН АНГИЛАЛ

1.1. Гадаад орнуудын зохицуулалт

БНХАУ. Визээс чөлөөлөгдсөнөөс бусад тохиолдолд гадаадын иргэн тус улсад нэвтрэхийн тулд нэвтрэх виз, хүчин төгөлдөр оршин суух зөвшөөрөлтэй байх шаардлагатай. Виз олгох үед тухайн гадаадын иргэн тус улсын хилээр нэвтэрсний дараа оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтэй бол гадаадын иргэний виз дээр хил нэвтэрсний дараа оршин суух зөвшөөрөл авах хугацааны хязгаарын талаар виз олгогч тэмдэглэл хийдэг. Ингээд оршин суух зөвшөөрөл тус бүрээр нь авч үзье.

Түр байх, оршин суух зөвшөөрөл Гадаадын иргэн визээр орж ирсний дараа оршин суух зөвшөөрөл хүсэх шаардлагатай бол хилээр орсон өдрөөс эхлэн 30 хоногийн дотор оршин суух газрын сумаас дээш шатны Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албанд хандаж оршин суух зөвшөөрөл хүссэн хүсэлт гаргана. Тус байгууллага хүсэлт болон холбогдох материалыг хүлээж авснаас хойш 15 хоногийн дотор хянан шийдвэрлээд оршин суух үндэслэл болж буй ажил хэргийг харгалзан зохих төрөл, хугацаа бүхий оршин суух зөвшөөрөл/гэрчлэх баримт бичиг олгоно. Гадаадын иргэний гадаад харилцаа, албан хэргийн улмаас Хятадад түр байх, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбогдох асуудлыг Гадаад харилцааны яамнаас баталсан журмын дагуу зохицуулна[40].

Хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хамгийн багадаа 90 хоног, хамгийн ихдээ 5 жилийн хугацаанд хүчинтэй байна. Хөдөлмөр эрхлэлтээс бусад төрлийн оршин суух зөвшөөрөл 180 хоногоос 5 жил хүртэл хугацаатай байна.

Виз дээр тэмдэглэх "түр байх[41]" хугацаа 180 хоногоос хэтрэхгүй байна. Хэрвээ сунгахыг хүсвэл түр байх хугацаа дуусахаас 7 хоногийн өмнө сумаас дээш шатны Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албанд хандаж хүсэлтийг шаардагдах баримт бичгийн хамт бүрдүүлж өгнө. Сунгалтын хугацаа нь визэд өмнө тэмдэглэсэн хугацаанаас хэтрэхгүй байна.

Гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл хүсэхдээ бүрдүүлэх ерөнхий материал. Гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг болон шаардлага хангасан зураг, зөвшөөрөл хүсэх үндэслэл болгож ажил хэргийн холбогдох материалаа бүрдүүлж оршин суух газрын сумаас дээш шатны орон нутгийн Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллагад бүртгүүлэн хуруугүй хээ зэрэг био хэмжүүрт мэдээллийг нэмж өгнө.[42] 1 жилээс дээш хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөл хүсэгч гадаадын иргэн холбогдох журмын дагуу эрүүл мэндийн бичиг бүрдүүлж өгнө. Эрүүл мэндийн бичиг нь үйлдсэн өдрөөс хойш 6 сарын дотор хүчинтэй байна.

Гадаадын иргэн тус улсад оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгах, солих, нөхөн олгоход маягт бөглөнө. Гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг болон шаардлага хангасан зураг, зөвшөөрөл хүсэх үндэслэл болгож ажил хэргийн холбогдох материалаа бүрдүүлж өгнө[43]. Оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгуулах хүсэлтийг зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас 30 хоногийн өмнө оршин суугаа газрын эрх бүхий байгууллагад хандаж гаргана.

Оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгах, өөрчлөлт оруулахаас татгалзах үндэслэл болон бусад хязгаарлалт тогтоосон зохицуулалт. Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллага нь дараах үндэслэлээр гадаадын иргэнд визний болон оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгалт, өөрчилж олголт, нөхөн олголтын зөвшөөрөл олгохоос татгалзах ба түр байх зөвшөөрлийн баримт бичиг олгохгүй[44]. Үүнд:

- тогтоосон шаардлагын дагуу өргөдөл, материалаа өгөх боломжгүй;
- хүсэлт гаргах үедээ хуурамч материал бүрдүүлсэн;
- Хятад Улсын хууль тогтоомж болон захиргааны акт зөрчсөн, тус улсын

[40] БНХАУ-ынд гадаадын иргэн хилээр орох, гарах асуудал зохицуулах тухай хуулийн 28 дугаар зүйл.

[41] Энэ нь Монгол Улсын "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль дахь "түр ирэгч" гэсэн ойлголттой ойролцоо агуулгатай байж болох юм.

[42] Журмын 16 дугаар зүйл.

[43] Журмын 17 дугаар зүйл.

[44] Журмын 21 дүгээр зүйл.

.нутаг дэвсгэрт байх болон оршин суухад тохиромжгүй;

- визийн болон оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгалт, өөрчилж олголт, нөхөн олголтыг зөвшөөрөхгүй ба түр байх зөвшөөрлийн баримт бичиг олгохгүй байх бусад байдал илэрсэн бол гэсэн үндэслэлүүд ордог.

Гадаадын иргэн баримт бичгээ гээгдүүлэх, үрэгдүүлэх, хулгайд алдсаны улмаас хүчин төгөлдөр паспорт болон олон улсын чанартай бусад баримт бичиггүй болсон бөгөөд Хятадад тухайн улсаас суугаа элчин сайдын яам олгох боломжгүй бол түр байгаа болон оршин суугаа газрын сумаас дээш шатны орон нутгийн Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллагад хандаж хилээр гарах баримт бичиг бүрдүүлнэ[45]. Хэрэв хилээр орох, гарах баримт бичигт түр байх газрыг тэмдэглэсэн тохиолдолд зөвхөн хилийн шалган нэвтрүүлэх байгууллагаас зөвшөөрсөн хугацаанд, тэдний тогтоосон газар нутгийн хязгаарын дотор зорчих боломжтой.

Оршин суух зөвшөөрөл олгохгүй байх үндэслэл. Гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл хүссэн бөгөөд холбогдох байгууллага бүрдүүлсэн материалыг нягталж үзсэний дараа дараах үндэслэлээр оршин суух зөвшөөрөл олгохгүй байж болно[46]. Үүнд:

- визийн төрөл нь оршин суух зөвшөөрөл авах боломжгүй байх;
- хүсэлт гаргахдаа хуурамч материал үйлдсэн;
- журмын дагуу шаардагдах гэрчлэх баримтыг бүрдүүлж өгөх боломжгүй бол;
- Хятадын хууль тогтоомж болон захиргааны акт зөрчсөн, Хятадын нутаг дэвсгэрт байх болон оршин суух тохиромжгүй;
- виз олгох байгууллагаас оршин суух зөвшөөрөл олгох боломжгүй гэж үзсэн бусад шалтгаан багтаж байна.

Гэхдээ БНХАУ-аас батлагдсан өндөр чадвартай мэргэжилтэн, хөрөнгө оруулагч болон хүний ёсны үүднээс хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас түр байх зөвшөөрлийг оршин суух зөвшөөрөл болгуулах шаардлагатай гадаадын иргэнд харьяалагдах хотоос дээш шатны эрх бүхий байгууллагаас олгосон зөвшөөрлийн үндсэн дээр оршин суух зөвшөөрөл олгож болно.

БНХАУ-д төрсөн гадаадын иргэнээс төрсөн хүүхдийн эцэг эх, эсвэл төлөөлөгч нь хүүхэд төрснөөс хойш 60 хоногийн дотор түр байх, эсвэл оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтийг холбогдох байгууллагад хандан гаргаж шийдвэрлүүлнэ.

Байнга оршин суух эрхийн хугацаа 5 ба 10 жил байх бөгөөд Байнга оршин суух эрхийг 18 нас хүрээгүй гадаадын иргэнд 5 жилээр, 18-аас дээш настай гадаадын иргэнд 10 жилээр хэмээн ялгамжтай олгодог.

Хилээр албадан гарсан гадаадын иргэн тухайн албадан гарсан өдрөөс хойш 10 жилийн дотор Хятад Улсын хилээр орох эрхгүй.

Сингапур. Сингапурт визтэй зорчих гадаадын иргэд тухайн улсад нэвтрэхийн тулд виз мэдүүлэх эрх бүхий итгэмжлэгдсэн байгууллага эсхүл 21 нас хүрсэн, СингПасс[47] хаягтай Сингапурын иргэн эсвэл байнга оршин суугчаар дамжуулан Сингапурт ирэхээр төлөвлөсөн өдрөөс дор хаяж 30 хоногийн өмнө Цагаачлал, Шалган нэвтрүүлэх газарт (цаашид ЦШНГ гэх)хандан цахимаар виз мэдүүлдэг.

Тус улсын нутаг дэвсгэрт урьдчилан виз авч байж нэвтэрдэг улсуудыг

[45] Журмын 23 дугаар зүйл.

[46] Журмын 31 дүгээр зүйл.

[47] Эрүүл мэнд, аялал жуулчлалын үйлчилгээг тогтвортой эрхэлж ирсэн байгууллагууд, СингПост буюу шуудан холбооны байгууллагад ийм эрх олгогддог байна.

үнэлгээний түвшингээр нь 1, 2 гэж ангилдаг ба 1 дүгээр ангилалд хамаарах улсын иргэд цахимаар эсвэл консул дээр биеэр очиж виз мэдүүлэх, 2 дугаар ангилалд хамаарах улсын иргэд зөвхөн биеэр очиж виз мэдүүлэх боломжтой.

*Виз олгохоос татгалзах үндэслэл***.** Сингапурын виз мэдүүлэхэд олгохоос татгалзах тохиолдол ховор байдаг. Гэхдээ дараах тохиолдолд татгалзсан хариу өгөх боломжтой юм. Үүнд:

- урьд нь Сингапурт байхдаа хууль бус үйлдэл гаргасан;
- урьд нь визийн хугацаа хэтрүүлж байсан, визийн зөрчилтэй;
- урьд авсан виз нь хүчин төгөлдөр хэвээр байгаа;
- ойрын үед виз олгохоос татгалзсан хариу авч байсан;
- өөр агентлагаар давхардуулан виз мэдүүлсэн;
- визийн зураг шаардлага хангахгүй байгаа тохиолдлууд багтаж байна.

Сингапур Улсад нэвтрэх виз авах хүсэлт гаргасан гадаадын иргэний хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх хугацаа 2-15 ажлын өдөр байдаг.

Гадаадын иргэдэд олгож буй зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлагын хувьд өөр өөр зохицуулалт байдаг тул тус улсад нэвтрэх, оршин суух зөвшөөрөл олгож буй тасалбар бүрээр нь авч үзье.

*Түр хугацаагаар зорчих тасалбар.*Гадаадын иргэнд Сингапурын хилээр орох үед нь 30-90 хоногийн хугацаатай түр зорчих тасалбар олгодог. Зарим хувь хүн урт хугацаагаар зорчих тасалбар авах хүсэлт гаргасны үндсэн дээр ийм төрлийн тасалбар авч болно. Түр хугацаагаар зорчих тасалбарыг 1/ нийгмийн зорилготой зорчигч, 2/ эмчилгээ хийлгэж буй зорчигчийн гаргасан хүсэлтийн дагуу 89 хүртэл хоногоор зорчих эрхтэйгээр сунгадаг бөгөөд энэ тохиолдолд 21-ээс дээш насны сингапур иргэн эсвэл байнга оршин суугч биеэр хамт очиж батлан даана. Энд нийгмийн зорилготой зорчигчийн гаргасан хүсэлтийн дагуу визийн хугацаа сунгахад тавигдах шаардлагыг жишээ болгон дэлгэрэнгүй авч үзье.

Нийгмийн зорилгоор түр зорчих тасалбарын сунгалт: Сингапурын хил дээр олгосон зорчих тасалбарт заасан хугацаанаас илүү хоногоор, нийгмийн зорилгоор зорчихыг хүсэж буй гадаадын иргэн дараах нөхцөлийг хангасан тохиолдолд тасалбарын хугацаагаа сунгуулах хүсэлтээ цахим хэлбэрээр мэдүүлж болно. Үүнд:

- тухайн аяллын үед урьд нь сунгалт хийлгэж байгаагүй бол;
- анх орж ирсэн өдрөөсөө хойш 89 хүртэл хоногийн дотор зорчих бол;
- хил дээр олгогдсон зорчих тасалбарын хугацаа дуусахаас дор хаяж ажлын 3 өдрийн өмнө мэдүүлэх бол;
- Сингапураас гарч явах өдрөөс хойш 5 болон түүнээс дээш хоногийн дараа эргэж орж ирэх бол зэрэг үндэслэлүүд багтаж байна.

Нийгмийн зорилгоор зорчих тасалбараа сунгуулахыг хүссэн гадаадын иргэн дээрх баримт бичгүүдийг бүрдүүлсэн байхаас гадна дараах дараах нэмэлт шаардлагыг хангах хэрэгтэй байдаг байна. Үүнд: 1/ батлан даагч этгээд мэдүүлэг гаргагчтай хамт ирэх, 2/ мэдүүлэгийг дагалдуулж буй бүх баримт бичиг англи хэл дээр байх ба хэрэв өөр хэл дээр бол албан ёсны баталгаат орчуулга хийлгэсэн байх, 3/ шаардлагатай тохиолдолд мэдүүлэг гаргагч болон батлан даагчаас нэмэлт мэдээлэл гаргуулах зэрэг багтаж байна. Мөн хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол ЦШНГ нь мэдүүлэг гаргагч болон батлан даагчийн хувийн мэдээллийг төрийн бусад байгууллагад илгээх, мэдээлэл солилцох замаар үйлчилгээг хамгийн үр өгөөжтэй, шуурхай хүргэдэг байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.legal.mn

Урт хугацаагаар зорчих тасалбарын хугацаа 2 жил байдаг ба энэ нь нөгөө талаар батлан даагчийн ажиллах хугацаатай шууд хамааралтай байдаг. Урт хугацаатай зорчих тасалбарын хугацаа дуусахаас 6 сарын өмнө уг тасалбарыг сунгуулах тухай өргөдлөө цахимаар гаргаж болно. Биечлэн очиж сунгуулах тохиолдолд тасалбарын хугацаа дуусахаас 2 долоо хоногийн өмнө материалаа зохих ёсоор бүрдүүлж өгөх ба ажлын 7 өдрийн дотор хариугаа авдаг.

*Урт хугацаатай зорчих тасалбар, тавигдах шаардлага***.** Гадаадын иргэн Сингапурт удаан хугацаагаар оршин суух тохиолдолд "урт хугацаатай зорчих тасалбар" авдаг. Энэ тасалбарыг авах хүсэлтээ цахимаар мэдүүлдэг бөгөөд тодорхой шаардлага, болзлуудыг хангасан нөхцөлд тасалбарын төрлүүдийн аль нэгийг сонгож хүсэлт гаргана. Урт хугацаатай зорчих тасалбарын төрөл бүрд тавигдах шаардлага, бүрдүүлэх материал нь өөр өөр бөгөөд эдгээрээс батлан дааж буй Сингапурын иргэн, байнга оршин суугчийн сүүлийн 3 жилийн санхүүгийн чадавхыг нотлох татварын байгууллагын баримт бичиг чухал байр суурийг эзэлдэг.

Ажлын тасалбар нь батлан даалтад үндэслэж олгогддог тасалбар болохын хувьд ажил олгогч болон хөдөлмөр эрхлэх хүсэлтэй гадаадын иргэн дараах шаардлагыг хангасан тухайгаа баталсан тохиолдолд хүсэлт гаргаж болно. Үүнд:

- ажилтан нь Сингапурын компаниас урилгатай байх;
- батлан даагч компани нь Сингапурт бүртгэлтэй, үйл ажиллагаа нь жигдэрсэн, нэмэлт ажиллах хүч авахад зарцуулах хөрөнгөтэй байх;
- тухайн ажлын байр нь Сингапурт хамгийн багадаа 14 өдөр нийтэд зарлагдсан, энэ туршид Сингапурын иргэншилтэй бөгөөд ажлын байранд тохирохуйц хүн ирээгүй байх;
- мэдүүлэгчийн ирээдүйд авах цалин нь ажлын тасалбарын цалингийн шаардлагад нийцсэн;
- мэдүүлэгч тухайн салбартаа 3-5 жил мэргэжлээрээ ажилласан туршлагатайгаа нотлох;
- хүчинтэй гадаад паспорттай байх зэрэг шаардлага тавигддаг.

Дээрх шаардлагыг хангасан нөхцөлд зөвшөөрөл заавал олгоно гэх үндэслэлгүй бөгөөд үүнээс гадна Ажиллах хүчний яамнаас цалингийн нийт хэмжээ, нас, мэргэжлийн ур чадвар, иргэний харьяалал, эзэмшсэн ховор ур чадвар зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр гаргасан тодорхойлолт үүнд чухал нөлөө үзүүлдэг байна. Мөн дан ганц боловсролын байдлаараа шаардлага хангаж ажлын тасалбар авна гэсэн ойлголт байхгүй ба тухайн мэдүүлэгчийн мэргэжлийн зэрэг дэв хамгийн чухал байр суурь эзэлдэг. *Татгалзах үндэслэл:* Тухайн ажил олгогчид ногдох ажлын байрны тоо хэтэрсэн, ажил олгогч зөрчилтэй, баримт бичгийн бүрдэл дутуу, мэдүүлэгчийн нас, мэргэжлийн байдал нь тухайн цалинд нийцээгүй, мэдүүлэгчийн мэргэжил нь сингапурт элбэг, паспортын хүчинтэй хугацаа дуусаж байгаа бол татгалзана.

Ажлын тасалбар олгохоос татгалзах үндэслэл: Сингапурын ЗГ-аас үндэсний боловсон хүчнээ дэмжих бодлого барьж ажилладаг бөгөөд хэрэв гадаадын мэргэжилтэн туршлага, ур чадварынхаа талаар хангалттай нотолж чадаагүй тохиолдолд ажлын тасалбар олгохоос татгалзах тохиолдол их байдаг байна. Татгалзсан хариу хүлээн авсан мэдүүлэгч 3 сарын дотор энэ шийдвэрт гомдол гаргах боломжтой.

Ажлын тасалбар олгохыг хүссэн хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааны хувьд визийг цахимаар мэдүүлсэн бол ажлын 7-10 өдөрт, хэрэв биечлэн материал хүргэх

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

замаар мэдүүлсэн бол 5 долоо хоногийн дотор хариу өгдөг байна.

Байнга оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэний хүлээх үүрэг. Байнга оршин суух тасалбарыг 4-6 сарын дараа олгодог ба зарим тохиолдолд үүнээс урт хугацаа зарцуулдаг. Чөлөөлөгдсөнөөс бусад иргэн, байнга оршин суугч эрэгтэй хүн цэргийн албыг бүрэн хаасны дараа жилд 40 өдрийн үүргийг албан хаагчид 50 нас хүртэл, бусад түвшний хүн 40 нас хүртэл хаана. Мэргэжилтэн, хөрөнгө оруулагч байнга оршин суугчид цэргийн албанаас чөлөөлөгдөнө. Эцэг, эхийн батлан даалтын дагуу байнга оршин сууж буй эрэгтэй хүүхэд 16,5 нас хүрээд цэргийн бүртгэлд хамрагдах ёстой ба 18 нас хүртэлх насанд хаах албанд хуваарийн дагуу хамрагдана. Тэдгээр хүүхэд нь бүтэн цагийн оюутан бөгөөд Батлан хамгаалах яамнаас гаргасан хойшлуулах нөхцөлийг хангасан бол цэргийн албыг хойшлуулж болно. 13 ба түүнээс дээш насны байнга оршин суугч цэргийн үүрэгтэн эрэгтэй 3 сараас дээш хугацаагаар Сингапураас гарч явахаар бол гарах зөвшөөрөл авна.

Хонконг. Зохих эрх бүхий визтэй, 11-ээс дээш насны гадаадын иргэнд Хонконгийн оршин суугчийн үнэмлэх олгогдох ба үүнийг үндэслээд эрүүл мэндийн даатгалын систем зэргийг ашиглах боломжтой болно. Үнэмлэхийг цахимаар захиалж авах ба цагаачлалын газарт 30 өдрийн дотор бүртгүүлнэ. Визгүй зорчих гадаад улсуудын жагсаалтад тусгагдаагүй улсын иргэн зорчих виз авч байж нэвтрэх ба зохих баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлж өгснөөс хойш 1 сарын дараа визээ хүлээн авна.

*Ажлын виз***.** Энэ визийг ихэвчлэн тухайн гадаад иргэнийг ажлаар хангаж буй компани мэдүүлдэг ба виз олгогдох хугацаа нь 4-6 долоо хоног байдаг. Зарим тохиолдолд үүнээс урт хугацаа шаардагдаж болно. Визийн хүчинтэй хугацаа нь тухайн ажилтантай байгуулсан гэрээгээр тодорхойлогдоно. Хонконгод байнга оршин суух үнэмлэхтэй гадаадын иргэн ажилд орох бол виз мэдүүлэх шаардлагагүй. Ажлын визийг ихэвчлэн 6-12 сараар олгодог ба 2 жилээр сунгагдаж явсаар 7 жил ажил эрхэлсэн бол байнга оршин суух үнэмлэх авна. Ажилтан анх батлан дааж виз авч өгсөн ажил олгогчоо орхиж өөр байгууллагад ажиллахаар болсон бол шинэ ажил олгогч материал бүрдүүлж ажлын виз мэдүүлнэ. Ийнхүү дахин ажлын виз авахад 2-3 долоо хоног шаардлагатай.

*Ажлын виз мэдүүлэхэд тавигдах ерөнхий шаардлага***.** Хонконгд ажиллах зорилгоор виз мэдүүлж буй гадаадын иргэнийг дараах ерөнхий шаардлагын хүрээнд хүлээн авдаг. Үүнд:

- гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй, аюулгүй байдлын хувьд асуудалгүй;
- ямар нэгэн салбарын мэргэжлийн дипломтой, ур чадвар мэргэшлийн хувьд сайн гэдгээ нотлох баримтаар харуулах боломжтой;
- зарлагдсан ажлын байр нь бодитой;
- зарлагдсан ажлын байранд тэнцэх хүн Хонконгоос олдоогүй бөгөөд мэдүүлэг гаргагч гадаадын иргэн нь тухайн ажил олгогчтой хөдөлмөрийн гэрээ хийсэн;
- цалин, орлого, амьдрах байр, эрүүл мэндийн болон бусад урамшуулал нь Хонконгийн тухайн салбарт ажиллаж буй мэргэжилтний цалин, хангамжтай нийцэхүйц байх зэрэг шаардлага тавигддаг байна.

*Оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэний бүрдүүлэх материал***.** Оршин суух үндэслэлээс шалтгаалан бүрдүүлэх баримт бичгүүд өөр өөр байх ба үндэслэлээ хангалттай нотолж чадаагүй, материалын бүрдэл дутуу бол тухайн мэдүүлэгчийн материалыг хянан магадлах үе шатаар оруулахгүйгээр байнга оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалздаг ажээ. Хянан магадлах үе шатыг амжилттай

давсан мэдүүлэгч оршин суух зөвшөөрөл хүлээн авах эрхтэй болно.

Австрали. Визийн ангилал тус бүр өөр өөрийн тусгай шаардлага тавьсан байхын зэрэгцээ бүх ангиллын визийн хувьд хамаарах эрүүл мэнд, зан байдалтай холбоотой "*нийтийн ашиг сонирхлын ерөнхий шалгуур*"-ыг тогтоож, түүнийг хэрэглэдэг.

Гадаадын харьяатын тухай хуульд Гадаадын харьяат, хилийн хамгаалалтын сайд тухайн тодорхой нэг ангилалд олгогдох визийн тоог тогтоодог. Энэ тоо нь тус улсын нийгэм, эдийн засгийн байдлыг дээшүүлэхэд тухайн цаг үед ямар ангиллаар зорчих гадаадын иргэнийг дэмжих хэрэгцээтэй байгааг тодорхойлсон бодлоготой уялддаг. Зохицуулалтын хувьд виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангиллыг нарийвчлан тогтоосон байх бөгөөд ангилал тус бүрд тавигдах шалгууруудыг илүү нарийвчлан зааж өгсөн. Тухайлбал, зорилгод суурилсан ур чадварын чиглэлийн хувьд үндсэн шалгуур нь нас, англи хэлний мэдлэгийн түвшин, сүүлийн 10 жилийн турш Австрали болон гадаад оронд ур чадварын дагуу ажил эрхэлсэн байдал, боловсролын түвшин, Австралийн боловсролын институтэд мэргэжил, ур чадвар дээшлүүлсэн байдал болон бусад хүчин зүйлс байдаг байна.

Гадаадын иргэн визийн өргөдөл мэдүүлэхийн тулд зохих маягтыг бөглөж, хураамжийг төлсөн байх шаардлагатай. Дүрвэгчийн статусаар, хүмүүнлэгийн зорилгоор болон зайлшгүй Австралид ирж өргөдөл гаргах шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд гадаадын иргэн өөрийн улсад байх Австралийн элчин сайдын яам, консулын газарт хандаж визийн өргөдөл гаргана.

Визийн өргөдлийг шаардлага хангахуйц гэж үзвэл өргөдөл гаргагч цаашид тухайн визийн бусад тусгай шаардлагуудыг хангах хэрэгтэй. Нийт өргөдөл гаргагчдад нийтлэг хамаарах ерөнхий шалгуур нь эрүүл мэндийн болон бусад төрлийн нийтийн ашиг сонирхлын шалгууруud байдаг. Тухайн визийн төрөл, ангилал, өргөдлийн материал, визийн олголт зэргээс хамааран визийн хүчинтэй байх хугацаа хэдэн сар, хэдэн жил ч болж болно.

Австралийн виз авах хүсэлтэй гадаадын иргэн өргөдөлдөө өөрийн гэр бүлийн гишүүдийг хамт мэдүүлж болдог. Харин гэр бүлийн гишүүдээс хэн нэгэн нь эрүүл мэнд болон нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур хангахгүй бол тухайн гэр бүлийн өргөдөл бүхэлдээ буцаагддаг. Ингээд тус улсын виз авахад нийтлэг тавигддаг шаардлага болох эрүүл мэнд болон зан байдлын шалгуурын талаар товч авч үзье.

Эрүүл мэндийн байдалтай холбоотой тавигдах шаардлага: Байнга оршин суух зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргасан гадаадын иргэн бүр эрүүл мэндийн үзлэгт орох шаардлага тавигддаг. Хэрэв гэр бүлээрээ виз мэдүүлсэн бол бүх гишүүд эрүүл мэндээрээ тэнцэх шаардлагатай бөгөөд хэрэв гэр бүлийн нэг гишүүн тэнцээгүй тохиолдолд гэр бүлийн бүх гишүүдийн визийг бүхэлд нь түдгэлзүүлдэг.

Эрүүл мэндийн шаардлага хангахгүй гэж үзэх тохиолдлууд:

- эрчимтэй сүрьеэ өвчин;
- нийтийн эрүүл мэндэд аюул учруулах бусад төрлийн халдварт өвчтэй;
- мөн дараах өвчин болон нөхцөл байдал илэрсэн бол, үүнд:
  - эрүүл мэндийн халамж, нийгмийн үйлчилгээ хүртэх шаардлагатай;
  - нийгмийн үйлчилгээний зохицуулалтад багтах эрүүл мэндийн шаардлагад хүрэх шалтгаантай;
  - эрүүл мэндийн халамж, нийгмийн үйлчилгээний үр дүнд Австралийн нийгэмд мэдэгдэхүйц зардал учруулахаар байгаа;

o Австралийн иргэн, оршин суугчдад зориулсан иргэний үйлчилгээ, эрүүл мэндийн халамжид төвөг учруулахаар байгаа бол зэрэг орно.

Зан байдалтай холбоотой тавигдах шаардлага: Тус улсын виз хүсэж буй гадаадын иргэнийг дараах тохиолдлуудад нийгмийн ашиг сонирхлын шалгуурт эсвэл зан байдлын тестийн шалгуурт тэнцэхгүй гэж үзнэ. Үүнд:

- өмнө нь гэмт хэрэг үйлдэж, холбогдож байсан;
- гадаадын харьяатын баривчилгаанд байхдаа гэмт хэргийн зөрчил гаргасан;
- гэмт хэргийн бүлэглэл, хүмүүстэй холбоотой;
- үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулж болзошгүй гэж тооцогдсон;
- мөн дараах эрсдэлүүд байгаа тохиолдолд:

• гэмт хэрэгт холбогдох;

• бусад хүмүүсийг хүчирхийлэх, дарамтлах, айлган сүрдүүлэх, мөшгих магадлалтай;

• Австралийн нийгэмлэгийг гутаан доромжлох;

• нийгэмд зөрчил бий болгох;

• хүчирхийллийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцсоноор нийгмийн аюулгүй байдалд заналхийлэх зэрэг багтах бөгөөд эдгээрт өмнө нь гаргасан болон одоо гаргаж байгаа бүх үйлдлийг харгалзан үзнэ.

Шинэ Зеланд. Тус улсад байнга оршин суух визтэй гадаадын иргэн ямар төрлийн оршин суух визтэй болохоос шалтгаалан нэмэлт нөхцөл, шаардлагыг биелүүлэх үүрэгтэй байдаг. Жишээлбэл, хөрөнгө оруулагчийн төрөл бүхий оршин суух визтэй этгээд нь тодорхой хугацаанд тодорхой хөрөнгө оруулалт хийхийг шаарддаг болоршин суух виз авсан гадаадын иргэн нь оршин суух визэд заасан хугацаанд тус улсад нэвтрээгүй тохиолдолд оршин суух виз хүчингүй болдог зэрэг өвөрмөц зохицуулалттай. Бусад улсын нэгэн адил виз, оршин суух зөвшөөрлийн төрөл бүр хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага зэргээрээ ялгаатай зохицуулагддаг тул ангилал тус бүрээр нь авч үзье.

*Байнга оршин суух виз*тэй гадаадын иргэн тус улсад өөрийн хүссэн үед нэвтрэх, өөрийн хүссэн хугацаагаар оршин суух боломжтой байдаг. Визийн хугацаа дууссанаас хойш 3 сарын дотор өргөдөл гаргавал байнга оршин суух виз ахин авах, харин байнга оршин суух виз авахаар 3 сарын дотор өргөдөл гаргаж чадаагүй бол энгийн оршин суух виз авах боломжтой байдаг.

*Түр хугацааны виз.*Түр хугацаанд аялах, суралцах, ажиллах зорилгоор олгож буй олон төрлийн виз нь түр хугацааны визийнангилалд багтдаг. Түр хугацааны виз нь хязгаарлагдмал виз, завсрын виз зэрэг олон төрлийн визээс бүрдэнэ.Тухайлбал, хязгаарлагдмал визийг маш тодорхой зорилгын хүрээнд ирэх гадаадын иргэнд, завсрын визийг гадаадын иргэн визээ сунгуулахаар өргөдөл гаргах хугацаанд тухайн этгээдэд тус улсад хууль ёсны дагуу байх боломжийг бүрдүүлэх үүднээс олгодог.

Тус улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнд "*ажил мэргэжлийн стандарт ангилал"*-д тусгагдсан ажил, мэргэжлийн хүрээнд виз олгодог бөгөөд визийн хугацаа тухайн ажил мэргэжил энэ стандарт ангиллын аль түвшинд хамаарч байгаагаас шалтгаална. Тухайлбал стандарт ангиллын 1, 2, 3 түвшний ажилд 5 хүртэл жилээр олгох ба шууд 5 жилийн виз олгоход тухайн гадаадын иргэн жилд 55,000 Шинэ Зеланд доллараас багагүй цалинтай мөн 5 жилээс багагүй хугацаанд ажиллах талаарх ажил олгогчийн ажлын саналтай байх зэрэг шаардлага тавигддаг

бөгөөд визийг 3 хүртэл жилээр сунгах боломжтойгоор олгодог. Харин стандарт ангиллын 4, 5 дахь түвшинд хамаарах ажил, мэргэжилд нэг хүртэл жилээр виз олгодог.[48]

Тодорхой үйл ажиллагаанд оролцох зорилго бүхий виз. Ажилтныг түр хугацаагаар шилжүүлэн ажиллуулах; спорт, шоу тэмцээний шүүгч хийх; шүүгчээр ажиллуулах; тодорхой төрлийн техник, төхөөрөмж ажиллуулах, суулгах онцгой мэргэжилтэн авчрах; улс дамнасан компанийн гүйцэтгэх захирал, тамирчин, мэргэжлийн дасгалжуулагч зэрэг тодорхой зорилгын дагуу тодорхой ажил үүрэг гүйцэтгэх болон үйл ажиллагаанд оролцох зорилгоор виз хүсэж буй гадаадын иргэнд 1 сараас 3 жил хүртэл визийн хугацаанд 1 сар хүртэл хугацааг тус улсад өнгөрөөх бололцоотой, нэг эсхүл олон удаа орох, гарах эрхийг хангасан визийг олгодог.[49] Түүнчлэн энэ төрлийн визийг дээр дурдсан үйл ажиллагааныхаас бусад тохиолдолд хүсэхийн тулд тухайн гадаадын иргэн нь маш тодорхой зорилгын хүрээнд, тодорхой ажил гүйцэтгэх ба үргэлжлэх хугацаа тодорхой тохиолдолд хийх ажилдаа мэргэшсэн, ур чадвартай болох, мөн түүний гүйцэтгэх ажил нь Шинэ Зеланд Улсад ач тустай байх талаар нотолсон тохиолдолд энэ төрлийн визийг хүсэх боломжтой байдаг. Энэ төрлийн виз хүсэгчдэд тавигдах ерөнхий шаардлага нь ажлын санал, үйл ажиллагааны урилга; тухайн ажлыг гүйцэтгэх чадвар, мэдлэгийг гэрчлэх; визийн хугацаанд тус улсад амьдрах зардлыг хариуцах чадамжийг нотлох зэрэг байна.

Зочлох виз. Зочлох виз нь тухайн улсад аялах, зочлох, үнэ төлбөргүй спортын болон соёлын арга хэмжээнд оролцох, гэрлэхийн тулд Шинэ Зеланд Улсад нэвтрэх, 3 сараас богино хугацааны сургалтад хамрагдах зэрэг зорилгоор ирэх гадаадын иргэнд олгогддог. Визийг 12 сарын хугацаанд нийт 6 сараас хэтрэхгүй хугацаанд тус улсад байхаар, олон удаа орох гарах эрхтэйгээр олгож болдог. Хэрэв олон удаа орох, гарах эрх хүссэн тохиолдолд сүүлийн 18 сарын хугацаанд 9 сараас илүүгүй хугацаагаар Шинэ Зеланд Улсад байгаагүй байх шаардлагатай ба ямар шалтгаанаар олон удаа орох гарах виз авч байгаагаа тайлбарлах шаардлагатай байдаг.

Дамжин өнгөрөх виз. Дамжин өнгөрөх виз нь тус улсын нутаг дэвсгэрээр дамжин 24 цагийн дотор өөр улсад зорчих гадаадын иргэдэд олгогддог ба маш олон улс орны иргэд дамжин өнгөрөх виз авахаас чөлөөлөгдсөн байдаг. Дамжин өнгөрөх визтэй этгээд нь тус улсад нэвтрэх эрх хүсэх эрхгүй байдаг боловч цагаачлалын офицер шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд тухайн этгээдийн визийн хугацааг сунгах, виз болон нэвтрэх эрх олгох эрхтэй байдаг. Транзит визийн аялал жуулчлалыг дэмжих үүднээс групп аялагчдад зориулан гаргах боломжтой байдаг.

Виз болон тус улсад нэвтрэх эрх олгохоос татгалзах үндэслэл. Цагаачлалын тухай хуулийн 15-17 зүйлүүдэд гадаадын иргэнд виз олгохоос татгалзах үндэслэлийг зохицуулсан байна. Виз олгохоос татгалзах үндсэн шалтгаанаас гадна тодорхой хэрэг үйлдсэн болон тус улсаас албадан гаргагдаж байсан этгээдэд виз олгохгүй байх зохицуулалттай. Үүнд:[50]

- 5 болон түүнээс дээш жилийн хорих ял эдэлж байсан;
- виз гаргаж буй хугацаанаас өмнөх 10 жилийн хугацаанд 12 болон түүнээс дээш сараар хорих ял эдэлж байсан;

[48] Мөн тэнд.

[49] Шинэ Зеланд Улсын Цагаачлалын албаны цахим хуудас. http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/worktemporarily/

[50] Immigration Act, Articles 15-17, 2009.

- тус улсаас албадан гаргах, нэвтрүүлэхгүй байх хугацаа дуусаагүй болон албадан гаргахтай холбоотой зардлаа төлөөгүй тохиолдолд;

- тус улсаас албадан гаргахыг, оруулахгүй байх шийдвэр хүчин төгөлдөр байх зэрэг нөхцөл хамаарна.

Мөн холбогдох сайдын дотоод итгэл үнэмшлээр дараах тохиолдолд гадаадын иргэнд виз олгохгүй. Үүнд:

- Шинэ Зеланд Улсад гэмт хэрэг үйлдэх магадлалтай гэж үзэж байгаа этгээдэд;

- тус улсын аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, нийтийн ашиг сонирхолд аюул, эрсдэл учруулж болзошгүй гэж үзэж байгаа этгээдэд;

- Террирозмын эсрэг хуульд заасан террорист бүлгийн гишүүнд тооцогдохэтгээдэд виз олгохгүй.

Гэвч байнга оршин суух визтэй мөн Шинэ Зеланд Улсад олгогдсон оршин суух визтэй этгээдэд болон хоёр болон түүнээс дээш удаа оршин суух визээр тус улсад нэвтэрч байгаа этгээдэд тус улсад нэвтрэх эрхийг дээр дурдсан нэвтрэх эрх олгохоос татгалзах үндэслэлийг үл харгалзан тус улсад нэвтрэх эрхийг олгоно.

*Оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал буюу Завсрын виз***.** Дийлэнх тохиолдолд оршин суух визийг тодорхой шалгуурыг, тодорхой хугацаанд хууль ёсны дагуу хангаж байсан түр хугацааны визтэй этгээдэд олгодог байна. Мөн завсрын визийг түр хугацааны болон оршин суух визтэй этгээдэд оршин суух виз дахин олгох, байнга оршин суух виз олгох асуудлыг хянан шийдвэрлэх хугацаанд тухайн этгээдийн тус улсад хууль ёсны дагуу байх статусыг хангах зорилгоор олгодог.

ХБНГУ. Тус улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэний хүсэлтийг шийдвэрлэхэд гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн байгууллага бусад байгууллагатай хамтран ажилладаг буюу ихэвчлэн бусад төрийн байгууллагын зүгээс гаргасан тодорхойлолт, үнэлгээнд суурилсан шийдвэр гаргадаг. Тухайлбал гадаадын иргэний амьдарч буй газрын орон нутгийн захиргаанаас зөвшөөрөл авах, бусад эрх бүхий байгууллагатай (жишээ нь: Холбооны Хөдөлмөрийн агентлагтай) зөвшилцөх шаардлагатай тохиолдолд оршин суух зөвшөөрөл нь 3 хүртэл сар, зарим тохиолдолд түүнээс илүү хугацаанд хянан шийдвэрлэгддэг.[51]

Тавигдах ерөнхий шаардлага. Оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн нь дараах нийтлэг шаардлагыг биелүүлэх үүрэгтэй. Үүнд:[52] паспорт, биохэмжүүрт зураг, эрүүл мэндийн даатгал, санхүүгийн баталгаа, эрүүл мэндийн сертификат, зан байдлын сертификат гэсэн баримт бичгийг бүрдүүлсэн байх ба оршин суух зорилгоос хамааран бусад нэмэлт бичиг баримтыг мөн бүрдүүлэх шаардлага үүснэ. Оршин суух зөвшөөрлийг боловсрол/сургалт, ажил эрхлэлт, хүмүүнлэгийн болон улс төрийн сонирхлын хүрээнд, гэр бүлийн гишүүд нэгдэх гэсэн үндсэн зорилгын хүрээнд олгодог.

Энгийн ажиллах эрх олгох оршин суух зөвшөөрөл[53]**.** Тус улсад гадаадын иргэдийг ажиллуулах асуудал нь Германы эдийн засгийн шаардлага, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ болон ажилгүйдэлтэй тэмцэх бодлоготой тохиолдолд тус улсын Холбооны Хөдөлмөрийн агентлагийн зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай.

---

[51] German visa information, http://www.learn4good.com/travel/de_visa.htm

[52] Expatriate Guide, https://www.justlanded.com/english/Germany/Germany-Guide/Visas-Permits/German-residence-permits

[53] Мөн тэнд, зүйл 18.

Энгийн ажиллах эрх олгох оршин суух зөвшөөрөл нь 1 жилийн хугацаатайгаар олгогддог. Энэ ажиллах эрх нь өндөр мэдлэг, чадвар шаарддаг ажил биш тул тухайн гадаадын иргэнд ажилд орох талаар ажил олгогчоос санал тавьсан, мөн тухайн ажлыг хийх ЕХ-ны болон Герман улсын иргэн байхгүй үед олгогддог ба энэ нөхцөл хэвээр үргэлжлэх тохиолдолд 5 хүртэл жил сунгаж болдог.[54] Харин 5 жил өнгөрсний дараа гадаадын иргэн хууль тогтоомжид заасан шаардлага хангасан тохиолдолд суурьших эрх авах боломжтой болдог.

Их дээд сургууль төгсөгчдөд зориулсан ажиллах эрх олгох оршин суух зөвшөөрөл[55]. Гадаадын нэр хүнд бүхий их, дээд сургууль төгссөн эрэлт хэрэгцээтэй мэргэжилтэй төгсөгчид 6 сар хугацаатай ажил хайх боломж олгосон оршин суух зөвшөөрлийг авч болдог. Мөн оюутнууд Германд их дээд сургуулиа төгссөний дараагаар 18 сарын хугацаатай ажил хайх эрх бүхий оршин суух зөвшөөрлийг санхүүгийн баталгаатай, эрүүл мэндийн даатгал төлдөг бол хүсэх боломжтой.

Өндөр чадвартай гадаадын иргэдэд олгох оршин суух зөвшөөрөл. Мэргэшсэн чадвартай гадаадын ажилчин нь амьжиргааны баталгааг хангасан тохиолдолд 6 сар хүртэл ажил хайх эрх бүхий оршин суух эрх авах боломжтой.[56] Энэ тохиолдолд ажил олсны дараагаар 5 жил ажиллаж байж суурьших эрх хүсэх эрх нь нээгддэг. Харин гадаадын иргэн нь 84600 евроноос дээш хэмжээний жилийн орлого бүхий цалинтай, ажил олгогчоос хүлээн авсан ажиллах саналтай, Холбооны Хөдөлмөрийн агентлагийн зөвшөөрөлтэй бол шууд суурьших эрх авч болдог.[57]

Бизнес эрхлэх эрх олгох оршин суух зөвшөөрөл. Энэ нь өөрийн бизнесийг бий болгох, эрхлэх боломжийг гадаадын иргэдэд олгодог оршин суух зөвшөөрөл байдаг ба үүнийг бизнесийн санаа, үйл ажиллагаа нь дараах шалгуурыг хангасан гадаадын иргэнд олгодог. Үүнд[58], эдийн засгийн ашиг сонирхол эсхүл бүс нутгийн ашиг сонирхолд нийцсэн, эдийн засагт эерэг нөлөөтэй, бизнесийн санаагаа хэрэгжүүлэх хувийн санхүүгийн чадвартай эсхүл зээл олсон/хамрагдах боломжтой байх гэсэн шаардлагууд хамаарна. Зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх явцад бизнесийн санааны хэрэгжих боломж, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн туршлага, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, ажлын байр бий болгох нөхцөл, инновац болон судалгааг дэмжих нөхцөл зэргийг харгалздаг. Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох хяналтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагын тухайд тухайн бизнес бий болох гэж төлөвлөгдөж буй газрын захиргааны, худалдаа үйлдвэрлэлийн болон төрийн мэргэжлийн холбогдох байгууллага зэрэг эрх бүхий байгууллагууд байдаг. Энэхүү оршин суух эрхийг эрдэм шинжилгээний судалгаа эрхлэх байгууллагад мөн өгдөг. Олгох хугацааны тухайд хамгийн ихдээ 3 жил хүртэл олгодог. Харин уг оршин суух зөвшөөрлийг аваад амжилттай, орлоготой бизнес эрхэлж буй гадаадын иргэнд 3 жилийн дараа оршин суух зөвшөөрлийг суурьших эрх болгож өгдөг. Энэхүү оршин суух зөвшөөрлийг мөн бие даан хөлсөөр ажилладаг багш, эмч, хуульч, инженер, дизайнер зэрэг санхүүгийн баталгаатай, мэргэшсэн, тус улсад түүний үйлчилгээ нь шаардлагатай байгаа гадаадын иргэдэд олгодог.

Эрдэм шинжилгээний ажилчдад зориулсан оршин суух зөвшөөрөл[59]**.** Тус

[54] Labour migration, The Federal Ministry of the Interior. http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html;jsessionid=9DE514EF97AB9C20CBF58A087A73B076.2_cid295

[55] Мөн тэнд.

[56] Residence Act, section 18c, 2008.

[57] Labour migration http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html;jsessionid=9DE514EF97AB9C20CBF58A087A73B076.2_cid295

[58] Residence Act, section 21, 2008.

[59] Labour migration, The Federal Ministry of the Interior. http://www.bmi.bund.de/EN/

улсад судалгаа хийх эрдэм шинжилгээний ажилтанд оршин суух зөвшөөрөл олгодог. Энэ тохиолдолд судалгаа хийх байгууллага нь Холбооны Цагаачлалын болон дүрвэгсдийн асуудал хариуцсан албаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх ёстой ба тус байгууллага нь тухайн ажилтны хийх судалгаа болон санхүүгийн баталгааны талаарх тодорхойлолтыг Цагаачлалын албанд өгөх үүрэгтэй. Энэхүү оршин суух зөвшөөрлийг нэг жилийн хугацаатай олгодог ба цаашид сунгах боломжтой байдаг. Энэ хүрээнд Цагаачлалын алба хүлээн зөвшөөрөгдсөн судалгааны байгууллагын жагсаалтыг гаргадаг байна.

Хүмүүнлэгийн болон улс төрийн сонирхлын хүрээнд оршин суух эрх олгох. Энэ төрлийн оршин суух зөвшөөрлийг улс төрийн болон хүмүүнлэгийн үүднээс төдийгүй түр хугацааны хамгаалалт, орогнол хүссэн гадаадын иргэдэд олгодог. Түүнчлэн тус улсад 14 наснаас өмнө орж ирсэн, албадан гаргах хугацааг түр түдгэлзүүлсэн, 6 жил тус улсад тасралтгүй амьдарсан, сургуульд хамрагдсан хүүхэд, залуучуудыг 15 нас хүрэхэд эсхүл 21 нас хүрэхэд шууд оршин суух зөвшөөрөл олгодог. Эдгээр хүмүүнлэгийн журмаар оршин суух зөвшөөрөл олгох тохиолдол тус бүрийн оршин суух зөвшөөрөл олгох хугацааг хуульд тодорхойлсон байдаг.[60]

1.2. Дүгнэлт

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт – харьцуулсан судалгааны ажлын хүрээнд судалсан виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, олгохоос татгалзах үндэслэл, оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал сэдвээр гадаад орнуудын туршлагаас судалж, харьцуулалт хийлээ. Энэ бүлэгт авч үзсэн асуудлыг судалсны үндсэн дээр дараах товч дүгнэлтэд хүрсэн болно.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа. Аливаа улс нийгэм, эдийн засаг, аялал, жуулчлал, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээндээ тохируулан гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгодог. Зарим орны иргэдэд визийн хөнгөлөлт үзүүлэх, визээс чөлөөлөх асуудлыг олон улсын болон 2 талт гэрээ хэлэлцээр, харилцан ойлголцох баримт бичиг байгуулах, нэгдэн орох замаар зохицуулдаг байна. Виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохтой холбоотой баримталж буй чиг баримжаа, бодлогоос тухайн улс гадаадын иргэдэд хэр нээлттэй бодлого явуулдаг болохыг харж болох юм. Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацааны хувьд улс орон бүр өөр өөрийн онцлог, техник технологи, хүний нөөцийн байдалдаа зохицсон хугацааг хууль тогтоомждоо тусгасан байдаг. Судалгааны ажилд сонгон судалсан орнуудын талаас илүү хувьд виз, оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтээ зөвхөн биечлэн мэдүүлэхээс гадна цахим хэлбэрээр мэдүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байна. Цахимаар мэдүүлсэн виз, оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа биечлэн мэдүүлсэн хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаанаас урт байх хэдий ч виз мэдүүлж буй гадаадын иргэнд цаг хугацаа болон зардлын хэмнэлт үүсгэхээс гадна виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох байгууллагад үүсч буй хийсвэр ажлын ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой гэж үздэг. Ялангуяа цахим хэлбэрээр мэдүүлсэн визийн зөвшөөрөл олгосон тухай эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, тэмдэглэлд үндэслэн боомт дээр виз, зөвшөөрөл олгох боломжийг бүрдүүлснээр виз олгох процессыг уян хатан, чирэгдэл багатай болгох боломжтой юм.

Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html;jsessionid=9DE514EF97AB9C20CBF58A087A73B076.2_cid295
Residence Act, section 21, 2008.

[60] Мөн тэнд.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардагдах хугацаа нь олгож буй виз, оршин суух зөвшөөрлийн төрлөөс хамааран өөр өөр байна. Тухайлбал хамгийн богино хугацаанд шийдвэрлэх, бас хамгийн богино хугацаатай олгогдох визийн төрөл бол боомт дээр олгож буй дамжин өнгөрөх виз юм. Энэ төрлийн визийг хилийн боомт дээрх виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан тухай үед нь буюу цаг тухайд шийдвэрлэх бөгөөд 24 цаг болон тухайн улсын нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрөх тээврийн хэрэгслийн онцлогийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр тогтоосон хугацаагаар олгодог байна.

Судалсан орнуудын зохицуулалтаас харахад виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгох, хянан шийдвэрлэх хугацаа өөр өөр байгаа тул дор тус тусад нь авч үзье.

Виз олгох, хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага, татгалзах үндэслэл. Зочлох, аялах зорилгоор виз хүсэж буй гадаадын иргэн тухайн улсад зорчихоор төлөвлөсөн өдрөөс 30 хоногийн өмнө виз олгох эрх бүхий байгууллагад хүсэлтээ гаргах шаардлага тавигдах нь нийтлэг байна. Эрх бүхий байгууллагын виз олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа энэ тохиолдолд мөн адил харьцангуй богино буюу дунджаар 2-15 хоног болон 14-30 хоног байдаг байна. Визийг хэрхэн мэдүүлснээс хамааран хянан шийдвэрлэх хугацааг ялгамжтай зохицуулсан байдаг. Тухайлбал Сингапурт зорчих визийг цахим хэлбэрээр мэдүүлэх шаардлагатай бөгөөд 2-15 өдрийн дотор визийн хариуг илгээдэг бол Шенгений виз авах хүсэлтээ ерөнхий зохицуулалтын дагуу заавал өөрийн биеэр гаргах ёстой ба визийн хүсэлтийг 15 хоногийн дотор шийдвэрлэдэг. Виз олгоход бүрдүүлэх шаардлагатай материалуудыг хянах, холбогдох байгууллагуудаас лавлагаа мэдээлэл авах шаардлагатай тохиолдолд хянан шийдвэрлэх хугацааг сунгах боломжтой байдаг ба энэ хугацаа дунджаар 30 хоног, хамгийн ихдээ 90 хоног байж болох тухай зохицуулалттай байна.

Тавигдах шаардлага, эдлэх эрх. Гадаадын иргэн тухайн улсад зочлох, аялах зорилгоор зорчих үед чөлөөлөгдсөнөөс бусад тохиолдолд виз авах үүрэгтэй. Ихэнх тохиолдолд 30 хоногийн хугацаагаар тус улсад байх виз олгодог ба виз хүсэж буй гадаадын иргэнд тавигдаж буй шаардлага нь ерөнхийдөө бүх улсад нийтлэг асуудлын хүрээнд зохицуулагдсан гэж үзэж болох байна. Үүнээс харахад гадаадын иргэний эрүүл мэнд болон зан байдалтай холбоотой шалгуурууд болон түүнийг уригч буюу батлан даагчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгаа визийн зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргахад гол нөлөөлдөг.

Виз олгоход бүрдүүлэх материалд гадаадын иргэний гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг, шаардлага хангасан зураг, виз хүсэх үндэслэлийг нотлох баримт, эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан тухай баримт, зан байдлын тодорхойлолт, санхүүгийн баталгаа, батлан даагчийн урилга зэрэг баримт бичгүүдийг шаарддаг нийтлэг зохицуулалт байх бөгөөд ямар төрлийн виз хүсэж байгаагаас шалтгаалан нэмэлт материал бүрдүүлэх шаардлага үүсдэг.

Эдлэх эрхийн тухайд визээр зорчиж буй гадаадын иргэн зөвхөн виз мэдүүлэхдээ тодорхойлсон зорилго, хугацаанд тухайн улсад байх эрхтэй бөгөөд энэ хугацаанд нийгмийн үйлчилгээнээс анхан шатны яаралтай тусламж үйлчилгээ авахаас өөр эрх эдлэхгүй. Харин тухайн улсын эрх зүйн зохицуулалтаас хамааран визийн ангиллаа өөрчлөх, солих эрхтэй байх тохиолдол бий. Ерөнхийдөө айлчлал, аялал, жуулчлал, зочлох зорилгоор авсан визийг бусад ялангуяа хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах, бизнес хийх эрх бүхий виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрөлд шилжүүлэх боломж байдаггүй бол маш цөөн тохиолдолд гэр бүл нэгтгэх, эмчилгээний болон сургалтын визийн ангилалд шилжүүлж болдог байна.

Оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэний эдлэх эрх нь түр эсхүл байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй эсэхээс хамааран өөр өөр байна. Түр оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд багтах визийн төрөлд хамаарах эрх эдэлдэг бол байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн улс төрийн болон бусад хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад эрхийг тухайн улсын иргэний нэгэн адил эдлэх эрхтэй байдгаараа давуу юм.

Олгохоос татгалзах үндэслэл. Гадаадын иргэнд виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь гол төлөв тухайн улсын аюулгүй байдал, эрх ашигтай холбоотой байдаг. Ийм ч учраас виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах гол үндэслэлд гадаадын иргэний эрүүл мэндийн байдал, зан байдал, түүн дотроо гэмт хэрэгт холбогдож байсан, холбогдох магадлал, тухайн улсад зочлох зорилго нь тодорхойгүй гэх шалтгаан зонхилдог байна. Судалгааны дүнгээс харахад дараах шалтгаан, нөхцөл байдал байгаа нь тогтоогдсон тохиолдолд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан хариу өгдөг байна. Үүнд:

- *Эрүүл мэндийн хувьд*: нийгмийн эрүүл мэндэд харшлах, хор уршиг учруулахуйц халдварт өвчинтэй, эсхүл биеийн байдал нь эрүүл мэндийн халамж, үйлчилгээнд өндөр зардал учруулах магадлалтай бол. Энэ асуудлыг Австрали маш нарийн зохицуулсан байдаг.

- *Зан байдлын хувьд*: Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ашиг сонирхолд аюул, эрсдэл учруулж болзошгүй гэж үзсэн бол, өмнө нь ямарваа нэг гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлж байсан бол, тухайн улсын хууль тогтоомжийг зөрчиж гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан бол, гэмт хэргийн бүлэглэлтэй холбоотой байх магадлалтай бол,терроризмын эсрэг хуульд заасан террорист бүлгийн гишүүнд тооцогдох гэж заасан этгээд бол, гэр бүлийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэж байсан бол, мөн гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдох магадлал өндөр бол, өмнө нь тус улсаас албадан гаргагдаж байсан бөгөөд хуулийн хугацаа дуусаагүй байгаа зэрэг шалтгаанууд багтдаг.

- *Эдийн засгийн хувьд.* Тухайн улсад байх, оршин суух хугацаандаа өөрийгөө эдийн засгийн хувьд бүрэн дааx чадваргүй бол, батлан дааж буй этгээд хангалттай санхүүгийн баталгаа гаргаж чадахгүй бол, батлан дааж буй этгээд урьд өмнө нь урьж авчирсан, албадан гаргагдсан этгээдтэй холбоотой зардлыг төлөөгүй/ төлөхөөс зайлсхийсэн болон бусад шалтгаан багтана.

- *Бусад шалтгаанд* визийн төрөл нь оршин суух зөвшөөрөл авах боломжгүй байх, хүсэлт гаргахдаа хуурамч материал үйлдсэн, журмын дагуу шаардагдах гэрчлэх баримтыг бүрдүүлж өгөх боломжгүй, хөдөлмөр, бизнес эрхлэх, хөрөнгө оруулах зорилгоор олгох визийн шаардлага хангахгүй байх, өмнө авсан виз, оршин суух зөвшөөрөл хүчин төгөлдөр байх, виз олгох эрх бүхий байгууллагаас тухайн этгээдэд оршин суух зөвшөөрөл олгох боломжгүй гэж үзсэн бусад шалтгаан багтаж байна.

Гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл хүсэж холбогдох баримт бичгийг бүрдүүлж өгсөн тохиолдолд холбогдох байгууллага бүрдүүлсэн материалыг нягталж үзсэний дараа виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохгүй тухай шийдвэр гаргах бөгөөд үндэслэлээ заавал тайлбарлах шаардлага тавьдаггүй.

Оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад тухайн улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн энэ асуудлыг зохицуулж буй хууль тогтоомжид заасан хугацаанд, тухайлбал өмнө олгосон зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас өмнө буюу Хятадад 30 хоногийн өмнө, Сингапурт цахимаар мэдүүлэх бол 6 сарын өмнө,

биечлэн мэдүүлэх бол 14 хоногийн өмнө гадаадын иргэдэд энэ төрлийн зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагад хандан хүсэлтээ гаргадаг ерөнхий зохицуулалттай байна. Хэрэв оршин суух зөвшөөрөл олгохыг хүссэн гадаадын иргэний бүрдүүлж өгсөн материалыг нягталж үзэх, бусад холбогдох төрийн байгууллагаас лавлагаа, мэдээлэл авах, үнэлгээ хийлгэх зэрэг нэмэлт үйл ажиллагааны улмаас хууль тогтоомжид заасан хугацааг сунгах шаардлага үүссэн тохиолдолд энэ хугацааг 30 хоногоор, гэхдээ дээд тал нь 90 хоног хүртэл хугацаагаар сунгах тухай зохицуулалт байсан юм.

Судалгааны ажилд сонгон судалсан орнуудын дунд зөвхөн Шинэ Зеланд Улсад түр хугацааны болон оршин суух визтэй гадаадын иргэнд оршин суух виз дахин олгох, байнга оршин суух виз олгох асуудлыг хянан шийдвэрлэх хугацаанд тухайн этгээдийн тус улсад хууль ёсны дагуу байх статусыг хангах зорилгоор “Завсрын виз” олгодог. Уг визийг ихэвчлэн 6 сарын хугацаатайгаар олгодог байна. Мөн Шенгений гишүүн орнуудад визийн үндсэн хугацаан дээр “хүлээх хугацаа” буюу визийн хугацаа дууссанаас хойш 15 хоног тус бүс нутагт байх боломж олгодог.

1.3 Санал зөвлөмж

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт – харьцуулсан судалгааны ажлын хүрээнд гадаад орнуудын туршлагаас судалсны үндсэн дээр дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Гадаадын иргэнд виз олгох, түүнийг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг сайжруулах, олон улсын түвшинд хүргэх үүднээс Монгол Улсын визийг цахим хэлбэрээр мэдүүлэх эрх зүйн орчин болон техникийн нөхцөлийг бүрдүүлэх;

2. Монгол Улсын ГИЭЗБТХууль, виз олгох журам болон оршин суух болон бүртгэх журамд заасан хугацаа манай улсын онцлогт нийцсэн, гадаад орнуудын туршлагаас хол хөндий зохицуулалт биш байна. Гэхдээ гадаадын иргэнийг бүртгэхтэй холбоотой зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, гадаадын иргэнд учруулж буй хүндрэл, чирэгдлийг багасгах талаас судалж үзэх шаардлага байна;

3. Манай улсын хууль тогтоомжид “гарах” виз авах шаардлага тогтоосон байдаг. Энэ төрлийн визийн зохицуулалт судалсан орнуудын зохицуулалтад олдоогүй юм. Гадаадын иргэнийг тухайн улсын хилээр гарсан тохиолдолд гадаадын иргэдийн бүртгэл мэдээллийн нэгдсэн сүлжээнд “хилээр гарсан” тухай мэдээлэл оруулдаг бөгөөд энэ нь хожим уг этгээд визийн хугацаандаа хилээр дахин нэвтэрч орох тохиолдолд хэрэглэгддэг. Өөрөөр хэлбэл нэвтрэх эрхийн тоо нэгээс дээш байгаа бол орох эрх олгодог, харин нэг удаагийн нэвтрэх эрхтэй байсан бол виз болон оршин суух зөвшөөрлийн үлдсэн хугацаа хүчингүй болдог байх жишээтэй. Иймд “гарах” зориулалттай виз зайлшгүй шаардлагатай байгаа эсэхийг судлах;

4. Гадаадын иргэний оршин суух зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаанд тусгайлсан виз олгох зохицуулалт түгээмэл биш байна. Судалсан орнуудын дунд зөвхөн Шинэ Зеландад “завсрын виз” гэх ангилал байсан юм. Нийтлэг хэрэглэгдэж буй зохицуулалт нь гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрлийн хугацаагаа дуусахаас өмнө хууль тогтоомжид заасан хугацаанд багтан сунгуулах тухай хүсэлтээ шаардлагатай баримт бичгийн хамт мэдүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн байдаг. Энэ хугацаа дунджаар 30 хоног байх ба онц шаардлагатай тохиолдолд буюу хэд хэдэн байгууллагаас мэдээлэл авах шаардлага үүссэн нөхцөлд 90 хүртэл хоногоор сунгах эрхийг эрх бүхий байгууллагад олгодог. Иймд оршин суух зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох тусгайлсан визийн төрөл бий болгох шаардлага байгаа эсэхийг судлах;

5. Гадаадын иргэнд хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл

олгохдоо ажил олгогчийн зүгээс түүнд олгохоор нотолж буй цалин, амьдрах байр, эрүүл мэндийн болон бусад урамшуулал нь тухайн салбарт энэ чиглэлийн мэргэжлээр хөдөлмөр эрхэлж буй Монгол Улсын иргэнд олгох цалин, амьдрах байр, эрүүл мэндийн болон бусад урамшууллын хэмжээтэй нийцэхүйц байх шаардлага тавих боломжийг судлах;

6. Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь ерөнхийдөө тухайн улсын эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнээс ихээхэн хамаардаг. Дэлхий нийтийн хэмжээнд үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг, эдийн засгийн гэмт хэрэг, террорист бүлэглэлийн үйлдэх гэмт халдлагын тоо эрс нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан гадаад иргэдийн зан байдалтай холбоотой шалгуур үзүүлэлтийг шинэчлэх, түүнд тавигдах шаардлагыг нарийвчлан зохицуулах. Энэ тал дээр Австрали, Шинэ Зеланд улсын туршлагаас судлах;

7. Өмнө нь гэмт хэрэг үйлдэж байсан, ял эдэлж байсан,ялангуяа гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан нь тогтоогдож байсан гадаадын иргэнд аль болох виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах;

8. Гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохдоо түүнийг уригч, ажил олгогч, орон байраар хангагч зэрэг батлан даах буй этгээдийн эдийн засгийн болон зан байдлын үзүүлэлтийг шалгадаг байх, хэрэв шаардлага хангаагүй буюу үндэслэлээ бүрэн нотолж чадахгүй, өмнө нь энэ төрлийн зөрчил гаргаж байсан бол зөвшөөрөл олгохоос татгалзах замаар батлан даагчийн үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх боломжийг судлах зэрэг санал багтаж байна.

ГУРАВ. ХИЛИЙН БООМТ ДЭЭР ВИЗ ОЛГОХ НӨХЦӨЛ

1.1. Монгол Улсын зохицуулалт

Монгол Улсын аюулгүй байдал, нутаг дэвсгэрийн халдашгүй дархан байдлыг хамгаалах нь үндэсний эрх ашигт нийцсэн байхын зэрэгцээ үүний тулд баталж буй эрх зүйн баримт бичгүүд нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон нэгдсэн орсон олон улсын гэрээнд нийцсэн байх шаардлагатай юм. Олон улсын туршлагаас харахад хилийн хяналт шалгалт, хилээр нэвтэрч буй зорчигч, тээвэр болон бараа бүтээгдэхүүний хяналт шалгалт, түүний процесс ажиллагаа нь олон улсын жишигт нийцсэн, хүнлэг, хүний эрх, эрх ашгийг эрхэмлэсэн байх нийтлэг шаардлага тавигдаж байгаа ч үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тухайн орны эрх мэдлийн хүрээнд шийдэгддэг байна. Манай орны хувьд УИХ-аас баталсан 1993 оны “Монгол Улсын хилийн тухай” хууль, 2013 оны “Хилийн боомтын тухай” хууль болон Монгол Улсын ЗГ-ын 2002 оны “Хилийн боомтуудын талаар баримтлах үйл ажиллагааны чиглэл”-ийн тухай 212 дугаар тогтоол[61], 2010 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдрийн “Зарим нисэх буудлыг хилийн олон улсын боомт болгох тухай” 344 тогтоол, 2011 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдрийн “Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх газрын төлөөлөл ажиллах хилийн боомтын жагсаалт[62]” батлах тухай 4 дүгээр тогтоол зэрэг эрх зүйн баримт бичгийг тус тус баталж хил, хилийн боомттой холбоотой баримтлах үндсэн бодлого болон хилийн боомтуудын үйл ажиллагааг тодорхойлжээ. Дээрх баримт бичигт тусгагдсанаар өнөөдөр Монгол Улсад нийт 26 хилийн боомт дээр [63] хилээр нэвтэрч буй зорчигчийг шалган нэвтрүүлж байгаагаас ЗГ-ын 2010 оны 344 дүгээр тогтоолын дагуу Дорнод аймгийн Чойбалсан, Ховд аймгийн Ховд, Өмнөговь

[61] http://www.legalinfo.mn/annex/details/843?lawid=4954

[62] http://legalinfo.mn/annex/details/2808?lawid=5476

[63] гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх газрын төлөөлөл ажиллах хилийн боомтын жагсаалт.

аймгийн Даланзадгад, Хөвсгөл аймгийн Мөрөн хотын нисэх буудлуудыг зорчигч, ачаа тээврийн харилцааны хилийн олон улсын боомт болон ажиллаж байна. Эдгээр боомтууд дээр виз олгохдоо баримтлах эрх зүйн үндэслэл нь ГИЭЗБТХуулийн 17.2.2., 17.2.3 дахь хэсэг бөгөөд үүнийг Монгол Улсын ЗГ-ын 2010 оны 338, 339, 340 дүгээр тогтоолоор тус тус баталсан “Монгол Улсын виз олгох журам”, Гадаадын иргэн Монгол Улсад оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам” болон “Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах болон Монгол Улсад дахин оруулахгүй байх хугацаа тогтоох журам”-аар эдгээр үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

ГИЭЗБТХуулийн зохицуулалтаас[64] харахад хилийн боомт дээр дипломат болон албан зэргийн визийг гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас олгосон зөвшөөрлийн дагуу, харин бусад төрлийн визийг тухайн ангиллын виз олгоход шаардагдах баримт бичгийн иж бүрдлийг биедээ авч яваа тохиолдолд гадаадын иргэнд олон улсын боомт дээр уригч байгууллага, иргэний албан бичиг, өргөдлийг үндэслэн “гарах-орох” виз, очих улсын тийзийг үндэслэн “дамжин өнгөрөх виз” олгох боломжтойгоор зохицуулсан байдаг. Боомтын виз авахад бүрдүүлэх баримт бичгийн тухайд виз мэдүүлэхэд тавигдах ерөнхий шаардлагад багтаж буй баримт бичгийн жагсаалтад дурдсан баримт бичгээс илүү нэмэлт баримт бичиг шаарддаггүй байна[65].

1.2. Гадаад орнуудын зохицуулалт

Судалгааны ажлын хүрээнд судалсан орнуудын жишээнээс харахад хилийн боомт дээр виз олгох асуудлыг маш нарийн зохицуулсан байх бөгөөд энэ төрлийн визийг зөвхөн онцгой тохиолдолд, түүнийг нотолж чадахуйц баримт бичиг бүрдүүлсэн гадаадын иргэнд тухайн улсын нутаг дэвсгэрт нэвтрэн орох эрх бүхий зөвшөөрөл олгодог бөгөөд энэ нь нутаг дэвсгэр, цаг хугацааны хязгаарлалттай байх боломжтой аж.

Тухайлбал БНХАУ-ын хилийн боомт дээр виз мэдүүлж буй гадаадын иргэн зөвхөн хүмүүнлэгийн шалтгаанаар, яаралтай бизнес, засвар ажил, эсвэл хилээр яаралтай орох шаардлагатай бусад үндэслэлтэй болон холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагаас хилийн боомтын виз мэдүүлэхийг зөвшөөрснийг нотлох баримт бичигтэй тохиолдолд Төрийн зөвлөлөөс хилийн боомтын виз олгох зөвшөөрөл олгосон хилийн боомт дээр, Нийгмийг аюулаас хамгаалах яамнаас итгэмжилсэн боомтын визийн асуудал хариуцсан байгууллагад хандаж боомтын виз авдаг[66] байна. Үүнээс гадна аялал жуулчлалын байгууллага холбогдох журмын дагуу Хятад улс руу аялал жуулчлал зохион байгуулах бол боомтын визийн асуудал хариуцсан байгууллагад хандаж багийн аялал жуулчлалын виз мэдүүлэх боломжтой байдаг. Гадаадын иргэн боомтын визийн асуудал хариуцсан байгууллагад хандаж виз мэдүүлэхдээ паспорт, эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг болон хүсэлт гаргах үндэслэлд холбогдох материалыг боомтын визийн асуудал хариуцсан байгууллагад өгч тухайн байгууллагын шаардсаны дагуу баримт бичиг бүрдүүлэн виз авч, зөвхөн хүсэлт гаргасан боомтын хилээр орно. Боомтын виз нь хилээр нэг удаа ороход хүчинтэй ба виз дээр тэмдэглэх түр байх хугацаа нь 30 хоногоос хэтрэхгүй байна. Ийнхүү боомтын виз хүсэж буй гадаадын иргэний зорчих зорилго, виз мэдүүлэхэд шаардагдах баримт бичиг, хандах байгууллага болон визийн хугацаа, нөхцөлийг тодорхой зааж өгсөн байна.

Харин Австрали болон Шинэ Зеланд хөрш орнууд болохын хувьд “Харилцан

[64] Хуулийн 17.2.2., 17.2.3 дугаар зүйл, заалт.

[65] Монгол Улсын виз олгох журмын 4.18, 4.19, 4.20 дугаар зүйл.

[66] “Гадаадын иргэн хилээр орох, гарах асуудал зохицуулах тухай хууль”-ийн 20 дугаар зүйл.

адил бодлого хэрэгжүүлэх (reciprocity) зарчим”-ын дагуу адил зохицуулалттай. Австрали нь хил залгаа орон байхгүйгээрээ бусад улсаас онцлог бөгөөд бусад орнуудтай байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийн дагуу зарим улсын иргэдэд боомтын виз авахад тавигдах шаардлага хангасан бол боомтын виз шууд олгодог. Энэ улсын хувьд хамгийн өндөр бөгөөд чухал шаардлага нь эрүүл мэнд болон зан байдлын шаардлага юм. Жишээ нь Шинэ-Зеланд Улсын иргэд Австрали улсад ажиллаж, амьдрах эрх нээлттэй бөгөөд шууд хил дээрээс виз авах боломжтой. Гэхдээ өмнө нь өөр улсад тодорхой шалтгааны улмаас оруулахаас татгалзах хариу авч байсан, нэг жилээс илүү хугацаагаар шоронд хоригдож байсан, үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж болзошгүй гэж тооцогдсон зэрэг зан байдлын шаардлага хангаагүй Шинэ Зеландын иргэдэд тус улсад ирэхээс өмнө урьдчилан виз авсан байх шаардлага тавьдаг байна. Мөн Австрали улсын визийн өргөдлийг и-визит буюу электрон байдлаар хүлээн авч, олгохоор харилцан гэрээ бүхий орнуудын иргэн, нисэх багийн гишүүд болон Норфолк арлын иргэдийн хувьд хил дээр ирэх үедээ виз мэдүүлэх боломжтой. Бусад бүх тохиолдолд Австралийн хилээр нэвтрэхээр ирж буй хэн боловч урьдчилан виз авах ёстой байна.

Шинэ Зеланд улс Австралитай байгуулсан “Харилцан адил бодлого хэрэгжүүлэх (reciprocity) зарчим”-ын хүрээнд визийн хураамжаа төлсөн Австралийн иргэн эсхүл Австралид байнга оршин суух визтэй этгээдэд оршин суух виз болон[67] тус улсын оршин суух визийг хоёр болон гурав дахь удаагаа авах гэж байгаа гадаадын иргэний түр хугацааны виз авах өргөдлийг хилийн боомт дээр гаргах нөхцөлийг бүрдүүлсэн зэрэг зохицуулалтаар виз олгосноороо гадаадын иргэдэд виз олгох асуудлыг хялбарчилж өгсөн. Хөрш улсын иргэд ялангуяа Австралийн иргэд болон байнга оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэдэд зан байдлын тодорхойлолтын тухайд ноцтой асуудалгүй бол тус улсад өөрийн хүссэн хугацаагаар байх, ажиллах, амьдрах, суралцах эрх бүхий оршин суух визийг хилийн боомт дээр олгодог.[68] Хилийн боомт дээр олгодог виз нь цахим хэлбэртэй байх ба паспорт дээр ямар нэгэн тэмдэглэгээ, тамга дарагддаггүй бөгөөд энэ визийн хугацаа нь Шинэ Зеланд Улсаас гарах тохиолдолд дуусгавар болдог.

Европын орнуудын тухайд Шенгений бүсийн гадна хил дээр буюу боомт дээр мэдүүлж болох визийг зөвхөн зарим онцгой тохиолдолд буюу урьдчилан таамаглах боломжгүй эсхүл хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас ерөнхий зохицуулалтын дагуу виз мэдүүлэх боломжгүй байсан гэдгээ бүрэн нотолсон тохиолдолд олгодог байна. Хилийн шалган нэвтрүүлэх байгууллагын албан хаагч эдгээр үндэслэлээ баримт бичгээр нотлохыг шаардах эрхтэй бөгөөд виз хүсэгч нь үнэхээр оршин суугаа орондоо буцах эсэх, Шенгений зохицуулалтыг бүрэн эхээр нь хүлээн зөвшөөрсөн орны нутаг дэвсгэрээс гадна өөр орны нутаг дэвсгэрээр зорчих эсэхийг тодруулах, мөн яаралтай хил нэвтрэх болсон шалтгааныг тодорхойлсон баримт бичиг болон зохих эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан тухай мэдээллийг виз хүсэгчээс заавал авах шаардлагатай байна. Хилийн боомт дээр нэгдсэн виз эсхүл хязгаарлагдмал виз /нутаг дэвсгэрийн/ олгох бөгөөд визийн хүсэлт гаргагч гадаадын иргэн виз олгох шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд хүсэлтийг хүлээж авахаас татгалзана.

Хилийн боомт дээр виз олгохоос татгалзах үндэслэл.

Хилийн боомт дээр олгох визийн зохицуулалтад тавигдсан шаардлагыг хангаагүй гадаадын иргэнд тухайн улсад нэвтрэх зөвшөөрөл буюу виз олгохоос татгалзсан шийдвэр гаргах эрх хилийн хяналт, шалгалт явуулах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд байна. Виз олгохоос татгалзах шалтгаануудыг

[67] Immigration (Visa, Entry Permission, and Related Matters) Regulations, article 8, 2010.

[68] Immigration (Visa, Entry Permission, and Related Matters) Regulations 2010.

ерөнхийд нь авч үзвэл дараах тохиолдлууд түгээмэл байна. Үүнд:

- визийн хүсэлт гаргагч нь урьдчилан таамаглах боломжгүй, хүндэтгэн үзэх шалтгаантай, яаралтай эсхүл хүмүүнлэгийн зорилгоор зорчиж буй гэдгээ хангалттай нотолж чадаагүй буюу хилээр нэвтрэх шаардлага үүсгэсэн зорилгоо тодорхойлж чадахгүй бол;
- хуурамч болон зөрчилтэй гадаад паспорттай;
- паспортын хүчинтэй байх хугацаа виз олгоход хуулиар тогтоосон хэмжээнд хүрэхгүй байх;
- хангалттай санхүүгийн баталгаа гаргах боломжгүй бол;
- өмнө виз эсхүл оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргаж байсан бол;
- тухайн орны нийгмийн хэв журам, аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд аюул заналхийлэл учруулж болзошгүй бол;
- шаардлагатай эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсанаа нотолж чадахгүй бол,
- визийн хүсэлтийн хавсралтад өгсөн материалуудын үнэн, бодит байдалд эргэлзээ төрөхүйц тохиолдолд виз олгохоос татгалзах зэрэг нөхцөлүүдийг дурдаж болох байна.

1.3. Дүгнэлт

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад хилийн боомт дээр олгож буй визийн төрөл нь дамжин өнгөрөх эсхүл түр хугацааны виз байх ба тухайн улсын хилээр нэвтэрч буй гадаадын иргэний зорчих зорилгын хувьд янз бүр байж болох хэдий ч энэ зорилго нь ихэвчлэн визийн хугацаагаар хязгаарлагддаг бөгөөд зөвхөн онцгой тохиолдолд хилийн боомт дээр гадаадын иргэнд виз олгодог байна. Боомт дээр олгож буй визийн үндсэн шинж нь 1/ *яаралтай тохиолдолд 2/ түүнийгээ нотолж чадсан гадаадын иргэнд 3/ богино хугацаатай 4/ зарим тохиолдолд зорчих эрх бүхий нутаг дэвсгэр заасан зөвшөөрлийг 5/ хилийн боомт дээр виз олгох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан 6/ шаардлагатай баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлсэн* тохиолдолд олгохыг ойлгож байна.

Хилийн боомт дээр виз олгох, шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндсэндээ виз олгох ерөнхий зохицуулалтын дагуу явагддаг хэдий ч ажиллаж буй орчны болон цаг хугацааны хувьд жирийн тохиолдлыг бодвол харьцангуй хурдан шийдвэрлэх шаардлага үүсгэдэг ба энэ нь тухайн гадаадын иргэний бүрдүүлсэн баримт бичгийн үнэн зөв байдлыг тогтооход хүндрэл учруулж байдгаараа онцлог юм. Виз олгох нөхцөлийг хөнгөвчлөх, шуурхай байлгахад хөрш орнууд болон иргэд харилцан зорчих гэрээ бүхий орнуудтай байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр чухал үүрэгтэй. Мөн хүмүүнлэгийн болон яаралтай тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг зорилго нь тодорхой болон зохих шаардлага хангасан аялал жуулчлалын байгууллагуудтай хийсэн гэрээнд үндэслэн хилийн боомт дээр виз олгох зэрэг зохицуулалт нь хөрш орнуудын иргэдэд чиглэсэн визийн бодлого гэж үзэж болохоор байна.

Манай орны хувьд виз хүсэхэд шаардлагатай баримт бичгийн иж бүрдлийг биедээ авч яваа гадаадын иргэнд хилийн боомт дээр виз олгохоор зохицуулсан нь гадаадын иргэнд Монгол Улсад зорчих таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх, виз авахтай холбоотой үйл ажиллагааг хурдан шуурхай, хөнгөн хэлбэрт шилжүүлэх бодлогын нэг хэсэг гэж харагдаж байна. Эдгээр зохицуулалт нь өөрөө хэтэрхий ерөнхий байгаа нь хүндрэл үүсгэх магадлал өндөртэй бөгөөд тухайлбал Монгол Улсын виз олгох журмын 4.6-д "*Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар, өргөмжит консул байхгүй гадаад улсаас ирж байгаа гадаадын иргэнд шаардлагатай тохиолдолд*

олон улсын хилийн боомт дээр орох виз олгож болно” зэрэг зохицуулалт нь тодорхойгүй байдал үүсгэж болохуйц байна. Учир нь энэ заалтад тусгагдсан “шаардлагатай тохиолдол”-д ямар шалтгаан, нөхцөлд багтаж байгааг дурдсан зохицуулалт байхгүй байгаа нь энэ төрлийн визийг олгох нь эрх бүхий байгууллага, албан хаагчид үзэмжээрээ шийдвэрлэх бололцоог олгожээ. Мөн хилийн боомт дээр олгох виз нь ерөнхий зохицуулалтын дагуу олгох визнээс тавигдаж буй шаардлагын хувьд ялгарах зүйлгүй байгаа нь учир дутагдалтай байна. Учир нь хилийн боомт дээр виз мэдүүлж буй гадаадын иргэн өмнө нь зохих журмын дагуу виз авах боломжтой байсан хэдий ч виз авалгүйгээр хилийн боомт дээр ирж хүсэлт гаргаж байгаа нь хил дээр ажиллаж буй албан хаагчдын ажлын ачааллыг үндэслэлгүйгээр нэмэгдүүлэх, бүрдүүлсэн баримт бичгийн эх үүсвэр, үндэслэлийг шалгах ажиллагааг хүндрүүлж буй хэрэг тул зөвхөн нэн яаралтай тохиолдолд, урьдчилан таамаглах боломжгүй эсхүл хүндэтгэн үзэх шалтгаан бүхий нөхцөл үүссэн учраас Монгол Улсад зорчих шаардлага үүссэнээ нотолж буй гадаадын иргэнд боомтын виз олгох нь зүйтэй юм. Мөн визийг хилийн боомт дээр мэдүүлсэн тохиолдолд нутаг дэвсгэрийн болон цаг хугацааны /жишээлбэл зорилго нь биелсэн эсхүл биелэх боломжгүй болсон тохиолдолд визийн хугацаа дуусдаг байх/ хязгаарлалт заасан виз олгодог байхаар зохицуулах нь илүү ач холбогдолтой байна.

1.4. Санал, зөвлөмж

“Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт – харьцуулсан судалгаа”-ны ажлын “Хилийн боомт дээр виз олгох тухай” хэсэгт Монгол Улсын болон гадаад орнуудын зохицуулалтын харьцуулан судалсны үндсэн дээр дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. ерөнхий зохицуулалтын дагуу хуульд заасан хугацаанд виз мэдүүлэх боломжтой байсан гадаадын иргэнд боомт дээр виз олгодоггүй байх;

2. зөвхөн хүмүүнлэгийн болон нэн яаралтай ажил, үйлчилгээ, тусламж үзүүлэх шаардлага үүссэнээ үндэслэл бүхий баримт бичгээр бүрэн нотолж чадсан гадаадын иргэнд боомтын виз олгодог байх;

3. урьдчилан таамаглах боломжгүй эсхүл хүндэтгэн үзэх шалтгаан бүхий гадаадын иргэнд, үүнийгээ үндэслэл бүхий баримт бичгээр бүрэн нотолсон тохиолдолд эрүүл мэндийн болон хувийн хэргээр зорчих виз олгодог байх;

4. хилийн боомт дээр олгосон дамжин өнгөрөх визээс бусад виз нь цаг хугацаа болон нутаг дэвсгэрийн хувьд хязгаарлагддаг, үүнийг бүртгэх, хянах тогтолцоог сайжруулах;

5. визэд заасан цаг хугацаа, нутаг дэвсгэрийн хязгаарлалтыг зөрчсөн гадаадын иргэнд хүлээлгэх хариуцлага, түүний хэмжээг тодорхой болгох, тухайлбал зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд дахин хилийн боомт дээр виз олгохгүй байх зэрэг;

6. өмнө нь виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргаж байсан гадаадын иргэнд хилийн боомт дээр виз олгодоггүй байх;

7. гадаадын иргэнийг уригч хувь хүн, албан байгууллага өмнө нь виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргаж байсан, татварын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомж зөрчиж байсан бол тухайн этгээдийн гаргасан урилгаар хилийн боомт дээр виз олгодоггүй байх;

8. Аялал, жуулчлалыг дэмжих зорилгоор хууль тогтоомжид заасан шаардлага хангаж, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн жуулчны байгууллагын зохион байгуулж буй багийн аяллын гишүүдэд хилийн боомт дээр виз олгодог байх зэрэг санал багтаж байна.

ДӨРӨВ. ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХАД ТӨРИЙН БУСАД БАЙГУУЛЛАГЫН ЗӨВШӨӨРЛИЙГ ШААРДДАГ НӨХЦӨЛ, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ТӨРӨЛ

1.1. Монгол Улсын зохицуулалт

Монгол Улсад хувийн болон албан хэргээр оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлт гаргасан иргэдийн хүсэлтийг ГИЭЗБТХууль болон Гадаадын иргэн Монгол Улсад оршин суух болон түүнийг бүртгэх журмын[69] дагуу шийдвэрлэдэг. Эдгээр хууль тогтоомжоос харахад аль нэг төрлийн оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнд өргөдөл, паспорт, төрсний болон гэрлэлтийн гэрчилгээ гээд 10 орчим төрлийн баримт бичиг бүрдүүлэх шаардлага тавигддаг. Эдгээрийн дунд эрүүл мэндийн болон цагдаагийн байгууллагаас гадна хөдөлмөр эрхлэх[70], суралцах байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт багтаж байна. Тухайлбал Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн ерөнхий шаардлагын хүрээнд бүрдүүлэх баримт бичгээс гадна хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв болон түүний эрх олгосон байгууллагын хөдөлмөр эрхлэхийг зөвшөөрсөн албан бичгийг хавсаргах шаардлага тавигддаг бол суралцах зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүссэн гадаадын иргэний асуудлыг шийдвэрлэхдээ тухайн сургалтын байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт[71], мөн гадаадын хөрөнгө оруулагчид хөрөнгө оруулсан байдлыг нотолсон тодорхойлолт зэрэгт үндэслэн зөвшөөрөл олгодог байна.

Оршин суух зөвшөөрөл олгоход бусад эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт шаардах, үүнд тулгуурласан шийдвэр гаргах тухай манай улсын зохицуулалт нь олон улсын жишигтэй адил байна. Ялангуяа хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах, эмчилгээ хийлгэх, суралцах зэрэг зорилгоор урт хугацаагаар зорчиж буй гадаадын иргэдээс энэ төрлийн тодорхойлолт шаардаж байгаа туршлага судалгааны ажилд сонгон судалсан орнуудын эрх зүйн зохицуулалтад нийтлэг байсан бөгөөд эдгээр тодорхойлолт нь харин ч улам нарийн бөгөөд тодорхой мэдээлэл агуулах ёстой байдаг байна.

Оршин суух зөвшөөрөл. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд хэрэгжүүлэх ажлын нэг бол “Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, цагаачдын тооны зохист түвшинг хадгалж, бүртгэл, мэдээллийн тогтолцоо, эрх зүйн орчин, удирдлага, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох[72]” зорилго гэж үздэг. Үүний хүрээнд

[69] ЗГ-ын 2010 оны 340 дүгээр тогтоол.

[70] “Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай” ЗГ-ын тогтоолын 8 дугаар зүйлд 8.1. Байгууллага нь гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авахын өмнө хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, түүний эрх олгосон байгууллага /цаашид “эрх бүхий байгууллага” гэх/-ын зөвшөөрлийг урьдчилан авсан байна. 8.2. Байгууллага нь энэ хуулийн 8.1-д заасан зөвшөөрөл авахдаа дараах баримт бичгийг бүрдүүлнэ: 8.2.1. гадаадын ажиллах хүч, мэргэжилтэн зайлшгүй ажиллуулах шаардлага, гүйцэтгэх ажил, үйлчилгээний хэмжээ, хугацаа, үйлдвэрлэлийн онцлог, байршил, гадаадын иргэний мэргэжил, туршлага, ур чадварын талаар дэлгэрэнгүй тодорхойлсон албан бичиг; 8.2.6. хөдөлмөр эрхлүүлэх салбарын яам, агентлагийн тодорхойлолт; зэрэг шаардлага тавьдаг байна.

[71] БСШУ-ны сайдын 2001 оны 113 дугаар тушаалын хавсралт Монгол Улсын дээд боловсролын байгууллагад гадаадын иргэдийг суралцуулах журмын 2.1. Монгол Улсын дээд боловсролын байгууллагад суралцах хүсэлтэй гадаадын иргэн дараах материалыг бүрдүүлнэ: ...тухайн иргэнийг Монгол Улсад суралцуулахаар илгээж буй байгууллагын тодорхойлолт; - Хүлээн авах сургуулийн захирлын албан бичиг.зэрэг багтаж байна.

[72] уг баримт бичгийн 3.1.3.5 дахь хэсэгт заасан.

ГИЭЗБТХ-ийн 27.4. дэх хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хувийн хэргээр оршин суугч гадаадын иргэдийн тоо нь Монгол Улсын харьяат хүн амын гурван хувь, үүний дотор нэг улсын иргэн нэг хувь хүртэл байж болно”. 29.5. дахь хэсэгт “Монгол Улсад цагаачлан амьдрах оршин суух гадаадын иргэдийн тоо нь Монгол Улсын харьяат хүн амын 0.5 хувь, үүний дотор нэг улсын иргэн 0.17 хувь хүртэл байж болно” гэж нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд тодорхойлсноор Монгол Улсад 90 хоногоос дээш хугацаагаар албан болон хувийн хэргээр ирсэн гадаадын иргэнийг тус улсад оршин суугч гэж үзнэ[73]. Харин түр ирэгчийн тус улсад байх нийт хугацаа 180 хоногоос хэтэрсэн бол оршин суух зөвшөөрөл авах шаардлага тавигддаг. Хөрөнгө оруулах, хөдөлмөр эрхлэх, суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, дадлага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийх болон хувийн бусад зорилгоор ирж буй гадаадын иргэнд оршин суух зөвшөөрлийг олгодог бөгөөд үүнийг хувийн болон албан хэргээр оршин суух зөвшөөрөл гэж ангилдаг[74]. Албан хэргээр оршин суух гадаадын иргэнд 1/ гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газар, НҮБ, түүний төрөлжсөн байгууллагын суурин төлөөлөгчийн газар, түүнчлэн гадаад улс, олон улсын хэвлэл, мэдээллийн төлөөлөгчийн газарт ажиллах гадаадыг иргэн, түүний гэр бүлийн гишүүний оршин суух зөвшөөрөл, 2/ төрийн байгууллагын урилгаар ирсэн болон ЗГ хоорондын байгууллагад ажиллах оршин суух зөвшөөрөл гэж 2 ангилдаг. Харин хувийн хэргээр оршин суугаа гадаадын иргэнийг оршин суух хэлбэрээр нь 1/гэр бүлийн, 2/цагаачлах, 3/ хувийн бусад зорилгоор гэж хуваах бөгөөд эдгээр нь цаашлаад Монгол Улсын иргэнтэй гэр бүл болж гэрлэлтээ бүртгүүлсэн гадаадын иргэн, Монгол Улсын иргэнээс төрсөн 16 хүртэл насны гадаад улсын харьяат хүүхэд, Монгол Улсын иргэнтэй гэр бүл болж гэрлэлтээ бүртгүүлсэн болон хувийн бусад зорилгоор оршин суух гадаадын иргэний эхнэр/нөхөр, төрүүлсэн эцэг, эх, хүүхэд, Монгол Улсад цагаачлах гадаадын иргэн, Монгол Улсын иргэнээс төрсөн 16-аас дээш насны гадаадын иргэн, Монгол Улсын төлөө гарамгай гавьяа байгуулсан, эсхүл Монгол Улсад онц шаардлагатай мэргэжил, мэргэшил эзэмшсэн, шинжлэх ухааны аль нэг салбарт онцгой амжилт гаргасан, гаргах боломжтой гадаадын иргэн, хувийн бусад зорилгоор оршин суух гадаадын иргэн, хөрөнгө оруулах гадаадын иргэн, суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, дадлага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийх гадаадыг иргэн, шашны байгууллагад ажиллах гадаадын иргэн, хүмүүнлэгийн байгууллагад ажиллах гадаадын иргэн гэх зэргээр дахин хэд хэд хуваадаг байна.

Гадаадын иргэний гаргасан хүсэлтийн дагуу оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудлыг иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь 60 хоногийн дотор, уг зөвшөөрлийн хугацааг сунгах хүсэлтийг 30 хоногийн дотор хянан шийдвэрлэдэг[75].

1.2. Гадаад орнуудын зохицуулалт

Энэ хэсэгт БНХАУ болон Шинэ Зеланд улсуудын зохицуулалт ба туршлагаас авч үзье.

БНХАУ.“Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суух харилцааг хянан шийдвэрлэх зохицуулалтын арга хэмжээ”[76]-г 2003 онд баталсан.[77] 29 зүйл

[73] ГИЭЗБТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5., 5.1.6 дахь хэсэг.

[74] ГИЭЗБТХ-ийн 30 дугаар зүйл.

[75] ГИЭЗБТХ-ийн 31 дүгээр зүйл.

[76] http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84181/398426.html / 2015 оны 12 дугаар сарын 05-ны өдөр сүүлд нэвтэрсэн.

[77] Энэхүү баримт бичиг нь 2003 онд буюу 2013 онд батлагдсан “БНХАУ-д гадаадын иргэн хилээр орох,

бүхий энэхүү эрх зүйн баримт бичигт БНХАУ-д байнга оршин суух зөвшөөрлийн зохицуулалтыг тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, байнга оршин суух зөвшөөрөл, түүний хугацаа, хилээр орох, гарах харилцаа, эдлэх эрх, үүрэг, хүчингүй болгох үндэслэл зэргийг тусгасан байна.

2012 онд БНХАУ-ын Хүний хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам, Нийгмийг аюулаас хамгаалах яам зэрэг 25 яам, төрийн захиргааны байгууллага хамтран "Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суухтай холбоотой эдлэх таатай нөхцөлийн арга хэмжээ" нэртэй мэдэгдэл гаргасан. Үүнд байнга оршин суух эрхтэй гадаадын иргэнд таатай нөхцөл бүрдүүлэх талаар нийт 18 асуудлын хүрээний арга хэмжээг заасан байна. Улс төрийн эрх болон хууль тогтоомжоор хориглосон бусад тусгай эрх, үүргээс бусдаар зарчмын хувьд БНХАУ-ын иргэдтэй адил эрх эдэлж, үүрэг хүлээх тухай ерөнхий агуулгын дор боловсрол, хөрөнгө оруулалт, банк, санхүү, хил, гааль, татвар зэрэг харилцаанд хэрхэн таатай нөхцөл бүрдүүлэх талаар тусгасан.

Байнга оршин суух эрхийн хугацаа 5 ба 10 жил байх бөгөөд байнга оршин суух эрх бүхий 18 нас хүрээгүй гадаадын иргэнд 5 жилээр, 18-аас дээш настай гадаадын иргэнд 10 жилээр хэмээн ялгамжтай олгодог.

Тус улсад оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэн виз хүсэхдээ виз мэдүүлгийн маягтыг бөглөхөөс гадна гадаад паспорт болон бусад олон улсын чанартай зорчих бичиг баримт, түүнчлэн шаардлага хангах зураг болон хүсэлт мэдүүлж буй үндэслэл болох ажил хэрэгт холбогдох баримт материалыг гаргаж өгнө. Виз олгогч байгууллага тодорхой тохиолдолд дээр дурдсанаас бусад баримт бичиг бүрдүүлэхийг гадаадын иргэнээс шаардаж болно.

Оршин суух зөвшөөрлийн төрөл, зөвшөөрөл хүсэхэд бүрдүүлэх материал[78]:

№	Оршин суух зөвшөөрлийн төрөл	Хэнд олгох	Шаардагдах нэмэлт баримт бичиг
	Хөдөлмөр эрхлэгчийн оршин суух зөвшөөрөл	Хятад Улсад хөдөлмөр эрхлэх гадаадын иргэнд олгоно.	Хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл зэрэг гэрчлэх бичиг баримтыг бүрдүүлж өгнө; Хятад Улсад шаардлагатай гадаадын өндөр мэдлэг чадвартай хүний нөөц болон нэн чухал хэрэгцээтэй мэргэжилтэй хүний нөөцийн тухайд холбогдох журмын дагуу гэрчлэх бичиг баримтыг бүрдүүлнэ.
	Суралцагчийн оршин суух зөвшөөрөл	Хятад улсад урт хугацаагаар суралцах гадаадын иргэнд олгоно.	Холбогдох журмын дагуу, хүлээн авагч байгууллагаас сургалтын хугацааг тодорхойлсон утгатай урилга бичиг зэрэг гэрчлэх баримт бичиг бүрдүүлнэ.
	Сэтгүүлчийн оршин суух зөвшөөрөл	Хятад Улсад суугаа гадаадын хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан буюу гадаадын сэтгүүлчид олгоно	Холбогдох төв захиргааны байгууллагаас өгсөн урилга бичиг болон сэтгүүлчид олгосон үнэмлэхийг бүрдүүлж өгнө.

гарах асуудал зохицуулах тухай хууль"-иас нэлээд өмнө батлагдсан боловч тухайн хууль батлагдсаны дараа хүчингүй болсон, эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт орсон тухай мэдээлэл цахимаар хайлт хийхэд олдоогүй болно.

78 Журмын 15, 16 дугаар зүйл.

	Эргэн ирэгчийн оршин суух зөвшөөрөл	Гэр бүл эргэн ирэхтэй холбоотой буюу Хятадад удаан хугацаагаар оршин суудаг Хятад Улсын иргэний гэр бүлийн гишүүн болон байнга оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэний төрөл саданд, түүнчлэн үрчлэлт, тэжээн тэтгэхтэй холбоотойгоор Хятадад оршин суух гадаадын иргэнд олгоно.	Гэр бүл эргэн ирэх шалтгааны улмаас Хятадад оршин суух шаардлагатай этгээд нь гэр бүлийн гишүүний харилцаа холбоог гэрчилсэн баримт ба оршин суух зөвшөөрөл хүсэх болсон ажил хэргийн холбогдох бичиг баримтыг бүрдүүлнэ. Хэрэв үрчлэлт тэжээн тэтгэх зэрэгтэй холбоотойгоор оршин суух хүсэлт гаргаж байгаа бол итгэмжлэл зэрэг гэрчлэх баримт бичиг бүрдүүлнэ.
	Хувийн хэргээр оршин суух зөвшөөрөл	БНХАУ-д ажил, сургалт зэрэг хувийн хэргээр Хятадад оршин суугаа гадаадын иргэний эхнэр, нөхөр, эцэг эх, 18 нас хүрээгүй хүүхэд, эхнэр нөхрийн эцэг эх болон хувийн хэргээр оршин суух хэрэгцээ, шаардлагатай бусад гадаадын иргэнд олгоно.	Хувийн хэргээр удаан хугацаанд оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэн холбогдох шаардлагын дагуу садан төрлийн холбоогоо гэрчлэх үүрэгтэй ба уригчийн оршин суух зөвшөөрөл зэрэг гэрчлэх баримтыг бүрдүүлж өгнө; хилээр орж хувийн ажил хэрэг амжуулах этгээдийн хувьд ямар ажил хэргийн улмаас оршин суух шаардлагатай байгаа талаар гэрчлэх бичиг баримтыг гаргаж өгнө.

Дээрх хүснэгтээс харахад БНХАУ-д оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэн ямар зорилгоор оршин суух шалтгаанаас хамааран бүрдүүлэх баримт бичгийн хувьд ялгаатай байна. Тухайлбал хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүсэж байгаа тохиолдолд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл болон Хятад Улсад шаардлагатай гадаадын өндөр мэдлэг чадвартай хүний нөөц болон нэн чухал хэрэгцээтэй мэргэжилтэй хүний нөөцийн тухайд холбогдох журмын дагуу гэрчлэх бичиг баримтыг, суралцах зорилгоор виз мэдүүлж байгаа бол хүлээн авах сургалтын байгууллагаас сургалтын хугацааг тодорхойлсон утгатай урилга бичиг, хувийн хэргээр оршин суух зөвшөөрөл хүсэх тохиолдолд садан төрлийн холбоо зэргийг баталсан албан бичгийг эрх бүхий байгууллагаас гаргуулж авсан байхыг шаарддаг байна. Гадаадын иргэн тус улсад оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа сунгах, солих, нөхөн олгоход тохиолдолд мөн адил маягт бөглөн, гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг болон шаардлага хангасан зураг, зөвшөөрөл хүсэх үндэслэл болгож ажил хэргийн холбогдох материалаа бүрдүүлж өгнө[79].

Гадаадын иргэний тус улсад оршин суух зорилгыг тодорхойлж буй баримт бичигт үндэслэн оршин суух зөвшөөрөл олгох ба Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллага нь ярилцлага, утсаар асууж лавлах, практик шалгалт зэрэг арга хэлбэрээр зөвшөөрөл хүссэн ажил хэргийн үнэн бодитой эсэхийг хянан шалгаж болно. Үүнд зөвшөөрөл хүсэгчээс гадна урилга зэрэг нотлох баримт бичиг гаргаж ирүүлсэн байгууллага, хувь этгээд хамтарч ажиллах үүрэг хүлээдэг байна[80].

Шинэ Зеланд. Судалгааны ажлын хүрээн судалсан орнуудаас Шинэ Зеландын зохицуулалт хамгийн сонирхол татахуйц байсан юм. Учир нь тус улс байнга оршин суух болон цагаачлалын асуудлыг бодлого боловсруулах түвшнээс эхлэн гүйцэтгэх түвшин хүртэл нэг байгууллагын чиг үүрэгт харьяалуулсан байна. Тус улсын Бизнес, Инновац, Хөдөлмөрийн яамны харьяа Цагаачлалын алба үүнийг хариуцан ажилладаг[81] байна. Уг алба нь тус улсад зорчих виз олгох асуудлыг хариуцахаас гадна хилийн аюулгүй байдлыг хангах, цагаачлалын хууль болон холбогдох бодлогыг хэрэгжүүлэх, дүрвэгсдийн тоон хязгаар тогтоосон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зэрэг

[79] Журмын 17 дугаар зүйл.

[80] Журмын 12 дугаар зүйл.

[81] http://www.immigration.govt.nz/migrant/general/aboutnzis/

чиг үүргийг мөн гүйцэтгэдэг[82]. Үүний зэрэгцээ Шинэ Зеланд Улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн хөгжлийг шууд дэмждэг ба боловсрол болон аялал жуулчлалын экспортыг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, тус улсын нийгэм, эдийн засагт хамгийн их үр өгөөжтэй байх, ажил олгогчдын хэрэгцээнд нийцсэн чадвартай ажилчдыг татах, шилдэг гадаадын иргэдийг тус улсад оруулж ажиллуулах асуудлыг бас хариуцдаг, Үндсэндээ Бизнес, Инновац, Хөдөлмөрийн яамны харьяа Цагаачлалын алба виз, оршин суух зөвшөөрлийн асуудлыг хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ болон эдийн засгийг дэмжих нэгдсэн бодлоготой уялдуулан хангаж ажилладаг. Иймд тус байгууллага нь хөдөлмөрийн зах зээл дээр тус улсын компаниудад ямар төрлийн чадвартай мэргэшсэн ажилчид, хэр хэмжээнд шаардлагатай байгаа талаарх мэдээллийн дагуу холбогдох визийг олгодог. Ажил мэргэжлийн стандарт ангилал, онцгой чадвартай ажилтны эрэлтийн жагсаалт, яаралтай болон урт хугацааны турш хомстолтой байгаа мэргэжлийн жагсаалт, хөдөлмөрийн зах зээлийн шалгуур тест зэрэг шалгуурыг гадаадын ажилтныг тус улсад ажиллуулахад дотоодын ажилчдад сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй болохыг баттай магадлан шалгахын тулд ашигладаг. Үүний зэрэгцээ Шинэ Зеланд ажил олгогчийг[83] Цагаачлалын алба нь магадлан итгэмжилдэг ба энэ нь тухайн байгууллага гадаадын ажилтан ажиллуулах зайлшгүй шаардлагатай эсэхийг хянах эрхтэй. Эдийн засгийг дэмжих хүрээнд Цагаачлалын алба нь тус улсад бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх болон хөрөнгө оруулалт хийх олон төрлийн уян хатан визийг бий болгосон. Энэ асуудлыг тус яам мөн хариуцан хянан шийдвэрлэж ажилладаг ба тодорхой хөрөнгө оруулалт хийх болон тодорхой бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг ч мөн бие даан олгодог. Үүнээс харахад тус улсын бизнес, инновац, хөдөлмөрийн хүрээний цогц бодлогыг тодорхойлох яамны харьяа алба цагаачлалын асуудлыг хариуцдаг учраас гадаадын иргэд асуудлаа зөвхөн уг албатай харилцаж шийдвэрлэх бололцоотой тогтолцоог бий болгожээ.Ингэснээрээ тус улсад хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнийн энэ чиглэлийн нотолгоо, баримт бичиг бүрдүүлэх шаардлага хөнгөлөгдсөн байх ба бусад ангиллын оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын тухай ангилалд тавигдах ерөнхий болон нэмэлт шаардлагатай баримт бичгийг бүрдүүлэх үүрэгтэй байдаг байна.

1.3. Дүгнэлт

Оршин суух зөвшөөрөл авахад бусад төрийн байгууллагаас гаргасан зөвшөөрөл шаарддаг байдал судалгааны ажлын хүрээнд судалсан гадаад улс бүрд байна.

Аливаа улс виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохдоо шаарддаг баримт бичиг, тодорхойлолтын хувьд нийтлэг байгаа зохицуулалт нь тухайн улсын иргэн/хууль ёсоор байнга оршин суугаа иргэн, хурал цуглаан, үйл ажиллагаа зохион байгуулж буй байгууллагаас ирүүлсэн урилга, гадаадын иргэний эрүүл мэнд, зан байдал, ял шийтгэлтэй байдлын талаар эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, гэр бүлийн болон садан төрлийн холбоог нотолсон баримт бичиг, эдийн засгийн баталгааг харуулсан санхүүгийн байгууллагын тодорхойлолт болон батлан даагчийн мэдүүлэг зэрэг үндсэн шаардлагууд багтаж байна. Үүнээс гадна тухайн улсын ажил олгох ерөнхий бодлого, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, бодит хэрэгцээ шаардлагад суурилсан зөвшөөрөл олгодог байх зэрэг зорилгын хүрээнд боловсруулсан хөтөлбөр, арга хэмжээнд нийцсэн нэмэлт баримт шаардах тохиолдол цөөнгүй байдаг. Энэ төрлийн зөвшөөрөл, тодорхойлолтыг ялангуяа хөдөлмөр эрхлэх, бизнес үйл ажиллагаа явуулах, хөрөнгө оруулах зорилгоор

[82] Мөн тэнд.

[83] Employer Accreditation, Entertainment Industry Accreditation.

тухайн улсад оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэдээс нэмэлтээр шаарддаг. Гадаад орнуудын зохицуулалтаас харахад эдийн засгийн болон хөдөлмөрийн зах зээлд үүссэн хүндрэлийг даван туулах, тухайн улсын дэлхийд өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх үүднээс гадаадаас ажиллах хүч авах, гадаадад гаргах, гадаадын хөрөнгө оруулагчийн татах бодлого баримталж ажилладаг байна. Гадаадаас ажиллах хүч оруулахдаа анхаарч буй гол асуудлыг нэг бол зөвхөн ажлын өндөр ур чадвартай, туршлагатай мэргэшсэн эсхүл онцгой авъяастай мэргэжилтнүүдийг татан оруулах, эдгээр мэргэжилтнүүд нь инновацийн чиглэлээр ажилладаг байх эсхүл ховор мэргэжлийн жагсаалтад орсон мэргэжлээр туршлагатай ажилтан болон ажил олгогчид тодорхой ажлын байранд дотоодын зах зээлээс тохирох чадварлаг мэргэжилтэн олдоогүй тохиолдолд гадаадаас чадварлаг мэргэжилтэн ажиллуулахаар нэр дэвшүүлж байх зэрэг асуудал багтдаг.

Гадаадын иргэн тухайн улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэхийн тулд тус улсад тодорхой хугацаагаар оршин сууж, амьдарсан байх, өнгөрсөн хугацаанд хууль ёсоор оршин суусан, хүлээсэн үүргээ цаг тухайд нь биелүүлсэн байх зэрэг шаардлага тавигддаг бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаатай холбоотой бүрдүүлэх материал нь тодорхой хэмжээнд бүртгэлтэй байдаг. Иймд оршин буух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардлагатай зарим мэдээллийг төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд хоорондоо солилцдог, нэг байгууллага нөгөө байгууллагаас албан ёсоор мэдээлэл хүсдэг хандлага тогтсон байгаа нь судалгааны явцад харагдаж байлаа. Ялангуяа татвар, нийгмийн даатгалын төлөлт болон хуулийн дагуу хүлээсэн бусад үүргээ хэрхэн биелүүлж байсан, мөн гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан тухай мэдээллийг холбогдох байгууллагаас авч байгаа нь мэдээллийн үнэн зөв, бодит эх сурвалжаас авах баталгаа болж байна.

1.4. Санал, зөвлөмж

Судалгааны ажлын хүрээнд оршин суух зөвшөөрөл авахад төрийн бусад байгууллагын зөвшөөрөл шаарддаг нөхцөлийн талаар судалсан бөгөөд энэ асуудлын хүрээнд манай орны зохицуулалт бусад гадаад орны зохицуулалттай адил төстэй байгаа нь харагдаж байв. Гэхдээ энэ зохицуулалтын хүрээнд анхаарах, ажил хэрэг болгох зарим асуудал гарч байсныг судлаачийн санал, зөвлөмж хэлбэрээр хүргэж байна. Үүнд:

1. гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнээс ялангуяа оруулсан хөрөнгийн хэмжээ, хөрөнгө оруулалт бодит байсан эсэх, оруулсан хөрөнгө мөнгөн хэлбэрээр Монгол Улсад байгаа эсэхийг тодруулах зорилгоор банк санхүүгийн байгууллагын болон холбогдох эрх бүхий байгууллагын тодорхойлолтыг шаарддаг байх,

2. манай улсын хувьд дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, юуны өмнө дотоодын боловсон хүчнийг ажиллах нөхцөлөөр хангах чиглэл бүхий нэгдсэн бодлогын баримт бичиг үгүйлэгдэж байна. Гадаад орны туршлагаас харахад гадаадын иргэнд ажиллах зөвшөөрлийг тодорхой мэргэжил, салбар чиглэлээр, ажиллах газар зүйн хязгаарын хүрээнд олгохоор зааж өгсөн байх бөгөөд ажил олгогчид зөвхөн энэ хүрээнд гадаадын ажиллах хүч оруулж ирэхийг зөвшөөрдөг. Иймд хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ, ховор мэргэжлийн жагсаалт, эсхүл нэн хэрэгцээтэй өндөр мэдлэг, ур чадвар бүхий гадаадын ажилтныг авч ажиллуулах талаар баримтлах бодлого, хөтөлбөрийг энэ чиглэлийг асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагаас боловсруулах, цаг тухай бүрд нь шинэчлэн батлах, мөрдөж ажиллах хэрэгцээтэй байна. Энэ төрлийн баримт бичгүүдийг удирдлага болгон ажиллах нь гадаадаас хэр хэмжээний ажиллах хүч оруулж ирэх хэрэгцээ шаардлага байгааг аль нэг байгууллагын хүсэлтээр бус улсын хэмжээнд баримтлах бодлогын баримт

бичгийн хүрээнд шийдвэрлэх;Ялангуяа тухайн ажлын байран дээр манай улсаас ажиллах хүч олдоогүйг, ажлын зар бодитоор тавигдсан эсэхийг нотлуулах тал дээр илүү анхаарах хэрэгтэй байна.

3. Төрийн бусад байгууллагаас тухайн гадаадын иргэнтэй холбоотой гаргасан тодорхойлолт, албан бичгийг төрийн байгууллагууд чиг үүргийнхээ хүрээнд харилцан солилцдог, мэдээлэл авах замаар мэдээллийн эх сурвалжийн баталгаат байдал болон мэдээллийн үнэн зөв байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх, гадаадын иргэн болон үйлчилгээ үзүүлж буй албан хаагчийн ачааллыг бууруулах боломжийг судлах зэрэг санал багтаж байна.

ТАВ. ЦАГААЧЛАН ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ БОЛОН ТУХАЙН ОРНЫ ИРГЭНТЭЙ ГЭР БҮЛ БОЛСОН ГАДААДЫН ИРГЭНД ГЭР БҮЛИЙН СТАТУСААР ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХОД ТАВИГДАХ ШААРДЛАГА, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ХУГАЦАА, ЭДЛЭХ ЭРХ, ҮҮРЭГ, ХОРИГЛОХ ЗҮЙЛ

1.1. Монгол Улсын зохицуулалт

Монгол Улсад хувийн хэргээр оршин суух түүн дотроо гэр бүлийн шалтгаанаар болон цагаачлах хүсэлтэй гадаадын иргэнтэй холбоотой үндсэн зохицуулалтыг ГИЭЗБТХ-ийн 27, 28, 29 дүгээр зүйлээр тус зохицуулсан байдаг.

Монгол Улсад гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэнд хуулийн 27.2.1. дэх хэсгийг, цагаачлан амьдрах хүсэлтэй гадаадын иргэнд хуулийн 27.2.2 дахь хэсгийг үндэслэн, түүний гаргасан хүсэлт, холбогдох байгууллагын санал, зөвшөөрлийг харгалзан иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд 5 хүртэл жилээр олгож, тухай бүр 3 хүртэл жилийн хугацаагаар сунгадаг ерөнхий зохицуулалттай ба үүний хүрээнд гаргасан хууль тогтоомж, журам, тушаалаар нарийвчлан зохицуулдаг.

Монгол Улсад цагаачлан оршин суух. Аливаа улс тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал болон үндэсний эрх ашигтаа нийцүүлэн гадаадын иргэдийг оршин суулгах, цагаачлуулах эрх олгох талаар бодлого боловсруулдаг. Гадаадын иргэн Монгол Улсад цагаачлах эрх авах тухай зохицуулалтыг хуулийн 29 дүгээр зүйл агуулсан байх ба үүнд зааснаар гадаадын иргэний хүсэлт, улс орны дотоод нөхцөл байдал, эдийн засгийн чадамж, цагаачлах хүсэлтэй хүний боловсрол, мэргэжлийг харгалзан иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага “TS” ангиллын визийг олгодог байна. Зөвшөөрлийн хугацааны тухайд тус зөвшөөрлийг ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд 5 хүртэл жилээр олгох ба тухай бүр 3 хүртэл жилийн хугацаагаар сунгадаг бол хуулийг дагаж гарсан журмын дагуу эхний 3 жилд 1 жил хүртэл хугацаагаар олгож, сунгахаар, мөн цаашид удаан хугацаагаар амьдрах бол 2 жил хүртэл сунгахаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Хэрэв Монгол Улсад цагаачлах хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн 55 буюу түүнээс дээш настай бол цагаачлан оршин суух зөвшөөрлийг хугацаагүйгээр олгох боломжтой. Цагаач гадаадын иргэн нь жилд 180 хоногоос хэтрэхгүй хугацаагаар гадаад улсад зорчих бөгөөд түүний гадаад улсад зорчсон тухай тэмдэглэлийг гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага тухай бүр хөтлөн, хяналт тавих ба 180 хоногоос дээш хугацаагаар тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаагүй бол цагаачлах зөвшөөрлийг хүчингүй болгох эрхтэй.

Манай улсад цагаачлах хүсэлтэй гадаадын иргэн ЗГ-ын 2010 оны 340 дүгээр тогтоолоор баталсан “Гадаадын иргэн Монгол Улсад оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам”-д заасан дараах шаардлагуудыг хангасан байна. Үүнд:

- сарын орлого нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 5 дахин нэмэгдүүлснээс багагүй байх;
- дээд боловсрол буюу Монгол Улсад онц чухал шаардлагатай мэргэжил эзэмшсэн байх;
- гэмт хэрэгт ял шийтгэгдэж байгаагүй байх;
- Монгол Улсаас албадан гаргаж, тус улсад орох эрхийг нь хязгаарлаж байгаагүй байх зэрэг үндсэн шаардлагууд багтаж байна.

Цагаачлан амьдрах хүсэлт гаргагч гадаадын иргэн нь нэмэлт материал бүрдүүлэх шаардлагатай бөгөөд үүнд, 3 үеийн намтар, гэмт хэрэгт ял шийтгүүлж байсан эсэх талаар харьяалах орны засаг захиргааны болон цагдаагийн байгууллагын тодорхойлолт; ДОХ/БЗХӨ, сүрьеэгийн өвчний шинжилгээний бичиг болон сэтгэцийн өвчтэй эсэх тухай эмнэлгийн байгууллагын магадлагаа; амьжиргааны эх үүсвэрийн талаархи баталгаа; боловсрол, мэргэжлийн үнэмлэх, дипломын эх хувийг хуулбар болон орчуулгын хамт зэрэг баримт бичиг, тодорхойлолтууд багтана.

Цагаач гадаадын иргэнээс Монгол Улсад төрсөн хүүхдэд 1 сарын дотор оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлт гаргах тухай журамд заасан байна. Эцэг, эхийн гаргасан хүсэлтэд үндэслэн хүүхдэд регистрийн дугаар олгож хувийн хэрэг хөтлөх ба түүний оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа эцэг эх, асран хамгаалагчийн оршин суух зөвшөөрлийн хугацаагаар тодорхойлогдоно.

Гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух. Монгол Улсад гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух гадаадын иргэн нь Монгол Улсын иргэнтэй гэр бүл болж гэрлэлтээ бүртгүүлсэн эсхүл хувийн хэргээр оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэний эхнэр, нөхөр, төрүүлсэн эцэг, эх, хүүхэд болон Монгол Улсын иргэнээс төрсөн 16 хүртэл насны гадаад улсын харьяат хүүхдэд оршин суух зөвшөөрөл олгодог байх шаардлага тавигддаг бөгөөд хугацаа нь түүний гэр бүлийн гишүүний Монгол Улсад оршин суух зөвшөөрлийн хугацаатай уялдсан байна. Хэрэв гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух гадаадын иргэн нь 55 буюу түүнээс дээш настай бол оршин суух зөвшөөрлийг хугацаагүйгээр олгож болох тухай тусгай зохицуулалтыг тус хуульд мөн оруулсан байдаг.

Гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэлд гадаадыг иргэн 1/ оршин суух зөвшөөрөл авах зорилгоор Монгол Улсын иргэнтэй хуурамчаар гэр бүл болсон эсхүл 2/ гэрлэлт дуусгавар болсон тохиолдлууд орж байна.

1.2. Гадаад орнуудын зохицуулалт

БНХАУ.*Байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт.* Хятад Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гарамгай хувь нэмэр оруулсан болон Хятад улсад байнга оршин суух боломж олгох бусад шалтгаан бүхий гадаадын иргэн Нийтийн аюулгүй байдлын албанд хандаж байнга оршин суух эрх авна. Ийм эрх бүхий этгээд Хятад Улсад оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх ба паспорт болон байнга оршин суух зөвшөөрлийн баримт бичгээр хилээр орох, гарах эрхтэй.

“Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суух харилцааг хянан шийдвэрлэх зохицуулалтын арга хэмжээ”[84]-г 2003 онд баталсан.[85] 29 зүйл бүхий энэхүү эрх

[84] http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84181/398426.html / 2015 оны 12 дугаар сарын 05-ны өдөр сүүлд нэвтэрсэн.

[85] Энэхүү баримт бичиг нь 2003 онд буюу 2013 онд батлагдсан “БНХАУ-д гадаадын иргэн хилээр орох, гарах асуудал зохицуулах тухай хууль”-иас нэлээд өмнө батлагдсан боловч тухайн хууль батлагдсаны дараа хүчингүй болсон, эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт орсон тухай мэдээлэл цахимаар хайлт хийхэд олдоогүй болно.

зүйн баримт бичигт БНХАУ-д байнга оршин суух зөвшөөрлийн зохицуулалтыг тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, байнга оршин суух зөвшөөрөл, түүний хугацаа, хилээр орох, гарах харилцаа, эдлэх эрх, үүрэг, хүчингүй болгох үндэслэл зэргийг тусгасан байна. Байнга оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн улс төрийн эрх болон хууль тогтоомжоор хориглосон бусад тусгай эрх, үүргээс бусдаар зарчмын хувьд БНХАУ-ын иргэдтэй адил эрх эдэлж, үүрэг хүлээх тухай ерөнхий агуулгын дор боловсрол, хөрөнгө оруулалт, банк, санхүү, хил, гааль, татвар зэрэг харилцааг зохицуулдаг. Тус улсад байнга оршин суух эрхийн хугацаа 5 ба 10 жил байх бөгөөд байнга оршин суух эрх бүхий 18 нас хүрээгүй гадаадын иргэнд 5 жилээр, 18-аас дээш настай гадаадын иргэнд 10 жилээр хэмээн ялгамжтай олгодог.

Байнга оршин суух гадаадын иргэнд тавигдах ерөнхий шаардлага. Байнга оршин суух хүсэлт гаргагч нь БНХАУ-ын хууль тогтоомжийг хүндэтгэн сахих, бие эрүүл, гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй байхын зэрэгцээ дараах ерөнхий шаардлагыг хангасан байна. [86] Үүнд:

1. Хятад Улсад шууд хөрөнгө оруулалт хийсэн, тасралтгүй 3 жил тогтвортой хөрөнгө оруулсан байдал, түүнчлэн татвар төлөлтийн байдал сайн байх;

2. Хятад Улсад дэд захирал, үйлдвэрийн дэд дарга зэрэг албан тушаалаас дээш албан тушаал эрхлэх, эсвэл дэд профессор, эрдэм шинжилгээний дэд ажилтан зэрэг дэд зэргийн өндөр дээд мэргэшлийн зэргээс дээш болон адил түвшний зэрэг зиндааны хөдөлмөр эрхэлж буй, тасралтгүй 4 жил ажилласан, оршин сууж буй 4 жилийн дотор хамгийн багадаа 3 жилийн татвар төлөлтийн үзүүлэлт сайн байх;

3. Хятад Улсад онц гарамгай гавьяа байгуулсан, Хятад Улсад онц чухал хэрэгтэй байх;

4. өмнөх 1,2,3 дугаар заалтад дурдсан гадаадын иргэний эхнэр, нөхөр болон 18 нас хүрээгүй, гэрлээгүй хүүхэд;

5. Хятад Улсын иргэний эсвэл Хятад Улсад байнга оршин суух эрхтэй гадаадын иргэний эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн харилцаа үүсээд үргэлжилсэн хугацаа 5 жил өнгөрсөн байх, Хятад Улсад оршин суусан хугацаа 5 жил хүрсэн, жил тус бүр Хятад Улсад оршин суусан хугацаа 9 сараас доошгүй бөгөөд тогтвортой амьдран суух баталгаа болон амьдран суух орон байртай гадаадын иргэн;

6. 18 насанд хүрээгүй, гэр бүл болоогүй, эцэг эхийн халамжинд байдаг гадаадын иргэн;

7. Хятад Улсын хилээс гадна ойрын садан төрөлгүй, Хятад Улс дотор байгаа ойрын садан төрлийн халамжинд байдаг, 60 нас хүрсэн, Хятадад тасралтгүй 5 жил амьдарсан, жил бүр 9 сараас доошгүй хугацаагаар Хятадад байсан, тогтвортой амьдран суух баталгаа болон амьдран суух орон байртай гадаадын иргэн.

Байнга оршин суух зөвшөөрлийг хүчингүй болгох үндэслэл. БНХАУ-д байнга оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн дараах нөхцөл байдлын аль нэгийг бүрдүүлсэн гэж холбогдох эрх бүхий байгууллагаас үзсэн тохиолдолд байнга оршин суух зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно. Үүнд: 1/ Хятад Улсын аюулгүй байдал, эрх ашигт хохирол учруулсан; 2/ хилээр албадан гаргуулсан; 3/ хуурамчаар үйлдэж, залилангийн аргаар Хятадад байнга оршин суух эрх олж авсан; 4/ Хятадад оршин суусан байхаар тогтоосон хугацаанд хүрээгүй; 5/ байнга оршин суухад тохирохгүй бусад шалтгаан орно.

Сингапур. Тус улсад оршин суух зөвшөөрөл нь түр болон урт хугацаагаар зорчих тасалбар гэсэн 2 хэлбэртэй байна. Сингапурын иргэнтэй гэр бүл болсон

[86] 6 дугаар зүйл.

гадаадын иргэнд шаардлага хангасан тохиолдолд урт хугацааны зорчих тасалбар олгох зохицуулалттай байдаг. Иймд дор гэр бүлийн статусаар оршин суух тасалбар авахад тавигдах шаардлага, хүчингүй болгох үндэслэл зэрэг асуудлыг товч авч үзье.

Сингапурын иргэнтэй гэрлэх. Энэ тохиолдолд сингапурын иргэнтэй гэрлэхээр тохирсон оршин суугч бус гадаадын иргэн гэрлэлтээ батлуулсны дараа урт хугацааны зорчих тасалбар авахын тулд үнэлгээ хийлгэх мэдүүлгийг ирээдүйн эхнэр/нөхрийн хамтаар ЦШНГ-т цахимаар илгээнэ. Мэдээллийг нягталж үзээд шаардлага хангасан тохиолдолд ЦШНГ-аас урт хугацаагаар зорчих тасалбарыг гэрлэсний дараа авахаар мэдүүлэх эрхийг олгосон 1 жилийн хүчинтэй албан бичгийг хүсэлт гаргасан гадаадын иргэнд хүргүүлнэ. Үүний дараа гэр бүл болж буй этгээдүүд гэрлэлтээ бүртгүүлж улмаар оршин суугч бус гэр бүлийн гишүүн нь урт хугацаагаар зорчих тасалбарыг цахимаар мэдүүлж авна.

*Урт хугацаатай зорчих тасалбар, тавигдах шаардлага***.** Гадаадын иргэн Сингапур Улсад удаан хугацаагаар оршин суух тохиолдолд "урт хугацаатай зорчих тасалбар" авдаг тухай дээр дурдсан билээ. Энэ тасалбарыг хамтран амьдрагч эхнэр/нөхөр, 21 нас хүрээгүй үрчилж авсан эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, эцэг, эхэд олгодог бөгөөд тасалбар авах хүсэлтээ цахимаар мэдүүлдэг. Урт хугацаагаар зорчих тасалбарын хугацаа 2 жил байдаг ба энэ нь нөгөө талаар батлан даагчийн ажиллах хугацаатай шууд хамааралтай байдаг. Урт хугацаагаар зорчих тасалбар бүхий гадаадын иргэд бусад тасалбараар оршин суугаа гадаадын иргэдээс давуу эрх эдэлдэг. Тухайлбал ийм тасалбар бүхий гадаадын иргэний хүүхэд цэцэрлэгт шууд элсэж болно.

Урт хугацаатай зорчих тасалбарын хугацаа дуусахаас 6 сарын өмнө уг тасалбарыг сунгуулах тухай өргөдлөө цахимаар гаргаж болно. Биечлэн очиж сунгуулах тохиолдолд тасалбарын хугацаа дуусахаас 2 долоо хоногийн өмнө материалаа зохих ёсоор бүрдүүлж өгнө.

Гадаадын иргэнд урт хугацаагаар зорчих тасалбарыг олгох тохиолдол бүрд бүрдүүлэх материал нь өөр өөр бөгөөд эдгээрээс батлан дааж буй Сингапурын иргэн, байнга оршин суугчийн сүүлийн 3 жилийн санхүүгийн чадавхыг нотлох татварын байгууллагын баримт бичиг чухал байр суурийг эзэлдэг.

Байнга оршин суух зөвшөөрөл буюу байнга оршин суух тасалбар.Гадаадын иргэн дараах тохиолдолд Сингапур Улсад байнга оршин суух зөвшөөрөл хүсэж болно. Үүнд:

- Сингапурын иргэн эсвэл байнга оршин суугчийн эхнэр/нөхөр, 21 нас хүрээгүй-гэрлээгүй хүүхэд;
- Сингапурын иргэний өндөр настай эцэг, эх;
- Ажлын тасалбар, S тасалбар эзэмшигч;
- Хөрөнгө оруулагч бол энэ төрлийн тасалбарыг мэдүүлэх эрх үүсдэг байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд гадаадын хөрөнгө оруулагч болон хөдөлмөр эрхлэгч нарт холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг илүү анхаарч судалж байгаа тул дээрх шалгуурууд дундаас ажлын тасалбар болон хөрөнгө оруулагчид олгож болох оршин суух зөвшөөрлийн асуудлыг дэлгэрүүлэн жишээ болгож үзье.

Ажлын тасалбар олгохоос татгалзах үндэслэл: Сингапурын ЗГ-аас үндэсний боловсон хүчнээ дэмжих бодлого барьж ажилладаг бөгөөд хэрэв гадаадын мэргэжилтэн туршлага, ур чадварынхаа талаар хангалттай нотолж чадаагүй тохиолдолд ажлын тасалбар олгохоос татгалзах тохиолдол их байдаг

байна. Татгалзсан хариу хүлээн авсан мэдүүлэгч 3 сарын дотор энэ шийдвэрийг давж заалдах боломжтой. Ажлын тасалбар олгохыг хүссэн хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааны хувьд 1/ хэрэв ажлын визийг цахимаар мэдүүлсэн бол ажлын 7-10 өдөрт, 2/ хэрэв биечлэн материал хүргэх замаар мэдүүлсэн бол 5 долоо хоногийн дотор хариу өгдөг байна.

Байнга оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэний хүлээх үүрэг. Байнга оршин суух тасалбарыг 4-6 сарын дараа олгодог ба зарим тохиолдолд үүнээс урт хугацаа зарцуулдаг. Мэргэжилтэн, хөрөнгө оруулагч байнга оршин суугчид болон бусад шалтгаанаар чөлөөлөгдсөнөөс бусад иргэн, байнга оршин суугч эрэгтэй хүн цэргийн алба хаах үүрэг хүлээдэг бөгөөд 13 ба түүнээс дээш насны байнга оршин суугч цэргийн үүрэгтэн эрэгтэй 3 сараас дээш хугацаагаар Сингапураас гарч явахаар бол гарах зөвшөөрөл авна.

Хонконг. *Гэр бүлийн гишүүдийн виз.* Энэ ангилалд гадаадын ажилтан, хөрөнгө оруулагчийн эхнэр/нөхөр, 18 нас хүрээгүй хүүхэд хамаарна. Эдгээр хүмүүсийн визийг үндсэн виз мэдүүлэгч буюу тэжээн тэтгэгчийн виз мэдүүлэхэд хамт мэдүүлнэ. Гэр бүлийн гишүүд нь Хонконгд амьдрах, сурах, ажиллах эрхтэй. Гэрлэлтээ батлуулаагүй хамтран амьдрагч, тухайлбал ижил хүйстэн хосын хувьд гэр бүлийн гишүүний виз мэдүүлэх боломжгүй. Хонконгд ирэхээсээ өмнө урт хугацааны дотно харилцаатай байсан гэдгээ нотолж чадвал зорчих визээ сунгуулж болох боловч энэ төрлийн сунгалт хийхэд төвөгтэй ажээ.

Байнга оршин суух зөвшөөрөл.Гадаадын иргэн байнга оршин суугч болсноор Хонконгийн Хятад оршин суугчийн адил нийгмийн халамж үйлчилгээ хүртэх эрхтэй болох ба үүнд нийтийн орон сууц, улсын сургуульд хамрагдах, төлбөрөөс хөнгөлөгдөх зэрэг багтана. Гадаадын иргэний хувьд оршин суух зөвшөөрөл авахын тулд хууль, ЗГ-ын хөтөлбөрийн хүрээнд ажил эрхэлдэг, хөрөнгө оруулалт хийсэн байх нь зүй ёсны шаардлага юм. Ерөнхийд нь дүгнэвэл дараах 2 үндэслэлээр оршин суух зөвшөөрөл авах үндсэн нөхцөл бүрдэнэ.

- Чадварлаг цагаач ажилтан хүлээн авах хөтөлбөр, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих хөтөлбөрийн хүрээнд тодорхой шалгуур хангасан гадаадын иргэнд нэвтрэх зөвшөөрөл олгодог ба энэ үндэслэлээр оршин суух үнэмлэх авч болно.

- Хонконгд оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэний эхнэр/нөхөр, 18 хүртэлх насны хүүхэд, 60-аас дээш насны эцэг/эх нь мөн оршин суух үнэмлэх мэдүүлж болно. Материал бүрдэл хангалттай тохиолдолд 6 долоо хоногийн дараа үнэмлэхээ авна.

*Оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэний бүрдүүлэх материал:*Оршин суух үндэслэлээс шалтгаалан бүрдүүлэх баримт бичгүүд өөр өөр байх ба үндэслэлээ хангалттай нотолж чадаагүй, материалын бүрдэл дутуу бол тухайн мэдүүлэгчийн материалыг хянан магадлах үе шатаар оруулахгүйгээр байнга оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалздаг ажээ. Хянан магадлах үе шатыг амжилттай давсан мэдүүлэгч оршин суух зөвшөөрөл хүлээн авах эрхтэй болно.

Австрали. Тус улсад хэрэгжиж буй байнга оршин суух хөтөлбөр нь хоёр үндсэн хэсэгтэй бөгөөд эдгээр нь “Гадаадын харьяатын хөтөлбөр” болон “Хүмүүнлэгийн хөтөлбөр” юм. Энэ хоёр хөтөлбөрийн аль аль нь дотроо олон чиглэл, төрөл, ангилалд хуваагддаг. Иргэний хөтөлбөр нь ур чадварын чиглэл болон гэр бүлийн чиглэл, тусгай боломжийн чиглэлээс бүрдэнэ. Тус улын виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд батлан даагч чухал байр суйр эзлэх бөгөөд гэр бүлийн визийн хувьд Австралид байнга оршин суудаг гэр бүлийн гишүүн, ажиллах визийн хувьд ажил олгогч байна. Мөн зарим визийн төрлийн хувьд муж, бүс нутгийн

ЗГ-аас батлан даах тохиолдол ч байдаг байна.

Бүр нэвтрэх буюу оршин суух виз. Өмнө дурдсанчлан Австралид хоёр үндсэн чиглэлийн хүрээнд оршин суух гадаад иргэдийг хүлээн авдаг. Эдгээр нь гадаадын харьяатын хөтөлбөр болон хүмүүнлэгийн хөтөлбөр юм. Гадаадын харьяатын хөтөлбөрийн хүрээнд Австрали улсад хүлээн авч буй гадаадын иргэнийг хоёр бүлэгт хуваан авч үзэж байна. Нэгдүгээрт Австралийн нийгэм, эдийн засгийг сайжруулах чадвар, чадамжтай гадаадын иргэдийг татах бодлогын хүрээнд хүлээн авч буй мэргэжлийн өндөр ур чадвар бүхий гадаадын иргэд бөгөөд эдгээрийг дотор нь ур чадвар бүхий иргэд болон бизнесийн гэж хоёр ангилдаг. Хоёрдугаарт Австралид оршин суудаг гадаадын иргэдийн гэр бүлд хамаарах ба эдгээрийг дотор нь гэр бүлийн болон тусгай боломжит гэж ангилна.

Мэргэжлийн ур чадвар бүхий иргэнд олгох зөвшөөрөл. Эдгээрийг дотор нь тусгай чадварт нь үндэслэн 5 ангилан авч үздэг байна. Үүнд: хараат бус, ур чадвар бүхий иргэд, чадварлаг иргэд, онцгой авъяас бүхий иргэд, ажил олгогчоос дэвшүүлсэн иргэд багтана[87].

Бизнес эрхлэгчдэд олгох оршин суух зөвшөөрөл. Австралийн гадаадын харьяатын хөтөлбөрийн бизнесийн чадварын визийн ангилал нь чадварлаг бизнес эрхлэгчдийг Австралид удаан хугацаагаар оршин суухыг дэмжих, бизнесийг хөгжүүлэх зорилготой байдаг. Хувийн бизнес эрхлэгчид болон хөрөнгө оруулагчид энэхүү ангилалд хамаарна. Энэ ангилалд багтах гадаад иргэнд эхлээд бизнесийн чадвар ангиллын /түр оршин суух/ визийг 4 жилийн хугацаатайгаар олгох бөгөөд бизнесээ хангалттай түвшинд байгуулсаны дараагаар бизнесийн чадвар ангиллын байнга оршин суух виз мэдүүлэх эрхтэй болно.

Байнга оршин суух визийг зөвхөн муж болон бүс нутгийн ЗГ-аас ивээн тэтгэж буй өндөр хэмжээний бизнес эрхлэгчдэд шууд олгодог. Үүнийг бизнесийн онцгой авъяас ангиллын виз гэж нэрлэдэг.

Гэр бүлийн ангилалд багтах оршин суух зөвшөөрөл.Энэ ангилалд нийт 32000 гадаад иргэдийг хүлээн авдаг. Тус ангилалд багтахын тулд Австралид амьдардаг, батлан даах боломжтой төрөл садантай байх ёстой. Өөрийгөө тэтгэх боломжгүй гэр бүлийн гишүүд энэ ангилалд виз мэдүүлдэг бөгөөд үүнд өндөр настан болон хүүхдүүд багтдаг. Хөдөлмөрийн насны бие даан амьдрах чадвартай гэр бүлийн гишүүн бол Чадварлаг иргэд-Австралид холбоотой ангилалд хамаарна. Мөн гэр бүлийн ангиллын хувьд англи хэлний шаардлага тавихгүй боловч эрүүл мэнд, зан байдлын шалгууp бүх гадаад иргэдэд нэгэн адил хамаарна.

Гэр бүлийн виз хүсэх тохиолдолд дараах төрлийн аль нэгэнд тохирох виз мэдүүлнэ. Үүнд:

- Хамтран амьдрагч: 1/ хос буюу гэр бүл болсон, 2/ гэр бүл болох магадлал бүхий буюу гэр бүл болохоор төлөвлөж буй эсвэл сүй тавьсан, 3/ Де факто харилцаатай хосуудыг;

- Хүүхэд: 1/ асран хамгаалалтад нь байдаг хүүхэд буюу санхүүгийн хувьд хараат байдалд байдаг 18 нас хүрсэн хүүхэд, 2/ өргөж авсан бол, 3/ өнчин хүүхдийн хувьд төрөл садан нь байгаа бол;

- Эцэг эх: 1/ эцэг/эхийн өргөдөл гэсэн ангилалд виз харьцангуй бага олгогддог бөгөөд хязгаарлагдмал тоотой байдаг, 2/ хандивлагч эцэг эхийн виз, 3/ гэр бүлийн бусад гишүүд, 4/ өндөр настай, эдийн засгийн хувьд хараат байдаг төрөл садан буюу ганц бие өндөр настай төрөл, 5/ ойрын төрлийн хамаатан садангаас ганц хүн

[87] Дэлгэрэнгүйг судалгааны ажлын хавсралт № 4 дэх Австрали Улсын туршлага хэсгээс үзнэ үү.

үлдсэн бол, 6/ асрамжлагч буюу Австралид ирж буй иргэнд тусгай халамж үзүүлэх шаардлагатай иргэн, 7/ өмнө нь Австралийн иргэн, оршин суугч байсан хүн;

Гэр бүлийн хөтөлбөр нь Австралийн иргэн, байнга оршин суугч өөрийн гэр бүлийн гишүүнийг Австрали улсад байнга оршин суухаар авч ирэхийг зөвшөөрдөг. Мөн жил бүр эхнэр, нөхөр, хүүхдээс бусад гэр бүлийн гишүүд буюу эцэг эх зэрэг бусад гэр бүлийн гишүүдэд олгох визийн тоог хязгаарлан тогтоодог байна. Энэ тохиолдолд Австралийн иргэний батлан дааж буй өргөдөл байнга оршин суугчийн батлан даасан өргөдлөөс давуу байна.

Өргөдөл гаргагчид зөвшөөрлийн 2 үе шатыг дамжих шаардлагатай бөгөөд нэгдүгээрт, 2 жилийн хугацаатай урьдчилсан буюу болзолт визийг олгож, дараа нь байнга оршин суух виз олгоно. Нэгэнт урьдчилсан виз олгогдсон тохиолдолд тухайн өргөдөл гаргагч Австралид үлдэх, аялах, ажиллах, эрүүл мэндийн системийн дагуу боломж эдлэх эрхтэй болно. Ингээд анхны өргөдөл гаргаснаас хойш 2 жилийн дараагаар байнга оршин суух визийн өргөдөл гаргана. Энэ үед үндсэн шалгуур нь батлан даагч болон өргөдөл гаргагч хоёрын харилцаа хэвийн үргэлжилж байх явдал юм.

Байнга оршин суух зөвшөөрлийг тухайн өргөдөл гаргах үед тэдний харилцаа урт хугацаанд тогтвортой байсан байвал хоёр жилээс өмнө өгч болдог. Гурван жил хамт амьдарсан,эсхүл дундаасаа хүүхэдтэй тохиолдолд хоёр жилийн хугацаа өнгөрөхөд урт хугацаанд тавигдах шаардлагыг хангасанд тооцдог байна.

Урьдчилсан буюу болзолт виз эзэмшиж байх үед тухайн гэр бүлийн харилцаа зогсвол байнга оршин суух зөвшөөрөл олгохгүй. Харин дараах тохиолдлуудад өгч болно. Үүнд:

- батлан даагч нас барсан болович нас барах үед нь тэд тогтвортой харилцаатай байсан;

- өргөдөл гаргагч, батлан даагчтай хүүхдээ асран хамгаалах талаар шүүхийн шийдвэр гарсан;

- өргөдөл гаргагч хүүхдээ асран хамгаалах талаар шүүхийн шийдвэр гарсан бөгөөд батлан даагч хүүхдийн тэтгэмж төлөх үүрэг хүлээсэн;

- өргөдөл гаргагч болон өргөдөл гаргагчийн хүүхэд батлан даагчийн зүгээс гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн бол олгож болно.

Шинэ Зеланд. Тус улсын эрх зүйн зохицуулалтад байх цагаачлан оршин суух гэдэг ойлголт нь тус улсад гэр бүлийн статусаар болон хөдөлмөр эрхлэх зэрэг бүхий л хэлбэрээр оршин суухыг ерөнхийд нь ойлгодог. Иймд амьдрах, ажиллах, гэр бүлийн статусаар виз авах гэх мэт бүхий л хэлбэрийн хүрээнд тавигдах шаардлага нь харилцан адилгүй байдаг.

Шинэ Зеланд Улсын иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэнд гэр бүлийн статусаар виз олгоход гэр бүлийн гишүүд буюу хосуудад тавигдах наад захын шаардлага 1/ 18 ба түүнээс дээш настай байх, 2/ өргөдөл гаргахаас өмнө хамт амьдарсан байх, 3/ ойрын төрлийн хамаатан садан байх ёсгүй гэх үндсэн шаардлага тавигддаг ба дараах нэмэлт шаардлага тавигддаг. Үүнд:

- үнэн бодитой, тогтвортой харилцаатай байх; /хамгийн багадаа сүүлийн 12 сарын турш харилцаатай байгааг гэрлэлтийн гэрчилгээ, хамтран амьдрагчдын сертификат, хамтын оршин суух байр, санхүүгийн хамаарал эсхүл санхүүгийн харилцан хамаарал, өөрсдийн хүүхдийн төрсний гэрчилгээ болон бусад мэдээлэлд тулгуурласан шалгууруар нотолно/

- Шинэ Зеланд Улсын иргэн эсхүл оршин суух визтэй этгээд нь гэр бүлийн

статусаар оршин суух виз авч байгаа гэр бүлийн хүнийхээ виз авах өргөдлийг дэмжих; /эхнэр/нөхрөө оршин суух виз авахад батлан дааж буй талаар маягтыг бөглөх/

- батлан дааж буй гэр бүлийн хүн Шинэ Зеланд иргэн болох талаарх эсхүл оршин суух визтэй гадаадын иргэн болох тухайгаа нотлох; /жишээ нь төрсний гэрчилгээ, паспорт, батлан дааж буй гэр бүлийн хүний гол оршин суух газар болохыг түүний банкны данс, орлогын байдал зэрэг нотлох баримт/

- батлан дааж буй гэр бүлийн хүнтэйгээ адил хугацаанд тус улсад амьдрахаар өргөдөл гаргах зэрэг шаардлага хамаарна.[88]

Гэр бүл нэгтгэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл. Батлан дааж буй Шинэ Зеланд улсын иргэн болон оршин суух визтэй гадаадын иргэн нь дараах үйлдлийг хийсэн тохиолдолд гэр бүлийн хүнд нь гэр бүлийн статусаар виз олгохоос татгалзах үндэслэл болно. Үүнд:[89]

- өргөдөл гаргахаас 7 жил хүртэлх хугацаанд урьж буй гэр бүлийн хүн нь гэр бүлийн болон бэлгийн хүчирхийлэл үйлдсэн бол;

- Шинэ Зеланд Улсад гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн хохирогчид олгодог визээр тус улсад ирсэн гадаадын иргэний гэр бүлийн хүн өргөдөл гаргахаас 7 жил хүртэлх хугацаанд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдсэн бол;

- өргөдөл гаргахаас таван жилийн өмнө гэр бүлийн статусаар гэр бүлийн хүнээ дааж оршин суух виз түүнд авч өгсөн эсхүл гэр бүлийн хүнээр даалган оршин суух виз өөртөө авсан хүн дахин гэр бүлийн статусаар өөр хүн батлан дааж оршин суух виз хүсэх эрхгүй;

- нэгээс илүү хүнийг гэр бүлийн хүн гэж батлан дааж эсхүл нэгээс олон хүнээр батлан даалгаж оршин суух виз хүсэж болохгүй;

- Цагаачлалын албанаас Шинэ Зеланд Улсын цагдаагийн сертификат болон сүүлийн 7 жилд 12 сар болон түүнээс илүү хугацаагаар амьдарсан гадаад улсын холбогдох байгууллагаас өргөдөл гаргахаас өмнөх 6 сарын хугацаанд гэмт хэрэг үйлдсэн нь цагдаагийн байгууллагын тодорхойлолтоор тогтоогдсон.

Олгох хугацаа: Гэр бүлийн статусаар виз олгох хугацаа нь хосуудын хамтран амьдарсан хугацаанаас шалтгаална. Хэрэв өргөдөл гаргаж байгаа үед хосууд 12 сараас бага хугацаагаар амьдарсан бол эхний удаа гэр бүлийн статусаар олгох визийн хугацаа 12 сараас илүүгүй байна. Дараа дараагийн удаад гэр бүлийн статусаар олгогдох виз нь хэрэв дараах шалгуурыг хангаж байгаа тохиолдолд хамгийн ихдээ 24 сарын хугацаатай олгогдоно. Үүнд:

- батлан дааж буй оршин суух визтэй гадаадын иргэн нь тус улсад үргэлжлүүлэн байх нь тогтоогдсон;

- хосууд бодитой, тогтвортой харилцаатай байгаа гэдэгт Шинэ Зеланд Улсын Цагаачлалын албаны офицер итгэлтэй байгаа тохиолдолд;

- дахин өргөдөл гаргах үед хосууд 12 сар ба түүнээс дээш хугацаагаар амьдарсан тохиолдолд хамгийн ихдээ 24 сарын хугацаатай виз олгогддог.

Гэр бүлийн статусаар тус улсын иргэн, оршин суух визтэй этгээд өөрийн эцэг эх болон хүүхдээ тус улсад авч ирэх боломжтой байдаг бөгөөд тус тусынх нь тухайд оршин суух зөвшөөрөл авах асуудал нь нарийвчлан зохицуулагдсан. Хамгийн гол асуудал нь гэр бүлийн гишүүд гэдгээ батлах, мөн тус улсын иргэн болон байнга

[88] Шинэ Зеланд Улсын Цагаачлалын албаны цахим хуудас. http://www.immigration.govt.nz/opsmanual/45662.htm#top

[89] Residence Guide, New Zealand Immigration, p. 13, 2015.

оршин суудаг гэдгээ нотлох үүрэгтэй байдаг.[90]

Шенген /Европын Холбоо/. Шенгений визийн зохицуулалт нь гишүүн орнуудын эрх бүхий байгууллагаас олгож буй удаан хугацаагаар/байнга оршин суух зөвшөөрөл, үндэсний виз, оршин суух зөвшөөрөл, хялбаршуулсан дамжин өнгөрөх баримт бичиг /FDT/ болон төмөр замын дамжин өнгөрөх баримт бичиг/ FRDT/-т хамаардаггүй. Иймд цагаачлан оршин суух болон гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудлыг гишүүн улс бүр өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэрлэдэг. Гэхдээ ЕХ-ны гишүүн орнуудын хувьд дагаж мөрдвөл зохих буюу заавал хангасан байх нөхцөлийн тухайд хэд хэдэн эрх зүйн баримт бичиг байдаг.

Цагаачлан оршин суух зөвшөөрөл. ЕХ-ны гишүүн орнууд өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд түр болон байнга оршин суух зөвшөөрөл болон цагаачлах эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэдэг. Хэдийгээр энэ асуудал нь тухайн орны эрх мэдлийн асуудал боловч ЕХ-ны зүгээс нэгдсэн бодлогын хүрээнд чиглэл тус бүрээр нь зөвлөмж гаргаж, түүнийг гишүүн орнуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, дагаж мөрдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ авдаг байна. Эдгээр зөвлөмжүүд нь гол төлөв наад захын шаардлага буюу минимум хэм хэмжээг тогтоож өгсөн байдаг.

Гэр бүл нэгтгэх зорилгоор олгох оршин суух зөвшөөрөл. Гэр бүл нэгтгэх зорилгоор олгодог энэхүү оршин суух зөвшөөрлийг гуравдагч орны иргэд, тэдний гэр бүлийг хамт амьдрах боломжоор хангах зорилгоор олгодог. Энэ нь тухайн иргэд гишүүн орны нийгэм-соёлын харилцаанд болон нийгэм-эдийн засгийн харилцаанд дасан зохицоход дэмжлэг үзүүлдэг гэж үздэг байна. Гэр бүл нэгтгэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулж буй гишүүн орнуудын эрх зүйн орчин өөр өөр байдаг. Иймээс ЕХ-ны 2003/86/ЕС зөвлөмж /directive/ -ийн зорилго нь хамгийн наад захын шаардлагыг зааж өгсөн байх бөгөөд гэр бүлээ нэгтгэх хүсэлтэй, хууль ёсоор оршин сууж буй гадаадын иргэдэд ЕХ-ны гишүүн орон бүр энэ шаардлагад нийцсэн эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн байх үүрэг хүлээдэг.

Дээр дурдсан зөвлөмжид тодорхойлсноор “гэр бүл нэгтгэх” гэдэг ойлголт нь тухайн гишүүн оронд хууль ёсоор оршин суугаа гуравдагч орны иргэний гэр бүлийн гишүүнийг гэр бүлийн нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс ЕХ-ны гишүүн оронд зорчих болон оршин суухыг зөвшөөрөх асуудлыг багтаана. Гэр бүлийн гишүүн гэдэгт гишүүн оронд оршин суугаа гадаадын иргэний 1 болон түүнээс дээш жилийн хугацаатай оршин суух эрх үүсэхээс өмнө болон үүний дараа гэр бүл болсон гишүүнийг, хэрэв тэжээн тэтгэгч нь бол түүний бага насны хүүхдийг болон гэр бүлийн гишүүдийн дундаас гараагүй ч эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас биеэ дааж амьдрах чадваргүй насанд хүрсэн хүүхдийг, мөн төрсөн эцэг, эхийг нэгэн адил ойлгоно.

Энэ төрлийн зөвшөөлөөр оршин сууж буй гадаадын иргэн сурах, хөдөлмөрлөх, хувиараа бизнес эрхлэх, үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэх эрх эдлэнэ. Хөдөлмөрлөх эрхийг дээд тал нь 12 сарын хугацаатайгаар хязгаарлах эрх гишүүн оронд байдаг. Оршин суух зөвшөөрөл нь хугацаатай байх бөгөөд дээд хэмжээ нь 5 жил байна. 5 жил өнгөрсний дараа гэр бүл нэгтгэх зорилгоор зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэн өөртөө оршин суух зөвшөөрөл хүсэх бие даасан эрх үүсдэг байна.

ХБНГУ. *Гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудал*. Тус улсын “Оршин суух тухай” хуулийн дагуу гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудлыг Герман Улсын иргэний болон оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаад улсын иргэний тухайд тус тусад нарийвчлан зохицуулжээ. Үндсэн шаардлагын тухайд ирэх гэж буй гадаадын иргэн нь зөвхөн нийгмийн халамжид тулгуурлан амьжиргаагаа хангахуйц санхүүгийн чадавхтай байж болохгүй; хуурамчаар, хүчээр,

[90] Мөн тэнд.

зөвхөн оршин суух эрх авахын тулд гэр бүл болсон байж болохгүй; оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэн дээр ирж буй гэр бүлийн хүний тухайд оршин суух хугацаа нь тухайн батлан дааж буй гадаадын иргэний байх хугацаанаас хэтрэх ёсгүй зэрэг шаардлагууд багтдаг.

Герман улсын иргэний гэр бүлийн хүнд эхлээд 3 жилийн хугацаатай оршин суух эрх, үүний дараагаар суурьших эрхийг олгодог. Батлан даалт гаргуулан ирж буй гэр бүлийн гишүүнийг герман хэлний мэдлэгтэй байхыг мөн шаарддаг.

Харин гадаадын иргэн нь гэр бүлийн хүнээ гэр бүлийн статусаар авчрахын тулд оршин суухад хангалттай амьдрах талбай бүхий орон байртай мөн суурьших эрх, урт хугацааны ЕХ-ны оршин суух эрх эсхүл цэнхэр карттай байх шаардлагатай бөгөөд хэрэв энгийн оршин суух эрхтэй тохиолдолд хамгийн багадаа нэг жилийн хугацаатай оршин суух эрхтэй, мөн 18 нас хүрсэн, гэрлэлтээ батлуулсан байх үүрэгтэй. Гадаадын иргэний гэр бүлийн хүн нь нас барсан эсхүл гурав болон түүнээс дээш жил амьдарсны дараагаар гэрлэлтээ цуцлуулж байгаа тохиолдолд гэр бүлийн статусаар ирсэн гадаадын иргэнд батлан даалт шаардлагагүйгээр нэг жилийн оршин суух эрх олгодог. Түүнчлэн гэр бүлийн статусаар ирсэн гадаадын иргэнд тус улсад оршин суух эрхийг сунгаж байлгах нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөх аюултай байдалд оруулах магадлалтай тохиолдолд оршин суух эрх олгохоос, сунгахаас татгалзах үндэслэл болдог. Тус улсын нийгмийн халамжийн бодлоготой холбоотой бусад нарийвчилсан зохицуулалт, жишээ нь нийгмийн халамжийн холбогдох хууль журам нь гадаадын иргэний оршин суух эрхийг сунгахад нөлөөлөхгүй байх, хүүхдийн халамж авахад гадаад улсын хүүхэд нь зохих сургуульд хамрагдсан байх зэрэг зохицуулалт байдаг.[91] Гадаадын иргэний хүүхэд, эцэг эх болон бусад хамаатан саданд тус улсад оршин суух эрх олгох асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан. Жишээлбэл хүүхэд 5 жил оршин суух эрхтэйгээр тус улсад амьдарсан, хангалттай герман хэлний мэдлэгтэй, тухайн хүүхэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн сургууль, их дээд сургууль төгссөнөөр амьжиргааны баталгаа нь хангалттай баталгаажих нь илт зэрэг шалтгааныг үндэслэн суурьших эрхийг гадаадын иргэний хүүхдэд олгодог жишээ байна.

1.3. Дүгнэлт

Цагаачлан оршин суух. Монгол Улсад цагаачлах эрх авахад гадаадын иргэний эдийн засгийн чадамж, боловсрол, мэргэжлийг харгалзан үздэг байна.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад тухайн улсад цагаачлан оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэн мэргэжил, ур чадварын хувьд онцгой, өндөр ур чадвартай байх, тус улсад онц гавъяа байгуулсан байх, санхүүгийн өндөр чадавх, боломжтой байх эсхүл гэр бүл нэгтгэх зорилготой байх гэсэн нөхцөлүүдийн аль нэгийг хангаж байгаа тохиолдолд хүсэлт гаргах эрхтэй байдаг. Ер нь цагаачлан оршин суух гэдэгт байнга оршин суух зөвшөөрөл олгохыг ойлгох нь цөөнгүй байна. Тухайлбал Хонконг, Сингапур, Шинэ Зеланд, Австрали зэрэг орнуудад чадварлаг цагаач ажилтан хүлээн авах хөтөлбөр, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих хөтөлбөрийг тусгайлан боловсруулж, энэ хүрээнд тавигдах тодорхой шалгуур хангасан гадаадын иргэнд байнга оршин суух зөвшөөрөл олгодог жишиг тогтсон байна. Эдгээр хөтөлбөрүүд нь хэд хэдэн үндсэн хэсэгтэй байх ба дотроо олон чиглэл, төрөл, ангилалд хуваагддаг. Тухайлбал Австралийн “Иргэний хөтөлбөр” нь ур чадварын чиглэл болон гэр бүлийн чиглэл, тусгай боломжийн чиглэлээс бүрддэг.

Тусгайлан боловсруулсан бодлого, хөтөлбөрүүдээр дамжуулан тухайн орны нийгэм, эдийн засгийг сайжруулах чадвар, чадамжтай гадаадын иргэдийг татах

[91] Мөн тэнд, зүйл 31-35.

төрийн нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд шийдвэр гаргахад мэргэжлийн өндөр ур чадвар, санхүүгийн чадавх зэрэг асуудлууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Гэр бүлийн статусаас бусад шалтгаанаар оршин суух хүсэлт гаргасан этгээдийг хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгч гэж хоёр салган авч үзсэнээр тэдэнд тавих шаардлагыг улам тодорхой болгох нөхцөл бүрдүүлж, ялгамжтай хандаж байгаа нь харагдаж байлаа.

Цагаачлан оршин суух гадаадын иргэний эдлэх эрх, хүлээх үүрэг нь түр болон энгийн оршин суух зөвшөөрөлтэй иргэдээс илт давуу байх ба ерөнхийд нь дүгнэвэл улс төрийн эрх болон хууль тогтоомжоор хориглосон бусад тусгай эрх, үүргээс бусдаар зарчмын хувьд тухайн орны иргэдтэй адил эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг. Ингэснээр боловсрол, нийгмийн халамж, үйлчилгээтэй холбоотой эрхүүд буюу оршин суух, аялах, ажиллах, эрүүл мэндийн болон нийгмийн халамжийн системийн үйлчилгээг хүртэх зэрэг эрх нээгддэг. Тухайлбал Сингапурын урт хугацааны тасалбар бүхий гадаадын иргэний хүүхэд цэцэрлэгт шууд хамрагдах эрхтэй болдог бол Хонконгд хятад оршин суугчийн адил нийгмийн халамж үйлчилгээ хүртэх эрхтэй болох ба үүнд нийтийн орон сууц, улсын сургуульд хамрагдах, төлбөрөөс хөнгөлөгдөх зэрэг багтана.

Хүлээх үүргийн тухайд татвар төлөх, бүртгэлд хамрагдах зэрэг хэн бүхэнд ойлгомжтой үүргүүдээс өөр онцгой зохицуулалт бараг байхгүй байна. Харин Сингапурт чөлөөлөгдсөнөөс бусад бүх байнга оршин суугч цэргийн алба хаах үүрэгтэй бөгөөд 13 ба түүнээс дээш насны байнга оршин суугч цэргийн үүрэгтэн эрэгтэй 3 сараас дээш хугацаагаар Сингапураас гарч явахаар бол гарах зөвшөөрөл авдаг.

*Байнга оршин суух эрхийн хугацаа*г тогтоохдоо тухайн эрхийг ямар шалтгаанаар, хэн хүсэж байгаагаас хамааран ялгамжтай тогтоодог ба үүнд хүсэлт гаргасан гадаадын иргэнийг батлан даагч чухал байр суурь эзэлдэг. Батлан даагч нь гэр бүлийн визийн хувьд тухайн улсад байнга оршин суудаг гэр бүлийн гишүүн, ажиллах визийн хувьд ажил олгогч байх жишээтэй. Хуулийн зохицуулалтын хүрээнд хугацааны хамгийн дээд хэмжээг заадаг. Тухайлбал Монгол Улсад энэ хугацаа 5 хүртэл жил байдаг бол Хятадад байнга оршин суух эрхийн хугацаа 5 ба 10 жил байх бөгөөд байнга оршин суух эрх бүхий 18 нас хүрээгүй гадаадын иргэнд 5 жилээр, 18-аас дээш настай гадаадын иргэнд 10 жилээр олгодог.

Цагаачлах эрх хүсэж буй гадаадын иргэдэд тавигдах ерөнхий шаардлагын хувь улс бүр өөр өөрийн онцлогт нийцүүлсэн байх бөгөөд улс бүрд тавигдаж буй нийтлэг шаардлагад хууль тогтоомжийг хүндэтгэн сахих, эрүүл мэндийн шаардлага хангасан байх болон гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй байх, зан байдлын хувьд тохиромжтой байх зэрэг багтаж байна. Тухайлбал Хятад Улсад дээрх нийтлэг шаардлагуудаас гадна шууд хөрөнгө оруулалт хийсэн байх, 3 жил татвар төлсөн байх, онц гавъяа байгуулсан байх, 4 жилээс дээш хугацаагаар өндөр дээд түвшинд хөдөлмөр эрхэлж байх, хятад эсхүл тус улсад хууль ёсоор байнга оршин сууж буй гадаадын иргэний гэр бүлийн гишүүн, эсхүл Хятад Улсын хилээс гадна ойрын садан төрөлгүй, Хятадад байгаа ойрын садан төрлийн халамжинд байдаг, 60 нас хүрсэн, Хятадад тасралтгүй 5 жил амьдарсан, жилд 9 сараас доошгүй хугацаагаар Хятадад байсан, тогтвортой амьдран суух баталгаа болон амьдран суух орон байртай гадаадын иргэн байх зэрэг шалгуурыг хангасан бол энэ төрлийн эрх олгох үндэслэл болдог байна. Ерөнхийдөө хүсэлт гаргаж буй гадаадын иргэний хүсэлтийг шийдвэрлэхэд хамгийн багадаа түүний сүүлийн 3 жилийн санхүүгийн чадавх, татвар төлсөн байдлыг харуулсан баримт бичиг голлох үүрэг хүлээдэг байна.

Аль ч улсад харж болох нэг зохицуулалт бол байнга оршин суух визийг зөвхөн муж болон бүс нутгийн засгийн газраас ивээн тэтгэж буй өндөр хэмжээний бизнес эрхлэгч, их хэмжээний хөрөнгө оруулсан гадаадын иргэн болон санхүү, эдийн засгийн чадавх боломжоор өндөр зэрэглэлд хамаарах гадаадын иргэнд шууд олгодог байна.

Байнга оршин суур эрхийн хугацаа сунгах. Гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрлөө сунгуулах хүсэлтээ өөрийн биеэр эсхүл цахимаар мэдүүлэх боломжтой байдаг байна. Сунгуулах хүсэлтээ цахимаар мэдүүлэхийг зөвшөөрөөгүй тохиолдолд заавал биеэр очиж мэдүүлнэ.

Ерөнхийд нь авч үзвэл зөвшөөрлийн хугацаа сунгах хүсэлтээ цахимаар гаргах тохиолдолд 6 сарын өмнө, өөрийн биеэр очиж мэдүүлэх тохиолдолд 14-30 хоногийн өмнө шаардлагатай материалыг бүрэн бүрдүүлж өгсөн байх шаардлагатай байдаг. Гэхдээ энэ хугацаа ямар ангилал, төрлийн зөвшөөрөл хүсэж байгаагаас хамааран өөр өөр байна. Мөн шийдвэр гаргах хугацааны хувьд улс бүр харилцан адилгүй зохицуулсан. Тухайлбал Сингапурт энэ хугацаа харьцангуй бага буюу ажлын визийг цахимаар мэдүүлсэн бол ажлын 7-10 өдөрт, хэрэв биечлэн материал хүргэх замаар мэдүүлсэн бол 5 долоо хоногийн дотор хариу өгдөг байна. Байнга оршин суух тасалбарыг 4-6 сарын дараа олгодог ба зарим тохиолдолд үүнээс урт хугацаа зарцуулдаг.

Татгалзах үндэслэл. Байнга оршин суух эрх олгож буй зөвшөөрлийг олгохдоо тухайн улс үндэсний боловсон хүчнээ дэмжих бодлого болон гадаадын иргэний мэргэжил, туршлага, ур чадвар болон санхүүгийн байдлыг нарийн авч үздэг. Хэрэв гадаадын иргэн энэ талаар гаргасан мэдүүлэг, баримт сэлтээ хангалттай нотолж чадаагүй тохиолдолд зөвшөөрөл олгохоос татгалзах тохиолдол их байдаг байна.

Харин байнга оршин суух зөвшөөрлийг хүчингүй болгох шалтгаанд тухайн улсын аюулгүй байдал, эрх ашигт хохирол учруулсан; хилээр албадан гаргуулсан; хуурамч баримт бичгээр болон залилан мэхлэх аргаар байнга оршин суух эрх олж авсан нь тогтоогдсон; тухайн улсад оршин суусан байхаар тогтоосон хугацаанд хүрээгүй болон бусад шалтгаан орно.

Гэр бүлийн статусаар байнга оршин суух зөвшөөрөл нь тухайн улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулж буй гадаадын иргэдийг тухайн улсад оршин суух, дасан зохицох зэрэг ниймийн болон харилцааны асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой байдаг. Дийлэнхи улсад удаан/байнга оршин суух болон цагаачлах эрх олгох үндэслэлийн нэг төрөл нь гэр бүл нэгтгэх буюу гэр бүлийн статусаар оршин суух эрх олгодог байдал юм. Тухайлбал Сингапурт удаан хугацаагаар оршин суух тохиолдолд “урт хугацаатай зорчих тасалбар” авдаг бөгөөд 2 жилийн хугацаатай олгож болох энэ тасалбарыг хамтран амьдрагч эхнэр/нөхөр, 21 нас хүрээгүй үрчилж авсан эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, эцэг, эхэд олгодог ба эрхийн хугацаа батлан даагчийн тухайн улсад ажиллах хугацаатай шууд хамааралтай.

Гэр бүлийн гишүүн гэх ойлголтыг улс орон бүр харьцангуй өөр өөрөөр тодорхойлдог. Манай улсын хувьд гэр бүлийн гишүүнд тухайн этгээдийн эхнэр/нөхөр, төрсөн хүүхэд, эцэг, эх гэсэн цөөн тооны этгээдийг ойлгодог бол бусад орны туршлагаас харахад энэ ойлголтыг илүү өргөн цар хүрээнд авч үзэж байна. Тухайлбал Хонконгд гэр бүлийн гишүүн гэдэгт гадаадын иргэний 1 болон түүнээс дээш жилийн хугацаатай оршин суух эрх үүсэхээс өмнө болон үүний дараа гэр бүл болсон гишүүнийг, хэрэв тэжээн тэтгэгч нь бол түүний бага насны хүүхдийг болон гэр бүлийн гишүүдийн дундаас гараагүй ч эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас биеэ дааж амьдрах чадваргүй насанд хүрсэн хүүхдийг, мөн төрсөн эцэг, эхийг,

Австралид өнчин хүүхдийн хувьд төрөл садан нь бол, санхүүгийн хувьд хараат байдаг төрөл садан буюу ганц бие өндөр настай төрөл садан, ойрын төрлийн хамаатан садангаас үлдсэн ганц хүн, асрамжлагч буюу Австралид ирж буй иргэнд тусгай халамж үзүүлэх шаардлагатай иргэнийг энэ ойлголтод тус тус оруулдаг байх жишээтэй. Хүүхдийн насны тухайд мөн ялгаатай байдал харагдаж байлаа. Тухайлбал Монгол Улсын хууль тогтоомжид гадаад улсын харьяат хүүхэд 16 нас хүрснээр түүнд олгосон оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрөлтэй холбоотой асуудал үүсдэг бол Сингапурт 21 нас, Хонконгд 18 нас байдаг байна.

Эдлэх эрхийн хувьд гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэд сурах, хөдөлмөрлөх, хувираа бизнес эрхлэх, үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэх, тодорхой хугацааны дараа өөртөө оршин суух зөвшөөрөл хүсэх зэрэг эрхтэй болдог. Эдгээр эрхийг тухайн улс эрх зүйн зохицуулалтынхаа хүрээнд хязгаарлах тохиолдол байх бөгөөд тухайлбал ЕХ-ны орнуудад хөдөлмөрлөх эрхийг дээд тал нь 12 сарын хугацаатайгаар хязгаарлах боломжтой байдаг.

*Гэр бүлийн статусаар олгох оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа***.** Энэ хугацаа улс орон бүрд өөр өөр байх ба нийтлэг зохицуулалтыг харахад ерөнхийдөө гэр бүлийн гишүүнээ батлан дааж авчирч буй иргэн болон оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэний оршин суух хугацаа, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгэм, эдийн засгийн баталгаанаас гол төлөв хамаардаг. Хэрэв гэр бүлийн гишүүдийн дундаас хүүхэд гарсан тохиолдолд болзолт хугацаа богино байх боломжтой байхаар зохицуулдаг. Тухайлбал Герман улсын иргэний гэр бүлийн хүнд эхлээд 3 жилийн хугацаатай оршин суух эрх, үүний дараагаар суурьших эрхийг олгодог ба суурьших эрх нь 5 жилийн хугацаатай байна. Харин Шинэ Зеландын зохицуулалтыг харахад гэр бүлийн статусаар виз олгох хугацаа нь хосуудын хамтран амьдарсан хугацаанаас шалтгаална. Хэрэв өргөдөл гаргаж байгаа үед хосууд 12 сараас бага хугацаагаар амьдарсан бол эхний удаа гэр бүлийн статусаар олгох визийн хугацаа 12 сараас илүүгүй байна. Дараа дараагийн удаагийн гэр бүлийн статусаар олгогдох виз нь хэрэв тодорхой шалгуурыг хангаж байгаа тохиолдолд хамгийн ихдээ 24 сарын хугацаатай олгогддог байна.

Тус улсын иргэн, оршин суух визтэй этгээд гэр бүлийн статусаар өөрийн эцэг эх болон хүүхдээ тус улсад авч ирэх боломжтой байдаг бөгөөд тус тусынх нь тухайд оршин суух зөвшөөрөл авах асуудал нь нарийвчлан зохицуулагдсан. Хамгийн гол асуудал нь гэр бүлийн гишүүд гэдгээ батлах мөн тус улсын иргэн болон байнга оршин суудаг гэдгээ нотлох үүрэгтэй байдаг.

Бие даан оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсэх тухай энд дурдахад илүүдэхгүй гэж үзлээ. Гэр бүлийн статусаар ирсэн гадаадын иргэн хууль тогтоомжид заасан хугацаа өнгөрсөн, тодорхой нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд өөрийн эрхийн хүрээнд бие даан оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг байна. Тухайлбал Германд гэр бүл нэгтгэх зорилгоор зөвшөөрөл авсан иргэн тухайн улсад хууль ёсоор 5 жил амьдарсан, хэрэв гэр бүлийн хүн нь нас барсан эсхүл гурав болон түүнээс дээш жил амьдарсны дараагаар гэрлэлтээ цуцлуулж байгаа тохиолдолд батлан даалт шаардлагагүйгээр оршин суух эрх хүсэх боломжтой. Тухайлбал Шинэ Зеландад энэ асуудлыг дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

- батлан даагч нас барсан боловч нас барах үед нь тэд тогтвортой харилцаатай байсан;
- өргөдөл гаргагч, батлан даагчтай хүүхдээ асран хамгаалах талаар шүүхийн шийдвэр гарсан;
- өргөдөл гаргагч хүүхдээ асран хамгаалах талаар шүүхийн шийдвэр гарсан

бөгөөд батлан даагч хүүхдийн тэтгэмж төлөх үүрэг хүлээсэн;

- өргөдөл гаргагч болон өргөдөл гаргагчийн хүүхэд батлан даагчийн зүгээс гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн зэрэг шалтгааныг дурдаж болох байна.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад гэр бүлийн статусаар ирэх гадаадын иргэд дараах болзлыг хангасан байх ерөнхий шаардлага тавигддаг. Үүнд:

- 18 ба түүнээс дээш настай байх;
- өргөдөл гаргахаас өмнө хамт амьдарч байсан байх;
- ойрын төрлийн хамаатан садан биш байх;
- зөвхөн нийгмийн халамжид тулгуурлан амьжиргаагаа хангахуйц санхүүгийн чадавхтай байж болохгүй;
- хуурамчаар, хүчээр, зөвхөн оршин суух эрх авахын тулд гэр бүл болоогүй байх;
- оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэн дээр ирж буй гэр бүлийн хүний тухайд оршин суух хугацаа нь тухайн батлан дааж буй гадаадын иргэний байх хугацаанаас хэтрэх ёсгүй зэрэг шаардлагууд багтдаг.

Гэр бүлийн гишүүд хамтын амьдралаа үргэлжлүүлэхгүй болсон хэдий ч оршин суух зөвшөөрөл олгохыг зөвшөөрдөг зохицуулалттай орон байдаг.

Гэр бүл нэгтгэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл. Гэр бүл нэгтгэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх бүхий этгээд болон түүний гэр бүлийн гишүүдэд зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь гол төлөв хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаагүй эсхүл бүрэн хангаж байгаагаа нотолж чадахгүй байх тохиолдолд гардаг. Сүүлийн үед дэлхий нийтийн анхаарлын төвд байгаа асуудлын нэг болох гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүний наймаатай тэмцэх үйл ажиллагааг өндөр түвшинд зохион байгуулах, хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх тал дээр гадаад орнууд анхаарч байгаа нь ажиглагдлаа. Судалгааны ажлын хүрээнд судалсан орнуудаас Шинэ Зеланд улсын оршин суух зөвшөөрөл олгохтой холбоотой эрх зүйн зохицуулалтад энэ асуудлыг оруулсан байна. Тухайлбал тухайн улсын иргэн болон оршин суух визтэй гадаадын иргэн дараах үйлдлийг хийсэн тохиолдолд гэр бүлийн хүнд нь гэр бүлийн статусаар виз олгохоос татгалзсан хариу өгдөг. Үүнд:[92] өргөдөл гаргахаас өмнө 7 жил хүртэлх хугацаанд урьж буй гэр бүлийн хүн нь гэр бүлийн болон бэлгийн хүчирхийлэл үйлдсэн бол; Шинэ Зеланд Улсад гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн хохирогчид олгодог визээр тус улсад ирсэн гадаадын иргэний гэр бүлийн хүн өргөдөл гаргахаас өмнө 7 жил хүртэлх хугацаанд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдсэн бол зэрэг нөхцөл заасан зохицуулалттай байна. Мөн бусад орны зохицуулалтад ороогүй нэг шинэлэг зохицуулалт бол "*Өргөдөл гаргахаас таван жилийн өмнө гэр бүлийн статусаар гэр бүлийн хүнээ дааж оршин суух виз түүнд авч өгсөн эсхүл гэр бүлийн хүнээр даалган оршин суух виз өөртөө авсан хүн дахин гэр бүлийн статусаар өөр хүн батлан дааж оршин суух виз хүсэх эрхгүй, нэгээс илүү хүнийг гэр бүлийн хүн гэж батлан дааж эсхүл нэгээс олон хүнээр батлан даалгаж оршин суух виз хүсэж болохгүй*" гэсэн онцлог зохицуулалт юм.

Эцэст нь дүгнэхэд гадаадын иргэн тухайн улсад тодорхой хугацааны турш хууль ёсоор тогтмол амьдарч байсан, хууль тогтоомжийн хүрээнд хүлээлгэсэн үүргийг биелүүлсэн /татвар, даатгал зэрэг/ эсхүл тухайн улсад оршин суух үндэслэл болохуйц гавьяа байгуулсан, эрүүл мэнд, зан байдлын хувьд шаардлага хангахуйц болон аж амьдралаа авч явах эдийн засгийн /цалин, орон байр зэрэг/

[92] Residence Guide, New Zealand Immigration, p. 13, 2015.

баталгаа бүрэн хангагдсан тохиолдолд байнга оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрхтэй болдог байна. Зөвшөөрөл олгоход хувь хүний мэргэжил, ур чадвар, мэргэшсэн байдал, онцгой авьяас зэргийг голлон анхаарах ба энэ нь зөвшөөрөл олгож буй улсын нийгэм, эдийн засагт үр нөлөө бүхий байх шаардлагатай. Байнга оршин суух зөвшөөрлийг хөрөнгө оруулагч болон гэр бүлийн гишүүн гэсэн хоёр үндсэн ангилалд багтаж буй гадаадын иргэдэд олгодог бөгөөд эдгээр үндсэн ангиллууд дотроо олон дэд ангилал, төрөлд хуваагддаг. Тухайлбал хөрөнгө оруулагч гэх ойлголтод бизнес эрхлэгч, шинэ технологи нэвтрүүлэгч, тодорхой салбарт мөнгөн хөрөнгө оруулагч, инновацийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэгч зэрэг олон үйл ажиллагааг хамруулж байгаа бол гэр бүлийн гишүүнд эхнэр/нөхөр, төрсөн хүүхэд, эцэг, эхээс гадна хамтран амьдрагч, хамаатан саднын ганц бие өндөр настан, өнчин хүүхэд хүртэл хоорондын харилцаа холбоогоо нотолж чадсан, санхүүгийн хувьд хамааралтай, тэжээн тэтгүүлэх эрх бүхий этгээдүүдийг оруулдаг туршлага судалгааны ажлаас харагдаж байна. Ийнхүү өөрийн онцлогт тохирсон ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл авах эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд тавигдаж буй шаардлагуудыг бүрэн хангасан тохиолдолд тухайн улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг.

Ерөнхийдөө оршин суух зөвшөөрлийг улс орны эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд тулгуурлан боловсруулсан баримт бичгийн хүрээнд тодорхойлсон чиглэл, салбар, нутаг дэвсгэр, мэргэжил зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр олгодог туршлага улс бүрт байгааг анхаарах нь зүйтэй.

1.4. Санал, зөвлөмж

“Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт – харьцуулсан судалгаа” судалгааны ажлын хүрээнд цагаачлан оршин суух зөвшөөрөл олгох болон тухайн орны иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэнд гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлага, оршин суух зөвшөөрөл олгох хугацаа, эдлэх эрх, үүрэг хориглох зүйл сэдвийн хүрээнд гадаад орнуудын туршлагаас судалсны үндсэн дээр дараах санал, зөвлөмжийг боловсруулав. Үүнд:

1. Монгол Улсын эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлсэн, дотоодын ажиллах хүчний хөдөлмөр эрхлэлт, хөрөнгө оруулах нөхцөл бололцоог хангах асуудлыг анхааралдаа авсны үндсэн дээр бодлогын баримт бичиг, хөтөлбөр боловсруулах, үүнтэй уялдуулсан оршин суух, цагаачлах зөвшөөрөл олгодог тогтолцоог бий болгох, эрх бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах;

2. Зөвхөн Монгол Улсад нэн шаардлагатай хөрөнгө оруулалт хийж буй гадаадын хөрөнгө оруулагч, ховор, чухал мэргэжлээр ажиллах чадварлаг гадаад ажилтанд гүйцэтгэж буй үйл ажиллагааны хугацаа болон үйл ажиллагаа нь үр дүнгээ үзүүлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар зөвшөөрөл олгох;

3. Байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох 2 шатлалт процессын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах;

4. Байнга оршин суух зөвшөөрлийг зөвхөн хөрөнгө оруулах эсхүл гэр бүл нэгтгэх зорилгоор олгож буй зөвшөөрлийн ангилалд багтсан гадаадын иргэнд олгодог байх;

5. Гадаадын хөрөнгө оруулагч гэсэн ерөнхий ангиллыг гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавих шаардлага, эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хэмжээгээр дотор нь хэд хэдэн ангилалтай болгох;

6. Монгол Улсын иргэн болон тус улсад байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй

гадаадын иргэний гэр бүлийн гишүүнд олгох зөвшөөрлийн хугацааг батлан даагчийн гаргасан хүсэлтэд үндэслэн олгодог байх, гэхдээ эхний удаад “туршилтын хугацаа”-гаар буюу богино хугацаагаар олгодог байх;

7. Хөрөнгө оруулах болон гэр бүл нэгтгэх зорилгоор байнга оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэн зорилгоосоо өөр үйл ажиллагаа эрхэлсэн, гэр бүлийн харилцаанд хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй нь нотлогдсон эсхүл батлан даалт гаргасан этгээд энэ тухай хүсэлт гаргасан тохиолдолд зөвшөөрлийг цуцлах зохицуулалтыг боловсронгуй болгох;

8. Өмнө нь гэмт хэрэгт тооцогдох түвшинд хүрээгүй хэдий ч гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан гадаадын иргэнд гэр бүл нэгтгэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл олгохоос аль болох татгалзах зэрэг санал багтаж байна.

ЗУРГАА. ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАГЧИД ИЛҮҮ ТААТАЙ НӨХЦӨЛӨӨР ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛ, ҮНЭМЛЭХ ОЛГОХ АСУУДАЛ

1.1. Гадаад орнуудын зохицуулалт

Гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татах замаар улс орны эдийн засгийн байдлыг дээшлүүлэх зорилгыг улс болгон өмнөө тавин ажилладаг. Харин энэхүү зорилгодоо хүрэх бодлого, эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн байдал болон тэдгээрийн тогтвортой байдал нь харилцан адилгүй байдаг тул хүрч буй, хүрсэн үр дүн мөн адил өөр өөр байна. Тухайлбал Сингапур нь 5,4 сая хүн амтай хот улс бөгөөд бизнесийн таатай орчин бүрдүүлснээрээ 2015 оны 6 дугаар сарын байдлаар дэлхийд 1 дүгээр байр[93] эзэлжээ. Монгол Улсын хувьд энэхүү жагсаалтын 56[94] дугаар байранд эрэмбэлэгдсэн байна. Хонконг нь БНХАУ-ын засаг захиргааны тусгай бүс бөгөөд нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой байдгаараа онцлог бөгөөд 2014 онд нийт 290 сая зорчигч хилээр орж, гарсан нь тухайн хот жуулчид, бизнес эрхлэгчдийн хувьд ээлтэй, тааламжтай газар болохыг харуулна.

Дээрх жишээнүүдээс харахад тухайн улс, хот бүр хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл бүрдүүлж, тэдний бизнесийн үйл ажиллагааг дэмжиж ажиллах тусгай нэгдсэн бодлого, хөтөлбөр боловсруулан түүний дагуу ажиллах ба гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг оруулж буй хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээр нь хэд хэд ангилан, түүнд тохирсон виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгодог байна.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх, энэ төрлийн хөрөнгө оруулалт шаардагдаж буй салбар, чиглэл, бүс нутагт ямар төрлийн ажил үйлчилгээ эрхлэх боломжоор хангагдах тухай болон хөдөлмөрийн зах зээл, хүн амын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан дунд/урт хугацааны баримт бичиг, хөтөлбөрт үндэслэн тухайн оронд байх гадаадын хөрөнгө оруулагч, тэдэнд тавигдах шаардлага болон хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо зэргийг тогтоодог бөгөөд үүний хүрээнд эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрлийг олгодог байна. Тухайлбал Сингапурын засгийн газраас хэрэгжүүлж буй “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”, БНХАУ-ын “Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суухтай холбоотой эдлэх таатай нөхцөлийн арга хэмжээ”-ний тухай мэдэгдэл зэргийн энд дурдаж болох юм.

Эдгээр хөтөлбөрийн хүрээнд олгогдож буй зөвшөөрөл нь зөвшөөрөл, виз, тасалбар гэх зэрэг олон янзаар нэрлэгдэх боловч үндсэндээ хөрөнгө оруулагчийг хөдөлмөрлөх, үйл ажиллагаагаа эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, нийгмийн асуудал

[93] Бизнесийн таатай орчин бүхий улсыг эрэмбэлсэн Дэлхийн банкны жагсаалтыг http://www.doingbusiness.org/rankings линкээс үзнэ үү.

[94] http://www.doingbusiness.org/rankings линкээс үзнэ үү.

болох гэр бүлээрээ оршин суух, элдэв төрлийн төрийн үйлчилгээг хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар оршин суух болон дасан зохицох боломжоор хангадаг бөгөөд тэдэнд олгож буй оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа нь хөрөнгө оруулж буй хугацаанд тохируулан олгогдсон байдаг.

Энэ төрлийн зөвшөөрлийг дан ганц гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дүгнэлтэд үндэслэн олгох нь ховор байдаг ба харин бусад байгууллагатай хамтран эсхүл тэдний гаргасан тодорхойлолт, дүгнэлтэд үндэслэн шийдвэр гаргадаг жишиг тогтсон байна. Тухайлбал Сингапурт бизнес эрхлэх, ажил гүйцэтгэх зэрэг шалтгаанаар байнга оршин суух зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргагчийн материалыг Сингапурын Эдийн засгийн Хөгжлийн Хороо, Ажиллах хүчний яам хоёрын нэгдэлтэй хамтран нягталдаг[95] ба хөрөнгө оруулагчийн хувьд дээрхээс гадна Нягтлан бодох бүртгэл ба Корпорацийн Зохицуулах Газар[9697], мөн гадаадад суугаа элчин сайдын яам, консулын газар, нотариат, мэргэшсэн нягтлан бодогчийн фирм, аудитын дүгнэлт тайланг үндэслэн процесс үйл ажиллагаа хийдэг бол Австралид Гадаадын харьяат, хилийн хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч бие даасан яам байх ба энэ яам нь гадаадын иргэдтэй холбоотой бүх асуудлыг хариуцан ажилладаг буюу виз оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, зэрэг, төрлийг шинэчлэх, эрхэлсэн асуудлын хүрээнд “Гадаадын харьяатын хөтөлбөр”, “Хүмүүнлэгийн хөтөлбөр” зэрэг бодлого, хөтөлбөр боловсруулж ажиллах чиг үүрэгтэй байдаг. Шинэ Зеланд Улсад гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл, цагаачлах эрх олгох асуудлыг тус улсын Бизнес, Инноваци, Хөдөлмөрийн яамны харьяа Цагаачлалын алба хариуцдаг. Дээрх жишээнээс харахад тухайн улс гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудлаа бодлогын хүрээнд аль нэг салбартай холбож, илүү уялдуулж байгаа нь харагдаж байна. Товч дүгнэхэд гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн байгууллагын үйл ажиллагаа гол төлөв 1/ татвар, гаалийн 2/ хилийн, 3/ хөдөлмөр, хөрөнгө оруулалт, инновацийн асуудал эрхэлсэн төрийн бусад байгууллагатай хамтран эсхүл түүний харьяанд ажилладаг байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавигдах шаардлагыг авч үзвэл:

БНХАУ. Тус улсын эрх зүйн зохицуулалтаас харахад гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг хөрөнгө оруулж буй салбар, хөрөнгийн хэмжээ зэргээс хамааран хэд хэд ангилдаг бөгөөд эдгээр ангилалд багтах хөрөнгө оруулагчид оршин суух зөвшөөрөл хүсэхэд шаардагдах үндсэн баримт бичгээс гадна нэмэлт баримт бичиг бүрдүүлэх шаардлага тавигддаг. Тус улсын гадаадын хөрөнгө оруулагчид байнга оршин суух эрх олгох үндэслэл, шаардлага:

- гадаадын хөрөнгө оруулалтын салбарын удирдамж каталогт тусгагдсан төрөөс дэмжиж буй салбарт 500,000 ам.доллараас их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн;

- тус улсын баруун бүс нутагт эсвэл төрөөс ядуурлыг бууруулах томоохон арга хэмжээ авч буй нутагт 500,000 ам.доллараас их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн;

- тус улсын төвийн бүсэд 1 сая ам.доллараас их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн;

- БНХАУ-д 2 сая ам.доллараас их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн зэргээр оруулж буй хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээр нь ангилдаг байна.

Хятадын гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг ангилж байгаа хэлбэр, хэрэгжүүлж

[95] Цахим хуудас: https://www.contactsingapore.sg/en/about Сүүлд үзсэн: 2015.11.20.

[96] Accounting & Corporate Regulatory Authority.

[97] https://www.acra.gov.sg/home/ линкээс үзнэ үү.

буй үйл ажиллагаанаас харахад тус улс гадаадын иргэний хөрөнгө оруулах салбар, бүс нутаг болон хөрөнгө оруулалтын хэмжээг төрийн бодлогоороо зохицуулдаг нь харагдаж байгаа ба энэ нь бусад орны хувьд ч мөн адил байна.

Оршин суух зөвшөөрөл хүсэхэд дээр дурдсан хөрөнгө оруулагчийн аль ангилалд тавигдаж буй шаардлагыг хангаж байгааг нотолсон баримт бичгээс гадна дараах материалыг ерөнхий шаардлагын хүрээнд бүрдүүлдэг байна. Үүнд:

- БНХАУ-д байнга оршин суух өргөдлийн маягт бөглөх;
- хөх суурьтай, 2 инчийн хэмжээтэй сүүлийн үеийн өнгөт зураг;
- хүчин төгөлдөр гадаад паспорт эсвэл паспортыг орлож чадахуйц баримт бичиг;
- Хятадын ЗГ-аас томилогдсон, эсвэл БНХАУ-ын ЭСЯ, консулын газраар зөвшөөрөгдсөн гадаадын эрүүл мэндийн байгууллагаас олгосон эрүүл мэндийн гэрчилгээ;
- гадаад улсад гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй талаарх албан бичиг;
- гадаад улсад санхүүжигдсэн байгууллагын гэрчилгээ, бүртгэлийн гэрчилгээ, жил тутмын шалгалтаар орсон нотолгоо, хувь хүний татвар төлөлт, хөрөнгийн үнэлгээний нотолгоо.
- төрөөс дэмжиж буй салбарт гадаадаас санхүүжилт хийсэн тохиолдолд тухайн төслийг дэмжиж баталсан албан бичгийг хавсаргана.

Гадаадын иргэн дээрх шаардлагыг хангасан, холбогдох баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлсэн тохиолдолд тус улсад байнга оршин суух зөвшөөрөл хүснэ. Байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох, хүчингүй болгох зэрэг асуудалтай холбоотой зохицуулалтыг судалгааны өмнөх хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн.

Сингапур. Тус улс гадаадын хөрөнгө оруулалтыг бүхий л талаар дэмжих бодлого барьж ажилладаг. Сингапурын ЗГ-аас “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлдэг. Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг бүхий л салбарт дэмжих, гадаадын хөрөнгө оруулагчид таатай нөхцөл бүрдүүлэх талаар цогц арга хэмжээ авдаг байна. Гэсэн хэдий ч үндэсний эрх ашгийг хамгаалах үүднээс зарим салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээг хязгаарладаг. Тухайлбал:

- банкны үйл ажиллагаа эрхлэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоодог. Үүнд: банкны салбараа байгуулахаас өмнө 2 жилийн хугацаанд төлөөлөгчийн газраа нээх, актив хөрөнгийн доод хэмжээний хөрөнгөтэй байх зэрэг;
- иргэний нисэхийн чиглэлээр Хятад-Хонконгийн чиглэлд үйл ажиллагаа эрхлэхээр бол Хятадын Засгийн газар, Хонконгийн засгийн газраас зөвшөөрөл авах;
- телевизийн үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн 49-ээс бага хувь нь гадаадын компани байх;
- радиод үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн 49-ээс бага хувь нь гадаадын хөрөнгө оруулагч байх зэрэг хязгаарлалт тогтоодог.

Үүнээс гадна Сингапурт аж үйлдвэрийн салбарт хөрөнгө оруулалт хийхийг зөвшөөрдөггүй бол харин харилцаа холбоо, дахин дамжуулалт, дотоодын хэвлэл мэдээлэл, санхүү, хууль болон бусад мэргэжлийн үйлчилгээний салбарт өөрийн компани монополь байхыг зөвшөөрдөг. Дээр дурдсанаас бусад салбарт нээлттэй хөрөнгө оруулах боломж олгогдсон байдаг.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Гадаадын иргэн Сингапурт 2 төрлөөр хөрөнгө оруулах боломжтой байдаг. Үүнд:

- 2,5 саяаас дээш сингапур долларын хөрөнгө оруулалтыг шинээр үүсгэх компанид эсвэл бизнес үйл ажиллагааг өргөжүүлэх зорилгоор хөрөнгө оруулах;

- 2,5 саяаас дээш сингапур долларыг Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн дагуу Сингапурын компанид оруулах гэсэн 2 төрөл багтдаг.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчийг дараах шалгуур үзүүлэлтээр үнэлдэг байна. Үүнд:

1. Хамгийн багадаа 3 жил бизнес эрхэлсэн байх ба сүүлийн 3 жилийн аудитын байгууллагаар баталгаажсан санхүүгийн тодорхойлолт ирүүлэх;

2. Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн баримт бичгийн Хавсралт А-д заасан салбаруудын үйл ажиллагаанаас 1 эсвэл хэд хэдэн төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байх;

3. компанийн орлогын жилийн эргэлт 50 сая сингапур доллар байх, мөн 3 жилийн дунджаас харахад жилд 50 сая сингапур долларын дүнгийн үзүүлэлттэй байх;

4. компани ХХК бол түүний 30 хувийг дор хаяж эзэмшдэг байх. Тухайн компанид хүлээх үүрэг, хариуцлагын хэмжээ, компанийн өсөлт, ашгийн байдлыг харуулах;

5. хөрөнгө оруулалт хийснээс хойш хэрэгжүүлэх 5 жилийн бизнес төлөвлөгөөг ажил олголт, санхүүгийн төлөвлөгөөний гаргасан байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтийн үндсэн дээр оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудлыг шийдвэрлэдэг.

Хөрөнгө оруулагч гадаадын иргэний хувьд Сингапурын ЗГ-аас хэрэгжүүлж буй “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”-ийн хүрээнд Сингапурын Хөгжлийн Зөвлөлд хандаж байнга оршин суух тасалбар мэдүүлж болно. Хөрөнгө оруулагч гадаадын иргэн нь Дэлхийн хөрөнгө оруулалт хөтөлбөрийн өргөдөл хүлээн авах үйл ажиллагааны дагуу бүрдүүлэх шаардлагатай бүх баримт бичгүүдийг Contact Singapore[98] –т заавал хүргэх үүрэгтэй байдаг ба Сингапурт орох зөвшөөрөл авахад 100 сингапур доллар, дахин орох зөвшөөрөл авахад 10 сингапур доллар, визийн хураамж 30 сингапур доллар төлнө.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид байнга оршин суух тасалбар олгодог бол тус улсад шаардлагатай ховор мэргэжил, ур чадвар бүхий гадаадын иргэн болон тус улсад бизнесээ эхлүүлэх хүсэлтэй гадаадын иргэнд “ажлын тасалбар” буюу удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөл олгодог байна. Ажлын тасалбарыг дийлэнхдээ өндөр технологи, инновацийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэх, компани байгуулах гадаадын иргэнд олгодог. Ажлын тасалбар нь манай улсын хувьд жишээ авч болохуйц онцлог зохицуулалттай байдаг тул энэ төрлийн оршин суух зөвшөөрлийн талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

Ажлын тасалбар: Ажлын тасалбар нь бусад бүх төрлийн тасалбартай харьцуулбал харьцангуй өндөр зэрэглэл бүхий тасалбар юм. Энэ тасалбарыг эзэмшигч нь тус улсын аль нэг байгууллага/компанид урилгаар ажиллах бөгөөд хөдөлмөрийн гэрээнд заасан цалингийн хэмжээ нь түүний тасалбарын зэрэглэлийг тогтооход чухал нөлөө үзүүлдэг. Иймд энэхүү тасалбарыг эзэмшихийг хүссэн гадаадын иргэн дараах хоёр болзлын аль нэгийг хангасан тохиолдолд ажлын тасалбар авах хүсэлтээ мэдүүлнэ. Үүнд, 1/ Сингапурын компани ховор ур чадвар бүхий гадаадын мэргэжилтнийг ажиллуулахыг хүссэн тохиолдол, 2/ гадаадын

[98] Contact Singapore гэдэг нь Сингапурын Эдийн засгийн Хөгжлийн Хороо, Ажиллах хүчний яам хоёрын нэгдэл.

иргэн өөрийн бизнесээ Сингапурт эрхлэхийн тулд оршин суух зөвшөөрөл хүссэн тохиолдлууд багтаж байна.

Тус улс нь гадаадын иргэдийг оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх таатай нөхцөлөөр хангах бодлогын хүрээнд зөвхөн хамгийн үнэ цэнэтэй мэргэжилтнийг Сингапурт татах сонирхолтой байдаг бөгөөд үүний тулд ЗГ-ын зүгээс аль болох таатай боломжуудыг тэдэнд олгохыг хичээдэг. Энэ зорилгын хүрээнд ажлын тасалбарыг зэрэглэлийн хувьд 3 төрөлд ангилж, ангилалд тохирсон шалгуур үзүүлэлт тогтоосон байна. Ажлын тасалбарын зэрэглэлээ дээшлүүлэхийн тулд тухайн гадаад мэргэжилтэнд тавигдах шаардлага нь мөн нэмэгддэг. Ажлын тасалбарын төрөл, ангилал, тавигдах шаардлагын талаар Хавсралт №2 дахь Сингапур Улсын туршлага хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Ажлын тасалбар нь батлан даалтад үндэслэж олгогддог тасалбар болохын хувьд ажил олгогч болон хөдөлмөр эрхлэх хүсэлтэй гадаадын иргэн дараах ерөнхий шаардлагыг хангасан тухайгаа баталсан тохиолдолд хүсэлт гаргаж болно. Үүнд:

- ажилтан нь Сингапурын компаниас урилгатай байх;
- батлан даагч компани нь Сингапурт бүртгэлтэй, үйл ажиллагаа нь жигдэрсэн, нэмэлт ажиллах хүч авахад зарцуулах хөрөнгөтэй байх;
- тухайн ажлын байр нь Сингапурт хамгийн багадаа 14 өдөр нийтэд зарлагдсан, энэ туршид Сингапурын иргэншилтэй бөгөөд ажлын байранд тохирохуйц хүн ирээгүй байх;
- мэдүүлэгчийн ирээдүйд авах цалин нь ажлын тасалбарын цалингийн шаардлагад нийцсэн;
- мэдүүлэгч тухайн салбартаа 3-5 жилийн мэргэжлийн туршлагатайгаа нотлох;
- мэдүүлэгч хүчинтэй гадаад паспорттай байх зэрэг шаардлага тавигддаг.

Дээрх шаардлагыг хангасан нөхцөлд зөвшөөрөл заавал олгоно гэх үндэслэлгүй бөгөөд үүнээс гадна Ажиллах хүчний яамнаас цалингийн нийт хэмжээ, нас, мэргэжлийн ур чадвар, иргэний харьяалал, эзэмшсэн ховор ур чадвар зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр гаргасан тодорхойлолт үүнд чухал нөлөө үзүүлдэг байна. Мөн дан ганц боловсролын байдлаараа шаардлага хангаж ажлын тасалбар авна гэсэн ойлголт байхгүй ба тухайн мэдүүлэгчийн мэргэжлийн зэрэг дэв хамгийн чухал байр суурь эзэлдэг.

Хонконг. Дэлхийн 170 орчим орны иргэд 7-180 хоногийн хугацаагаар Хонконгд визгүй зорчих боломжтой байдгаас гадна ажиллах, хөрөнгө оруулах боломж гадаадын мэргэжилтэн, хөрөнгө оруулагчдад нээлттэй байдаг. Амьдрах, ажиллах, сурах зорилгоор удаан хугацаагаар оршин суухаар ирж байгаа гадаадын иргэн ирэхээсээ өмнө виз авах, орох зөвшөөрөл авах ёстой. Ерөнхийд нь дүгнэвэл Хонконг нь гадаадын иргэдэд маш нээлттэй бодлого барьдаг ба тэднийг аялах, ажил эрхлэх, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах бүх боломжоор сайн хангасан байдаг.

Хөрөнгө оруулалтын виз. Энэ визийг Хонконгд бизнес эрхлэх хүсэлтэй гадаадын иргэнд 2 жилийн хугацаагаар олгох ба 3 жилээр сунгуулж болно. 2 жилийн нарийвчилсан бизнес төлөвлөгөө, эхний 6 сарын үйл ажиллагаанд зарцуулахад хангалттай хүрэлцэхүйц хөрөнгө зэрэг нь энэхүү визийг олгох суурь үндэслэл болно. Үл хөдлөхөөс бусад төрлийн бизнест 10 сая хонконг доллар оруулсан бол хотод оршин суух эрх авдаг байна.

Хонконгд хөрөнгө оруулах замаар виз мэдүүлж буй гадаадын иргэнийг дараах

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ҮҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

шаардлагын хүрээнд хүлээн авдаг. Үүнд:

- гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй, аюулгүй байдлын хувьд асуудалгүй;
- ямар нэгэн салбарын мэргэжлийн дипломтой, ур чадвар мэргэшлийн хувьд сайн гэдгээ нотлох баримтаар харуулах боломжтой;
- бизнес төлөвлөгөө, эргэлтийн хөрөнгө, санхүүгийн эх үүсвэр, хөрөнгө оруулах хэмжээ, Хонконгд бий болгох ажлын байрны тоо, нэвтрүүлэх шинэ технологи, ур чадвар зэрэгтээ тулгуурлан Хонконгийн эдийн засагт нэмэр болох чадамжтай гэдгээ баримтаар нотлох шаардлагатай байдаг.

Шинээр бизнес эхлүүлэх гэж буй гадаадын иргэн Цагаачлалын газарт хандаж мэдүүлэг гаргаж болно. Энэ чиглэлийн цагаачдад зориулан ЗГ-аас 1. Инвест Хонконг хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжих Гарааны компани хөтөлбөр, 2. Хонконгийн Шинжлэх ухаан, технологийн паркийн Инку-Апп, Инку-Био, Инку-Тех хөтөлбөрүүд, 3. Цахим боомт Инкубатор хөтөлбөр, 4. Инноваци, Технологийн Зөвлөлийн Жижиг бизнесийн судалгаа, үйл ажиллагааг дэмжих хөтөлбөр, 5. Хонконгийн Загварын төвийн Загварын инкубатор хөтөлбөр зэргийг боловсруулж, хэрэгжүүлдэг байна. Эдгээр хөтөлбөрт зарим орны иргэд хамрагдах боломжгүй байдаг ба үүнд БНХАУ, Афганстан, Камбож, Куба, Хойд Солонгос, Непал, Вьетнам улсын иргэд ордог байна.

Хонконгийн зохицуулалтаас харахад гадаадын хөрөнгө оруулагч ерөнхийдөө өөрийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулах, эсхүл мэдлэг, ур чадвар, шинэ санаачилгаараа хөрөнгө оруулах 2 төрлөөр хөрөнгө оруулах боломжтой гэж дүгнэж болно. Хөрөнгө оруулагчид тавигдах шаардлага нь байнга оршин суух зөвшөөрөл хүсэхэд тавигдах шаардлага, бүрдүүлэх баримт бичигтэй адил байх ба нэмэлтээр тус хотын эрх ашигт нийцсэн, ЗГ-ын зүгээс боловсруулсан хөтөлбөрүүдийн хүрээнд дэмжигдсэн салбар, чиглэлээр, тогтоосон хэмжээний хөрөнгийг бодитоор оруулж буй хөрөнгө оруулагч болохоо нотлох хэрэгтэй байдаг байна.

Шинэ Зеланд. Тус улсад хөрөнгө оруулах болон бизнес үйл ажиллагаа явуулах гадаадын иргэдэд зориулсан бизнесийн визийн төрөл нь тус улсын эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, бизнесийн сайн туршлагыг нэвтрүүлэх, бизнесийн өндөр туршлага бүхий гадаадын иргэд тус улсад бизнес бий болгох, худалдан авахад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой.[99]

Бизнесийн виз 3 төрөл байдаг. Үүнд: хөрөнгө оруулалт, бизнес эрхлэлт, Шинэ Зеланд Улс уруу шилжиж буй бизнесийн байгууллагын ажилчдад зориулсан виз гэсэн 3 төрөл хамаарна.

Хөрөнгө оруулалтын виз. Энэ төрлийн виз хүсэж буй хөрөнгө оруулагчид зориулсан гурван төрлийн виз байдаг. Үүнд, хөрөнгө оруулагч нэмэх; хөрөнгө оруулагч; тэтгэвэрт гарсан хөрөнгө оруулагчид зориулсан түр хугацааны виз хамаарна. Эхний хоёр төрлийн хөрөнгө оруулагчид зориулсан виз нь тус улсад цаашид оршин суух виз авах боломжийг олгодог. Харин тэтгэвэрт гарсан хөрөнгө оруулагчийн түр хугацааны виз нь хөрөнгө оруулагчид тус улсад зорчих, аялах боломжийг 2 жил хүртэлх хугацаанд олгодог. Тавигдах шаардлагын тухайд эрүүл мэнд болон зан байдлын шалгуур бүхий л төрлийн хөрөнгө оруулалтын виз горилогчид хамаатай. Түүнчлэн хөрөнгө оруулагч гадаадын иргэнтэй хамт оршин суух виз мэдүүлж буй гэр бүлийн гишүүд нь мөн зан байдлын болон эрүүл мэндийн шаардлагыг хангах үүрэгтэй байдаг. Ингээд дээр дурдсан хөрөнгө оруулагчийн визийн төрлүүдийн талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

[99] Шинэ Зеланд Улсын Цагаачлалын албаны цахим хуудас. http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/invest/investment/default.htm

*Хөрөнгө оруулагч нэмэх(Investor plus-Investor 1 Category).*Хөрөнгө оруулагч нэмэх төрлийн визийг хүсэх боломжтой иргэн шууд оршин суух виз хүсэх боломжтой байдаг. Энэ төрлийн виз хүсэгч хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтын нийт хэмжээ нь хамгийн багадаа 10 сая Шинэ Зеланд доллартой тэнцэх хэмжээний хөрөнгө байх ёстой. Түүнчлэн дараах нөхцөлийг хангасан байх хэрэгтэй. Үүнд:

- хөрөнгө оруулалтын хөрөнгө нь тухайн гадаадын иргэн, түүний гэр бүл үр хүүхдийн өмч хөрөнгө болохыг нотлох;
- ямар нэгэн зээлийн барьцааны мөнгө, зээлдсэн хөрөнгө болон бусад этгээдийн нэхэмжлэл шаардлагаас ангид хөрөнгө болохыг нотлох;
- хууль ёсны дагуу олсон, өмчилсөн болохыг нотлох;
- банкаар шилжүүлэх боломжтой эсхүл банкны тогтолцоог ашигладаг мөнгө гуйвуулдаг санхүүгийн байгууллагаар дамжуулан шилжүүлэх боломжтой байх зэрэг хамаарна.

Хөрөнгө оруулагчийн мөнгөн гуйвуулгад бас шаардлага тавьж байгаа нь онцлог юм. Тухайлбал хөрөнгө оруулагч банкны тогтолцоог ашиглан мөнгө гуйвуулдаг санхүүгийн байгууллагаар дамжуулан хөрөнгөө шилжүүлэхэд дараах зүйлүүдийг нотлох үүрэгтэй. Үүнд:

- хөрөнгө оруулагч хөрөнгөө өөрийн эзэмшдэг банкны данснаас шууд банкаар дамжуулан шилжүүлснээ нотлох;
- энэхүү шилжүүлэг нь Шинэ Зеланд Улсын холбогдох хууль журмын дагуу шилжүүлэгдсэн байх;
- шилжүүлэг хийж буй мөнгөний бүхий л шилжүүлгийг хянах боломжтой байх;
- бэлэн мөнгөөр гуйвуулга хийгээгүй байх;
- тухайн шилжүүлэг хийж буй мөнгө гуйвуулдаг байгууллага нь ямар нэгэн улсад хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан талаар бүртгэгдээгүй байх зэрэг тусгай шаардлага хамаарна.

Хөрөнгө оруулагч нь “Хөрөнгө оруулагч нэмэх” төрлийн оршин суух виз хүсэхдээ түүний мэдүүлж буй хөрөнгө нь түүний визийн мэдүүлэг өгөх үедээ мэдүүлсэн хөрөнгө болохыг нотлох ёстой бөгөөд тус хөрөнгийг визийн мэдүүлэг шийдвэрлэх хугацаанд захиран зарцуулах эрхгүй байдаг. Энэхүү хөрөнгийг хөрөнгө оруулагч нь Шинэ Зеланд Улсад байр, машин, онгоц зэрэг хувийн хэрэгцээнд ашиглах ёсгүй.

*Оршин суух виз олгосны дараа үүсэх эрх, үүрэг.*Хөрөнгө оруулагчийн оршин суух визтэй гадаадын иргэн нь 12 сарын хугацаанд олон удаа орох, гарах эрх бүхий ажиллах виз хүсэх эрхтэй болдог ба оршин суух виз олгосны дараа хөрөнгө оруулагч нь энэ 12 сарын хугацаанд Шинэ Зеланд Улсад хөрөнгө оруулалт хийсэн байх үүрэгтэй. Энэ хугацааг дахин 12 сараар сунгаж болдог. Харин нийт 24 сарын дараа хөрөнгө оруулагч нь Шинэ Зеланд Улсад хөрөнгө оруулалт хийж чадаагүй тохиолдолд хөрөнгө оруулагчийн статус бүхий оршин суух визийг цуцалдаг. Хөрөнгө оруулагч нь боломжит сунгах хугацааг харгалзан нийт 3 жилийн хугацаанд хөрөнгө оруулалтын мөнгийг тус улсад хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгах үүрэгтэй бөгөөд “хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгах” гэдэгт 1/ тус улсын болон орон нутгийн захиргаанаас гаргасан бонд, 2/ Шинэ Зеланд Улсын хөрөнгийн зах зээл дээр ажилладаг тус улсын хуулийн этгээд, 3/ олон улсын зээлийн үнэлгээний агентлагийн хамгийн багадаа BBB болон түүнээс дээш үнэлгээ бүхий Шинэ Зеланд Улсын компани, 4/ Шинэ Зеланд Улсын төрийн болон хувийн компанийн хувьцаа, 5/ Шинэ Зеланд Улсад бүртгэлтэй банкны бонд, хувьцаа, 6/ хотын болон орон нутгийн бүтээн байгуулалт болон 7/ тус улсын шинэ технологийн салбарт үйл ажиллагаа

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

эрхлэх гэж буй залуу компани зэрэгт оруулсан ашиг, орлого хуваах боломжтой, хувийн хэрэгцээнд зарцуулаагүй, Шинэ Зеланд Улсад Шинэ Зеланд мөнгөн тэмдэгтээр, хууль ёсны дагуу ажиллаж буй компанид оруулсан хөрөнгө байх ба энэ хөрөнгө нь Шинэ Зеланд Улсын эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулахаар хөрөнгө оруулалт байхыг ойлгодог байна.

Хөрөнгө оруулагчийн гэр бүл болон үр хүүхэд нь үүнтэй адил хугацааны зорчих виз авч болдог. Хөрөнгө оруулагчид олгох оршин суух визтэй холбоотой бүхий л зүйлийг дэлгэрэнгүй авч үзсэн Хөрөнгө оруулагчийн визийн талаарх гарын авлага боловсруулсан байдаг.[100]

1. <u>Хөрөнгө оруулагч (Investor 2 category).</u> Тус улсад хамгийн багадаа 1,5 сая Шинэ Зеланд долларын хөрөнгө оруулалт хийх гэж буй гадаадын иргэн нь оршин суух виз хүсэх эрхтэй болдог. Энэ төрлийн визийн тоо хязгаарлагдмал байх ба Цагаачлалын албанаас жилд дээд тал нь 300 оршин суух виз олгодог учраас энэ төрлийн виз авахад өрсөлдөөн их байдаг. Зохих шалгуурыг хангасан хөрөнгө оруулагч нь хөрөнгө оруулагчийн статус бүхий оршин суух виз хүсэхийг зөвшөөрсөн урилгыг Цагаачлалын албанаас хүлээж авдаг. Хөрөнгө оруулагчийн статус бүхий оршин суух виз авах урилгыг хүлээж авснаас хойш 4 сарын хугацаанд гадаадын хөрөнгө оруулагч нь виз хүсэж өргөдөл гаргах үүрэгтэй. Визийн хянан шалгах хугацаанд хөрөнгө оруулагч нь хөрөнгө оруулах хүсэл зорилгоо илэрхийлсэн мэдүүлэгт мэдүүлсэн бичиг баримт, нотолгоо нь үнэн зөв, бүрэн болохыг нотолдог. Хөрөнгө оруулагчтай хамт гэр бүлийн статусаар ирэх гэж буй түүний гэр бүлийн хүн болон үр хүүхэд нь зан байдлын болон эрүүл мэндийн шалгуур төдийгүй хэлний шалгуурыг хангах үүрэгтэй. Түүнчлэн хөрөнгө оруулагч нь 65-аас доош насны 3-аас дээш жилийн ажлын туршлагатай болохоо батлах шаардлага тавигддаг байна.

Ажлын туршлагаа батлахын тулд дараах бичиг баримтын баталгаажуулсан хуулбарыг мэдүүлэх боломжтой ба эдгээрээс бусад өөр төрлийн баримтыг мөн хавсарган мэдүүлж болдог. Үүнд, компанийн бүртгэл, компанийн санхүүгийн тайлан, компанийн татварын тайлан, мэдээ, хувь эзэмшигчийн сертификат эсхүл компаниа эзэмшдэг болох талаарх нотолгоо, үндсэн цалин/орлогын тухай мэдүүлэг, мэргэжил/туршлагын талаар тодорхойлолт, дүгнэлт, ажилд орсон талаарх тушаал, ажил байдлын тодорхойлолт зэрэг мэдээлэл ордог байна. Үүнд зөвхөн бүтэн цагаар биш, хагас цагаар ажилладаг эсхүл нэлээд олон тооны ажил, бизнес эрхэлж байсан тухайгаа бүгдийг нь мэдүүлэх шаардлагатай.

Энэ төрлийн виз хүсэгчийн хөрөнгө оруулах гэж буй хөрөнгө нь хамгийн багадаа 1,5 сая Шинэ Зеланд доллар эсхүл түүнээс илүү мөнгөн дүнтэй байхаас гадна хөрөнгө оруулагч нь 1 сая Шинэ Зеланд доллар бүхий төлбөрийн баталгааны сантай байх шаардлагатай бөгөөд хөрөнгө оруулах гэж буй мөнгө болон төлбөрийн баталгааны сан дахь мөнгө нь түүний болон түүний гэр бүл үр хүүхэд хамтран өмчилдөг болохыг батлах үүрэгтэй. “Хөрөнгө оруулагч нэмэх” визийн хүрээнд тавигддаг шалгуурыг энэ визийн хүрээнд мэдүүлж буй хөрөнгө нь мөн адил хангасан байх ёстой. Хөрөнгө оруулагч нь 12 сарын хугацаанд хөрөнгө оруулах үүрэгтэй ба сүүлийн 3 жилийн хугацаанд жил бүр 146 хоногийг Шинэ Зеланд Улсад өнгөрүүлэх үүрэгтэй.

Хөрөнгө оруулалтын хөрөнгийн эх үүсвэрээ батлахын тулд дараах баримтыг мэдүүлэх боломжтой. Үүнд, бэлэн мөнгө, банкны дансны тодорхойлолт, хөрөнгө / Эрх бүхий байгууллагаас гаргасан хөрөнгийн үнэлгээ/, хувьцаа/бонд эзэмшигчийн сертификат, эрх бүхий бүртгэлтэй санхүүгийн эсхүл брокер диллерын байгууллагын

[100] Investor Plus Guide, Investor Guide, Temporary Retirement Category Visitor Visa Guide.

гаргасан эзэмшиж буй хувьцааны зах зээлийн үнэлгээ, компани эзэмшдэг талаарх бичиг баримт, эрх бүхий санхүүгийн байгууллагын өр зээл, барьцаа болон бусад санхүүгийн өглөг авлагыг тодорхойлсон үнэлгээний тайлан зэргийг мэдүүлэх боломжтой. Эдгээр санхүүгийн баримтууд гадаадын иргэн өөрийн биеэр хүсэлт гаргах болон зуучлагч байгууллагад визийн хүсэлт гаргахаас өмнө 3 сарын дотор үйлдэгдсэн байх шаардлагатай. Харин энэхүү хөрөнгөө хууль ёсны дагуу олсон болохоо бататгахын тулд дараах зүйлийг хавсаргадаг. Үүнд:

- цалин /хувь хүний татварын тайлан, орлогын баримт, ажил олгогчийн тодорхойлолт, орлого олсон талаарх банкны баримт зэрэг/

- бизнесийн орлого /бизнесийн санхүүгийн тодорхойлолт, хувь эзэмшигчийн гэрчилгээ, ногдол ашгийн тодорхойлолт зэрэг/

- өмч/хөрөнгө /өмчийн үнэлгээний тайлан, хөрөнгө оруулалт, банкны тодорхойлолт, хувьцаа худалдсан орлого зэрэг/

- өв залгамжлал, бэлэглэл /өв залгамжлалыг нотлох баримт, хөрөнгө бэлэглэсэн этгээд нь тухайн хөрөнгийг хууль ёсны дагуу олсон гэдгийг нотлох баримт зэрэг/ багтдаг байна.

Хөрөнгө оруулалтын мөнгийг хууль ёсны дагуу олсон болохоо хөрөнгө оруулагч батлах үүрэгтэй. Түүнчлэн тухайн этгээдийн хөрөнгө, орлогын нөхцөл байдалтай холбоотой нэмэлт мэдээлэл, нотлох баримтыг Цагаачлалын алба шаардах эрхтэй байдаг.

Хөрөнгө оруулагч нь хөрөнгө оруулалтын мөнгийг 4 жилийн хугацаанд тус улсад хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгах (an acceptable investment) үүрэг хүлээдэг.[101] Хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгах гэдэг нь хөрөнгө оруулагч нэмэх төрлийн визийн хүрээн дэх ойлголттой адил. Уг виз олгогдсоноос 2 жилийн дараа тус улсад хөрөнгө оруулалтын мөнгөө хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгасан талаарх болон тус улсад хуулийн дагуу шаардсан хугацаанд байсан талаарх нотолгоо илгээхийг сануулсан илгээмжийг Цагаачлалын алба илгээдэг. Хөрөнгө оруулагч 3 сарын хугацаанд багтаан үүнийг баталсан нотолгоо илгээдэг. Хуульд заасан уг шаардлагыг биелүүлсэн тохиолдолд тус хөрөнгө оруулагчид болон түүний гэр бүлд оршин суух визийг нь аялах боломжтой байхаар өөрөөр хэлбэл тус улсад орж гарч болох нөхцөлтэйгөөр олгодог. Харин уг шаардлагыг биелүүлээгүй тохиолдолд хөрөнгө оруулагч болон түүний гэр бүл тус улсыг хуульд заасан журмын дагуу орхиж явах үүрэгтэй.[102]

Хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор авсан оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас 3 сарын өмнө мөн л тус улсад хөрөнгө оруулахаар төлөвлөсөн хөрөнгө, мөнгөө хөрөнгө оруулах зорилгоор байлгасан болон тус улсад хуулийн дагуу шаардсан хугацаанд оршин суусан талаар нотлох баримт ирүүлэх тухай сануулсан илгээмжийг Цагаачлалын алба гадаадын иргэнд илгээдэг. Хөрөнгө оруулагч энэ шаардлагыг холбогдох журмын дагуу биелүүлсэн тохиолдолд түүнд болон түүний гэр бүлд байнга оршин суух визийг олгодог. Харин энэ шаардлагыг хангаагүй хөрөнгө оруулагч болон түүний гэр бүлийг тус улсын хуульд заасан журмын дагуу орхиж явахыг үүрэг болгодог.[103]

*2. Тэтгэвэрт гарсан хөрөнгө оруулагчид зориулсан түр хугацааны виз (Temporary Retirement Category).*Энэ төрлийн виз горилогч 66–аас дээш насны гадаадын иргэн байх ба тус улсад байх хугацаанд аяллын болон эрүүл мэндийн

[101] Мөн тэнд.

[102] Immigration Act, Article 159, 2009.

[103] Мөн тэнд.

цогц даатгалд хамрагдсан байх үүрэгтэй. Энэ төрлийн виз горилогч нь 2 жилийн хугацаанд хамгийн багадаа 0,75 сая Шинэ Зеланд долларын хөрөнгө оруулалтыг тус улсад оруулах үүрэг хүлээдэг төдийгүй 0,5 сая долларын баталгааны сан (maintenance funds) болон виз мэдүүлж буй хугацаанд жилд 60,000 Шинэ Зеланд доллартой тэнцэх орлоготой болохоо нотлох үүрэгтэй. Хөрөнгө оруулж буй мөнгөнд тавигдах шаардлага нь өмнөх төрлийн хөрөнгө оруулалтын виз хүсэгчдэд тавигдах өөрийн хөрөнгө болохоо нотлох, хууль ёсны дагуу олсон байх, банкаар шилжүүлэх боломжтой байх, хөрөнгө оруулалтын мөнгөө хөрөнгө оруулах зорилгоор тус улсад байлгах (an acceptable investment) зэрэг шаардлага нэгэн адил тавигддаг. Энэ төрлийн виз олгогдсон тохиолдолд хөрөнгө оруулагч хөрөнгө оруулалтын мөнгөө хөрөнгө оруулах зорилгоор тус улсад 2 жилийн хугацаанд байлгах үүрэгтэй.

*Бизнес эрхлэлтийн виз.*Энэ төрлийн виз тус улсад бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх гэж байгаа гадаадын иргэдэд олгогддог. Уг виз нь бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох *ажиллах* болон *оршин суух* гэсэн хоёр төрөл байдаг. Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор олгосон 2 жилийн визийн хугацаанд үйл ажиллагаа явуулсан гадаадын иргэд уг ажлын визээ бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх оршин суух виз болгож өөрчлөх эрхтэй бол урт хугацааны бизнесийн визтэй гадаадын иргэд нь бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх оршин суух визээр өөрчлөх боломжтой.

Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох ажиллах виз (enterpreneur work visa). Уг визийг олгох механизм Хөрөнгө оруулагчид олгох визтэй ижил. Тухайлбал, бизнес эрхлэгч бизнесийн төлөвлөгөө, ажлын туршлага зэрэг холбогдох бичиг баримтаа бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах хүсэлтэй байгаагаа мэдэгдсэн хүсэлтийн хамт Цагаачлалын албанд мэдүүлдэг. Хүсэлт илгээсэн гадаадын иргэдийн дундаас хамгийн шилдэг бизнесийн санаа бүхий шилдэг бизнес эрхлэгч этгээдийг шалгаруулан Цагаачлалын албанаас шалгарсан этгээдэд урилга илгээдэг. Тус улсад бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх санал нь дэмжигдсэн этгээдэд эхлээд 12 сарын хугацаатай оршин суух зөвшөөрөл олгодог ба уг хугацааг 24 сараар сунгах дараах тохиолдлууд байна. Үүнд:

- бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор виз хүссэн байх;
- банкны системээр бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор хийсэн хөрөнгө оруулалт нь шилжсэн байх;
- тус улсад шинээр бизнес бий болгоход, холбогдох хөрөнгө оруулалт хийхэд хангалттай чармайлт, арга хэмжээ авсан болохоо нотолсон бол оршин суух зөвшөөрлийг сунгана.

Харин бизнесээ хөгжүүлэхийн тулд гурван жилээс илүү хугацаанд ажиллах шаардлагатай бол Цагаачлалын албаны мэргэжилтэн үнэлгээ хийх бөгөөд тухайн этгээд бизнесээ үргэлжлүүлэхэд нэмэлт хугацаа шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд шинэ өргөдөл гаргаж, визийн хураамж төлсний дараа түүний визийг сунгадаг. Үнэлгээ гаргах эрх бүхий цагаачлалын албаны мэргэжилтэн бизнес эрхлэгчийн визийн хугацааг сунгах шаардлага байгаа тухай шийдвэр гаргахдаа дараах зүйлийг харгалзан үздэг. Үүнд:

- тус улсад байх хугацаандаа санал болгосон бизнесийн төлөвлөгөөгөө биелүүлэх гэж чармайсан, ажилласан;
- цаашид өөрийн бизнесийг хөгжүүлэхэд болон өөрийгөө, өөрийн гэр бүлийг авч явах хангалттай хэмжээний санхүүгийн эх үүсвэр болон орон байртай эсэх;
- тухайн этгээд болон түүний гэр бүлийн гишүүд зан байдлын болон эрүүл мэндийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэх;

- тухайн этгээд болон түүний гэр бүл тус улсын халамжийн тогтолцоонд хамрагдаагүй байгаа эсэхийг харгалздаг.

Анхлан виз хүсэхдээ санал болгож байсан бизнесээ үргэлжлүүлэн хийхийн тулд визийн хугацаа сунгах тохиолдолд нэмэлт төлбөр авдаггүй. Харин бизнесийн санал нь өөрчлөгдсөн тохиолдолд нэмэлт төлбөр төлдөг төдийгүй тухайн санал болгож буй бизнесийн төрөл нь маш бага хэмжээнд өөрчлөгдсөн, санал болгож буй бизнес нь мөн адил хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардаж байгаа, санал болгож буй чиглэлийн бизнесийг эрхлэхэд хангалттай туршлагатай, тухайн бизнес нь Шинэ Зеланд Улсад өмнөхтэй адил хэмжээний ашиг тус /жишээ нь адил тооны ажлын байрыг тус улсын иргэдэд бий болгох, экспортын шинэ бүтээгдэхүүн бий болгох, шинэ онцгой бүтээгдэхүүнийг бий болгох/ үзүүлэх эсэх зэргийг харгалздаг.[104]

Харин өөрийн мэдүүлсэн бизнесээс өөр бизнес зөвшөөрөлгүйгээр эрхэлсэн гадаадын иргэнийг Цагаачлалын тухай хуулийн дагуу тус улсаас албадан гаргах үүрэгтэй.

Хөрөнгө оруулах зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэн зан байдал, болон эрүүл мэндийн шалгуурыг хангахын зэрэгцээ наад захын хэлний шаардлага хангасан байх хэрэгтэй. Үүнээс гадна дараах шаардлагууд тавигддаг байна. Үүнд, виз хүсэж буй этгээд /гэр бүлийн гишүүдэд хамаарахгүй/

- бизнесийн талаарх мэдээлэл /бизнесийн төрөл, байрлал, санхүүгийн баталгаа, өмнө нь бизнес эрхэлж байсан, дампуурч байсан зэрэг/;

- шинээр бизнес бий болгож байгаа эсхүл үйл ажиллагаа явуулж буй бизнес худалдан авах гэж байгаа талаарх мэдээлэл;

- худалдан авах гэж буй бизнесийн талаарх тодорхой мэдээлэл /худалдах худалдан авах гэрээ, тухайн компанийн санхүүгийн аудитын баримт/;

- яг тухайн бизнест хөрөнгө оруулахад зориулсан /хувийн хэрэгцээнд бус/ хамгийн багадаа 100,000 Шинэ Зеланд доллар гаргах;

- тухайн санхүүжилт хийх мөнгө нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийн данснаас Шинэ Зеланд Улсын банкан дахь дансруу шилжин орсон болохыг батлах

- тус мөнгийг хууль ёсны дагуу олсон болохоо нотлох;

- Харин 100,000 Шинэ Зеланд доллар гэдэг мөнгөн дүн нь шинэ технологи, шинжлэх ухааны салбарын бизнесийн тухайд мөн өндөр өртөг бүхий экспортын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх тохиолдолд хэлбэлзэх боломжтой байдаг. Гэвч энэ тохиолдолд виз мэдүүлж буй иргэн нь дараах нөхцөлийг хангах үүрэгтэй. Үүнд:

- Шинэ Зеланд Улсын иргэдэд зориулан 5 бүтэн цагаар ажиллах ажлын байр бий болгох;
- жилд 500,000 Шинэ Зеланд долларын экспортын эргэлттэй ажиллах;
- богино хугацаанд өндөр технологийг хөгжүүлэх бололцоотой;
- өндөр үр ашигтай ажиллах шаардлагатай.

Үндсэндээ энэ төрлийн визийг хэдэн жилийн ажлын туршлагатай, хэдэн ажлын байр бий болгох, хэр хэмжээний экспортын эргэлттэй байх, ямар төрлийн үр ашигтай бүтээгдэхүүн бий болгох, хэр хэмжээний хөрөнгө оруулах зэрэг үндсэн шалгуур дээр тулгуурлан олгодог.[105] Энэ хүрээнд бизнес төлөвлөгөөг ямар шаардлагын дагуу гаргах, ажлын туршлагыг хэрхэн тодорхойлох, шинэ бүтээгдэхүүн, экспортын эргэлтийг хэрхэн тооцох зэргийг нарийвчлан зааварчилсан Гарын авлага гаргасан

[104] Entrepreneur Work Visa Guide, New Zealand Immigration, page 3, 2015.

[105] Мөн тэнд.

байдаг[106].Энэхүү бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх нээх ажиллах виз нь цаашид бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох оршин суух виз болж болдог[107].

Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох оршин суух виз. Уг визийг 6 сарын болон 2 жилийн хугацаатай хоёр янзаар олгодог.

*Зургаан сарын хугацаа*тай олгодог визийг доорх шаардлага хангасан бизнес эрхлэгчид олгодог. Үүнд:

- бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгосон ажиллах визтэй эсхүл урт хугацааны бизнес визтэй байх;
- их хэмжээний хөрөнгө оруулалт зарцуулан өөрийн бизнесийг бий болгосон эсхүл худалдаж авсан;
- 6 сарын хугацаанд бизнесээ амжилттай явуулж байгаа;
- хамгийн багадаа 500,000 Шинэ Зеланд долларын хөрөнгө оруулалт хийсэн;
- тус улсын иргэнд болон оршин суух визтэй иргэнд 3 бүтэн цагийн ажлын байр бий болгосон зэрэг хамаарна.

Эдгээр шаардлагыг хангасан гадаадын иргэнд бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох оршин суух виз олгодог ба тухайн этгээд нь эрхэлж буй бизнесээ цаашид 2 жил тогтвортой эрхлэх үүрэгтэй.

*2 жилийн хугацаатай олгох визий*г бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх нээх ажиллах виз, урт хугацааны бизнес виз төдийгүй бусад богино хугацааны визтэй этгээдэд олгож болдог.[108] Энэ хүрээнд виз горилогч нь дараах шаардлагуудыг хангах үүрэгтэй. Үүнд:

- их хэмжээний хөрөнгө оруулалт зарцуулан өөрийн бизнес бий болгосон эсхүл худалдаж авсан;
- тухайн бизнесийг тогтвортойгоор 2 жилийн хугацаанд явуулсан;
- эдийн засгийн хөгжлийг дэмжин тус улсад хэрхэн ач тусаа өгч байгааг тодорхойлсон байх;
- тус улсын Хөдөлмөрийн болон Цагаачлалын хуулийн дагуу ажилласан болохоо нотлох;
- бизнесийг бий болгон ажиллуулж байгаагаа нотлох;
- тус улсад оруулж буй хувь нэмрийг тодорхойлох үүрэгтэй.

Үндсэндээ энэ төрлийн визийг бизнесийн үйл ажиллагаа амжилттай эрхэлж, тогтвортой ажлын байр бий болгож, экспортын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа туршлагатай, хөрөнгөтэй түр хугацааны визтэй гадаадын иргэдэд тус улсад оршин суух боломжийг нөхцөлдүүлэхийн тулд олгодог.

ХБНГУ. Тус улсад гадаадын хөрөнгө оруулагчдад зориулсан тусгай оршин суух зөвшөөрлийн төрөл байдаггүй бөгөөд энэ асуудлыг бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор хөрөнгө оруулах буюу бизнес эрхлэх эрх олгох оршин суух зөвшөөрлийн хүрээнд олгодог байна.

Австрали. *Бизнес эрхлэгчдэд олгох оршин суух зөвшөөрөл.* Энэ ангилалд багтах гадаадын иргэдийг ерөнхийд нь ур чадвар бүхий гадаад иргэдийн бүлэгт оруулан хүлээн авдаг боловч бизнес эрхлэгчдэд тусгайлан зориулсан зохицуулалтууд олон байдаг. Австралийн гадаадын харьяатын хөтөлбөрийн

[106] Entrepreneur Residence Visa Guide, New Zealand Immigration, 2015.

[107] Судалгааны ажлын хавсралт №5 дахь Шинэ Зеланд Улсын туршлага хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[108] Мөн тэнд, хуудас 2.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

бизнесийн чадварын визийн ангилал нь чадварлаг бизнес эрхлэгчдийг Австралид удаан хугацаагаар оршин суухыг дэмжих, бизнесийг хөгжүүлэх зорилготой байдаг. Хувийн бизнес эрхлэгч болон хөрөнгө оруулагч энэхүү ангилалд хамаарна. Энэ ангилал, төрөлд багтах оршин суух зөвшөөрлийн талаар өмнөх хэсэгт нарийвчлан авч үзсэн тул судалгааны тайлангийн 5 дахь хэсэг болон хавсралт №4 дэх Австрали Улсын туршлага хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Бизнесийн чадварын ангилалд виз мэдүүлэгчдийн ихэнх нь түр хугацааны ангилалд мэдүүлэх шаардлагатай байдаг ба бизнес эрхлэгчийн хувьд өөрийн бизнесийг хангалттай хэмжээнд тогтворжуулсан, хөрөнгө оруулагчийн хувьд тогтоосон хэмжээнд хөрөнгө оруулалтаа хэвээр хадгалсан бол түр хугацааны бизнесийн виз эзэмшигчид байнга оршин суугчийн виз авахаар өргөдөл гаргах эрхтэй болдог. Муж болон бүс нутгийн дэмжлэг буюу батлан даалт түр хугацааны оршин суух зөвшөөрөл болон байнга оршин суух зөвшөөрөл аль ч шатанд олгогдох боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд тавигдах шаардлага харьцангуй бага байна. Тухайлбал хөрөнгө оруулалтын хэмжээнээс хамааран шууд олгогдох байнга оршин суугчийн зөвшөөрлийн ангилал нь муж, бүс нутгийн засгийн газраас батлан дааж буй өндөр түвшний бизнесийнхэнд олгогдох боломжтой байдаг

1.2. Дүгнэлт

Аливаа улс гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татах замаар улс орны эдийн засгийн байдлыг дээшлүүлэх зорилгыг өмнөө тавин ажилладаг. Харин энэхүү зорилгодоо хүрэх бодлого, эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн байдал болон тэдгээрийн тогтвортой байдал нь харилцан адилгүй байдаг тул хүрч буй, хүрсэн үр дүн мөн адил өөр өөр байна. Энэ судалгааны ажлын хүрээнд сонгон судалсан орнуудын жишээнээс харахад тухайн улс, хот бүр хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл бүрдүүлж, тэдний бизнесийн үйл ажиллагааг дэмжиж ажиллах тусгай нэгдсэн бодлого, хөтөлбөр боловсруулан түүний дагуу ажиллах ба гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг оруулж буй хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээр нь хэд хэд ангилан, түүнд тохирсон виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгодог байна. Эдгээр виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангилал нь тухайн хөрөнгө оруулалт улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд ямар нөлөө үзүүлэх, энэ төрлийн хөрөнгө оруулалт шаардагдаж буй аль салбар, чиглэл, бүс нутагт чиглэсэн зэрэг хөрөнгө оруулалтын зорилго, хамрах хүрээ, үйл ажиллагааны чиглэлийн хувьд ялгаатай байдаг байна. Хөдөлмөрийн зах зээл, хүн амын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан дунд/урт хугацааны баримт бичиг, хөтөлбөрт үндэслэн тухайн оронд байх гадаадын хөрөнгө оруулагч, тэдэнд тавигдах шаардлага болон хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо зэргийг тогтоодог бөгөөд үүний хүрээнд эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрлийг олгодог байна. Тухайлбал Сингапурын Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”, БНХАУ-ын “Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суухтай холбоотой эдлэх таатай нөхцөлийн арга хэмжээ”-ний тухай мэдэгдэл зэргийг энд дурдаж болох юм. Эдгээр хөтөлбөрийн хүрээнд олгогдож буй зөвшөөрөл нь зөвшөөрөл, виз, тасалбар гэх зэрэг олон янзаар нэрлэгдэх боловч үндсэндээ хөрөнгө оруулагчийг хөдөлмөрлөх, үйл ажиллагаагаа эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, нийгмийн асуудал болох гэр бүлээрээ оршин суух, элдэв төрлийн төрийн үйлчилгээг хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар оршин суух болон дасан зохицох боломжоор хангадаг бөгөөд тэдэнд олгож буй оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа нь хөрөнгө оруулж буй хугацаанд тохируулан олгогдсон байдаг байна. Монгол Улсын тухайд Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, ГИЭЗБТХ, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Монгол Улсын тэргүүлэх ач холбогдол бүхий салбарын жагсаалт батлах тухай ЗГ-ын тогтоол, 2001 оны Ажиллах хүч гадаадад гаргах болон гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хууль

болон бусад эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулагчтай холбоотой асуудлыг зохицуулж байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгож буй оршин суух зөвшөөрлийг дан ганц гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дүгнэлтэд үндэслэн олгох нь ховор байдаг ба харин бусад байгууллагатай хамтран эсхүл тэдний гаргасан тодорхойлолт, дүгнэлтэд үндэслэн шийдвэр гаргадаг жишиг олон улсад тогтсон. Монгол Улсад ЗГ-ын хэрэгжүүлэгч агентлаг Хөрөнгө оруулалтын газар, Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээ, судалгаа, мэдээллийн үндэсний төв зэрэг төрийн байгууллагуудын оролцоотойгоор ИХШХЕГ шийдвэрлэдэг. Гадаад орнуудын туршлагын харахад мөн адил хэд хэдэн байгууллагын гаргасан дүгнэлт, үнэлгээнд суурилсан шийдвэр гаргадаг бөгөөд эдгээр нь гол төлөв санхүүгийн болон мэргэжлийн чадавхыг нотлох үүрэгтэй байдаг байна. Тухайлбал Сингапурт бизнес эрхлэх, ажил гүйцэтгэх зэрэг шалтгаанаар байнга оршин суух зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргагчийн материалыг Сингапурын Эдийн засгийн Хөгжлийн Хороо, Ажиллах хүчний яам хоёрын нэгдэлтэй хамтран нягталдаг[109] ба хөрөнгө оруулагчийн хувьд дээрхээс гадна Нягтлан бодох бүртгэл ба Корпорацийн Зохицуулах Газар[110] болон бусад байгууллагын дүгнэлт тайланд үндэслэн процесс үйл ажиллагаа хийдэг бол Австралид Гадаадын харьяат, хилийн хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч бие даасан яам гадаадын иргэдтэй холбоотой бүх асуудлыг хариуцан ажилладаг буюу байгууллагуудын дунд координаторын үүрэг гүйцэтгэдэг. Шинэ Зеланд Улсад гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл, цагаачлах эрх олгох асуудлыг тус улсын Бизнес, Инновaци, Хөдөлмөрийн яамны харьяа Цагаачлалын алба хариуцдаг бол Германы гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудал эрхэлсэн газар нь бусад байгууллага буюу татвар, хөдөлмөр, хууль сахиулах зэрэг асуудал эрхэлсэн байгууллагуудын харилцаа холбоог уялдуулах, нэг төрлийн координаторын үүрэг гүйцэтгэгч байх жишээтэй. Дээрх жишээнээс харахад тухайн улс гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудлаа бодлогын хүрээнд аль нэг салбартай холбож, илүү уялдуулж байгаа нь харагдаж байна. Товч дүгнэхэд гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн байгууллагын үйл ажиллагаа гол төлөв 1/ татвар, гаалийн 2/ хилийн, 3/ хөдөлмөр, хөрөнгө оруулалт, инновацийн асуудал эрхэлсэн төрийн бусад байгууллагатай хамтран эсхүл түүний харьяанд ажилладаг байна.

Монгол Улсад хөрөнгө оруулж буй гадаадын иргэнтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт олон хууль тогтоомжид тархай байдлаар орсон явдал нь түүнийг олж мэдэх, тэдгээрт заасан шаардлагыг нэг мөр ойлгоход хүндрэл учруулж байна. Бусад орны туршлагаас харахад “гадаадын хөрөнгө оруулагч” гэх нэр томьёог ихэвчлэн виз, оршин суух зөвшөөрөл, цагаачлах асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн баримт бичигт тодорхойлж, тухайн этгээд гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгох виз, зөвшөөрлийн аль ангилалд тохирох хэмжээний хөрөнгө оруулах гэж байгаа, мөн энэ ангилалд чухам ямар шаардлага тавьж байгааг харах боломжтой байдаг бол зарим оронд тусгайлан боловсруулсан гарын авлагад энэ талаар бүхий л мэдээллийг тусгадаг.

Оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардаж буй баримт бичигт тавигдаж буй шаардлагын хувьд манай зохицуулалт хэт ерөнхий мэдээлэл агуулж байна. Ялангуяа хөрөнгө оруулсан тухай нотолгоо, байгууллагын үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл зэрэг материалд тавигдах шаардлагыг анхаарч үзүүштэй.

Гадаадын хөрөнгө оруулагч нь Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 7.1.-д зааснаар хөрөнгө оруулалт хийх, хөрөнгө оруулалт хийх хэлбэр, хэмжээ, хөрөнгө

[109] Цахим хуудас: https://www.contactsingapore.sg/en/about Сүүлд үзсэн: 2015.11.20.

[110] Accounting & Corporate Regulatory Authority. https://www.acra.gov.sg/home/ линкээс үзнэ үү.

оруулалт хийх газар, бүс нутаг зэргийг хараат бусаар сонгох, холбогдох шийдвэрийг бие даан дангаар гаргах, хөрөнгөө захиран зарцуулах, хууль ёсны орлого, ашгийг гадаадад шилжүүлэх, гадаадаас шилжүүлж авах эрхтэй" байх тухай зохицуулсан байна. Энэ зохицуулалт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, төр хөрөнгө оруулалтын чиглүүлэгч байх зэрэг үндсэн шаардлагад хэр нийцэж байгаа нь асуудалтай юм. Учир нь аливаа улс эдийн засгаа хөгжүүлэх, ялангуяа энэ төрлийн хөрөнгө оруулалт шаардлагатай байгаа гэж үзэж буй салбар, чиглэл, нутаг дэвсгэрт хөрөнгө оруулахад нээлттэй бодлого баримталдаг. Үүний тод жишээ бол БНХАУ юм. Тус улсын гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг ангилж байгаа хэлбэр, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанаас харахад тус улс гадаадын иргэний хөрөнгө оруулах салбар, бүс нутаг болон хөрөнгө оруулалтын хэмжээг төрийн бодлогоороо зохицуулдаг нь харагдаж байгаа ба энэ нь бусад орны хувьд ч мөн адил байна.

Манай улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл зэрэг баримт бичигт тусгагдсан зорилгын хүрээнд хэрэгждэг бөгөөд эдгээрт дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, эрхзүйн орчинг нь бүрдүүлсэн гэж үздэг. Гэвч өнөөдөр гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг ядуурлыг бууруулах, бүс нутгийг хөгжүүлэх чиглэлээр аль салбарт илүү татаж оруулах хэрэгцээ, шаардлага байгааг тодорхойлсон тусгай хөтөлбөр байхгүй байгаа учир гол төлөв уул уурхайн чиглэлээр томоохон хөрөнгө оруулалт хийгдэж байна гэж үзэж болох тул дээрх хууль тогтоомжид заасанчлан "цогц арга хэмжээ авах" хэрэгцээ байна.

Судалсан орнуудын гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулагчийг татах зорилго бүхий зохицуулалтаас харахад тэдэнд олгож буй зөвшөөрөлд тавигдах шаардлага тодорхой, тэдгээр шаардлагыг бүрэн хангасан этгээдэд зөвшөөрлийг эхний ээлжид үйл ажиллагаа, бизнесээ эрхлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар олгодог бөгөөд энэ зөвшөөрлийн хугацааг хөрөнгө оруулалт бодитой байгаа эсэх, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгасан үйл ажиллагаа төлөвлөсөн хугацаанд хийгдсэн эсэх зэрэг бодит нөхцөл байдлыг үнэлсний үндсэн дээр нэмэх шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар сунгадаг байна. Манай улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих үүднээс татварын болон татварын бус замаар дэмжлэг үзүүлдэг бөгөөд татварын бус дэмжлэгт "газрыг 60 хүртэл жилээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах, түүнийг 1 удаа 40 хүртэл жилээр сунгах" зэрэг зохицуулалт орсон байдаг нь хөрөнгө оруулагчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хөрөнгө оруулалтын бодит хэмжээг тогтоох зэрэг ажлыг хүндрүүлэх сул талтай байна. Хонконг, Сингапур, Шинэ Зеланд, Герман зэрэг өндөр хөгжсөн орнуудад гадаадын хөрөнгө оруулагчийг дэмжих ажлын хүрээнд газар нутгаа эзэмшүүлэх, ялангуяа манай улсын адил хэдэн 1000 га талбай эзэмших эрх олгогдоогүй байна. Энэ нь тухайн улсын нутаг дэвсгэр, хүн амын хэмжээтэй байж болох юм. Гэхдээ эдгээр улсуудад зөвхөн газар нутаг төдийгүй үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах хүсэлтэй гадаадын иргэн маш өндөр шаардлага хангасны үндсэн дээр 1-ээс илүүгүй үл хөдлөх хөрөнгө[111] худалдан авах эрх үүсдэг байх жишээтэй. Энэ нь нэг талаас үндэсний эрх ашиг, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдалтай холбоотой чухал асуудлын нэг юм.

Манай улсад оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой эрх зүйн орчин, түүнд тавигдаж буй шаардлагууд нь дотоодын хөрөнгө оруулагчдын хэмжээнд өндөр шаардлага байж болох хэдий ч гадаадын томоохон хөрөнгө оруулагчдын

[111] Үл хөдлөх хөрөнгө гэдэгт газар бүхий хувийн орон сууцыг ойлгох ба үүнд нийтийн орон сууц, нийтийн байх хамаарахгүй.

хувьд тийм ч хүнд шаардлага болж чаддаггүй нь судалгааны явцад илэрсэн юм. Иймд манай орны хувьд сүүлийн үед латин Америкийн орнуудад газар авч буй зарчмын асуудлыг судалж үзэхэд илүүдэхгүй гэж үзэж байна. Энэ ерөнхийдөө латин Америкийн орнууд үндсэн хуульдаа “гадаадын хөрөнгө оруулагчдад үзүүлж буй хөнгөлөлт, бүрдүүлж буй таатай орчноос дутуугүй таатай нөхцөлийг дотоодын хөрөнгө оруулагчдад бүрдүүлэх тухай” утга санаа илэрхийлсэн заалт оруулснаар нэг төрлийн эдийн засгийн том эргэлт хийхэд хүргэсэн байдаг.

Эцэст нь дүгнэхэд гадаадын хөрөнгө оруулагч нь виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх/авахдаа бизнесийн болон хөрөнгө оруулалтын талаар нарийвчилсан төлөвлөгөө, хөрөнгийн эх үүсвэрийн болон тухайн хөрөнгө түүний өмч болох тухай баталгаа, хөрөнгө байршуулсан талаар болон эрүүл мэнд, зан байдлын тодорхойлолт, мэргэжил, ур чадвар, туршлагыг нотлох баримт гээд олон төрлийн баримт бүрдүүлж өгөх үүрэг хүлээдэг. Зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага эдгээр баримт бичиг, нөхцөл байдлын үнэн бодит байдлыг шалгаж үзсэний үндсэн дээр бусад байгууллагаас гаргасан үнэлгээ, дүгнэлтэд суурилсан шийдвэр гаргах бөгөөд хэрэв гадаадын хөрөнгө оруулагчийн зүгээс виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх үед эрх бүхий байгууллагад гаргаж өгсөн хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн үйл ажиллагааны нарийвчилсан төлөвлөгөөнд тусгасан ажиллагааг төлөвлөсөн хугацаанд хийж гүйцэтгээгүй байх, хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт нь хангалтгүй буюу бэлэн бус байгаа тохиолдолд түүний оршин суух зөвшөөрлийг хүчингүй болгох үндэслэл болж байгаа тухай судалгааны ажлаас харж болно. Үүнээс харахад гадаадын хөрөнгө оруулагч зөвхөн урьдчилан боловсруулсан төлөвлөгөөнд тусгасан чиглэл, салбарт бодит үйл ажиллагаа эрхэлж, хүрсэн тодорхой үр дүнд нь үндэслэн түүний оршин суух зөвшөөрөл болон үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн хугацааг тодорхойлдог байна.

1.3. Санал, Зөвлөмж

1. Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татан оруулах, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын үйл ажиллагааг дэмжих шаардлагатай гэж үзсэн нутаг дэвсгэр, салбар, чиглэл, мэргэжил зэргийг тодорхойлсон нэгдсэн бодлогын баримт бичиг боловсруулах;

2. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгож буй визийн ангилалд оруулж буй хөрөнгийн хэмжээ, хугацаанд тохирсон шинэ ангилал бий болгосон нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгох виз, оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа, эдлэх эрх, хүлээх хариуцлага, түүнд тавигдах шаардлага бүрийг улам тодорхой болгох;

3. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид зориулсан тусгайлсан виз зарим оронд байдаггүй бөгөөд энэ төрлийн ангилалд багтаж буй гадаадын иргэдийн хүсэлтийг бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрлийн хүрээнд шийдвэрлэдэг туршлагаас судлах;

4. Гадаадын хөрөнгө оруулалт уул уурхайн салбарт хэт төвлөрч байгаатай холбогдуулан энэ салбарт олгож буй оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрлийн хэмжээнд лимит тогтоох замаар бусад салбар, чиглэл, бүс нутагт оруулах хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлөх;

5. Гадаадын хөрөнгө оруулагчдын дундаас манай улсын эдийн засгийн дэлхийд өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, инновацийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах чадвартайг нь сонгох болон орчин үеийн өндөр технологи бүхий боловсруулах үйлдвэрлэл,үйлчилгээний салбарт гадаадын шууд хөрөнгө оруулах гадаадын хөрөнгө оруулагчид оршин суух зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагыг хөнгөвчлөх;

6. Гадаадын хөрөнгө оруулагч анх виз, оршин суух зөвшөөрөл авахдаа мэдүүлсэн бизнесээс өөр бизнес зөвшөөрөлгүйгээр эрхэлсэн бол тус улсаас албадан гаргадаг байх;

7. Гадаадын хөрөнгө оруулагч бизнесийн болон хөрөнгө оруулах төлөвлөгөөнд тусгасан үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байх, бодит хугацаанд тохирсон оршин суух зөвшөөрөл олгодог байх;

8. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавих шаардлагын хүрээнд тавигдах мөнгө санхүү, өмч хөрөнгийн бодит байдлыг шалгах, магадлах зохицуулалт дутмаг байна. Тухайлбал гадаадаас оруулах хөрөнгө оруулалтаа тодорхой банканд, эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон хугацаанд байршуулснаа нотлох зэрэг санхүүгийн баталгаат байдлыг бататгах зохицуулалт оруулах зэрэг санал багтаж байна.

ДОЛОО. ГАДААДЫН ИРГЭДИЙН ВИЗ, БҮРТГЭЛ, ОРШИН СУУХ ЗӨВШӨӨРӨЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ ЗӨРЧИЛД ТООЦОХ ҮНДЭСЛЭЛ, ОНОГДУУЛАХ ТОРГУУЛИЙН ХЭМЖЭЭ, ТОРГУУЛИАС ЧӨЛӨӨЛӨХ ҮНДЭСЛЭЛ

1.1. Монгол Улсын зохицуулалт

Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын асуудлыг зохицуулсан байдаг. Тус хуулийн дагуу гадаадын иргэний хууль зөрчсөн үйлдэлд буюу визийн болон оршин суух зөвшөөрлийн хугацааг хэтрүүлсэн, хууль бусаар оршин суусан, хөдөлмөр эрхэлсэн, хуурамч баримт бичиг үйлдсэн, ашигласан зэрэг зөрчил гаргасан гадаадын иргэн болон эдгээрийг нуун дарагдуулсан уригчид хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нэгээс зургаа дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох гэсэн нэг төрлийн захиргааны арга хэмжээг улсын байцаагч авах эрхтэйгээр зохицуулсан байна.

1.2. Гадаад орнуудын зохицуулалт

БНХАУ. Тус улсын гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй баримт бичигт гадаадын иргэн тус улсад оршин суух, нэвтрэх, зорчих асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд гадаадын иргэн, түүнийг уригч/батлан даагчаас гадна төрийн албан хаагчийн хүлээх хариуцлагыг хуульчилж өгсөн байдгаараа онцлог юм. Ингээд Хятадын зохицуулалтыг дэлгэрүүлэн авч үзье.

Гадаадын иргэн БНХАУ-ын нутаг дэвсгэрт хууль бусаар оршин суусанд дараах тохиолдлуудыг тооцдог байна[112]. Үүнд:

- визийн хугацаа, түр байх болон оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа хэтрүүлж түр байх болон оршин суух;
- хилээр орох визээс чөлөөлөгдсөн гадаадын иргэн чөлөөлөгдсөн хугацааг хэтрүүлж түр байх ба оршин суух;
- гадаадын иргэн хязгаарлалт тогтоосон түр байх болон оршин суух бүсээс гарч үйл ажиллагаа явуулах;
- хууль бусаар оршин суух бусад тохиолдол багтаж байна.

Хууль бусаар оршин суухаас сэргийлэх арга хэмжээ авах ажлын хүрээнд гадаадын иргэн ажиллуулж буй болон гадаад оюутан хүлээн авсан байгууллага дараах тохиолдолд нэн даруй сумаас дээш шатны орон нутгийн Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллагад мэдэгдэнэ[113]. Үүнд:

[112] БНХАУ-ын хилээр орох, гарахад хилийн хяналт, шалгалт хийх журмын 25 дугаар зүйл.

[113] Тус журмын 26 дугаар зүйл.

- Гадаадын иргэн ажлаасаа гарсан, эсхүл ажлын байраа сольсон;
- Гадаад оюутан сургууль төгссөн, сургалтаа дуусгасан, сургалтыг орхисон, урьсан сургалтын байгууллагаас гарсан;
- Гадаад ажилтан, гадаад оюутан нь хилээр орох, гарахтай холбоотой хууль тогтоомж зөрчсөн;
- Гадаад ажилтан, гадаад оюутан нас барах, сураггүй алга болох зэрэг байдал үүнд багтаж байна.

Хэрэв санхүү, боловсрол, эрүүл мэнд, харилцаа холбооны зэрэг байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлын хүрээнд гадаадын иргэний талаарх мэдээллийг нягтлах шаардлага үүсвэл Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарахтай холбоотой асуудал хариуцсан байгууллагад хандана[114].

Хуулийн зөрчил шийдвэрлэх байгууллагын тухайд. БНХАУ-ын Хилээр гарах, орох асуудал зохицуулах тухай хуульд виз, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчлийг шийдвэрлэх эрх бүхий албан байгууллагыг нарийн тогтоож өгсөн. Тухайлбал тус хуулийн 7 дугаар бүлэгт заасан захиргааны арга хэмжээг, тус бүлэгт зааснаас өөрөөр заагаагүй бол сумаас дээш шатны орон нутгийн Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын алба эсхүл хилээр орох, гарахад Хилийн хяналт, шалгалтын байгууллага шийдвэрлэнэ. Түүний дотор сануулах, 5000 юаниас бага хэмжээгээр торгох шийтгэлийг Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албаны Хилээр орох, гарах асуудал зохицуулах байгууллага оногдуулж болно[115] гэх зэргээр тодорхой зааж өгсөн байна. Хэрэв гадаадын иргэн дээр дурдсан зөрчил гаргасан бол, гадааын иргэнийг хүлээн авсан байгууллага түүнтэй холбоотой хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээх хариуцлагын талаар товч авч үзье. Үүнд:

Гадаадын иргэнд хүлээлгэх хариуцлагын арга хэмжээ. БНХАУ-ын виз, түр байх, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой хууль тогтоомжийг зөрчсөн гадаадын иргэн, БНХАУ-ын иргэн, байгууллага, ажилтанд захиргааны арга хэмжээ буюу сануулах, торгох, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах зэрэг шийтгэл оногдуулаг бөгөөд авч буй арга хэмжээг дараах байдлаар тогтоосон байдаг байна. Үүнд: торгох арга хэмжээ нь хуурамч баримт бичигтэй холбоотой гаргасан зөрчилд 1/ 1000-5000 хүртэл юаниар торгох ба ноцтой бол 5-10 хүртэл хоног баривчлах, 2000-10000 юань хүртэл торгууль оногдуулна, 2/ бусдыг хууль бусаар хилээр орох гарахад дэмжлэг үзүүлэх үйлдэлтэй холбоотой бол 2000-10 000 хүртэл юаниар торгох; ноцтой бол 10-15 хүртэл хоног баривчилж, 5000-20000 хүртэл юаниар торгох, хэрэв байгууллага дээрх зөрчлийг гаргасан бол 10000-50000 хүртэл юаниар торгох бөгөөд аль аль тохиолдолд хууль бусаар орлого олсон бол хураан авах[116] ба тухайн гадаадын иргэнийг хилээр гарах зардлыг хариуцуулна. Түүнчлэн энэ зөрчилд шууд хариуцлага хүлээх удирдах албан тушаалтан болон шууд холбогдох ажилтанд дээр дурдсан хувь этгээдэд хүлээлгэх шийтгэлийн адил хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

Захиргааны арга хэмжээний хөнгөн хэлбэр болох сануулах арга хэмжээг дараах үйлдэлд авах ба 2000 хүртэл юаниар торгож болно[117]. Үүнд: гадаадын иргэн Нийтийн аюулгүй байдлын албаны хилээр орох, гарах бичиг баримтын хяналт, шалгалтыг хүлээн авахаас татгалзах; оршин суух үнэмлэхээ шалгуулахаас татгалзах; төрсний

[114] БНХАУ-ын хилээр орох, гарахад хилийн хяналт, шалгалт хийх журмын 27 дугаар зүйл.

[115] БНХАУ-д гадаадын иргэн хилээр орох, гарах асуудал зохицуулах тухай хуулийн 70 дугаар зүйл.

[116] Тус хуулийн 72 дугаар зүйл.

[117] Тус хуулийн 76 дугаар зүйл.

бүртгэл, нас барсан тухай мэдээллийг холбогдох журмын дагуу өгөөгүй; оршин суух үнэмлэх дээр тэмдэглэгдсэн мэдээлэл өөрчлөгдөхөд холбогдох журмын дагуу өөрчлөлт хийлгээгүй; бусдын хилээр орох, гарах бичиг баримтыг ашигласан бол; амьдран суугаа зочид буудлаас өөр газарт амьдран суусан бол 24 цагийн дотор хувь хүн өөрөө эсхүл тухайн амьдран суугаа байгууллагын мэдээлэх үүрэг бүхий этгээд Нийтийн аюулгүй байдлын албанд мэдэгдэх үүргийг биелүүлээгүй бол зэрэг багтдаг байна.

Гадаадын иргэн хууль бусаар оршин суусан бол сануулна; ноцтой бол хууль бусаар оршин суусан хоног тутам 500 юаниар тооцож, торгуулийн нийт үнийн дүн 10000 юань хүрэхгүй хэмжээгээр торгох, эсхүл 5-15 хүртэл хоног баривчилна[118]. Хэрэв асран хамгаалагч болон асрах хамгаалах үүрэг хүлээсэн бусад этгээдийн буруутай үйлдлээс болж 16 нас хүрээгүй этгээд хууль бусаар оршин суусан бол асран хамгаалагч болон бусад асрах хамгаалах үүрэг хүлээсэн этгээдэд сануулах арга хэмжээ авч 1000 хүртэл юаниар торгож болно.

Хууль бусаар хилээр орсон, хууль бусаар оршин суугаа гадаадын иргэнийг орогнуулсан, нуун дарагдуулсан, тийм этгээдийг хяналт, шалгалтаас зайлсхийлгэсэн, эсвэл хууль бусаар оршин суугаа этгээдийг хилээр орох, гарах баримт бичгээр хууль зөрчин хангасан бол 2000-10000 хүртэл юаниар торгох, ноцтой бол 5-15 хүртэл хоног баривчлах, 5000-20000 хүртэл юаниар торгож, хууль бусаар олсон орлогыг хурааж авна. Дээрх зөрчлийг гаргасан байгууллагыг 10000-50000 хүртэл юаниар торгож, хууль бусаар олсон орлогыг хураан авч, энэ зөрчилд шууд хариуцлага хүлээх удирдах албан тушаалтан болон шууд холбогдох ажилтанд дээр дурдсан хувь этгээдэд хүлээлгэх шийтгэлийн адил хариуцлага хүлээлгэнэ.[119]

Түүнчлэн хууль бус хөдөлмөр эрхлэлтийн тухайд гадаадын иргэн хувь этгээдээс гадна хууль бус хөдөлмөр эрхэлж буй ажлыг зуучлан танилцуулсан болон авч ажиллуулсан байгууллагад хүлээлгэх шийтгэлийг мөн тусгасан байна.[120] Тухайлбал, тус хуулийн 80 дугаар зүйлд "гадаадын иргэн түр байх, оршин суух зөвшөөрөл авах үндэслэл болгож мэдүүлснээс өөр төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн, эсвэл Хятадын хууль тогтоомж зөрчсөн бол Хятадад үргэлжлүүлэн байх, оршин суух боломжгүйд тооцон хугацааг дуусгаж хилээр албадан гаргана" гэж заажээ.

Гадаадын иргэн хуулийг зөрчсөн үйлдэл нь эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдохгүй тохиолдолд Нийтийн аюулгүй байдлын албанаас хилээр албадан гаргана. Нийтийн аюулгүй байдлын албаны шийтгэлийн шийдвэр эцсийнх байна. Хилээр албадан гарсан гадаадын иргэн тухайн албадан гарсан өдрөөс хойш 10 жилийн дотор Хятад Улсын хилээр орох эрхгүй.

Дээрх хариуцлагын заалтууд нь дан ганц шийтгэлийн систем бус, хуульд заасан виз, оршин суух зөвшөөрлийн зохицуулалт хууль ёсоор хэрэгжиж байгаа эсэхэд хяналт тавих арга зам, хамтран ажиллах арга ажиллагааг давхар зохицуулсан гэж дүгнэж болно.

*<u>Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын арга хэмжээ.</u>*Түүнчлэн хууль тогтоомжид гадаадын иргэнээс гадна гадаадын иргэнд виз, түр байх, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагч хүлээсэн үүргээ санаатай болон санамсаргүйгээр зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх

[118] Тус хуулийн 78 дугаар зүйл.

[119] Тус хуулийн 79 дүгээр зүйл.

[120] Хуулийн 80 дугаар зүйл.

хариуцлагын талаар нарийвчлан зааж өгсөн. Тухайлбал:

- үндэслэл, шаардлага хангаагүй гадаадын иргэнд виз, түр байх, оршин суух зөвшөөрөл зэрэг хилээр орох, гарахтай холбоотой баримт бичгийг хууль тогтоомж зөрчиж олгох;

- үндэслэл, шаардлага хангаагүй буюу зөрчилтэй гадаадын иргэнийг хууль тогтоомж зөрчиж хилээр оруулах, гаргах;

- хилээр орох, гарах харилцааг зохицуулах ажлыг гүйцэтгэх үедээ мэдээлэл задруулж, тухайн хүний хууль ёсны эрх, ашигт халдах;

- зохих төлбөр, хураамж, торгууль болон хууль бус орлого, хууль бус эд хөрөнгийг хууль тогтоомжийн дагуу хураан авч улсын орлого болгоогүй;

- төлбөр, хураамж, торгууль, хурааж авсан эд зүйлийг хувьдаа завшсан, ашиглан шамшигдуулсан;

- албан тушаалаа урвуулан ашигласан, эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, хувийн харилцаанд давуу тал бий болгосон, хууль тогтоомжийн дагуу ажил үүргээ гүйцэтгээгүй бол гэсэн үндэслэлүүд багтаж байна.

Сингапур. Гадаадын иргэн виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргасан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг дараах байдлаар товч харуулахаар байна. Үүнд: 1/ хувь хүн визийн зөрчил гаргасан бол 4000, 6000, 10000, 30000, 60000 хүртэл долларoор торгох; 2/ мөн тодорхой тоогоор шавхуурдах, 2 жил хүртэл хугацаагаар шоронд хорих хариуцлагыг хуульчилжээ. Хэрэв энэ төрлийн зөрчлийг байгууллага гаргасан бол 100000-200000 долларын торгууль төлнө.

Шинэ Зеланд. Тус улсын Цагаачлалын тухай хуулийн 10 дугаар бүлэгт заасны дагуу дараах үйлдлүүд нь зөрчилд тооцогдоно. Үүнд:[121]

- худал болон ташаа мэдээлэл мэдсээр байж мэдүүлэх[122];

- гадаадын иргэнийг хууль бусаар тус улсад нэвтрэхэд, үлдэхэд туслах, дэмжих /ашиг олохын төлөө хууль бусаар тус улсад үлдэхэд нь туслах, худал, ташаа мэдээлэл өгөхөд нь туслах, үнэн зөв мэдээллийг нуухад нь туслах гэх мэт/[123];

- шаардлагыг биелүүлэхгүй байх, биелүүлэхэд хүндрэл учруулах / цагаачлалын офицерын шаардсан мэдээлэл, бичиг баримтыг бодит шалтгаангүйгээр гаргаж өгөхөөс татгалзах, офицерын шаардлагыг биелүүлэхгүй байх, биохэмжүүрт мэдээлэл өгөхөөс татгалзах/[124];

- паспорт болон бусад бичиг баримтаа зүй бусаар хэрэглэх /Шинэ Зеланд Улсад болон гадаад улсын нутаг дэвсгэрт бичиг баримтыг хууль бусаар үйлдвэрлэх, бусдад шилжүүлэх, зарах, авах, зээлдүүлэх гэх мэт/;

- дүр эсгэх /цагаачлалын албаны болон дүрвэгсдийн офицерын дүр эсгэх/;

- тус улсад цагаачлахыг дэмжсэн, өөгшүүлсэн, эсхүл хориглосон талаарх худал, ташаа мэдээлэл олон нийтэд түгээх;

- мэдүүлэг, мэдээлэл, бичиг баримтыг өөрчлөх /цагаачлалын болон дүрвэгсдийн офицероос бусад этгээд гарын үсэг зуран, баталгаажуулсан маягт, өргөдөл дээр нэмэлт мэдээлэл бичих, мэдээллийг өөрчлөх, мэдүүлэг дээр нэмэлт бичиг баримт хавсаргах, мэдүүлгийн материалаас бичиг баримт хасах болон гарын үсэг зуран, бичиг баримтыг өөрчилсөн учир шалтгаанаа бичилгүйгээр өөрийн

[121] Immigration Act, Part 10, 2009.

[122] Мөн тэнд, Зүйл 342.

[123] Мөн тэнд, Зүйл 343.

[124] Мөн тэнд, Зүйл 344.

эзэмшлээс гаргах/;

- дүрвэгсэд болон дүрвэгсдийг хамгаалахтай холбоотой нууцлалыг алдах, мэдээлэх хамаарна.

Дээрх төрлийн зөрчлийн хүнд хөнгөнөөс шалтгаалан 3 сараас 7 жил хүртэл хорих ялаар шийтгэх, 10,000-100,000 хүртэлх Шинэ Зеланд долларoор торгох ялыг оноодог. Харин цагаачлалын албаны болон дүрвэгсдийн асуудал хариуцсан офицерын дүр эсгэх зөрчилд 12 сар хүртэл хорих, 15,000 хүртэлх Шинэ Зеланд долларoор торгох ял оноодог. Тус хуулийг болон холбогдох дүрэм журмыг зөрчсөн зөрчилд тодорхой торгууль заагаагүй тохиолдолд 5,000 хүртэл Шинэ Зеланд долларoор торгоно. Санаатайгаар, мэдсээр байж, онцгой учир шалтгаангүйгээр эдгээр зөрчлийг хийгээгүй бол зарим тохиолдолд хэрэгтэн чөлөөлөгдөх, хөнгөн хэлбэрийн хариуцлага хүлээх боломжтой. Жишээ нь: холбогдох офицерын шаардлагыг биелүүлэх, бичиг баримт өөрчлөх гэх мэт.

Далайд гарцтай орны хувьд тус улс нь *Тээвэрлэгч, онгоц хариуцагчийн зөрчил*д шийтгэл ногдуулдаг бөгөөд1/ хуульд заасан үүргийг бодит шалтгаангүйгээр биелүүлэхгүй байх, 2/ зөвшөөрөл гарахаас өмнө хүмүүсийг тус улсад нэвтрүүлэх зэрэг зөрчил гаргасан капитанид зөрчлийн хүнд хөнгөнөөс шалтгаалан 10,000-50,000 хүртэлх Шинэ Зеланд долларoор торгох, 3 хүртэл сар хорих ял оноодог, Үүн дээр, зөвшөөрөл өгөөгүй байхад гадаадын иргэдийг хил нэвтрүүлэхтэй холбоотой гарсан /байршуулах, саатуулах, дотогшоо болон гадагшаа тээвэрлэх/ зардлыг мөн тээвэрлэгч хариуцах шаардлагатай.

*Ажил олгогчийн зөрчил*Тус хуулийн дагуу ажил хийх эрхгүй этгээдийг ажиллуулах нь хориотой. Гэвч ажил олгогч нь тухайн этгээдийг ажил хийх эрхгүй гэдгийг нь мэдээгүй эсхүл энэ талаар олж мэдэхийн тулд хангалттай зүтгэл гаргасан тохиолдолд түүнийг зөрчил үйлдсэнд тооцдоггүй. Харин 1/ хууль бусаар болон түр хугацаанд ажиллаж байгаа гадаадын иргэдийг ашиглах, 2/ хууль бусаар ажиллаж байгаа этгээдэд зохих ажлын хөлс, амралтын мөнгө зэргийг төлөөгүй, 3/ Хууль бусаар ажиллаж буй гадаадын иргэнийг хийж буй ажлаа орхиж явахад, тус улсыг орхиж явахад нь саад болох /утсаар ярих, ажлын байраа орхиж явах, мэргэжлийн байцаагчийг ажлын байранд хяналт хийхэд саад учруулах гэх мэт/ болон тус улсын хуулийн дагуу эдлэх ёстой эрхээ хүсэмжлэхэд нь саад болох, хориглох үйлдэл гаргасан ажил олгогчид хүлээлгэх хариуцлага хамаарна. Ажил олгогч нь гаргасан зөрчлийн нөхцөлөөс шалтгаалан 10,000-100,000 хүртэл Шинэ Зеланд долларын торгууль болон 7 хүртэл жил хорих ялаар шийтгэгддэг.

*Боловсролын байгууллагын зөрчилд оногдуулах арга хэмжээ.*Цагаачлалын тухай хуулийн дагуу суралцах эрхгүй этгээдийг суралцуулах, үргэлжлүүлэн суралцуулсан сургалтын байгууллагад 30,000-50,000 хүртэлх Шинэ Зеланд долларын торгууль ногдуулдаг байна.

ХБНГУ. Хариуцлагын тухайд агаарын болон бусад тээвэрлэгч нь зохих виз, оршин суух зөвшөөрөлгүй иргэдийг Холбооны нутаг дэвсгэрт нэвтрүүлсэн бол тэдгээр гадаадын иргэдийг буцааж тээвэрлэх, байршуулах зэрэг холбогдох зардлыг хариуцахаас гадна 1000-5000 хүртэл еврогоор торгуулдаг. Уг хуульд хууль зөрчсөн үйл ажиллагаатай холбоотой гарсан зардлыг хууль зөрчсөн этгээдэд төлөх үүрэг болгосон ба төлж барагдуулах шаардлагатай холбогдох захиргааны зардлын төрлийг нарийвчлан тодорхойлсон (цагдан хорих, орчуулах, тайлбарлах, байрлуулах, хооллох зэрэг) байдаг.

Гадаадын иргэнд хүлээлгэх хариуцлагын хэмжээ дараах тохиолдолд 1 жил хүртэл хорих ял эсхүл мөнгөн торгууль байна. Үүнд:

- зохих иргэний үнэмлэхгүй, шалгалтгүйгээр тус улсад суурьших;
- зохих оршин суух зөвшөөрөлгүй тус улсад суурьших;
- худал мэдээлэл мэдүүлэх;
- биохэмжүүрт мэдээлэл өгөхтэй холбоотой тавьсан шаардлагыг биелүүлэхгүй байх;
- оршин суух зөвшөөрөлд заасан эрх, газар зүйн хязгаар зэргийг удаа дараа зөрчих, биелүүлэхгүй байх;
- тус улсаас сэрэмжлүүлэн зарласан гадаадын иргэдээс бүрдсэн бүлэглэлд нэгдсэн зэрэг хамаарна.

Дараах тохиолдолд 3 хүртэл жил хорих эсхүл мөнгөн торгууль ногдуулна. Үүнд:

- тус улсаас албадан гаргасан этгээд дахин тус улсад нэвтэрсэн, оршин суусан;
- хуурах зорилгоор худал болон дутуу мэдээлэл мэдүүлсэн, хуурамч бичиг баримт ашигласан;
- дээрх бүхий л үйлдлийг үйлдэхийг завдсан, оролдсон бол хариуцлага хүлээнэ.

Мөн дараах үйлдэлд хуулийн хариуцлага хүлээлгэнэ. Үүнд: 1/ Гадаадын иргэдийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх үйлдэлд 5 хүртэл жил хорих ялаар шийтгэх эсхүл мөнгөн торгууль ногдуулдаг. Ингэхдээ энэ хэрэгт бусдыг өдөөх, мөнгөн орлого өгөхөөр бусдад амлах эсхүл өгөх, мөнгөн орлого бусдаас авахаар амлах, авсан зэрэг байдлаар оролцсон байдал нь мөн хуулийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болно. Харин уг үйлдлийг олон дахин үйлдэх, гэмт бүлэглэл болон үргэлжилсэн байдлаар үйлдэх, үйлдэхдээ галт болон бусад зэвсэг хэрэглэх, хулгайгаар хил нэвтэрч байгаа гадаадын иргэдтэй харгис хэрцгий, доромжилж харилцсанаар тэдний эрүүл мэндэд эрсдэл учруулах бол 6 сараас 10 жил хүртэл хорих ялаар шийтгэдэг. Үүнээс гадна гадаадын иргэдийг Холбооны Улсад авчрах үед тэднийг үхэлд хүргэсэн мөн ашиг орлого олохын тулд зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл болон гадаадын иргэдийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх үйлдэл нь хэргийн хүнд хөнгөнөөс шалтгаалан 6 сараас 10 жил хүртэлх хорих ялаар шийтгэгддэг. Ингэхдээ Эрүүгийн хуулийн зохих заалтыг урьтал болгодог. Харин Оршин суух тухай хуулийн 98 дугаар зүйл нь ямар тохиолдолд дээрх төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн нь захиргааны зөрчилд тооцогдон хорих ялаар бус мөнгөн торгуулийн шийтгэл хүлээхийг нарийвчлан зохицуулжээ. Тухайлбал: гадаадын иргэн хил нэвтрэхдээ үнэмлэхээ үзүүлээгүй, тус улсад зохих зөвшөөрөлгүй ажилласан, хилийн хяналтын нэгжээр бус өөр газраар хил нэвтэрсэн болон гарсан, оршин суух зөвшөөрөлд заасан газар зүйн хязгаарыг зөрчсөн зэрэг зөрчилд 1000-500000 еврогоор торгодог.

Хууль бус үйлдэл үйлдсэн ажил олгогчдод хүлээлгэх хариуцлага. Гадаадын ажилчдад цалин хөлс төлөхтэй холбоотой хариуцлага тооцдог ба гурван сарын турш зохих байгууллагаас зөвшөөрөл аваагүй ч ажил хийсэн гадаадын иргэн нь шүүхэд ажил олгогчийн эсрэг нэхэмжлэл гаргаж болдог. Мөн түүнчлэн хууль бус үйлдэл хийсэн байгууллагад төрөөс аливаа татаас өгөх болон төрөөс зарласан тендэрт оролцохыг хориглох шийтгэлийг ногдуулдаг зэрэг арга хэмжээ авдаг байна.

1.3. Дүгнэлт

Манай улсын хувьд Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан виз, оршин суух зөвшөөрөл, баримт бичигтэй холбоотой зөрчил гаргасан гадаадын иргэн, уригч этгээдэд уг хуулийн дагуу захиргааны шийтгэл буюу

зөвхөн торгох арга хэмжээ авахаар, ЗГ-ын 2010 оны 339 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах болон Монгол Улсад дахин оруулахгүй байх хугацаа тогтоох журам”-аар албадан гаргах арга хэмжээний тухай тус тус зохицуулсан байдаг. Судалгааны ажлын хүрээнд сонгон судалсан орнуудын жишээнээс харахад гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй суурь хууль тогтоомждоо зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд сануулах, торгох, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, албадан гаргах зэрэг хэд хэдэн төрлийн үндсэн арга хэмжээг авах тухай нийтлэг арга хэмжээ хэрэглэдэг байна.

Дээр дурдсан арга хэмжээг зөвхөн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнээс гадна түүнийг урьсан, батлан даасан, бүртгэсэн /жишээлбэл зочид буудал/, хувь хүн, албан байгууллага болон төрийн албан хаагчид мөн адил ногдуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоомж зөрчсөн үйлдэл гаргасан гадаадын иргэн, гадаадын иргэний энэ үйлдлийг нуун дарагдуулсан, дэмжсэн, хамтарсан, мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй зэрэг үйлдэл гаргасан этгээдэд давхар арга хэмжээ авахаар зохицуулсан байна. Энэ нь хүний наймаа болон хүн худалдаалах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гадаадын иргэн хохирогч болохоос хамгаалах нэг хэлбэр болдог байна. Харин Хятад Улсад нэг онцлог зохицуулалт байх ба энэ нь хууль тогтоомжид гадаадын иргэнээс гадна гадаадын иргэнд виз, түр байх, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагч хүлээсэн үүргээ санаатай болон санамсаргүйгээр зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар нарийвчлан зааж өгсөн явдал юм. Энэ тухай судалгааны тайлангийн энэ хэсэгт дэлгэрэнгүй дурдсан байгаа.

Авч буй арга хэмжээний хэмжээний тухайд жишээ болгон сонгосон гадаад орон бүр торгуулийн хэмжээг тодорхой тогтоосон байх бөгөөд манай зохицуулалттай адил хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хэд дахин нэмэгдүүлсэнтэй дүйцэх хэмжээгээр зохицуулсан жишээ байсангүй.

Визийн болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой хууль бус үйлдэл буюу зөрчил гаргасан гадаадын иргэний эрх ашгийг хамгаалах тал дээр Шинэ Зеландын зохицуулалт бусдаасаа онцлог байгаа юм. Тухайлбал, ажил олгогч нь хууль бусаар болон түр хугацаанд ажиллаж байгаа гадаадын иргэдийг ашигласан[125], эсхүл хууль бусаар ажиллаж байгаа этгээдэд зохих ажлын хөлс, амралтын мөнгө зэргийг төлөөгүй болон тус улсын хуулийн дагуу эдлэх ёстой эрхээ хүсэмжлэхэд нь саад болох, хориглох зэрэг үйлдэл гаргасан ажил олгогчид арга хэмжээ авахын зэрэгцээ үүнд холбогдсон гадаадын иргэнд ажлын хөлс болон бусад хохирлоо барагдуулахын тулд шүүхэд хандах эрх олгодог байна.

Судалгааны ажлын явцад гадаадын иргэн виз, бүртгэл болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргасан, энэ нь нотлогдсон тохиолдолд хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийн талаар дорвитой мэдээлэл олдоогүй бөгөөд зөвхөн Шинэ Зеландын зохицуулалтад хэрэв тухайн этгээдэд зөрчлийг санаатайгаар, мэдсээр байж, онцгой учир шалтгааны улмаас хийгээгүй бол зарим тохиолдолд хариуцлагаас чөлөөлөгдөх, хөнгөн хэлбэрийн хариуцлага хүлээлгэх боломжтой байхаар зохицуулсан байдаг аж.

1.4. Санал, зөвлөмж

Судалгааны ажлын хүрээнд гадаадын иргэдийн виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчилд тооцох үндэслэл, оногдуулах торгуулийн хэмжээ, торгуулиас чөлөөлөх үндэслэлийг хэрхэн зохицуулж байгаа талаар

[125] Мөн тэнд, Зүйл 351.

гадаад орнуудын туршлагаас судалсан болно. Үүнд үндэслэн дараах судлаачийн зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасан захиргааны арга хэмжээний төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар гадаадын иргэний гаргасан зөрчлийн төрөл, хэмжээ, онцлогт тохирсон арга хэмжээ авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, тухайлбал сануулах, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг түр саатуулах, нутаг буцаах зэрэг ажиллагаатай холбоотой зардлыг нөхөн төлүүлэх зэрэг арга хэмжээний төрлүүдийг хэрэглэх боломжийг судлах;

2. Торгохоос бусад захиргааны арга хэмжээг зөвхөн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнээс гадна түүнийг дэмжсэн, хамтарсан, нуун дарагдуулсан зэрэг хууль бус үйл ажиллагаанд оролцсон уригч хувь хүн, хуулийн этгээдэд давхар ногдуулдаг байх;

3. Зөрчил гаргасан гадаадын иргэний энэ үйлдлийг дэмжсэн, хамтарсан, нуун дарагдуулсан зэрэг хууль бус үйл ажиллагаанд оролцсон уригч хувь хүн, хуулийн этгээдэд ногдуулах захиргааны арга хэмжээний төрөл, хэмжээг нарийвчлан зохицуулах, тухайлбал захиргааны арга хэмжээний үндсэн төрлүүдээс гадна энэ аргаар олсон ашиг орлогыг хураах, албадан гаргасан гадаадын иргэнтэй холбоотой үүсэх бүхий л зардлыг нөхөн төлүүлдэг байх зэрэг нэмэлт арга хэмжээ авах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, шинэчлэх;

4. Гадаадын иргэнд виз, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагч хүлээсэн үүргээ санаатай болон санамсаргүйгээр зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулалт оруулах;

5. Гадаадын иргэнтэй холбоотой шаардлагатай мэдээлэл авах, нягтлах зэрэг хэрэгцээтэй тохиолдолд санхүү, боловсрол, эрүүл мэнд, харилцаа холбооны зэрэг байгууллагууд өөрсдийн үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлын хүрээнд мэдээлэх үүрэг, хариуцлага болон тэдгээрийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, баталгаат байдлыг хангах талаар цогц бодлогын баримт бичиг боловсруулах;

6. Гадаадын иргэнийг хүлээн авч буй сургууль, ажлын байр болон орон байраар хангаж буй аж ахуйн нэгж зэрэг албан байгууллагад тухайлбал гадаадын иргэний шилжилт хөдөлгөөний талаар мэдээлэх үүрэг хүлээлгэх нь хүлээн авагч байгууллагын хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ гадаадын иргэдэд хяналт тавьж буй төрийн байгууллага, хяналтын улсын байцаагчийн ажлын ачааллыг бууруулах арга зам байж болох талаар судлах;

7. Манай улсын зохицуулалтаас харахад зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд зөвхөн хяналтын улсын байцаагч зөрчилтэй холбоотой захиргааны арга хэмжээ авах эрхтэй байгаа нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсгэхээс гадна ажлын ачааллыг хэт нэмэгдүүлсэн зохицуулалт байх магадлал өндөртэй байх бөгөөд энэ нь цаашлаад шаардлагатай хяналт шалгалтыг цаг тухайд гүйцэтгэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлж чадаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлэхүйц байгаа тул энэ тогтолцоог боловсронгуй болгох арга зам эрэлхийлэх зэрэг санал, зөвлөмж багтаж байна.

НАЙМ. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

“Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт - харьцуулсан судалгаа”-ны хүрээнд БНХАУ, Сингапур, Хонконг, Австрали, Шинэ Зеланд, ХБНГУ болон Шенгений виз, болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг 1/ Виз, оршин суух зөвшөөрлийн ойлголт, ялгаа, ангилал; 2/

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, олгохоос татгалзах үндэслэл, оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал; 3/ Хилийн боомт дээр виз олгох нөхцөл /хөрш орны иргэдэд виз олгох үндэслэл, 4/ Оршин суух зөвшөөрөл авахад төрийн бусад байгууллагын зөвшөөрлийг шаарддаг нөхцөл, оршин суух зөвшөөрлийн төрөл, 5/ Цагаачлан оршин суух зөвшөөрөл олгох болон тухайн орны иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэнд гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлага, оршин суух зөвшөөрөл олгох хугацаа, эдлэх эрх, үүрэг, хориглох зүйл, 6/ Гадаадын хөрөнгө оруулагчид илүү таатай нөхцөлөөр оршин суух зөвшөөрөл, үнэмлэх олгох асуудал, 7/ Гадаадын иргэдийн виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчилд тооцох үндэслэл, оногдуулах торгуулийн хэмжээ, торгуулиас чөлөөлөх үндэслэл зэрэг асуудлын хүрээнд судаллаа.

Аливаа улс хүн амын тоо, улс төрийн байдал,үндэсний эрх ашиг, газар нутгийн онцлогоосоо хамааран гадаадын иргэдтэй холбоотой баримтлах бодлого харилцан адилгүй байдаг. Энэхүү бодлого нь тухайн улсын нийгэм, эдийн засаг, аялал, жуулчлал, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд тохирсон, ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах, инновац, шинэ технологийг нутагшуулах, тодорхой салбар, нутаг дэвсгэрийн хөгжлийг дэмжих зэрэг үндсэн зорилгын хүрээнд боловсруулагддаг. Ялангуяа тухайн оронд ажиллаж хөдөлмөрлөх, урт, богино хугацаагаар оршин суух хүсэлтэй гадаад иргэдийн асуудлыг энэ чиглэлээр тусгайлан боловсруулсан бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг болохыг энэхүү судалгааны ажлаас харж болох юм.

Гадаадын иргэдэд олгох зөвшөөрлийг үндсэнд нь 2 ангилж болох ба нэгдүгээрт тухайн улсад зочлох, аялах зэрэг богино хугацаагаар нэвтрэх зөвшөөрөл буюу виз, хоёрдугаарт тухайн улсад урт, богино хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөл гэх ангилал үүнд багтаж байна. Эдгээр нь эдлэх эрх, хүлээх үүргийн хувьд ялгаатай бөгөөд зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагын хувьд мөн адил ялгаатай.Виз нь хугацааны хувьд харьцангуй богино, зорилгоос хамаарсан байх бөгөөд ихэвчлэн зорчих, аялах, жуулчлах зорилгоор олгогддог. Визээр зорчиж буй гадаадын иргэний оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх, суралцах, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах зэрэг эрх ихэнхдээ хязгаарлагдсан байдаг. Оршин суух зөвшөөрөл нь түр хугацаагаар оршин суух, удаан хугацаагаар оршин суух болон байнга оршин суух гэсэн хэлбэртэй байх ба тухайн орны зохицуулалтаас хамааран 30-180 хоногоос удаан хугацаагаар байх гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн зорчих, түр хугацааны визээр зорчиж буй гадаадын иргэдээс эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хувьд илт давуу нөхцөл боломжоор хангагдсан байдаг. Тухайлбал, байнга оршин суух эрхтэй гадаадын иргэн улс төрийн эрх болон хуулиар хязгаарласнаас бусад эрхийг тухайн улсын иргэдийн нэгэн адил эдлэх боломжтой болдог.

Оршин суух зөвшөөрөл гэх нэршил олон улсын хэмжээнд өргөн хэрэглэгддэг ба зарим орон өөрийн эрх зүйн орчиндоо нийцүүлэн тасалбар, хуудас, эрхийн бичиг гэх зэргээр нэрлэдэг байна. Ерөнхийдөө оршин суух зөвшөөрлийн нэршлээс үл хамааран энэхүү зөвшөөрөл нь гадаадын иргэний талаарх мэдээллийг агуулсан чип бүхий карт хэлбэртэй байна.

Визийн ангилал нь улс орон бүрт харьцангуй өөр өөр зохицуулагдсан байх боловч нийтлэг зорилго болох жуулчлах/зочлох, бизнесийн/хөрөнгө оруулалтын, дамжин өнгөрөх, суралцах гэсэн үндсэн 4 зорилгын хүрээнд олгох виз давамгайлах ба эдгээр нь олон ангилал, дэд ангиллуудаас бүрддэг байна. Аль нэг ерөнхий

ангилалд багтах виз хүсэгчийн зорчих зорилготой уялдсан, нарийвчилсан зохицуулалт агуулсан дэд ангилалд хуваадаг байдал нь гадаадын иргэнд олгож буй визийн хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлага болон тавигдах шаардлагыг улам нарийвчлан зохицуулах боломжийг олгодог байна. Эдгээрээс зочлох болон хөрөнгө оруулах зорилгыг илүү их задалж, ангилдаг.

Дээрх 4 ангиллаас зочлох, суралцах зорилгоор олгох визийн тухайд манай улсын зохицуулалт бусад орны зохицуулалттай ойролцоо байгаа бол хөрөнгө оруулалт, хөдөлмөр эрхлэлт, бизнесийн буюу албан ажлын зорилгоор олгож буй визийн зохицуулалт хэт ерөнхий буюу гадаадын иргэний мэргэжил, ур чадвар, мэдлэг, санхүүгийн чадвар зэрэгт тулгуурласан дэд ангилалд хуваадаггүй байдал нь учир дутагдалтай байна. Иймд эдгээр визийн ангилал, төрлийг нэмэх замаар гадаадын иргэний хүсэл, зорилгыг тод илэрхийлсэн, түүнд нь тохирсон шаардлага тавьж, хугацаа олгох боломж бүрдүүлсэн зөвшөөрлийн төрлийг бий болгох шаардлагатай байна гэж үзлээ.

Монгол Улсад зорчих гадаадын иргэд чөлөөлөгдсөнөөс бусад тохиолдолд виз авах үүрэг хүлээдэг. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдал, виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох, бүртгэх зэрэг үйл ажиллагааг ГИЭЗБТХ болон түүнийг дагаж гарсан бусад хууль тогтоомжоор тус улсад зорчих, оршин суух гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудлыг зохицуулдаг. Эдгээр эрх зүйн баримт бичигт тусгасан нэр томьёо, ойлголтууд болон визийн ангилал, төрөл, хэлбэр хийгээд тэдгээрийг тэмдэглэж буй хэлбэр зэрэг нь олон улсын жишигт нийцсэн, ерөнхий ойлголтууд байна. Тухайлбал визийн ангиллыг тэмдэглэхдээ ихэвчлэн тухайн визийн зорилгыг илэрхийлсэн үгийн эхний үсгээр /Хятад/, тоон кодоор /Австрали/ эсхүл үсгийн дарааллаар /Шенген/ тэмдэглэдэг нийтлэг зохицуулалт хэрэгждэг байна.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагад улс бүр гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага /зарим тохиолдолд бие даасан тусдаа яам/, гадаад улсад суугаа дипломат төлөөлөгчийн газар, консулын газрыг нэрлэдэг. Харин виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх бүхий этгээдэд хүсэлт гаргагч гадаадын иргэнээс гадна тухайн улсын иргэн, байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй иргэн, виз мэдүүлэх эрх бүхий итгэмжлэгдсэн байгууллага ордог байна. Виз олгох онцгой нөхцөлийн нэг бол боомт дээр виз олгох явдал юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад хилийн боомт дээр олгож буй визийн төрөл нь дамжин өнгөрөх эсхүл түр хугацааны виз байх ба тухайн улсын хилээр нэвтэрч буй гадаадын иргэний зорчих зорилгын хувьд янз бүр байж болох хэдий ч энэ зорилго нь ихэвчлэн визийн хугацаагаар хязгаарлагддаг бөгөөд зөвхөн онцгой тохиолдолд хилийн боомт дээр гадаадын иргэнд виз олгодог байна. Боомт дээр олгож буй визийн үндсэн шинж нь 1/ *яаралтай тохиолдолд, 2/ түүнийгээ нотолж чадсан гадаадын иргэнд 3/ богино хугацаатай 4/ зарим тохиолдолд зорчих эрх бүхий нутаг дэвсгэр заасан зөвшөөрлийг 5/ хилийн боомт дээр виз олгох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан 6/ шаардлагатай баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлсэн* тохиолдолд олгохыг ойлгож байна.

Хилийн боомт дээр виз олгох, шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндсэндээ виз олгох ерөнхий зохицуулалтын дагуу явагддаг хэдий ч ажиллаж буй орчны болон цаг хугацааны хувьд жирийн тохиолдлыг бодвол харьцангуй хурдан шийдвэрлэх шаардлага үүсгэдэг ба энэ нь тухайн гадаадын иргэний бүрдүүлсэн баримт бичгийн үнэн зөв байдлыг тогтооход хүндрэл учруулж байдгаараа онцлог юм. Виз олгох нөхцөлийг хөнгөвчлөх, шуурхай байлгахад хөрш орнууд болон иргэд харилцан зорчих гэрээ бүхий орнуудтай байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр чухал үүрэгтэй. Мөн

хүмүүнлэгийн болон яаралтай тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг зорилго нь тодорхой болон зохих шаардлага хангасан аялал жуулчлалын байгууллагуудтай хийсэн гэрээнд үндэслэн хилийн боомт дээр виз олгох зэрэг зохицуулалт нь хөрш орнуудын иргэдэд чиглэсэн визийн бодлого гэж үзэж болохоор байна.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацааны хувьд улс орон бүр өөр өөрийн онцлог, тенхик технологи, хүний нөөцийн байдалдаа зохицсон хугацааг хууль тогтоомждоо тусгасан байдаг. Техник, технологийн хөгжлийг даган виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх арга хэлбэр, хугацаанд багагүй өөрчлөлт орж байгаагийн нэг бол цахим хэлбэрээр виз мэдүүлэх явдал юм. Цахим хэлбэрээр виз, оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтийг хүлээж авах нь заавал биеэр очиж хүсэлт гаргадаг уламжлалд эргэлт болж виз хүсэгчид цаг хугацаа, эдийн засгийн хэмнэлт үүсгэхээс гадна виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох байгууллагад үүсч буй хийсвэр ажлын ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой гэж үздэг. Ялангуяа цахим хэлбэрээр мэдүүлсэн визийн зөвшөөрөл олгосон тухай эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, тэмдэглэлд үндэслэн боомт дээр виз, зөвшөөрөл олгох боломжийг бүрдүүлснээр виз олгох процессыг уян хатан, чирэгдэл багатай болгох боломжтой юм. Мэдээж тухайн улсын эрх ашиг,аюулгүй байдал болон гадаадын иргэний хувийн байдлаас шалтгаалан заавал биечлэн мэдүүлэх шаардлагатай тохиолдлууд байсаар байна. Тухайлбал гадаадын иргэдтэй холбоотой илт нээлттэй бодлого баримталдаг Сингапур улсад визтэй зорчих шаардлагатай дэлхийн улс орнуудыг 2 ангилж, 2 дугаар ангилалд багтах орны иргэд зөвхөн биеэр очиж виз мэдүүлэхийг шаардлага тавьдаг, Шенгений виз авах хүсэлтэй иргэн ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд биеэр очиж виз мэдүүлэх үүрэгтэй зэргээр зохицуулдаг.

Виз, оршин суух зөвшөөрлийг шийдвэрлэх хугацаа тухайн улсын виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагын эрх мэдэл, техник технологи, хүний нөөцийн чадавх болон төрийн байгууллага хоорондын харилцаа холбооны хэлбэрээс янз бүр байна. Тухайлбал, Австралид гадаадын иргэдтэй холбоотой бүхий л асуудлыг хариуцсан нэг яам ажилладаг бол Хонконгд нэлээд олон байгууллагаас ирүүлсэн дүгнэлт, үнэлгээнд суурилсан шийдвэр гаргадаг.

Виз хүсэж буй гадаадын иргэн тухайн улсад зорчихоор төлөвлөсөн өдрөөс 30 хоногийн өмнө хүсэлтээ гаргах шаардлага тавигдах нь нийтлэг байна. Сонгон судалсан орнуудын виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаатай холбоотой зохицуулалтаас харахад визийг хэрхэн мэдүүлснээс хамааран богино буюу дунджаар 2-15 хоног болон 14-30 хоног байдаг бол оршин суух зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаа 30 хоногоос 6 сар хүртэл хугацаатай байж болохоор ялгамжтай зохицуулсан байдаг. Гадаадын иргэний бүрдүүлсэн баримт бичиг, материалыг дахин шалгах, бусад байгууллагаас лавлах шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацааг 30-90 хоногоор сунгах боломжтой байхаар зохицуулжээ.

Виз, оршин суух зөвшөөрлийг гадаадын иргэний зорчих зорилго, хугацаа, түүнийг нотлох баримт сэлтэд үндэслэн олгодог. Виз хүсэж буй гадаадын иргэнд тавигдаж буй шаардлага нь ерөнхийдөө бүх улсад нийтлэг асуудлын хүрээнд зохицуулагдсан гэж үзэж болох байна. Үүнээс харахад зарим улсад гадаадын иргэний эрүүл мэнд болон зан байдалтай холбоотой шалгуурууд түүнд болон түүний гэр бүлийн гишүүдэд визийн зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргахад гол нөлөө үзүүлж байгаа бол ихэнх улсад гадаадын иргэнийг уригч буюу батлан даагчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгаа чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байх жишээтэй. Виз олгоход бүрдүүлэх материалд гадаадын иргэний гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг, шаардлага хангасан зураг, виз хүсэх үндэслэлийг нотлох баримт, эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан тухай баримт, зан байдлын тодорхойлолт,

санхүүгийн баталгаа, батлан даагчийн урилга зэрэг баримт бичгүүдийг шаарддаг нийтлэг зохицуулалт байх бөгөөд ямар төрлийн виз хүсэж байгаагаас шалтгаалан нэмэлт материал бүрдүүлэх шаардлага үүсдэг.

Олон улсын туршлагаас харахад виз, оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардагдах баримт бичгийг эхний ээлжид хүсэлт гаргагч өөрөө бүрдүүлэх шаардлагатай байдаг. Харин тухайн улсад урт хугацаагаар, байнга оршин суух зөвшөөрлийг сунгуулах, цагаачлах зэрэг тохиолдолд төрийн байгууллагууд мэдээллээ харилцан солилцох замаар бүрдүүлдэг нь нэгдүгээрт мэдээллийн эх сурвалж, хоёрдугаарт түүнд агуулсан мэдээлэл эргэлзээгүй үнэн байх баталгаа болдог байна.

Эдлэх эрхийн тухайд визээр зорчиж буй гадаадын иргэн зөвхөн виз мэдүүлэхдээ тодорхойлсон зорилго, хугацаанд тухайн улсад байх эрхтэй бөгөөд энэ хугацаанд нийгмийн үйлчилгээнээс анхан шатны яаралтай тусламж үйлчилгээ авахаас хэтэрдэггүй бол түр оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд багтах визийн төрөлд хамаарах эрх, байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн улс төрийн болон бусад хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад эрхийг тухайн улсын иргэний нэгэн адил эдлэх эрхтэй байдгаараа давуу юм.

Гадаадын иргэнд виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь гол төлөв тухайн улсын аюулгүй байдал, эрх ашигтай холбоотой байдаг. Ийм ч учраас виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах гол үндэслэлд гадаадын иргэний эрүүл мэндийн байдал, зан байдал, түүн дотроо гэмт хэрэгт холбогдож байсан, холбогдох магадлал, тухайн улсад зочлох зорилго нь тодорхойгүй гэх шалтгаан зонхилдог байна. Судалгааны ажлаас харахад дараах шалтгаан, нөхцөл байдал байгаа нь тогтоогдсон тохиолдолд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан хариу өгдөг байна. Үүнд:

- *Эрүүл мэндийн хувьд*: нийгмийн эрүүл мэндэд харшлах, хор уршиг учруулахуйц халдварт өвчинтэй, эсхүл биеийн байдал нь эрүүл мэндийн халамж,үйлчилгээнд өндөр зардал учруулах магадлалтай бол.Тухайлбал: энэ асуудлыг Австрали маш нарийн зохицуулсан байдаг.

- *Зан байдлын хувьд*: Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ашиг сонирхолд аюул, эрсдэл учруулж болзошгүй гэж үзсэн бол, өмнө нь ямарваа нэг гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлж байсан бол, тухайн улсын хууль тогтоомжийг зөрчиж гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан бол, гэмт хэргийн бүлэглэлтэй холбоотой байх магадлалтай бол,терроризмын эсрэг хуульд террорист бүлгийн гишүүн гэж заасан этгээд бол, гэр бүлийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэж байсан бол, мөн гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдох магадлал өндөр бол, өмнө нь тус улсаас албадан гаргагдаж байсан бөгөөд хуулийн хугацаа дуусаагүй байгаа зэрэг шалтгаанууд багтдаг.

- *Эдийн засгийн хувьд.* Тухайн улсад байх, оршин суух хугацаандаа өөрийгөө эдийн засгийн хувьд бүрэн даах чадваргүй бол, батлан дааж буй этгээд хангалттай санхүүгийн баталгаа гаргаж чадахгүй бол, батлан дааж буй этгээд урьд өмнө нь урьж авчирсан, албадан гаргагдсан этгээдтэй холбоотой зардлыг төлөөгүй/ төлөхөөс зайлсхийсэн болон бусад шалтгаан багтана.

- *Бусад шалтгаанд* визийн төрөл нь оршин суух зөвшөөрөл авах боломжгүй байх, хүсэлт гаргахдаа хуурамч материал үйлдсэн, журмын дагуу шаардагдах гэрчлэх баримтыг бүрдүүлж өгөх боломжгүй, хөдөлмөр, бизнес эрхлэх, хөрөнгө оруулах зорилгоор олгох визийн шаардлага хангахгүй байх, өмнө авсан виз, оршин суух зөвшөөрөл хүчин төгөлдөр байх, виз олгох эрх бүхий байгууллагаас тухайн

этгээдэд оршин суух зөвшөөрөл олгох боломжгүй гэж үзсэн бусад шалтгаан багтдаг байна.

Аливаа улс виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохдоо шаарддаг бусад байгууллагаас гаргасан баримт бичиг, тодорхойлолтын хувьд нийтлэг зохицуулалт нь тухайн улсын иргэн/хууль ёсоор байнга оршин суугаа иргэн, хурал цуглаан, үйл ажиллагаа зохион байгуулж буй байгууллагаас ирүүлсэн урилга, гадаадын иргэний эрүүл мэнд, зан байдал, ял шийтгэлтэй эсэх талаар эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, гэр бүлийн болон садан төрлийн холбоог нотолсон баримт бичиг, эдийн засгийн баталгааг харуулсан санхүүгийн байгууллагын тодорхойлолт болон батлан даагчийн мэдүүлэг зэрэг үндсэн шаардлагууд багтаж байна. Үүнээс гадна тухайн улсын ажил олгох ерөнхий бодлого, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, бодит хэрэгцээ шаардлагад суурилсан зөвшөөрөл олгодог байх зэрэг зорилгын хүрээнд боловсруулсан хөтөлбөр, арга хэмжээнд нийцсэн нэмэлт баримт шаардах тохиолдол цөөнгүй байдаг тухай өмнө дурдсан. Энэ төрлийн зөвшөөрөл, тодорхойлолтыг ялангуяа хөдөлмөр эрхлэх, бизнес үйл ажиллагаа явуулах, хөрөнгө оруулах, суралцах зорилгоор тухайн улсад оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэдээс нэмэлтээр шаарддаг.

Гадаадын иргэн тухайн улсад урт, богино хугацаагаар оршин суух зөвшөөрлөө сунгуулах тохиолдолд тус улсад хугацаагаар оршин сууж, амьдарсан байх, өнгөрсөн хугацаанд хууль ёсоор оршин суусан, хүлээсэн үүргээ цаг тухайд нь биелүүлсэн байх зэрэг шаардлага тавигддаг бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаатай холбоотой бүрдүүлэх материал нь тодорхой хэмжээнд бүртгэлтэй байдаг. Иймд оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардлагатай зарим мэдээллийг төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд хоорондоо солилцдог, нэг байгууллага нөгөө байгууллагаас албан ёсоор мэдээлэл хүсдэг хандлага тогтсон байгаа нь судалгааны явцад харагдаж байлаа. Ялангуяа татвар, даатгал, хууль сахиулах байгууллага болон банк санхүүгийн байгууллагаас гаргасан татвар, нийгмийн даатгал төлөлт болон бусад хуулийн дагуу хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлж байсан, мөн гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан тухай мэдээллийг холбогдох байгууллагаас авч байгаа нь мэдээллийн үнэн зөв, бодит эх сурвалжаас авах баталгаа болж байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд онцлон судалсан асуудлын нэг бол байнга оршин суух зөвшөөрлийн нэг болох гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудал юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад тухайн улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулж буй гадаадын иргэдийг тухайн улсад оршин суух, дасан зохицох зэрэг нийгмийн болон харилцааны асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор энэ төрлийн зөвшөөрөл олгодог. Тухайлбал, Сингапурт удаан хугацаагаар оршин суух тохиолдолд “урт хугацаатай зорчих тасалбар” авдаг бөгөөд 2 жилийн хугацаатай олгож болох энэ тасалбарыг хамтран амьдрагч эхнэр/нөхөр, 21 нас хүрээгүй үрчилж авсан эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, эцэг, эхэд олгодог ба эрхийн хугацаа батлан даагчийн тухайн улсад ажиллах хугацаатай шууд хамааралтай.

Гэр бүлийн гишүүн гэх ойлголтыг эхнэр/нөхөр, төрсөн эцэг, эх, хүүхдээр хязгаарлалгүй харьцангуй өргөн хүрээнд авч үздэг хандлага тогтож байна. Тухайлбал, Хонконгд гэр бүлийн гишүүн гэдэгт гадаадын иргэний 1 болон түүнээс дээш жилийн хугацаатай оршин суух эрх үүсэхээс өмнө болон үүний дараа гэр бүл болсон гишүүнийг, хэрэв тэжээн тэтгэгч нь бол түүний бага насны хүүхдийг болон гэр бүлийн гишүүдийн дундаас гараагүй ч эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас биеэ дааж амьдрах чадваргүй насанд хүрсэн хүүхдийг, мөн төрсөн эцэг, эхийг, Австралид өнчин хүүхдийн хувьд төрөл садан нь бол, санхүүгийн хувьд хараат

байдаг төрөл садан буюу ганц бие өндөр настай төрөл садан, ойрын төрлийн хамаатан садангаас үлдсэн ганц хүн, асрамжлагч буюу Австралид ирж буй иргэнд тусгай халамж үзүүлэх шаардлагатай иргэнийг энэ ойлголтод тус тус оруулдаг байх жишээтэй. Хүүхдийн насны тухайд мөн ялгаатай байдал харагдаж байлаа. Тухайлбал Монгол Улсын хууль тогтоомжид гадаад улсын харьяат хүүхэд 16 нас хүрснээр түүнд олгосон оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрөлтэй холбоотой асуудал үүсдэг бол Сингапурт 21 нас, Хонконгод 18 нас байдаг байна.

Гэр бүлийн статусаар олгох оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа улс орон бүрт өөр өөр байх ба ерөнхийдөө гэр бүлийн гишүүнээ батлан дааж авчирч буй иргэн болон оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэний оршин суух хугацаа, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгэм, эдийн засгийн баталгаанаас гол төлөв хамаардаг нийтлэг зохицуулалт байна.

Гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэний хувьд тодорхой нөхцөл бүрдсэн, шаардлага хангасан тохиолдолд өөрөө бие даан оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг тухай зохицуулалтыг Германы туршлагаас харж болох юм. Хэрэв гэр бүл нэгтгэх зорилгоор зөвшөөрөл авсан иргэн тухайн улсад хууль ёсоор 5 жил амьдарсан, хэрэв гэр бүлийн хүн нь нас барсан эсхүл гурав болон түүнээс дээш жил амьдарсны дараагаар гэрлэлтээ цуцлуулж байгаа тохиолдолд гэр бүлийн статусаар ирсэн гадаадын иргэнд батлан даалт шаардлагагүйгээр оршин суух эрх хүсэх боломж нээгддэг байна. Гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь ерөнхийдөө оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэлтэй адил төстэй байдаг. Зарим орны зохицуулалтад зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндсэн нөхцөл болох хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаагүй эсхүл бүрэн хангаж байгаагаа нотолж чадахгүй байх тохиолдлуудаас гадна гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан тохиолдолд татгалзсан хариу өгөх тухай хуульчилж өгсөн байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Оршин суух зөвшөөрөл олгох үндэслэлийн нэг томоохон хэсэг нь гадаадын хөрөнгө оруулалт юм. Улс орны хөдөлмөрийн зах зээл, хүн амын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан дунд/урт хугацааны баримт бичиг, хөтөлбөрт үндэслэн тухайн оронд байх гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавигдах шаардлага болон зөвшөөрлийн тоо зэргийг тогтоодог бөгөөд үүний хүрээнд эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрлийг олгодог байна. Тухайлбал, Сингапурын засгийн газраас хэрэгжүүлж буй “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”, БНХАУ-ын “Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суухтай холбоотой эдлэх таатай нөхцөлийн арга хэмжээ”-ний тухай мэдэгдэл зэргийг энд дурдаж болох юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх хэмээн зорилгын дагуу ангилдаг бөгөөд эдгээрийг цааш нь дэд ангилалд хуваах замаар хөрөнгө оруулагчийн оруулах хөрөнгийн хэмжээ, салбар, чиглэл, түүнд шаардагдах хугацаа зэрэгт нийцсэн шаардлага, эрх, үүрэг бүхий зөвшөөрөл олгодог. Энэ байдал нь уг оршин суух зөвшөөрлийн төрлийг хэт хавтгайруулан ойлгохоос хамгаалах зорилготой байж болох юм. Ер нь аливаа улс гадаадын хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл бүрдүүлэхдээ юуны өмнө гадаадын хөрөнгө оруулалт шаардагдаж буй салбар, чиглэл, бүс нутагт зэргийг тодорхойлсон байх ба улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд түлхэц болно гэж үзсэн гадаадын хөрөнгө оруулалтын зорилго, хамрах хүрээ, үйл ажиллагааны чиглэлийг харгалзан ялгаатай зохицуулдаг гэж дүгнэж болох байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгож буй зөвшөөрөл нь зөвшөөрөл, виз, тасалбар гэх зэрэг олон янзаар нэрлэгдэх боловч үндсэндээ хөрөнгө оруулагчийг хөдөлмөрлөх, үйл ажиллагаагаа эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, нийгмийн асуудал

болох гэр бүлээрээ оршин суух, элдэв төрлийн төрийн үйлчилгээг хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар оршин суух болон дасан зохицох таатай нөхцөлөөр хангахад чиглэгддэг. Оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа нь хөрөнгө оруулалт, түүнд шаардагдах хугацаатай уялдсан байдаг.

Хөрөнгө оруулагч гэх ойлголтод бизнес эрхлэгч, шинэ технологи нэвтрүүлэгч, тодорхой салбарт мөнгөн хөрөнгө оруулагч, инновацийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэгч зэрэг олон үйл ажиллагааг хамруулж байгаа бол гэр бүлийн гишүүнд эхнэр/нөхөр, төрсөн хүүхэд, эцэг, эхээс гадна хамтран амьдрагч, хамаатан саднын ганц бие өндөр настан, өнчин хүүхэд хүртэл хоорондын харилцаа холбоогоо нотолж чадсан, санхүүгийн хувьд хамааралтай, тэжээн тэтгүүлэх эрх бүхий этгээдүүд багтдаг тухай судалгааны ажлаас харагдаж байна. Ийнхүү өөрийн онцлогт тохирсон ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл авах эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд тавигдаж буй шаардлагуудыг бүрэн хангасан тохиолдолд тухайн улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг Зөвшөөрөл олгох эсэхийг хэд хэдэн байгууллагын гаргасан дүгнэлт, үнэлгээнд суурилан шийдвэрлэдэг бөгөөд эдгээр нь гол төлөв санхүүгийн болон мэргэжлийн чадавхыг нотлох үүрэгтэй байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах нэг нөхцөл бол тухайн улсын хууль тогтоомж, холбогдох дүрэм журамд гадаадын хөрөнгө оруулагчидтай холбоотой зохицуулалт ойлгомжтой, олж үзэхэд хялбар байх явдал юм. Манай улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулагчтай холбоотой зохицуулалтыг олж үзэхэд хүндрэлтэй, эрэн сурвалжлах ажиллагаа их шаарддаг байдал харагдаж байсан. Бусад орны туршлагаас харахад “гадаадын хөрөнгө оруулагч” гэх нэр томьёог ихэвчлэн виз, оршин суух зөвшөөрөл, цагаачлах асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн баримт бичигт тодорхойлж, тухайн этгээд гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгох виз, зөвшөөрлийн аль ангилалд тохирох хэмжээний хөрөнгө оруулах гэж байгаа, мөн энэ ангилалд чухам ямар шаардлага тавьж байгааг харах боломжтой байдаг бол зарим оронд тусгайлан боловсруулсан гарын авлагад энэ талаар бүхий л мэдээллийг тусгадаг байдаг нь хөрөнгө оруулах хүсэлтэй гадаадын иргэнд шийдвэр гаргахад, тухайн орны эрх зүйн орчныг ойлгоход дөхөм болдог байна.

Судалсан орнуудын гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулагчийг татах зорилго бүхий зохицуулалтаас харахад тэдэнд олгож буй зөвшөөрөлд тавигдах шаардлага тодорхой, тэдгээр шаардлагыг бүрэн хангасан этгээдэд зөвшөөрлийг эхний ээлжид үйл ажиллагаа, бизнесээ эрхлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар олгодог бөгөөд энэ зөвшөөрлийн хугацааг хөрөнгө оруулалт бодитой байгаа эсэх, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгасан үйл ажиллагаа төлөвлөсөн хугацаанд хийгдсэн эсэх зэрэг бодит нөхцөл байдлыг үнэлсний үндсэн дээр нэмэх шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар сунгадаг байна.Үүнээс харахад зөвхөн бодитой, идэвхтэй гүйцэтгэж буй үйл ажиллагаа, хүрсэн тодорхой үр дүнд нь үндэслэн оршин суух зөвшөөрөл болон үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн хугацааг тодорхойлдог байна.Зөвхөн хөрөнгө оруулалттай холбоотой шаардлагаас гадна хөрөнгө оруулагч гадаадын иргэн тухайн улсын хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй байх, хууль тогтоомжийн хүрээнд хүлээлгэсэн үүргээ биелүүлсэн /татвар, даатгал зэрэг/ эсхүл тухайн улсад оршин суух үндэслэл болохуйц гавьяа байгуулсан, эрүүл мэнд, зан байдлын хувьд шаардлага хангахуйц болон аж амьдралаа авч явах эдийн засгийн /цалин, орон байр зэрэг/ баталгаа бүрэн хангагдсан байх зэрэг хувь хүнтэй холбоотой шаардлагуудыг хангах үүрэгтэй. Манай улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулагчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хөрөнгө оруулалтын бодит хэмжээ болон хугацааг тогтоох тогтолцоо хангалтгүй, ялангуяа хяналт тавих тогтолцоо, эрх зүйн орчин бүрэн бүрэлдээгүй байгаад анхаарч ажиллах шаардлагатай гэж үзлээ.

Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын тухайд бусад орны туршлагаас суралцах зүйл багагүй байсан юм. Судалгааны ажлын хүрээнд сонгон судалсан орнуудын жишээнээс харахад гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй суурь хууль тогтоомждоо зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд сануулах, торгох, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, албадан гаргах зэрэг хэд хэдэн төрлийн үндсэн арга хэмжээг авах тухай нийтлэг зохицуулалт хэрэглэдэг байна. Эдгээр арга хэмжээг зөвхөн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнээс гадна түүнийг урьсан, батлан даасан, бүртгэсэн /жишээлбэл зочид буудал/, хувь хүн, албан байгууллага болон виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагчид мөн адил ногдуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоомж зөрчсөн үйлдэл гаргасан гадаадын иргэн, гадаадын иргэний энэ үйлдлийг нуун дарагдуулсан, дэмжсэн, хамтарсан, мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй зэрэг үйлдэл гаргасан этгээдэд давхар арга хэмжээ авахаар зохицуулсан байна.

Хариуцлагын арга хэмжээний хүрээнд зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг зөвхөн шийтгэх бус бас хамгаалах зохицуулалт оруулсан Шинэ Зеландын зохицуулалт бусдаасаа онцлог байсан юм. Харин гадаадын иргэн виз, бүртгэл болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргасан, энэ нь нотлогдсон тохиолдолд хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийн талаар дорвитой мэдээлэл олдоогүй юм.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт - харьцуулсан судалгаа"-ны хүрээнд судлагдсан асуудлуудаас харахад гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдал, виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох хэлбэр, төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, мөн гадаадын иргэдэд тавигдах шаардлагыг тодорхой болгох, ялангуяа гадаадын хөрөнгө оруулагч, хөдөлмөр эрхлэгчид тавих шаардлагыг нарийвчлан зохицуулах, тэдэнд олгож буй виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрлийг нэмэгдүүлэх замаар тэдний зорилго, үйл ажиллагаанд нийцсэн зөвшөөрөл олгодог болох нь чухал байв. Мөн виз, оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн зөвшөөрөл авсан зорилгын дагуу тус улсад байгаа эсэхийг хянах тогтолцоог сайжруулах шаардлага байна. Учир нь энэ хяналт, шалгалтын үр дүн нь өөрөө виз, оршин суух зөвшөөрлийг олгох, сунгах, цуцлах үндэслэл болдог. Бусад орны туршлагаас харахад гадаадын иргэний асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа гол төлөв 1/ татвар, гаалийн 2/ хилийн, 3/ хөдөлмөр, хөрөнгө оруулалт, инновацийн асуудал эрхэлсэн төрийн бусад байгууллагатай хамтран эсхүл түүний харьяанд ажилладаг бөгөөд гадаадын иргэн тухайн улсад зорилгын хүрээнд үйл ажиллагаа эрхэлж, амьдарч байгаа эсэхэд хяналт тавих талаар хамтарч ажилладаг туршлагаас нэвтрүүлэх боломжийн талаар судлах хэрэгцээ байна гэж үзлээ.

ЕС. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Монгол Улсын болон зарим гадаад орны виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг судалж үзсэний үндсэн дээр дараах санал, зөвлөмжийг боловсруулаа.

<u>Гадаадын иргэдэд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгоход бариимтлах бодлого, хөтөлбөр боловсруулах ажлын хүрээнд</u>

1. Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн чиг хандлагыг

тодорхойлсон баримт бичгүүдэд үндэслэн гадаадын хөрөнгө оруулалт зайлшгүй шаардагдаж буй бүс нутаг, салбар, чиглэлийг тодорхойлсон бодлогын баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулах замаар уул уурхайгаас бусад салбарт оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих;

2. Дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, ажилгүйдэлтэй тэмцэх бодлогын хүрээнд, түүнтэй уялдсан хөтөлбөр боловсруулах замаар гадаадаас ажиллах хүч оруулах асуудлыг зохицуулах, Энэ ажлын хүрээнд дотоодод нэн шаардлагатай байгаа ажил мэргэжлийн жагсаалтыг тухай бүрт шинэчлэх, ажил мэргэжлийн стандарт ангиллыг бий болгож ангилал тус бүрт тавигдах хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин хангамжийн наад захын шаардлагыг заасан баримт бичиг боловсруулах зэрэг гадаадын болон дотоодын хөдөлмөр эрхлэгчийн нийгэм, эдийн засгийн эрх ашгийг нэг түвшинд байлгах боломж бүрдүүлэх;

3. Гадаадын иргэн Монгол Улсын хилээр орох, гарах, түр байх, оршин суух асуудлыг зохицуулах эрх зүйн орчинд шинэтгэл хийх. Ингэхдээ давхардал, хийдэлгүй буюу нэгдмэл, зөрчилгүй байх хууль тогтоомжийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлж, улмаар хууль хэрэглэх, хэрэгжүүлэх;

4. Төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, чиг үүрэг, хамтын ажиллагаа, ажлын уялдаа холбоог нарийвчлан тодорхойлох замаар төрийн үйлчилгээг шуурхай, найдвартай, уян хатан, түүнчлэн эрсдэлгүй болгох хэрэгцээ байна.

Виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрөлд нэмэлт оруулах тухайд

1. Манай улсын визийн ангилал, төрөл нь ерөнхийдөө гадаад орнуудын визийн ангилал, төрөлтэй ижил төстэй байгаа бөгөөд зарим нэг визийн ангилалд багтаж буй визийн төрлийг улам нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна. Ялангуяа манай улсад хөрөнгө оруулах, ажил хэргийн шугамаар болон хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор ирж буй гадаадын иргэдэд олгож буй визийн төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар олон улсын жишигт нийцсэн, гадаадын иргэний зорчих зорилго, оршин суух статусыг илт илэрхийлэх боломжоо олгосон, үүнд нийцсэн ерөнхий болон нэмэлт шаардлагыг тодорхойлсон визийн төрлийг бий болгох хэрэгцээ байна гэж үзлээ. Тухайлбал хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хөрөнгө оруулсан салбар нь манай улсын нийгэм, эдийн засагт эзлэх байр, үзүүлэх нөлөө зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хэд хэд ангилагддаг байх шаардлага байна. Дамжин өнгөрөх визийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, тухайлбал энэ төрлийн визийн хугацааг гадаадын иргэн тус улсын нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрч буй тээврийн хэрэгслээс хамааран тогтоодог байх, мөн тухайн тээврийн хэрэгсэл визийн хугацаанаас өмнө Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээс гарсан тохиолдолд дамжин өнгөрөх визийн хугацаа дуусдаг байх, дамжин өнгөрч буй гадаадын иргэний аяллын зорилго, зорчих тасалбар зэрэг баримт сэлтэд үндэслэн орох, гарах хилийн боомтыг заадаг байх зэргээр нарийвчлан зохицуулах хэрэгцээ байна гэж үзлээ.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох, хянан шийдвэрлэх процесс ажиллагааны тухайд

1. Гадаадын иргэнд виз олгох, түүнийг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг сайжруулах, олон улсын түвшинд хүргэх үүднээс Монгол Улсын визийг цахим хэлбэрээр мэдүүлэх эрх зүйн болон техникийн нөхцөлийг бүрдүүлэх;

2. Манай хууль тогтоомжид “гарах” виз авах шаардлага тогтоосон байдаг. Энэ төрлийн визийн зохицуулалт судалсан орнуудын зохицуулалтад олдоогүй юм. Гадаадын иргэнийг тухайн улсын хилээр гарсан тохиолдолд гадаадын иргэдийн бүртгэл мэдээллийн нэгдсэн сүлжээнд “хилээр гарсан” тухай мэдээлэл оруулдаг бөгөөд энэ нь хожим уг этгээд визийн хугацаандаа хилээр дахин нэвтэрч орох

тохиолдолд хэрэглэгддэг. Өөрөөр хэлбэл нэвтрэх эрхийн тоо нэгээс дээш байгаа бол орох эрх олгодог, харин нэг удаагийн нэвтрэх эрхтэй байсан бол виз болон оршин суух зөвшөөрлийн үлдсэн хугацаа хүчингүй болдог байх зохицуулалтыг нутагшуулах боломжийг судлах;

3. Гадаадын иргэний оршин суух зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаанд тусгайлан виз олгох зохицуулалт түгээмэл биш байгааг судалж шийдвэрлэх. Судалсан орнуудын дунд зөвхөн Шинэ Зеландад "завсрын виз" гэх ангилал байсан юм. Нийтлэг хэрэглэгдэж буй зохицуулалт нь гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрлийн хугацаагаа дуусахаас өмнө хууль тогтоомжид заасан хугацаанд багтан сунгуулах тухай хүсэлтээ шаардлагатай баримт бичгийн хамт мэдүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн байдаг. Энэ хугацаа нь дунджаар 30 хоног байх ба онц шаардлагатай тохиолдолд буюу хэд хэдэн байгууллагаас мэдээлэл авах шаардлага үүссэн нөхцөлд 90 хүртэл хоногоор сунгах эрхийг эрх бүхий байгууллагад олгосон байдаг байна;

4. Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь ерөнхийдөө тухайн улсын эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнээс ихээхэн хамаардаг. Сүүлийн үед дэлхий нийтийн хэмжээнд үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг, эдийн засгийн гэмт хэрэг, террорист бүлэглэлийн үйлдэх гэмт халдлагын тоо эрс нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан гадаад иргэдийн зан байдалтай холбоотой шалгуур үзүүлэлтийг шинэчлэх, түүнд тавигдах шаардлагыг нарийвчлан зохицуулах. Энэ тал дээр Австрали, Шинэ Зеланд улсын туршлагаас нарийвчлан судлах;

5. Өмнө нь гэмт хэрэг үйлдэж байсан, ял эдэлж байсан гадаадын иргэнд аль болох виз олгохоос татгалзах, ялангуяа гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан нь тогтоогдож байсан бол;

6. Гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохдоо түүнийг уригч, ажил олгогч, орон байраар хангагч зэрэг батлан дааж буй этгээдийн эдийн засгийн болох зан байдлын үзүүлэлтийг шалгадаг байх, хэрэв шаардлага хангаагүй буюу үндэслэлээ бүрэн нотолж чадахгүй, өмнө нь энэ төрлийн зөрчил гаргаж байсан бол зөвшөөрөл олгохоос татгалзах замаар батлан даагчийн үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх боломжийг судлах зэрэг санал багтаж байна.

Хилийн боомт дээр виз олгох тухайд

1. Ерөнхий зохицуулалтын дагуу хуульд заасан хугацаанд виз мэдүүлэх боломжтой байсан гадаадын иргэнд боомт дээр виз олгодоггүй байх;

2. Зөвхөн хүмүүнлэгийн болон нэн яаралтай ажил, үйлчилгээ, тусламж үзүүлэх шаардлага үүссэнээ үндэслэл бүхий баримт бичгээр бүрэн нотолж чадсан гадаадын иргэнд олгодог байх;

3. Хилийн боомт дээр олгосон дамжин өнгөрөх визээс бусад виз нь цаг хугацаа болон нутаг дэвсгэрийн хувьд хязгаарлагддаг, үүнийг бүртгэх, хянах тогтолцоог сайжруулах;

4. Визэд заасан цаг хугацаа, нутаг дэвсгэрийн хязгаарлалтыг зөрчсөн гадаадын иргэнд хүлээлгэх хариуцлага, түүний хэмжээг тодорхой болгох, тухайлбал зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд дахин хилийн боомт дээр виз олгохгүй байх зэрэг;

Оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардлагатай төрийн бусад байгууллагын зөвшөөрөл, тодорхойлолтын тухайд

1. Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнээс авч буй тодорхойлолт, ялангуяа оруулсан хөрөнгийн хэмжээ, бодит хөрөнгө оруулалт байсан эсэх, оруулсан хөрөнгө мөнгөн хэлбэрээр Монгол

Улсад байгаа эсэхийг тодруулах зорилгоор банк санхүүгийн байгууллагын болон холбогдох эрх бүхий байгууллагын тодорхойлолтыг авдаг байх;

2. Төрийн бусад байгууллагаас тухайн гадаадын иргэнтэй холбоотой гаргасан тодорхойлолт, албан бичгийг төрийн байгууллагууд чиг үүргийнхээ хүрээнд харилцан солилцдог, мэдээлэл авдаг байх, энэ нь мэдээллийн эх сурвалжийн баталгаат байдал болон мэдээллийн үнэн зөв байдалд эерэг нөлөө үзүүлэхээс гадна гадаадын иргэн болон үйлчилгээ үзүүлж буй албан хаагчийн ачааллыг бууруулах давхар нөлөөтэй гэж үзлээ.

Цагаачлан оршин суух болон гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөлтэй зохицуулалтын тухайд

1. МОНГОЛ УЛСАД-д нэн шаардлагатай хөрөнгө оруулалт хийж буй гадаадын хөрөнгө оруулагч, ховор, чухал мэргэжлээр ажиллах чадварлаг гадаад ажилтанд гүйцэтгэж буй үйл ажиллагааны хугацаа болон үйл ажиллагаа нь үр дүнгээ үзүүлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар зөвшөөрөл олгох;

2. Байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох 2 шатлалт процессын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах;

3. Гадаадын хөрөнгө оруулагч гэсэн ерөнхий ангиллыг гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавих шаардлага, эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хэмжээгээр дотор нь хэд хэдэн ангилалтай болгох;

4. Монгол Улсын иргэн болон тус улсад байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэний гэр бүлийн гишүүнд олгох зөвшөөрлийн хугацааг батлан даагчийн гаргасан хүсэлтэд үндэслэн олгодог байх, гэхдээ эхний удаад “туршилтын хугацаа”-гаар буюу богино хугацаагаар олгодог байх;

5. Хөрөнгө оруулах болон гэр бүл нэгтгэх зорилгоор байнга оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэн зорилгоосоо өөр үйл ажиллагаа эрхэлсэн, гэр бүлийн харилцаанд хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй нь нотлогдсон эсхүл батлан даалт гаргасан этгээд энэ тухай хүсэлт гаргасан тохиолдолд зөвшөөрлийг цуцлах зохицуулалтыг боловсронгуй болгох;

6. Өмнө нь гэмт хэрэгт тооцогдох түвшинд хүрээгүй хэдий ч гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан гадаадын иргэнд гэр бүл нэгтгэх зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл олгохоос аль болох татгалзах зэрэг санал багтаж байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавтай нөхцөл бүрдүүлэх тухайд

1. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгож буй визийн ангилалд оруулж буй хөрөнгийн хэмжээ, хугацаанд тохирсон шинэ ангилал бий болгосон нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгох виз, оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа, эдлэх эрх, хүлээх хариуцлага, түүнд тавигдах шаардлага бүрийг улам тодорхой болгох;

2. Гадаадын хөрөнгө оруулагч анх виз, оршин суух зөвшөөрөл авахдаа мэдүүлсэн бизнесээс өөр бизнес зөвшөөрөлгүйгээр эрхэлсэн бол тус улсаас албадан гаргадаг байх;

3. Гадаадын хөрөнгө оруулагч бизнесийн болон хөрөнгө оруулах төлөвлөгөөнд тусгасан үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байх, бодит хугацаанд тохирсон оршин суух зөвшөөрөл олгодог байх;

4. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавих шаардлагын хүрээнд тавигдах мөнгө санхүү, өмч хөрөнгийн бодит байдлыг шалгах, магадлах зохицуулалт дутмаг байна. Иймд тухайлбал гадаадаас оруулах хөрөнгө оруулалтаа тодорхой банканд, эрх

бүхий байгууллагаас тогтоосон хугацаанд байршуулснаа нотлох зэрэг санхүүгийн баталгаат байдлыг бататгах зохицуулалт оруулах зэрэг санал багтаж байна.

Зөрчилд тооцох үндэслэл, торгуулийн хэмжээ, түүнээс чөлөөлөх үндэслэлийн тухайд

1. Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасан захиргааны арга хэмжээний төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар гадаадын иргэний гаргасан зөрчлийн төрөл, хэмжээ, онцлогт тохирсон арга хэмжээ авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, тухайлбал сануулах, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг түр саатуулах, нутаг буцаах зэрэг ажиллагаатай холбоотой зардлыг нөхөн төлүүлэх зэрэг арга хэмжээний төрлүүдийг хэрэглэх боломжийг судлах;

2. Гадаадын иргэнд виз, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагч хүлээсэн үүргээ санаатай болон санамсаргүйгээр зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулалт оруулах;

3. Гадаадын иргэнтэй холбоотой мэдээлэл авах, нягтлах зэрэг шаардлага үүсэх тохиолдолд санхүү, боловсрол, эрүүл мэнд, харилцаа холбооны зэрэг байгууллагууд өөрсдийн үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлын хүрээнд мэдээлэх үүрэг, хариуцлага болон тэдгээрийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, баталгаат байдлыг хангах талаар цогц бодлогын баримт бичиг боловсруулах;

4. Гадаадын иргэнийг хүлээн авч буй сургууль, ажлын байр болон орон байраар хангаж буй аж ахуйн нэгж зэрэг албан байгууллагад тухайлбал гадаадын иргэний шилжилт хөдөлгөөний талаар мэдээлэх үүрэг хүлээлгэх нь хүлээн авагч байгууллагын хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ гадаадын иргэдэд хяналт тавьж буй төрийн байгууллага, хяналтын улсын байцаагчийн ажлын ачааллыг бууруулах арга зам байж болох юм;

5. Манай улсын зохицуулалтаас харахад зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд зөвхөн хяналтын улсын байцаагч зөрчилтэй холбоотой захиргааны арга хэмжээ авах эрхтэй байгаа нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсгэхээс гадна ажлын ачааллыг хэт нэмэгдүүлсэн зохицуулалт байх магадлал өндөртэй байх бөгөөд энэ нь цаашлаад шаардлагатай хяналт шалгалтыг цаг тухайд гүйцэтгэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлж чадах эсэхэд эргэлзээ төрүүлэхүйц байгааг нягтлах, шийдвэрлэх зэрэг санал, зөвлөмж багтаж байна.

---o0o---

МЭРГЭШСЭН ХУУЛЬЧ БЭЛТГЭХ ТОГТОЛЦОО[1]

НЭГ. УДИРТГАЛ

Аливаа нийгмийн хөгжил дэвшлийн гол хүчин зүйл бол иргэдийн эзэмшсэн боловсрол, түүнийг хэрхэн, үр ашигтай ашиглаж байгаа явдал юм. Монгол Улс ардчилсан нийгэмд шилжсэн цагаас эхлэн эрх зүйн чиглэлийн хувийн сургуулиуд байгуулагдан гадаад орнуудын туршлагаас судалж, хамтран ажиллах замаар хуульч бэлтгэх тогтолцоог боловсронгуй болгох талаар багагүй ажил хийгдэж ирсэн.

Доктор Б.Чимид өөрийн бүтээл[2] -дээ эрх зүйн шинэтгэлийн тусагдахууны талаар 5 үндсэн чиглэл баримтлах ёстой хэмээн дурдахдаа хууль тогтоомжийг шинэтгэх, хууль тогтоох, хуулийн гүйцэтгэлийг хангах, хууль хэрэглэх тогтолцоо, арга ажиллагааг шинэтгэх, хууль зүйн мэргэжлийн боловсролыг шинэтгэх, хууль зүйн эрдэм шинжилгээний ажлын зохион байгуулалт, арга зүйг шинэтгэх, нийгэмд эрх зүйн шинэ ухамсар төлөвшүүлэх ажлыг тусгажээ.

Хууль зүйн мэргэжлийн боловсролыг шинэтгэх талаар хуульч, эрдэмтэн, судлаачдын тэмдэглэн үлдээсэн, ашиглаж ирсэн ном зохиол, нийтлэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, бүтээсэн бүтээл, монгол хэл дээр орчуулан нийтлэгдсэн гадаад хэл дээрх эх сурвалж, олон улсын хурал, хэлэлцүүлэг, сургалт, хэрэгжүүлж ирсэн төсөл хөтөлбөр зэрэг ажил, хүчин чармайлт нэлээд их байна. Үүний нэгэн жишээ бол, хууль зүйн сургуулиудад ордог байсан дадлагын хичээлийг 2004 оноос эхлэн “КЛИНИК СУРГАЛТ”-ын хэлбэрт шилжүүлэх эхлэл тавигдсан явдал юм. “Эрх зүйч маань өсөж сайн хуульч болох учиртай”[3], “Шударга шүүх, сайн хуулийг бий болгох гол хүчин зүйл бол сайн хуульч юм”[4]гэх мэт эрдэмтэн, судлаачдын үзэл бодол нь нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангасан, цаашлаад дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудын хэмжээний чанартай хуульч бэлтгэх, эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулан орчин үеийн олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн дахин, давтан мэргэшүүлэх тогтолцоог хөгжүүлэх, албан ёсны болгох шаардлага зүй ёсоор тулгарч байгааг илтгэж байдаг.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Хууль зүйн мэргэжлийн болон иргэний боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгож, мэргэжлийн хуульч бэлтгэх тогтолцоог шинэ шатанд гаргах” зорилт дэвшүүлсний хүрээнд хууль зүйн их, дээд сургуулиудыг олон улсын жишигт нийцсэн, зах зээлд эрэлт хэрэгцээтэй боловсон хүчин бэлтгэдэг сургалтын тогтолцоонд шилжүүлэх арга хэмжээг үе шаттай авч хэрэгжүүлэх, хууль зүйн дипломын бус боловсролын тогтолцоог нэвтрүүлэхээр зорьж байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн тус хөтөлбөрийн хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгож, шинэ шатанд гаргах зорилтыг хангахад шинжлэн ухааны үндэслэлтэй бодлогын болон бусад судалгаагаар дэмжлэг үзүүлэх чиглэлээр Хууль зүйн яамтай хамтран ажиллаж байна. Энэ ажлын эхлэл болгож, 2013 онд “Эрх зүйн боловсролын шинэчлэл” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлыг зохион байгуулсан. Хууль зүйн мэргэжлийн боловсрол олгох тогтолцоог орчин үеийн олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ахалж, бодлогын судлаач С.Бүжинлхам, Э.Ганчулуун, Э.Туулайхүү, Э.Уянга нар гүйцэтгэв.

[2] *Б. Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 2008. 15-16 дахь тал.*

[3] Мөн бүтээлийн 53 дахь тал.

[4] Н.Лүндэндорж “Модон алх барихын нууц” нийтлэл. http://www.mongolianeconomy.mn/mn/w/2387 сүүлд нэвтэрсэн 2015.06.09.

.хөгжүүлэх, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах, эрх зүйн боловсрол болон мэргэжлийн эрэлт хоёрын зөрүүг ойртуулах зорилгоор шат дараалан судлах зорилт тавьсны дагуу **“Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох өнөөгийн нөхцөл байдал”, “Мэргэшсэн хуульч” бэлтгэх тогтолцоо, “Хууль зүйн дипломын бус боловсролын 3 жилийн тогтолцоог нэвтрүүлэх талаарх судалгаа”** гэсэн 3 судалгаа хийхээр төлөвлөснөөс **“Монгол Улс дахь эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох өнөөгийн нөхцөл байдал”** сэдэвт судалгааг 2014-2015 онд үргэлжлүүлэн гүйцэтгэж дуусгасан. Үүний үргэлжлэл болгож **“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо”** сэдэвт энэхүү харьцуулсан судалгааг хийлээ. Эдгээр хоёр судалгаа нь “Хууль зүйн дипломын бус 3 жилийн тогтолцоог нэвтрүүлэх” сэдэвт судалгааны суурь болж уг тогтолцоог нэвтрүүлэхэд дөхөм үзүүлэх ач холбогдолтой.

“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо” сэдэвт судалгаа нь Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн суурь асуудлын нэг болох хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын шинэтгэлийн чиглэлээр эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд гадаад улсуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоон дахь үндсэн асуудлуудыг харьцуулж, өнөөгийн нөхцөл байдал болон цаашдын чиг хандлагыг тандан судлах замаар тус тогтолцооны онцлог, давуу болон сул талыг илрүүлэн, сайн туршлага ба нутагшуулах арга замын талаар санал, зөвлөмж боловсруулах зорилготой.

Судалгааны хугацаа:

Судалгааг 2015 оны 4 дүгээр сарын 20-ны өдрөөс эхлэн 2015 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөрт багтаан явуулсан ба судалгааны үр дүн, тайланг 2015 оны 6 дугаар сарын 30-ны дотор холбогдох байгууллагад хүргүүлнэ.

Судалгааны багийн удирдлага зохион байгуулалт:

- Судалгааны багийн зөвлөхөөр Бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ажиллаж судалгааны ерөнхий удирдамжийг баталж, багийг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангаж; Судалгааны багийн ахлагчаар Бодлогын судлаач С.Бүжинлхам ажиллах ба судалгааны өдөр тутмын зохион байгуулалт, удирдлагын чиг үүргийг гүйцэтгэж; Судалгааны багийн гишүүдээр Бодлогын судлаач Э.Туулайхүү, Э.Ганчулуун, Э.Уянга нар ажиллалаа.
- Судалгааг гүйцэтгэх ажлын нарийвчилсан төлөвлөгөөний дагуу, зөвлөхийн өгсөн чиглэл, арга зүйн хүрээнд нийцүүлэн судалгааг гүйцэтгэв.

Судалгаа явуулахад баримталсан зарчим:

- Хараат бус бие даасан байдлаар;
- Судалгааны дүгнэлтийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитой гаргах;
- Шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан явуулав.

Судалгааны арга:

Энэхүү ажлыг хийж гүйцэтгэхэд судалгааны дараахь аргуудыг хэрэглэсэн. Үүнд:

- Баримт бичгийн судалгааны арга;
- Задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх арга;
- Харьцуулалтын арга;
- Хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах зэрэг аргууд багтаж байна.

Судалсан зүйл:

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны түүхэн хөгжил, түүний дотор ХБНГУ, АНУ, БНСУ-ын тогтолцооны нийтлэг ба онцлог асуудал;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтад хамрагдах этгээдэд тавигдах шаардлага;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хөтөлбөр;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хугацаа;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалт эрхлэх болон сургалтад хамрагдах этгээдэд улсаас үзүүлэх тэтгэлэг, тусламж;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтыг амжилттай төгссөний дараа олгох диплом, зэрэг цол;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын дараах ажлын байрны хангамж;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын онцлог, давуу болон сөрөг тал (сургалтын өмнөх ба дараах цалин, хөлс г.м.)
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны сайн туршлага, нэвтрүүлэх арга зам.

Судалгаанд хамрагдсан хүрээ, хязгаар:

Судалгааны баг судалгааг мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоонд холбогдох эх сурвалжууд, жишиг зохицуулалттай гадаад улсуудын тогтолцоо, холбогдох арга зүй болон туршлагад тулгуурлан явуулав.

ХОЁР. МЭРГЭШСЭН ХУУЛЬЧ БЭЛТГЭХ ТОГТОЛЦООНЫ ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ, ТӨЛӨВШИЛ

1990 оноос өмнө мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог улс орон бүр өөр өөрийн онцлог шинж чанарыг агуулан хөгжүүлж байсан бол даяарчлагдаж буй нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагыг хангахад чиглэсэн дэвшилтэт, нийтлэг агуулгыг улс орон бүр бий болгохыг зорьсоор байна.

Ямар эрх зүйн бүлд хамаарахаас шалтгаалан өөр хоорондоо боловсролын тогтолцоо нь ижил улс орнууд нэлээдгүй байсан бол өнөө цагт эрх зүйн бүлээс үл хамааран нийлэн нэгдэх, ижилсэх, өөрчлөгдөх хандлага гарах болсон.

Тус судалгаагаар мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны түүхэн хөгжил төлөвшилтийг судлахын тулд эдийн засгийн хувьд тогтворжсон өндөр хөгжилтэй, англо-саксоны эрх зүйн бүлийн орнуудаас өөрийн онцлогт нийцүүлэн хууль зүйн сургалтын тогтолцоог хөгжүүлж байгаа Америкийн Нэгдсэн Улс /АНУ/, эх газрын эрх зүйн бүлийн орнуудаас шинэчлэлийг хамгийн бага нэвтрүүлсэн Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс /Герман Улс/, Америк загварын хууль зүйн сургуулийн системийг сүүлд нэвтрүүлж эхэлж байгаа, эх газрын бүлийн улс болох Бүгд Найрамдах Солонгос Улс /БНСУ/-ын тогтолцоог дэлгэрүүлж авч үзье.

2.1 Америкийн Нэгдсэн Улс

Америкийн Барын Холбоо (англи.American Bar Association/цаашид АБХ гэх) анх 1878 онд Нью-Йорк хотын Саратога Спрингст байгуулагдсан[5] бол 1879 онд эрх зүйн боловсрол болон Барын Холбоонд элсэн орох асуудлыг хариуцсан байнгын хороо (the Standing Committee on Legal Education and Admission to the Bar) байгуулагдаж, улмаар 1893 онд эрх зүйн боловсрол болон Барын Холбоонд элсэн орох асуудлыг хариуцсан хэлтэс (the Section of Legal Education and Admission to the Bar)-ийг байгуулсан нь Америкийн Барын Холбооны хамгийн анхны хэлтэс болсон.

[5] Erwin N.Griswold, Law and Lawyers in the United States: The Common Law Under Stress, Steven & Sons Limited, 1964, p.23.

1952 онд АНУ-ын Боловсролын департамент эрх зүйн мэргэжлийн суурь зэрэг болох “Juris Doctor” (J.D) зэрэг олгох сургалтын хөтөлбөрийг магадлан итгэмжлэх эрхийг тус хэлтсийн зөвлөлд олгосон.

АНУ-ын Боловсролын департамент мэргэжлийн холбооны хүрээнд магадлан итгэмжлэх үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүтэц нь тухайн харьяалагдаж байгаа холбооноос тусдаа, бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай болжээ. Иймээс үнэн хэрэгтээ Америкийн Барын Холбоо нь бүхэлдээ бус, эрх зүйн боловсрол болон Барын Холбоонд элсэн орох асуудлыг хариуцсан хэлтсийн Зөвлөл нь магадлан итгэмжлэх эрх бүхий хүлээн зөвшөөрөгдсөн этгээд юм. Гэхдээ үүнийг товчоор илэрхийлэх зорилгоор Зөвлөлөөс магадлан итгэмжилсэн хуулийн сургуулиудыг “ABA-approved” буюу АБХ-оос магадлан итгэмжилсэн буюу зөвшөөрөл олгосон гэж ярих нь элбэг[6]. /Энэ судалгаанд мөн “АБХ-оос магадлан итгэмжилсэн” гэх нэр томьёог хэрэглэх болно./

XX зууны эхэн гэхэд Америкийн эрх зүйн боловсролын тулгын чулуу нь эрх зүйн асуудлыг шийдвэрлэх “case-law method” буюу шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх арга болон “хуульч шиг сэтгэх (thinking like a lawyer)”-д оюутнуудыг сургахад чиглэсэн систем бүхий сургалтын хөтөлбөр болсон. “Хуульч шиг сэтгэх” арга барилд суралцах нь Сократын арга (Socratic method)-тай салшгүй холбогддог[7]. Энэ процесс нь 1960 он гэхэд “Undergraduate” төвшний “LL.B” зэргийг “Graduate” төвшний “Juris Doctor (J.D)” зэргээр сольсон[8]. Ингэснээр “J.D” зэрэг нь эрх зүйн мэргэжлийн суурь зэрэг болсон бөгөөд энэ зэргийг авахаар суралцах этгээд үндсэндээ бакалаврын түвшний дээд боловсрол эзэмшсэн байх шаардлага тавигдах болсон байна.

АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоог авч үзвэл дараахь 3 хандлага ажиглагддаг. Эхэндээ буюу хуулийн сургуулийн хөгжлийн эхний жилүүдэд эрх зүйн онол, номлолыг зааж сургах хэлбэрт ихээхэн анхаарч байсан бол 1970-2000 оны үед үйлчлүүлэгчтэй бодитой харилцах “клиник сургалт” зэргээр дамжуулан “практик ур чадвар хөгжүүлэх” хэлбэрийг онцолж байжээ. Харин өнөө XXI зуунд ёс зүйтэй, мэргэжлийн хувьд чадварлаг хуульчдыг хэрхэн бэлтгэвэл зохих вэ гэсэн асуудал идэвхтэй хэлэлцэгдэх болсон.

АНУ-д 1963-1964 оны хичээлийн жилд АБХ-оос магадлан итгэмжилсэн 135 хуулийн сургуульд 46,666 оюутан “J.D” хөтөлбөрт элсэж байсан (үүнээс 9,638 нь “J.D” зэрэг авсан) бол 2011-2012 онд тус байгууллагаас магадлан итгэмжилсэн 201 сургуульд 146,288 оюутан (үүнээс 44,494 нь “J.D” зэрэг авсан), 2012-2013 онд 150,113 оюутан (үүнээс 46, 478 нь “J.D” зэрэг авсан) тус тус элсэн суралцсан байна[9].

---

[6] American Bar Association, ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015, ABA Publishing, 2014, p.vii. Available at http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/misc/legal_education/Standards/2014_2015_aba_standards_and_rules_of_procedure_for_approval_of_law_schools_bookmarked.authcheckdam.pdf. Last visited on 11 May 2015.

[7] Сократын арга нь танхимд хичээл зааж байгаа профессор оюутнуудад асуулт тавьж хариулт шаардах замаар эрх зүйн асуудалд дүн шинжилгээ хийх чадварт сургахад чиглэгддэг. Энэ аргын цаад санаа нь оюутнуудыг сэтгэж сургах, асуудлыг олон талаас нь харж, үндэслэл, нотолгоо гаргах, түүнийгээ хамгаалах, хариултыг өөрсдөөр нь олуулах явдал юм. Сургалтын энэ арга нь удаан хугацаанд Америкийн эрх зүйн боловсролыг тодорхойлогч гол элементүүдийн нэгд зүй ёсоор тооцогдож ирсэн бөгөөд сүүлийн жилүүдэд хүчтэй шүүмжлэлд өртөх болсон байна.Энэ талаар дэлгэрэнгүйг Orin S. Kerr-ын The Decline of the Socratic Method at Harvard (Nebraska Law Review, Vol.78) бүтээлээс үзнэ үү.

[8] Гэхдээ хамгийн сүүлд Иэлийн их сургуульд 1971 он хүртэл эрх зүйн бакалаврын зэрэг (LL.B) олгож байсан тухай мэдээлэл байна.

[9] ABA Section of Legal Education and Admissions to the Bar, Enrollment and Degree Awarded of 1963-2012 Academic Years. Available at http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_education_and_admissions_to_the_bar/statistics/enrollment_degrees_awarded.authcheckdam.pdf. Last visited on 11 May 2015.

Харин 2013-2014 онд 43,832 оюутан “J.D” зэрэг авч төгссөн нь өмнөх оныхтой харьцуулахад 2,646-аар бага байна.

2015 оны 5 дугаар сарын байдлаар магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн сургуулийн тоо 205 байгаа бөгөөд үүний 4 сургууль нь түр хугацааны зөвшөөрөлтэй байна.[10] Мөн магадлан итгэмжилсэн нийт хуулийн сургуулийн 204 нь “J.D” зэрэг олгодог сургууль байгаа бол үлдсэн нэг нь офицеруудад зориулан “Graduate” төвшний төрөлжсөн хөтөлбөр санал болгодог “the U.S. Army Judge Advocate General’s School” юм[11].

2.2 Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Герман Улс эрх зүйн боловсролын тогтолцоогоо сайжруулахын тулд өөрчлөлт, шинэчлэлийг цаг тухайд нь хийж туршсаар иржээ. Өнөөгийн Герман Улсын хуульч бэлтгэх тогтолцооны суурь үндэс нь Прюссын (PreuЯen) үеийнхээс бараг өөрчлөгдөөгүй хэвээр үлдсэн гэж хэлж болох билээ[12]. 1861 онд Саксен (Sachsen) мужид улсын шалгалт өгснөөр хуульч болох болзол тавигджээ. Ингээд 1878 он гэхэд Прюссын (PreuЯen) үеийн системийн дагуу хуульч бэлтгэх ажиллагаа өрнөж, хоёр үе шатлалтай хуульч бэлтгэх тогтолцоо Герман Улс даяар хэрэгжиж эхлэв[13].

Хэдийгээр эрх зүйн боловсрол олголт, мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажиллагаа нь Герман Улсын 16 мужид нэгэн жигд, нэгэн хэвэнд цутгасан мэт адилхан биш боловч эдгээрийн үндсэн бүтэц нь ижил байдаг. Энэхүү үндсэн бүтцийн дагуу хуульч нарыг хоёр үе шаттайгаар бэлтгэсээр иржээ.

Герман Улсад XIX зууны үед эрх зүйн сургалтын эцсийн үр дүнд юу чаддаг, ямар ур чадвартай хуульч бэлтгэх тухай нухацтай хэлэлцүүлэг өрнөжээ. Энэ хэлэлцүүлэгт оролцогчдын нэг хэсэг нь эрх зүйн боловсролын сургалт нь суралцагчдад шүүгчийн ур чадварыг олгоход чиглэсэн байх ёстой гэж үзсэн бол нөгөө хэсэг нь суралцагчид эрх зүйн боловсрол эзэмшсэний дараа аль ч байгууллагын захиргааны дээд албан тушаал буюу яам, тамгын газрын удирдах албанд ажиллах ур чадвартай байх ёстой гэж үзжээ. Ингээд удаан мэтгэлцсэний эцэст хуульч бэлтгэх сургалт нь шүүгчийн ур чадварыг суралцагчдад эзэмшүүлсэн байх хэрэгтэй гэсэн үзэл баримтлалыг дагажээ.

Ийнхүү хуульч бэлтгэх тогтолцооны үндсэн хоёр шат дамжлагыг өөрчилж зөвхөн нэг үе шатыг дүүргэснээр хуульч болох боломжийг Герман Улсад 1970 оны эхээс 1980-аад оны дунд хүртэл туршиж байжээ[14]. Хуульч бэлтгэх нэг үетэй тогтолцооны талаар тухайн үеийн Шүүгчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн b-д тусгасан. Гэвч энэ хуулийн 3 дахь өөрчлөлтөөр хуульч бэлтгэх нэг үетэй тогтолцоог дуусгавар болгосон.

Герман Улсад эрх зүйн боловсрол олгох сургалтын талаар өөрчлөлт оруулах олон оролдлого хийгдсэн боловч тэр оролдлогууд талаар өнгөрчээ. Үүний нэгэн жишээ бол Бологна-үйл ажиллагаагаар хэлэлцэгдсэн боловсролын шинэтгэлийн

[10] Тэдгээр нь Белмонтын их сургуулийн Хуулийн коллеж, Ла Вернегийн их сургуулийн Хуулийн сургууль, Линкольны нэрэмжит их сургуулийн Дунканы хуулийн сургууль, Массачусетсийн их сургуулийн Дартмаутын хуулийн сургууль юм. Дэлгэрэнгүйг http://www.americanbar.org/groups/legal_education/resources/aba_approved_law_schools.htm- aac үзнэ үү.

[11] Ibid.

[12] Filippo Ranieri, Juristen fьr Europa: Wahre und falsche Probleme in der derzeitigen Reformdiskussion zur deutschen Juristenausbildung. Хуудас 6.

[13] Filippo Ranieri, Juristen fьr Europa: Wahre und falsche Probleme in der derzeitigen Reformdiskussion zur deutschen Juristenausbildung. Хуудас 6.

[14] http://www.juristenkoffer.de/refblog/allgemein/die-einstufige-juristenausbildung-realitaet-in-den-wilden-70ern/ сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.18.

тухай асуудал юм.

Бологна-үйл ажиллагааны гол зорилго нь Европын холбооны улсуудад бакалавр болон магистрын сургалтыг их, дээд сургуулийн сургалтын системд нэвтрүүлж хаа ч очсон сургалтын түвшинг нэгэн жигд хэмжээнд хүргэхийг зорьжээ[15]. Ингээд боловсролын тогтолцоонд өөрчлөлт хийгдсээр дээд боловсрол олгох нийт сургалтын 85 хувь нь бакалавр болон магистр гэсэн бүтцэд шилжин орсон[16].

Харин эрх зүйн боловсрол олгох тогтолцооны хувьд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хоёр шатлалтай сургалтыг өөрчлөх тал дээр түүнээс үүсэх давуу болон сул талуудыг дэнслэн үзсэний эцэст уг сургалтын тогтолцоог хэвээр үлдээх шийдвэрийг Герман Улсын бүх муж улс санал нэгтэйгээр гаргасан байна.

Мөн 2011 онд Хууль зүйн сайд нарын[17] хаврын чуулганы үеэр эрх зүйн боловсрол олгох зохицуулалтын хорооны мэргэжилтнүүд эрх зүйн боловсрол олгох тогтолцоог бакалавр болон магистрын зэрэг олгох шатлалд шилжүүлэн өөрчлөх тухай олон төрлийн загвар бүхий тайланг танилцуулжээ[18].

Дээрх мэргэжилтнүүдийн танилцуулгыг хууль зүйн сайд нар хүлээн авч хэлэлцсэний эцэст хуульч мэргэжлийг эзэмшихэд хоёр шатлал буюу нэг, хоёрдугаар улсын шалгалт, хуульч бэлтгэх нэгдмэл тогтолцоо зайлшгүй байх шаардлагатай гэж үзжээ[19]. Ингэснээр өнөөгийн Герман Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуульч бэлтгэх боловсролын тогтолцооны өндөр чанар ирээдүйд хадгалагдаж чадна гэжээ[20].

Бакалавр болон магистрын зэрэг олгох шатлалыг эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд шинээр бий болгож одоогийн хоёр үе шатлалтай сургалтыг бүр мөсөн халбал үүнд сөрөг талууд нь эерэг талаасаа илүү их байх ба энэ нь хоёр шатлалтай сургалтын чанарыг гүйцэх сайн сургалт болох чадваргүй гэж дүгнэжээ[21].

Түүнчлэн одоо хэрэгжиж буй эрх зүйн боловсролын тогтолцоог өөрчлөхгүйгээр харин энэхүү сургалтад бакалавр болон магистрын зэрэг олгох сургалтын зарим нэг элементүүдийг нэвтрүүлж, одоогийн хэрэгжиж буй эрх зүйн сургалтын тогтолцоонд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой хэмээн хууль зүйн сайд нар дүгнэжээ[22]. Мөн эрх зүйн сургалтын алба суралцагчдад нэгдүгээр улсын шалгалт өгөх хүртэл нэмэлт зэрэг дэв олгох талаар өөрсдөө шийдэх боломжтой гэжээ[23].

Эрх зүйн бакалавр (Bachelor of law) болон эрх зүйн магистр (Master of law) зэрэг олгох сургалтын чиглэлүүд Герман Улсад байдаг талаар дурдах нь зүйтэй.

[15] https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/schwerpunkte/juristenausbildung/bologna_prozess/index.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.08.

[16] https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/schwerpunkte/juristenausbildung/bologna_prozess/index.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.08.

[17] Герман улсад муж болгон өөрийн гэсэн Хууль зүйн яамтай байдаг ба яам болгон нь хууль зүйн сайдтай байдаг.

[18] 82. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale), Beschluss, 1-р хуудас.

[19] https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/schwerpunkte/juristenausbildung/bologna_prozess/index.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.08.

[20] 82. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale), Beschluss, 1-р хуудас.

[21] 82. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale), Beschluss, 2-р хуудас.

[22] 82. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale), Beschluss, 2-р хуудас.

[23] Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale), Beschluss, 2-р хуудас.

Эрх зүйн бакалавр (Bachelor of law) зэрэг олгох сургалт нь дан ганц эрх зүйн мэргэжил олгох сургалт биш бөгөөд энэ нь ихэвчлэн өөр чиглэлийн буюу эдийн засгийн чиглэлийн сургалттай хосолсон байдаг[24]. Тус сургалтын гол зорилго нь эрх зүйн олон төрлийн мэдлэгийг суралцагчдад хүргэх төдий бус чөлөөт эдийн засгийн харилцаа, нийгэмд хуульчдыг хосолсон мэргэжлээр буюу эдийн засгийн хуульч гэж мэргэшүүлэн бэлтгэдэг байна[25].

Энэхүү хосолсон сургалтын төгсөгчдөд хуульчийн нарийн ур чадвар шаардсан мэргэжлийн ажил хийх эрх нээлттэй бус байдаг. Улсын шалгалтгүйгээр хуулийн сургалттай хосолсон мэргэжлээр төгссөн хуульчийн ажиллах хүрээ нь улсын шалгалт өгсөн хуульч шиг хуулийн бүх салбарт ажиллах эрх нээлттэй биш бөгөөд зөвхөн тодорхой нэгэн хүрээнд ажиллах эрхтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл эдийн засгийн мэргэжлийг эрх зүйн бакалавр (Bachelor of law)-ын сургалттай хослон төгсөгч ямар нэгэн аж ахуйн нэгж, компанид эдийн засгийн хуулийн зөвлөхөөр ажиллаж болдог[26]. Мөн эрх зүйн магистр (Master of law)[27]-ийн сургалтыг дүүргэсэн төгсөгчид чөлөөт эдийн засгийн салбарт буюу ямарваа нэгэн пүүс, компани, аж ахуйн нэгжид мэргэшсэн мэргэжилтнээр ажиллах боломжтой.

Эрх зүйн боловсрол олгох сургалтын нэг, хоёрдугаар шатыг амжилттай дуусгасан төгсөгчид шүүгчийн албанд ажиллах бүрэн чадвартай гэсэн үнэлэмжээс гадна захиргааны дээд албан тушаалтан, улсын прокурор, өмгөөлөгч, нотариатчаар ажиллах ур чадвар эзэмшсэн гэсэн давхар үнэлэмж дагалддаг. Хуулийн сургалтаар дээрх олон талын мэргэжлийн ур чадвар эзэмшүүлэхийг “нэгдмэл хуульч” буюу “Einheitsjurist” гэдэг.

Хуулийн сургалтаар нэг, хоёрдугаар үеийг дамжин суралцсанаар хуульч болох буюу нэгдмэл хуульч (Einheitsjurist) бэлтгэх тогтолцоо өнөөдрийг хүртэл үргэлжилж байна. Нэгдмэл хуульч бэлтгэх тогтолцоо буюу хуульч бэлтгэх хоёр үетэй тогтолцоог халж үүнээс өөр төрлийн тогтолцоо бий болгох тухай асуудлыг Өмгөөлөгчдийн холбооны зүгээс дэвшүүлж байсан боловч энэхүү нэгдмэл хуульч бэлтгэх тогтолцоог тэр тусмаа мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог үгүй болгох санааг бусад хуулийн мэргэжилтнүүд огт дэмждэггүй байна.

2.3 Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс түүхийнхээ явцад өгсөж уруудаж ирэхдээ цаг тутам шинэчлэлийн төлөө ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж ирсэн улс юм. Энэ нь Солонгос Улс өнөөгийн эрч хүчтэй шинэлэг орон болоход хувь нэмэр оруулсан бөгөөд үүнийг түс оронд өрнөсөн эдийн засаг, улс төрд гарсан гүнзгий өөрчлөлтөөс харж болно. Асар их хохирол учруулсан БНСУ-ын дайны /1950-1953/ дараагаар дэлхийн хамгийн ядуу орнуудын нэг байсан ч цаг хугацаатай уралдан өөрийн орны бүх салбарт шинэ тогтолцоог тасралтгүй нэвтрүүлсний үр дүнд өнөөдөр дэлхийн хүчирхэг эдийн засагтай 10 орны нэг болтлоо хөгжжээ[28].

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсад хууль зүйн салбарын зах зээлийг тэлэх, сөрөг үр нөлөөг арилгах зорилгоор хуулийн сургуулийг байгуулах тухай асуудал 1990-ээд онд Ким Ёон Саны ерөнхийлөгчийн үед хамгийн анх удаа хөндөгдөж энэ талаар хэд хэдэн хэлэлцүүлэг явуулсны үр дүнд 1993 оноос эхлэн БНСУ-ын

[24] http://www.studis-online.de/Studienfuehrer/jurastudium.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.20.

[25] http://www.studis-online.de/Studienfuehrer/jurastudium.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.20.

[26] http://www.studis-online.de/Studienfuehrer/jurastudium.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.20.

[27] http://www.bachelor-studium.net/master-of-laws.php сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.25.

[28] “Эрх зүйн боловсролын шинэтгэл“ Олон улсын хурлын илтгэлийн эмхэтгэл ХЗЯ, ХЗҮХ., УБ.,2013 он. /”Солонгосын эрх зүйн боловсролын өнөөгийн шинэтгэл” сэдвээр БНСУ-ын Сөүлийн Үндэсний Их сургуулийн профессор (PhD) Ён Жун Квон/ 52х.,

Шүүхийн тогтолцооны хөгжлийн комисс болон Даяарчлалын хороогоор эрх зүйн боловсролын шинэчлэлийн асуудлыг хэлэлцэж эхэлсэн. 1999 оны 5 дугаар сард Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хороо эрх зүйн боловсролын асуудлыг илүү гүнзгийрүүлэн авч хэлэлцэв. Гэсэн ч БНСУ-ын тухайн үеийн нөхцөл байдал, тогтолцоонд тохирохгүй гэсэн үр дүн гарч нийгэмд ямар ч өөрчлөлт хийгдээгүй бөгөөд энэ асуудлыг цаашид хэлэлцэх боломжгүй болсон байна.

1994 онд хуульчийн тусгай зөвшөөрлийн тоо 300 байсан бөгөөд тухайн жилд шалгалтад 16390 хүн орсноос 290 буюу 1,7% нь тэнцсэн. Энэхүү тусгай зөвшөөрлийн тоо жил ирэх тусам 100-аар нэмэгдэж 2004 онд 1000 хүн тэнцэхээр болсон байна. Гэвч хуульчийн шалгалт өгч байгаа хүмүүсийн тоо болон тэнцэгчдийн хоорондын харьцаа маш бага үзүүлэлттэй байсаар байв. 2004 онд 15446-аас 1009 хүн буюу 6.5%, 2008 онд 17829-өөс 1005 буюу 5.6% тэнцсэн. БНСУ-ын хуульчийн шалгалтад жилдээ 100 хүрэхгүй хүн тэнцдэг байсан нь 2008 онд 1000 болж өссөн хэдий ч өсөн нэмэгдэж буй нийгмийн хэрэгцээг хангахад хангалтгүй хэвээр байна.

БНСУ-ын нийт хүн ам 51.3 сая[29], нийт хуульчдын тоо 20200[30] гаруй юм. БНСУ-ын 2539 иргэнд нэг хуульч ногдож байгаа нь хууль зүйн салбарт өрсөлдөөнтэй, цалин өндөр хөдөлмөрийн харилцааг бий болгодог төдийгүй хуульчийн мэргэжил нийгэмд нэр хүндтэй байхад нөлөө үзүүлдэг. Солонгост удаан хугацаанд тогтсон ёс заншил, соёлын үр нөлөөгөөр шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдийн нийгэмд эзлэх байр суурь өндөр, нэр хүндтэй байдаг.

Эрх зүйн боловсролын өмнөх систем нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоогоор загварчлагдсан бөгөөд Солонгос улсад хуульч болохын тулд бүх хүн ижил зам туулах шаардлагатай байсан. Эрх зүйн бакалаврын 4 жилийн сургуулийг төгсөх, улсын хуулийн шалгалтад бэлтгэх сургалтад сууж шалгалтад тэнцэх[31], төрийн санхүүжилтээр шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчийн сургалтад хамрагдах буюу “Хууль зүйн сургалт судалгааны институц”[32]-д дадлагажих ёстой байв.

Гурван шатлал бүхий эдгээр шалгалтад тэнцэх хүмүүсийн тоог төрөөс хязгаарлаж байсан тул өрсөлдөөн ихтэй байсан. Шалгалтад орсон хүмүүсээс цөөн хэд нь буюу 1-6% нь тэнцдэг байжээ.

2009 онд нийт хуульчдын 72% орчим нь Сөүл хотын шүүхэд бүртгэлтэй байсан. Сөүлтэй ойролцоо орших Ужонбү, Сувон, Инчён хотыг оруулаад хуульчдын 82% нь Сөүл болон түүний ойролцоо ажиллаж байна[33]. Хуульчдын энэхүү төвлөрөл нь орон нутаг дахь иргэдийн хууль зүйн үйлчилгээ авах эрхийг хязгаарлаж байгаа юм. Энэ асуудал нь хуульчдын тоог нэмэх шалтгаануудын нэг нь болсон. Нөгөө талаар хуульчид нийгмийн янз бүрийн асуудалд хэт нэг талын байр сууринаас ханддаг. Өөрөөр хэлбэл, даяарчлагдаж байгаа нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагад хэт дотоод руу чиглэсэн байр сууринаас ханддаг буюу гадаадын зах зээлд ажиллах чадвар

[29] http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp 2015 оны байдлаар, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 дугаар сар.

[30] http://legalinsight.tistory.com/15 2015 оны байдлаар, нэвтэрсэн 2015 оны 05 дугаар сар.

[31] Эрх зүйн бакалаврын сургалтад онолын мэдлэгийг түлхүү заадаг бөгөөд хуулийн шалгалтад бэлтгэхэд зориулсан хичээл байдаггүй ба хуулийн шалгалтыг сургуулиа төгсөнгүүт шууд өгөхөд хүнд учир оюутнууд сургуулиа төгсөхөөсөө өмнө эсхүл сургуулиа төгсөөд 2-3 жилийн хугацаанд Крам сургууль буюу цээжлэх сургуульд суралцдаг.

[32] Энэхүү институци нь Солонгосын Дээд шүүхийн дэргэд байрлах хууль зүйн мэргэжлийн сургалтын төв юм. Хуулийн шалгалтад тэнцсэн оюутнуудыг практикт гарахад нь туслах зорилготой үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх шалгалтад орохын тулд 2 жилийн хугацаанд заавал энд дадлагажсан байх ёстой.

[33] https://mirror.enha.kr/wiki/%EB%B2%95%ED%95%99%EC%A0%84%EB%AC%B8%EB%8C%80%ED%95%99%EC%9B%90 Хуулийн сургуулийн тогтолцоо судалгааны тайлан 2015 он, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 сар.

муу. Үүнээс л хууль зүйн салбарын шинэчлэл, тэр дундаа эрх зүйн боловсролын шинэчлэлийн шаардлага урган гарч байгаа юм.

2006 онд, Ну Мү Хён ерөнхийлөгчийн Засгийн үед хууль, шүүхийн засаглалыг өөрчлөх ажлын хэсгийг байгуулж хуулийн сургуулийн тогтолцооны ач холбогдлыг дахин хэлэлцэн шинэ туршлага нэвтрүүлэхээр болсон байна[34]. Үүний үр дүнд 2007 онд "Хуулийн сургуулийн бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль" / Цаашид ХСБЗБУТХ гэх/-ийг баталж 2009 оны 3 дугаар сараас анхны сургалтаа явуулж эхэлжээ. Энэхүү хуулиар шинээр хуулийн сургуулийг байгуулах, төрийн болон хувийн боловсролын байгууллагад тавигдах шаардлага болон түүнд хяналт тавих, үнэлгээ өгөх бүтцийг зохицуулсан.

Гэсэн хэдий ч эдгээр нь маш олон сөрөг үр дагаврыг авчирч байгаа тухай жил ирэх тусам хөндөгдсөөр байсан юм. Хуульчдын тоо бага байгаа нь жирийн иргэд хууль зүйн туслалцаа авахад өндөр зардал үүсгэдэг. Мөн түүнчлэн оюутнуудын дунд маш том өрсөлдөөнийг бий болгож оюутнууд хууль зүйн боловсрол гэхээсээ илүүтэйгээр хуульчийн шалгалтад бэлтгэхэд бүх цагаа зарцуулаад зогсохгүй тэдгээрийн сонгон судалж байгаа хичээлүүд нь бүгд шалгалттай холбоотой болсон[35].

Энэ нь хуулийн хүрээнд эрх зүйн бакалаврын сургуулийг хэрхэх тал дээр асуудал үүсэж шууд байгуулахад сөрөг тал их ажиглагдсан учир тус хуулийг шат дараалан, төлөвлөгөөтэйгөөр хэрэгжүүлж байна. Үүний хүрээнд 25 их сургуульд шинэ загварын хуулийн сургууль байгуулах эрх олгож, улмаар тэдгээрийн өмнө явуулж байсан эрх зүйн бакалаврын сургалтыг зогсоожээ. Харин эрх олж авч чадаагүй их сургуулиуд нь эрх зүйн бакалаврын сургалтаа үргэлжлүүлэх бөгөөд 2017 он гэхэд Солонгос улс хуулийн сургуулийн шинэ тогтолцоонд бүрэн шилжихээр ажиллаж байна.

Эдгээр гурван улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны хөгжил төлөвшилтийг дүгнэж үзэхэд АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоог хөгжлийн эхний үед эрх зүйн онол, номлолыг заах сургах хэлбэрт ихээхэн анхаарч байсан бол дунд үедээ буюу 1970-2000 оны үед бодитойгоор, үйлчлүүлэгчтэй харилцах клиник сургалт зэргээр дамжуулан практик ур чадварыг хөгжүүлэх сургалтыг онцолж байжээ.

АНУ-ын эрх зүйн боловсрол олгох тогтолцоо дэлхийн эдийн засгийн хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэх чадалтай тэргүүлэх хуулийн мэргэжилтнүүдийг бэлтгэдэг улсаар зүй ёсоор тооцогдож байгаа бөгөөд энэ нь тус тогтолцоог нутагшуулах оролдлогыг бусад улсын зүгээс хийх нэг шалтгаан болсон нь дамжиггүй.

2004 онд Япон Улс эрх зүйн боловсрол олгох тогтолцоог албан ёсоор нэвтрүүлж байсан бол, 2009 оноос эхлэн Бүгд Найрамдах Солонгос Улс тус эрх зүйн боловсролын тогтолцоог албан ёсоор нутагшуулах алхмуудыг хийж эхлээд байгаа юм. Мөн хууль зүйн клиник сургалт зэрэг зарим элементийг олон орон нутагшуулаад байна. АНУ өнөөгийн эрх зүйн боловсрол өөрөө ёс зүйтэй, мэргэжлийн хувьд чадварлаг хуульчдыг бэлтгэхэд зорьж байгаа бол өнөөгийн Герман Улс чадварлаг, ёс зүйтэй хуульчдыг бэлтгэн гаргаж байгаадаа сэтгэл ханган байдаг ба "Einheitsjurist" сургалтын үндсэн санаа буюу амин сүнс нь шүүгчийг бэлтгэх зорилготой юм[36]. Эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд Европын холбооны зүгээс

[34] The "Americanization" of Legal Education in South Korea: Challenges and Opportunities, Rosa Kim Associate Professor of Legal Writing, Suffolk University Law School, Судалгааны тайлан, 3-4 дэх тал.

[35] https://mirror.enha.kr/wiki/%EB%B2%95%ED%95%99%EC%A0%84%EB%AC%B8%EB%8C%80%ED%95%99%EC%9B%90 Хуулийн сургуулийн тогтолцоо судалгааны тайлан, 2015 он, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 дугаар сар.

[36] "Эрх зүйн боловсролын шинэтгэл" Олон улсын хурлын илтгэлийн эмхтгэл ХЗЯ, ХЗҮХ УБ.,2013 он. /69

тавих шаардлагад нийцүүлэн зарим өөрчлөлтүүдийг тухай бүр хийж байсан ч онол практик хосолсон сургалтаа авч үлдсэн нь Герман Улсын хувьд чухал юм.

ГУРАВ. МЭРГЭШСЭН ХУУЛЬЧ БЭЛТГЭХ СУРГАЛТЫН ОНЦЛОГ

3.1 Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хугацаа

АНУ-ын хуулийн сургууль нь материаллаг болон процессын эрх зүйн талаарх мэдлэг, ойлголт, эрх зүйн дүн шинжилгээ, оюун дүгнэлт, хууль зүйн судалгаа, асуудал шийдвэрлэх (problem-solving), хууль зүйн асуудлаар амаар болон бичгээр харилцах, үйлчлүүлэгч болон эрх зүйн тогтолцоотой зүй ёсоор харилцах мэргэжлийн болон ёс зүйн хариуцлага зэргийг эзэмшүүлэхэд сургалтаа чиглүүлнэ[37].

J.D (Juris Doctor) зэрэг олгох сургалтын ердийн хугацаа 3 жил байна. Бүтэн цагийн буюу өдрийн ангийн хугацаа 3 жил, хагас цагаар буюу оройн анги нь 4 жил байна. Өмнө өгүүлснээр Graduate төвшний ийм сургалтад хамрагдахад Undergraduate төвшний бакалаврын зэрэг эзэмшсэн байх шаардлагатай. Мөн хосолсон салбар (эрх зүй ба менежмент гэх зэрэг)-аар магистрийн зэрэг, эрх зүйн бус салбарт доктор (Ph.D)-ийн зэрэг хамгаалсан байж болно. Ихэнх мужид Барын шалгалтад ороход J.D зэрэг эзэмшсэн байхыг шаарддаг. J.D зэргийг зөвхөн АБХ–оос магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн сургууль олгоно.

Герман Улсын их сургууль бүр зөвхөн нэг төрлийн бус харин олон төрлийн сургалтын чиглэлтэй байдаг. Мөн их сургууль болгон хуулийн сургалттай байна гэсэн үг биш учраас зарим нэг их сургууль өөрийн гэсэн хуулийн факультеттай буюу хуулийн сургалттай байдаг. Эрх зүйн сургалт явуулж буй сургуулиудын хүрээнд магадлан итгэмжлэх гэсэн ойлголт байхгүй. Учир нь Герман Улсад эрх зүйн боловсрол олгох эрхийг улсын хяналт, шалгалтын дагуу олгодог. Тиймээс энэхүү сургалтын үндсэн зарчим болон сургалтын доторх агуулга нь тухайн муж улсын дотоод дүрэм, журмаар зохицуулагдсан байдаг.

Сургалтыг магадлан итгэмжлэх тухай ойлголт нь гагцхүү бакалавр болон магистрын зэргээр оюутан төгсгөдөг сургалтад хамаардаг.

Хуульч бэлтгэх нэгдүгээр шатны сургалт нь Герман Улсын их сургуульд бэлтгэдэг бол хоёрдугаар шатны сургалт буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтаар тухайн нутаг дэвсгэр дэх муж улсын дүүргийн дээд шүүхийн захиргаан дор шүүх, прокурор, өмгөөллийн товчоо болон захиргааны аль нэгэн газар хуваарилагдан явагддаг.

16 муж улс бүр эрх зүйн боловсролын асуудлыг өөрсдийн муж улсын хууль тогтоомжоороо зохицуулдаг онцлогтой. Герман Улсын хуульч бэлтгэх хоёр үе шатлал бүхий сургалтын тогтолцооны эхний үе буюу нэгдүгээр үед суралцагчдад эрх зүйн мэдлэгийг их сургуульд шинжлэх ухааны зүгээс олгодог бол харин дараагийн буюу хоёрдугаар үед практик дадлагаар мэдлэг, туршлага олгодог. Эхний үе шат дунджаар 4,5-5 жил үргэлжилдэг бол хоёрдугаар үе буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх үндсэн сургалтын хугацаа 2-2,5 жил үргэлжилдэг ба Саксен-Анхалт мужид хоёр жил буюу 24 сар үргэлжилдэг. Бичгийн шалгалтаа амжилттай өгсөн суралцагсад аман шалгалтад орох эрхтэй бөгөөд аман шалгалттай нийлээд уг сургалт үндсэндээ 2.5

дэх тал/ "Герман улсын ажил олгогчдын зүгээс шинэхэн залуу хуульчид онол практикийн нэлээд өргөн дэлгэр мэдлэг олчихсон, хөрвөх чадвартай, онол, арга зүйн ур чадварыг аль хэдийн эзэмшсэн байдагт нь сэтгэл хангалуун байдаг" тухай ХБНГУ-ын Саксон-Анхальт мужийн анхан шатны шүүхийн шүүгч, доктор Эвилин Хэнни илтгэлдээ дурджээ. "Эрх зүйн боловсролын шинэтгэл" Олон улсын хурлын илтгэлийн эмхэтгэл ХЗЯ, ХЗҮХ УБ.,2013 он.

[37] Standard 302 of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

жил үргэлжилдэг.

Энэ хоёр үе шатыг төгсөхийн тулд улсын нэгдүгээр болон хоёрдугаар шалгалтыг тус бүр амжилттай өгсөн байх шаардлагатай. Улсын хоёрдугаар үеийн шалгалт өгөх эрхийг зөвхөн улсын нэгдүгээр шалгалтыг амжилттай дүүргэсэн нэр дэвшигчид хоёрдугаар үеийн сургалтад хамрагдсанаар авдаг. Энэ хоёр дамжлагыг амжилттай дүүргэснээр бүрэн хуульч (Volljurist) гэсэн тодотголыг авах бөгөөд энэ нь шүүгчийн албанд ажиллах бүрэн чадвартай гэсэн үнэлэмж болдгоороо онцлог юм[38].

БНСУ-ын шинэ боловсролын тогтолцоо нь АНУ-ийн хуулийн сургуулийн загварыг агуулсан мэргэжлийн дээд төвшний гурван жилийн сургалт юм. 2009 онд анх удаа БНСУ-ын Боловсролын яамнаас зөвшөөрөл олгосны дагуу нийт 25 хуулийн сургууль шинээр байгуулагдаж, янз бүрийн мэргэжил, ажлын туршлагатай 2000 гаруй оюутан элсүүлсэн юм. Хуулийн сургуулийн тоо болон оюутнуудын тоог сургууль тус бүрээр нь Засгийн газар тогтоодог байна. Хуулийн сургууль байгуулах зөвшөөрөл авсан хамгийн их оюутантай сургууль нь Сөүлийн Үндэсний Сургууль (150 оюутан), Кореа Их Сургууль (120 оюутан), Ёнсей Их Сургууль (120 оюутан), Сунгкюнван Их Сургууль (120 оюутан) гэсэн сургуулиуд байна. Хамгийн бага оюутан элсүүлэх эрхтэй хуулийн сургуулиуд 40 оюутан элсүүлнэ[39].

Тус улсад хуулийн сургуулийн сургалт явуулах зөвшөөрлийг Боловсролын яамнаас олгодог. Зөвшөөрөл олгохдоо Хуулийн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль /цаашид ХСБЗБУТХ гэх/ -д заасан шаардлагуудыг хангасан эсэхийг харгалзан үзнэ. Хуульд зааснаар хуулийн сургуулийн сургалтыг явуулахын тулд дараах бичиг баримтыг бүрдүүлэн Боловсролын яаманд өргөдөл гаргана. Үүнд:

- Зорилго, оноосон нэр, байршил, сургуулийн дүрэм;
- Одоо ажиллаж байгаа профессор болон цаашид шинээр ажиллуулах профессоруудын талаарх мэдээлэл;
- Одоо байгаа сургуулийн материаллаг бааз/материаллаг шаардлага болон цаашдын төлөвлөгөө;
- Сургалтын хөтөлбөр болон заах арга зүй;
- Оюутнуудын тоо болон сонгон шалгаруулах төлөвлөгөө;
- Нээлтийн өдөр;
- Хуулийн сургууль байгуулах гэж буй их сургуулийн сүүлийн 3 жилийн санхүүгийн тайлан, хэрэв байгуулагдаад 3 жил болоогүй бол байгуулагдсанаас хойшх санхүүгийн тайлан;
- Сургалтын төлбөр болон элсэлтийн хураамж зэрэг санхүүжилт болон тэтгэлэг олгох журам зэргийг багтаасан хуулийн сургуулийн 3 жилийн санхүүгийн менежментийн төлөвлөгөө;
- Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалтын үйл ажиллагааг зогсоосны дараа тус сургалтад хамрагдсан оюутнуудад авах арга хэмжээний төсөөлөл;
- Хуулийн сургуулийг хөгжүүлэх төлөвлөгөө;

[38] Герман улсын Шүүгчийн тухай хуулийн 5-р зүйлд ингэж заажээ. /Цаашид ГШХ гэж ишилнэ/ Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын ГШХ-ийг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэл дээр хөврүүлэн орчуулсан болно http://www.gesetze-im-internet.de/drig/__5.html сүүлд нэвтэрсэн 2015.04.28.

[39] https://mirror.enha.kr/wiki/%EB%B2%95%ED%95%99%EC%A0%84%EB%AC%B8%EB%8C%80%ED%95%99%EC%9B%90 Хуулийн сургуулийн тогтолцоо, судалгааны тайлан 2015 он, сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.20.

- Судалгааны ажил явуулах болон үйлдвэрлэлийн дадлага явуулах төлөвлөгөө зэрэг багтана[40].

Тус хуульд зааснаар шинээр бий болох хуулийн сургууль нь дараахь материаллаг шаардлагуудыг хангасан байх ёстой. Үүнд:

- Анги, тэнхим;
- Багш нарын судалгааны төв;
- Хуулийн мэргэжлийн номын сан;
- Дадлагын шүүх танхим (moot court);
- Семинарын өрөө;
- Захиргааны хэлтэс;
- Мэдээлэл, харилцаа холбооны тоног төхөөрөмж[41].

Мөн хуулийн сургууль байгуулахад 15-аас доошгүй оюутанд 1 багш, тухайн сургуулийн 5 багшийн 1-ээс доошгүй багш нь практик туршлагатай /багшлахаас гадна практикийн ажил эрхэлдэг/ багш байна. Практик туршлагатай багш гэдэг нь хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй гадаадын болон дотоодын хуульч байх ба мэргэжлээрээ 5-аас дээш жил ажилласан байна[42] гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, 5 багшийн нэг нь практик туршлагагүй бол хуулийн сургуулийн сургалтыг явуулах боломжгүй гэсэн үг юм.

Хуулийн сургуульд тавигддаг бас нэг гол шаардлага нь хуулийн сургуулийн нийт элсэгчдийн гуравны нэгээс доошгүй нь хуулийн чиглэлээс бусад мэргэжлийн бакалаврын зэрэгтэй байх ёстой байна[43]. Энэ нь хуулийн мэргэжлийг илүү олон төрлийн салбарт хөгжүүлж, мэргэшүүлэх зорилготой холбоотой юм. Гэхдээ энэ нь бүх элсэгч гэсэн үг биш юм. Эрх зүйн бакалаврын зэрэгтэй оюутнууд хуулийн сургуулийн гуравны нэгээс доошгүй байх ёстой гэсэн үг юм.

Энэхүү шинээр байгуулагдаж байгаа хуулийн сургуулийн талаарх асуудлуудыг хэлэлцэх зорилгоор Боловсролын яамнаас Хууль зүйн боловсролын хороог байгуулсан байна. Энэ хорооны үйл ажиллагааг ХМСБУТХ-иар тодорхойлон зааж өгсөн байна. Хууль зүйн боловсролын хороо нь дараах үйл ажиллагаа эрхлэн хариуцна. Үүнд:

- Хуулийн сургууль байгуулах зөвшөөрөлтэй холбогдсон харилцаа;
- Хуулийн сургуулийн эрхийг хүчингүй болгох, түүнд өөрчлөлт оруулах;
- Хуулийн сургуулиудын квоттой холбоотой асуудал;
- Хуулийн сургууль байгуулах зааварчилгааны шаардлага;
- Хуулийн мэргэжлийг хөгжүүлэх болон хуулийн мэргэжлийн сургуулийн боловсролтой холбоотой Боловсролын сайдын хариуцах асуудал.

Тус хороо нь нийт 13 гишүүнтэй бөгөөд хуулийн сургуулийн профессор болон мэргэжлээрээ 10-аас дээш жил ажилласан өмгөөлөгч, шүүгч, прокурор зэрэг

[40] **법학**전문대학원 설치・운영에 관한 법률 시행령 제2조(설치인가 절차) Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам, 2 дугаар зүйл (Зөвшөөрөл олгох тухай).

[41] **법학**전문대학원 설치・운영에 관한 법률 시행령 제10조(교육시설) Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам, 10 дугаар зүйл (сургалтын тоног төхөөрөмж).

[42] **법학**전문대학원 설치・운영에 관한 법률 제16조(교원 등) Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль, 16 дугаар зүйл (Профессор).

[43] 법학전문대학원 설치・운영에 관한 법률제26조(학생구성의 다양성) Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль, 26 дугаар зүйл (Оюутан бүрдүүлэлтийн олон янз байдал).

хүмүүсээс бүрдэнэ.

Хуулийн сургуулийн үйл ажиллагааны талаар үнэлгээ хийх чиг үүрэг бүхий Хуулийн сургуулийн үнэлгээний хороо ажилладаг. Энэ хороо нь БНСУ-ын Барын холбоонд харьяалагдах бөгөөд дараах үйл ажиллагаа явуулна. Үүнд:

- Хуулийн сургуулийн боловсрол, бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлага болон техник хэрэгсэлтэй холбогдсон үнэлгээ;
- Тохирох үнэлгээ явуулахын тулд үнэлгээний аргыг хөгжүүлж үнэлгээний шалгуур бий болгох.

Хамгийн сүүлд 2008 оны 8 дугаар сард зөвшөөрөл олгох их сургуулиудын тоог тогтоож, Хууль зүйн боловсролын хорооноос хуулийн сургууль байгуулах зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг явуулж, эрх зүйн бакалаврын сургалт явуулдаг нийт 41 сургууль оролцож нийт 25 сургууль тэнцэж эрх авсан юм. Үүнээс 15 их сургууль нь Сөүл хотод, үлдсэн 10-ыг нь орон нутаг болгонд жигд байгуулах зарчмаар эрх олгосон. Зөвшөөрөл олж авахад их сургуулиудын дунд ширүүн өрсөлдөөн явагдсан бөгөөд үр дүнд нь зөвшөөрөл авсан сургуулиудын үнэлэмж өсөж зөвшөөрөл авч чадаагүй сургуулиудын үнэлэмж огцом буурсан байна. Үүнээс гадна хуулийн сургуульд мэргэжлийн зэрэг олгохгүйгээр судалгааны сургалт явуулж болно. Энэхүү судалгааны сургалтыг явуулахад Боловсролын яамнаас олгосон элсэгчийн тоо болон бусад зөвшөөрөл зэрэг зүйл шаардлагагүй.

3.2 Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хөтөлбөр

АБХ-ны стандартын дагуу хуулийн сургууль нь оюутнуудад дараах сургалтын хөтөлбөр санал болгоно. Үүнд:

- Хуулийн мэргэжлийн түүх, зорилго, бүтэц, үнэт зүйл, хариуцлагын асуудлыг багтаасан мэргэжлийн хариуцлагын талаарх доод тал нь 2 кредитийн 1 хичээл;
- Эхний жилд мэргэжлийн бичлэгийн чадварыг хөгжүүлэх 1 хичээл (дараагийн жил доод тал нь энэ чиглэлийн 1 хичээл байх);
- Хамгийн багадаа 6 кредиттэй 1 буюу түүнээс дээш, туршлагад суурилсан хичээл байна. Үүнд хууль зүйн клиник, талбар дээр ажиллах зэрэг сургалтын хэлбэр хамаарах ба эдгээр нь онол, номлол, ур чадвар, хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйг нэгтгэсэн, гүйцэтгэлийн олон талт боломжийг хангасан, өөрийгөө үнэлэх бололцоог бий болгоход чиглэсэн байна[44].

Хуулийн сургууль нь хууль зүйн клиник болон талбарын сургалт, мөн эрх зүйн холбогдолтой нийтэд тустай үйлчилгээ зэрэг эрх зүйн "*pro bono"* ажил үйлчилгээнд бодитоор хамрагдах боломжийг оюутнуудад олгоно[45]. Эрх зүйн холбогдолтой нийтэд тустай үйлчилгээ (Law-related public service) гэдэгт иргэний эрх, эрх чөлөө, нийтийн эрхийн аюулгүй байдлыг хангах, тэдгээрийг хамгаалах зорилго бүхий байгууллага, бүлгийн үйл ажиллагаанд туслах, хуулийн чиглэлийн бус буяны, шашны, иргэний, төрийн, боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх байгууллага, зүй ёсыг бий болгох зорилготой хууль, хуулийн байгууллагын чадавхыг дээшлүүлэх үйл ажиллагаанд оролцох зэрэг хамаарна[46].

Нийт хичээлийн 30-40 хувь нь заавал судлах хичээл байх бол үлдсэн хувь нь сонгон судлах хичээл байна. Нийтлэг байдлаар хуулийн сургуулийн эхний жилд Иргэний процесс, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Гэрээ, Эрүүгийн эрх зүй, Өмч, Гэм хор,

---

[44] Standard 303 (a) of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

[45] Standard 303 (b) of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

[46] Interpretation 303-4 in Standard 303 of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

Эрх зүйн дүн шинжилгээ, Эрх зүйн судалгаа, Эрх зүйн бичлэгийн хичээл, 2, 3 дахь жилд хуулийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагатай холбоотой хичээлүүд заавал судлах хичээл байна. Үүнийг тодорхой хуулийн сургуулийн жишээн дээр авч үзье.

Корнелийн Хуулийн сургуулийн тухайд эхний жилийн намрын семестрт Иргэний процесс (3 кредит), Үндсэн хуулийн эрх зүй (4 кредит), Гэрээ (3 кредит), Гэм хор (4 кредит), Хуульчийн практикт ажиллахад шаардлагатай ур чадвар/ Lawyering (2 кредит), хаврын семестрт Иргэний процесс (3 кредит), Гэрээ (3 кредит), Эрүүгийн эрх зүй (4 кредит), Хуульчийн практикт ажиллахад шаардлагатай ур чадвар/Lawyering (2 кредит), Өмч (4 кредит) гэсэн нийт 10 хичээлийг заавал судална.[47] 2, 3 дахь жилд хичээлийг сонгон судална. Ингэхдээ сургуулийн зүгээс 2 дахь жилд Захиргааны эрх зүй, Бизнесийн байгууллага, Нотолгоо, Холбооны орлогын татвар гэсэн 4 үндсэн хичээлийг маш идэвхтэй санал болгодог. Гурав дахь жилд Өмгөөлөл, Бизнесийн эрх зүй ба зохицуулалт, Ерөнхий практик (General Practice), Нийтийн эрх зүй гэсэн 4 чиглэлийн аль нэгэнд нь илүү төвлөрөх буюу мэргэших боломжтой хичээлүүдийг санал болгодог. Гэхдээ 2, 3 дахь жилдээ оюутан бичлэгийн чадвар эзэмшихэд чиглэсэн болон мэргэжлийн хариуцлагын асуудлыг зохицуулсан хичээлүүдийг зайлшгүй сонгон судалсан байна[48].

Герман Улсын сургалтын 2 жилийн хөтөлбөр нь дөрвөн үе шат[49] мөн сайн дурын сонгон суралцах нэг үе шат[50], шалгалтаас тус тус бүрддэг.

– **Эхний сургалтын үе**

Эхний сургалтын үе шат 4 сарын хугацаатай иргэний эрх зүйн салбарт буюу иргэний анхан шатны эсхүл давж заалдах шатны аль нэг шүүхэд дадлагаждаг. Энэ үе шатанд суралцагчид их сургуульд үзсэн онолын болон бусад мэдлэг, ур чадвараа практикт баталгаажуулж дутуу мэдлэгээ нөхөн авч илүү мэргэшин дадлагажихад чиглэсэн байдаг[51]. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхэд аль болох шүүгчийн ажил үүрэгтэй холбоотой практикийг түлхүү оруулдаг. Ингэснээр дадлагажигч нь эрх зүйн талаарх асуудлыг шүүгч хэрхэн шийдвэрлэж байгаа талаар болон түүний ажлын арга барилаас үлгэрлэн суралцдаг. Үүгээрээ суралцагчид өөрийн ур чадвараа улам нэмэгдүүлж ажиллах боломжтой болдог.

Суралцагчид энэ үеийн дадлагажих хугацаанд шүүхийн шийдвэр, шүүгчийн тогтоолын төсөл боловсруулж, тайлан эсхүл илтгэлийн хэлбэрээр шүүгчийн шийдвэр бэлтгэдэг. Суралцагчид дадлагажих хугацаандаа сар бүр доод тал нь 10 минут үргэлжлэх нэг илтгэл тавих шаардлагатай бөгөөд энэ илтгэлд бэлдэх хугацаа ердөө нэг цаг л байдаг[52]. Мөн нэг цагаас илүү бэлдэх хугацаа шаардсан бас нэг илтгэл тавих ёстой. Суралцагчид шүүх хуралдааны үеэр шүүгчийн хараа хяналт дор нотлох баримт авч, шүүх хуралдааныг удирдан явуулж болдог[53]. Мөн шүүх хуралд тогтмол оролцох эрхтэй бөгөөд эхний хэдэн долоо хоног шүүх хуралдааныг ажиглан сонсдог. Харин дараа нь сард хоёр удаа өөрөө шүүх хурал удирдан явуулдаг учир үүнд тодорхой хэмжээнд бас бэлдэж ирсэн байх шаардлагатай.

---

47 JD degree information Cornell Law School is available at http://www.lawschool.cornell.edu/admissions/degrees/jd/index.cfm. Last visited on 20 May 2015.

48 http://www.lawschool.cornell.edu/admissions/degrees/jd/2l_3l.cfm. Last visited on 20 May 2015.

49 Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх буюу шалгалтын журмын (JAPrVO) 37-р зүйл.

50 Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх буюу шалгалтын журмын (JAPrVO) 37, 38-р зүйл.

51 Иргэний эрх зүйн дэх Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажлын болон группээр ажиллах төлөвлөгөө, 1-р хуудас.

52 Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх буюу шалгалтын журам (JAPrVO) 40.5.2-р зүйл.

53 Иргэний эрх зүйн дэх Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажлын болон группээр ажиллах төлөвлөгөө, 2-р хуудас.

Суралцагчид шүүх хуралдаан удирдан явуулж байхдаа тухайн хянан шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийг эрх зүйн талаас авч үзэхийн зэрэгцээ мөн эдийн засгийн болон нийгэм дэх ач холбогдол бүхий агуулгыг тайлбарлах шаардлагатай болдог.

Суралцагчид дадлагажих явцдаа зөвхөн практикийн мэдлэг олж авахаас гадна дагалдах онолын сургалтад хамрагддаг. Энэ сургалтыг шүүгч, прокурор, захиргааны албан тушаалтан болон өмгөөлөгч удирдан явуулдаг. Энэ дагалдах онолын сургалтыг ажлын хэсэгт хувааж гүйцэтгэдэг бөгөөд нэг ажлын хэсэг буюу нэг группт 18-23 суралцагч багтдаг. Ажлын хэсгийг удирдагч сургалтын явц дунд суралцагчдын илтгэл болон оноосон ажлын үүрэг даалгаврын биелэлтийг харгалзан үнэлгээ олгоно.

– **Хоёр дахь сургалтын үе**

Хоёр дахь сургалтын үе шат 4 сарын хугацаатайгаар, эрүүгийн эрх зүйн салбарт буюу прокурорын газар явагддаг[54].

Энэ үе шатны сургалт эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь прокурорын бүх ажиллагааг хамардаг. Мөн эрүүгийн хэргийн шүүгчийн ажлын явцыг сургалтад боломжоороо хамруулдаг. Энэ шатны сургалтаар суралцагчдад эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг бүх талаас нь нарийвчлан танин мэдүүлдэг. Тиймээс суралцагчид эрүүгийн хэргийн цаад учир шалтгааныг мэдэж авахын тулд хувийн болон нийгмийн талаас нарийвчлан үзэж задлан дүн шинжилгээ хийхэд суралцдаг. Мөн тухайн хэргийн нотлох баримт ашиглан үнэн бодит байдлыг нээн илрүүлж, хэргийг эрүүгийн эрх зүйн бүх талын өнцгөөс харж дүгнэсний эцэст, түүнд тохирсон ял болон арга хэмжээг зөв зүйтэй шийдвэрлэхэд суралцдаг.

Суралцагчид өөрсдийн мэдлэг, ур чадвараа дээшлүүлж, практик дээр хэрхэн хэрэгждэг болохыг судалдаг. Тиймээс суралцагчид дээрх ур чадварыг эзэмшихийн тулд практик дээр прокурорын чиг үүрэг болон арга барилыг танин мэдэхийг зорих хэрэгтэй. Суралцагчид энэ сургалтаар эрүүгийн эрх зүйн хүрээн дэх эрх зүйн асуудлыг гардан авч бие даан шийдэхэд суралцдаг. Үүгээрээ тэд мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд холбогдох албан бичиг, яллах дүгнэлт, яллах тухай захирамж, хэрэг хэрэгсэхгүй болгох мөн хэргийг давж заалдах асуудлын тухай албан тоотын төсөл боловсруулдаг.

Дадлагажих хугацаандаа иргэний эрх зүйн сургалтын явцтай мөн адил сар бүр доод тал нь 10 минут үргэлжлэх нэг илтгэл, мөн нэг цагаас илүү бэлдэх хугацаа шаардсан өөр нэг илтгэл тус тус бэлтгэж тавих ёстой байдаг[55]. Мөн сургагч багшийн хараа хяналт дор гэрч болон сэжигтнээс байцаалт авч болдог.

Суралцагчид шүүх хуралдаанд прокурорыг төлөөлөн оролцож болно. Юуны өмнө анхны шүүх хурлын өмнө сургагч багшаасаа үүрэг даалгаврынхаа тухай сайтар суралцсан байх шаардлагатай ба ингэснээр дараа дараагийн хурлыг бие даан явуулах боломжтой болдог. Шүүх хурлын дараа сургагч багшид шүүх хурлын талаар мэдээлэх үүрэгтэй. Мөн энэ дадлагажих ажиллагааг дагалдан онолын талаарх мэдлэгийг гүнзгийрүүлэх зорилготой сургалт явагддаг. Үүнд дадлага хийхэд хуримтлуулсан мэдлэгээ дахин дүгнэж боловсруулах үйл ажиллагаа өрнөдөг.

– **Гурав дахь сургалтын үе**

Гурав дахь шатны сургалт нь 4 сарын хугацаатай захиргааны эрх зүйн салбарт буюу захиргааны тамгын газрын дэргэдэх захиргаа хариуцсан албан байгууллага

[54] Эрүүгийн эрх зүйн дэх Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажлын болон группээр ажиллах төлөвлөгөө, 1-р хуудас.

[55] Саксен-Анхалт мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх буюу шалгалтын журам (JAPrVO) 40.5.2-р зүйл.

эсхүл захиргааны өөр нэг ерөнхий албанд дадлагажих[56] сургалт юм.

Энэ шатны сургагч багш захиргааны дээд албан тушаалтан байдаг ба суралцагчдыг дадлагажих хугацаанд нь хариуцдаг. Сургалт ганцаарчилсан хэлбэрээр явагдах ба харин онолын дагалдах сургалт группээр ордог. Энэ сургалтаар суралцагч захиргааны албаны талаарх бүх үйл ажиллагаатай танилцдаг бөгөөд бусад албан байгууллагатай бичгээр болон амаар, албан шугамаар харьцах арга барилтай танилцдаг. Суралцагч тухайн оноосон үүрэг даалгаврыг аль болох бие даан явуулж, ажлын цагийн хуваарилалтыг сайн зохицуулахад суралцдаг. Суралцагчид дадлагажих хугацаандаа иргэний эрх зүй болон эрүүгийн эрх зүйн сургалтын явцтай мөн адил илтгэл бэлдэх хугацаатай байх ёстой[57]. Мөн баримт бичиг боловсруулахдаа тухайн баримт бичгийн чухал хэсгийг тодруулж, эрх зүйн болон практикийн зүгээс задлан дүгнэж зөв зүйтэй, оновчтой, үндэслэлтэй шийдвэр гаргахад суралцдаг.

– **Дөрөв дэх сургалтын үе**

Дөрөв дэх шатны сургалт нь 9 сарын хугацаатайгаар, өмгөөллийн салбарт явагдах бөгөөд өмгөөлөгчийн бүх үйл ажиллагаатай танилцан, сурч мэдсэн зүйлээ дадлагын турш өргөжүүлэн баяжуулж, улмаар өмгөөллийн талаарх ур чадвараа практик дээр хэрэгжүүлэхэд суралцдаг. Тиймээс үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө үйлчлүүлэгчдээ эрх зүйн зүгээс зөвлөгөө өгч, шүүхээс гадуур тухайн асуудал шийдэгдэж болох эсэхийг дурдаж, хэрвээ асуудлыг шүүхээс гадуур шийдвэл үүсэх давуу талыг тайлбарлах зэрэг асуудалд суралцдаг.

Дадлагажих хугацаандаа өөрийн сурсан зүйлээ хянах, алдаа гарвал түүнийгээ нээн илрүүлж, улмаар засаж залруулах чадвартай байх хэрэгтэй бөгөөд тэд амаар болон бичгээр явагддаг ажиллагааг явуулах чадварт суралцдаг. Мөн энэ сургалтын чухал нэг хэсэг бол ямарваа нэгэн хэрэг маргааныг эрх зүйн талаас зөв зүйтэй тодорхойлж, тус хэрэгт холбогдох асуудлыг сайтар харгалзан үзэхэд суралцахад оршдог.

Суралцагч юуны өмнө хуулийн туслалцаа авч буй этгээдийн өмгөөлөгчид хандаж, хэргийн талаар тайлбарласны дараа тухайн хэргийн нөхцөл байдал дахь бодит үнэн болон эрх зүйн байдлыг сайтар харгалзан үзэж, тус асуудалд олон талаас нь хандаж, эрх зүйн зөвлөгөө өгч чадах ур чадварт суралцахаас гадна нэхэмжлэл гаргах, нэхэмжлэлд хариу тайлбар өгөх, давж заалдах эсхүл хяналтын шатанд гомдол гаргах, мөн шүүхээс гадуур харилцах албан бичиг боловсруулах зэрэг тал дээр суралцдаг. Мөн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар баримт бичиг боловсруулах, өмгөөлөгчийн албаны зохион байгуулалт, болон өмгөөллийн ажлын хүрээнд байнга хийгддэг бичиг хэрэг хөтлөлт болон өмгөөлөгчдөд эрүү, захиргааны хэргийг өмгөөлөхөд практикт тулгамддаг асуудлын тухай танин мэдэхэд суралцдаг.

– **Сонгон суралцах сургалтын үе**

Сонгон суралцах сургалт 3 сарын хугацаатай үргэлжилдэг бөгөөд суралцагч өөрийн дурын нэг салбарыг сонгон суралцдаг.

Энэ сургалтын давуу тал бол суралцагч ерөнхийдөө өөрөө юуг, хаана сонгон суралцахаа шийддэгт оршдог. Тухайлбал, Америкийн Нэгдсэн Улс дахь Герман Улсын элчин сайдын газрыг сонгож, тэнд дадлагажиж болно гэсэн үг. Энэ үеэр мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын суралцагч сургалтынхаа төгсгөлд өөрийн

[56] Захиргааны байгууллагад мэргэших дадлагын хуваарь ба мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажлын 3 дахь болон 5 дахь үе шатны сургалтын хэсгийн төлөвлөгөө, 2-р хуудас.

[57] Захиргааны байгууллагад мэргэших дадлагын хуваарь ба мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажлын 3 дахь болон 5 дахь үе шатны сургалтын хэсгийн төлөвлөгөө, 6-р хуудас.

сонирхсон чиглэлээ улам гүнзгийрүүлэн мэргэшиж суралцах боломжтой. Хэрэв суралцагч компанийн эрх зүйн чиглэлийг өмгөөлөгч болох хүсэлтэй бол тэрээр энэхүү сонгон суралцах сургалтад энэ төрлийн томоохон өмгөөлөгчийн товчоонд өмгөөлөгчөөр дадлагажих боломжтой ба энэ нь ирээдүйд уг салбартаа ажиллахад илүү дөхөм болдог. Ихэнх нь энэхүү сонгон суралцах сургалтаа өөрийн ирээдүйд ажиллах хүсэл сонирхолтой чиглэлийг дагнаж дадлагажин мэдлэг олж авдаг.

– **Сургалтын төгсгөл буюу шалгалт**

Энэ 2 жилийн дадлагажин ажиллах хугацаа дуусах үед оролцогчид хоёрдугаар улсын шалгалтаа тухайн мужийн шалгалт өгөх журмаас хамааран долоогоос[58] арван нэгэн[59] шалгалт бичгээр өгдөг ба энэ шалгалт нь тус бүр 5 цаг үргэлжилдэг. Бичгийн шалгалтаа амжилттай өгсөн оролцогч аман шалгалт өгснөөр энэхүү 2 жил дадлагажин ажиллах сургалт дуусгавар болдог. Энэ хоёрдугаар улсын шалгалтад тэнцсэн хүн бүр хуульчийн аль ч чиглэлээр ажиллах чадвартай гэсэн үнэлэмж олж авч байгаа ба шүүгч эсхүл өмгөөлөгч болох гэж шалгалт дахин өгөх шаардлагагүй байдаг.

Шалгалт өгсний дараа төгсөгчдийн дүн ажлын байр олоход их нөлөө үзүүлдэг бөгөөд Саксен-Анхалт мужид “маш сайн” гэсэн үнэлгээг авдаг төгсөгч бараг байхгүй гэж хэлэхэд хилсдэхгүй бөгөөд хэдэн жилдээ өдрийн од шиг ховор тохиолддог зүйл юм. Төгсөгчдөөс “сайн” гэсэн үнэлгээ авч байгаа нь ч гэсэн тун цөөхөн байдаг. Тиймээс ихэнх суралцагчид “бүрэн хангалттай” гэсэн үнэлгээг авахыг зорьдог. Энэ үнэлгээг авсан төгсөгчдийн ажлын байр олох бололцоо нь өндөр байдаг. Яагаад гэвэл ихэнх суралцагчид энэ олон жил сурсныхаа дараа шалгалтад дөнгөж “тэнцсэн” гэсэн үнэлгээ авах нь их бий. Тиймээс суралцагчид хуулийн чиглэлээр сурахаасаа өмнө аль мужид шалгалтад тэнцэгсдийн тоо их болон шалгалтад “бүрэн хангалттай” гэсэн үнэлгээг илүү их авч байгаа байдлыг судлан суралцах газраа сонгох нь цөөнгүй байдаг.

Хэдэн жилийн өмнө Саксен-Анхалт мужид Герман Улсын түвшинд шалгалтад тэнцээгүй хүмүүсийн тоо их, “бүрэн хангалттай” гэсэн үнэлгээ авагсдын тоо бага байсан бол сүүлийн хэдэн жилийн статистик мэдээнд шалгалтад тэнцээгүй хүмүүсийн тоо багасаж, “бүрэн хангалттай” гэсэн үнэлгээ авсан суралцагчдын тоо өсөж байгаа гэсэн үзүүлэлт гарчээ[60].

Саксен-Анхалт мужид шалгалтад тэнцээгүй тохиолдолд нэг удаа дахин шалгалт өгөх боломж олгодог. Хэрэв сэтгэлдээ таарсан дүнгээ аваагүй суралцагч хүсвэл дараагийн шалгалт өгөх хугацаанд 400 евро төлж нэг удаа давтан шалгалт өгч дүнгээ дээшлүүлэх боломжтой. Гэвч тэр болгон давтан шалгалтаар дүнгээ дээшлүүлдэггүй ба харин ч өмнөхөөсөө муу дүн авах тохиолдол бас илэрдэг байна. Герман Улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоонд, суралцагч дадлагын хугацаандаа хуваарилагдсан албан газрынхаа ажилтантай адил эрх, үүргийг хүлээн дадлагажин ажилладаг нь онцлог юм.

БНСУ-ын сургалтын хөтөлбөрийн гол зорилго нь оюутнуудыг хуульч шиг сэтгэдэг болгох явдал юм. “Хуульч шиг сэтгэнэ” гэдэгт судалгаа хийх, дүн шинжилгээ хийх, таамаглал дэвшүүлэх чадвартай байхыг ойлгоно гэж үздэг.

Хуулийн сургуулийн 3 жилийн сургалт нь нийт 90 кредит байна. Тухайн хуулийн сургууль үзэх нийт 90 кредитийн 30-аас доошгүй кредитийг өөр хуулийн сургууль, эсхүл тухайн сургуультай хамтран ажилладаг гадаадын их, дээд сургуулийн

[58] Saarland муж улсад сургалтын хоёрдугаар үед 7 шалгалт өгдөг.

[59] Bayern муж улсад сургалтын хоёрдугаар үед 11 шалгалт өгдөг.

[60] http://www.juristenkoffer.de/rechtsreferendariat/sachsen-anhalt/ хамгийн сүүлд нэвтрэн орсон 2015.05.05.

хичээлд хамрагдах байдлаар цуглуулж болно. Хуулийн сургууль нь оюутанд хуульчийн мэргэжлийн ур чадварыг эзэмшүүлэхэд дараах агуулгын хичээлүүдийг заавал оруулсан байна. Үүнд:

- Хуульчийн мэргэжлийн ёс зүй;
- Дотоодын болон олон улсын эрх зүйн хэрэг маргаан дээр дүн шинжилгээ хийх, хууль зүйн судалгаа хийх;
- Шүүхийн шийдвэр, нэхэмжлэл гаргах, өөрийгөө өмгөөлөх зэрэг асуудлаар эрх зүйн баримт бичиг боловсруулах;
- Шүүх хуралдааны практик хичээл;
- Үйлдвэрлэлийн дадлага[61].

Хуулийн сургууль нь үйлдвэрлэлийн дадлагатай холбогдуулж оюутныг сайн дурын ажил хийлгэх бүх нөхцөлөөр хангах ёстой.

Төгс боловсрол гэж иргэдийн хэрэгцээ, олон төрлийн хүсэлтийг хангахуйц хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх, иргэд, нийгэм соёлын талаар бүрэн дүүрэн ойлголт болон эрх чөлөө, тэгш эрх, шударга ёсны үнэ цэнд үндэслэн мэргэжлийн ёс зүйтэй, эрх зүйн хүнд бэрх асуудлыг мэргэжлийн түвшинд үр дүнтэй шийдвэрлэж чадахуйц мэдлэг, чадвар эзэмшүүлэх, хуулийн мэргэжил олгох, хөгжүүлэх сургалт юм. Төгс боловсролд хүрэхийн тулд сургалтын хөтөлбөр болон заах арга зүйгээ өөрчлөх шаардлага гарсан байна. Үүний хүрээнд цээжлүүлэх тал дээр онцгойлон анхаардаг лекцийн хэлбэрийг халж интерактив /харилцан нөлөөлөх/ сургалтын аргыг Socratic[62] аргатай хослуулан хэрэглэх тогтолцоонд шилжсэн байна. Сургалтын хөтөлбөрийн хувьд илүү даяарчлагдаж, олон төрлийн хичээлүүдтэй болж, англи хэлээр хичээл заадаг анги нэмжээ. Солонгос улсад өмнө нь хуулийн сургуулиудад англи хэлээр хичээл ордог анги байгаагүй юм. Үүний хүрээнд гадаад улсын эрх зүйн систем судлах болсон ба олон улсын эрх зүйн ангийг нээсэн байна.

Солонгос улс АНУ-ын хуулийн сургуулийн тогтолцоог нутагшуулсан болохоор тухайн хоёр улсын хуулийн сургуулийн сургалтын хөтөлбөр буюу заавал судлах болон сонгон судлах хичээлүүд нь кредитээр тооцогдон явагддагаараа адил юм. Эдгээр хоёр улсын сургалтын хөтөлбөр нь “хуульч шиг сэтгэдэг болгох” -д чиглэсэн байхад Герман Улсын эрх зүйн боловсрол олгох сургалт нь суралцагчдад шүүгчийн ур чадвар эзэмшүүлэхийг түлхүү зорьдог. АНУ болон БНСУ-ын сургалт нь тодорхой хичээлүүд дээр тулгуурлан явагддаг. Оюутнууд заавал суралцах хичээл үзэхийн зэрэгцээ сонгон суралцах хичээлээс өөрийн хүсэл эрмэлзэлдээ тохируулан хичээлээ сонгох хэлбэрээр энэ хоёр улсын хуулийн сургуулийн хичээлийн хөтөлбөр явагддаг. Герман Улсын хувьд мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хоёр жилийн хугацаанд голдуу практик чиг хандлагыг баримтлан явуулдаг ба онолын сургалт дагалдан явагдана. Энэхүү онолын сургалт нь гагцхүү практикт тулгарсан асуудлыг гүнзгий ойлгоход чиглэсэн байдаг.

ДӨРӨВ. СУРГАЛТАД ЭЛСЭГЧИД ТАВИГДАХ ШААРДЛАГА, ТЭДГЭЭРТ ҮЗҮҮЛЭХ ТЭТГЭЛЭГ ТУСЛАМЖ, АЖЛЫН БАЙРНЫ ХАНГАМЖ

4.1 Сургалтад элсэгчид тавигдах шаардлага

АНУ нь хуулийн сургуулийн оюутанд тавигдах шаардлагын тухай АБХ-оос

[61] **법학**전문대학원 설치・운영에 관한 법률 시행령제13조(교육과정) - Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам, 13 дугаар зүйл (Хичээлийн хөтөлбөр).

[62] www.search.ask.com/?gct=hp&o=APN10644A&qrsc=2871&l=dis&sver=3&apn_ptnrs=^AG5&dateOfInstall=2015-04-28&d=533_519&v=1.1_696oo, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 дугаар сар, Хуулийн сургуулиудад баримталдаг “Socratic Method” гэж бий. Энэ нь нэг талаас багш асуулт асууж, нөгөө талаас оюутнууд өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлэн маргаан өрнүүлэх сургалтын арга.

гаргасан хуулийн сургуульд зөвшөөрөл өгөх талаарх стандарт, процессын дүрэм (ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015/ цаашид АБХ-ны Стандарт гэх)-д "*хуулийн сургууль нь J.D зэргийн хөтөлбөрт элсэн орогчдод АНУ-ын Боловсролын департаментаас хүлээн зөвшөөрөгдсөн магадлан итгэмжлэх эрх бүхий байгууллагаас магадлан итгэмжлэгдсэн байгууллагаас бакалаврын зэрэг авсан байх шаардлага тавина*" гэж заасан байна.[63] Мөн зөвшөөрч болох нөхцөлүүдийн талаар дараах тохиолдлыг тусгасан. Үүнд:

- АНУ-ын Боловсролын департаментаас хүлээн зөвшөөрөгдсөн магадлан итгэмжлэх эрх бүхий байгууллагаас олгож байгаа бакалаврын зэрэг олгох хөтөлбөрийн хангавал зохих кредитийн дөрөвний гурвыг дүүргэсэн;
- АНУ-ын Боловсролын департментаас хүлээн зөвшөөрөгдсөн магадлан итгэмжлэх эрх бүхий байгууллагаас магадлан итгэмжилсэн институтийн хуулийн сургуультай дүйцэхүйц гадаад улсын хуулийн сургууль төгссөн[64].

Ийнхүү боловсролын шаардлага хангасан этгээд *Law Schools Admissions Test (LSAT) буюу Хуулийн сургуулийн элсэлтийн сорил* өгч тэнцсэний үндсэн дээр J.D зэрэг олгох сургалтын хөтөлбөрт элсэх эрхтэй болно. *Хуулийн сургуулийн элсэлтийн сорил* нь эрх зүйн мэдлэг гэхээсээ илүү асуудал шийдвэрлэх когнитив чадвар (problem-solving cognitive skill)-ыг шалгадаг.

Герман Улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтад нэр дэвшигчид Герман Улсын өөрийн сонгож авсан муж улсын аль нэг дээд шүүхэд хандаж сургалтад хамрагдах хүсэлт буюу өргөдөл гаргана. Гэвч өргөдөл гаргагч бүрийн хүсэлтийг тэр болгон харгалзан үзэх боломжгүй тул оролцогчид өргөдлөө хэдэн сарын өмнө гаргавал хүссэн газраа дадлагажин ажиллах боломжтой болдог ба эсхүл улсын нэгдүгээр шалгалтаа сайн дүнтэй өгсөн төгсөгчид сонгосон газартаа дадлагажих магадлал илүү өндөртэй байдаг. Ингээд Герман Улсын Саксен-Анхалт (Sachsen-Anhalt) мужийн мэргэшсэн хуульч бэлтгэх ажиллагааг авч үзье.

Тус мужид мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтад жилд хоёр удаа буюу 3 дугаар сар, 9 дүгээр сарын нэгэнд Халле (Halle) болон Магдебург (Magdeburg) хотуудын дүүргийн давж заалдах шатны шүүхүүдэд дадлагажих элсэлт тус тус авдаг. Хоёр дахь үеийн сургалтад буюу мэргэшсэн хуульч бэлтгэх дадлагын сургалтад хамрагдах хүсэлтэй нэр дэвшигчид Саксен-Анхалт мужид хүссэн хугацаандаа суралцах боломжтой бөгөөд одоогийн байдлаар хүлээлтийн байдал үүсээгүй байна. Нэр дэвшигчид суралцах хүсэлтээ буюу өргөдлөө тус мужийн Наунбург (Naumburg) хотын Дээд шүүхийн ерөнхийлөгчид хандан гаргадаг.

Тус өргөдөлдөө нэгдүгээр улсын шалгалтаа амжилттай дүүргэснийг батлах гэрчилгээ, хувийн намтар, цээж зураг, төрсний гэрчилгээ, иргэний үнэмлэхний хуулбар, цэргийн алба хаасан талаарх тодорхойлолт, цагдаагийн газраас олгодог гэрчилгээ зэргийг хавсаргасан байх ёстой. Энэхүү сургалтад хамрагдах хүсэлтийг бусад материалын хамт сургалт эхлэхээс зургаан долоо хоногийн өмнө бүрдүүлэн хүргүүлсэн байх шаардлагатай. Мөн сургалт эхлэхээс хэт эрт буюу 3 сараас өмнөх хугацаанд өргөдөл гаргавал хүсэлтийг хүлээн авахгүй.

Өргөдөл гаргасны дараа холбогдох байгууллага тус өргөдөл болон хавсралтад ирсэн бичиг баримт шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг шалгаж, шаардлага хангасан өргөдөл гаргагчид мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтад суралцах хүсэлт тавьдаг. Өргөдөл гаргагч 7 хоногийн дотор хүсэлтийн хариугаа тус байгууллагад мэдэгдэх ёстой. Хэрэв хүсэлтэд хариу ирэхгүй, эсхүл өргөдөл гаргагч хүсэлтэд

[63] Standard 502 (a) of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

[64] Standard 502 (b) of the ABA Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools 2014-2015.

татгалзсан хариу өгвөл тус сургалтад хамрагдах хүсэлтэй буюу хүлээлтэд байсан бусад этгээд тухайн сургалтын байранд орох саналыг хүлээн авах боломж үүсдэг.

Саксен-Анхалт мужийн аль хотод сургалтад хамрагдах хүсэлтэй байгаагаа өргөдөл гаргагч илэрхийлж болдог боловч энэ хүсэлтийг харгалзан үзэх нөхцөл бололцоо байгаа эсэхийг холбогдох байгууллага шалгадаг.

Халле хотод суралцах хүсэлт, тус хотод байгаа орон тооноос илүү ирвэл тэр болгон хүсэлтийг харгалзан үзэх боломжгүй. Тиймээс тус байгууллага өөр хотод суралцах санал тавьдаг.

БНСУ-ын хуулийн сургууль салбар харгалзахгүйгээр бакалаврын зэрэгтэй, эсхүл үүнтэй адил хэмжээний хүлээн зөвшөөрөгдсөн боловсрол эзэмшсэн этгээдийг оюутнаар элсүүлдэг. Хуулийн сургуульд элсэхэд оюутнуудад хууль заасны дагуу дараахь шаардлага тавигддаг. Үүнд:

- Хууль зүйн мэдлэг сорих шалгалт өгөх;
- Гадаад хэлний мэдлэг шалгах шалгалт өгөх;
- Нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулсан байдал[65].

Хууль зүйн сургуульд элсэхээс өмнө оюутнууд хууль зүйн мэдлэг шалгах шалгалт буюу LEET/Legal Education Eligibility Test/ өгөх шаардлагатай. Энэ нь АНУ-ын “LSAT” болон Японы шинэ “LSAT” шалгалттай төстэй юм. БНСУ-ын Барын холбоо хуулийн сургуулийн шинэ төгтолцоог нэвтрүүлж эхэлж байгаатай холбоотойгоор АНУ болон Япон улсын шалгалтыг өөрийн эрх зүйн төгтолцооны онцлог байдалд тохируулан шинээр боловсруулсан. Энэхүү шалгалтыг БНСУ-ын Боловсролын яамны сайд зохион явуулах үүргийг авсан бөгөөд энэхүү үүргээ өөр байгууллагаар гүйцэтгүүлж болдог. Шалгалтын хураамж 270,000 вон[66] бөгөөд тодорхой нөхцөл болзлыг хангасан бол хураамжаас чөлөөлж болно. Хураамжийн үнийг Боловсролын сайд тогтоодог.

Түүнчлэн хуульд заасан өөр нэг шаардлага нь оюутнууд англи хэлний чадвараа шалгуулж нотлох явдал юм. Ихэнхдээ TOEFL, IBT зэрэг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн шалгалтаар англи хэлний мэдлэгийг нь баталгаажуулдаг. Энэхүү эрх зүйн боловсролын шинэчлэлийн нэг гол зорилго нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдөх хуулийн мэргэжилтэн бэлтгэх явдал бөгөөд англи хэлний чадвартай байх нь сургуульд ороход заавал харгалзаж үзэх шалгуур юм.

Нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулсан байдал нь хуулийн сургуульд элсэх үндсэн 3 шалгуурын нэг юм. Олон нийтийн үйл ажиллагаанд оролцдог байх нь элсэхэд бас нөлөөлөх талтай. Оюутан байхдаа эрдэм шинжилгээний ажил, сайн дурын үйл ажиллагаа болон өмнөх сургуулийнхаа аливаа үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцож байсныг нотлох нь сургуульд элсэхэд өндөр үнэлгээ болдог.

Дээрх 3 шаардлагаас гадна сургууль болгон өөрсдийн нэмэлт шаардлагыг тавьдаг. Хуулийн сургуульд оюутан авахдаа өмнөх бакалаврын зэргийн сургуулийн GPA[67] буюу сурлагын дүнг харгалзан үзэж элсүүлдэг. Энэ нь оюутнуудын хувьд чухал асуудал бөгөөд хэрвээ хуулийн сургуульд орохоор урьдаас бэлтгэж байгаа бол бакалаврын сургалтад өндөр оноо авч суралцах тал дээр анхаарах ёстой.

[65] 법학전문대학원 설치・운영에 관한 법률제23조 ② 항 (학생선발) Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн бүтэц зохион байгуулалт, удирдлагын тухай хууль, 23 дугаар зүйлийн 23.2 (оюутан сонгон шалгаруулалт).

[66] 법학전문대학원 적성시험의 응시수수료 및 반환 금액, 절차・방법 등에 관한 고시 2014 Хуулийн мэргэшсэн сургуулийн хуулийн мэдлэг шалгах шалгалтын хураамж, хураамжаас чөлөөлөхтэй холбогдох Боловсролын сайдын мэдэгдэл, 2014 он.

[67] http://admission.snu.ac.kr/graduate/law, Сөүлийн Үндэсний их сургуулийн Хуулийн сургуулийн вэйб хаяг, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 сар.

Сургууль болгонд сурлагын дүнгийн босго оноог өөр өөр тогтоосон ч хамгийн гол нь өндөр оноо авсан байх ёстой юм. Эцэст нь нэр хүндтэй сургууль төгссөн, мэргэжлийн ажлын туршлагатай[68] байх гэсэн 2 шалгуур нь заавал байх шаардлага биш ч гэсэн тухайн оюутныг хуулийн сургуульд амжилттай суралцаж чадах эсэхийг харуулахад ач холбогдол үзүүлэх юм. Тиймээс хуульд заасан хуулийн мэдлэгийн шалгалтын оноо болон англи хэлний чадвар өндөр байсан ч бусад үзүүлэлт нь тааруухан бол хуулийн сургуульд элсэж ороход хүндрэлтэй.

4.2 Сургалтад хамрагдаж буй этгээдэд улсаас үзүүлэх тэтгэлэг, тусламж

АНУ их сургуулийн боловсролд зориулан улсаас бэлнээр өгөх зарцуулалт сүүлийн 30 жилийн турш эрчимтэй буурч байна.[69] Үүний оронд оюутны сургалтын зээлд төрөөс баталгаа гаргадаг. Ийнхүү төрөөс олгох зарцуулалт буурсан нь сургалтын төлбөр өсөхөд хүргэсэн. Нийтийн хуулийн сургуулийн дундаж сургалтын төлбөр тухайн мужийн байнгын оршин суугч оюутны хувьд 1985 онд 2,006 ам.доллар байсан нь 2013 онд 23,879 ам.долларт хүрсэн бол оршин суугч бус оюутанд 1985 онд 4, 724 ам.доллар, 2013 онд энэ тоо 36,859 ам.доллар болж өссөн байна.

Хувийн сургуулийн хувьд сургалтын төлбөр 1985 онд 7,526 ам.доллар байсан бол 2013 онд 41,985 ам долларт хүрсэн байна[70]. Энэ нь жилд тогтмол 2-12 хувиар өсөж иржээ. Гэхдээ дээр өгүүлснээр улсаас зарцуулахаа больсноос хуулийн сургуулийн орлогын томоохон эх үүсвэрийг оюутнуудын сургалтын зээл бүрдүүлэх болсон[71]. Хуулийн сургуулийн оюутнуудын 90 гаруй хувь нь сургалтын төлбөрөө зээл авсны үндсэн дээр төлдөг байна[72]. 2010 он гэхэд Америкийн хуулийн сургуулийн оюутнууд доод тал нь 3 тэрбум ам.долларын зээлийг өөрсдийн эрх зүйн боловсролоо санхүүжүүлэхэд зарцуулсан бөгөөд J.D зэрэг авахаар суралцаж байгаа нэг оюутанд 25,000 ам.долларын зээлийн өр ногдож байна гэсэн мэдээлэл байна[73]. Энэ байдал нь улсын эдийн засагт сөргөөр нөлөөлж болох талаар зарим судлаач *“хуулийн сургуулийн хөөсрөл”*, *“эрх зүйн боловсролд айсуй хямрал”* зэргээр нэрлэж байна[74].

Герман Улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын явцад цалин хөлс гэж олгодоггүй ч улсаас суралцагсдын амьдралд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор сар болгон тэтгэлэг олгодог. Тэтгэлгийн хэмжээ нь муж улс бүр өөр өөр байх ба үүнийг гэр бүлийн байдал, бусад орлого, хүүхдийн тоо зэргийг харгалзан тогтоодог. Зул сарын болон амралтын мөнгө гэж олгодоггүй бөгөөд Саксен-Анхалт мужийн суралцагсад

---

[68] http://admission.snu.ac.kr/graduate/law, Сөүлийн Үндэсний их сургуулийн Хуулийн сургуулийн вэйб хаяг, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 05 сар.

[69] Herbert M. Kritzer, *Law Schools and the Continuing Growth of the Legal Profession*, 3 Onati Socio-Legal Series 450 (2013), p.458. This article is available at http://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/3.

[70] Data from the 2013 Annual Questionnaire ABA approved Law school tuition history data. This is available at http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_education_and_admissions_to_the_bar/statistics/lawschool_tuition_averages_by_year_public_private.xls-58k-2014-06-03. Last visited on 11 May 2015.

[71] Herbert M. Kritzer, *Law Schools and the Continuing Growth of the Legal Profession*, 3 Onati Socio-Legal Series 450 (2013), p.463.

[72] Richard W. Bourne, *The Coming Crash in Legal Eductaion: How We Got Here, and Where We Go Now*?, Creighton Law Review/Vol. 45 (2012), p.672.

[73] W.D. Henderson and R.M. Zahorsky, *The Law School Bubble*. Aba Journal [online], 98 (1) (2012), p.32. Available at http://www.abajournal.com/magazine/article/the_law_school_bubble_how_long_will_it_last_if_law_grads_cant_pay_bills/.

[74] Энэ талаар дэлгэрэнгүйг Richard W. Bourne, *The Coming Crash in Legal Education: How We Got Here, and Where We Go Now*?, Creighton Law Review/Vol. 45 (2012); W.D. Henderson and R.M. Zahorsky, *The Law School Bubble (*2012); B.Z. Tamanaha*, How To Make Law School Affordable* (2012), New York Times, 1 Jun, 23 зэргээс үзнэ үү.

сард дунджаар 1050 евроны[75] тэтгэлэг авдаг.

БНСУ-ын хуучин тогтолцоогоор, зохих сургалтад хамрагдаж шалгалтаа давсны дараах заавал суух ёстой хоёр жилийн сургалтыг нэмбэл, эрэгтэйчүүд гучаад насны дундуур, эмэгтэйчүүд хориод насны сүүл, гучаад насны эхээр хуульчаар ажиллах боломжтой байв. Харин хуулийн сургуулийн шинэ сургалтын нийт хугацаа 3 жил болсон. Салбар харгалзахгүй 4 жилийн бакалаврын сургуулиа төгсөөд 3 жилийн мэргэжлийн сургуулиа дуусгана. Үүний дараа шууд хуульчийн мэргэжлийн шалгалтаа өгөх юм. Эмэгтэйчүүдийн хувьд хамгийн эртдээ 25 насандаа, эрчүүдийн хувьд цэргийн алба хаах хугацааг тооцвол 27- 28 насандаа мэргэшсэн хуульч болох боломжтой байна.

БНСУ-ын хуулийн сургуулиудын сургалтын төлбөр дунджаар 1 семестрт 10 сая вон бөгөөд 3 жилд нийт 60 сая вон байна. Сургалтын төлбөр өндөр ч сургууль болгон өөрийн гэсэн тэтгэлэгтэй. Ерөнхийдөө оюутнууд сургалтын дэмжлэг, тусламжийг сургалтын тэтгэлэг хэлбэрээр авдаг. Үүнд; Засгийн газрын тэтгэлэг, хувийн байгууллагын тэтгэлэг болон суралцах сургуулийн тэтгэлэг гэж байдаг. ХСБЗБУТХ-д зааснаар сургалтын төлбөрөө төлөх боломжгүй оюутнуудад хуулийн сургуулийн эрх авсан сургууль тус бүр өөрийн сургуульд тэтгэлэг олгох журам боловсруулсан байх ёстой гэж заасан.

Хуулийн сургууль байгуулж байгаа их сургууль нь өөрийн сургуулийн санхүү, хөрөнгийн баталгааг гаргаж, оюутанд тэтгэлэг олгох дүрэм, журам бий болгож, санхүүгийн дэмжлэг өгөх зааварчилгааг бэлтгэсэн байна. Хуулийн сургуульд элсэгчийг энгийн элсэгч болон тусгай элсэгч гэж 2 ангилж авч үзсэн. Тусгай элсэгч гэдэгт нийгмийн эмзэг давхаргын буюу бие махбодийн хөгжлийн бэрхшээлтэй, эсхүл санхүүгийн чадваргүй оюутнуудыг хамруулсан. Харин энгийн элсэгч нь тусгай элсэгчдээс бусад элсэгч байна.

Энгийн элсэгчийн хувьд сургалтын тэтгэлгийн хэмжээ хамгийн багадаа 35 хүртэлх хувь бөгөөд сурах хугацаандаа идэвхтэй, өндөр оноо аван сурч байгаа бол мөн тэтгэлэг өгч болдог. Харин тусгай элсэгчийн тэтгэлгийн хэмжээ 100 хүртэлх хувь байдаг. Энэхүү тэтгэлгийг олгох элсэгчдийн тоо сургууль болгонд харилцан адилгүй. Гэхдээ өнөөгийн байдлаар нэг сургуульд дунджаар 5-10 хүртэлх элсэгчдэд тэтгэлэг олгож байна[76].

АНУ болон БНСУ-ын сургууль бүр тэтгэлгийн харилцааг зохицуулсан дүрэм журмын дагуу тусгай суралцагчдад тэтгэлэг олгож бусад суралцагч сургалтын төлбөр төлж сурдаг бол Герман Улсад тус сургалтад хамрагдсанаар суралцагч сургалтын хугацаагаа дуустал улсаас сар бүр тэтгэмж авдаг байна.

4.3 Мэргэшсэн хуульчаар төгсөгчдөд олгох диплом, зэрэг цол болон ажлын байрны хангамж

АНУ-ын хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх тухайд хуулийн томоохон фирмүүд сүүлийн жилүүдэд бусад салбараас илүү идэвхтэй өсөж байна. Тэдгээр нь гол төлөв компанийн эрх зүйн чиглэлд үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Ийм хуулийн фирмд ажиллаж байгаа хуульчдын цалин 1994-2008 онуудад анх ажилд орж байсан үеийнхээс 129 хувиар өссөн бол 2-10 хуульчтай жижиг хуулийн фирмд ажиллаж байгаа хуульчдын цалин үүнээс бараг 2 дахин бага буюу 72 хувиар өсжээ[77].

[75] Бохироор буюу Brutto.

[76] http://law.snu.ac.kr/page/master_scholarships.php Сөүлийн их сургууль. http://www.korealawschool.com/korea.asp?ai=20 Кореа их сургууль, http://lawschool.knu.ac.kr/admission/05.htm Кёонбук их сургуулийн дундаж дүнгийн үзүүлэлтээр, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 5 дугаар сар.

[77] Richard W. Bourne, *The Coming Crash in Legal Eductaion: How We Got Here, and Where We Go Now*?, Creighton Law Review/Vol. 45 (2012), pp.654-655

Шинээр хуулийн сургууль төгсөгчийн цалингийн дундаж хэмжээ 2009, 2010 онуудад 72.000-63.000 ам.долларын хооронд хэлбэлзэж байжээ. Хувийн салбарт ажиллаж байгаа хуульчдын 31.4 хувь нь 2-10 хуульчидтай жижиг хуулийн фирмүүдэд, 23 хувь нь 500 буюу түүнээс дээш хуульчидтай хуулийн мега фирмүүдэд ажиллаж байгаа бол үлдсэн нь дангаараа хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эсхүл дундаж хэмжээтэй хуулийн фирмүүдэд ажилладаг гэсэн тоо баримтыг “National Association for Law Placement, Inc.” (NALP) гэх хууль зүйн салбарт хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор хуулийн оюутан, хуульч, хууль зүйн үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллага, хуулийн сургуулиудад зөвлөгөө өгдөг байгууллага гаргасан байдаг[78].

Сургууль төгссөний дараах хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг хамгийн бага болон олон төгсөгчтэй сургуулийн жишээн дээр авч үзье.

2014 онд АНУ-ын J.D зэрэг олгодог хуулийн сургуулиудаас хамгийн бага төгсөгчидтэй нь Ла Вернегийн их сургуулийн Хуулийн сургууль байсан. Тус сургуулийг мөн онд 44 оюутан төгссөн. Тэдгээрийн 12 (үүний 3 нь ажил идэвхтэй хайхгүй байгаа, 9 нь ажил идэвхтэй хайж байгаа)-оос бусад нь төгссөн мэргэжлээрээ ажиллаж байна (мэргэжлийн бус ажил эрхэлж байгаа 2 төгсөгчийг эс тооцвол). Хуулийн фирмд ажилд орсон төгсөгчдийн дийлэнх нь 2-10 хуульчтай жижиг хуулийн фирмд ажиллаж байна. Дундаж болон мега хэмжээтэй хуулийн фирмд ажилд орсон төгсөгч байхгүй байна.

Харин 2014 онд Томас М.Күүлигийн Хуулийн сургууль (Thomas M. Cooley Law School)-ийг хамгийн их буюу 871 оюутан төгссөн байна. Үүнээс 222 төгсөгч (11 нь ажил идэвхтэй хайхгүй байгаа, 211 нь ажил идэвхтэй хайж байгаа)-өөс бусад төгсөгчдийн дийлэнх нь төгссөн мэргэжлээрээ ажиллаж байна (мэргэжлийн бус ажил эрхэлж байгаа 41 төгсөгчийг эс тооцвол). Хуулийн фирмд ажилд орсон төгсөгчдийн дийлэнх нь мөн 2-10 хуульчтай жижиг хуулийн фирмд ажиллаж байна (2-10 хуульчтай хуулийн фирмд 174, 11-25, 26-50 хуульчтай хуулийн фирмд нийлээд 31 байна). Дундаж болон мега хэмжээтэй хуулийн фирмд нийт 15 төгсөгч ажилд орсон.

АНУ-д төдийгүй олон улсад хамгийн нэр хүндтэй хуулийн сургуулиудын нэг болох Харвардын Хуулийн сургуулийн төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал ямар байгааг авч үзье. 2014 онд тус сургуулийг нийт 586 оюутан төгсжээ. Үүнээс 14 төгсөгч (2 нь ажил идэвхтэй хайхгүй байгаа, 12 нь ажил идэвхтэй хайж байгаа)-өөс бусад төгсөгчдийн ихэнх нь төгссөн мэргэжлээрээ ажиллаж байна (мэргэжлийн бус ажил эрхэлж байгаа 1 төгсөгчийг эс тооцвол). Нийт төгсөгчдийн 346 нь хуулийн фирмд ажиллаж байна. Ингэхдээ 101-500 хүртэлх хуульчтай дундаж хэмжээний хуулийн фирмд 65 төгсөгч, 501-ээс дээш хуульчтай хуулийн фирмд 267 төгсөгч ажилд орсон. Эдгээр нь цөм урт хугацаатай, бүтэн цагаар ажиллаж байна. / Хавсралтаас хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг дэлгэрэнгүй үзнэ үү.[79]/

АНУ-ын хувьд сургууль төгссөний дараах хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг хамгийн бага төгсөгчидтэй, хамгийн их төгсөгчидтэй болон АНУ-д төдийгүй дэлхийд нэр хүндтэй сургуулийн төгсөгчидтэй сургуулийн жишээн дээр авч үзэхэд хамгийн бага төгсөгчидтэй сургуулийн 72% нь ажлын байр олсон бол хамгийн их төгсөгчидтэй хуулийн сургуулийн дөнгөж 49.7%, харин дэлхийд нэр хүндтэй хуулийн сургуулийг төгссөн төгсөгчдийн 95.5% нь ажлын байраар хангагдаад байна. Энэ үзүүлэлтээс АНУ-д ямар сургууль төгссөнөөс хамааран хөдөлмөр эрхлэлтийн

[78] Ibid, p.656.

[79] Ibid. Энэ судалгааны хавсралтад дурдсан.

байдал шалтгаалж байна гэж дүгнэхэд үзэхэд болох ба эдгээр сургуулийн нийт дүнгээс дундаж хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийг тооцвол 72.4% байна. Тэгэхээр нийт хуулийн сургууль төгсөгчдийн 72.4% нь сургууль төгссөний дараа ажлын байраар хангагдаж байна гэдэг бол хангалттай үзүүлэлт юм.

Герман Улсын нэгдүгээр шалгалт өгч хуулийн сургуулийг амжилттай төгссөн оюутан нь бүрэн хуульч болох гарааны эхний хэсэг гэж үздэг байсан учраас хуулийн сургалтын эхний үеийг сургууль төгссөн гэсэн ямарваа нэгэн академик зэрэг олгодоггүй байжээ. Гэвч энэ нь эхний шалгалтаа өгөөд бүрэн хуульч бололгүйгээр шууд ажлын талбарт гарсан төгсөгчдөд нэн ялангуяа гадаадад ажиллах хүсэлтэй этгээдэд сөрөг үр дагавартай байсан болохоор 1990-ээд оноос эхлэн Герман Улсын ихэнх муж улсуудад хуульч “(Jurist (Univ.))” эсхүл “Referendar” гэсэн цол олгожээ[80]. Зарим их сургууль нэгдүгээр шалгалтаа амжилттай өгсөн төгсөгчдөд дипломын хуульч (Dipl.-Jur.) эсхүл Магистр хуульч (Mag. iur.) гэсэн зэргийг олгодог байна. Үүнээс нэг онцлох зүйл гэвэл Хамбург (Hamburg) хотын их сургууль улсын нэгдүгээр шалгалтаа амжилттай өгч чадаагүй оюутандаа мөн адил магистр хуульч (Mag. iur.) гэсэн зэргийг их сургуульд сурч байсан явцыг нь үнэлэн олгодог байна. Харин хуулийн хоёрдугаар улсын шалгалтыг амжилттай өгсөн төгсөгчид “шүүгчийн мэргэжлийн ур чадвар эзэмшсэн”, “захиргааны дээд албан тушаалд ажиллах чадвартай”, “өмгөөлөгч хийх эрхтэй”, “прокурор болох чадвартай” мөн бусад улсын удирдах албанд ажиллах ур чадвартай зэрэг үнэлгээг өгдөг байна. Мөн эдгээр төгсөгчид “хуулийн ассессор” *(assessor juris)* гэсэн зэрэгтэй болдог.

Герман Улсын хууль, эрх зүйн хөдөлмөрийн зах зээл 2014 оны байдлаар хуульчдад зориулсан ажлын байрны эрэлт, өмгөөллийн салбар, аж ахуйн нэгж болон хуулийн холбогдох бусад байгууллагуудад тогтвортой байгаа билээ.

Гэвч хуулийн сургалтын дараа төгсөгчид хүссэн ажлын байрандаа очих нь эрс тэс ялгаатай байдаг. Учир нь хуулийн шалгалтын дүн хүссэн ажлын байрандаа, хүссэн мэргэжлээрээ ажиллахад хүчтэй нөлөө үзүүлдэг. Хуульчийн шалгалт өгч байгаа нийт төгсөгчдийн ердөө 10-15 % нь л “сайн” буюу “маш сайн” гэсэн үнэлгээ авдаг. Ийм үнэлгээг авсан төгсөгчид дуртай ажлын байрандаа бараг өрсөлдөгчгүйгээр сонгогдон орох боломжтой. Харин үлдсэн хувь буюу нийт төгсөгчдийн ихэнх болох 70-85% нь ажлын байр олох тал дээр нэлээн өрсөлдөөнтэй байдаг.

Төрийн албан хаагчаар ажиллахын тулд улсын нэгдүгээр болон хоёрдугаар шалгалтад дунджаас дээгүүр гэсэн үнэлгээ (Praedikatsexamen[81]) авсан байх ёстой гэсэн албан бус тогтолцоо бүрдсэн байдаг. Нийт төгсөгчдийн ихэнх буюу 75% нь өмгөөлөгчөөр ажилладаг. Учир нь тааруухан дүнтэй төгсөгчид шүүгч, прокурор, төрийн албан хаагчаар ажиллах сонирхолтой хэдий ч тэдгээрийн шалгалтын дүн тус мэргэжилд орох шалгуур үзүүлэлтэд тэнцдэггүй. Тиймээс ихэнх төгсөгчид өөрсдөө хувийн өмгөөллийн товчоо байгуулж өмгөөлөгчөөр ажиллах, эсхүл өмгөөллийн компанид өмгөөлөгчөөр ажиллах тохиолдол их байдаг.

2013 оны байдлаар Герман Улс даяар нийт 161.000 өмгөөлөгч байна. Энэ нь 1996 оныхоос хоёр дахин их болсон үзүүлэлт бөгөөд энэ тоо нь цаашдаа ч өсөх хандлага ажиглагдаж байна. 1950 онд 5000 иргэнд 1 өмгөөлөгч оногддог байжээ. Харин 2013 оны байдлаар Герман Улсад 499 иргэнд 1 өмгөөлөгч ногдож байна.

2010 оны байдлаар өмгөөлөгчийн товчоонд ажиллаж байгаа нэг өмгөөлөгчийн цалин жилд дунджаар 20.400 евро байна. Харин эхний 3-5 жилдээ улсын

[80] Жишээ нь § 15 Abs. 4 SaechsJAPO, http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=251795,16, сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.27.

[81] Praedikatsexamen нь дундаас дээгүүр гэсэн үнэлгээ бөгөөд ихэнх төгсөгчид энэхүү үнэлгээг авахыг зорьдог ба ийм үнэлгээ авсан төгсөгч ажил олох асуудал дээр санаа зовох шаардлагагүй болдог.

шалгалтынхаа дараа, хувиараа үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа өмгөөлөгч жилдээ ойролцоогоор 4.800 евроны цэвэр орлоготой ажилладаг байна.

Ямар нэгэн чиглэлээр мэргэшсэн өмгөөлөгч тухайлбал даатгалын эрх зүйн чиглэлээр мэргэшсэн өмгөөлөгчдийн тоо өнөөгийн байдлаар өссөөр байна. Герман Улсын 16-р сонгуулийн үеэр нийт улс төрчдийн ихэнх хувийг хуульчид эзэлсэн байснаас үзэхэд, улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн дийлэнх хувийг хуульчид эзэлдэг. Герман Улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх 2 жилийн сургалтыг амжилттай дүүргэсэн суралцагч шүүгчийн албанд тохиромжтой гэсэн зэрэг хүртдэг. Гэвч энэ сургалтыг дүүргэсэн хүн болгон шүүгч болж чаддаггүй талтай. Учир нь Герман Улсад сургалтын дараах хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал улсын шалгалтын дүнгээс шууд хамааралтай байдаг. Хэн сайн дүнтэйгээр улсын нэгдүгээр болон хоёрдугаар шалгалтыг дүүргэнэ, тэр хүн л өөрийн хүссэн ажилдаа орох боломжтой болдог. Энэ нь нэг талаараа тухайн сургалтыг давснаар бүх салбарын ажлын байр нээлттэй мэт ойлгогддог боловч бодит байдал дээр арай өөр болдог. Прокурор болох хүсэлтэй этгээд хангалттай сайн дүнгээр шалгалтаа хамгаалж чадаагүй бол хүсэл нь талаар болж хувирдаг. Иймээс хангалттай сайн дүн авч чадаагүй ихэнх хуульчид өмгөөлөгчөөр ажиллах тохиолдол элбэг.

Бүгд Найрамдах Солонгос улсад хуулийн сургуулийг төгссөн оюутнуудад хуулийн мэргэшсэн магистр[82]-ын зэрэг олгодог. Мөн хуулийн мэргэшсэн магистрын зэргийн дараа тухайн хуулийн сургуулийн дүрэмд заасны дагуу мэргэшсэн доктор эсхүл эрдмийн доктор гэсэн сургалт явуулж болно гэж заасан. Гэвч үүнтэй холбоотой өөр нарийвчилсан зохицуулалт хараахан хийгээгүй байна. Хуулийн магистрын зэрэг олгох сургалт 3 жил байна. Харин мэргэшсэн докторын зэрэг олгох сургалтын хугацааны талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй. Сөүлийн Үндэсний их сургуулийн дүрэмд зааснаар сургалтын хугацаа 4 хүртэл жил байх бөгөөд гадаад элсэгчийн хувьд 1 жил сунгаж болно[83] гэж зохицуулжээ.

Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтыг амжилттай төгссөний дараа оюутнууд өмгөөлөгчийн шалгалт өгдөг. Өмгөөлөгчийн шалгалтад тэнцсэн бол хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй болдог.

Солонгос улсад хуульчийн нийгэмд эзлэх байр суурь бусад мэргэжлүүдээсээ илүү нэр хүндтэй байдаг. Хуульчдын тоо ч цөөхөн. Хуульчийн шалгалтад тэнцсэн хүнд ажлын байр олдохгүй байх нь тун цөөн. Тиймээс Засгийн газраас шинэчлэлийн хүрээнд ажлын байранд асуудал үүсэхгүй байх талаар анхаарах болсон. Сүүлийн үед хүн бүр хоёрдогч хэл эзэмших болсноор БНСУ-ын хуулийн оюутнууд олон улсын байгууллагууд болон гадаад улсад хуулийн мэргэжлээр ажиллахыг хүсэх болсон байна. Үүнтэй холбоотойгоор Засгийн газраас хуулийн сургууль төгсөгч хуульч нарыг олон улсын зах зээлд ажиллуулах арга замыг хайх болов.

Шүүгч болохын тулд өмгөөлөгч нь шүүхийн туслах ажил болон шүүхийн судлаачаар ажилласан байх ёстой. Жилд 450 гаруй өмгөөлөгчийг энэ ажилд авдаг бөгөөд тодорхой хугацаанд дадлагажиж дараа нь сонгон шалгаруулалт явуулж шүүгчээр ажиллах эрх олгодог байна. Харин прокурор болохын тулд эхлээд өмгөөлөгчийн шалгалтад тэнцэх хэрэгтэй ба дараа нь Шүүхээс тухайн өмгөөлөгчийн

[82] http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1160921&cid=40942&categoryId=31729 Солонгос улсад эрдмийн зэргийг ерөнхийд нь бакалавр, магистр, доктор, академич гэж 4 ангилдаг. Магистр докторын зэргийг мэргэшсэн болон эрдмийн гэж 2 ангилдаг. Тус хуулийн сургуулийн 3 жилийн сургалтыг дуусгасны дараа мэргэшсэн магистрын зэрэг олгодог байна.

[83] 서울대학교 법학전문대학원 전문박사학위과정 운영규정 제6조 2항, *Сөүлийн Үндэсний их сургуулийн хуулийн мэргэжлийн сургуулийн мэргэжлийн доктор сургалтын удирдлагын журмын 6 дугаар зүйлийг 6.2 дахь хэсэг*

прокурор болох сонирхол, ёс зүй, ур чадвар зэргийг шалгах зорилгоор ярилцлага авна. Ярилцлагад тэнцсэн өмгөөлөгч прокурорын тангараг өргөснөөр прокурор болдог[84].

Солонгос улсад хуулийн сургуулийг төгссөн оюутнуудад хуулийн мэргэшсэн магистрын зэрэг олгодог бөгөөд энэхүү сургалтыг даван туулснаараа хуулийн аль ч салбарт ажиллах эрх нь нээлттэй гэсэн үг биш бөгөөд энэ сургалтын дараа өмгөөлөгчийн шалгалт өгч тэнцсэнээр хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй болдог. Өмгөөлөгч болсноор шүүгч, прокурор болох зам нээгдэхээс гадна олон улсын байгууллага, төрийн болон орон нутгийн байгууллага, хувийн аж ахуй нэгжийн өмгөөлөгч, хууль, эрх зүйн мэргэжилтнээр ажиллах болон хувийн хуулийн компани ажиллуулах эрхтэй болох юм.

ТАВ. МЭРГЭШСЭН ХУУЛЬЧ БЭЛТГЭХ СУРГАЛТЫН ТОГТОЛЦООНЫ САЙН ТУРШЛАГА, НЭВТРҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ

5.1. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын давуу болон сөрөг тал

АНУ-ын хуулийн сургуулийн сургалтын төлбөр бусад сургуулийн сургалтын төлбөрөөс өндөр байдгаас үүдэн энэхүү төлбөрийг төлөхийн тулд оюутнуудын дийлэнх санхүүжилтийг сургалтын зээл авахад хүрдэг байна. Хуулийн сургуулиудад төрөөс олгох зарлагын хэмжээ үлэмж буурсан бөгөөд төрөөс дэмжлэг үзүүлж байгаа үндсэн хэлбэр нь сургалтын зээлд баталгаа гаргах явдал болсон. Энэ нь сургалтын зээлээ төлж чадаагүйн хариуцлагыг төр үүрэх эрсдэлийг бий болгодог бөгөөд эдийн засгийн өсөлт бууралттай үед ихээхэн хэмжээгээр зээл авах нь хямралд хүргэж болзошгүй. Гэхдээ энэхүү сургалтын өндөр төлбөр хуульчдыг нэр хүндтэй, өндөр цалинтай ажлын байраар хангах нэг шалтгаан байж болох юм.

Мөн хуулийн сургуулиудын хооронд зиндаа, зэрэглэлийн илэрхий ялгаа байдгаас нэр хүндийн төлөөх өрсөлдөөн их. Үүнээс гадна төгсөгчдийн тоо хөдөлмөрийн зах зээл дээрх эрэлттэй уялдахгүй байх хандлага сүүлийн жилүүдэд ажиглагдах болсон байна. 1990-2000-аад оны дунд үед хуулийн сургууль төгсөгчид төгсмөгц болон төгссөнийхөө дараа 6 сарын дотор ажлын байраар бүрэн хангагддаг гэж үздэг байсан бол 2008 оноос хойш хөдөлмөрийн зах зээл дээрх нийлүүлэлт нь эрэлтээсээ давах болжээ[85].

Герман Улсын хуульч бэлтгэх сургалтын тогтолцооны давуу тал бол дотооддоо болон олон улсад танигдсан сургалт бөгөөд үүгээрээ хуулийн аль ч мэргэжилтэн бэлтгэдэгт оршино. Мөн нэг болон хоёрдугаар шатны дамжлагыг дүүргэснээрээ олон мэргэжлээр сонгон ажиллах эрх нээгдэх ба сургууль төгсөхөөсөө өмнө аль мэргэжлээр болон аль чиглэлээр ажиллахаа шийдсэн байх албагүй. Хуулийн сургууль төгсөж түүгээрээ улсын шалгалт өгнө гэдэг бол энэ мэргэжлийн чанарын баталгаа болоод зогсохгүй ба улмаар нийгэмд эзлэх байр суурь нь улам батжих давуу талтай.

Харин тус сургалтын сөрөг тал бол сургалт маш удаан үргэлжилдэг бөгөөд дэндүү олон сурах бичиг, ном унших ёстой болсноор суралцагчид сургалтын явцад сурах цагаа үр ашигтай ашиглаж чаддаггүй ба тэднийг залхаах байдал гаргадаг. Тиймээс ч хуулийн сургалт нь Герман Улсад хүнд сургалтын нэгд тооцогддог.

Хуулийн сургуулийн сурагч олон жил сурсны эцэст улсын шалгалтад тэнцээгүй

[84] http://blog.naver.com/wjdwo331/220235257180, сүүлд нэвтэрсэн 2015.05.15.

[85] Dr. Veronica L. Taylor, *The Law School Model of the United States: Development, Lessons and Future Trends*, in Erkh zuin bolovsrolyn shinechlel (Report collections of International Conference), National Legal Institute Press, 2013, p. 101.

бол олон жилийн хөдөлмөр талаар өнгөрөх магадлалтай. Учир нь энэхүү сургалтын явцад өгсөн шалгалт, бие даалтыг тухайн үеийн семестр дэвшихэд л тооцдог бөгөөд энэ нь ямарваа нэгэн албан газар үзүүлэх алба ёсны гэрчилгээ биш юм. Иймээс суралцагч нэн түрүүн улсын шалгалтаа амжилттай дүүргэх нь чухал байдаг.

Практик дээр сургалтын явцад олж авсан өргөн хүрээний мэдлэг дан ганц чиглэлээр дагнан ажиллахад хэрэг болдоггүй гэх боловч энэ нь бас нөгөө талаараа аль ч салбарын эрх зүйн мэдлэгийг хуулийн талаас дүгнэн шинжлэх чадварыг агуулж байдгаар эерэг үр дагавартай гэж үзэж болно.

Хэдийгээр хуулийн нэг, хоёрдугаар шалгалтыг амжилттай өгснөөр хуулийн бүх чиглэлээр ажиллах эрх нээлттэй болж байгаа ч гэсэн энэ нь зөвхөн хэлбэр төдий зүйл болоод байгааг дурдах нь зүйтэй. Учир нь тус сургалтын хоёр шатлалыг амжилттай дүүргэсэн ч тааруухан дүнтэй төгссөн этгээд хүссэн салбартаа хүссэн мэргэжлээрээ ажиллах тохиолдол хомс юм.

Хуульч бэлтгэх тогтолцоо нь төрийн албанд ажиллах чадварт бэлтгэхэд анхаардаг нь оновчгүй гэсэн үнэлгээг өгөхөд хүргээд байна. Яагаад гэвэл төгсөгчдийн цөөнх нь төрийн байгууллагад ажиллах хэмжээний дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг хангадаг бөгөөд үүнээсээ болж төгсөгчид ихэвчлэн өмгөөлөгчийн ажил эрхэлдэг нийтлэг тогтолцоо бий болсон. Үүгээрээ өмгөөлөгчдийн хооронд маш их өрсөлдөөн бий болж өмгөөлөгчдийн ур чадварын хоорондох зөрүү үүсэх нөхцөл бололцоог бий болгож байна. Учир нь сайн дүнтэй учраас өөр салбарт ажиллаж болох этгээд өмгөөлөгчөөр ажиллах тохиолдол их гарах болсон. Ингэснээр өмгөөлөгчийн туслалцаа авах гэж буй иргэдийн хувьд өмгөөлөгчдийг хооронд нь харьцуулж сонгоход бэрхшээл үүсэж болзошгүй юм.

Хэдийгээр дээрх сөрөг талууд эрх зүйн боловсрол олгох асуудалд тулгарч байгаа хэдий ч энэхүү тогтолцоог бусад мэргэжлийн хэсгийнхэн зөв буюу сайн тогтолцоо гэж дүгнэж байгаа билээ. Учир нь хуульч бэлтгэх энэхүү тогтолцоогоор өргөн мэдлэгтэй, олон төрлийн ур чадвартай хуульч бэлтгэгдэн гардаг. Үүгээрээ аль ч салбарт ажиллаж байгаа хуульч ба өөр салбарт ажиллаж байгаа мэргэжил нэгт хуульчид хоорондоо харилцан ойлголцох тал дээр илүү сайн харилцаа үүсдэг. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн нэгэн процессод оролцож байгаа шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нар бие биенийхээ ажлыг илүү ойлгох чадвартай байдаг. Өмгөөлөгч, прокурор, шүүгчийн оронд ажиллахад нөхцөл байдал ямар байдаг талаар илүү ойлголттой буюу илүү төсөөлөлтэй болсон байдаг.

БНСУ-д мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтыг нэвтрүүлснээр хууль зүйн салбарын хөгжилд хэд хэдэн давуу талуудыг бий болгосон юм. Хуулийн сургууль байгуулах зорилго тавьж байсан анхны үеэс хойшх үр дүн одоохондоо бүрэн дүүрэн гараагүй ч цаашид мэдэгдэхүйц нөлөөлөх төлөвтэй байна. Гэсэн хэдий ч үүнийг дагаад хэд хэдэн сөрөг талууд ч мөн ажиглагдах болсон.

Өмнөх тогтолцоонд ихэнх профессорууд хуучны заах арга барилыг баримтлан лекц унших байдлаар оюутнуудыг сургадаг байсан бол боловсролын шинэ системээр хуучны арга барил өөрчлөгдөж байна. Сургалтын заах арга зүйг хэлэлцүүлгийн хэлбэрт оруулж үүнд оюутнуудын оролцох үүргийг чухалчилж авч үзсэн юм. Энэ арга нь Америкийн хуулийн сургуулиудын заах арга зүй буюу Сократын аргачлал[86] юм. Сургалтын материалууд шинэчлэгдэн сайжирсан төдийгүй бие даалтын эргэх холбоог онлайнаар авдаг болсон байна. Мөн түүнчлэн асуулт, хариултын хэсэг ч энэ системийн нэг чухал шинж.

Оюутнуудын суралцаж буй чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага

[86] http://www.criticalthinking.org/pages/socratic-teaching/606, Сүүлд нэвтэрсэн 2015. 05.20.

болон мэргэжилтнүүдтэй харилцах боломжийг илүү хялбар болгосноор оюутнууд олон талын мэдлэгтэй байх боломжтой болдог. Банканд ажилладаг хүмүүс, хөрөнгө оруулагчид зэрэг бусад этгээд өөрсдийн мэргэжлийн туршлагаа хуулийн сургуулийн тухайн чиглэлээр мэргэшиж байгаа оюутнуудтай хуваалцах боломжтой болсон.

Хуулийн мэргэшсэн сургууль нь эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд олон ургалч байдлыг нэмэгдүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн мэргэжлийг олон салбарт ангилж, түүнийг нарийвчлан тусгайлсан сургалт явуулснаар мэргэшсэн хуульч нарыг өргөжүүлэн бэлтгэсэн юм. ХСБЗБУТХ-д зааснаар сургуульд элсэж байгаа оюутнууд хууль гэлтгүй өргөн хүрээний мэргэжилтэй бусад оюутнуудыг хамруулдаг. Үүнийг дагаад хуулийн сургуулиуд өөрсдийн оюутнуудын мэргэшсэн байдлыг харгалзан сургуулийнхаа тэнхимийг олон салбараар төрөлжүүлэн хөгжүүлсэн юм.

Хуулийн сургуулиудын профессоруудын дор хаяж 20% нь хуулийн салбарт багшлахаас гадна практик дээр ажилладаг, 5-аас дээш жил ажилласан туршлагатай байхыг шаарддаг нөхцөлийн дагуу сургалтыг илүү практикт төвлөрүүлсэн нь оюутнуудыг ажлын байранд гараад шууд ажиллах чадвар болон хуульч сонгон шалгаруулах шалгалтын практик даалгаврыг амжилттай гүйцэтгэх боломж зэргийг хөгжүүлсэн.

Хуулийн сургуульд оюутан элсүүлэх нэг гол шаардлага нь гадаад хэлний өндөр мэдлэгтэй байх явдал юм. Мөн түүнчлэн ХЗСБУТХ-д хуулийн сургуулийн оюутнууд гадаад улсын хуулийн сургуульд 30 хүртэлх кредит хичээл үзэх боломжтой. Үүнээс гадна сургууль болгоны сургалтын хөтөлбөрт гадаад улсын эрх зүйн тогтолцооны тухай хичээлүүдийг ангилан зааж байна. Эдгээр нөхцөл нь тухайн оюутныг гадаадын зах зээлд хуулийн чиглэлээр ажиллах чадварыг хөгжүүлж байгаа нэг давуу тал юм.

Америкийн хуулийн сургуулийн сургалтын төлбөр бусад мэргэжлийн сургуулиудаас харьцангуй өндөр байдаг. Үүнтэй адил БНСУ-ын хуулийн сургуулийн төлбөр мөн адил өндөр байгаа юм. Хуулийн сургуулийг байгуулахад хуульд зааснаар барилга байгууламж, хичээл явуулах анги танхим, бусад тоног төхөөрөмж болон нэр хүндтэй профессоруудыг шинээр ажиллуулах шаардлага тавигдаж хөрөнгө их шаардагдсан. Тиймээс шинээр байгуулагдсан хуулийн сургуулиудын төлбөр маш өндөр үнэтэйгээр сургалтаа явуулах болжээ.

Хуулийн сургууль болгон өөрсдийн тэтгэлэг олгох тогтолцоотой ч гэсэн тэтгэлэгт хамрагдах оюутнуудын тоо хамгийн дээд талдаа 10 хүртэл бөгөөд үнэхээр гоц авьяасгүй бол энэхүү тэтгэлгийг авах боломжгүй байдаг. Тиймээс авьяас, чадвар, сурлага сайтай төдийгүй, хуульч болох хүсэл, мөрөөдөлтэй, дундаж орлоготой айлын оюутан, сурагчид энэхүү сургалтын өндөр төлбөрөөс болж хуулийн сургуульд сурах боломжгүй болж байна.

Хуулийн сургууль болгон хуульд заасан шаардлагын дагуу оюутан элсүүлдэг. Гэвч хуулиас гадуур бусад болзлыг тавьж болдог байна. Хуулийн сургуулиуд оюутан элсүүлэхдээ бүртгүүлэгчдийн төгссөн сургуулийн нэр хүнд болон нэр хүндтэй ажлын байранд ажиллаж байсан зэргийг харж байгаа юм. Энэ асуудал сүүлийн үед маш том шүүмжлэл дагуулах болсон.

Хуулийн сургуулийг төгсөгчид хамгийн түрүүнд эдийн засгийн асуудлыг үүсгэх магадлалтай байна. Шинээр тогтолцоог нэвтрүүлж байгаатай холбоотойгоор өмнө нь жилд 1000 хуульч төгсөн гардаг байсныг 2009 оноос эхлэн 1500 болгож нэмсэн. Тиймээс хуулийн чиглэлээр ажил хайгчдын тоо эрс өссөн бөгөөд үүнийг даган маш их өрсөлдөөн үүсэх юм. Хуульчдын тооны гэнэтийн өсөлт, БНСУ-ын хуулийн салбарын зах зээлийн тогтмол байдал нь хуулийн сургууль төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтэд хүндээр нөлөөлж байна. Үнэндээ хууль зүйн сургууль төгсөгчдийн тоо ихээр нэмэгдсэн нь ажлын байрны тухайд хүнд нөхцөлийг бий болгосон. Урьд

нь Засгийн газар хуульчдыг сонгодог байх үед хуульчдын хөдөлмөр эрхлэлт баталгаатай байв.

5.2 Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог нэвтрүүлэх арга зам

“Law school”-ын тогтолцоог нутагшуулах нь юуны өмнө даяарчлалын эрин үед дэлхийн төвшний эрх зүйн боловсролтой хөл нийлүүлэн алхах, түүнээс суралцах ач холбогдолтой нь мэдээж. Өөр өөр эрх зүйн тогтолцоотой улсуудын эрх зүйн сургалтын арга барил (профессоруудын дадлага туршлага, сэтгэлгээний онцлог гэх мэт) ялгаатай ч энэ нь зөвхөн нэг бүлийн хүрээнд эрх зүйн нутагшуулалт хийнэ гэсэн үндэслэл болохгүй бөгөөд өнөө үед эрх зүйн бүлээр хязгаарлахгүйгээр аль болох тохиромжтой элементийг өөрийн эрх зүйн тогтолцоонд шилжүүлэн авах, өөрийн хөрсөнд тохируулан нутагшуулах болсон. Ийм үндэслэлээр АНУ-ын “law school”-ын сайн туршлагыг, тодруулбал, зарим элементийг өөрийн эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд шилжүүлэн суулгах боломжтой. Мөн АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцооны хууль зүйн клиник сургалт зэрэг дадлагын сургалт нь эрх зүйн онолын сургалтыг практиктай холбосон, оюутнуудыг нийгмийн сайн сайхан, шударга ёсны төлөө ажиллах бэлтгэлтэй болгож байгаа үр дүнтэй сургалтын хэлбэр болно.

Гэхдээ хөгжиж байгаа болон дундаж орлоготой оронд АНУ-ын хуулийн сургуулийн тогтолцоог шилжүүлэн суулгахад дараах хүндрэл байж болзошгүй юм. АНУ-ын хуулийн сургуулийн тогтолцоо нь хөгжингүй эдийн засагт зохицсон эрх зүйн үйлчилгээний зах зээлд зориулагдсан бөгөөд эрх зүйн үйлчилгээний зах зээл болон эдийн засгийн тасралтгүй өсөлтийн уулзварт тулгуурлаж төрөөс баталгаа гаргадаг сургалтын төлбөрийн зээлийн харилцаанаас хамаарах шинж байна. Үндсэндээ энэ загварыг нутагшуулахад өртөг ихтэй. Япон болон Бүгд Найрамдах Солонгос Улс нь “хөл дээрээ боссон” эдийн засгийнхаа хүчинд зардал ихтэй эрх зүйн шинэчлэлийг өөрсдийн хүссэнээр хийж байгаагийн нэг илрэл нь АНУ-ын “Law school”-ын загварыг нутагшуулан авсан явдал юм. Хөгжиж байгаа болон дундаж орлоготой орнуудын тухайд шинэчлэл хийхтэй холбогдон гарах зардалд шаардагдах хангалттай санхүүгийн эх үүсвэрээс эхлээд, эргээд бэлтгэгдсэн мэргэжилтнүүдийн ажлын байрны хангамж, эдийн засгийн алдагдлаа нөхөж чадахуйц үр ашиг авчрах асуудал эргэлзээтэй.

Хөгжиж байгаа болон дундаж орлоготой орнуудад хөдөлмөрийн зах зээл дэх эрх зүйч мэргэжилтний хэрэгцээ, шаардлага нь эрх зүйн үйлчилгээний асар том зах зээл бүхий АНУ-тай адил түвшинд байхгүй. Ийм орнуудын төрийн байгууллага институцийн хувьд тогтворжоогүй, чадавхжаагүй байдаг. Энэ шалтгаанаар эдгээр улсад илүү тохиромжтой байж болох шинэчлэлийн арга замыг бодлогын судалгааны үр дүнд тодорхойлж болох юм. Хуулийн сургуулиудын сургалтын агуулгад институцийг бэхжүүлэх, чадавхжуулахад чиглэсэн хичээл оруулах нь зүйтэй.

АНУ-ын эрх зүйн боловсролын тогтолцоо “даяарчлагдаж” байгаа боловч өнөөг хүртэл аль нэг улс энэ тогтолцоог цогцоор нь “бүрэн”, амжилттай “нутагшуулсан” эсэх асуудал тодорхойгүй байна. Харин баруун Европ болон Англи, Австрали, Шинэ Зеланд, Хонконг, Сингапур зэрэг нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой орнууд АНУ-тай харьцуулахад зардал бага боловч дэлхийд өрсөлдөхүйц түвшний, чадварлаг хуулийн мэргэжилтнүүдийг бэлтгэн гаргаж байгаа[87] жишээ мөн бий.

Герман Улсын хуулийн сургалтын тогтолцоо нь 2 үе шатлалтай ба энэ нь дэлхий нийтэд нийтлэг биш, онцлог тогтолцоотой улсын тоонд ордог. Эхний үедээ суралцагч их сургуулийн түвшинд хууль хэрхэн хэрэглэж, хуулийг хэрхэн ойлгож, мөн тодорхой хэрэг тохиолдолд эрх зүйн үндсэн дээр тулгуурлан яаж зөв шийдэлд хүрэх талаарх

[87] Ibid, p. 95-96.

онолд суралцдаг. Энэ нь дараагийн шат болох хоёрдугаар үеийн сургалтын үндсэн суурь болж өгдөг. Ийм 2 шатлал бүхий сургалтын давуу тал нь тухайн сургалтыг бүрэн дүүргэсэн суралцагч ажлын салбарт гараад хаана ч тэнцэхүйц чадвартай, бичгээр болон амаар илтгэл тавих ур чадварыг эзэмшсэн байдаг. Мөн хуулийн аль ч салбарт, ямар ч чиглэлээр ажиллах олон талт, мэргэжлийн ур чадварыг эзэмшсэн байдаг онцлогтой.

Харин Герман Улсын мэргэшсэн хуульчийн сургалтыг нутагшуулахад гол анхаарах зүйл нь тухайн улс өөрийн санхүүжилтээр суралцагчдын амьдралын түвшинг дэмжих зорилгоор сургалтын 2 жилийн турш сар бүр тэтгэлэг олгодог байдлыг анхаарч, улмаар ийм тогтолцоонд төрийн зүгээс хөрөнгө санхүү их орох талаар тооцоолон үзэх нь зүйтэй. Тиймээс энэхүү тогтолцоог нутагшуулахад анхаарах бас нэг зүйл гэвэл суралцагчдыг дадлагажуулахад хангалттай хүрэлцэхүйц тооны өмгөөллийн товчоо болон шүүхийн салбарт суралцагч бүлгээр дадлага хийх нөхцөл бүрдсэн эсэх, суралцагчийг захиргааны болон төрийн албан хаагчийн адил наад зах нь 3 сараар дадлагажуулан мэргэшүүлэх нөөц бололцоо байгаа эсэх, мөн прокурорын газарт прокурор шиг ажиллуулан дадлагажуулах нөхцөл бүрдсэн эсэхийг сайтар хянан үзэх хэрэгтэй.

БНСУ нь удаан хугацааны турш хадгалж ирсэн эрх зүйн боловсролын системийн үндсээ бүхэлд нь өөрчилж, Америк загварын хуулийн сургуулийг нэвтрүүлсэн нь олон төрлийн үйл ажиллагааг шат дараалан явуулахад хүргэсэн. Нэвтрүүлэх явцад сөрөг үр дагаврууд ажиглагдсан ч хялбархан шийднэ гэсэн итгэлтэйгээр энэхүү өөрчлөлтийг хийсэн юм. Ерөнхийд нь авч үзвэл хуулийн сургуулийн шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэхийн тулд дараах өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Үүнд:

- Эрх зүйн бакалаврын зэрэг олгох сургалт явуулж ирсэн сургуулиудын өмнөх тогтолцоог үе шаттайгаар халсан;
- Хуульчийн сонгон шалгаруулалтын шалгалтыг шинэчилсэн;
- Хуулийн мэдлэг шалгах шалгалтыг бий болгосон;
- Хуулийн сургуулийн сургалт явуулах эрхийг орон нутаг, байршлаар нь бүсчилж, тодорхой тооны сургуулиудад олгосон;
- Практик туршлагатай, одоо ажиллаж байгаа хуульч нарыг хуулийн сургуульд профессороор ажиллуулах болсон;
- Хуулийн сургуулийн сургалтын заах арга зүйг өөрчилсөн;
- Хуульч нарыг илүү олон салбарт төрөлжүүлэхийн тулд хуулийн сургуульд бакалаврын мэргэжил харгалзахгүй элсүүлдэг болсон;
- Сургалтын хөтөлбөрийг онол, практик, судалгаа гэсэн 3 чиглэлд хослуулан явуулдаг болсон;
- Гадаад хэлний өндөр мэдлэгтэй байхыг заавал шаарддаг;
- Ном, сурах бичгүүдийг өөрчлөн шинэчилсэн;
- Оюутнуудын практик сургалтыг хөгжүүлэх зорилгоор харилцаа холбоогоо сайжруулан өргөжүүлсэн;
- Шинээр байгуулагдаж байгаа хуулийн сургуультай холбогдон үүсэх асуудлыг хариуцах тусгайлсан хороо байгуулж, түүний үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөх үнэлгээний комисс бий болсон.

Эдгээр үйл ажиллагааг 2007 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд хуулийн салбарын мэргэжилтнүүд өмнөх тогтолцоог халж, 2017 он гэхэд шинэ тогтолцоонд бүрэн шилжих боломжтой гэж тодорхойлсон юм. Тиймээс 10 жилийн хугацаанд

хуулийн нэгдсэн сангийн хуулбар
www.ilaw.gov.mn

хуулийн сургуулийн дээр дурдсан шинэ үйл ажиллагаа жигдэрч, сөрөг талууд арилж, үр дүн авчирна гэж хэлэхэд эрт байгаа юм. БНСУ-ын хуулийн сургуулийн шинэчлэлийн үйл явц одоо ч гэсэн үргэлжилж байна.

ЗУРГАА. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо” сэдэвт судалгаа нь даяарчлагдаж байгаа дэлхийн олон орны боловсролын чиг хандлагад нийцүүлэн эх газрын эрх зүйн тогтолцоо ба англо-саксоны эрх зүйн тогтолцооны аль алины давуу талаас авч нэвтрүүлж байгаа гадаадын улс орнуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог харьцуулан судалж, өндөр хөгжилтэй улс орнуудаас англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой Америкийн Нэгдсэн Улс, эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой хэдий ч англо саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орны сургалтын системээс нэвтрүүлж байсан Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой хэдий ч өнөө Америкийн хуулийн сургалтын системийг нэвтрүүлж байгаа Бүгд Найрамдах Солонгос Улс зэрэг орнуудын туршлагыг тухайлан авч үзлээ.

“Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоо” гэх ойлголтыг улс орон бүр өөр өөрийн нэр томьёогоор тодорхойлж байгаагаас үзэхэд дэлхий нийтээр нэгдсэн нэг ойлголтод хараахан хүрээгүй байна. Тиймээс энэхүү судалгааны хүрээнд Герман Улсын “Referendariat” буюу “Vorbereitungsdienst” гэх сургалтаар их сургуулийн эрх зүйн чиглэлээр наад зах нь 9 хичээлийн улирал суралцаж, зохих шалгалтуудаа амжилттай өгсөн төгсөгч 2 жил дадлагажсаны дараа мэргэшсэн хуульчаар ажиллах тогтолцоо, АНУ болон БНСУ-ын хувьд мэргэжил харгалзахгүйгээр бакалаврын зэрэг эзэмшээд “law school”-ыг амжилттай төгссөн суралцагч хуульчаар ажиллах эрх олж авдаг сургалтын тогтолцооны талаар харьцуулан судлав.

АНУ-ын хувьд АБХ-оос магадлан итгэмжлэгдсэн сургууль J.D зэрэг олгох сургалт явуулах эрхтэй бөгөөд энэ зэрэг нь Барын шалгалтад орох гол урьдчилсан нөхцөл болдог онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл хуульч болохын тулд зайлшгүй эзэмшсэн байх мэргэжлийн суурь зэрэг нь 3 жилийн хугацаанд сурч эзэмшдэг J.D зэрэг юм. Хуулийн сургуульд элсэхийн тулд ямар нэгэн мэргэжлээр бакалаврын зэрэг авсан байхаас гадна нарийн логик сэтгэлгээтэй байхыг шаарддаг. *Хуулийн сургуулийн элсэлтийн сорил* (LSAT)–ийн шалгалтыг давсан байх шаардлагатай.

АНУ-ын хуулийн сургуулиуд олон улсад хамгийн нэр хүндтэй, чанартай боловсрол олгодог нь дэлхийн хуулийн шилдэг сургуулиудын жагсаалтад Харвардын их сургууль, Иелийн их сургууль, Стэнфордын их сургууль, Чикагогийн их сургууль, Колумбиагийн их сургууль, Нью-Йоркийн их сургууль зэрэг хуулийн сургуулиуд ямагт дээгүүр эрэмбэлэгдэж байдгаар үнэлэгддэг. Үндсэндээ хуулийн сургуулийн сургалтын хөтөлбөр нь төгсөгчдийг практикт ажиллахад шаардлагатай онолын мэдлэгийг практик ур чадвартай хослуулахад чиглэдэг. Энэ нь хууль зүйн клиник болон бусад дадлагын сургалтаар илэрдэг. Түүнчлэн хуулийн сургуулийн оюутанд эрдэм шинжилгээний болон шүүхийн шийдвэрийн бичилтийн ур чадвар суулгах, хуулийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагын ухамсар төлөвшүүлэхэд онцгойлон анхаардаг байна.

Герман Улсын хувьд хуульч бэлтгэх өөрийн орны тогтолцоонд сэтгэл ханамжтай байгаа гэж дүгнэж болно. Үүний баталгаа нь Герман Улсын хууль зүйн боловсролын хүрээнд хэд хэдэн өөрчлөлт, шинэчлэл хийгдэх оролдлого явагдсан боловч эдгээр оролдлого нь няцаагдаж, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн сургалтын тогтолцоо үргэлжилж байна. Энэ сургалтын мөн чанар нь чанартай бөгөөд чадварлаг хуульчдыг бэлтгэдэг гэсэн тодотголтой. Энэхүү 2 шатлал бүхий

хуулийн сургалтыг амжилттай төгссөнөөр хуулийн бүхий л салбарт ажиллах нөхцөл бололцоо бүрэлдэхээс гадна, шүүгч эсхүл өмгөөлөгч болох гэж өөр тусгай шалгалт өгөх шаардлагагүй учир энэ улсын хуулийн боловсролын тогтолцоо нь нэгдмэл системтэй юм. Мөн шүүгчийн ур чадвартай гэсэн үнэлгээ нь бусад бүх хуулийн салбарт ажиллах чадвартай гэдгийг харуулсан өндөр түвшний үнэлгээ болдог.

БНСУ-ын хувьд шинэчлэл нь хуучин системийн сул талыг арилгаж, шинэ үеийн хуульчдыг төрүүлэх үү, үгүй юу гэдэг асуулт хариултгүй хэвээр үлдэж байна. БНСУ-ын бодлого тодорхойлогчид ирээдүйд хуулийн мэргэжилтнүүд болон хуулийн сургуулиудын тоонд хязгаар тогтоож, хуулийн сургуулийн босгыг орлого багатай бүлэгт зориулан багасгаж, боломжит ажлын байрыг нэмэгдүүлэн, эрх зүйн боловсролын чанарыг сайжруулах зэрэг шийдвэрлэх асуудлуудад анхаарал хандуулаад байна. Солонгос улс гаднын системийг нутагшуулахад ихээхэн хүчин чармайлт гарган ажиллаж байгаа ч удаан хугацаанд өмнө тогтсон тогтолцооны улмаас гарч болох бэрхшээлүүдийг даван туулж энэхүү системийг өөрийн онцлогт тохируулан хөгжүүлэх шаардлага бий. Тус улсын хуульч бэлтгэх тогтолцоонд дараах өөрчлөлт гарсан. Үүнд:

1. Хуулийн сургуулиудын оюутан элсүүлэхэд тавигдаж буй нэг шаардлага нь гадаад хэлний өндөр мэдлэгтэй байх шалгуур юм. Энэ нь англи хэлээр хичээлээ явуулдаг хуулийн ангийг байгуулахад хүргэсэн. Мөн БНСУ-ын бараг бүх хуульч гадаадын зах зээлд ажиллах хангалттай туршлага байхгүй байгаа нь шинэчлэлийн бас нэг гол асуудал болсон. Солонгос улс даяарчлагдсан эдийн засаг ба хууль, эрх зүйн байгууллага, түншүүдтэй харилцаж ажиллах чадвар бүхий хуульчдыг бэлтгэх хэрэгцээ, шаардлагаа ухамсарлан боловсролын тогтолцоог хөгжүүлэхэд анхаарч байна.

2. Өмнөх тогтолцооны эрх зүйн бакалаврын сургалтын хөтөлбөрт онолын мэдлэг олгох хичээлүүдийг голчлон ордог байсан. Үүнээс үүдэн шинээр ажиллаж байгаа хүмүүс практикийн туршлага муу байна гэсэн шүүмжлэлд өртдөг байсан бол шинэ тогтолцоонд хуулийн сургуулийн тэнхимийн багш нарын 20-оос доошгүй хувь нь 5 хүртэлх жил практикт ажилласан туршлагатай байх талаар зааж, хичээлийн хөтөлбөрийг онол, практикийг хослуулан хэрэгжүүлсэн нь практик ур чадварыг хөгжүүлж, ажлын байранд гараад шууд ажиллах боломжийг бүрдүүлсэн гэж үзэж болно.

3. Хуулийн мэргэжил илүү өргөжих боломжтой болсон гэж хэлж болно. Ингэснээр хуулийн сургуульд оюутан элсүүлэх шаардлагад бакалаврын мэргэжил харгалзахгүй элсүүлэх гэсэн шаардлага тавьсан билээ. Эдийн засагч, нягтлан бодогч, улс төрч, инженер гэх зэрэг олон салбарын мэргэжилтэй оюутнуудыг хуулийн сургуульд элсүүлсэн нь ирээдүйд салбар бүрийн мэргэшсэн хуульчдыг бэлтгэхэд маш том алхам болсон юм. Нөгөө талаар сургалтын хөтөлбөр олон төрөл болсон нь төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллага зэрэг өргөн хүрээний салбарт ажиллах боломжийг бүрдүүлж байна.

4. Хуулийн сургуульд ороход тавигдах шаардлагыг хуулиар зохицуулахаас гадна сургууль болгон өөрсдийн шаардлагыг тавьж, сургалтын төлбөрийг хэт өндөр болгосон нь хуулийн мэргэжлийн нэр хүнд цаашлаад хуулийн сургуулийн нэр хүндийг хадгалж үлдэх, түүнийг өсгөхөд ихээр нөлөөлж байна.

САНАЛ: Аливаа улс орон мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоог өөрийн улсын онцлогт нийцүүлэн нутагшуулах эрмэлзэлтэй байдаг тул юуны өмнө дараахь чиглэлээр судалж тодруулсан байх санал дэвшүүлж байна.

Дээрх улс орон бүрийн хуульч бэлтгэх тогтолцоонд өөрийн онцлог байгаа

төдийгүй тухайн тогтолцоогоо тодорхой хугацаанд хөгжүүлж ирсэн нь арвин туршлага байгаа нь харагдаж байна. Хамгийн сүүлд хуульч бэлтгэх сургалтын тогтолцоогоо өөрчилж байгаа гэх Солонгос улс сургалтын системээ бүхэлд нь өөрчлөөгүй байгаа нь илт байна. Иймд манай улс хуульч бэлтгэх сургалтын тогтолцоонд өөрчлөлт оруулахдаа түүхэн талаас нь судлан аль улсын сургалтын тогтолцоо илүү нийцтэй байгааг харьцуулж, харгалзан үзэх нь зүйтэй юм.

Монгол Улсын хуульч бэлтгэх тогтолцоо харьцангуй залуу ч өнөөгийн нийгэм дэх эрх зүйчдийн тооноос үзэхэд хангалттай гэж хэлэх боломжтой төдийгүй хуульчдын тоог цөөрүүлэх тал дээр анхаарал хандуулдаг. Гэвч төрийн захиргааны байгууллагад төрийн захиргааны чиглэлээр мэргэшсэн хуульч, хувийн хэвшилд эдийн засгийн чиглэлээр мэргэшсэн хуульч гэх мэт салбар бүрээр мэргэшсэн хуульчийн хэрэгцээ, шаардлага тулгамдаж байна. Энэ нь хэт нэг талыг барьсан сургалтын систем болон хууль зүйн салбарын сургалтын тухайд нэгдмэл бодлого дутмаг байгаагаас үүдэлтэй.

Манай улсад ямар түвшний мэдлэг чадвартай хуульчид хэрэгтэй болох, хуульчдын эрэлт хэрэгцээ нийгэмд хэр байна, өнөөгийн эрх зүйн сургалтаар ямар хуульч бэлтгэгдэн гарч байна, сургалтын хичээлийн хөтөлбөр суралцагчдад өгөөжтэй байж чадаж байгаа эсэх, хуульч сонгон шалгаруулах шалгалтын агуулга ямар байвал зохих вэ, орон нутагт хангалттай хуульчид тархан байрлаж байна уу, олон улсын жишигт өрсөлдөхүйц хуульч бэлтгэх шаардлага бий эсэх, үүнийг зорилго болгох эсэх, хуульчдад хэлний мэдлэг шаардлагатай эсэх, түүнчлэн хуульчдын цалин ямар хэмжээнд байх хэрэгтэй вэ гэсэн асуудлуудыг хамгийн наад зах нь тодорхойлсны үндсэн дээр сургалтын тогтолцоог шинэчлэн бүрдүүлэх шаардлагатай.

Эдгээр асуудлыг бүрэн тодорхойлсны дараа энэхүү судалгаагаар судлагдсан 3 улсын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны давуу болон сөрөг талуудыг харгалзан үзэж, дотоодын эрх зүйн боловсролын хөрсөнд аль улсын тогтолцоо илүү тохирч, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх тухайд анхаарал хандуулан өөрийн орны эрх зүйн боловсролын тогтолцоонд өөрчлөлт, шинэчлэл хийх бүрэн боломжтой.

Аливаа зүйлд давуу тал дангаар байдаггүй болохоор судлагдсан улсуудын мэргэжлийн боловсролын тогтолцоонд сөрөг үр дагавар байгааг судалгааны явцад мөн онцоллоо. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн сайн туршлагыг нэвтрүүлээд зогсохгүй үүдэн гарах сөрөг үр дагавар, үүсэх эрсдэлийг давхар тооцож үзэх нь зүйтэй юм.

Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн суурь асуудлын нэг болох хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын шинэтгэлийн чиглэлээр эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд гадаад улсуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоон дахь үндсэн асуудлуудыг харьцуулж, өнөөгийн нөхцөл байдал болон цаашдын чиг хандлагыг тандан судлах замаар тус тогтолцооны онцлог, давуу болон сул талыг илрүүлэн, сайн туршлага ба нутагшуулах арга замын талаар товч санал, зөвлөмж боловсруулаа. Үүнийг “Хууль зүйн дипломын бус 3 жилийн тогтолцоог нэвтрүүлэх” сэдэвт судалгаагаар өргөжүүлэн Монгол Улсад хуульч бэлтгэх тогтолцоог боловсронгуй болгоход дөхөм үзүүлэх бодлогын судалгааг үргэлжлүүлэн хийх шаардлагатай болно.

Хууль зүйн үндэсний дээд сургууль www.num.edu.mn

ХАВСРАЛТ 1

“МЭРГЭШСЭН ХУУЛЬЧ БЭЛТГЭХ ТОГТОЛЦОО” СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН УДИРДАМЖ

2015 оны 4 дүгээр сарын 20 -ны өдөр Улаанбаатар хот

Зорилго:

Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн суурь асуудлын нэг болох хууль зүйн мэргэжлийн боловсролын шинэтгэлийн чиглэлээр эрх зүйн боловсролын тогтолцоог боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд гадаад улсуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоон дахь үндсэн асуудлуудыг харьцуулж, өнөөгийн нөхцөл байдал болон цаашдын чиг хандлагыг тандан судлах замаар тус тогтолцооны онцлог, давуу болон сул талыг илрүүлэн, сайн туршлага ба нутагшуулах арга замын талаар санал, зөвлөмж боловсруулж, “Хууль зүйн дипломын бус сургалтын тогтолцоог нэвтрүүлэх нь” сэдэвт бодлогын судалгаанд дөхөм үзүүлэх зорилготой.

Зорилт:

1. Мэргэшсэн хуульчийн тогтолцооны хөгжил, төлөвшил, хандлагыг тандан судлах;

2. Мэргэшсэн хуульч бэлтгэдэг гадаад улсуудын тогтолцооны нийтлэг ба онцлог асуудал, давуу болон сул талыг харьцуулах;

3. Гадаад орнуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны сайн туршлага, нэвтрүүлэх арга замын талаар дүгнэж, санал, зөвлөмж боловсруулах.

Судалгааны хугацаа:

Судалгааг 2015 оны 4 дүгээр сарын 20-ны өдрөөс эхлэн 2015 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөрт багтаан явуулах ба судалгааны үр дүн, тайланг 2015 оны 6 дугаар сарын 30-ны дотор холбогдох байгууллагад хүргүүлнэ.

Судалгааны багийн удирдлага зохион байгуулалт:

- Судалгааны багийн зөвлөхөөр Бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ажиллаж судалгааны ерөнхий удирдамжийг баталж, багийг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангана; Судалгааны багийн ахлагчаар Бодлогын судлаач С.Бүжинлхам ажиллах ба судалгааны өдөр тутмын зохион байгуулалт, удирдлагын чиг үүргийг гүйцэтгэнэ; Судалгааны багийн гишүүдээр Бодлогын судлаач Э.Туулайхүү, Э.Ганчулуун нар ажиллана.
- Судалгааг гүйцэтгэх ажлын нарийвчилсан төлөвлөгөөний дагуу, зөвлөхийн өгсөн чиглэл, арга зүйн хүрээнд нийцүүлэн судалгааг гүйцэтгэнэ.

Судалгаа явуулахад баримтлах зарчим:

- Хараат бус бие даасан байдлаар;
- Судалгааны дүгнэлтийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитой гаргах;
- Шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан явуулах.

Судалгааны арга:

Энэхүү ажлыг хийж гүйцэтгэхэд судалгааны дараахь аргуудыг хэрэглэнэ. Үүнд:

- Баримт бичгийн судалгааны арга;
- Задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх арга;
- Харьцуулалтын арга;
- Хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах аргуудыг тус тус хэрэглэнэ.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.mn.gov.mn

Судлах зүйл:

- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны түүхэн хөгжил, түүний дотор ХБНГУ, АНУ, БНСУ-ын тогтолцооны нийтлэг ба онцлог асуудал;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтад хамрагдах этгээдэд тавигдах шаардлага;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хөтөлбөр;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын хугацаа;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалт эрхлэх болон сургалтад хамрагдах этгээдэд улсаас үзүүлэх тэтгэлэг, тусламж;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтыг амжилттай төгссөний дараа олгох диплом, зэрэг цол;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын дараахь ажлын байрны хангамж;
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх сургалтын онцлог, давуу болон сөрөг тал (сургалтын өмнөх ба дараахь цалин, хөлс г.м.)
- Мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцооны сайн туршлага, нэвтрүүлэх арга зам.

Судалгаанд хамрагдах хүрээ, хязгаар:

Судалгааны баг судалгааг мэргэшсэн хуульч бэлтгэх тогтолцоонд холбогдох эх сурвалжууд, жишиг зохицуулалттай гадаад улсуудын тогтолцоо, Монгол Улсын хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг, холбогдох арга зүй болон туршлагад тулгуурлан явуулна.

Судалгааны ажлын үр дүн

Мэргэшсэн хуульчийн тогтолцооны хөгжил, төлөвшил, хандлагыг тандан судалж, гадаад орнуудын мэргэшсэн хуульч бэлтгэдэг тогтолцооны нийтлэг ба онцлог асуудал, давуу болон сул талыг харьцуулсны үндсэн дээр гадаад орнуудын тогтолцооны сайн туршлага, нэвтрүүлэх арга замын талаар дүгнэлт хийж, санал, зөвлөмж боловсруулсан байна.

ХАВСРАЛТ 2

2013, 2014 онд АНУ–ын хуулийн сургуулийн төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх нэгдсэн мэдээлэл.[88]

Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, төрөл	2014 оны төгсөгчид		2013 оны төгсөгчид		Өөрчлөлт (хувиар)
	Нийт төгсөгч /тоогоор/	Нийт төгсөгч /хувиар/	Нийт төгсөгч /тоогоор/	Нийт төгсөгч /хувиар/	
Барын шалгалт өгөх шаардлагатай ажлын байр[89]	28,113	64,1%	29,109	62.2%	+1.9
– Урт хугацааны[90] /Full-Time (бүтэн цагаар ажиллах)[91]	26,248	59.9%	26,653	57.0%	+2.9

[88] This data is available at http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_education_and_admissions_to_the_bar/statistics/2014_law_graduate_employment_data_042915.authcheckdam.pdf. Last visited on 11 May 2015.

[89] Үүнд хуулийн фирм, бизнесийн болон төрийн байгууллагын ажлын байр хамаарна (гэхдээ паралегал зэрэг зарим ажлын байр хамаарахгүй). Мөн шүүгчийн туслах (judicial clerk) багтана.

[90] Урт хугацааны ажлын байр (Long-term position) гэж нэг жилээс дээш тодорхой болон тодорхой бус хугацааны ажлын байрыг хэлнэ.

[91] Part-time гэдэгт долоо хоногт 35 цагаас бага ажиллахыг ойлгоно. Богино болон урт хугацааны ажлын байрны аль нь ч байж болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

– Урт хугацааны/ Part-Time (хагас цагаар ажиллах)	620	1.4	732	1.6%	-0.2
– Богино хугацааны[92] /Full-Time (бүтэн цагаар ажиллах)	822	1.9%	1,082	2.3%	-0.4
– Богино хугацааны/ Part-Time (хагас цагаар ажиллах)[93]	423	1.0%	642	1.4%	-0.4
J.D зэрэгтэй байхыг шаардах (J.D зэрэгтэй байх нь давуу тал болох) ажлын байр	6,360	14.5%	6,348	13.6%	+0.9
– Урт хугацааны / Full-Time (бүтэн цагаар ажиллах)	4,912	11.2%	4,715	10.1%	+1.1
– Урт хугацааны/ Part-Time (хагас цагаар ажиллах)	515	1.2%	544	1.2%	өөрчлөлтгүй
– Богино хугацааны/ Full-Time (бүтэн цагаар ажиллах)	546	1.2%	554	1.2%	өөрчлөлтгүй
– Богино хугацааны/ Part-Time (хагас цагаар ажиллах)	387	0.9%	535	1.1%	-0.2
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа / ажил идэвхтэй хайж байгаа/	4,295	9.8%	5,229	11.2%	-1.4
Хуулийн сургуулиас санхүүжүүлж байгаа ажлын байр	1,583	3.6%	1,884	4.0%	-0.4
Solo practitioners /*хувиараа хуулийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах*/	936	2.1%	1,068	2.3%	-0.2
Хуулийн фирм	17,856	40.7%	18,545	39.6%	+1.1
Бизнес ба аж үйлдвэрийн салбар	6,723	15.3%	7,130	15.2%	+0.1
Төрийн байгууллага	5,102	11.6%	4,953	10.6%	+1.0
Цийтийн ашиг сонирхлын салбар	2,170	5.0%	2,227	4.8%	+0.2
Нарийн бичгийн дарга, туслах (*холбооны, мужийн, бусад*)	3,379	7.7%	3,447	7.4%	+0.3
Боловсролын салбар	784	1.8%	973	2.1%	-0.3

[92] Богино хугацааны ажлын байр (short-term position) нь нэг жилээс бага тодорхой хугацаатай ажлын байр юм.

[93] Full-time гэдэгт долоо хоногт доод тал нь 35 цаг ажиллахыг ойлгоно. Богино болон урт хугацааны ажлын байрны аль нь ч байж болно.

УИХ-ын Үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

2014 онд АНУ-ын хуулийн сургуулиудын төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхэлсэн байдал хамгийн цөөн төгсөгчидтэй хуулийн сургуулийн жишээн дээр

Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал	**Бүтэн цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Бүтэн цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Тоо**
Барын шалгалт өгөх шаардлагатай ажлын байр	20	1	2	-	23
J.D зэрэгтэй байхыг шаардах (J.D зэрэгтэй байх нь давуу тал болох) ажлын байр	2	-	1	-	3
Мэргэжлийн ажлын байр	1	-	-	-	1
Мэргэжлийн бус ажлын байр	2	-	1	-	3
Ажил эрхэлж байгаа (тодорхойгүй)	1	-	-	-	1
Дэвшин суралцаж байгаа	-	-	-	-	1
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайгаагүй/	-	-	-	-	3
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайж байгаа/	-	-	-	-	9
Нийт					44
Хуулийн фирм					
Хувиараа мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа	3	-	-	-	3
2-10 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	13	-	3	-	16
11-25 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	2	-	-	-	2
26-50 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	-	-	-	-	-
51-100 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	-	-	-	-	-
101-250 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	-	-	-	-	-
251-500 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	-	-	-	-	-

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

500-аас дээш хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	-	-	-	-	-
Бизнес ба аж үйлдвэрийн салбар	2	-	1	-	3
Төрийн алба	3	1	-	-	4
Нийтийн ашиг сонирхлын салбар	1	-	-	-	1
Нарийн бичгийн дарга, туслах (*холбооны, мужийн, бусад*)	-	-	-	-	-
Боловсролын салбар	1	-	-	-	1
Тодорхойгүй байдлаар хөдөлмөр эрхэлж байгаа	1	-	-	-	1
Нийт	26	1	4	-	31

2014 онд АНУ-ын хуулийн сургуулиудын төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхэлсэн байдал хамгийн олон төгсөгчидтэй хуулийн сургуулийн жишээн дээр

Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал	**Бүтэн цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Бүтэн цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Тоо**
Барын шалгалт өгөх шаардлагатай ажлын байр	261	3	15	3	282
J.D зэрэгтэй байхыг шаардах (J.D зэрэгтэй байх нь давуу тал болох) ажлын байр	123	15	17	3	158
Мэргэжлийн ажлын байр	78	5	9	1	93
Мэргэжлийн бус ажлын байр	19	3	18	1	41
Ажил эрхэлж байгаа (тодорхойгүй)	-	-	-	-	-
Дэвшин суралцаж байгаа	-	-	-	-	13
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайгаагүй/	-	-	-	-	11
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайж байгаа/	-	-	-	-	211
Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал нь мэдэгдэхгүй байгаа					62
Нийт					871
Хуулийн фирм					
Хувиараа мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа	35	-	3	-	38

ХУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2-10 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	143	9	18	4	174
11-25 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	17	1	1	-	19
26-50 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	12	-	-	-	12
51-100 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	7	-	-	-	7
101-250 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	3	-	-	-	3
251-500 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	1	-	-	-	1
500-аас дээш хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	4	-	-	-	4
Бизнес ба аж үйлдвэрийн салбар	140	8	20	1	169
Төрийн алба	73	4	6	1	84
Нийтийн ашиг сонирхлын салбар	22	1	6	1	30
Нарийн бичгийн дарга, туслах (*холбооны, мужийн, бусад*)	13	-	3	-	16
Боловсролын салбар	11	3	2	1	17
Тодорхой байдлаар хөдөлмөр эрхэлж байгаа	1	-	-	-	1
Нийт	481	26	59	8	574

2014 онд Харвардын Хуулийн сургуулийн төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал

Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал	**Бүтэн цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Бүтэн цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Тоо**
Барын шалгалт өгөх шаардлагатай ажлын байр	527	1	-	-	528
J.D зэрэгтэй байхыг шаардах (J.D зэрэгтэй байх нь давуу тал болох) ажлын байр	26	3	-	-	29
Мэргэжлийн ажлын байр	6	2	-	2	10
Мэргэжлийн бус ажлын байр	-	-	-	1	1

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.ni.gov.mn

Ажил эрхэлж байгаа (тодорхойгүй)	-	-	-	-	-
Дэвшин суралцаж байгаа	-	-	-	-	4
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайгаагүй/	-	-	-	-	2
Хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа /ажил идэвхтэй хайж байгаа/	-	-	-	-	12
Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал нь мэдэгдэхгүй байгаа					-
Нийт					586
Хуулийн сургууль/ их сургуулиас санхүүжүүлж байгаа ажлын байр	**Бүтэн цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Бүтэн цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар урт хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Хагас цагаар богино хугацаагаар ажиллах ажлын байр**	**Тоо**
Барын шалгалт өгөх шаардлагатай ажлын байр	24	1	-	-	25
J.D зэрэгтэй байхыг шаардах (J.D зэрэгтэй байх нь давуу тал болох) ажлын байр	2	-	-	-	2
Мэргэжлийн ажлын байр	-	1	-	-	1
Мэргэжлийн бус ажлын байр	-	-	-	-	-
Нийт	26	2	-	-	28
Хуулийн фирм					
Хувиараа мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа	-	-	-	-	-
2-10 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	4	-	-	-	4
11-25 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	6	-	-	-	6
26-50 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	2	-	-	-	2
51-100 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	2	-	-	-	2
101-250 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	22	-	-	-	22

хуульзүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

251-500 хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	43	-	-	-	43
500-аас дээш хуульчтай хуулийн фирмд ажиллаж байгаа	267	-	-	-	267
Бизнес ба аж үйлдвэрийн салбар	25	-	-	2	27
Төрийн алба	23	-	-	-	23
Нийтийн ашиг сонирхлын салбар	56	4	-	-	60
Нарийн бичгийн дарга, туслах (*холбооны, мужийн, бусад*)	107	-	-	-	107
Боловсролын салбар	2	1	-	1	4
Тодорхой байдлаар хөдөлмөр эрхэлж байгаа	-	-	-	-	-
Нийт	559	6	-	3	568

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ ХУУЛИЙН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА: ХБНГУ, БНСУ[1]

УДИРТГАЛ

Аливаа улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны суурь зарчим болон өөрийн орны эрх зүйн соёл, уламжлал, онцлогт суурилан бүрэлдэн тогтсон байдаг. Онолын хувьд дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоо нь эрх зүйн бүл буюу аймгуудад хуваагдан хөгжиж ирсэн түүхтэй боловч даяаршиж буй өнөөгийн нийгэмд эрх зүйн аймгийн холимог шинжийг агуулсан хууль тогтоомжууд ихээр төрөн гарах боллоо.

Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх 2002 оны хууль нь зүйл заалтыг тодорхой, дэлгэрэнгүй зааж өгснөөрөө хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн ажлын удирдамж болж, түүнчлэн эрх зүйт төрийн зарчимд суурилан оролцогчдын эрхийг хангасан төдийгүй эрүүгийн процессын ажиллагааг богино хугацаанд хэрэгжүүлж байхаар заасан зэрэг ач холбогдолтой болсон ба үндсэн бүтэц нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой Герман улсын хуультай адил юм.[2] Англи-Америкийн эрх зүйн тогтолцоотой улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь мэтгэлцэх зарчим дээр суурилдаг ба өөрөөр хэлбэл, талууд шүүхийн хэлэлцүүлгийн агуулгыг өөрсдөө тодорхойлдог мөн өмгөөлөх ба яллах талууд шүүхэд мэдүүлэх нотлох баримтаа өөрсдөө мэдэж шийддэг буюу гаргадаг байна.[3] Монгол Улсын ЭБШХ-ийн дагуу шүүгч шүүх хуралдааны аль ч үед асуулт тавих эрхээр хангагдсан байгаа нь мэтгэлцэх зарчмыг үгүйсгэж үүгээрээ манай хууль эх газрын эрх зүйн системийн онцлогийг мөн хадгалж байгаа юм.

Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулдаг мөрдөн байцаах шат, шүүн таслах ажиллагаа явуулдаг шүүх шат ба энэ 2 шатны зааг прокурорын яллах дүгнэлт байдаг. Эдгээр шинж болон шүүх хуралдааны үе шат мөн л эх газрын эрх зүйн зарчимд суурилсан байна.

Эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, бусад хуулиудыг шинэчлэх ажил хийгдэж буй энэ үед эрүүгийн процессын хуулийн боловсронгуй болгох үүднээс эх газрын эрх зүйн тогтолцоо болон нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улс орны туршлагыг судлах үүднээс ХБНГУ, БНСУ-ын эрүүгийн процессын хуулиудыг харьцуулан судалж онцлог шинжийг илрүүлэхээр зорьлоо.

Өөрөөр хэлбэл, энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг боловсронгуй болгох үүднээс ХБНГУ, БНСУ-ын эрүүгийн процессын хууль, тэдгээрийн зохицуулалт, үе шат, онцлогийг харьцуулан судалж, гадаад орны эрх зүйн зохицуулалтаас жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэн дүгнэлт гаргах явдал юм.

Судалгаагаар дараахь асуудлыг нарийвчлан судлах зорилт дэвшүүлсэн. Үүнд:

1. ХБНГУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн онцлог, үе шат;
2. БНСУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн онцлог, ажиллагааны үе шат;
3. ХБНГУ, БНСУ-ын эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн харьцуулалт.

Судалгааг шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан гүйцэтгэсэн бөгөөд энд

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Б.Одонгэрэл ахалж, бодлогын судлаач С.Бүжинлхам, Э.Туулайхүү нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Бернд Шюнемани, “2002 оны Монгол Улсын ЭБШХ-д хийх шинжлэх ухааны тайлбар, УБ., 2003 он.

[3] Мөн тэнд.

дэвшүүлсэн санал, дүгнэлт нь тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд тулгуурлан бодитойгоор гаргаж, саналаа онолын үндэслэлтэй боловсруулах зарчимд тулгуурласан ба баримт бичгийн судалгааны арга, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх арга, харьцуулалтын аргуудыг тус тус хэрэглэв.

Захиалагчийн хүсэлтээр эх газрын эрх зүйн болон нийтийн эрх зүйн төлөөлөл болгон ХБНГУ, БНСУ-ын эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиудыг судалж, тэдгээрийн ажиллагааны үе шат, онцлог зохицуулалтыг шинжилж харьцуулсан дүгнэв.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛСЫН ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕССЫН АЖИЛЛАГААНЫ ҮЕ ШАТ

1954 онд Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (цаашид БНСУ гэх)-ын Үндэсний Ассамблей тус улсын анхны орчин үеийн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль (цаашид ЭХХШтХ гэх)-ийг баталсан бөгөөд одоогийн байдлаар хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Ингэхдээ хуульд 1961, 1963, 1973, 1980, 1987, 1994, 1995, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014 онуудад нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна.

ЭХХШтХ-ийн зохицуулалтын хүрээнд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг гэмт хэргийг ердийн журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэсэн үндсэн 2 хэсэгт хуваан үзэж болохоор байна.

1.1. ГЭМТ ХЭРГИЙГ ЕРДИЙН ЖУРМААР ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА

Гэмт хэргийг ердийн журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагааг харилцан хамаарал бүхий шат дараалсан дараах 3 үе шатанд хуваан тайлбарлая.

Мөрдөн байцаах/шалгах үе шат.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эхний үе шат нь мөрдөн байцаах (investigation) үе шат юм. Энэ үе шат нь гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй этгээдийг олж тогтоох, шаардлагатай албадлагын болон бусад арга хэмжээг авах, холбогдох нотлох баримтыг цуглуулах, бэхжүүлэх, тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт буруутгаж эрүүгийн процессын ажиллагааг цаашид үргэлжлүүлэх боломжтой эсэхийг тодорхойлох зэрэг мөрдөн байцаах байгууллагын хийвэл зохих бүхий л үйл ажиллагааг хамарна. Мөрдөн байцаах байгууллага гэдэгт эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах үүрэг бүхий байгууллагыг ойлгох бөгөөд мөрдөн байцаах эрх бүхий этгээд нь прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан байна. Мөрдөн байцаах үе шатыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль[4](цаашид ЭХХШтХ гэх)-ийн 195-245 дугаар зүйлд зохицуулсан байна.Гэмт хэрэг үйлдэгдсэн гэх сэжиг бүхий тохиолдолд прокурор өөрөө болон түүний зааврааар шүүхийн цагдаагийн ажилтан (үүнд шүүхийн ердийн болон тусгай цагдаагийн ажилтан хамаарна) гэмт этгээд, гэмт хэргийн ул мөр, баримт, нотлох баримтыг мөрдөн шалгаж эхэлнэ.[5] Гэмт хэрэг үйлдэгдсэн гэх сэжиг бүхий тохиолдол гэдэгт прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан өөрөө олж илрүүлснээс гадна тэдгээрт ирүүлсэн гомдол, мэдээллийг ойлгоно. Шүүхийн цагдаагийн ажилтны мөрдөн байцаах ажиллагаанд прокурор хяналт тавина. Энэ талаар хуульд зааснаар дүүргийн прокурорын газрын дарга эсхүл дүүргийн прокурорын газрын салбар нэгжийн дарга мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд хууль

[4] Энэхүү судалгааг хийхэд БНСУ-ын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулийн албан бус Монгол орчуулгыг ашиглахын зэрэгцээ ойлгомжгүй орчуулагдсан хэсгийг Англи эхтэй тулган ойлгож хэрэглэсэн болно.

[5] ЭХХШтХ-ийн 196 дугаар зүйл.

бусаар баривчлах, цагдан хорих асуудал гарч байгаа эсэхийг шалгах зорилгоор өөрийн харьяалах прокуророор дамжуулан тухайн мөрдөн байцаах байгууллагаас сэжигтнийг баривчилсан, цагдан хорьсон газрыг сард нэг болон түүнээс дээш удаа шалгуулна. Шалгалт хийж байгаа прокурор нь баривчлагдсан, цагдан хоригдсон этгээдтэй уулзаж асуулт асуух, холбогдох бичиг баримтыг хянах хэлбэрээр шалгалтыг явуулна.[6] Шалгалтын явцад тухайн этгээдийг хууль бусаар хорьсон, баривчилсан гэж үзэх сэжиг бүхий бодит шалтгаан байгаа тохиолдолд уг этгээдийг нэн даруй суллах эсхүл хэргийг прокурорт шилжүүлэхийг үүрэг болгоно.[7] Мөрдөн байцаалт явуулах эрх бүхий бусад этгээд нь сэжигтэн болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд эрх ашиг нь хөндөгдөж байгаа аливаа этгээдийн хүн ёсны эрхийг хүндэтгэж, мөрдөн байцаалтын явцад олж мэдсэн хувийн нууцыг хадгалж, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд ямар нэгэн байдлаар саад учруулахгүй.[8]

Гэхдээ практикт ихэнх тохиолдолд эрүүгийн хэргийн мөрдөн байцаах ажиллагааг шүүхийн цагдаагийн ажилтан эхлүүлдэг бөгөөд сэжигтэн болон холбогдох гэрчүүдийг байцаах, хэрэгт холбогдолтой баримт бичиг, нотлох баримтыг шалгах нэмэлт ажиллагаа явуулах зэрэг арга замаар мөрдөн байцаах ажиллагааг цаашид үргэлжлүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хэргийг прокурорын байгууллагад шилжүүлдэг байна.[9]

Тус хуулийн мөрдөн байцаах ажиллагааны талаарх зохицуулалтаар *сайн дурын байдалд үндэслэсэн мөрдөн байцаах ажиллагаа*, *албадлагын арга хэмжээнд суурилсан мөрдөн байцаах ажиллагаа* гэсэн мөрдөн байцаалтын 2 төрлийг бий болгожээ.[10] Мөрдөн байцаах ажиллагааны үндсэн арга нь сайн дурын үндсэн дээр (ямар нэгэн албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхгүйгээр) явагдана. Тодруулбал зарчмын хувьд сэжигтэн этгээдийг мөрдөн байцаах ажиллагааг түүнийг цагдан хорихгүйгээр явуулна. Энэ талаар хуульд гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй этгээдийг мөрдөн байцааж байгаа бол цагдан хорихгүйгээр мөрдөн байцаах зарчим баримтална гэж заажээ.[11]

Гэхдээ нөгөө талаас мөрдөн байцаах ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг хангахын тулд тодорхой хязгаарлалтын хүрээнд зарим албадлагын арга хэмжээг хуулиар зөвшөөрсөн байна. Хуулийн 199 дүгээр зүйлд мөрдөн байцаах ажиллагааны зорилгыг гүйцэлдүүлэхийн төлөө шаардлагатай шалгалт /албадлагын арга хэмжээ/-г явуулна гэжээ. Тэдгээрт баривчлах, цагдан хорих, нэгжлэг хийх, эд хөрөнгө битүүмжлэх гэсэн албадлагын арга хэмжээ багтана. Эдгээр арга хэмжээг мөрдөн байцаалтын явцад хэрэглэх тохиолдолд үндсэндээ шүүгчээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Жишээлбэл, сэжигтэн гэмт хэрэг үйлдсэн гэх болон сэжигтнээс мэдүүлэг авах зорилгоор прокурор болон шүүхийн ажилтан дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар мөрдөн байцаах ажиллагаанд ирэхгүй гэж үзэх үндэслэл бүхий шалтгаан байгаа нөхцөлд прокурорын хүсэлтээр харьяалах дүүргийн шүүхийн шүүгчийн гаргасан баривчлах тогтоолыг үндэслэн сэжигтнийг баривчилна.[12]Харин онцгой /хойшлуулшгүй/ тохиолдолд албадлагын арга хэмжээ авсны дараагаар зөвшөөрөл авч болно (ex post facto байдлаар).

[6] ЭХХШтХ-ийн 198-2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[7] ЭХХШтХ-ийн 198-2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[8] ЭХХШтХ-ийн 198 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[9] Kim Young-Chul, *The Effective System of Criminal Investigation and Prosecution in Korea*, 120th International Senior Seminar Visiting Experts' Papers, p.79.

[10] Kwoncheol Lee, *Criminal Law and Procedure*, in Korea Legislation Research Institute (ed.), Introduction to Korean Law, Springer Press, 2013, p.171.

[11] ЭХХШтХ-ийн 198 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[12] ЭХХШтХ-ийн 200-2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

Энэ нь дараахь тохиолдолд зөвшөөрөгдөнө. Үүнд:

a) сэжигтэн цаазаар авах, бүх насаар нь хорих, шоронд хөдөлмөрлөх эрх эдлэхгүйгээр 3-аас дээш жил хорих ялын аль нэг ялыг эдлэх гэмт хэрэг үйлдсэн гэх үндэслэл бүхий шалтгаан байгаа эсхүл,

b) сэжигтэн нотлох баримтыг устгаж болзошгүй эсхүл,

c) сэжигтэн оргосон эсхүл оргож болзошгүй

гэж үзвэл прокурор, шүүхийн захиргааны ажилтны хэн нь ч онцгой нөхцөл байдлын улмаас тухайн үед дүүргийн шүүхийн шүүгчээс баривчлах зөвшөөрөл бүхий тогтоол авах боломжгүй байсан бол энэ тухайгаа мэдэгдсэний үндсэн дээр баривчлах тогтоолгүйгээр баривчилж болно.[13] *Онцгой нөхцөл байдал* гэдэгт цаг хугацааны хувьд боломжгүй бөгөөд сэжигтнийг тохиолдлын байдлаар олсныг ойлгоно.[14]

Мөн онц аюултай гэмт хэрэгтнийг баривчлах зөвшөөрөлгүйгээр баривчилж болох хуулийн зохицуулалттай.[15] *Онц аюултай гэмт* хэрэгтэн гэж гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь эсхүл дөнгөж гэмт хэрэг үйлдсэнийх нь дараа олж илрүүлсэн этгээдийг хэлэх бөгөөд мөн дараах этгээдүүдийг онц аюултай гэмт хэрэгтэнд хамааруулан авч үзнэ. Үүнд хашхиран эсэргүүцэж байгаа этгээд; хулгайн эд зүйл, галт зэвсэг, гэмт хэрэг үйлдэхэд ямар нэгэн байдлаар холбоотой гэж үзэж буй бусад эд зүйл биедээ авч яваа этгээд; бие, хувцас хунарт нь илт харагдах нотлох баримт байгаа этгээд; оргон зугтаах эсхүл эсэргүүцэл үзүүлж байгаа этгээд тус тус хамаарна.[16]

Цагдан хорих. Сэжигтнийг гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн сэжиглэх үндэслэл бүхий шалтгаан байгаа бөгөөд байнга оршин суух тодорхой хаяггүй, нотлох баримтыг устгаж болзошгүй, оргон зайлсан буюу оргон зайлж болзошгүй гэж үзэх үндэслэл бүхий шалтгаан байгаа тохиолдолд прокурор нь харьяалах дүүргийн шүүхийн шүүгчид цагдан хорих тухай хүсэлт гаргасныг шүүх зөвшөөрснөөр прокурорын цагдан хорих эрх нээгдэнэ.[17] Шүүхийн цагдаагийн ажилтан энэ талаар прокурорт санал гаргасныг прокурор шүүхэд уламжлах ба шүүхээс зөвшөөрсөн тохиолдолд цагдан хорих тогтоолоор сэжигтнийг баривчилж болно. 500.000 воноос бага мөнгөн дүнгээр торгох шийтгэлтэй гэмт хэрэгт сэжигтэн зөвхөн байнга оршин суух газаргүй тохиолдолд баривчилна. Сэжигтнийг цагдан хорих хугацаа нь 10 хоног байна. Шүүхийн цагдаагийн ажилтан сэжигтнийг цагдан хорьсноос хойш 10 хоногийн дотор прокурорт шилжүүлэх ба энэ үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сэжигтнийг суллана.[18] Прокурор сэжигтнийг цагдан хорьсноос хойш 10 хоногийн дотор эсхүл шүүхийн цагдаагийн ажилтнаас сэжигтнийг шилжүүлснээс хойш 10 хоногийн дотор яллах ажиллагааг эхлүүлээгүй бол сэжигтнийг суллана.[19]

Цагдан хоригдсон, баривчлагдсан сэжигтэн, түүний өмгөөлөгч, хууль ёсны төлөөлөгч, эхнэр, нөхөр, төрөл садан, гэр бүлийн гишүүд, хамт амьдардаг этгээд, ажил олгогч нь ийнхүү цагдан хорьсон, баривчилсан нь эрх зүйн үндэслэлтэй эсэхийг хянуулахаар харьяалах эрх бүхий шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй[20] бөгөөд ийм албадлагын арга хэмжээ авсан прокурор, шүүхийн ажилтан нь сэжигтэнд энэ

[13] ЭХХШтХ-ийн 200-3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[14] ЭХХШтХ-ийн 200-3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[15] ЭХХШтХ-ийн 212 дугаар зүйл.

[16] ЭХХШтХ-ийн 211 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[17] ЭХХШтХ-ийн 201 дүгээр зүйл.

[18] ЭХХШтХ-ийн 202 дугаар зүйл.

[19] ЭХХШтХ-ийн 203 дугаар зүйл.

[20] ЭХХШтХ-ийн 214-2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

эрхийг заавал танилцуулна.[21] Шүүх гомдол гаргаснаас хойш 48 цагийн дотор тухайн цагдан хоригдсон, баривчлагдсан этгээдтэй холбогдох баримт материал, нотлох баримтыг шалгаж үзнэ. Шүүх гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл сэжигтэн этгээдийг суллах тухай шийдвэр гаргах ба үндэслэлгүй тохиолдолд гомдлоос татгалзана.[22]

Нотлох баримт цуглуулах. Гэмт хэргийг мөрдөн шалгах зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн гаргасан прокурорын хүсэлтээр олгосон эсхүл шүүхийн цагдаагийн ажилтан прокурорт хүсэлт гаргасныг прокурор шүүхэд уламжилсны үндсэн дээр олгосон шүүхийн зөвшөөрлийн дагуу нотлох баримтыг хайх, шалгах, олж авах ажиллагааг прокурор болон шүүхийн цагдаагийн ажилтан хариуцна. Эндээс харахад мөрдөн байцаах эрх бүхий этгээд болох шүүхийн цагдаагийн ажилтан нь шүүхэд өөрөө шууд хүсэлт гаргах эрхгүй бөгөөд түүний хүсэлт зайлшгүй прокуророор дамжиж байж шүүхээс зөвшөөрөл авах эсэх нь шийдэгддэг.

Өмнө дурдсан онцгой нөхцөл байдлын улмаас шүүгчийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчилж, цагдан хорьж байгаа тохиолдолд мөн зөвшөөрөлгүйгээр сэжигтнийг өөр хүний орон гэрт, байрлаж байгаа оромж, барилга байгууламж, нисэх онгоц, усан онгоц, тээврийн хэрэгслээс хайх; баривчлах гэж байгаа газраас нь эрж олох ажиллагаа явуулна.[23] Энэ тохиолдолд шүүгчийн зөвшөөрлийг ажиллагаа хийгдсэний дараа хойшлуулалгүй авна. Онцгой нөхцөл байдлын улмаас баривчлагдсан этгээдэд хадгалагдаж буй эсхүл түүний эзэмшил, өмчлөлд байгаа эд зүйлийг яаралтай олж авах шаардлагатай тохиолдолд прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан тухайн этгээдийг баривчлагдсанаас хойш 24 цагийн дотор зөвшөөрөлгүйгээр хайх, олох, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж болно.[24]

Мөрдөн байцаах ажиллагаанд шаардлагатай тохиолдолд сэжигтнээс бусад этгээдээс мэдүүлэг авч болно. Энэ тохиолдолд хэргийн нөхцөл байдлын талаарх мэдээлэл өгөгчийн зөвшөөрлөөр яриаг дүрс бичлэгийн болон дуу хураагуурын төхөөрөмжөөр бичиж авна.[25] Гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад зайлшгүй холбогдож байгаа үйл баримтыг мэдэж байж болзошгүй этгээд мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд прокурор тухайн этгээдийг гэрчээр дуудах тухай хүсэлтийг шүүхэд хандаж гаргана.[26]

Сэжигтнийг байцаах. Байцаалт эхлэхээс өмнө прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан дараахь асуудлыг сэжигтэнд мэдэгдэнэ. Үүнд:

a) Сэжигтэн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах буюу дуугүй байх, тухайн тодорхой асуултад мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхтэй;

b) Мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан нь сэжигтний эсрэг ашиглагдахгүй;

c) Мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхээсээ татгалзаж өгсөн мэдүүлэг нь шүүх гэм буруугийн асуудлыг тодорхойлоход нотлох баримт болон ашиглагдана;

d) Өмгөөлөгчөө байцаалтад байлцуулах зэргээр өмгөөлөгчийн туслалцаа авах эрхтэй.[27]

Эдгээр эрхийг мэдэгдсэн прокурор, шүүхийн ажилтан сэжигтнээс мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах, өмгөөлөгчийн туслалцаа авах эсэх талаар асууж сэжигтний хариултыг тэмдэглэлд тусгана. Энэ тохиолдолд сэжигтэн өөрийн хариултыг өөрийн

[21] ЭХХШтХ-ийн 214-2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[22] ЭХХШтХ-ийн 214-2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

[23] ЭХХШтХ-ийн 216 дугаар зүйл.

[24] ЭХХШтХ-ийн 217 дугаар зүйл.

[25] ЭХХШтХ-ийн 221 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[26] ЭХХШтХ-ийн 221-2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[27] ЭХХШтХ-ийн 244-3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

гараар бичих эсхүл прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан сэжигтний хариултыг бичсэн бол тэрхүү бичсэн хэсэгт өөрийн нэрийг гаргацтайгаар бичиж гарын үсэг зурах, эсхүл тамгаа дарна.[28]

Прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан сэжигтнийг гэмт хэргийн үйл баримт, нотлох баримттай холбоотой асуудлаар байцаах ба сэжигтэнд өөртөө ашигтай баримтыг мэдэгдэх боломж олгоно. Прокурор сэжигтнийг байцаахдаа захиргааны ажилтан, бичиг хэргийн ажилтан эсхүл прокурорын газрын мөрдөн байцаагчийг байлцуулах бол шүүхийн цагдаагийн ажилтан сэжигтнийг байцаахдаа шүүхийн цагдаагийн өөр нэг ажилтныг байлцуулна.[29] Хэрэв шаардлагатай тохиолдолд сэжигтэн бүрийг болон сэжигтнээс бусад этгээдийг нүүрэлдүүлэн байцаана.[30] Сэжигтнийг яллах эсэх асуудалтай холбоотойгоор тодорхой баримтыг тодруулах шаардлагатай тохиолдолд мөрдөн байцаалтад мэргэжлийн зөвлөх томилж болно. Мөрдөн байцаалтын мэргэжлийн зөвлөх нь өөрийн тусгай мэдлэгтээ үндэслэн тайлбар, саналаа бичгээр гаргах эсхүл ийм тайлбар, саналаа амаар мэдэгдэж болно.[31]

1.2. ГЭМТ ХЭРГИЙГ ХЯЛБАРШУУЛСАН ЖУРМААР ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА

БНСУ-ын эрүүгийн процессын эрх зүйгээр гэмт хэргийн хөнгөн, хүндээс хамааран ялгаатай эрх зүйн процессыг дамжих боломжийг олгожээ. Тодруулбал 200, 000 воноос бага торгууль оногдуулах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэхэд эрүүгийн процессын бүхий л үе шатыг дамжих шаардлагагүй бөгөөд шүүх хуралдаан хийхгүйгээр гэм бурууТай этгээдэд ял оногдуулдаг байна. БНСУ-ын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоонд ийм процессын 2 төрөл байдаг. Эдгээр нь хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай шүүхийн шийдвэр ба хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай шүүхийн захирамж юм.

1. Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай шүүхийн шийдвэр. Энэ асуудлыг Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн шийдвэр гаргах хуралдааны тухай хууль (Act on the Proceedings for Summary Judgments)[32]–аар тусгайлан зохицуулдаг байна. Харьяалах цагдаагийн хэсгийн дарга 200, 000 воноос бага хэмжээний мөнгөн дүнгээр торгох эсхүл ял хойшлуулах боломжтой гэмт хэргийг ийнхүү шийдвэрлэх талаар хүсэлт гаргана.[33] Энэ тохиолдолд эрх бүхий шүүгч шүүх хуралдаан хийхгүйгээр хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай шийдвэр гаргаж, зохих шийтгэлийг оногдуулна. Хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэх тухай хуралдаан нь шүүх хуралдааны танхимд нээлттэй явагдах бөгөөд шүүх хуралдааны танхим нь хүсэлт гаргасан цагдаагийн хэсэг байрладгаас өөр газар байрлах ёстой.[34]

---

[28] ЭХХШтХ-ийн 244-3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[29] ЭХХШтХ-ийн 243 дугаар зүйл.

[30] ЭХХШтХ-ийн 245 дугаар зүйл.

[31] ЭХХШтХ-ийн 245-2дугаар зүйл.

[32] Тус хуулийн анх 1957 онд батлсан бөгөөд хамгийн сүүлд 2009 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр 9831 тоот хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Тус хуулийн англи орчуулгыг БНСУ-ын Засгийн газрын харьяа Солонгосын Хууль тогтоомжийн хүрээлэн (Korea Legislation Research Institute, abbreviated as KLRI)-ийн албан ёсны цахим хаяг руу 2015 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдөр нэвтэрч үзэв. Англи орчуулгыг http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=18120&type=part&key=9 холбоосоор нэвтэрч үзнэ үү.

[33] Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн шийдвэр гаргах хуралдааны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг.

[34] Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн шийдвэр гаргах хуралдааны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

2. Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн захирамж. Энэ талаар ЭХХШтХ-ийн 448-458 дугаар зүйлд заасан. Хавтаст хэргийг шүүхэд хүлээлгэн өгсөн прокурор энэ талаар дүүргийн шүүхэд хүсэлт гаргана. Шүүх прокурорын хүсэлтийг зөвшөөрсөн тохиолдолд хэргийг ердийн журмаар шийдвэрлэхгүйгээр (шүүх хуралдаан хийхгүйгээр) торгох эсхүл эд хөрөнгө хураах арга хэмжээ авах талаар хялбаршуулсан журмаар хэлэлцэж болно.[35] Шүүх хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж үзвэл энэ талаар прокурор болон яллагдагчид бичгээр мэдэгдэх[36] ба энэ тухай захирамжийг хүлээн авснаас хойш 7 хоногийн дотор хэргийг ердийн журмаар шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлтээ бичгээр гаргаж болох талаар захирамжид заасан байна.[37] Хэргийг ердийн журмаар шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлтээ хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай захирамж гаргасан шүүхэд гаргана.[38] Шүүх хүсэлтийг хүлээн авсан тухайгаа хүсэлт гаргасан этгээдэд нэн даруй мэдэгдэнэ.[39] Хэргийг ердийн журмаар хянан шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлтээсээ анхан шатны шүүх хуралдааны шийдвэр гарахаас өмнө татгалзаж болно.[40] Харин хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх боломжгүй, зохимжгүй гэж шүүх үзвэл хэргийг ердийн журмаар шийдвэрлэх тухай захирамж гарснаар хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэх тухай захирамж хүчин төгөлдөр бусад тооцогдоно.[41] Ингэхдээ хэргийг ердийн журмаар хянан шийдвэрлэсний дүнд оногдуулах ял нь хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дүнд оногдуулж болох хамгийн хүнд ялаас илүү хүнд байж болохгүй.[42]

Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн шийдвэр нь үндсэндээ яллагдагчийн оролцоог шаарддаг бөгөөд яллагдагч шүүхэд амаар мэдүүлэг өгөх замаар явагддаг нэг ёсны "аман хуралдаан" байдаг бол хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн захирамж нь зөвхөн прокурорын өгсөн бичиг баримтад тулгуурлан хэргийг шийдвэрлэдэг онцлогтой. Дээрх 2 процессын ажиллагаа нь яллагдагч хэргийг ердийн журмаар хянан шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлт гаргаагүй тохиолдолд ердийн журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх хуралдаанаас гарсан шүүхийн шийдвэртэй ижил эрх зүйн үр дагавартай (заавал биелэгдэх эрх зүйн хүчин чадалтай) байна.

1.3. ЯЛЛАХ ҮЕ ШАТ

Мөрдөн байцаах ажиллагааны үр дүнд үндэслэн прокурор нь хэргийг хэрэгсэхгүй болгох эсхүл ялын төлөвлөгөө үйлдэж хэргийг шүүхэд шилжүүлэх эрхтэй. Үүнийг прокурор өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр шийднэ. Энэ байдлыг зарим судлаач *"прокурорын ялын төлөвлөгөө үйлдэх монополь байдлын зарчим*" хэмээн үзсэн байна.[43]

Прокурор нь сэжигтэн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэх үндэслэл байгаа гэж үзвэл ялын төлөвлөгөө үйлдэнэ. Ялын төлөвлөгөөнд дараахь асуудлыг тусгана. Үүнд:

---

[35] ЭХХШтХ-ийн 448 дугаар зүйл.

[36] ЭХХШтХ-ийн 452 дугаар зүйл.

[37] ЭХХШтХ-ийн 451 дүгээр зүйл.

[38] ЭХХШтХ-ийн 453 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[39] ЭХХШтХ-ийн 453 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

[40] ЭХХШтХ-ийн 454 дүгээр зүйл.

[41] ЭХХШтХ-ийн 456 дугаар зүйл.

[42] ЭХХШтХ-ийн 457 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[43] Kim Young-Chul, *The Effective System of Criminal Investigation and Prosecution in Korea*, 120th International Senior Seminar Visiting Experts' Papers, p.85.

a) Яллагдагчийн нэр болон түүнийг таних бусад мэдээлэл;

b) Эрүүгийн хэргийн нэр;

c) Тухайн гэмт хэрэгт буруутгаж байгаа үндэслэл, үйл баримт (хэрэг үйлдэгдсэн огноо, цаг хугацаа, орон байр болон үйлдсэн арга зэргийг дэлгэрэнгүй тодорхой тусгана);

d) Хуулийн хэрэглэгдэх зүйл, заалт.[44]

2 буюу түүнээс дээш үндсэн ялаас нэг ял оногдуулах эсхүл 2 буюу түүнээс дээш ялыг хамтад нь оногдуулах гэмт хэргийн хувьд хөнгөн ялыг хамгийн хүнд ялд багтаах замаар эдлэх ялыг тогтооно.[45] Хөнөн хэлэлцэх хугацааны тухайд цаазаар авах ял шийтгэх гэмт хэрэгт 25 жил; бүх насаар нь хорих эсхүл насаар нь хөдөлмөр эрхлүүлэхгүй хорих ял шийтгэх гэмт хэрэгт 15 жил; хорих эсхүл дээд тал нь 10-аас доошгүй жил хөдөлмөр эрхлүүлэхгүйгээр хорих ял оногдуулах гэмт хэрэгт 7 жил; хорих эсхүл 5-аас доошгүй жил хөдөлмөр эрхлүүлэхгүйгээр хорих ял оногдуулах эсхүл 10-аас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажиллах эрхийг түдгэлзүүлэх, торгох гэмт хэрэгт 5 жил; 5-аас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажиллах эрхийг түдгэлзүүлэх ял оноох гэмт хэрэгт 3 жил; 5 жил мэргэжлээрээ ажиллах эрхийг түдгэлзүүлэх эсхүл сахилгын байранд хорих, бага хэмжээгээр торгох, эд хөрөнгө хураан авах гэмт хэрэгт 1 жил байна.[46]

Прокурор бичгээр үйлдсэн яллах төлөвлөгөөг шүүхэд хүргүүлснээр тухайн хэрэг шүүхэд шилжинэ.

1.4. ШҮҮХИЙН ШАТ

Шүүхэд хэргийг хэлэлцэх асуудал, иргэдийн төлөөлөгч шүүхийн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох нь

БНСУ-ын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нэг онцлог нь шүүх хуралдаанаас өмнө урьдчилсан сонсгол хуралдаан (preparatory hearing) хийдэг явдал юм. Өөрөөр хэлбэл шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь

- Бэлтгэл /урьдчилсан/ хуралдаан,
- Шийдвэрлэх хуралдаан (шүүх хуралдаан) гэсэн 2 үе шатыг дамжина гэж ойлгож болох юм.

Мөн тангарагтны шүүхийн тогтолцоотой төстэй иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд, бүр шүүхийн шийдвэр гаргах процессод оролцох асуудал эрүүгийн процессын хууль тогтоомжид тусгалаа олсон байна. Эдгээр нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсын эрүүгийн процессод нийтлэг /Англи-Америкийн/ эрх зүйн тогтолцооны элементийг шилжүүлэн авсан нэг сонирхолтой тохиолдол байж болох юм.

А) Шүүхийн бэлтгэл хуралдаан

Ийм процессын ажиллагаа нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөө, нарийн нягт байдлыг нэмэгдүүлэх[47], шүүгч тухайн хэрэг, нотлох баримтын талаар шүүх хуралдаанаас өмнө илүү сайн мэдээлэлтэй болох ач холбогдолтой юм. Энэ процессын үеэр прокурор, шүүгдэгч, шүүгдэгчийн өмгөөлөгч нотлох баримтыг цуглуулах, урьдчилан дэс дараалалд оруулж бэлтгэх бөгөөд хэрэг хянан шийдвэрлэх хуралдаан (шүүх хуралдаан) тасралтгүй явагдахад шаардлагатай

[44] ЭХХШтХ-ийн 254 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг.

[45] ЭХХШтХ-ийн 250 дугаар зүйл.

[46] ЭХХШтХ-ийн 249 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[47] Kwoncheol Lee, *Criminal Law and Procedure*, in Korea Legislation Research Institute (ed.), Introduction to Korean Law, Springer Press, 2013, p.172.

бэлтгэл ажиллагаануудыг хамтран хийнэ.[48] Бэлтгэл хуралдааны товыг шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч, прокурорын саналыг харгалзан шүүхээс тогтоох[49] ба товлосон өдрийн талаар мэдэгдлийг тэдгээрт хүргүүлнэ.[50] Шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд шүүхээс яллагдагчийг зарлан дуудах хуудсаар дуудаж болно. Шүүгдэгч нь бэлтгэл хуралдаанд мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй бөгөөд түүнд энэ эрхийг хуралдаан даргалагч шүүгч танилцуулах үүрэг хүлээнэ.[51] Бэлтгэл хуралдаанд прокурор, өмгөөлөгч, шүүхийн зарлан дуудах хуудас авсан шүүгдэгч зайлшгүй хүрэлцэн ирсэн байна.[52] Шүүгдэгч өмгөөлөгч аваагүй тохиолдолд шүүх өмгөөлөгч томилно.[53] Бэлтгэл хуралдааныг нээлттэй хэлбэрээр хийх ба энэ нь хэргийн нөхцөл байдалд саад учруулахаар бол зөвхөн оролцогчдын хүрээнд хаалттай хийнэ.[54]

Бэлтгэл хуралдааны үеийн шүүхийн эрх хэмжээ

Бэлтгэл хуралдааны үед шүүх нь дараахь эрх хэмжээтэй байна. Үүнд:

a) Ялын төлөвлөгөөнд заасан үйл баримтыг тодруулах эсхүл хуулийн холбогдох заалтыг тодруулах;

b) Ялын төлөвлөгөөнд тусгагдсан үйл баримт, хуулийн зүйл, заалтыг өөрчлөх, нэмэх, хасах асуудлыг зөвшөөрөх;

c) Хэргийг яллах үйл баримтад холбогдох үндэслэлүүдийг дарааллын дагуу тодруулах;

d) Бусад төвөгтэй тодорхойлолт болон тооцоог агуулсан асуудлыг тайлбарлахыг шаардах;

e) Нотлох баримтыг хүлээн зөвшөөрөх талаар хүсэлт гаргахыг шаардах;

f) Нотлох баримтыг хүлээн зөвшөөрөх эсэх талаар шийдвэр гаргах;

g) Нотлох баримтыг үнэлэн шалгах арга хэрэгсэл, дэс дарааллыг тогтоох;

h) Баримт бичигтэй танилцах, хувилахтай холбогдон гаргасан хүсэлтийн талаар шийдвэр гаргах;

i) Хэрэг хянан шийдвэрлэх хуралдааны өдрийг товлох, өөрчлөх;

j) Хэрэг хянан шийдвэрлэх хуралдааны ажиллагаанд шаардлагатай бусад асуудлыг тодорхойлох.[55]

Прокурорын эрх хэмжээ

Прокурор нь шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч үйл баримт болон эрх зүйн асуудалтай холбоотой асуудлаар нотолгоо гаргах үед дараахь бичиг баримтыг хувилах, тэдгээртэй танилцахыг (бичгэн хэлбэрээр авахыг) шаардаж болно. Үүнд:

a) шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч нотлох баримт гэж хүлээн зөвшөөрөх хүсэлт гаргах зорилго бүхий баримт бичиг;

b) шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч нь гэрч болон хэрэгт хамаарал бүхий этгээд хэмээн хүлээн зөвшөөрөх хүсэлт гаргахыг зорьж буй хүмүүсийн нэрсийг тодорхойлсон тэмдэглэл;

---

48 ЭХХШтХ-ийн 266-5 дугаар зүйл.

49 ЭХХШтХ-ийн 266-7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

50 ЭХХШтХ-ийн 266-8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

51 ЭХХШтХ-ийн 266-8 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг.

52 ЭХХШтХ-ийн 266-8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

53 ЭХХШтХ-ийн 266-8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

54 ЭХХШтХ-ийн 266-7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

55 ЭХХШтХ-ийн 266-9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

c) a, b хэсэгт заасан баримт бичгийн үнэн гэдгийг нотолж буй баримт бичиг;

d) Эрх зүйн асуудал, үйл бариммттай холбоотой шүүгдэгч болон түүний өмгөөлөгчийн гаргах нотолгоотой хамаарал бүхий баримт бичиг.[56]

Прокурорын дээрх шаардлагыг шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч үл биелүүлбэл прокурор нь шүүхэд хандаж болно.[57]

Бэлтгэл хуралдааныг дараахь үндэслэл бүрдсэн үед хаана. Үүнд:

a) Нотлох баримт болон холбогдох асуудлуудыг дэс дараалуулан бүрэн байрлуулсан;

b) Бэлтгэл хэлэлцүүлгийн процесс эхэлснээс хойш 3 сарын хугацаа өнгөрсөн;

c) Прокурор, өмгөөлөгч, шүүхийн зарлан дуудах хүлээн авсан шүүгдэгч хүрэлцэн ирээгүй.[58]

Бэлтгэл хуралдааныг хаахдаа шүүхийн зүгээс прокурор, шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгчид хэрэгт холбогдолтой нотлох баримт, асуудлуудтай холбоотой үр дүнг мэдэгдэнэ. Хуралдааны тэмдэглэлд хэргийн нотлох баримт, асуудлын холбоо хамаарлыг дэс дараалалд оруулан тавьсан үр дүнг шүүхээс хариуцан тусгана.[59]

Б) Хэрэг хянан шийдвэрлэх хуралдаан (шүүх хуралдаан)

Шүүгдэгч шүүх хуралдаанд ирээгүй нь дараахь тохиолдлоос бусад тохиолдолд шүүх хуралдааныг хойшлуулах үндэслэл болно. Үүнд:

a) 5 сая хүртэл воноор торгох шийтгэл бүхий гэмт хэрэгт;

b) Тухайн хэргийн ялын төлөвлөгөөг хэрэгсэхгүй болгох нь тодорхой;

c) Хорих, 3 жил хүртэл хугацаагаар албадан ажил хийлгэх, 5 сая воноос илүү үнийн дүнгээр торгох, засан хүмүүжүүлэх ял оногдуулах гэмт хэрэгт яллагдагч хүсэлт гаргасан бол.[60]

Цаазаар авах, бүх насаар нь хорих, 1 буюу түүнээс дээш жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулах хэргийг 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр, бусад хэргийг 1 шүүгч хянан шийдвэрлэнэ.

Даргалагч шүүгч шүүх хуралдааныг нээж хэргийн талаар товч танилцуулах ба үүний дараагаар шүүгдэгчид мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах, дуугүй байх эрхтэй гэдгийг танилцуулж, түүний нэр, нас, харьяалал, оршин суугаа газар, ажил, мэргэжил зэрэг хувийн мэдээллийг асууна. Прокурор ялын төлөвлөгөөнд дурдсан үйл баримт, ялын оноолт, хуулийн хэрэглэгдвэл зохих зүйл, заалтын талаар уншиж танилцуулсны дараа хариуцагч ялын төлөвлөгөөнд заасан үйл баримтыг зөвшөөрч байгаа эсэхээ илэрхийлнэ. Хэрэв шүүгдэгч дуугүй байх эрхээ эдлэхээр шийдсэн бол энэ заалт хамаарахгүй.[61] Шүүгдэгч мэдүүлэг өгсний дараа даргалагч шүүгч шүүгдэгч эсхүл түүний өмгөөлөгчөөс асуудлыг дэс дараалалд оруулж зохион байгуулахад шаардлагатай асуулт асууна.[62]

Үүний дараагаар **нотлох баримтыг шинжлэн судлах** ажиллагаа эхэлнэ.[63] Нотлох баримтыг шинжлэн судлах ажиллагаа нь эхлээд прокурор нотлох баримтаа танилцуулах, дараагаар нь шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч нотлох баримтаа

[56] ЭХХШтХ-ийн 266-11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[57] ЭХХШтХ-ийн 266-11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[58] ЭХХШтХ-ийн 266-12 дугаар зүйл.

[59] ЭХХШтХ-ийн 266-10 дугаар зүйл.

[60] ЭХХШтХ-ийн 277 дугаар зүйл.

[61] ЭХХШтХ-ийн 286 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[62] ЭХХШтХ-ийн 287 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[63] ЭХХШтХ-ийн 290 дүгээр зүйл.

танилцуулах гэсэн дараалалтай байгаа нь яллах дараа нь өмгөөлөх гэсэн зарчмаар явагдаж байна. Энэ ажиллагаа дууссаны дараа шүүх бүрэлдэхүүн нотлох баримтыг хэлэлцэнэ. Ингэхдээ эхлээд яллах, дараагаар нь цагаатгах нотлох баримтыг шинжилж байгаа нь Америкийн мэтгэлцэх зарчимтай төстэй байж болох юм. Нотлох баримтыг шинжлэн судлах ажиллагааны явцад прокурор болон шүүгдэгчийн өмгөөлөгч нь шүүгдэгчээс шаардлагатай асуултыг асууна.

Шүүх хуралдаанд гэрч оролцох. Гэрч нь мэдүүлэг өгөхөөсөө өмнө тангараг өргөнө. Тангараг нь бичгэн хэлбэртэй байх бөгөөд "Өөрийн ухамсрын хүрээнд шударгаар, бүх зүйлийг зөвхөн үнэнээр өгүүлэхээ тангараглаж, худал мэдүүлэг өгсөн тохиолдолд зохих шийтгэлийг хүлээнэ" хэмээн бичнэ. Даргалагч шүүгч гэрчийг тангараг өргөхөөс өмнө худал мэдүүлэг өгсөн тохиолдолд хүлээлгэх шийтгэлийг сануулах ба бичгэн тангаргийг уншуулж, түүн дээр гарын үсэг зуруулж, тамга даруулна. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд гэрчээр байцааж болохгүй тохиолдлуудыг заасан байна. Үүнд:

– Нийтийн албанд ажиллаж байгаа болон ажиллаж байсан этгээдийн албаны журмаар танилцсан мэдээлэл нь албаны нууцтай холбоотой гэж тухайн этгээд, түүний ажиллаж байгаа болон ажиллаж байсан байгууллага мэдэгдсэн тохиолдолд холбогдох байгууллага, удирдах байгууллагаас зөвшөөрөл авахгүйгээр тухайн этгээдээс гэрчийн мэдүүлэг авч болохгүй;[64]

– Гэхдээ төрийн амин чухал ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс бусад тохиолдолд холбогдох нийтийн алба дээрх зөвшөөрлийг өгөхөөс татгалзаж болохгүй;[65]

– Гэрч нь өөрийн болон төрөл садан, гэр бүлийн гишүүн, хууль ёсны төлөөлөгч, асран хамгаалагчийн эсрэг тэдний эрх зүйн байдлыг хүндрүүлэх, эрүүгийн хариуцлагад татах болон яллах шалтгаан болох мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй;[66]

– Хуульч, патентийн хуульч, нотариатч, мэргэшсэн нягтлан бодогч, мэргэшсэн татварын нягтлан бодогч, эмч, уламжлалт анагаах ухааны эмч, шүдний эмч, эм зүйч, эх барих эмч, сувилагч, шашны албан тушаалтан эсхүл ийм мэргэжилтэй байсан этгээд мэргэжлийн шугамаар олж мэдсэн болон бусад этгээдийн нууцтай холбоотой асуудлаар мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй.[67]

Гэмт хэргийн хохирогч эсхүл түүний хууль ёсны төлөөлөгч (эхнэр, нөхөр, төрөл садан зэрэг) хүсэлт гаргасан тохиолдолд түүнийг шүүх хуралдаанд гэрчээр оролцуулж болно. Ийнхүү хохирогчийг гэрчийн хувиар танилцуулах нь хохирогчийн хувийн байдал, аюулгүй байдалд нөлөөлж болзошгүй гэж үзвэл хохирогч, түүний хууль ёсны төлөөлөгч, прокурорын хүсэлтээр шүүхийн хэлэлцүүлгийг хаалттай явуулж болно.[68] Энэ шалтгааныг шүүхийн шийдвэрт тусгана.[69] Шүүх хуралдаанд оролцож байгаа аливаа этгээд эсхүл шүүгдэгчийг байхад хэргийн гол гэрч хангалттай мэдүүлэг өгөх боломжгүй байна гэж даргалагч шүүгч үзсэн тохиолдолд шүүх хуралдааны танхимд сууж байгаа тухайн этгээд эсхүл шүүгдэгчийг шүүх хуралдааны танхимыг түр орхин гарахыг шаардаж болно.[70] Шүүгдэгч өөр шүүгдэгчийг байхад өөрийн нөхцөл байдлаа үнэнээр мэдүүлэх боломжгүй хэмээн үзсэн тохиолдолд мөн адил журам үйлчилнэ. Ийнхүү шүүх хуралдааны танхимыг

[64] ЭХХШтХ-ийн 147 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[65] ЭХХШтХ-ийн 147 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[66] ЭХХШтХ-ийн 148 дугаар зүйл.

[67] ЭХХШтХ-ийн 149 дүгээр зүйл.

[68] ЭХХШтХ-ийн 290 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[69] ЭХХШтХ-ийн 290 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[70] ЭХХШтХ-ийн 297 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

түр орхин гарсан этгээд нь гэрчийг мэдүүлэг өгч дууссаны дараа танхимд эргэн орж ирэх үүрэг хүлээнэ.[71]

Гэрчийн мэдүүлэг авсан болон нотлох баримтыг шинжлэн судалж дууссаны дараагаар прокурор болон шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч өөрсдийн сүүлийн үндэслэл, няцаалтаа хэлнэ. Эхлээд прокурор, дараагаар нь шүүгдэгчийн тал үндэслэл, няцаалтаа гаргана.[72] Ингэснээр шүүхийн шийдвэрийг талуудад уншиж сонсгохоос бусад ажиллагаа үндсэндээ дуусгавар болно. Шүүгч талуудын гаргасан нотлох баримтыг өөрийн дотоод итгэлээр үнэлсний үндсэн дээр шийдвэр гаргана. Ингэхдээ шүүх шүүгдэгчийг яллах болон цагаатгах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана. Шүүгдэгчийг тухайн гэмт хэрэгт гэм буруутай гэж тогтоосон бол гэмт хэргийн үйл баримт, үйл баримтыг нотолж буй баримт, үндэслэж буй хуулийн зүйл, заалтыг шүүхийн шийдвэрт тусгана.[73] Хэрэв шүүгдэгчийн гэм буруутай нь хангалттай нотлох баримтаар нотлогдохгүй байгаа эсхүл түүнийг буруутгаж байгаа үйл баримт нь гэмт хэрэг биш бол шүүхээс шүүгдэгчийн гэм буруугүйг тогтоосон цагаатгах тогтоол гаргана.[74] Даргалагч шүүгч шүүхийн шийдвэрийг танилцуулахдаа шүүгдэгчийн шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах хугацаа, гомдол гаргах шүүхийг нэрлэн заана.[75]

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрх бүхий этгээд нь прокурор, ялтан, ялтны хууль ёсны төлөөлөгч байна.[76] Хэргийг 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийг Дээд шатны шүүхэд, хэргийг нэг шүүгч хянан шийдвэрлэсний үндсэн дээр гаргасан шийдвэрийг Дүүргийн шүүхийн Давж заалдах танхимд тус тус давж заалдана. Эдгээр шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах гомдлыг Дээд шүүхэд гаргана.[77]

1.5. ОНЦЛОГ ЗОХИЦУУЛАЛТ: ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ҮЙЛ ЯВЦАД ОРОЛЦОХ НЬ

2008 онд батлагдсан Эрүүгийн шүүх хуралдаан дахь Иргэний оролцооны тухай хууль (국민의형사재판참여에관한법률/Act on Citizen Participation in Criminal Trials)-д “Иргэний оролцоо бүхий шүүх хуралдаан” хэмээх нэр томьёо хэрэглэсэн бөгөөд үүнд “иргэн хүн шүүн таслах эрхтэйгээр (шүүгчийн хувиар) эрүүгийн шүүх хуралдаанд оролцож байгаа байдлыг ойлгоно”[78] хэмээн заасан байна. Тангарагтны шүүх хуралдааны мөн чанар нь ийнхүү хуульч мэргэжилтэй биш боловч хараат бус, хөндлөнгийн иргэн хүн шүүн таслах эрхтэйгээр оролцох явдал байдаг учраас БНСУ-ын энэ хуулийн зохицуулалтыг Америкийн *jury trial system* буюу тангарагтны шүүн таслах тогтолцоотой харьцуулах боломжтой юм.

---

[71] ЭХХШтХ-ийн 297 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[72] ЭХХШтХ-ийн 291-2 дугаар зүйл.

[73] ЭХХШтХ-ийн 323 дугаар зүйл.

[74] ЭХХШтХ-ийн 324 дүгээр зүйл.

[75] ЭХХШтХ-ийн 325 дугаар зүйл.

[76] ЭХХШтХ-ийн 338, 340 дүгээр зүйл.

[77] Анхан шатны шүүх нь хэргийг 1 шүүгчийн болон 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэдэг талаар өмнө дурдсан билээ. Ийнхүү хэргийг хэдэн шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэснээс хамаараад давж заалдах шатны шүүхүүд нь өөр өөр байна. 1 шүүгчийн хянан шийдвэрлэж гаргасан шүүхийн шийдвэрийг Дүүргийн шүүхийн Давж заалдах танхимд, 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр гарсан шүүхийн шийдвэрийг Дээд шатны шүүхэд давж заалдах зохицуулалттай. БНСУ-ын эрүүгийн хэргийг шүүн таслах тогтолцоо нь анхны шатны шүүх болох Дүүргийн шүүх (District Court), давж заалдах шатны шүүх болох Дээд шатны шүүх (High Court) болон Дүүргийн шүүхийн Давж заалдах танхим, хяналтын шатны шүүх болох Дээд шүүх (the Supreme Court)-ээс бүрддэг. Энэ талаарх мэдээллийг тус улсын Хууль зүйн яамны албан ёсны цахим хаяг болох http://www.moj.go.kr/en- аас авсан болно. Сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 04 дүгээр сарын 06-ны өдөр.

[78] 국민참여재판법,제2조.

Гэхдээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тангарагтны шүүхийн тогтолцоог тодорхой тооны гэмт хэрэгт боломжтой байхаар хязгаарлагдмал түвшинд нэвтрүүлсэн байна.

Эрүүгийн шүүх хуралдаан дахь Иргэний оролцооны тухай хуулиар *хүн алах, хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнтэйгээр хүн алах, болгоомжгүйгээр хүн алах, ноцтойгоор хүний биед гэмтэл учруулах, зодох болон хүчиндэх* зэрэг хүчирхийллийн гэмт хэрэгт тангарагтны шүүхийн тогтолцоог хуульчилжээ.[79] Шүүгдэгч этгээд тангарагтны шүүх хуралдаан хийх эдгээр гэмт хэргийн аль нэгэнд буруутгагдаж байгаа тохиолдолд шүүх тангарагтнаар шүүлгэх эрхийг түүнд мэдэгдэнэ. Тэрээр энэ талаар мэдсэнээс хойш 7 хоногийн дотор тангарагтнаар хэргээ шүүлгэх талаар бичгээр өргөдөл шүүхэд гаргаагүй бол шүүх түүнийг хэргээ тангарагтны бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлүүлэх хүсэлгүй байна гэж үзнэ.[80] Хэрэв шүүгдэгч болон түүний өмгөөлөгч тангарагтны шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр хэргээ шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлт гаргасан тохиолдолд шүүх тангарагтны шүүх хуралдааны бэлтгэл ажлыг хангахыг прокурорт даалгана. Гэхдээ тухайн хэргийг тангарагтны бүрэлдэхүүн шийдвэрлэх эсэх нь дан ганц шүүгдэгчийн энэ тухай хүсэлт бүхий өргөдлөөс хамаарахгүй бөгөөд дараахь тохиолдолд хэргийг тангарагтны бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэхгүй. Үүнд:

a) Тангарагтны бүрэлдэхүүнд оролцох нь тангарагтан болон түүний гэр бүлийн гишүүдийн амь нас, бие махбод, эд хөрөнгөнд хохирол учруулж болзошгүйг шүүхээс тогтоосон;

b) Гэмт хэрэг хамтран үйлдэгсэд нь тангарагтны шүүх хуралдаанаар хэргээ шийдвэрлүүлэх хүсэлгүй байгаагийн улмаас ийм хуралдаан зохих үр дүнд хүрэхгүй гэж үзсэн;

c) Шүүх тухайн хэргийг тангарагтны бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх нь тохиромжгүй гэж үзсэн тухай бүр.[81]

Тангарагтны бүрэлдэхүүнд хэдэн этгээд байх нь яллагдагч ямар гэмт хэрэгт буруутгагдаж байгаа болон гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн эсэхээс хамаарна. Хэрвээ шүүгдэгч этгээдэд цаазаар авах болон бүх насаар хорих ял оногдуулахаар буруутгаж байвал 9 тангарагтан байна. Харин шүүгдэгч гэм буруутайгаа хүлээн зөвшөөрч байгаа тохиолдолд 5 тангарагтан байна. Бусад тохиолдолд 7 тангарагтны бүрэлдэхүүнтэйгээр хэргийг шийдвэрлэнэ.[82]

АНУ-ын зохицуулалттай адилаар хэргийн талууд хэрэгт хувийн сонирхолтой буюу хараат бусаар хэргийг шийдвэрлэхгүй байж болзошгүй гэж үзсэн тангарагтан шүүгчээс татгалзах эрхтэй. Нэг хэрэгт хэдэн тангарагтнаас татгалзах боломж нь тангарагтны шүүх бүрэлдэхүүн хэдэн хүнээс бүрдсэнээс хамаарах шинжтэй байна. Тухайлбал, 9 хүний бүрэлдэхүүнтэй бол 5 хүртэл, 7 хүний бүрэлдэхүүнтэй бол 4 хүртэл, 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй бол 3 хүртэл байх жишээтэй.[83]

Тангарагтнаар сонгогдсон этгээд нь тодорхой эрх эдэлж, үүрэг хүлээнэ. Гэрчийн мэдүүлгийн талаар тодорхой ойлголт олж авахын тулд тангарагтны шүүх бүрэлдэхүүн шаардлагатай асуудлаар шүүгдэгч болон гэрчийг шалгах талаар шүүгчээс асуулт асууж болох боловч шүүгдэгч, гэрчээс шууд асуулт асуух эрхгүй.[84] Тангарагтны бүрэлдэхүүн хэргийн болон шүүгдэгчид ямар ял шийтгэл оногдуулбал

[79] 국민참여재판법, 제5조.
[80] 국민참여재판법, 제8조.
[81] 국민참여재판법, 제9조.
[82] 국민참여재판법, 제13조.
[83] 국민참여재판법, 제30조.
[84] 국민참여재판법, 제41조.

зохистой болох талаар дүгнэлт гаргаж болно.[85]

Зөвлөлдөх (deliberation) ба тангарагтны бүрэлдэхүүн шийдвэр (verdict) гаргах. Шүүх хуралдаанд оролцож байгаа тангарагтнууд нь даргалагч шүүгчийн хэргийн талаарх тайлбарыг сонссоны дараагаар шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхийг тогтоох асуудлаар зөвлөлдөнө. Зөвлөлдөх үеэр тангарагтны бүрэлдэхүүний олонхийн хүсэлтээр шүүх хуралдаанд оролцож байгаа шүүгчдийн саналыг сонсож болно.[86] Тангарагтны бүрэлдэхүүн шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэх талаар нэгдсэн шийдвэрт хүрч чадахгүй бол шүүгч гэм буруутай, гэм буруугүйн тухай бус нотлох баримт, гэрчийн мэдүүлгийн талаар ямар санал, дүгнэлттэй байгаа талаар тангарагтны бүрэлдэхүүнээс асууна.[87] Шүүгчид болон тангарагтны бүрэлдэхүүн шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэх талаар хамтран хэлэлцсэний дараагаар тангарагтны бүрэлдэхүүн шүүгчдийн туслалцаагүйгээр ердийн олонхийн саналд тулгуурлан дахин бие даан шийдвэр гаргана. Тангарагтны бүрэлдэхүүн шүүгдэгчийн гэм бурууг тогтоосон бол ямар ял шийтгэл оногдуулах талаар шүүгчидтэй хамтран хэлэлцэх бөгөөд дүгнэлтээ хэлнэ. Энэ тохиолдолд өмнөхтэй адил даргалагч шүүгч ямар ял шийтгэл оногдуулах талаар хэлэлцэхээс өмнө ялын хэмжээ, ял оногдуулах нөхцөлийг тангарагтны бүрэлдэхүүнд тайлбарлана.[88] Энэ процесс нь Америкийн загвараас нэлээн хазайсан шинжтэй бөгөөд шүүгч, мэргэжлийн бус шүүгч этгээд (lay assessor) шүүгдэгчийн гэм бурууг хамтран хэлэлцдэг Германы тогтолцоотой илүү төстэйд тооцогддог.[89]Өөрөөр хэлбэл энэ байдлыг *тангарагтны шүүх хуралдаан* гэхээсээ илүү *тангарагтны оролцоо бүхий шүүх хуралдаан* гэж нэрлэх нь зүйтэй хэмээн зарим судлаач үздэг.[90] Учир нь шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэх талаар болон ямар ял шийтгэл оногдуулах тухай тангарагтны бүрэлдэхүүний шийдвэр, дүгнэлт нь шүүхийн шийдвэрт заавал биелэгдэх хүчин чадалгүй[91] буюу зөвлөх шинж чанартай байна. Иймхүү тангарагтны шүүхийн тогтолцоог БНСУ-ын эрүүгийн процессод хязгаарлагдмал хүрээнд (тодорхой тооны гэмт хэрэгт боломжтой байх, энэ нь шүүгдэгчийн хүсэл зоригоос ихэнх тохиолдолд хамаарах), хязгаарлагдмал эрх хэмжээтэй байх (шүүхийн шийдвэрт тангарагтнуудын гаргасан шийдвэр нь заавал биелэгдэх бус зөвлөх шинж чанартай)-аар нэвтрүүлээд байна.

Энэхүү БНСУ-ын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулахад манай улсад одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар иргэдийн төлөөлөгч нь **шүүхийн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох эрхгүй** бөгөөд харин шүүх хуралдааны үед асуулт тавих, шүүхийн шийдвэрийн талаар саналаа бичгээр гаргах эрхтэй байдаг онцлогтой.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ХБНГУ-ЫН ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕССЫН ОНЦЛОГ, ҮЕ ШАТ

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зорилт нь аливаа гэмт хэргийг шударгаар хянан шийдвэрлэж, эрх зүйт төрийн үйл ажиллагааг хангаж, хууль эрх зүйн хүрээнд эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлж улмаар эрх зүйн баталгааг олгоход

85 국민참여재판법, 제12조.

86 국민참여재판법, 제46조(2).

87 국민참여재판법, 제46조(1).

88 국민참여재판법, 제46조(4).

89 Kwoncheol Lee, *Criminal Law and Procedure*, in Korea Legislation Research Institute (ed.), Introduction to Korean Law, Springer Press, 2013, p.174.

90 Sang Hoon Han and Kwangbai Park, *Citizen Participation In Criminal Trials of Korea: A Statistical Portrait of the First Four Years* (2012), p. 2.

91 국민참여재판법, 제46조(5).

чиглэдэг. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад (цаашид Герман улс гэх) хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн байцаан шийтгэх журам[92] (ЭБШЖ) нь 8 бүлэг, 495 эрх зүйн зохицуулалтаас бүрддэг.

Энэ журмын анхны хувилбар 1877 оны хоёрдугаар сарын нэгэнд гарсан. Эрүүгийн байцаан шийтгэх журмын 1-р бүлэгт Эрүүгийн процессын арга хэмжээний талаар жишээ нь жолооны үнэмлэх хураах, жолоо барих эрх хасах, нэгжлэг хийх, баривчлах үйл ажиллагаа явуулах, эд зүйлс хураан авах талаар мөн Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны сэжигтэн болоод гэрчийн эрх үүргийн талаар, 2-р бүлэгт Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны үйл явц, хэргийг хэрэгсэхгүй болгох талаар, 3-р бүлэгт хэрэг давж заалдах болон хянан шийдвэрлэх ажиллагааг, 4-р бүлэгт Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хэргийг ахин сэргээх тухай, 5-р бүлэгт Эрүүгийн байцан шийтгэх ажиллагааны хохирогчийн эрх, эрх мэдлийн талаар, 6-р бүлэгт Эрүүгийн ял оногдуулах ажиллагааны талаар, 7-р бүлэгт Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зардлын талаар, 8-р бүлэгт талууд хэргийн материалтай танилцах энэ талаар мэдээлэл авах асуудлын тухай тус тус зохицуулсан байна. Герман улсад гэмт хэргийг онцгой ба энгийн журмаар хянан шийдвэрлэдэг тухай авч судалсан ба энэ судалгааны хүрээнд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг онцгой журмаар хэрэг шүүн таслах талаар судлан харуулсан. Хэрэг байцаан шийтгэх ажиллагааны нэг чухал зүйл бол шүүхийн харьяаллыг зөв тодорхойлох багтдаг. Тиймээс тухайн хэргийг нутаг дэвсгэрийн болон хэрэг шалгах шүүхийн харьяаллаар яаж тогтоодог тухай харуулсан. Мөн эрүүгийн хэрэг энгийн журмаар ямар дэс дараалаар хянан шийдвэрлэгдэж дуусдаг тухай нарийвчлан судалсан.

2.1. ЭРҮҮГИЙН ГЭМТ ХЭРГИЙГ ОНЦГОЙ ЖУРМААР ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ

Эрүүгийн гэмт хэргийг онцгой ба энгийн журмаар хянан шийдвэрлэдэг. Эрүүгийн гэмт хэргийг онцгой журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гэмт хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэх[93], гэмт хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэх[94], хувь хүн бие дааж шүүхэд яллах бичиг өргөх[95], хохирогч эрүүгийн гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд яллагчаар оролцох[96] гэсэн онцгой хэлбэрүүд багтдаг.

2.1.1. Гэмт хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Герман улсад эрүүгийн хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэдэг үйл ажиллагаа байдаг. Үүгээр хөнгөн гэмт хэргийг шүүх ажиллагааны явцыг хөнгөвчлөх зорилготой ба үүнийг эрүүгийн шийтгэл оногдуулах тухай захирамж гаргаснаар шийдвэрлэдэг. Энэ ажиллагааны онцгой хэлбэр нь хүчин төгөлдөр үйлчлэх ял, шийтгэлийг шүүх хуралдаан хийхгүйгээр гэм буруутай этгээдэд ял оногдуулдагт оршино. Прокурор тухайн хавтаст хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэгдэх хүсэлтийг харьяаллын шүүхэд гаргадаг. Энэ хүсэлтийн дагуу шүүгч зохих захирамжийг гаргах үүгйг шийдвэрлэнэ.

Хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх нь шүүхийн хэрэг хянан шалгах ажиллагаа болон Прокурорын хэрэг байцаан шалгах ажиллагааг хөнгөвчлөхөөс гадна энэ ажиллагааны давуу талууд сэжигтний ашиг сонирхолд нийцдэг. Учир нь

[92] Герман улсад Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг эрүүгийн байцаан шийтгэх журмаар зохицуулсан байдаг. Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын ЭБШЖ-ыг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэл дээр хөврүүлэн орчуулсан болно. http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/ сүүлд нэвтэрсэн 2015.04.08.

[93] ЭБШЖ-ын 407-ын дагалдах заалтууд.

[94] ЭБШЖ-ын 417-ын дагалдах заалтууд.

[95] ЭБШЖ-ын 474-ын дагалдах заалтууд.

[96] ЭБШЖ-ын 495-ын дагалдах заалтууд.

сэжигтэн энэ ажиллагаагаар шүүхийн процессын хөлс хэмнэж, тухайн хэрэг энгийн шүүх ажиллагаанаас илүү хурдан хугацаанд шийдэгдэж, өөр ямар нэгэн хүндрэл бэрхшээлгүй явагддаг. Эрүүгийн шийтгэл оногдуулах захирамжийг зөвхөн эрүүгийн хуульд тусгасан хөнгөн гэмт хэрэгт[97] гаргана. Хөнгөн гэмт хэрэгт эрүүгийн хуулийн 12.2-т зааснаар нэг жилээс доош хорих ялтай хэргүүд багтдаг. Үүнд торгуулийн арга хэмжээ, жолооны үнэмлэхгүй жолоо барих, дэлгүүрээс эд зүйлс хулгайлах, хүний эд хөрөнгийг сүйтгэх гэх зэрэг хэргүүд багтдаг.

2.1.2. Гэмт хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэх

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг тодорхой нөхцөл дор хурдасгаж болно. Энэ хурдавчлах ажиллагаа явуулах хүсэлтийг Прокурорын газар тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүхэд гаргадаг. Гэмт хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэхэд тухайн хэрэг маш энгийн, нотлох баримт тогтоогдсон шууд шүүх ажиллагааг эхлүүлэхэд бэлэн, хэрэг шийдвэрлэх шүүх нь дүүргийн анхан шатны шүүх байх гэсэн нөхцөлийг хангах ёстой. Дээрх нөхцөлийг хангаж байвал Прокурор хавтаст хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэх хүсэлт гаргаж, шүүх уг хүсэлтийг шалгаж үзээд хүлээж авах шийдвэр гаргаснаар үйл ажиллагааг эхлүүлнэ.[98] Гэмт хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэх нь энгийн журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхээс дараахь байдлаар ялгардаг.

- Гэмт хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэхэд тухайн гэмт хэрэг саяхан болж өнгөрсөн байх ёстой.
- Хурдавчилсан ажиллагаанд хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдааныг нээх тухай бэлтгэл ажлыг хийхгүй. Прокурорын газраас яллах дүгнэлтийг бичгээр гаргахын оронд амаар шүүх хуралдаан дээр илтгэж болно.
- Шүүх хурал Прокурорын газраас хавтаст хэргийг хурдавчилсан журмаар шийдвэрлэх хүсэлт гаргасны зургаан долоон хоногийн дотор болдог[99].
- Хурдавчилсан ажиллагаагаар шүүх, ял шийтгэл оноохдоо нэг жилээс илүү хорих ял оноож болохгүй[100]. Хэрэв шүүгдэгчид хагас жилээс доошгүй хорих ял оногдуулах бол шүүх тус хэргийг заавал шүүгдэгчийн хуулийн дагуу өмгөөлөгчтэй[101] шүүх ёстой.
- Мөн хурдавчилсан ажиллагаанд нотлох баримт авах ажиллагаа хялбарчлагдсан байдаг.

Хэрэв шүүх шүүгдэгчийг тухайн хэрэгт гэм буруутай болох эсэхэд эргэлзээтэй гэж үзвэл эсхүл уг хавтаст хэрэг хянан шийдвэрлэхэд хурдасгах ажиллагаа зохимжгүй гэж үзвэл тус хэргийг энгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх замаар шийдвэрлэнэ[102].

2.1.3. Хувь хүн бие дааж шүүхэд яллах бичиг өргөх

Зарчмын хувьд прокурор хэрэг мөрдөн байцаах ажиллагааг явуулж, яллах тухай бичгийг шүүхэд хүргүүлдэг. Гэвч энэ зарчмын онцгой хэлбэрт хувь хүн

[97] Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын Эрүүгийн хуулийг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэлрүү орчуулсан болно.
Эрүүгийн хуулийн 12-р зүйл. Цаашид ЭХ гэж эшилнэ. Энэ зүйлд хөнгөн гэмт хэрэг гэдэг нь мөнгөн шийтгэлийн ялтай хэрэг ба нэг жил хүртэлх хорих ялтай хэргийг хэлнэ гэж заасан. http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html сүүлд нэвтэрсэн 2015.04.08.

[98] ЭБШЖ-ын 417-р зүйл.

[99] ЭБШЖ-ын 418-р зүйл.

[100] ЭБШЖ-ын 419-р зүйл.

[101] Pflichtverteidiger гэдгийг хуулийн дагуу өмгөөлөгч гэж орчуулсан. Хуулийн дагуу өмгөөлөгчийг шүүхийн захиалгаар, Прокурорын газар эсхүл сэжигтний хүсэлтээр ЭБШЖ-ын 140-р зүйлийн нөхцөлийг хангаж байгаа тохиолдолд авдаг.

[102] ЭБШЖ-ын 201, 203-р зүйл.

бие дааж шүүхэд яллах бичиг өргөх ажиллагаа ордог. Прокурор хэргийг мөрдөн байцааж, уг хэрэгт яллах дүгнэлтийг шүүхэд гаргаж байгаа ажиллагаа нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хангах үүднээс хийгддэг. Харин хувь хүн бие дааж яллах бичгийг шүүхэд хүргүүлэх ажиллагаанд зөвхөн тухайн бичиг гаргагчийн буюу хувь хүний ашиг сонирхол илүү хамгаалагдсан байдаг. Хэрэв прокурор ямарваа нэгэн хэргийг нягталж үзсэний эцэст тухайн хэрэг олон нийтийн ашиг сонирхлын бус харин хувь хүний ашиг сонирхлын хүрээнд шийдэгдэх хэрэгтэй гэж үзвэл уг хэргийг мөрдөн байцааж, яллах дүгнэлт хийх үүргээс чөлөөлөгддөг. Ингэснээр хувь хүн прокурорын оронд яллах бичгийг шүүхэд хүргэх боломжтой болдог.

Үүнд хамрагддаг эрүүгийн хэргийг УБШЖ-ын 374.1-т зохицуулсан байдаг. Үүнд жишээ нь хэл амаар доромжлох[103], гэрт зөвшөөрөлгүй нэвтрэн орох[104], санаатай буюу санамсаргүйгээр биед хөнгөн гэмтэл учруулах[105], шуудангийн нууцыг задруулах[106] эд зүйлсийг сүйтгэх[107] гэх зэрэг хэргүүд багтдаг. Тухайн хэргийг шүүхэд хүргүүлж, шүүн таслах ажиллагааг эхлүүлэх эсэх талаар зөвхөн тус хэргийн хохирогч буюу түүний албан ёсны төлөөлөгч шийддэг. Яллах тухай бичгийг хувь хүн дүүргийн анхан шатны шүүхэд хүргүүлснээр хэрэг шүүн таслах ажиллагаа эхэлдэг. Гэвч ингэхийн тулд хувь хүн эхлээд хэргийг шүүхээс гадуур хэрэг цайруулах оролдлогыг амжилтгүй хийсний дараа шүүхэд яллах бичиг өргөх зам нээлттэй болдог. Шүүхээс гадуур хэрэг цайруулах ажил амжилтгүй болсны дараа хувь хүн яллах бичгээ шүүхэд хүргүүлнэ. Энэ бичиг, прокурорын гаргадаг яллах бичигтэй утга агуулга бүтцээрээ адилхан байх ёстой. Шүүх ажиллагааны үеэр хувь хүн Улсын яллагдагчийн өмнөөс яллагч хийдэг.

2.1.4. Хохирогч эрүүгийн гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд яллагчаар оролцох

Хохирогч эрүүгийн гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцох гэдгийг тус этгээд прокурорын яллах ажиллагаанд тодорхой хэмжээнд яллагчаар оролцохыг хэлдэг. ЭБШЖ-ын 395-р зүйлд хохирогч эрүүгийн ямар гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд Прокурортой хамтран яллагчаар оролцож болдгийг зохицуулсан. Үүнд ихэвчлэн эрүүгийн хүнд ноцтой хэрэг ордог. Жишээ нь насанд хүрээгүй хүүхдийг садар самуунд уруу татах, хүчингийн гэмт хэрэг, онц ноцтойгоор амь насанд хүрэхийг завдах, хүний биед санаатайгаар онц ноцтой гэмтэл учруулах, хүн барьцаалах гэх зэрэг хэрэг багтдаг. Хэрэв хохирогч өөрөө тухайн гэмт хэргийн улмаас амь насаа алдсан бол түүний оронд ар гэрийнхэн нь Прокурортой хамт яллагчаар хэрэг шүүн таслах ажиллагаанд орж болно. Тиймээс энэ ажиллагааны зорилт нь хохирогчийн эрхийг сайжруулахад оршдог. Хохирогч Прокурортой адил өөрийн гэсэн шүүх ажиллагааны дагуу эрх эдэлдэг бөгөөд энэ нь ЭБШЖ-ын 397-401-т тусгагдсан. Хохирогч шүүх ажиллагаанд яллагчаар оролцож байгаагийн давуу эрхэнд хавтаст хэрэгтэй танилцах, шүүн таслах ажиллагаанд оролцох, нотлох баримт авах хүсэлт гаргах, гэрч болон шүүгдэгчээс асуулт асуух зэрэг багтдаг. Түүнчлэн шүүх ажиллагааны төгсгөлд өөрийн зүгээс саналаа илэрхийлж үүгээрээ ял, шийтгэлийн хэмжээнд нөлөө үзүүлэх эрхтэй. Өөрийгөө хамгаалуулах зорилгоор хохирогч өөрөө шүүхийн өмнө мэдүүлэг өгөхдөө нийтээс болон шүүгдэгчээс далд өгч болно. Мөн эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад тухайн хэргээс үүссэн хохирлыг иргэний байцаан шийтгэх ажиллагаагаар шийдүүлэх бус энэ болж

[103] ЭХ-ийн 185 дагалдах заалтууд.

[104] ЭХ-ийн 123-р зүйл.

[105] ЭХ-ийн 223, 229-р зүйл.

[106] ЭХ-ийн 202-р зүйл.

[107] ЭХ-ийн 303 р зүйл.

буй ажиллагааны дагуу хохирлоо нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэл гаргаж болно. Үүнийг харилцан үйлчлэх ажиллагаа гэж нэрлэдэг[108].

2.2. ЭРҮҮГИЙН ХЭРГИЙГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дөрвөн үе шат дамжин хянан шийдвэрлэдэг. Үүнд мөрдөн байцаах үе шат, шүүх хуралдаанд бэлдэх үе шат, шүүх хуралдааны үе шат, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах үе шат багтдаг.

Мөрдөн байцаах үе шат

Зарчим ёсоор зөвхөн Прокурорын байгууллага яллах ба ялын саналыг тухайн хэрэг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүхэд тавих эрхтэй. Тиймээс юуны өмнө шүүхийн үйл ажиллагааг эхлүүлэхийн өмнө тухайн хэргийг байцаан шийтгэх шүүхийн харьяаллыг тогтоох нь чухал. Учир нь бүх хэрэг эхлээд анхан шатны шүүхээр дамждаггүй ба хэрэг шууд 2-р шатны шүүх буюу Давж заалдах шатны шүүхээр анх шийдэгдэх боломжтой гэсэн үг. Мөн хэрэг шууд 3-р шатны шүүхээр анх шийдэгдэх тохиолдол ч бас бий.

Нутаг дэвсгэрийн харьяалал

Хэргийг аль нутаг дэвсгэрт шүүх тухай шийдэхдээ уг хэрэг гарсан газар, сэжигтний амьдарч байгаа газар эсхүл сэжигтний баригдсан газар эсхүл усан онгоцонд тухайн хэрэг гарсан бол тэр усан онгоцны боомт байрлаж байгаа газрыг тус тус харгалзан үзэж тухайн хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоодог.

Хэрэг шалгах шүүхийн харьяалал

Хэрэг аль шатны шүүхэд анх шийдэгдэх тухай Прокурор шийдвэрлэдэг. Прокурор уг хавтаст хэрэг хөнгөн, хүнд, хүндэвтэр, онц ноцтой хэргийн аль ангилалд хамаарахыг нягталсны дараа тухайн хэрэг харьяалагдах шатны шүүхэд шилжүүлнэ. Тус шийдэгдэх хэрэг анхан шатны дүүргийн шүүхэд, дараагийн шатны хотын шүүхэд эсхүл дээд шатны хотын шүүхэд шийдэгдэх эсэх нь тухайн хэргийн хөнгөн, хүнд, хүндэвтэр, онц ноцтой эсэхээс шалтгаалдаг. Анхан шатны дүүргийн шүүхийн шүүгч 2 жил хүртэлх ялын хэмжээтэй хэргийг шийдвэрлэх эрхтэй, хэрэв бүрэлдэхүүнээрээ шийдвэл 4 хүртэлх жилийн ялыг оногдуулдаг. 4 жилээс илүү ялын хэмжээтэй хэргийг анх шийдвэрлэх шүүх нь хотын шүүх байдаг. Тус хотын шүүх нь хэрэв анхан шатны дүүргийн шүүх анх түүнд оногдсон хэргийн талаар шийдвэрлэсэн бол түүний дараагийн шатны шүүх буюу давж заалдах шатны шүүх болдог.

Харин онцгой хүнд хэргийг шийдвэрлэх анхан шатны шүүх нь дээд шатны хотын шүүх байдаг.Тиймээс хэрэг анх ямар шатанд хэрэг хянан шийдвэрлэгдэхээс хамаараад Давж заалдах шатны шүүх бас ондоо байдаг.

Мөрдөн байцаалт эхлэх

Энэ үе шатанд мөрдөн байцаах ажиллагааны гол цөм буюу гол үүргийг Прокурорын газар гүйцэтгэж[109] хувь хүний эсхүл албан байгууллагын гомдлоор эсхүл өөр арга замаар гэмт хэрэг гарсан талаар мэдээлэл авсан даруйдаа тухайн гэмт хэргийг нээн илрүүлэх ажиллагааг гардан авч явуулна[110]. Хэрэг гарсан гэх мэдэгдлийг мөн хэвлэл мэдээллийн тусламжтайгаар мэдэж болно.

Мөрдөн байцаах ажиллагааг зөвхөн Прокурорын газрын хийх ажил гэлтгүй

[108] Adhäsionsverfahren.

[109] Прокурорын гүйцэтгэдэг ажлыг ЭБШЖ-ын 152.1, 2; 160.1,2; 163 гэсэн заалтуудаар илүү нарийвчлан зохицуулсан.

[110] ЭБШЖ-ын 160.1.-р зүйл.

бусад хэрэг мөрдөх эрх бүхий байгууллага буюу цагдаагийн байгууллага үүнд оролцдог. Мөрдөн байцаах ажиллагааг явуулж байгаа байгууллага тухайн хэрэгтэй болон сэжигтэнтэй холбоотой эерэг, сөрөг бүх бодит үнэн байдлыг нээн илрүүлж ажиллах эрх, үүрэгтэй. Хувь хүн эрүүгийн хэргийг гомдлоор буюу өргөдлөөр үүсгэж болно[111]. Хэн нэгэн ямарваа нэгэн хэргийг гарсан даруйд нь тухайн холбогдох байгууллагад гомдол мэдүүлэх үүрэг хүлээдэггүй ч Эрүүгийн хуулийн 138.1-д тусгасан гэмт хэргийн аль нэг үйлдэгдсэнийг мэдвэл холбогдох байгууллагад заавал мэдээлэх үүрэгтэй.

Эрүүгийн хэрэг үүсгэх өргөдөл нь хоёр чиг үүрэгтэй. Нэг талаараа өргөдөл гарснаар Прокурорын газар тухайн хэргийг мөрдөн байцааж, нээн илрүүлэх ажиллагааг хийх ёстой болдог бол нөгөө талаараа тус өргөдөл гаргаж байгаа этгээдийн өргөдөл гаргасны дагуу мөрдөгддөг эрүүгийн хэргийн нөхцөлийг хангаж байгаа юм. Герман улсад зөвхөн хохирогч өргөдөл гаргасны дагуу уг хэргийг мөрдөн байцааж улмаар үүсгэдэг хэд хэдэн гэмт хэрэг байдаг. Эдгээр гэмт хэргүүд Эрүүгийн хуульд тодорхой тусгагдсан байдаг бөгөөд тухайн заалтад энэ хэргийг хохирогч өргөдөл гаргаснаар үүсгэнэ гэж нарийвчлан тусгасан байдаг. Үүнд жишээлбэл Эрүүгийн хуулийн дагуу гэрт зөвшөөрөлгүй нэвтрэн орох[112] гэсэн заалт ордог. Иймээс өргөдлийн дагуу үүсдэг эрүүгийн хэргийг тус хэргийн хохирогч тухайн хэргийг үүсгэх үгүйгээ зөвхөн өөрөө шийддэг.

Мөрдөн байцаалт явуулах

Мөрдөн байцаалт явуулах ажиллагаа нь юуны өмнө эд мөрийн баримтыг олж тогтооход чиглэсэн байдаг. Эд мөрийн баримтыг олж тогтооход хамгийн түрүүнд гэрч болон хохирогчийг байцаах, хэргийн газар дээрх эд мөрийн баримтыг баталгаажуулах мөн бусад нотлох баримтыг тогтоох шаардлагатай. Мөрдөн байцаалтын үед тухайн мөрдөн байцаах ажиллагааг гардан явуулж байгаа Прокурор өөрөө гүйцэтгэх[113] эсхүл бусад мөрдөн байцаалтын ажиллагааг гүйцэтгэдэг ажилтанд энэ талаар үүрэг даалгавар болгож болох ба энэ нь нэн ялангуяа цагдаагийн ажилтан юм[114].

Мөн мөрдөн байцаалтыг авах арга хэмжээнд Прокурорын газар тухайн хэрэгт холбоотой этгээдүүдийг байцааж мөн шаардлагатай бол албадлагын болон бусад арга хэмжээг авч болдог. Албадлагын болон бусад арга хэмжээнд[115] нэгжлэг хийх, нууц ажиллагаа явуулах жишээ нь харилцаа холбооны талаарх бүх тоног төхөөрөмжийг хянах[116] эсхүл сэжигтнээс цус авах[117] гэх зэрэг арга хэмжээнүүд багтдаг. Хэрэг илрүүлэхийн тулд эсхүл байцаан шийтгэх ажиллагааг хэвийн явуулахын тулд сэжигтэнд байцаан шийтгэх албадлагын арга хэмжээ авдаг. Заримдаа тус шалгагдаж буй хэрэгтэй хамаагүй хүмүүс албадлагын арга хэмжээнд хамрагдах тохиолдол гардаг. Хэрэг илрүүлэхийн тулд авдаг арга хэмжээнд сэжигтэнд[118] мөн гуравдагч этгээдэд[119] нэгжлэг хийх, эд зүйлс хураан авах[120], утас чагнах болон бусад

---

111 ЭБШЖ-ын 158.1, 2-р зүйл.

112 ЭХ-ийн 123.2-р зүйл.

113 ЭБШЖ-ын 161-р зүйл.

114 Шүүхийн үйл ажиллагааны тухай хууль152-р зүйл.Дараа ШҮАХ гэж эшилнэ. Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын ШҮАХ-ийг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэл дээр хөврүүлэн орчуулсан болно. http://www.gesetze-im-internet.de/gvg/

115 ЭБШЖ-ын 102-ын дагалдах заалтууд.

116 ЭБШЖ-ын 100а-р зүйл.

117 ЭБШЖ-ын 81а-р зүйл.

118 ЭБШЖ-ын 102-р зүйл.

119 ЭБШЖ-ын 103-р зүйл.

120 ЭБШЖ-ын 94-р зүйл.

холбоо барих хэрэглүүрийг хянах[121], тагнуулын ажиллагаа явуулах[122], оршин суугаа байр, орон сууцыг хянах[123], биед нарийн нэгжлэг хийх[124], мөн ДНХ-ийн шинжилгээ[125] хийх гэсэн арга хэмжээнүүд багтдаг.

Харин байцаан шийтгэх ажиллагааг хэвийн явуулахын тулд авдаг албадлагын арга хэмжээнд сэжигтэн оргон зугтахыг завдсан, гэмт хэрэгт сэрдэгдэх хангалттай баримт байгаа бол баривчлах[126] мөн сэжигтэн шүүх хуралдааны зарын дагуу шүүх хуралд шалтгаангүй ирэхгүй бол баривчлан ирүүлэх[127] гэсэн арга хэмжээнүүд багтдаг. Мөн хууль эрх зүйн үр дагаврыг хангахын тулд авдаг зарим албадлагын арга хэмжээ байдаг үүнд жолооны үнэмлэх хураах[128], хурааж авсан эд зүйлсээ хадгалах[129] зэрэг орно.

Герман улсад практик дээр биед нарийн нэгжлэг хийх болон цусанд шинжилгээ хийх, сэжигтнийг нэгжих, мөрдөн байцаах зорилгоор баривчлах, түр хугацаанд жолооны үнэмлэх хураах гэсэн байцаан шийтгэх албадлагын арга хэмжээг түгээмэл хэрэглэдэг. Бусад албадлагын арга хэмжээнээс нэн ялангуяа утас чагнах арга хэмжээг их хэрэглэдэг бол харин техникийн хэрэгслийг хянах, тагнуулын ажиллагаа явуулах зэргийг ховор тохиолдолд хэрэгжүүлдэг. Ийм арга хэмжээнд өртсөн сэжигтэн ихэвчлэн шүүх хуралдааны үеэр өөрийг нь хянаж байсан тухай мэддэг. Хэдийгээр ийм албадлагын арга хэмжээ байдаг ч бас албадлагын арга хэмжээнээс эрх зүйн зохицуулалтаар хамгаалах тухай ЭБШЖ-д бас тусгасан байдаг.

Дүүргийн анхан шатны шүүх зарим нэг онцгой тохиолдлоос бусад үед байцаан шийтгэх ажиллагаанд албадлагын арга хэмжээ авах тухай шийдвэрлэдэг. Харин дараагийн шатанд аль шүүх тус хэргийг шүүх тухай шүүхийн харьяаллын дагуу шийднэ. Эдгээр арга хэмжээг авахаас өмнө юун түрүүн тус ажиллагааг гүйцэтгэх нөхцөл бүрдсэн эсэхийг шалгах үзэх шаардлагатай бөгөөд энэ нь өөрөө тус хамрагдсан этгээдийг чанга арга хэмжээнд өртөхөөс хамгаалдаг.

Мөрдөн байцаалтын чухал хэсгийн нэг бол сэжигтнийг мөрдөн байцаах ажиллагаа юм. Сэжигтэн байцаагдахаасаа өмнө өмгөөлөгч авах эрхтэй. Ингэснээр тэрээр мөрдөн байцаах ажиллагаа дуусахаас өмнө өөрийн буруутгагдаж байгаа хэргийн дагуу өөрийн зүгээс саналаа илэрхийлж мөн өөрийг нь гэм буруугүйг нотлох эд мөрийн баримтыг ашиглах эрхийн талаар хүсэлт гаргаж болно. Гэрч, шинжээч мөн сэжигтэн хуулийн дагуу цагдаагийн өмнө очиж мэдүүлэг өгөх үүрэг хүлээдэггүй ч хэрэв прокурор тус этгээдүүдийг мэдүүлэг өгөхөөр хүрэлцэн ир гэж дуудвал тэд энэ үүргийг заавал биелүүлэх шаардлагатай.

Мөрдөн байцаалтын ажиллагааг дуусгах

Мөрдөн байцаалтын ажиллагааны дараа заавал эрүүгийн хэрэг үүсдэггүй[130]. Хэрэв Прокурорын газар эрүүгийн хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулж байх явцдаа тухайн хэргийг үүсгэх хангалттай шалтгаан нээн илрүүлж тус хэргийг үүсгэх хэрэгтэй гэж үзвэл харьяалагдах шүүхэд яллах тухай бичгийг хүргүүлэн хэрэг үүсгэдэг[131]. Тус

121 ЭБШЖ-ын 100а, 100б-р зүйл.

122 ЭБШЖ-ын 110а-р зүйл.

123 ЭБШЖ-ын 100с- 100е-р зүйл.

124 ЭБШЖ-ын 81а-р зүйл.

125 ЭБШЖ-ын 81е-р зүйл.

126 ЭБШЖ-ын 112-р зүйл.

127 ЭБШЖ-ын 230.2.-р зүйл.

128 ЭБШЖ-ын 111а-р зүйл.

129 ЭБШЖ-ын 111b, 111c, 111d-р зүйл.

130 ЭБШЖ-ын 170, 200-р зүйл.

131 ЭБШЖ-ын 170-р зүйл.

бичигт сэжигтний тухай, сэжигтний үйлдсэн гэх хэргийн цаг болоод хэргийн газрын тухай мөн сэжигтэн эрүүгийн хуулийн ямар заалтыг биелүүлсэн байж болзошгүй талаар тусгана[132]. Мөн энэ бичигт хэрэг үйлдсэн талаарх нотлох баримт, шүүх хурал болох харьяаллын шүүх, гэрч болон сэжигтний өмгөөлөгчийн тухай агуулсан байх ёстой[133]. Хэрэв Прокурорын газар мөрдөн байцаалт явуулж буй хэрэгтэй холбоотой нотлох баримтыг хангалттай цуглуулж чадаагүй тохиолдолд тус хавтаст хэргийг хаадаг[134]. Ингээд прокурор тухайн хэргийг гарсан гэж мэдүүлэг өгсөн этгээдэд тус хэргийг хангалттай нотолгоо байхгүй учраас хааж байгаа талаар илтгэнэ. Хэрэв хэрэг мэдүүлэгч нь прокурорын хэрэг хааж байгаа мэдэгдэлд сэтгэл хангалуун бус бол тус хэргийг ахин шалгаж өгөх талаар Ерөнхий прокурорт гомдол гаргах эрхтэй.

Сэжигтний үйлдсэн хөнгөн гэмт хэргийг Прокурорын газар шалихгүй гэж үзвэл тодорхой нэг нөхцөл дор тухайн хэргийг шийдвэрлэх ёстой байсан шүүхийн зөвшөөрлийн дагуу хэрэгсэхгүй гэж үзэх эрхтэй[135]. Мөн сэжигтэн урьд өмнө шийтгүүлж байсан бөгөөд шинээр үйлдсэн гэмт хэргийг прокурор мөн шалихгүй гэж үзэж байвал энэ хэрэгтэй холбоотой ажиллагааг хэрэгсэхгүй гэж үзэж болно[136].

Хэрэв сэжигтний хийсэн хэрэг хөнгөн гэмт хэрэгт харьяалагдаж, тус хэргийн үр дагавраас үүссэн хохирол зохих ёсны хариуцлагын доод хэмжээнээс хэтрэхгүй байвал энэ тохиолдолд Прокурорын газар заавал шүүхээс зөвшөөрөл авалгүйгээр тус хэргийг хэрэгсэхгүйд тооцож болно[137]. Хэрэв сэжигтэн прокурорын тавьсан шаардлага болон зааврыг сайн биелүүлж байвал прокурор хуулийн дагуу тухайн хэргийг хааж болдог[138].

Энэхүү прокурорын тавих шаардлага болон зааварт торгуулийн мөнгийг Улсын дансанд шилжүүлэх, хохирогчид учруулсан хохирлоо төлөх, нийгэмд тустай сайн ажил хийх гэх зэрэг ажиллагаа багтдаг. Ийм арга хэмжээ авах нь сэжигтэнд давуу талтай. Учир нь үүгээрээ сэжигтэн урьд яллуулж байсан гэдэг тодотгол авахгүй мөн тухайн гэмт хэргийн талаар шүүн таслах ажиллагаа болохгүйгээр хэрэг хаагдах гэх зэрэг давуу талтай. Ямарваа нэгэн хэрэг хэрэгсэхгүй талаарх дэнслэн шийдвэрлэх асуудлыг Прокурорын газарт өөрт оногддог ба үүнийг ЭБШЖ-ын үг хэллэгээс нотолж болно үүнд 153.1-т Прокурорын газар “хэргийг хэрэгсэхгүйд тооцож болно” гэж томьёолсон байна.

2.2.1. Шүүх хуралдаанд бэлдэх үе шат[139]

Эрүүгийн хэрэг үүссэний дараа зарчмын хувьд ЭБШЖ-ын 199 дүгээр зүйлийн дагуу шүүх хуралдаанд бэлдэх үе шат эхэлдэг. Шүүх хуралдаанд бэлдэх үе шат гэдэг нь хэрэг Прокурорын газраас шүүхэд шилжин ирсэн байдаг боловч шүүх хуралдаан хараахан эхлээгүй бөгөөд тухайн хавтаст хэргийг шүүх өөрийн зүгээс шүүх хуралдаанд зориулж нягтлах шалгах явц юм.[140] Энэ үйл ажиллагааны зорилт нь нэг талаараа шүүх нөгөө талаараа сэжигтнийг хэрэггүй шүүхийн ажиллагаанаас хамгаалахад оршино. Энэ үед сэжигтэнд яллах тухай бичгийг хүргүүлдэг ба тус бичигт Эрүүгийн хуулийн ямар заалтыг сэжигтэн биелүүлсэн байж болзошгүй тухай

---

132 ЭБШЖ-ын 200.1. зүйл.

133 ЭБШЖ-ын 200.1. зүйл.

134 ЭБШЖ-ын 170.2. зүйл.

135 Үүнийг Оппортунитетийн зарчим (Opportunitdtsprinzip) гэж нэрлэдэг бөгөөд үүний жишээ нь ЭБШЖ-ын 153.1. юм.

136 ЭБШЖ-ын 154.1.-р зүйл.

137 ЭБШЖ-ын 153.1. зүйл.

138 ЭБШЖ-ын 153а-р зүйл.

139 ЭБШЖ-ын 199-р зүйл.

140 ЭБШЖ-ын 199-р зүйл.

мөн үүнээс үүссэн хуулийн үр дагаврын талаар тодорхой тайлбарлан бичсэн байдаг. Түүнчлэн энэ яллах тухай бичигт эд мөрийн баримт, тус хэргийг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүх, сэжигтний өмгөөлөгчийн тухай мөн мөрдөн байцаалтын явцад илэрсэн үр дүнг танилцуулна. Энэ үе шатанд шүүхийн зүгээс тухайн хэрэг хүлээн авсан шүүх тус хэргийг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүх мөн эсэхийг тогтоож, хэргийг шүүн таслах хурлыг нээх[141] эсхүл татгалзах[142] талаар урьдчилан шалгадаг.

Прокурорын газар шүүхэд шүүх ажиллагааг нээхийг татгалзсан албан бичиг хүргүүлсэн байсан ч энэ бичгээс зөрүүтэйгээр бэлтгэл үеийн ажиллагааны шалгалтын явцад шүүх хурлыг нээх тухай шийдвэр гарч болно. Энэ бэлдэх үе шатанд гаргасан шийдвэр Прокурорын газраас ирүүлсэн ялын бичигтэй заавал нийцэх албагүй гэсэн үг юм. Бэлдэх үе шатанд гаргасан шүүх ажиллагааг нээх тухай шийдвэрийг өөрчилж болдоггүй[143] бөгөөд Прокурорын газар энэхүү шийдвэрийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулахыг хүсвэл энэ талаар гомдол мэдүүлж болдог[144]. Хэрэв бодит байдал дээр хэрэг үйлдсэн нь ил тод бөгөөд тус хэргийг шүүх ажиллагаагүйгээр шийдэх боломжтой гэж үзвэл тухайн этгээдийг шийтгэх тушаалыг шүүх хуралгүйгээр шууд гаргана[145]. Энэ нь харин хорих ялын шийтгэлтэй гэмт хэрэг байж болохгүй бөгөөд үүнд ихэвчлэн мөнгөн тэмдэгтийн шийтгэл эсхүл жолооны үнэмлэх хураах гэх зэрэг шийтгэл багтдаг. Дээрх тохиолдлоос гадна хэрэг хурдавчилсан журмаар шүүх ажиллагаа шаардлагатай үед[146] шүүх хуралдаанд бэлдэх үе шатыг явуулах хэрэггүй байдаг.

2.3. ШҮҮХ ХУРАЛДААН[147]

Шүүх, шүүх ажиллагааг нээх тухай шийдвэр гаргаж эхний шүүх хурлыг явуулснаар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүх ажиллагаа эхэлдэг. Мөн шүүх хуралдааны явцыг ЭБШЖ-ын 243-р зүйлд зохицуулсан байдаг бөгөөд хэрэг дараахь үе шат дараалаар хянан шийдвэрлэгддэг:

Шүүх хуралдааны өмнөх ажиллагаа[148]

Шүүх хуралдааны өмнөх ажиллагаанд шүүх хуралдааны даргалагч хэргийг хянан шийдвэрлэх өдөр, цагаа товлож[149] шүүх хуралд оролцох ёстой этгээдүүдийг шүүхэд дууддаг[150]. Үүнээс гадна сэжигтэн шүүх хуралд нотлох баримт ашиглах тухай өргөдлөө шүүх хуралдааны даргалагч шүүгчид гаргадаг.[151] Мөн шүүх хуралдааны даргалагч тус хэргийг шийдвэрлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн нотлох баримтыг цуглуулах талаар тушаал гаргаж болдог.[152] Шүүх хуралдааны өмнөх ажиллагаа нь тухайн шүүх хурлыг саад, бэрхшээлгүй явуулахад чиглэсэн байдаг.

Шүүх хурал эхлэх[153]

Шүүх хуралдааны даргалагч ямар хэрэг хянан шийдвэрлэх гэж байгааг зарласнаар шүүх хуралдаан эхэлдэг. Шүүгдэгч нийтэд нээлттэй шүүх хуралд

141 ЭБШЖ-ын 203-р зүйл.
142 ЭБШЖ-ын 204-р зүйл.
143 ЭБШЖ-ын 210.1.-р зүйл.
144 ЭБШЖ-ын 210.2.-р зүйл.
145 ЭБШЖ-ын 407 ба дагалдах заалтууд.
146 ЭБШЖ-ын 417-420.-р зүйл.
147 ЭБШЖ-ын 212- 275-р зүйл.
148 ЭБШЖ-ын 212- 225а-р зүйл.
149 ЭБШЖ-ын 213-р зүйл.
150 ЭБШЖ-ын 214 ба 216-ын дагалдах заалт.
151 ЭБШЖ-ын 219-р зүйл.
152 ЭБШЖ-ын 221-р зүйл.
153 ЭБШЖ-ын 213.1.1.–р зүйл.

дуудагдаж үүгээрээ хамгийн анхны шүүх хуралдаа хүрэлцэн ирэх үүргийг хүлээдэг бөгөөд ирээгүй тохиолдолд түүнийг шүүх хуралд албадан ирүүлэх эсхүл баривчлан авчрах арга хэмжээгээр ирүүлдэг[154]. Насанд хүрээгүй хүүхдийн шүүх хурал нийтэд хаалттай явагддаг[155]. Харин 21 хүртэлх насны хүний шүүх хурал нийтэд нээлттэй явагддаг боловч хэрэв шүүгдэгчийн сонирхол хамгаалах шаардлагатай гэж үзвэл нийтэд хаалттай шүүх хурал явуулж болно[156].

Шүүх хуралдааны оролцогчдын ирц бүртгэх

Шүүх хуралдаан даргалагч Улсын яллагч, өмгөөлөгч, шүүгдэгч, хохирогч, орчуулагч, гэрч, шинжээч шүүхэд дуудагдсан бусад хүмүүс хүрэлцэн ирсэн эсэхийг тогтооно[157].

Гэрч болон шинжээчид үнэн зөв мэдүүлэх үүргийг тайлбарлах

Гэрч болон шинжээч нарыг хэргийн талаарх мэдэх зүйлээ үнэн зөв мэдүүлэхийг сануулж хэрэв тэд мэдүүлгээ (тангарагаа өргөсний дараа) санаатайгаар буруу мэдээлбэл шүүхийн өмнө худал мэдүүлэг өгсөн гэх үндэслэлээр эрүүгийн хуулийн дагуу шийтгэл авна гэдгийг сануулдаг. Үүний дараа гэрчүүд гэрчийн мэдүүлгээ өгөх хүртлээ шүүх хуралдааны танхимаас гарах ёстой болдог. Ингэснээр гэрчийг шүүх болон шүүгдэгчийн нөлөөнд автахаас сэргийлж байгаа юм[158].

Орчуулагч тангараг өргөх

Хэрэв шүүх хуралдаан орчуулгатай явах шаардлагатай бол орчуулагч “би бүрэн зөв” орчуулгыг хийнэ гэсэн тангараг өргөснөөр түүний орчуулга эхэлнэ[159].

Шүүгдэгчийн талаарх байцаалт авах[160]

Гэрчийг шүүх хуралдааны танхимаас гарсны дараа шүүх хуралдааны даргалагч нь шүүгдэгчийн овог, нэр, төрсөн газар, он, сар, өдөр, иргэний харьяалал, оршин суугаа газар, эрхэлсэн ажил, мэргэжил, гэр бүлийн байдал зэргийг асууж тодруулна. Шүүгдэгч энэ талаарх асуултад хариулах үүрэгтэй. Шүүгдэгчийн талаар байцаалт авах нь тухайн шүүгдэгч өөрөө мөн эсэхийг батлахад оршдог. Тиймээс түүний амьдралын хэв маяг, өрхийн орлого болон эд хөрөнгийн талаарх мэдээлэл авдаггүй. Гэвч шүүгдэгчийн өрхийн орлого, эд хөрөнгийн талаарх байцаалт зарим үед авдаг бөгөөд шүүгдэгч энэ талаарх мэдээллийг өгөх үүргийг хүлээдэггүй. Учир нь энэ талаарх асуудал нь шүүгдэгчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхэд хамрагдсан байдаг. Шүүгдэгчид хэрэв мөнгөн тэмдэгтийн шийтгэл оногдуулах шаардлагатай гэж үзвэл харин шүүгдэгчийн сар бүрийн орлогын хэмжээнээс хамаарч тухайн шийтгэлийг оногдуулдаг тул энэхүү орлогын мэдээлэл хэрэг болдог.

Яллах дүгнэлтийг танилцуулах[161]

Улсын яллагч яллах дүгнэлтээ уншиж танилцуулна. Хэрэв Улсын яллагч яллах дүгнэлт биш гэмт хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх захирамж танилцуулбал энэ нь яллах дүгнэлтийг орлоно. Хэрэв шүүх ажиллагаагаар торгууль оногдуулах тухай хуралдаж байвал энэ ажиллагаанд Прокурор заавал байх үүрэг

---

154 ЭБШЖ-ын 203-р зүйл.

155 Насанд хүрээгүй хүмүүсийг шүүх тухай хууль 48-р зүйл. Дараа НХХХ гэж эшилнэ. Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын НХХХ-ийг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэл дээр хөврүүлэн орчуулсан болно http://www.gesetze-im-internet.de/jgg/ сүүлд нэвтэрсэн 2015.04.09.

156 НХХХ-ийн 104.1.4. -р зүйл.

157 ЭБШЖ-ын 243.1. -р зүйл.

158 ЭБШЖ-ын 243.2. -р зүйл.

159 ЭБШЖ-ын 66 с -р зүйл.

160 ЭБШЖ-ын 243.2.2. -р зүйл.

161 ЭБШЖ-ын 243.3. -р зүйл.

хүлээдэггүй. Прокурорыг байхгүйд шүүгч торгууль төлөх шийдвэрийн утга агуулгыг хурлын танхимд хүрэлцэн ирсэн оролцогчдод танилцуулна.

Шүүгдэгчид шүүхийн зааварчилгаа өгөх[162]

Үүний дараа шүүгдэгч хэргийн талаар мэдүүлэг өгөх эсэхийг асууж түүнд мэдүүлэг өгөх эсэх нь өөрийнх нь шийдвэр болохыг сануулна. Энэ сануулгагүйгээр шүүгдэгчээс авсан мэдээллийг шүүх шийдвэртээ хэрэглэж болохгүй. Хэрэв шүүгдэгч мэдүүлэг өгөхөө зөвшөөрвөл түүний мэдүүлгийг авна. Шүүгдэгчээс шүүх хурлын даргалагч эхлээд хэргийн талаарх байцаалтыг авна, хэрэв шүүх хуралдааныг бүрэлдэхүүнээрээ шийдэж байвал шүүх хурлын бүрэлдэхүүний шүүгчид нэмэлт асуулт тавьж байцаалт үргэлжилнэ. Үүний дараа Улсын яллагч, өмгөөлөгч нар асуух асуултаа асууж болно. Шүүгдэгчээс мэдээлэл авах явцад урьд ял шийтгүүлсэн эсэхийг тогтооно.

Нотлох баримт шинжих

Шүүгдэгчийг байцааж дууссаны дараа эсхүл шүүгдэгч шүүх хуралдаанд мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсаны дараа үнэн бодит байдлыг нээн илрүүлэх зорилгоор эд мөрийн баримтыг шинжинэ[163]. Байцаан шийтгэх ажиллагааны нэг зарчим болох байцаалт явуулах зарчмын дагуу шүүх тухайн хэргийн бодит үнэнийг нээн илрүүлэхийн тулд мөрдөн байцаах ажиллагаагаа өөрөө гардаж хийх ёстой.

Эд мөрийн баримтыг шинжих ажиллагааг хоёр төрлийн аргаар явуулдаг. Үүнд эд мөрийн баримтыг чанга шаардлагын дагуу шинжих мөн чөлөөтэй шинжих гэж ангилдаг.

Шүүх хурлын үеэр шинжигдэж байгаа бүх эд мөрийн баримтын ажиллагааг эд мөрийн баримтыг чанга шаардлагын дагуу шинжих гэдэг бол харин шүүх хурлаас гадуур шинжигдэж байгаа эд мөрийн баримтыг чөлөөтэй шинжих гэнэ. Эд мөрийн баримтыг чанга шаардлагын дагуу шинжих ажиллагаа нь шүүгдэгчийг тухайн хэрэгт гэм буруутай эсэх мөн хэргийн үр дагаврыг тогтооход оршдог(жишээ нь: шүүгдэгч хэрэг болох үеэр хаана байсан эсэх). Ямар эд мөрийн баримтыг шүүх хурлын үеэр шинжиж болох талаар хуульд тусгасан байдаг. Үүнд гэрч[164], шинжээч[165], гэрчилгээ[166], ажиглалт[167], шүүгдэгчийн мэдүүлэг зэрэг ордог.

Гэрч гурван үндсэн үүрэгтэйгээр шүүх хуралдаанд оролцдог. Шүүх хуралд ирэх, гэрчийн мэдүүлэг өгөх, хэрэв шүүх мэдүүлгээ тангараг өргөж хийхийг шаардвал түүнийг биелүүлэх. Гэрчид шүүхийн өмнө мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрх мөн байдаг[168]. Энэ татгалзах эрх нь нэн ялангуяа хэрэв гэрч шүүгдэгчийн сүйт хүн, гэр бүлийн гишүүн, эхнэр эсхүл нөхөр, хамаатан садан эсхүл шүүгдэгчийн ажил, мэргэжлийн талаар нууц чандлан хадгалах үүрэгтэй этгээд бол мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж болно. Мөн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах нэгэн чухал эрх бол хэрэв гэрч мэдүүлэг өгч байхдаа өөрийгөө эсхүл өөрийн ойр дотнын хэн нэгнийг хэрэгт сэжиглэж буй хэрэгт мэдүүлэг өгөхөөр болбол тус мэдүүлгийг өгөхөөс татгалзах эрхтэй[169].

Шүүх тухайн хэргийг шинжих шинжээчээ өөрөө сонгож тус шинжээчид хэрэг

---

[162] ЭБШЖ-ын 243.4.1. -р зүйл.

[163] ЭБШЖ-ын 244-р зүйл.

[164] ЭБШЖ-ын 48-ын дагалдах заалтууд.

[165] ЭБШЖ-ын 72-ын дагалдах заалтууд.

[166] ЭБШЖ-ын 249-ын дагалдах заалтууд.

[167] ЭБШЖ-ын 86-ын дагалдах заалтууд.

[168] ЭБШЖ-ын 52-ын дагалдах заалтууд.

[169] ЭБШЖ-ын 55-р зүйл.

шинжиж өгөх хүсэлт гаргадаг. Шинжээч тухайн даалгасан үүргийг хүлээн авсан бол хэргийг бүрэн шинжиж шинжээчийн тайлан бичнэ. Тайлан бичихээс татгалзах эрх шинжээчид мөн адил байдаг[170]. Энэ нь дээр дурдсанчлан гэрчид тулгарсан асуудал шинжээчид гарвал мөн адил үндэслэлээр тайлан гаргахаас татгалзаж болно.

Гэрчилгээний эд мөрийн баримтын нотолгоонд зөвхөн уншиж болохуйц бичиг баримт тооцогддог. Хуулиар тусгайлан гэрчилгээний эд мөрийн баримтын нотолгоог ашиглахыг хориогүй бол үүнийг шүүх хуралд хэрэглэж болно. Байцаан шийтгэх ажиллагааны шууд үйлчлэх зарчмын дагуу шүүх нотлох баримтаа өөрөө авах ёстой ба өөр зүйлээр орлуулахыг хориглодог. Тиймээс эмчийн бичиг, албан байгууллагын тодорхойлолт гэх зэргийг шүүх шууд уншиж танилцуулдаг. Харин шүүх хуралдаан болж байх аль ч үе шатанд, шүүх ажиглалтаар эд мөрийн баримтыг шинжиж болдог, үүнд дүрс бичлэг, дуу бичлэгийн хураагуур, фото зураг гэх зэрэг багтдаг. Шүүх ажиглалтаар олж авсан эд мөрийн баримтын талаар өөрөө дэнслэн шийдвэр гаргадаг.

Шүүгдэгч бүх эд мөрийн баримтын талаар өөрийн үзэл баримтлалаа илэрхийлэх эрхтэй. Шүүгдэгчийн мэдүүлгээр эд мөрийн баримтыг шинжлэх нь их өргөн ойлголт ба шүүгч шүүгдэгчийн мэдүүлгийг ямар хүрээнд авч үзэж шинжлэх нь түүний өөрийн чөлөөтэй сонголт болдог.

Шүүх зөвхөн хуулийн дагуу авсан эд мөрийн баримтыг шинжиж болдог. Тэгэхээр эд мөрийн баримтыг шинжихэд нотлох баримт авах ажиллагаа болон нотлох баримтыг үнэлэх нөхцөл бүрэн хангагдсан байх шаардлагатай. Эдгээр хэрэг нотлох баримтыг авсны дараа эд мөрийн баримт авах ажиллагаа дуусгавар болно.

Шүүх хуралдаан хаах илтгэл

Эцэст нь шүүх хурал дуусах үеэр буюу эд мөрийн баримттай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэсний дараа Улсын яллагч мөн шүүгдэгч тус бүр өөрсдийн зүгээс хэлэх зүйлээ хэлж илтгэнэ.[171] Шүүгдэгч сүүлийн үгээ хэлэх эрхтэй.[172] Хэрэв шүүгдэгчийн өмгөөлөгч шүүгдэгчийн өмнөөс үг хэлсэн тохиолдолд шүүгдэгчээс өөрийгөө хамгаалах ямар нэгэн үг хэлэх хүсэлтэй байгааг асууж тодруулна.[173]

Шийдвэр танилцуулах

Шүүх шийдвэрээ илтгэхдээ “бүх ард түмний нэрийн өмнөөс”[174] гэж хэлэн шүүгдэгчид хорих ял оногдуулсан бол ялын хэмжээг, мөн мөнгөн тэмдэгтийн шийтгэлийн хэмжээг эсхүл тэнсэх ял авсан бол түүний хэмжээний талаар тодорхой танилцуулж, шүүхийн шийдвэрийг ямар үндэслэлтэйгээр гаргасныг тайлбарлана. Мөн шүүгдэгч энэхүү шийдвэрийн эсрэг дараагийн шатны шүүхэд хандах эрхтэйг сануулна.

Шүүх хурлыг хаах

Дээрх бүх ажиллагааны дараа шүүх хурал дуусгавар болно[175].

Давж заалдах шатанд гомдол гаргах

Ялтан, хохирогч, тэдгээрийн өмгөөлөгч, хууль ёсны төлөөлөгч шүүхийн тогтоолд давж заалдах гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд үүнийг өмнөх шатны шүүхийн тогтоолыг мэдсэн даруйдаа нэг долоо хоногийн дотор гүйцэтгэх хэрэгтэй. Хэрэв

[170] ЭБШЖ-ын 76-р зүйл.

[171] ЭБШЖ-ын 258.1.-р зүйл.

[172] ЭБШЖ-ын 258.2. -р зүйл.

[173] ЭБШЖ-ын 258.3. -р зүйл.

[174] ЭБШЖ-ын 268-р зүйл.

[175] ЭБШЖ-ын 260.1.-р зүйл.

анх хэрэг шийдвэрлэсэн шүүх нь Анхан шатны шүүх[176] бол Давж заалдах шатны шүүхэд[177] гомдлоо гаргана. Харин анх хэрэг шийдвэрлэсэн шүүх нь Давж заалдах шатны шүүх бол үүний дараагийн шатны шүүхэд тус тус хандан гомдлоо гаргадаг.

2.4. ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААНД ОРОЛЦОХ БА ШҮҮГЧДИЙН ЗӨВЛӨГӨӨН

Герман улсад иргэдийн төлөөлөгчийг “иргэдийн шүүгч”[178] гэж томьёолдог. Иргэдийн шүүгчийн мөн чанар нь хуульч мэргэжилтэй биш боловч хараат бус, хөндлөнгийн иргэн хүн мэргэжлийн шүүгч шиг тэгш эрхтэйгээр үзэл бодлоо шүүх хуралдааны үеэр илэрхийлж[179] хэрэг шүүн таслах ажиллагаанд оролцох явдал юм. Иргэдийн шүүгч зөвхөн өөрийн мөн чанартаа захирагддаг бөгөөд хэн нэгний зааварчилгааг мөрддөггүй ба шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхийг шүүн тунгааж гаргасан шийдвэртээ мэргэжлийн шүүгч шиг мөн адил хариуцлага үүрдэг. Хууль тогтоогчийн иргэдийн шүүгчийг хэрэг шүүн таслах ажиллагаанд хамруулах зорилго нь дараахь үндсэн үүрэгт чиглэсэн байдаг. Үүнд ард түмний үзэл бодлын төлөөлөл, ард түмэнд эрүүгийн үйл ажиллагааг шударга, зүй ёсны явагдаж буйг харуулах, ард түмний хууль эрх зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх, шүүхээс гарсан шийдвэрийг ард түмэнд ойлгоход илүү дөхөм болгох, хуульч мэргэжлийн бус хүний үнэлгээг шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд харгалзан үзэх боломжийг нээх гэх зэрэг зорилгыг биелүүлэхийг чиглэжээ. Иргэдийн шүүгчийн хамгийн гол чиг үүрэг нь шүүхийн шийдвэрт оролцож, шүүхийн шийтгэл гаргах явдал юм.

Герман улсад бүх шүүхийн үе шатанд иргэдийн шүүгч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцдоггүй ба тэд зөвхөн анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцдог. Анхан шатны шүүх ажиллагаанд 2 иргэдийн шүүгч, нэг мэргэжлийн шүүгчтэй хамтарч 4 жил хүртэлх хорих ял оноох эрхтэйгээр оролцдог. Харин давж заалдах шатны шүүхэд мөн адил 2 иргэдийн шүүгч 3 мэргэжлийн шүүгчтэй 4 жилээс дээш хорих ял оноох эрхтэйгээр тус тус оролцдог. Герман улсад тангарагтны шүүх гэх нэршил байх бөгөөд хэрэв иргэдийн шүүгчийн оролцоотойгоор давж заалдах шатны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэгдсэн бол тэгж нэрлэдэг. Тангаргатны шүүх хүн алах, хүн алахыг завдах, ноцтойгоор хүний биед гэмтэл учруулж алах гэх зэрэг хүнд ноцтой гэмт хэргийг шүүн таслах ажиллагааг явуулдаг.

Гэвч тангарагтны шүүх гэх нэршил нь зөвхөн түүхийн улбаатай үлдсэн нэр юм. Учир нь 1878- 1924 он хүртэл Герман улсад 3 мэргэжлийн шүүгч 12 тангарагтнаар хэрэг хянан шийдвэрлэж байжээ. Харин одоогийн Герман улсын шүүхийн үйл ажиллагаанд тангарагтны шүүх, тангарагтнууд шүүх хуралдаанд оролцох гэсэн ойлголт байхгүй ба үүний оронд иргэдийн төлөөлөгч буюу иргэдийн шүүгч гэж байдаг. Шүүгчид (иргэдийн шүүгч болон мэргэжлийн шүүгч) шүүгдэгчийн эцсийн үгийг сонссоны дараа шүүх тогтоол гаргахаар зөвлөлдөх тасалгаанд орж шийдвэрээ гаргана.

---

[176] Amtsgericht.

[177] Landgericht.

[178] Германы шүүгчийн тухай хуулийн 45а-р зүйл. Дараа ГШХ гэж эшилнэ. Энэхүү судалгааг хийхэд Герман улсын ГШХ - ийг Герман хэл дээр доорх линкээр уншиж Монгол хэлрүү орчуулсан болно http://www.gesetze-im-internet.de/drig/__45a.html сүүлд нэвтэрсэн 2015.04.09.

[179] ШҮАХ-ийн 30.1.-р зүйл.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. БНСУ, ХБНГУ-ЫН ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕССЫН ОНЦЛОГИЙН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зорилго нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийг хамгаалах, гэмт хэргийн хохирогч, түүний гэр бүл, гэрчийг дэмжих, үйлдсэн гэмт хэргийнх нь төлөө гэмт этгээдэд хариуцлага оногдуулах, гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь буцаах, хууль дагагч нийгмийн гишүүн болоход нь туслах явдал байдаг. Нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын ЭБША-ны үндсэн зарчмууд:

❖ Гэм буруугийн зарчим буюу бүхий л эрүүгийн гэмт хэргийг сэжигтнийг гэм буруугүй гэж таамаглах таамаглалаас эхэлдэг;

❖ Эрх зүйн зайлшгүй процесс (Due process), гэм буруугүйн дээрх зарчимтай холбоотойгоор яригддаг. Гэмт хэргийн үйл явдлыг шинжлэхдээ тухайн сэжиглэгдэж байгаа этгээдийн хууль ёсны эрхийг хамгаалах явдлыг чухалчилдаг;

❖ Бие даасан шүүх буюу хэрэгтэн бие даасан эрх бүхий шүүхээр шүүлгэх асуудал;

❖ Шүүх нээлттэй, хүртээмжтэй байх;

❖ Хуулийн өмнө бүх хүн эрх тэгш байх эдгээр болно.

Тэгвэл эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсын ЭБША нь мөн л гэм буруутай тогтоогдоогүй байхад шийтгэл оногдуулахыг хориглох, олон нийтэд нээлттэй байх, хууль ёсны зарчим зэрэгт суурилан явах ба байцаалт явуулах зарчим буюу улсын прокурор, шүүх нь хэргийг байцаан явуулах үүрэгтэй гэж зааснаараа мэтгэлцэх зарчмаар явагддаг нийтийн эрх зүйн бүлийн зарчмаас онцлог ялгаатай.

Герман улс болон БНСУ-ын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны онцлогийг дараахь 5 шинжээр харьцуулан шинжлэв.

1.Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь тус 2 улсад хоёр төрөлтэй байгаа ба БНСУ-д ердийн, хялбаршуулсан гэсэн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа байгаа бол Герман улсад энгийн, онцгой гэсэн төрөлтэй байна.

БНСУ-ын ердийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эхний шат нь мөрдөн байцаалтаас эхлэх ба мөрдөн байцаах эрх бүхий этгээд нь прокурор, шүүхийн цагдаагийн ажилтан байдаг боловч практикт шүүхийн цагдаагийн ажилтан мөрдөн шалгах ажиллагааг хариуцан явуулдаг байна. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд оролцдог төрийн байгууллагууд болон тэдний хоорондын эрх хэмжээний хуваарилалтын асуудлыг улс орнууд өөр өөрөөр шийддэг ба тухайлбал, Англид мөрдөн байцаалтыг зөвхөн цагдаагийн байгууллага гүйцэтгэдэг бол Германд прокурор мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг хариуцан явуулах ба цагдаагийн ажилтан түүний зааврааар үйл ажиллагаа явуулж оролцоно гэж хуульчилсан байдаг. Германд онцгой журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хялбаршуулсан журмаар, хурдавчилсан журмаар, хувь хүн бие дааж яллах бичиг өргөж болон хохирогч шүүн таслах ажиллагаанд яллагчаар оролцож хэрэг хянан шийдвэрлүүлэх гэсэн 4 онцгой төрөлтэй байна. Мөрдөн байцаалт явуулахдаа БНСУ-д сайн дурын байдалд үндэслэсэн мөрдөн байцаах ажиллагаа, албадлагын арга хэмжээнд суурилсан мөрдөн байцаах ажиллагаа гэсэн 2 төрөл байх ба энэ нь албадлагын арга хэмжээ авах буюу цагдан хорихгүйгээр сэжигтнийг шалгаж байгаагаар ялгагддаг онцлогтой. БНСУ-ын мөрдөн байцаах шатанд хэрэгжүүлж байгаа хүний эрхийн хамгаалалттай холбоотойгоор сайн зохицуулалт нь сэжигтнийг цагдан хорьсноос хойш шүүхийн цагдаагийн ажилтан 10 хоногийн дотор прокурорт шилжүүлэх ба прокурор яллах хангалттай үндэслэл байхгүй бол нэн даруй суллана гэсэн заалт юм.

Герман улсын хохирогч шүүн таслах ажиллагаанд прокурортой хамтран өөрөө яллагчаар оролцох нь ихээхэн онцлог зохицуулалт бөгөөд хүчиндэх гэмт хэрэг, насанд хүрээгүй хүнийг садар самуунд уруу татах, хүн барьцаалах, хүний амь насанд онц ноцтойгоор халдахаар завдах зэрэг гэмт хэргүүдийн тухайд яригддаг байна. Хохирогч өөрөө амь насаа алдсан бол түүний ар гэрийнхэн яллагчаар оролцдог байна. Мөн өөр нэгэн онцлог зохицуулалт нь иргэний журмаар бус эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад хохирогч хохирлоо нөхөн төлүүлдэг нь иргэдэд хэргээ нэг мөр шийдүүлэх боломжийг олгодог давуу талтай байна.

2.Герман улсад зарчим ёсоор Прокурорын байгууллага ба ялын саналыг тухайн хэрэг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүхэд тавих эрхтэй. Шүүхийн харьяаллын тухайд Герман улсад БНСУ, манай улсад байдаггүй онцлог зохицуулалт байгаа нь бүх хэрэг анхан шатны шүүхээр заавал дамжих албагүй байдаг. Иймд зарим хэрэг давж заалдах шатны шүүхэд эсхүл шууд 3 дугаар шатны шүүхэд очих тохиолдол цөөнгүй байдаг нь сонирхол татаж байна.

3.Яллах үе шатанд аль ч улсад адил прокурор яллах дүгнэлт үйлдэх ба мөн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох бүрэн эрхтэй. БНСУ-д прокурор хэргийг хэрэгсэхгүй болгох эсхүл ялын төлөвлөгөө үйлдэж хэргийг шүүхэд шилжүүлж байгаа нь өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр шийдэж буй асуудал гээд үүнийг “прокурорын ялын төлөвлөгөө үйлдэх монополь байдлын зарчим” гэж зарим судлаачид үзжээ.

Герман улсад мөрдөн байцаалтын шат дууссаны дараа заавал эрүүгийн хэрэг үүсгэхгүй өөрөөр хэлбэл, Прокурорын газар мөрдөн байцаалт явуулж буй хэрэгтэй холбоотой нотлох баримтыг хангалттай цуглуулж чадаагүй тохиолдолд тус хавтаст хэргийг хаадаг. Түүнчлэн сэжигтний үйлдсэн хөнгөн гэмт хэргийг Прокурорын газар шалихгүй гэж үзвэл хэргийг хэрэгсэхгүй болгох ба ингэхдээ тус хэргийг үр дагавраас үүссэн хохирол нь зохих ёсны хариуцлагын доод хэмжээнээс хэтрэхгүй байвал прокурор шүүхээс зөвшөөрөл авахгүйгээр хэргийг хэрэгсэхгүй болгох эрхтэй байдаг. Хэргийг яллах үндэслэлтэй гэж прокурор үзвэл харьяалах шатны шүүхэд шилжүүлснээр яллах үе шат дуусгавар болдог.

4.Дараагийн хэрэг хянан шийдвэрлэх шат болох шүүхийн шат нь БНСУ-д бэлтгэл буюу урьдчилсан хуралдаан, шийдвэрлэх хуралдаан гэсэн 2 шаттайгаар явагддаг байна. Бэлтгэл хуралдаан нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөө, нарийн нягт байдлыг нэмэгдүүлэх, шүүгч тухайн хэрэг, нотлох баримтын талаар шүүх хуралдаанаас өмнө илүү сайн мэдээлэлтэй болох ач холбогдолтой юм. Бэлтгэл хуралдааны үеэр шүүх ялын төлөвлөгөөг тодруулах, нотлох баримтыг зөвшөөрөх талаар шийдвэр гаргах гэх мэт чухал асуудлыг шийдвэрлэсэн байдаг онцлогтой. Харин хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдаанаар нотлох баримтыг шинжлэн судалж, шүүх хуралдаанд гэрчийг оролцуулан хэргийн талаар зөв зохистой шийтгэх тогтоол гаргахыг зорьдог. Нотлох баримтыг шинжлэхдээ прокурор буюу яллах тал эхлээд нотлох баримтаа танилцуулж дараагаар өмгөөлөх тал нотлох баримтаа гаргаж байгаа Англи-Америкийн тогтолцооны мэтгэлцэх зарчимтай төстэй байна.

Харин Герман улсын хувьд яллах дүгнэлт шүүхэд ирснээс хойших шүүх хуралдаан хүртэл завсрын үе шат болон шүүхийн үе шат гэсэн төрөлтэй. Завсрын үе шатанд сэжигтэнд яллах тухай бичгийг хүргүүлдэг ба үүндээ эд мөрийн баримт, тус хэргийг шүүх харьяаллын шүүх сэжигтний өмгөөлөгч болоод мөрдөн байцаалтын явцад илэрсэн үр дүнг танилцуулна. Энэ үе шатанд тухайн оноосон шүүх тус хэргийг хянан шийдвэрлэх харьяаллын шүүх мөн эсэхийг тогтоож, хэргийг шүүн

таслах хурлыг нээх[180] эсхүл татгалзах[181] талаар урьдчилан шалгадаг. Прокурорын газар шүүхэд шүүх ажиллагааг нээхийг татгалзсан албан бичиг хүргүүлсэн байсан ч энэ бичгээс зөрүүтэйгээр завсрын ажиллагааны шалгалтын явцад шүүх хурлыг нээх тухай шийдвэр гарч болно. Энэ нь завсрын ажиллагааны шийдвэр Прокурорын газраас ирүүлсэн ялын бичигтэй заавал нийцэх албагүй гэсэн үг юм. Хурдавчилсан ажиллагаа шаардлагатай үед[182] завсрын ажиллагааг явуулах хэрэггүй байдаг.

5.Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгч оролцох талаар БНСУ-д иргэн хүн шүүн таслах эрхтэйгээр эрүүгийн шүүн таслах хуралдаанд оролцоно гэж хуульчилсан ба ингэхдээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тангарагтны шүүхийн тогтолцоог тодорхой тооны гэмт хэрэгт боломжтой байхаар хязгаарлагдмал түвшинд нэвтрүүлснээр онцлогтой байна. Өөрөөр хэлбэл Америкийн эрүүгийн процессын ажиллагаан дахь тангарагтны шүүхийн тогтолцоотой адил түвшний эрх хэмжээтэй биш байгаа харагдаж байна. ***Нэгдүгээрт***, тус улсын эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоо удаан хугацааны туршид мөрдөн шалгах (inquisitorial) уламжлалыг дагаж ирсний хувьд мэтгэлцэх (adversarial) тогтолцооноос үүсэлтэй тангарагтны шүүхийн зохих үйл ажиллагааг нэвтрүүлэхэд тодорхой хэмжээний туршилт хэрэгтэй буюу тус улсын эрүүгийн процессод энэ элемент тохирох эсэхийг тодорхой хүрээнд туршиж үзэх шаардлагатай. ***Хоёрдугаарт*****,** бидний өмнө дурдсанаар Солонгосын эрүүгийн процесс үндсэндээ мөрдөн шалгах зарчимд тулгуурласан учраас эрүүгийн бүх хэрэгт тангарагтны шүүхийн тогтолцоог нэвтрүүлэхэд шаардлагатай нөөц боломж, дэд бүтэц байгаагүй нь ийнхүү хязгаарлагдмал хүрээнд нэвтрүүлэхэд хүргэсэн. Нөгөө талаас шүүх эрх мэдэлд итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх, шүүн таслах ажиллагааны үр нөлөөтэй, ил тод байдлыг хангах шаардлагын доор тодорхой хязгаарлагдмал хүрээнд нэвтрүүлэх нь зүйтэй гэж үзсэн.[183] Тухайлбал, *хүн алах, хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнтэйгээр хүн алах, болгоомжгүйгээр хүн алах, ноцтойгоор хүний биед гэмтэл учруулах, зодох болон хүчиндэх* зэрэг хүчирхийллийн гэмт хэрэгт тангарагтны шүүхийн тогтолцоог хуульчилжээ.[184] Гэсэн хэдий боловч шүүгдэгч тангарагтны шүүхээр шийдвэрлүүлэх хүсэлтэй эсэхийг харгалзан ийм хэлбэрийн шүүх ажиллагааг явуулдаг.

Герман улсад иргэдийн төлөөлөгч шүүхийн ажиллагаанд оролцох эрх зүйн зохицуулалт БНСУ-ын нэгэн адилаар байдаг боловч зөвхөн зарим шатны шүүхэд хязгаартайгаар оролцдог. 1878-1924 он хүртэл тус улсад 12 тангарагтан бүхий шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэж байсан түүхтэй. Одоогийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо нь хуульч мэргэжилтэй бус боловч шүүн таслах ажиллагаанд бүрэн эрхтэйгээр оролцож шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхийг шүүн тунгааж гаргасан шийдвэртээ хариуцлага хүлээдэг онцлогтой.

ДҮГНЭЛТ

Тус судалгааны нэгдүгээр бүлгийг дүгнэн үзэхэд БНСУ шүүхийн өмнөх шатанд прокурорын оролцоо давамгайлсан эрүүгийн процессын тогтолцоотой байна. Энд прокурор нь өөрийн хяналтын чиг үүргээс гадна эрүүгийн процессын ажиллагааг төрийн зүгээс голлон хөтлөн явуулагч этгээд юм. Мөн нөгөө талаас БНСУ нь эрүүгийн процессын тогтолцоогоо хөгжүүлэх, шинэтгэхийг эрмэлзэж

[180] ЭБШЖ-ын 203-р зүйл.

[181] ЭБШЖ-ын 204-р зүйл.

[182] ЭБШЖ-ын 417-420.

[183] Энэ тухай Sang Hoon Han and Kwangbai Park, *Citizen Participation In Criminal Trials of Korea: A Statistical Portrait of the First Four Years* (2012), p. 1-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[184] 국민참여재판법, 제5조.

байгаа нь Англи-Америкийн буюу нийтлэг эрх зүйн тогтолцооны зарим элементийг нутагшуулах гэсэн оролдлого харагдаж байна.

Эрүүгийн процессод тангарагтны хувиар оролцож болох иргэдийн төлөөлөгч-шүүгчийн оролцоо бүхий эрүүгийн шүүх хуралдааны хэлбэрийг бий болгосон байна. Тангарагтны гүйцэтгэх үүрэг Америкийн тогтолцоотой адил биш боловч шүүх хуралдааны ил тод, ардчилсан байдлыг сайжруулахад тодорхой хэмжээний түлхэц үзүүлж байна. Үүнээс гадна хэргийг эцэслэн шийдвэрлэхийн өмнө урьдчилсан хуралдаан/сонсгол (preparatory hearing) хийхээр зохицуулсан нь яллах, өмгөөлөх талуудыг шүүхийн шатанд идэвхтэй оглогчид болгох, хэргийн нөхцөл байдлыг бүх талаас нь бүрэн бодитойгоор тогтоох бодит боломжийг улам бүр нэмэгдүүлж байгаа юм. Ийнхүү аливаа улсын эрх зүйн тогтолцоо ямар эрх зүйн бүл, уламжлалд хамаарна, тэрхүү бүл, уламжлалд хамаарах улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалтыг нутагшуулан авах ёстой гэсэн уламжлалт хандлагын эсрэг жишээг эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах хэрнээ жишгийн эрх зүйн бүлээс рецепци хийж байгаа БНСУ-ын эрүүгийн процессын эрх зүйн зохицуулалтаас харж болохоор байна.

Хоёрдугаар бүлэгт авч үзсэн Герман улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд шүүхийн харьяаллыг тодорхойлох нь маш чухал үүрэгтэй. Учир нь Герман улсын шүүхийн тогтолцооны нэгэн онцгой чанарт хэрэг хөнгөн, хүндээсээ хамаараад аль ч шатны шүүхээр анх хянан шийдвэрлэгдэж болдог. Тэгэхээр бүх хэрэг анхан шатаар дамжихгүйгээр шууд давах болон дээд шатны шүүхээр шийдвэрлэгдэж болдог онцлогтой.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэргийг энгийн ба онцгой журмаар хянан шийдвэрлэдэг ба онцгой журмаар хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд тухайн хэргийн хохирогч Прокурорын яллах ажиллагааны хажуугаар бас хэрэгт яллагчаар орж болдог онцгой хэлбэрийг харуулсан. Мөн хувь хүн яллах бичиг буюу яллах дүгнэлтийг шүүхэд хүргүүлж болдог нь шүүхийн болон прокурорын ажиллагааг явуулахгүй хохирогчид өөрийгөө шүүхийн өмнө хамгаалах боломжийг нээн өгч байгаа онцлог эрх зүйн зохицуулалт болж байна.

Герман улсад иргэдийн төлөөлөгч буюу иргэдийн шүүгч гэж байдаг. Хэдийгээр тангарагтны шүүх гэх нэршилтэй шүүх байгаа боловч уг шүүх нь энгийн хэлбэрээр шүүх ажиллагаагаа явуулдаг. Эцэст нь тэмдэглэхэд Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх систем нь эх газрын болон нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улсуудын аль “сайн” туршлагыг судалж нутагшуулах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, аливаа улсын эрх зүйн тогтолцоо ямар эрх зүйн бүл, уламжлалд хамаарна, тэрхүү бүл, уламжлалд хамаарах улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалтыг нутагшуулан авах ёстой гэсэн уламжлалт хандлагын эсрэг жишээг эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах хэрнээ жишгийн эрх зүйн бүлээс рецепци хийж байгаа БНСУ-ын эрүүгийн процессын эрх зүйн зохицуулалтаас харагдаж байна.

ХАВСРАЛТ

МОНГОЛ, ГЕРМАН,СОЛОНГОС УЛСУУДЫН ШҮҮХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯЛГААТАЙ БОЛОН ТӨСӨӨТЭЙ ТАЛУУД

Монгол Улс	Герман улс	Солонгос улс
1. ЭХ- харьяалал		
Хуульд тусгайлан зааснаас бусад эрүүгийн хэргийг сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх анхан шатны журмаар хянаж шийдвэрлэнэ.	Шүүхийн харьяаллыг хоёр төрлөөр тодорхойлдог. -Нутаг дэвсгэрийн харьяаллаар; -Аль шатны ямар шүүх тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай харьяаллаар.	Хууль тусгайлан зааснаас бусад эрүүгийн хэргийг сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн анхан шатны журмаар хянаж шийдвэрлэнэ.
2. Шүүх хуралдааны товыг зарлах		
Шүүгч хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцэхэд хангалттай нотлох баримт цугларсан гэж үзсэн, эсхүл хэрэг хянан шийдвэрлэх хуульд заасан хугацаа дууссан, түүнчлэн шаардлагатай бусад тохиолдолд шүүгч захирамж гаргаж, шүүх хуралдааныг хэзээ, хаана болохыг товлон зарлана. Шүүх хуралдааныг товлон зарласны дараа шүүгчийн туслах шүүх хуралдаан болохоос 5-аас доошгүй хоногийн өмнө шүүх бүрэлдэхүүн болон шүүх хуралдааны оролцогчдод мэдэгдэх хуудсыг хүргүүлж, хуралдааны товыг мэдэгдэнэ.	Шүүх хуралдааны даргалагч хэргийг хянан шийдвэрлэх өдөр цагаа товлож шүүх хуралдаанд оролцох ёстой этгээдүүдийг шүүхэд дууддаг.	БНСУ-ын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан нэг онцлог нь шүүх хуралдаанаас өмнө урьдчилсан /бэлтгэл/ хуралдаан /сонсгол/ хийдэг. Өөрөөр хэлбэл шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь бэлтгэл хуралдаан, шийдвэрлэх хуралдаан гэсэн 2 үе шатыг дамжина. Бэлтгэл хуралдааны товыг шүүгдэгч, түүний өмгөөлөгч, прокурорын саналыг харгалзан шүүхээс тогтоох ба товлосон өдрийн талаар мэдэгдлийг тэдгээрт хүргүүлнэ.
3. Нотлох баримт		
ЭБШХ-н 80-р зүйлд зааснаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүх хуралдааны явцад дор дурдсан байдлуудыг нотолно. Үүнд: 1. Гэмт хэрэг гарсан байдал / гэмт хэргийг хэдийд, хаана, яаж үйлдсэн ба бусад байдал/ 2. Уг гэмт хэргийг хэн үйлдсэн 3. Гэмт хэргийн сэдэлт, гэм буруугийн хэлбэр 4. Яллагдагч, шүүгдэгчийн хувийн байдал, түүнд хүлээлгэх хариуцлагын хэр хэмжээ, шинж чанарт нөлөөлөх нөхцөлүүд 5.Гэмт хэргийн уршгаар учруулсан хохирлын шинж чанар, хэр хэмжээ 6.Гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлсөн байдал зэрэг болно.	Эд мөрийн баримтыг шинжих ажиллагааг 2 төрлийн аргаар явуулдаг. -Эд мөрийн баримтыг чанга шаардлагын дагуу шинжих /шүүх хуралдааны явцад нотлох баримттай танилцах/ -Чөлөөтэй шинжих /шүүх хуралдаанаас гадуур шинжигдэж байгаа нотлох баримт/.	Нотлох баримтыг шинжлэн судлах ажиллагаа нь эхлээд прокурор нотлох баримтаа танилцуулах, дараагаар нь шүүгдэгч түүний өмгөөлөгч нотлох баримтаа танилцуулах гэсэн дараалалтай байна. Энэ ажиллагаа дууссаны дараа шүүх бүрэлдэхүүн нотлох баримтыг хэлэлцэнэ. Ингэхдээ эхлээд яллах, дараагаар нь цагаатгах нотлох баримтыг шинжилж байгаа нь Америкийн мэтгэлцэх зарчимтай төстэй байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

4. Шүүх хуралдаан явуулах зарчим		
Байцаах болон мэтгэлцэх зарчмаар явуулдаг	Байцаан шийтгэх ажиллагааны зарчмаар явуулдаг	Мэтгэлцэх зарчмаар явуулдаг
5. Шүүх хуралдаанд гэрч оролцох		
Гэрч нь мэдүүлэг өгөхөөсөө өмнө тангараг өргөнө. Шүүгч гэрчийг тангараг өргөхөөс өмнө худал мэдүүлэг өгсөн тохиолдолд хүлээлгэх шийтгэлийг сануулдаг. Гэрч өөрийн төрөл садан болон гэр бүлийн гишүүдийн эсрэг мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах газарт байгуулагдсан тусгай өрөө нь гэрч, хохирогч шүүх хуралдааны өмнө уулзах, зөвлөгөө сэтгэлзүйн туслалцаа авах, шүүх хуралдааны танхимд орохгүйгээр тусгайлан байрлуулсан дэлгэцээр мэдүүлэг өгөх боломжийг бүрдүүлсэн. Тус өрөөнд шүүх хуралд оролцох дэлгэц, гэрч хохирогчийн нүүр царайны төрхийг өөрчлөх хэрэгсэл зэргийг байрлуулж, тав тухтай орчин бүрдүүлсэн байна.	Гэрч нь мэдүүлэг өгөхөөсөө өмнө тангараг өргөнө. Гэрч болон шинжээч нарыг хэргийн талаар үнэн зөв мэдээлэхийг сануулж хэрэв тэд мэдүүлгээ санаатайгаар буруу мэдээлбэл шүүхийн өмнө худал мэдүүлэг өгсөн гэх үндэслэлээр эрүүгийн хуулийн дагуу шийтгэл авна гэдгийг сануулна. Үүний дараа гэрчүүд гэрчийн мэдүүлгээ өгөх хүртлээ шүүх хуралдааны танхимаас гарах ёстой болдог. Ингэснээр гэрчийг шүүх болон шүүгдэгчийн нөлөөнд автахаас сэргийлдэг.	Гэрч нь мэдүүлэг өгөхөөсөө өмнө тангараг өргөнө. Даргалагч шүүгч гэрчийг тангараг өргөхөөс өмнө худал мэдүүлэг өгсөн тохиолдолд хүлээлгэх шийтгэлийг сануулах ба бичгэн тангаргийг уншуулж түүн дээр гарын үсэг зуруулж тамга дагуулна. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд гэрчээр байцааж болохгүй тохиолдлуудыг заасан байна/нийтийн албанд ажиллаж байгаа болон ажиллаж байсан этгээдийг албаны нууцтай холбоотой, гэрч өөрийн төрөл садан болон гэр бүлийн гишүүдийн эсрэг мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах, хуульч нотариатч, нягтлан бодогч, эмч, шашны албан тушаалтан этгээдийн нууцтай холбоотой асуудлаар мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй. Хохирогчийг гэрчийн хувиар танилцуулж болох ба ингэснээр түүний хувийн аюулгүй байдлыг хамгаална. Мөн түүний хууль ёсны төлөөлөгч, прокурорын хүсэлтээр шүүхийн хэлэлцүүлгийг хаалттай явуулж болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ДӨРӨВ. ХУУЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

АРБИТРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ СУДАЛГАА[1]

НЭГ. ҮНЭЛГЭЭНИЙ АРГАЧЛАЛ

2003 онд батлагдсан Монгол Улсын Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх энэхүү судалгааны аргачлалыгХууль зүйн яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2011 оны 4 дүгээр сарын 25 өдрийн 54 тоот тушаалаар батлагдсан “Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх аргачлал”[2]-ын дагуу боловсруулав.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгааг гүйцэтгэх шалтгаан нь 2003 онд батлагдсан тус хууль улам бүр өөрчлөгдөн шинэчлэгдэж буй нийгэм, эдийн засгийн харилцаа, хөгжил дэвшлээс үүдэлтэй нөхцөл байдлын эрх зүйн орчинг ямар түвшинд хангаж байгааг тандан судлах явдал юм. Түүнчлэн арбитраар хэрэг, маргаан шийдвэрлүүлэх үндсэн шалтгаанууд болох арбитрын ажиллагааны давуу талууд хэрхэн хэрэгжиж байгааг тооцох шаардлага байна гэж үзэв.

Монгол Улс арбитрын үйл ажиллагааны хувийн хэвшлийн хөгжилд үзүүлэх ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын /цаашид НҮБ/ Олон Улсын худалдааны эрх зүйн комисс /Цаашид ЮНСИТРАЛ/-ын 1985 онд гаргасан “Олон улсын арилжааны арбитрын тухай” загвар хуулийг удирдлага болгосон Арбитрын тухай хуулийг 2003 онд батлан, мөрдөж байна. Уг хууль хэрэгжсэн 10 жилийн хугацаанд арбитраар шийдвэрлэгдсэн маргааны тоо цөөн байгаа хэдий ч жилээс жилд арбитраар шийдвэрлэж буй хэрэг, маргааны тоо тогтмол өсөж байгаа нь сайшаалтай юм. Тухайлбал хууль батлагдсан жил буюу 2003 онд арбитраар 11 хэрэг шийдэж байсан бол 2013 онд 51 хэрэг шийдсэн байна. /*График-1*/

График- 1:2003-2013 онд арбитраар шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо[3]



[1] Тус судалгааг бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн ахалж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Э.Ганчулуун, Г.Цагаанбаяр нар гүйцэтгэв.

[2] Хууль зүйн Яам, GIZ, **Хууль, Хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлал**, Улаанбаатар, 2012. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны төрийн нарийн бичгийн даргын 2011 оны 54 тоот тушаалын хавсралтаар батлагдсан.

[3] Монголын Олон Улсын ба Үндэсний арбитраас гаргасан 2014 оны статистик мэдээ.

2003-2013 оны хооронд Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Арбитр /цаашид МОУҮА/ нийт 280 хэрэг шийдвэрлэснээс маргаанд оролцогч талуудын дийлэнх буюу нэхэмжлэгчдийн 86 хувь, хариуцагчийн 80 хувь нь Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээд, цөөн тохиолдолд буюу нийт оролцогчдын 14 орчим хувь нь гадаадын иргэн, хуулийн этгээд[4] байсан байна. Өнгөрсөн хугацаанд манай арбитраар олон улсын арбитрын хэргийг шийдвэрлэсэн тохиолдол гараагүй, мөн түр арбитраар маргаан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн гэх хэдий ч маргаан шийдвэрлэсэн тохиолдол огт гараагүй, бүх маргааныг зөвхөн байнгын арбитраар шийдвэрлэсэн байгаа нь Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна.

Арбитрын тухай хуулиар арбитрт хамаарах хэргийн харьяаллыг ихээхэн өргөжүүлж, аливаа гэрээний болон гэрээний бус иргэний хэрэг маргааныг арбитраар шийдвэрлүүлэх боломжтой болсноор арбитр нь олон улсын худалдаа эдийн засгийн харилцаанаас үүссэн маргаан төдийгүй дотоодын иргэний эрх зүйн зарим маргааныг харьяалан шийдвэрлэх болжээ. Өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд арбитраар шийдвэрлэсэн гэрээний маргааныг төрлөөр нь авч үзвэл нийт маргааны 31% худалдах, худалдан авах гэрээ, 18% ажил гүйцэтгэх гэрээ, 12% орон сууц захиалгын гэрээ, 12% хамтарсан компани байгуулах гэрээ, 6% хамтран ажиллах гэрээ, 5% үйлчилгээ үзүүлэх гэрээ, 5% түрээсийн гэрээ, 3% зээлийн гэрээ, 3% лиценз шилжүүлэх гэрээ, 1% тээвэрлэлтийн гэрээ, 4% бусад /барьцааны, түрээсийн г.м/ гэрээнээс үүдэлтэй маргаан эзэлж байна[5]. Харин 2013 онд МУ-ын хэмжээнд Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх 49581 нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт хүлээн авч 8217 нэхэмжлэлийг хуульд заасан үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж, харьяаллын дагуу шилжүүлж, 35314 хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн бол “Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан” – д 2013 оны 12 дугаар сарын 18-аас хойш эрүү, иргэн, захиргааны нийт 21215 хэргийн 27986 шийдвэр оруулсан байгаагаас иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр 18687, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал 1465, хяналтын шатны шүүх хуралдааны тогтоол 319 тус тус байгаа нь нийт шийдвэрийн 73 хувь болж байна. Иймд нэг сард дунджаар 1868 иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр гарч байгаа бөгөөд энэ нь нэг жилд дунджаар 22424 хэргийн шийдвэр болж байна[6]. Эдгээр иргэний шүүхээр шийдвэрлэж байгаа хэрэг маргааны дийлэнх хувийг арбитраар шийдвэрлэж болохуйц байгаа хэдий ч арбитрт хандах иргэн, хуулийн этгээдийн тоо өсөхгүй байгаа нь энэхүү боломжийн талаар иргэдийн мэдлэг муу, иргэдийн арбитрт итгэх итгэл сул байгааг харуулж байна.

Мөн арбитрын хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгаанд ашиглах зорилгоор 2014 оны 6-8 сард хуульч, арбитрчдаас авсан судалгааны /цаашид: Анкетын судалгаа/ дүнгээс[7] харахад арбитрын талаарх ойлголт муу, арбитраар маргаан шийдвэрлүүлэх боломжийн талаарх мэдлэг хангалтгүй, шүүхэд илүү итгэлтэй ханддаг байдал нь арбитрт хандах иргэн, хуулийн этгээдийн тоо өсөхгүй байгаатай шууд холбоотой юм. Хуулийн этгээд, иргэдийн дунд арбитрын талаарх ойлголт хомс, арбитрт төдийлөн итгэлтэй хандаж чадахгүй байгаа байдал /*График-2*/ нь 2010 онд ХЗҮХ-ээс хийсэн “Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл,

[4] Нэхэмжлэгчийн 6% ОХУ, 3% БНХАУ, ӨМӨЗО, 2% Солонгос, 1% АНУ, 1% Япон, Хариуцагчийн 7% БНХАУ, 7% ОХУ, 2% Солонгос, 1% Полш, 1% Швейцарь, 1% ХБНГУ, 1% Кипр улсын ААН, иргэн байсан байна.

[5] МОУҮА-ийн статистик мэдээ.

[6] www.shuuh.mn, www.judcouncil.mn

[7] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

эрх зүйн орчинг сайжруулах арга зам”[8] сэдэвт судалгааны ажлын хүрээнд иргэд, олон нийтээс авсан судалгааны дүнтэй харьцуулахад сайжирсан зүйл алга байна.

График-2: Арбитраар шийдвэрлүүлж буй маргааны тоо бага байгаа шалтгаан[9]



Дээрх графикаас харахад арбитрын хууль үр нөлөөтэй хэрэгжиж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй бөгөөд нэг талаар шүүхийн ачааллыг бууруулах, нөгөө талаар арбитрын тогтолцоо дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр болох зорилгодоо хүрч чадаж байгаа эсэхийг тогтоох мөн зорилгодоо хүрч чадахгүй байгаа бол түүний шалтаг, шалтгааныг тодруулах, хүндрэл бэрхшээлийг арилгах арга зам, шинэ санаа, хувилбаруудыг дэвшүүлэх зорилгоор энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгааг гүйцэтгэж байна.

Арбитрын хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх судалгаа нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжид дүгнэлт, үнэлгээг өгөх давхар зорилготой.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Арбитр нь мэргэшсэн арбитрчдаас бүрдсэн маргаан таслах хөндлөнгийн байгууллага бөгөөд талуудын хооронд үүссэн маргааныг харилцан тохиролцсон журмын дагуу шийдвэрлэж, гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг төрөөс баталгаажуулж

[8] ХЗҮХ, “Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл. 2010-2011” . 2-р боть 533 хуудас. 2012 он.

[9] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

байдгаараа онцлог юм. Олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалт нэмэгдэхийн хэрээр худалдааны маргааныг арбитраар шийдвэрлүүлэх явдал нэмэгдэж байгаа нь арбитр олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалттай холбоотой үүссэн маргааны дийлэнх хувийг шийдвэрлэх гол арга болж байна.

Иймд үнэлгээ хийх хүрээг тогтоохдоо арбитрын буюу хөндлөнгийн шүүхийн шүүхээс ялгарах давуу тал, аливаа хэрэг маргаан шийдвэрлэхэд процессын ямар шинж чанар нь олон улсын түвшинд талууд шүүхээр бус арбитраар хэрэг маргаанаа шийдүүлэх үндэслэл болж байгааг харгалзан үзсэн. Олон улсын арбитрын ажиллагаа нь 1. талуудын бие даан сонгох эрх, 2. төвийг сахисан хуралдаан, 3. процессын уян хатан байдал, 4. арбитрчдын тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн байдал, 5. зардал, цаг хугацаа хэмнэдэг, 6. нууц хадгалалтын талаараа илт давуу боломж олгодгоороо бизнес эрхлэгчид, хөрөнгө оруулагчид болон улс, орнуудын хооронд үүссэн нарийн эзэдрээтэй маргааныг шийдвэрлэхэд илүү тохиромжтой гэж үздэг байна.

ХЗҮХ-ээс явуулсан анкетын судалгаанд хамрагдсан хуульчдын 40 орчим хувь нь арбитрт хандсанаар талуудад дараах давуу талыг олгодог гэж үзсэн. /Хүснэгт-1/

Хүснэгт-1. Арбитрын ажиллагааны давуу талууд[10]

№	Эзлэх хувь	Арбитрын ажиллагааны давуу тал
1	8,2%	Олон шат дамжлагагүй
2	5,5%	Илүү мэргэшсэн туршлагатай хүн сонгох боломжтой
3	4,4%	Шийдвэр талуудын тохиролцоонд үндэслэдэг
4	4,1%	Арбитрчаа өөрсдөө сонгодог
5	2,7%	Шийдвэр эцсийн байдаг

Харин үлдсэн 60 орчим хувь нь талууд процессын зарчмаа өөрсдөө сонгодог, формаль шаардлага багатай, давж заалдах боломжгүй, ажлын ачаалал багатай, өндөр үнийн дүнтэй маргаан шийдэхэд зардал багатай зэрэг давуу талуудыг дурджээ.

Энэ бүгдэд үндэслэн хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх тус судалгаагаар бизнес эрхлэгчид, хөрөнгө оруулагчдын хооронд үүссэн бизнесийн маргааныг шийдвэрлэхэд илүү тохиромжтой нөхцөлөөр хангах дараах давуу талуудын хүрээнд,тухайн давуу талыг олгож буй Арбитрын тухай хуулийн бүлэг, зүйл, заалтыг сонгон авч үр нөлөөг судлах болно. Үүнд:

1. Талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан байдал гэсэн давуу талын хүрээнд Арбитрын тухай хуулиас "*талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол","талууд харилцан тохиролцоогүй бол*" гэсэн томьёоллоор илэрхийлэгдсэн, мөн хоёрдмол утгаар томьёологдсон байж болохуйц, Арбитрын хууль дахь гол зүйл заалтыг авч үзэж судаллаа. Энэ хүрээнд:

- 14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн.
- 15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.
- 17 дугаар зүйл. Арбитрч татгалзан гаргах журам.
- 35 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэр зүйл заалтыг судалсан болно.

[10] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүнгээс. 2014 оны 6 сар.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Дээрх зүйл заалтууд нь “талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол, талууд харилцан тохиролцоогүй бол” гэсэн агуулгаар бичигдсэн байгаа нь талуудад маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны тухайд өргөн хүрээний сонголт хийх боломжийг олгож байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл талууд тохиролцон маргаан шийдвэрлэх процессыг хуульд нийцүүлэн, өөрсдөдөө ашигтай, уян хатан байдлаар явуулах боломжтой. Тухайлбал талууд маргаан шийдвэрлэх арбитрчдын тоо, арбитрч сонгох, татгалзан гаргах журмыг тохирох, арбитрын ажиллагаа явуулах газар, хэл, хэрэглэх хууль тогтоомж зэргийг тохиролцох эрхийг нээлттэй орхисон.

2. Төвийг сахисан хуралдаангэсэн давуу талын хүрээнд:

- 14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн.
- 15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.
- 16 дугаар зүйл. Арбитрчийг татгалзан гаргах үндэслэл
- 22 дугаар зүйл. Талуудын тэгш байдал гэсэн зүйл заалтыг авч үзнэ.

Арбитрын шийдвэр нь шүүхийн шийдвэртэй адил заавал биелэх шинжтэй, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаагаар баталгаажсан[11] байдаг. Энэ үүднээс арбитрч нь шүүгчтэй адил хараат бус байж, хуульд захирагдан, төвийг сахисан байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл талуудад тэгш хандаж, шударга шийдвэр гаргах ёстой байдаг.

3. Зардал,цаг хугацааны хувьд үр ашигтай байдал гэсэн давуу талын хүрээнд Арбитрын тухай хуулийн арбитрын ажиллагаанд зарцуулагдах цаг хугацаа, зардалтай холбогдох заалтуудыг судалж, практикт хэрэгжих болон хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, цаашид өөрчлөх хэрэгцээ шаардлага зэргийг илрүүлэх юм. Үүнд:

- 39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах.
- 40 дүгээр зүйл. Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах.
- 41 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагааны зардал гэсэн зүйл заалтыг авч үзнэ.

Мөн арбитрын ажиллагаа болон шүүхээр маргаан шийдвэрлэх цаг хугацаа, зардлыг харьцуулан судална.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

“Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх аргачлал”-д дурдсан шалгуур үзүүлэлтүүдээс Арбитрын тухай хуулиар зохицуулахыг зорьсон харилцааг бүрэн зохицуулж байгаа эсэх, тухайн хуулийг хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалт байгаа эсэхийг тодруулж улмаар тухайн хуулийн хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг тогтоох чадвартай гэж үзсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгохыг хичээсэн юм. Арбитрын хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодит, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан үзэж судалгааны багийн гишүүд аргачлалд дурдсан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс дараахь гурван шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авлаа. Үүнд 1. Зорилгод хүрсэн түвшин, 2. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, 3. Практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгосон болно.

<u>Зорилгод хүрсэн түвшин</u> шалгуур үзүүлэлтээр 2003 онд батлагдсан Арбитрын тухай хуулийг зорилго, зорилтдоо хүрсэн байдлаар нь шалгаж үзэхийн зэрэгцээ, үнэлгээ хийх хуулийн зүйл заалтын зорилгодоо хүрсэн түвшинг тус тусад нь авч үзнэ.

[11] Арбитрын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгон авсан хуулийн зүйл заалтыг хэрэгжүүлснээр гарах үр дагаврыг нийгэм хэрхэн хүлээн авч байгааг тодорхойлно.

Практикт нийцэж байгаа байдал буюу хэрэгжих боломж гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгон авсан хуулийн зүйл заалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагаврууд, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэлүүд байгаа эсэхийг тодорхойлно.

1.4. Үнэлгээнд мэдээлэл цуглуулах аргууд

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, судалгааны ажил уншиж, судлах, харьцуулалт хийх, мэргэжилтнүүдтэй уулзаж, ярилцах, санал солилцох, анкет, ярилцлагын судалгаа авах ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд мэдээлэл цуглуулах дараахь аргуудыг ашигласан болно. Үүнд:

- Арбитрын тухай хуулийг судлах, өмнө нь хийгдэж байсан судалгааны материалтай танилцах;
- Худалдаа аж үйлдвэрийн танхимын /цаашид ХАҮТ/ дэргэдэх МОҮҮА-ын мэргэжилтэнтэй уулзах, арбитраар шийдвэрлэсэн хэргийн тоо баримт авах, үүсэх буй асуудлыг тодруулах;
- Арбитрч, эрх зүйчдээс анкетын аргаар судалгаа авах;
- Арбитрч, хэрэг маргаанд оролцож байсан туршлагатай хуульчдаас ганцаарчилсан ярилцлага, асуулга авах гэсэн аргуудыг ашиглав.

ХОЁР. ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Боловсруулсан аргачлалын дагуу судалгааг гүйцэтгэх, тайлан бичих ажлын хүрээнд мэдээлэл цуглуулах, холбогдох субъектүүд болох арбитрчид, хуульчдын дунд анкетын болон ярилцлагын аргаар судалгаа явуулах ажлыг гүйцэтгэсэн. Мөн бэлэн материалын хувьд Арбитрын тухай хууль, Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрэм, Иргэний хууль зэрэг холбогдох хууль эрх зүйн акт болон Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн Арбитрын ажиллагаан дахь шүүхийн оролцоо, Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилт, хүндрэл, бэрхшээл, эрх зүйн орчныг сайжруулах арга зам гэсэн судалгаануудыг ашигласан болно.

2.1. Талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан байдал

Арбитраар хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны нэг давуу тал нь шүүхтэй харьцуулахад процессын хувьд уян хатан байдаг болон талууд бие даан сонгох эрхтэй байдагт оршдог. Арбитрын тухай хуульд энэ нь *“талууд харилцан тохиролцоно, талууд харилцан тохиролцоогүй бол”* гэсэн нэр томьёогоор илэрхийлэгдэх ба 2003 оны хуульд талууд харилцан тохиролцохоор заасан дараахь заалтууд байна. Үүнд:

- 9 дүгээр зүйл. Баримт бичиг хүргүүлэх
- 11 дүгээр зүйл. Арбитрын хэлэлцээрийн ойлголт, хэлбэр.
- 14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн.
- 15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.
- 17 дугаар зүйл. Арбитрч татгалзан гаргах журам.
- 21 дүгээр зүйл. Арбитраас гарах шийдвэрийн биелэлтийг арбитрын

хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

бүрэлдэхүүн баталгаажуулах.

- 23 дугаар зүйл. Арбитрын ажиллагаа явуулах журмыг тодорхойлох.
- 24 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагаа явуулах газар
- 25 дугаар зүйл. Арбитрын ажиллагаа эхлэх
- 26 дугаар зүйл. Арбитрын ажиллагаа явуулах хэл
- 27 дугаар зүйл. Нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэл ба хариуцагчийн тайлбар
- 28 дугаар зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүний зохигчдын тайлбарыг сонсох, эсхүл сонсохгүйгээр нотлох баримтад үндэслэн шийдвэр гаргах.
- 29 дүгээр зүйл. Талууд үүргээ биелүүлээгүйгээс үүсэх үр дагавар
- 30 дугаар зүйл. Шинжээч томилох.
- 34 дугаар зүйл. Маргаан шийдвэрлэхэд хэрэглэх эрх зүйн хэм хэмжээ.
- 35 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэр.
- 37 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэрийн хэлбэр агуулга.
- 38 дугаар зүйл. Арбитрын ажиллагаа дуусгавар болох.
- 39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах, тайлбарлах, нэмэлт шийдвэр гаргах.
- 41 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагааны зардал.

Арбитрын хууль нь нийт 43 зүйлтэй бөгөөд үүний 20 зүйлд нь талууд харилцан тохиролцоно, талууд харилцан тохиролцоогүй бол гэсэн томьёолол орсон байна.

Дээрхээс үзэхэд арбитрын үйл ажиллагааны үе шат болгонд талууд харилцан тохиролцох эрх нь нээлттэй байгаа бөгөөд арбитрын урьдчилсан хуралдаанд “Арбитрын ажиллагаа явуулах журам”-ыг талууд харилцан тохиролцож байгаа нь процессын уян хатан байдал, талуудын бие даан сонгох эрхийг баталгаажуулж өгч байна гэж үзэх боломжтой бөгөөд анкетын судалгаанд хамрагдсан хуульч, арбитрчдын 74% нь арбитрын үйл ажиллагаа процессын уян хатан байдал, талуудын бие даан сонгох эрхийг хангадаг, 13% нь хангадаггүй, 13% нь мэдэхгүй */ График-3/* гэсэн хариулт өгсөн нь үүнийг бататгаж байна.

График – 3. Арбитрын үйл ажиллагааны уян хатан чанарын тухай[12]



Ярилцлага, асуулгын судалгаанд оролцсон арбитрч, хуульчид ч арбитрын үйл ажиллагаа шүүхээс илүү уян хатан шинжтэй, талуудад бие даан сонгох эрхээ

[12] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

хэрэгжүүлэх боломжийг олгож чаддаг гэж үзэж байна. Арбитрын тухай хуулийн 40.2.3.хэсэгт "*арбитрын бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэх болон арбитрын бусад ажиллагаа явуулах талаар талуудын тохиролцсон журам зөрчсөн"* болон 40.2.2. хэсэгт "*арбитрч томилох тухай болон арбитрын ажиллагааны талаар талуудад мэдэгдээгүй, эсхүл нэхэмжлэлийн шаардлага, татгалзал, мэдүүлэг, холбогдох бусад нотлох бариmтын талаар тайлбар хийх боломжоор хангаагүй*" гэсэн үндэслэл нотлогдвол арбитрын шийдвэрийг давж заалдах шатны шүүхээс хүчингүй болгох үндэслэлтэй. Иймд арбитрын үйл ажиллагааны процесс илүү уян хатан, талуудын бие даан сонгох эрхийг бүрэн хангах шаардлагатай юм.

Үнэлгээний зүйл 1:

14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн.
Тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчдын тоог талууд харилцан тохиролцоно.

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Энэ заалтаар арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх арбитрчдын бүрэлдэхүүний тоог талууд харилцан тохиролцож байхыг гол зорилгоо болгосон. Өөрөөр хэлбэл энэ зорилгыг хэрэгжүүлснээр мөн л арбитрын нэг давуу тал болох талуудын бие даан сонгох эрхийг хэрэгжүүлэх боломжоор хангаж өгч байгаа юм. Энэ заалт нь зорилгодоо хүрэхүйц байна.

Шалгуур үзүүлэлт. Арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчдын тоог талууд харилцан тохиролцож байгаа нь практикт хэр нийцэж байна вэ?

Хуулийн энэ заалтыг харахад талууд харилцан тохиролцоод арбитрчдын тоог хэд ч байж болохоор тохиролцож болохоор байгаа. Тухайлбал талууд харилцан тохиролцоод хоёр арбитрч эсхүл хэт олон арбитрч байхаар тохиролцох боломж нь нээлттэй. Манай арбитрын үйл ажиллагааны практикаас үзэхэд тэгш тоотой арбитрч томилсон болон хэт олон арбитрч томилсон тохиолдол гараагүй. Гэхдээ эздрээ төвөгтэй, мэргэжлийн ур чадвар, олон талын мэдлэг шаардсан, олон оролцогчтой маргааны хувьд олон арбитрч томилох боломж хуулиар өгөгдсөн байна.

МҮХАҮТ-ын Зөвлөлийн 2014 оны 75 тоот тогтоолоор баталсан Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын дүрмийн 6 дугаар зүйлд "Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх

Шигтгээ: "*Бага үнийн дүнтэй хэрэг шийдвэрлэх журам хуулиас давсан зохицуулалт биш юм. Учир нь энэ журмыг сонгох, хэрэглэх үүйгээ талууд өөрсдөө шийдэх эрхтэй байдаг тул энэ нь нэг төрлийн боломж, тусламж болохоос биш албадлага биш болохыг ойлгох хэрэгтэй*" Арбитрч, МОҮҮА-ын НБД Гүнждагва

арбитрын бүрэлдэхүүн нэг арбитрчаас бүрдэнэ" гэж заасан нь тухайн төрлийн маргаанд талууд арбитрчдын тоог талууд харилцан тохиролцох эрхийг нь хязгаарлаж байгаа мэт ойлгогдож болох юм. Энэ нь хуулиас давсан журам бий болгож байгаа мэт боловч практик талаас нь авч үзвэл арбитрын үйл ажиллагааны зардал, цаг хугацаа хэмнэсэн давуу талтай гэж арбитрчид үзэж байна.

Мөн хуулийн 14.3-т талууд арбитрчдын тоог харилцан тохиролцоогүй бол гурав байхаар зохицуулсан нь практикт хуулийн хийдэл үүсгэхээс сэргийлсэн заалт юм. Сүүлийн үед олон улсын нийтлэг хандлага нь арбитрын маргааныг нэг,

эсхүл гурван арбитрч шийдвэрлэх практикт[13] чиглэж байна. Үүний тод жишээ бол ЮНСИТРАЛ-ын Арбитрын загвар хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "*Талууд харилцан тохиролцож арбитрчдын тоог тогтооно*", 2 дахь хэсэгт "*Хэрэв талууд ийнхүү тогтоогоогүй бол 3 арбитрч томилно*" гэж зааж өгсөн. Үүнээс үзэхэд манай эрх зүйн зохицуулалт загвар хуультай ижил, загвар хууль дээр үндэслэн боловсруулагдсан нь харагдаж байна. Нөгөө талаас олон улсын стандартад нийцсэн гэж үзэж болох юм.

Санал

Арбитрын тухай хуулийн 15.6-д "*Талууд тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилно…*" гэж заасан боловч Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын дүрэмд "*маргаан шийдвэрлэх арбитрын бүрэлдэхүүн нэг арбитрчаас бүрдэнэ*" гэж зохицуулсан нь хоорондоо зөрчилтэй мэт байна. Хуулиар арбитрч нэг байх эсэхийг талууд харилцан тохиролцож шийдвэрлэх байтал журмаар шууд нэг байна гэж заасан нь талуудын бие даан сонгох эрх болон Арбитрын хуулийн 14.2-той зөрчилдөж байна. Гэхдээ өнөөгийн Монголын Арбитрын хөгжлийн түвшин, бага үнийн дүн бүхий хэрэгт арбитрын зардал, цаг хугацааг хэмнэхийн тулд нэг арбитрч байхыг үгүйсгэж болохгүй.

Үүнээс үүдэн арбитрын хуулийн 15.6-г "Талууд бага үнийн дүнтэй маргаан болон тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилох ба ийнхүү тохиролцож чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд томилно" гэж өөрчлөн найруулах саналтай байна.

Үнэлгээний зүйл 2:

15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.
15.3. Арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцох бөгөөд ингэхдээ энэ хуулийн 15.4-15.10-т заасныг баримтална.
15.5. Аль нэг тал нь арбитрч томилох тухай нөгөө талын хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор өөрийн талын арбитрчийг томилоогүй, эсхүл томилогдсон хоёр арбитрч 30 хоногийн дотор гурав дахь арбитрчийг тохиролцож томилж чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх тэдгээрийг томилно.
15.6. Талууд тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилох ба ийнхүү тохиролцож чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх түүнийг томилно.

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Арбитрын тухай хуулийн 15.3 дахь заалтын зорилго нь арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцож шийдвэрлэх юм. Энэ зорилго нь энгийн ойлгомжтой байгаа бөгөөд арбитрын үйл ажиллагааны гол давуу тал болох талуудын бие даан сонгох эрхийг хэрэгжүүлэх зарчимд нийцэж байгаа. Харин хуулийн 15.5 дахь хэсэгт арбитрчийг томилох талаар хуульд заасан журмын дагуу тохиролцоонд хүрч чадаагүй тохиолдолд сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх томилохоор заасан. Энэ нь арбитрын үйл ажиллагааг мухардалд оруулахаас сэргийлэх гол зорилготой байна. Өөрөөр хэлбэл Арбитрын хуулийн 15.3, 15.5 дахь заалтууд нь хэрэгжиж чадвал зорилгодоо хүрэх зохицуулалтууд юм.

[13] Т.Мөнхжаргал "Арбитрын процессын эрх зүй" УБ 2008. 37 дахь тал.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Талууд арбитрч томилох журмыг харилцан тохиролцож байгаа нь практикт хэр нийцэж байна вэ? Хэрэв хуулиар тогтоосон хугацаанд тохиролцож томилж чадаагүй бол давж заалдах шатны шүүхээр томилуулж байгаа нь практикт хэр нийцэж байна вэ?

Арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцож байгаа нь практикт ямар нэгэн асуудал үүсгэхгүй, талуудад бие даан сонгох эрх, төвийг сахисан хуралдаанаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжийг олгосон чухал зохицуулалт. Харин Арбитрын хуулийн 15.5 дахь хэсэг нь практикт ач холбогдол багатай зохицуулалт байж болох юм. Учир нь Арбитрын хуулийн 15.7 дахь хэсэгт "*Арбитрч томилох журмыг аль нэг тал зөрчсөн, эсхүл талууд тохиролцсон журмынхаа дагуу арбитрчийг томилж чадаагүй, түүнчлэн байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд арбитрч томилох үүргээ биелүүлээгүй бол энэ талаар шаардлагатай арга хэмжээ авахуулахаар сонирхогч тал давж заалдах шатны шүүхэд хүсэлт гаргаж болно*" гэж заасан. Үүнээс үзэхэд хэрэв талууд арбитрч томилох журмыг зөрчиж, арбитрч томилж чадаагүй бол байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд томилохоор байна.

МҮХАҮТ-ын Зөвлөлийн 2014 оны 77 тоот тогтоолоор баталсан Арбитрын хэрэг шийдвэрлэх дүрмийн 11.3-т арбитрч томилох талаар арбитрын даргын гаргасан шийдвэр эцсийн байхаар заасан байтал мөн Арбитрын хуулийн 15.5-15.7-д шүүх арбитрчийг томилж шийдвэр нь эцсийн байхаар зааж өгсөн нь зөрчилтэй байдлыг үүсгэж байна.

<u>Санал.</u>

ЮНСИТРАЛ-ын загвар хуулийн 6 дугаар зүйлд "Шүүх болон бусад байгууллага арбитраас тодорхой эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэхэд нь үйлчлэх ба хяналт тавих зохицуулалт байх бөгөөд 11 дүгээр зүйлийн 3, 4[14] хэсэгт заасан үүргийг хэрэгжүүлэхэд энэхүү нэг маягийн хуулийг хүлээн зөвшөөрсөн алив улсын шүүх болон бусад эрх бүхий байгууллагууд энэ үүргийг биелүүлэхэд нь үйлчлэх, хяналт тавих талаар хуулиндаа заалт оруулбал зохино" гэж зааж өгсөн. Өөрөөр хэлбэл арбитрчыг талууд тохиролцож томилж чадахгүй бол арбитрч томилуулах хүсэлтийг шүүхэд эсхүл бусад эрх бүхий байгууллагад гаргаж болох сонголтыг хуульчилбал зохино гэсэн зөвлөмж байна. Манай улсын хувьд хуулиар шүүхэд хандахаар заасан боловч Арбитрын хэрэг шийдвэрлэх дүрмээр Арбитрын дарга томилохоор заасан.

Манай улсын хувьд хэрэв арбитрч томилуулах асуудлаар шүүхэд хандвал хүсэлтийг хэрхэн яаж шийдвэрлэх тусгай журам байхгүй бөгөөд шүүх онцгой ажиллагааны журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэдэг. Онцгой ажиллагааны журмаар шүүх хэргийг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хуулиар тогтоосон ерөнхий журмын дагуу шийдвэрлэнэ. Ерөнхий журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ерөнхий хугацаа 60 хоног байна. Үүний үр дагаварт арбитраар хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаа төдий хэмжээгээр хойшилдог.

Иймд судлаачийн зүгээс Арбитрын хуулийн 15.5, 15.6, 15.7-д заасан "давж заалдах шатны шүүх" гэдгийг "байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд гаргана" гэж өөрчлөх саналтай байна.

16.4.Талууд өөрийн томилсон буюу томилоход нь оролцсон арбитрчийг зөвхөн томилогдсоных нь дараа татгалзан гаргана.

[14] Арбитрч томилох тухай.

16 дугаар зүйл. Татгалзах үндэслэл

16 дугаар зүйл. Татгалзах үндэслэл

16.1.Арбитрчаар ажиллах хүсэлт хүлээн авсан этгээд тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэх талаар өөрт нь үндэслэл бүхий эргэлзээ байвал энэ тухайгаа хүсэлт тавьсан талд нэн даруй мэдэгдэнэ.

16.2.Арбитрчаар томилогдсоны дараа буюу арбитрын ажиллагааны явцад тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэхэд нь эргэлзээ төрүүлэхүйц нөхцөл байдал бий болбол тухайн арбитрч талуудад энэ тухай нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.16.3.Талууд арбитрчийг гагцхүү тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэхэд нь эргэлзээ төрүүлэхүйц илэрхий нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд татгалзан гаргаж болно. Бодитойгоор бий болсон нөхцөл нь шийдвэр гаргах үндэслэл болно.

Үнэлгээний зүйл 3:

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Арбитрын хуулийн 17.2 дахь заалтын гол зорилго нь арбитрчийг татгалзан гаргах зохицуулалт бол 17.3 дахь заалт нь татгалзан гаргах шийдвэрийг хэн гаргахыг, 17.4 дахь заалт арбитрчийг татгалзан гаргахад үүссэн маргааныг шийдвэрлэх зорилготой зохицуулалтууд байна.

Шалгуур үзүүлэлт. Арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг талууд харилцан тохиролцсон боловч татгалзан гаргаж чадахгүй байгаа нь практикт хэр нийцэж байна вэ? Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь хэр байна вэ?

Арбитрын шүүхээс давуу тал нь талуудын бие даан сонгох эрх гэдгийг дээр дурдсан. Энэ сонгох эрх нь арбитрчийг татгалзан гаргах журамд ч нээлттэй байдаг. Талууд арбитрчийг харилцан тохиролцсон журмын дагуу татгалзан гаргаж чадаагүй бол тухайн арбитрын шийдвэрийг (арбитрчийг татгалзан гаргах эсэхийг шийдсэн шийдвэр) хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор Арбитрын тухай хуулийн 40.2.3-т заасан үндэслэлээр давж заалдах шатны шүүхэд хандаж болохоор байна. Хэрэв шүүхэд хандвал шүүх уг хүсэлтийг онцгой ажиллагааны журмаар шийдвэрлэх шаардлагатай болох бөгөөд онцгой ажиллагааны журмаар 60 хоногт шийдвэрлэхээр байна. Энэ хугацаанд арбитрын бүрэлдэхүүн үргэлжлүүлэн арбитрын ажиллагааг явуулж, маргааныг эцэслэн шийдвэрлэж болох хэдий ч Арбитрын тухай хуулийн 40.2.3-т заасан үндэслэлээр арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох эрсдэлийг үүрэх хэрэгтэй болно. Эсхүл шүүхийн шийдвэр гартал арбитрын үйл ажиллагааг хойшлуулах нөхцөл байдал үүсэхийг ч үгүйсгэхгүй. Дээрх хоёр тохиолдлын аль аль нь арбитрын үйл ажиллагаанд ашигтай бус байдлыг бий болгож байна.

Арбитрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2.3 дахь хэсэгт арбитрын бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэх болон арбитрын бусад ажиллагаа явуулах талаар талуудын тохиролцсон журмыг тухайн арбитрын бүрэлдэхүүн зөрчсөн бол арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох үндэслэл болно гэж заасан. Үүнээс дараахь гаргалгаа гарч байгаа юм. Үүнд талууд арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг харилцан тохиролцож тухайн маргааныг шийдвэрлэх арбитрчийг татгалзан гаргах хүсэлтийг арбитрын бүрэлдэхүүнд гаргасан боловч арбитрын бүрэлдэхүүн татгалзан гаргаагүй бол тухайн арбитрын бүрэлдэхүүн талуудын тохиролцсон арбитрч татгалзан гаргах журмыг зөрчсөн хэрэг болох юм. Үүний үр дүнд арбитрын шийдвэр 40.2.3-т зааснаар хүчингүй болох боломжтой бөгөөд анхнаасаа арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг зөрчиж, арбитрын шийдвэр гаргах нь цаг хугацаа алдсан, ач холбогдолгүй шийдвэр

гаргах үйл ажиллагаа болох эрсдэлтэй юм.

Шалгуур үзүүлэлт. Арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг талууд харилцан тохиролцсон байхад арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрлэж байгаа нь практикт хэр нийцэж байна вэ?

Талуудын бие даан сонгох эрхийн дагуу арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг талууд харилцан тохиролцохоор заасан (*Арбитрын хуулийн 17.1*). Уг тохиролцсон журмын дагуу арбитрчийг татгалзан гаргах үндэслэл бий болсон байхад арбитрын бүрэлдэхүүн татгалзан гаргахгүй гэсэн шийдвэр гаргавал талуудын бие даан сонгох эрхээ хэрэгжүүлсний ач холбогдолгүй болох түүнчлэн арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох эрсдэлтэй юм.

Санал.

Арбитрын тухай хуулийн 17.4-т "*Талуудын тохиролцсон журам болон энэ хуулийн 17.2, 17.3-т заасны дагуу арбитрчийг татгалзан гаргаж чадаагүй бол сонирхогч тал тухайн арбитрын бүрэлдэхүүний шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор байгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд энэ тухай хүсэлт гаргаж болно*" гэж өөрчлөх саналтай байна.

Талууд арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг тохиролцсон бол журмын дагуу арбитрчийг татгалзан гаргах бөгөөд энэ тохиолдолд арбитрч ч мөн өөрөө татгалзах бөгөөд арбитрын бүрэлдэхүүн заавал татгалзан гаргах шийдвэр гаргадаг байхаар хуульчлах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл арбитрын бүрэлдэхүүн талуудын тохиролцооны дагуу шийдвэрлэх бөгөөд талууд татгалзан гаргах журмыг тохиролцоогүй бол татгалзан гаргах эсэхийг арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрлэдэг байх нь зүйтэй.

Үнэлгээний зүйл 4:

35 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэр.
35.1. Арбитрын бүрэлдэхүүнээс гаргасан шийдвэрийг тухайн арбитрын шийдвэр гэж үзэх ба талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрээ олонхийн саналаар гаргана.

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Энэ заалтын гол зорилго нь арбитрын бүрэлдэхүүний олонхийн саналаар гарсан шийдвэр арбитрын шийдвэр байна гэдгийг тодорхойлж өгсөн. Гэвч "талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрээ олонхийн саналаар гаргана" гэж заасан нь асуудал дагуулах бүрэн боломжтой юм. Тухайлбал талууд хуульд зааснаас өөрөөр тохиролцвол ямар нөхцөл байдал үүсэх талаар авч үзье. Тухайлбал гурван арбитрчаар хэргээ шийдүүлж байгаа тохиолдолд талууд өөрөөр тохиролцоод олонхийн саналаар шийдвэр гаргахгүй гэвэл дараах хувилбарт нөхцөл байдал үүснэ. Үүнд:

1. Талууд өөрөөр тохиролцоод гурван арбитрчийн 100 хувийн саналаар шийдвэр гарна гэж тохиролцож болно. Энэ тохиолдолд гурван арбитрч 100 хувь санал нийлэхгүй бол арбитрын үйл ажиллагаа мухардалд орох боломжтой.

2. Талууд гурван арбитрчийн аль нэг арбитрчийн саналаар арбитрын шийдвэр гарна гэж тохиролцох нь үнэн зөв шийдвэр гаргасан гэж хүлээн зөвшөөрөхөд хүндрэлтэй.

Энэ зохицуулалт нь олон арбитрчийн бүрэлдэхүүнтэй хэрэгт ач холбогдолтой байж болох юм. Тухайлбал таван арбитрчийн бүрэлдэхүүнтэй хэрэгт талууд өөрөөр тохиролцоод бүрэлдэхүүний 80 хувийн саналаар шийдвэрийг гарсанд

тооцохоор тохиролцож болох юм. Өөрөөр хэлбэл 4:1 харьцаатай шийдвэр гарахаар тохиролцсон гэсэн үг юм.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Практикт нийцэж буй байдал?

Практикт энэ заалттай холбоотой асуудал үүсээгүй байгаа ч олон арбитрчийн бүрэлдэхүүнтэй арбитрын үйл ажиллагаа болон гурван арбитрчийн бүрэлдэхүүнтэй шийдвэрлэж байгаа маргааныг ялгаж ойлгох шаардлагатай байна.

2.2. Төвийг сахисан хуралдаан

Арбитрын хэлэлцээрийн ач холбогдол нь гэрээний талууд хоорондын маргааныг арбитраар шийдвэрлүүлэхээр харилцан тохиролцсон байх нь хамгийн чухал байдаг. Арбитрын маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа нь талуудын хүсэл зоригоор, тэдгээрийн бүрэн эрхийн үндсэн дээр явагдана[15].

Арбитр нь олон улсын арилжааны маргааныг шийдвэрлэх гол арга болох шалтгаан нь үндсэндээ 2 зүйлд тулгуурладаг. Үүнд: 1. Талуудад төвийг сахисан хэлэлцүүлэг болон төвийг сахисан арбитрын шүүхийг сонгох таатай боломж олгодог. 2. Арбитрын шийдвэр нь зөвхөн шийдвэр гаргасан газарт биш Нью Йоркийн конвенцид нэгдэн орсон улс орнуудад хэрэгжих боломжтой юм. Мөн арбитрын шийдвэр нь шүүхийн шийдвэртэй адил заавал биелэх шинжтэй, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаагаар баталгаажсан[16] байдаг. Энэ үүднээс арбитрч нь шүүгчтэй адил хараат бус байж, хуульд захирагдан, төвийг сахисан байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл талуудад тэгш хандаж, шударга шийдвэр гаргах ёстой байдаг.

Төвийг сахисан хуралдаан гэсэн давуу талын хүрээнд

- 14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн.
- 15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.
- 16 дугаар зүйл. Арбитрчийг татгалзан гаргах үндэслэл
- 22 дугаар зүйл. Талуудын тэгш байдал гэсэн зүйл заалтуудыг тус тус авч үзэх ба эдгээр заалтууд “арбитрын хуралдаан төвийг сахисан хуралдаан байна” гэсэн зорилгодоо хүрч чадаж байгаа эсэх, практикт хэрэгжиж чадаж байгаа эсэх талаар үнэлгээ хийх болно.

<u>Үнэлгээний зүйл 1:</u>

14 дүгээр зүйл. Арбитрын бүрэлдэхүүн

14.1.Арбитрын бүрэлдэхүүн нэг буюу хэд хэдэн арбитрчаас бүрдэж болно.

14.2.Тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоог талууд харилцан тохиролцоно.

14.3.Хэрэв талууд арбитрчийн тоог харилцан тохиролцоогүй бол тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо гурав байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Арбитрын бүрэлдэхүүн буюу хуулийн 14 дүгээр заалт зорилгодоо хүрч байгаа талаар “Талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан чанар” хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн ба зорилгодоо хүрэхүйц гэж үнэлсэн тул энэ хэсэгт давхардуулан хэлэлцэх шаардлагагүй гэж үзлээ.

Арбитрын бүрэлдэхүүнд оролцож буй арбитрчдын тоог хуулиар сондгой

[15] “Олон Улсын арилжааны арбитр” МҮХАҮТ-ын дэргэдэх МҮА. 2009 он. 19 хуудас.

[16] Арбитрын тухай хуулийн 42.1 дүгээр заалт.

байхаар[17] хуульчилж өгсөн нь талуудад төвийг сахисан үйл ажиллагаа явуулах чадвартай арбитрчаа сонгох эрхийг олгохын сацуу арбитрын үйл ажиллагаа төвийг сахисан байх нөхцөлийг хангаж өгч байна. Маргалдагч талуудын сонгосон арбитрчид хэлэлцэн, арбитрын хуралдааныг даргалах арбитрчийг сонгодог нь нэгдүгээрт төвийг сахисан хуралдаан явагдах, хоёрдугаарт процессын уян хатан чанарыг хангах суурь юм.

Арбитрыг сонгосноор маргааныг аливаа нэг талын биш төвийг сахисан мэтгэлцээн маягаар маргааныг шийдэж болдог. Үүний нэг тод жишээ бол аливаа гадаадын хөрөнгө оруулагч үүссэн маргаанаа тухайн улсын буюу гадаадын шүүхээр шийдвэрлүүлэх тохиолдолд өөрийн өмгөөлөгчөөрөө төлөөлүүлэх боломж, хэлний бэрхшээл, хуулийн мэдлэг зэргээс хамааран хязгаарлагдмал байдаг тул тухайн орны өмгөөлөгчийг хөлслөх шаардлага үүсдэг. Харин арбитраар маргаанаа шийдүүлж байгаа тохиолдолд тухайн арбитрын үйл ажиллагаанд ашиглах хэл, хууль тогтоомж, байршил зэргийг сонгох боломжтой байгаа нь төвийг сахисан хуралдаан явуулах нөхцөл арбитрт бүрэн байгааг харуулж буй хэрэг юм. Үүнээс гадна маргалдагч талуудын аль нэг нь төр, эсхүл төрийн өмчит хуулийн этгээд байгаа тохиолдолд төвийг сахисан арбитраар маргаанаа шийдүүлэх хувилбарыг сонгодог олон улсын жишиг тогтсон хэдий ч манай ганц байнгын арбитр Олон улсын арбитрын зөвлөлийн гишүүнээр элсээгүй учир гуравдагч орны ийм төрлийн маргааныг шийдвэрлэсэн тохиолдол гараагүй байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Практикт хэрэгжиж буй байдал

Байнгын арбитр нь арбитрын ажиллагааг байнга тогтмол явуулах зорилгоор арбитрчдын нэрсийн жагсаалт гаргах, тэднээс арбитрчаа чөлөөтэй сонгох, маргааныг хуульд заасан дэг журмын дагуу явуулах үүрэг бүхий байгууллага юм[18].

Арбитрын тухай хуулийн 14 дүгээр заалт буюу арбитрын бүрэлдэхүүний асуудлыг зохицуулж буй заалт нь уг асуудлыг олон улсын жишиг болон загвар хуульд[19] нийцүүлэн зохицуулсан тул практикт хэрэгжих тал дээр асуудал гараагүй байна.

График – 4. Арбитрч сонгох тухай[20]



[17] Арбитрын тухай хуулийн 14.1 болон 14.3 дугаар заалтууд.

[18] "Арбитрын процессын эрх зүй" Т.Мөнхжаргал. УБ хот. 2008 он. 37- хуудас.

[19] Загвар хуулийн 10 дугаар зүйл "Арбитрчдын тоо".

[20] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

Арбитрын тухай хуулийн дагуу арбитрчаа сонгож чадаагүй тохиолдолд давж заалдах шатны шүүхэд хандах эрх нээлттэй байдаг.[21] Статистик мэдээнээс харахад МОУУА-аар 2010-2013 онд нийт 282 хэрэг маргаан шийдсэн[22] байх бөгөөд дээр дурдсан эрхээ эдлэн шүүхэд хандсан тохиолдол гарч байсан байна.

Статистик судалгаанаас харахад арбитрт хандаж буй иргэн, аж ахуйн нэгжүүдийн 38,1% нь танил сайтай, амбицтай арбитрчийг сонгодог гэж хариулсан нь арбитрын болон арбитрчийн мэдлэг, ур чадварын талаарх мэдээллийг ихэнхдээ тодорхой салбарт олсон нэр хүнд болон танил талын хүрээнд сайшаагдсан байдлаар, ам дамжсан мэдээллээс олж авдаг гэж үзэж болох юм. Мөн судалгаанд хамрагдагчдын 28,6% нь маргалдагч талын арбитрчтай холбоогүй бол аль ч арбитрчийг хамаагүй сонгодог бол арбитраас санал болгосон арбитрчийг сонгодог гэж мөн л 28,6% нь хариулсан байна. Харин 4,8% нь арбитрчаа хэрхэн сонгохоо мэдэхгүй гэж хариулжээ.

Дээрх байдлыг дүгнэхэд судалгаанд оролцсон иргэд арбитрчаа сонгохдоо бусдаас багагүй тусламж авдаг ба тухайн арбитрчийн үйл ажиллагаа бусдад хэрхэн үнэлэгдсэн байдлыг ихээхэн харгалзан үздэг бол арбитрч заавал хуульч байх албагүй, зөвхөн тухайн чиглэлээр мэргэшсэн, асуудлыг шийдвэрлэх чадвартай байхад болдог, мөн талуудын эрхийг хангах тал дээр илүү анхаарал хандуулдаг зэрэг чанар нь арбитрт хандах гол шалтгаан болдог байна.

Үнэлгээний зүйл 2:

15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам

15.1.Энэ хуульд заасан эрх бүхий этгээд хуулиар хориглосноос бусад хэнийг ч арбитрчаар томилж болно.

15.3.Арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцох бөгөөд ингэхдээ энэ хуулийн 15.4-15.10-т заасныг баримтална.

15.4.Арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцоогүй буюу тохиролцсон боловч уг журмын дагуу тохиролцоонд хүрч чадаагүй бол тухайн маргааныг шийдвэрлэх арбитрчийн тоо гурав байх ба талууд тус бүр нэг арбитрч томилж, томилогдсон хоёр арбитрч гурав дахь арбитрчийг тохиролцон томилох бөгөөд ийнхүү томилогдсон гурав дахь арбитрч арбитрын хуралдааныг даргална.

15.5.Аль нэг тал нь арбитрч томилох тухай нөгөө талын хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор өөрийн талын арбитрчийг томилоогүй, эсхүл томилогдсон хоёр арбитрч 30 хоногийн дотор гурав дахь арбитрчийг тохиролцон томилж чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх тэдгээрийг томилно.

15.6.Талууд тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилох ба ийнхүү тохиролцож чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх түүнийг томилно.

15.7.Арбитрч томилох журмыг аль нэг тал зөрчсөн, эсхүл талууд тохиролцсон журмынхаа дагуу арбитрчийг томилж чадаагүй, түүнчлэн байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд арбитрч томилох үүргээ биелүүлээгүй бол энэ талаар шаардлагатай арга хэмжээ авахуулахаар сонирхогч тал давж заалдах шатны шүүхэд хүсэлт гаргаж болно.

15.8.Энэ хуулийн 15.5-15.7-д заасан маргаантай асуудлаар гаргасан давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр эцсийн байна.

[21] Арбитрын тухай хуулийн 15.7 дугаар зүйл.

[22] МОУУА-аар шийдвэрлэгдсэн хэргийн статистик мэдээнээс.

15.9.Давж заалдах шатны шүүх арбитрч томилохдоо дараах зүйлийг үндэслэл болгоно:

15.9.1.тухайн этгээд энэ хуульд заасны дагуу арбитрчаар томилогдох боломжтой эсэх;

15.9.2.маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэх чадвартай;

15.9.3.тухайн этгээд талуудын тохиролцсон шалгуурыг хангаж буй эсэх.

15.10.Талууд болон байнгын арбитрын дүрэмд заасан арбитрч томилох эрх бүхий этгээд арбитрч томилохдоо энэ хуулийн 15.9-д заасныг нэгэн адил баримтална.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Энэхүү заалтын зорилго нь энгийн ойлгомжтой байгаа бөгөөд арбитрын үйл ажиллагааны гол давуу тал болох талуудын бие даан сонгох эрхийг хэрэгжүүлэх, цаг хугацаа, зардал хэмнэх зэрэг зарчимд нийцэж байна. Загвар хуульд нийцүүлсэн боловсруулсан 15 дугаар зүйлтэй адил зохицуулалтыг Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 11 дүгээр зүйлд[23], Түр арбитрт дэмжлэг үзүүлэх дүрмийн[24] 4 дүгээр зүйлд тус тус тусгасан байдаг.

Арбитрын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд арбитрын хэрэг маргааныг шийдвэрлэх бүрэлдэхүүнийг маргалдагч талууд бие даан сонгох эрхийнхээ хүрээнд арбитрчаа сонгож чадахгүй эсхүл хугацаа хожих зорилгоор шалтгаангүйгээр арбитрчаа сонгохгүй, томилохгүй байх, мөн талууд хоорондоо тохиролцож чадахгүй байгаа тохиолдолд эрх бүхий байгууллага, эсхүл давж заалдах шатны шүүхээс томилох тухай заасан. Ингэснээр арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцож шийдвэрлэх, арбитрын хуралдааныг цаг алдалгүй эхлүүлж, маргааныг хурдан шуурхай шийдвэрлэх, улмаар арбитрын үйл ажиллагааг амжилттай явуулах зорилго агуулж байгаа бөгөөд эдгээр зохицуулалтууд нь зорилгодоо хүрэхүйц гэж үзэж байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Практикт хэрэгжиж буй байдал хэр байна вэ?

Арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцож байгаа нь практикт ямар нэгэн асуудал үүсгэхгүй, талуудад бие даан сонгох эрхээ эдлэх, төвийг сахисан хуралдаанаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжийг олгосон чухал зохицуулалт. Энэ заалтыг “практикт нийцэж буй байдал буюу хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд авч үзэхэд хуулийн зохицуулалт ерөнхийдөө ойлгомжтой гэж үзэж болох хэдий ч арбитрын тухай хуулийн 15.5-д сонирхогчийн хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүх, Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 11.3 болон 11.5-д арбитрын дарга томилох, түүний шийдвэр эцсийн байхаар зохицуулсан нь үл ойлголцол үүсгэх магадлалтай. Ерөнхийд нь арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэсэн туршлагаас харахад арбитрч томилох асуудалтай холбогдуулан “арбитрч томилох журмыг зөрчсөн”, “арбитрын даргын тушаал эрх мэдлээ хэтрүүлсэн” гэх үндэслэлээр цөөн тохиолдолд давж заалдах шатны шүүхэд хандсан бөгөөд давж заалдах шатны шүүх нэхэмжлэлийг хангах боломжгүй гэсэн шийдвэр гаргаж байсан байна. Арбитрын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн талаар “талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан чанар” хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн тул дахин тайлбарлах шаардлагагүй гэж үзлээ.

---

[23] http://www.mongolchamber.mn/attachments/article/534/ХЭРЭГ%20ХЯНАН%20ШИЙДВЭРЛЭХ%20ДҮРЭМ.pdf

[24] http://www.mongolchamber.mn/attachments/article/539/3%20ТҮР%20АРБИТРТ%20ДЭМЖЛЭГ%20хавсралт%203.pdf

16 дугаар зүйл. Татгалзах үндэслэл

16.1.Арбитрчаар ажиллах хүсэлт хүлээн авсан этгээд тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэх талаар өөрт нь үндэслэл бүхий эргэлзээ байвал энэ тухайгаа хүсэлт тавьсан талд нэн даруй мэдэгдэнэ.

16.2.Арбитрчаар томилогдсоны дараа буюу арбитрын ажиллагааны явцад тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэхэд нь эргэлзээ төрүүлэхүйц нөхцөл байдал бий болбол тухайн арбитрч талуудад энэ тухай нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.

16.3.Талууд арбитрчийг гагцхүү тухайн маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэж чадах эсэхэд нь эргэлзээ төрүүлэхүйц илэрхий нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд татгалзан гаргаж болно. Бодитойгоор бий болсон нөхцөл нь шийдвэр гаргах үндэслэл болно.

16.4.Талууд өөрийн томилсон буюу томилоход нь оролцсон арбитрчийг зөвхөн томилогдсоных нь дараа татгалзан гаргана

Үнэлгээний зүйл 3

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1 хэсэгт “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана”, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд “Шүүгчийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох”, 22 дугаар зүйл “Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх”, 29 дүгээр зүйлд ”Шүүгчийн ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт” мөн Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл 6.4-т “Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа хараат бус байна”, 25 дугаар зүйлийн 25.3-д “Хуульчийн мэргэжлийн дүрмээр хуульч, үйлчлүүлэгч, хуульчид хоорондын харилцаа, хуульчдын нийтийн өмнө хүлээх үүрэг, ашиг сонирхлын зөрчил, нууцлал, эрх хэмжээ, хараат бус байдал болон хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбогдсон бусад харилцааг зохицуулна” гэж тус тус заасан байдаг.

Арбитр нь хэрэг маргааныг шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулдаг тул хэрэг маргааныг үнэн зөв шийдвэрлэх зорилгоор талуудад болон арбитрчдад аливаа ашиг сонирхлын болон нөлөөллийн зөрчил үүссэн нөхцөлд татгалзах, татгалзан гаргах эрх олгох зорилго агуулсан энэхүү заалтыг зорилгодоо хүрэхүйц гэж үнэлж болох юм.

Хуулийн дээрх заалтаас гадна Арбитрчийн ёс зүйн дүрмийн 19-д[25] арбитрч “*Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нэгэнт оролцож эхэлсэн бол хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад нь татгалзах, хэргийг хэвийн үргэлжлүүлэхэд саад хийх эрхгүй бөгөөд зайлшгүй тохиолдолд талууд болон арбитрын бүрэлдэхүүнд мэдэгдэж талууд зөвшөөрснөөр уг арбитрчийн тухайн маргаанаар ажиллагаа явуулахтай холбоотой арбитрчийн эрх, үүрэг дуусгавар болно*” гэж заасан нь нэгэнт сонгогдсон арбитрч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад өөрийн хүсэлтээр хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр татгалзах явдалд хязгаар тавих, арбитрын үйл ажиллагааг хэвийн явуулах зорилготой.

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт хэрэгжиж буй байдал хэр байна вэ?

Арбитрын хэрэг маргаан шийдвэрлэж буй арбитрчид хэрэг маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэх чадваргүй байх нөхцөл бүрэлдсэн бол татгалзан гаргах үндэслэл бүрэлдсэн байна гэж үздэг. Арбитрт хандсан талуудын аль нэг нь арбитрчийг татгалзан гаргах хүсэлт гаргасны дагуу арбитрын дарга татгалзан гаргах

[25] http://www.mongolchamber.mn/index.php/inter-law/540-2011-10-04-131354

тухай эсхүл татгалзан гаргах үндэслэлгүй гэсэн 2 төрлийн шийдвэр гаргадаг. Энэ зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар МОУУА-ын нарийн бичгийн дарга Гүнждагваас тодруулахад *“Татгалзан гаргах үндэслэлгүй гэсэн шийдвэртэй санал нийлээгүй тохиолдолд давж заалдах шатны шүүх буюу Нийслэлийн шүүхэд шууд ханддаг. Харин Нийслэлийн шүүх Арбитрын тухай хуульд “... эрх бүхий этгээд арбитрчийг томилно, татгалзан гаргана... Энэ шийдвэр эцсийн байна.” гэж заасан тул хүсэлтийг хүлээж авах боломжгүй гэж шийдсэн нь зарчмын хувьд зөв юм. Ер нь татгалзан гаргах шийдвэрийг давж заалдах нь тийм түгээмэл биш асуудал”* гэсэн нь энэ заалтын хэрэгжилттэй холбоотой хүндрэл бэрхшээл бараг гардаггүй гэж дүгнэх боломжтой юм.

Татгалзан гаргах үндэслэл нэгэнт бүрдсэн нөхцөлд татгалзан гарахаас татгалзах арбитрч бараг байдаггүй туршлага судалгааны ажлын явцад харагдаж байлаа. Энэ талаар МОУУА-ын тэргүүлэх мэргэжилтэн Н.Батдоржоос тодруулахад *“Арбитрчаар тодорхой нэг чиглэлээр гүнзгий мэргэшсэн, хууль эрх зүйн мэдлэг өндөртэй, ёс зүйтэй, нэр хүндтэй хүнийг сонгодог. Иймд арбитрч байна гэдэг тухайн хүний мэдлэг ур чадварыг төдийгүй түүний үлгэр жишээ байдлыг салбарын түвшинд үнэлж байгааг харуулж байдаг. Иймд аль нэг хэрэг маргааныг шийдвэрлэх явцад татгалзан гарах үндэслэл бүрдсэн байхад шахалт шаардлагаар бус өөрийн хүсэлтээр татгалздаг туршлага манайд бий”* гэж байсан нь дээрх дүгнэлтийг бататгаж байна.

График – 5. Арбитрчдын дунд ашиг сонирхлын зөрчил байдаг тухай[26]



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРАЛ www.li.gov.mn

Арбитрын хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгаанд ашиглах зорилгоор явуулсан социологийн судалгаанд оролцогчоос арбитрчдын бие даасан, хараат бус байдлыг хэрхэн үнэлдэг талаар судалгаа авахад судалгаанд оролцогчдын 15% нь арбитрчид ашиг сонирхлын зөрчилд автсан байдаг гэж үзсэн байхад дийлэнх олонхи нь буюу 75% нь тодорхой хэмжээгээр зөрчилтэй байна гэж хариулжээ. Арбитрт хандаж буй иргэдийн дийлэнх нь арбитрч сонгохдоо бусдаас туслалцаа авдаг, ам дамжсан мэдээлэл, амбиц харж сонгодог[27] байдал нь арбитрчдын дунд ашиг сонирхлын зөрчил бий гэж үзэх үндэслэл болж байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

Арбитрын давуу талын нэг болох “процессын уян хатан байдал, бие даан сонгох эрх”-ийн хүрээнд талууд “арбитрчийг татгалзах гаргах журам”-ыг харилцан

[26] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

[27] *График – 3. Арбитрч сонгох тухай.*

тохиролцох эрхтэй бөгөөд хэрэв энэ тухай тохиролцоогүй эсхүл тохиролцсон журмын дагуу шийдвэрлэж чадахгүй байгаа нөхцөлд ЮНСИТРАЛ[28]-ын загвар хуультай[29] нийцүүлэн боловсруулсан Арбитрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл, Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 14 дүгээр зүйл, Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх дүрмийн 7 дугаар зүйлийг тус тус баримтлан асуудлыг шийдвэрлэнэ. Дээр дурдсан хууль, дүрэмд заасан татгалзах үндэслэлүүд бусад хууль тогтоомжтой болон өөр хоорондоо зөрчилдөх зүйлгүй хэрэгжих боломжтой гэж үнэллээ.

Үнэлгээний зүйл 4:

22 дугаар зүйл. Талуудын тэгш байдал

22.1.Талууд арбитрын ажиллагаанд тэгш эрхтэй оролцох ба нэхэмжлэлийн шаардлага, татгалзал, мэдүүлэг, холбогдох бусад нотлох баримтын талаар тайлбар хийх боломжоор бүрэн хангагдсан байна.

Шалгуур үзүүлэлт. Энэ зүйл заалтын зорилгодоо хүрэх байдал хэр байна вэ?

Арбитраар хэн маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр арбитрт хандаж буй маргалдагч талууд нэгдүгээрт арбитрын төвийг сахисан хуралдаан, хоёрдугаарт арбитрчдын мэргэшсэн байдалд, гуравдугаарт талууд процессын явцад адил тэгш эрхтэй оролцдог гэсэн давуу талуудыг илүү их анхаардаг явдал нь судалгааны ажлын явцад тогтоогдож байна.

Арбитрын үйл ажиллагааны явцад талуудад тэгш эрх олгоно гэдэг ойлголт нь талууд урьдчилсан хуралдааны үеэр журам, цаг хугацаа гээд үндсэн асуудлаа тохиролцох явцад тэгш эрхтэйгээр санал оруулах, шийдвэр гаргахад шаардлагатай мэдээ мэдээллээ бүрэн авах, нотлох баримт гаргах, гэрч, шинжээч оролцуулах, тайлбар, сөрөг тайлбар гаргах гээд бүхий л үйл ажиллагаанд тэгш эрхтэй оролцох эрхийг хангахыг хэлнэ. Мөн арбитрт ирсэн бүх мэдээ мэдээллийг тэр даруй зохигчдод хүргүүлдэг, арбитрч аль нэг талтай ганцаарчлан уулзах боломжгүй зэрэг арга хэрэгслээр талуудын тэгш оролцоо, тэгш эрхийг хангах зорилготой. Талуудын тэгш байдлыг хангах агуулга бүхий зохицуулалт арбитрын тухай хуулийн энэ заалтаас гадна Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 8 заалтад[30] , Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын дүрмийн 9 дүгээр зүйлд буюу “Арбитрын ажиллагаа явуулах журам”-д, 10 дугаар зүйлийн “Нотлох баримт гаргах ба цуглуулах”хэсэгт байдаг ба эдгээр мэдээлэх үүрэг болон тайлбар хийх эрхийн зохицуулалтууд нь бусад хууль тогтоомж болон өөр хоорондоо зөрчилдөх зүйлгүй, зорилгодоо хүрэхүйц заалт гэж үзэж байна.

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт хэрэгжиж буй байдал хэр байна вэ?

Талууд өөрсдөдөө зориулж хэрэг хянан шийдвэрлэх журмаа чөлөөтэй сонгох, эсхүл цогц хууль тогтоомж, журамд суурилсан гэрээндээ арбитраар маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр тусгах боломжтой бөгөөд тэрхүү хууль нь талуудад тэгш

[28] Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Олон улсын худалдааны эрх зүйн комисс.

[29] **12 дугаар зүйл. Татгалзах үндэслэл.**

1. Хэрэв аль нэг хүнийг арбитрчаар томилохыг хүсвэл ийнхүү хүсэлт хүлээн авсан этгээд өөрийн хараат бус, хэрэгт ямар нэг сонирхолгүй байхад эргэлзэх нөхцөл байдлын талаар мэдэгдэх үүрэгтэй. Арбитрч талуудад энэ тухайгаа мэдэгдээгүй бол томилогдсоноосоо хойш болон хэрэг хянан хэлэлцэх ажиллагааны аль ч шатанд талуудад нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.

2. Зөвхөн талуудын тохиролцсон мэргэжлийг эзэмшээгүй, эсхүл түүний хараат бус, хэрэгт ямар нэг байдлаар сонирхолтой болох нь үндэслэлтэйгээр тогтоогдсон нөхцөлд арбитрчийг татгалзана. Аль нэг тал өөрийн томилсон эсхүл томилоход оролцсон арбитрчийг зөвхөн томилогдсоных нь дараа илэрхий болсон үндэслэлээр татгалзаж болно.

[30] Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 20, 22, 27, 28, 29, 30, 39, 40 дүгээр заалт.

үйлчлэн, тэд үүнийг өөрт ашигтайгаар хэрэглэж болно. Аливаа олон улсын болон дотоодын дүрэм журмыг шууд хэрэглэж болдог нь арбитрын давуу тал юм.

График-6: Төвийг сахисан хуралдаан ба арбитрчийн мэргэшлийн шаардлагын талаар[31]

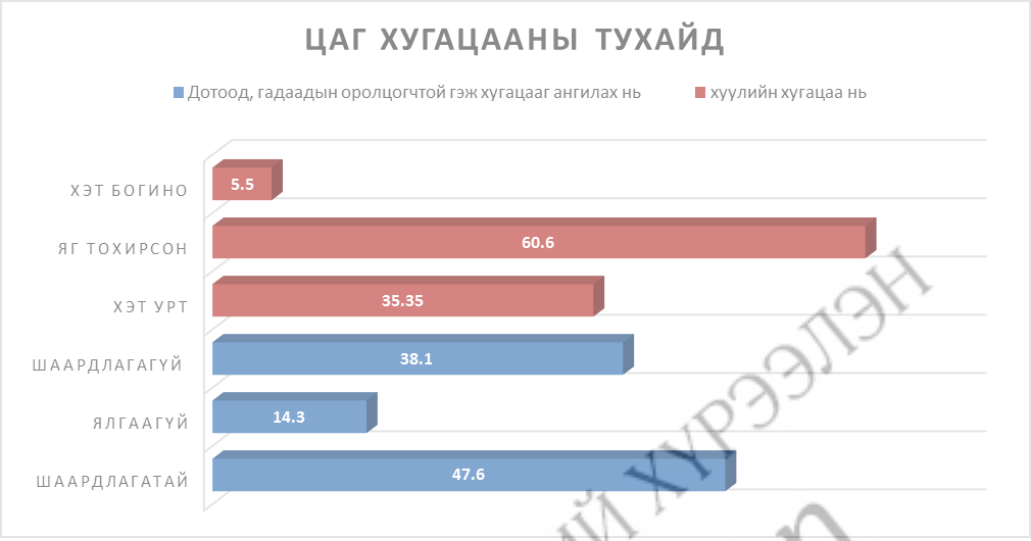


Арбитрын ажиллагааны үндсэн зарчим нь талуудын тэгш байдлыг хангах явдал юм. Хэрэв үүнийг хангаж чадаагүй бол арбитрын шийдвэр хүчингүй болгох бүрэн үндэслэлтэй тухай хуульд заасан байдаг. Тэгш байдлыг хангах үндсэн механизм нь талуудад аливаа асуудлаар тайлбар хийх, мэдээлэл дамжуулах цаг хугацааны болон бусад нөхцөл бололцоог бүрдүүлэх юм. Арбитрын ажиллагааны журамд талуудын мэдээлэх үүрэг, тайлбар хийх нөхцөл, тэдгээрт хамаарах цаг хугацааг тодорхой заах нь арбитрын ажиллагааны явцад гарах үл ойлголцлоос болон үүнээс үүдэх эрсдэлээс сэргийлэх арга юм.

Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох гол үндэслэл нь тэгш байдал буюу тайлбар хийх боломж олгоогүйгээс болдог тухай өмнө дурдсан билээ. Талуудад тайлбар хийх хугацааг хууль, дүрэм, журмаар зохицуулсан байдаг. Эдгээр заалтууд нь арбитрын “хугацаа хэмнэх” давуу талыг хэрэгжүүлэх зорилготой хэдий ч хугацаа хожих, маргаан шийдвэрлэх хугацааг сунжруулах хүсэлтэй тал хуульд заасан хугацааны эцсийн өдөр хүсэлт, нотлох баримт зэргийг гаргах явдал түгээмэл гардаг тухай судалгаанд хамрагдсан арбитрчид хэлж байсан бөгөөд эдгээр заалтуудад тусгасан хугацааг богиносгох тал дээр саналаа хэлж байлаа.

[31] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

График-7: Хугацаа заасан зохицуулалтын тухайд



Гэсэн хэдий ч судалгааны ажилд зориулан хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны нэгдсэн дүнгээс харахад хуулиар тогтоосон хугацаа тохиромжтой гэж 60.6% үзсэн байхад 35.35% нь хугацаа хэт урт гэж дүгнэжээ. Үлдсэн 5.5% нь хугацаа хүрэлцдэггүй буюу хэт богино гэсэн санал өгсөн байна. /График-7/

Үүнээс харахад хуульчдын дийлэнх хувь Арбитрын хууль болон холбогдох хууль тогтоомжид заасан хугацаатай холбоотой зохицуулалтууд арбитрын хэрэг маргаан шийдвэрлэхэд тохирсон гэж үздэг гэсэн дүгнэлтэд хүрч болох юм.

Арбитрын нэг онцлог нь зөвхөн дотоодын бус гадаад оролцогчтой хэрэг маргаан шийдвэрлэхэд илүү тохиромжтой байдаг талаар өмнөх хэсгүүдэд дурдаж байсан. 2003-2013 оны хооронд нийт 280 хэрэг шийдвэрлэсэн ба нийт оролцогчдын 14 гаруй хувь нь гадаадын иргэн, хуулийн этгээд байсан. Энэ тохиолдолд арбитрын үйл ажиллагааг шуурхай байлгах, талуудын тэгш эрхийг бүрэн хангах зорилгыг хүрээнд хуулиар тогтоож буй хугацааг гадаад оролцогчтой, дотоод оролцогчтой гэж ангилан дотоод оролцогчтой үйл ажиллагааны хугацааг богиносгох, гадаад оролцогчтой үйл ажиллагааны хугацааг уртасгах шаардлага байгаа тухай хуульчдын саналыг авахад судалгаанд хамрагдсан хуульчдын 47.6% шаардлагатай, 38.1% нь шаардлагагүй, 14.3% нь ялгаагүй гэсэн хариулт өгсөн байна. Үүнээс харахад хуулиар тогтоож буй хугацааг гадаад, дотоод оролцогчтой гэж ангилах шаардлагагүй гэж дийлэнх хувь нь үзэж байна.

2.3. Зардал, цаг хугацааны хувьд үр ашигтай байдал

Арбитрын ажиллагааны нэг үндсэн давуу тал нь зардал, цаг хугацааны хувьд үр ашигтай байх явдал юм. Гэвч сүүлийн үеийн чиг хандлага, судалгааны үр дүнгээс харахад арбитрын ажиллагааны зардал, цаг хугацаа шүүхээр хэрэг маргаан шийдвэрлүүлэх ажиллагаатай харьцуулахад бага байх тухай ойлголт нь хэт өрөөсгөл ойлголт болж байгаа талаар анхааруулж байна. Иймд Монгол Улсын 2003 оны Арбитрын тухай хуулийн хүрээнд арбитраар хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацааг зохицуулсан байдал, түүний практик хэрэгжилтийг авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой юм.

Зардал цаг хугацаа хэмнэх гэсэн давуу талын хүрээнд Арбитрын тухай

хуулийн арбитрын ажиллагаанд зарцуулагдах цаг хугацаа, зардалтай холбогдох заалтууд болон арбитрын ажиллагааны журмын талаарх зардал, цаг хугацаатай шууд болон шууд бусаар холбогдох зарим заалтуудыг судалж, цаашид өөрчлөх хэрэгцээ шаардлага зэргийг илрүүлнэ. Арбитрын тухай хуульд тодорхой хоног хугацаа заасан 15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам, 39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах, 40 дүгээр зүйл. Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах гэсэн заалтууд байгаагаас шийдвэр гарсны дараа шийдвэрийг албадан биелүүлэх хүртэлх нийт хугацааг тогтоож буй 39, 40 дүгээр зүйлийн заалтуудыг, зардлын тухайд арбитрын ажиллагааны зардлыг зохицуулсан 41 дүгээр зүйлийн заалтуудыг тус тус үнэлнэ. Үүнд:

- 41 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагааны зардал.
- 40 дүгээр зүйл. Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах.
- 39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах.

Эдгээр заалтуудыг практикт хэрэгжих байдал болон хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтүүдийн хүрээнд үнэлэх юм.

Мэдээлэл цуглуулах аргын хувьд Арбитрын тухай хууль, дүрмийг уншиж судлах, бусад орны арбитрын дүрэмтэй харьцуулах болон хуульчид, арбитрчдаас асуулга авах аргыг ашигласан. Мөн арбитрын ажиллагаа болон шүүхээр маргаан шийдвэрлэх цаг хугацаа, зардлыг харьцуулан судална.

Үнэлгээний зүйл 1:

39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах
39.1. Талууд өөр хугацаа тогтоогоогүй бол арбитрын шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор үг үсэг, тооцоо, хэвлэлийн болон тэдгээртэй адилтгах бусад алдааг засуулах тухай хүсэлтийг аль нэг тал гаргаж болох бөгөөд энэ тухайгаа нөгөө талдаа заавал мэдэгдэнэ.
39.3. Талууд өөр хугацаа тогтоогоогүй бол арбитрын шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор түүний тодорхой заалт, хэсгийг тайлбарлуулах тухай хүсэлтийг аль нэг тал арбитрын бүрэлдэхүүнд гаргаж болох бөгөөд энэ тухайгаа нөгөө талдаа заавал мэдэгдэнэ. **39.4**. Арбитрын бүрэлдэхүүн энэ хуулийн 39.1, 39.3-т заасан хүсэлтийг үндэслэлтэй гэж үзвэл түүнийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор арбитрын шийдвэрт зохих засвар оруулах буюу холбогдох тайлбар хийх бөгөөд тайлбар нь арбитрын шийдвэрийн бүрэлдэхүүн хэсэг болно.
***39.6.** Талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол арбитрын ажиллагааны явцад хэлэлцсэн боловч арбитрын шийдвэрт тусгагдаагүй орхигдсон нэхэмжлэлийн шаардлагын талаар нэмэлт шийдвэр гаргахыг үндсэн шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор аль нэг тал нь шаардаж болох бөгөөд энэ тухайгаа нөгөө талдаа заавал мэдэгдэнэ.*
***39.7**. Арбитрын бүрэлдэхүүн энэ хуулийн 39.6-д заасан шаардлагыг үндэслэлтэй гэж үзвэл түүнийг хүлээн авснаас хойш 60 хоногийн дотор нэмэлт шийдвэр гаргана.*
39.8. Арбитрын бүрэлдэхүүн шаардлагатай гэж үзвэл энэ хуулийн 39.4, 39.7-д заасан хугацааг сунгаж болно.

40 дүгээр зүйл. Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах
40.3. Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох хүсэлтийг уг шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш гурван сарын дотор гаргаж болох бөгөөд хэрэв талууд энэ хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлээр арбитрын бүрэлдэхүүнд хүсэлт гаргасан бол уг хүсэлтийг шийдвэрлэснээс хойш энэхүү хугацааг тооцно.
40.4. Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох зөрчил гарсан бөгөөд түүнийг арбитрын бүрэлдэхүүнээр өөрөөр нь засуулах хүсэлтийг аль нэг тал гаргасан бол давж заалдах шатны шүүх арбитрын шийдвэрийг хянах ажиллагааг тодорхой хугацаа тогтоон түдгэлзүүлж болно.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. Эдгээр заалтуудын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал буюу нийгэм хүлээн зөвшөөрч, сайн дураар сахин биелүүлэх боломж хэр байна вэ?

39 дүгээр зүйлд заасны дагуу аль нэг тал нөгөө талд мэдэгдсэнээр шийдвэрийн тодорхой заалт, хэсгийг тайлбарлуулах, үг үсэг, тооцоо, хэвлэлийн болон тэдгээртэй адилтгах бусад алдааг засуулахаар хүсэлт гаргах, мөн арбитрын ажиллагааны явцад хэлэлцсэн боловч арбитрын шийдвэрт тусгагдаагүй орхигдсон нэхэмжлэлийн шаардлагын талаар нэмэлт шийдвэр гаргахыг шаардаж болох бөгөөд ингэхдээ шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хүсэлт гаргах, эсхүл шаардаж болно. Шийдвэр хүлээн авснаас хойш гэж заасан тул дээрх үндэслэлүүдээр 3 удаа хүсэлт гаргаж, тус бүрт нь хүсэлт гаргах эрх нь 30 хоног байх буюу нийт 90 хоногийн хугацаа болох зохицуулалт үүсэхгүй хэдий ч ойлгогдох байдлын хувьд нийт 90 хоногийн хугацаа тогтоосон мэт ойлгогдож болохуйц байна.

Энэ талаар Загвар хуульд дараахь байдлаар заасан байдаг. Үүнд:

33 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэрийг тайлбарлах ба засвар оруулах, нэмэлт шийдвэр гаргах

1. Хэрэв талууд өөр хугацаа тогтоогоогүй бол шийдвэр хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор:

а/ аль нэг тал нөгөө талдаа мэдэгдэн арбитрын шийдвэрт гарсан тооцооны буюу техникийн, түүнтэй төсөөтэй бусад алдааг засуулахаар хүсэлт гаргаж болно.

б/ талууд тохиролцсон бол аль нэг тал нөгөө талдаа мэдэгдэн арбитрын шийдвэрийн аль нэг хэсэг буюу зүйлийг тайлбарлуулахаар арбитрын шүүхэд хүсэлт гаргаж болно. Арбитр хүсэлтийг үндэслэлтэй гэж үзсэн бол түүнийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор зохих засвар хийх буюу тайлбар өгнө. Энэ тайлбар арбитрын шийдвэрийн бүрэлдэхүүн хэсэг болно.

2. Арбитр шийдвэр гарсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор өөрийн санаачилгаар энэ зүйлийн 1 дэх хэсгийн "а"-д заасан алдааг залруулж болно.

3. Хэрэв талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол аль нэг тал нөгөө талд мэдэгдэн арбитрын шийдвэр хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор арбитраас хэрэг хянан хэлэлцэх ажиллагааны үед нэхэмжилсэн ямар нэг шаардлагын талаар шийдвэрт тусгаагүй бол энэ талаар нэмэлт шийдвэр гаргуулахыг хүсэж болно. Арбитр хүсэлтийг үндэслэлтэй гэж үзсэн бол 60 хоногийн дотор нэмэлт шийдвэр гаргана.

4. Арбитр гарсан алдааг засах, тайлбарлах болон энэ зүйлийн 1, 3 дахь хэсэгт зааснаар залруулах, тайлбарлах буюу нэмэлт шийдвэр гаргах хугацааг сунгаж болно.

Иймд 39 дүгээр зүйлийг хуулийн зүйл заалт ойлгомжтой байх шаардлагын үүднээс өөрчлөн найруулах шаардлага байна.

Хэдийгээр 39 дүгээр зүйлийг загвар хуультай ижил байдлаар зөв ойлгож хэрэглэвэл арбитрын шийдвэрт зохих засвар оруулах буюу зохих тайлбар хийх, нэмэлт шийдвэр гаргуулах хүсэлтийг шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор тус тус гаргаж болох буюу зөвхөн 30 хоногийн хугацаа олгосон байгаа боловч 39.6-д заасан үндэслэлээр арбитрын бүрэлдэхүүн 39.7-д заасны дагуу нэмэлт шийдвэр гаргасан, харин тус шийдвэрийг хүлээж авсан аль нэг тал зохих засвар оруулах болон тайлбар хийх хүсэлт гаргасан тохиолдолд тус бүр 30, нийт 60 хоногийн хугацаа болж байна. Нэмэлт шийдвэр гаргахаар заасан 60 хоногийн

хугацаа, зохих засвар оруулах болон тайлбар хийх үндэслэлтэй тохиолдолд зарцуулах 30 хоногийг нэмж тооцвол нийт 150 хоног болох юм. Ийнхүү Арбитрын тухай хуулийн 40.3-т заасны дагуу 39 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлээр арбитрын бүрэлдэхүүнд хүсэлт гаргасан бол уг хүсэлтийг шийдвэрлэснээс хойш тооцогдох гурван сарын хугацаа буюу шийдвэрийг хүчингүй болгох хүсэлт гаргах хугацааг доод тал нь нэг сар буюу 31 хоногтой байх магадлалтайгаар тооцвол нийтдээ 241 хоногийн дараа шийдвэрийг албадан биелүүлэх эрх үүсэхээр байна.

Хүснэгт-2: Шүүхээр хэрэг шийдвэрлүүлэх хугацаа

ХУГАЦАА	ХОЛБОГДОХ ЗААЛТ
7 хоног	***ИХШХШТХ 66.1.****Шүүгч энэ хуулийн 65.1-д заасан үндэслэл байхгүй гэж үзвэл нэхэмжлэлийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 7 хоногийн дотор хэрэг үүсгэх тухай захирамж гаргана.*
60 хоног	***ИХШХШТХ 71.1.****Хуулиар өөр хугацаа тогтоогоогүй бол хэрэг үүсгэсэн өдрөөс хойш 60 хоног, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхээс хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр ирүүлсэн бол шүүгч хэргийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор тус тус шийдвэрлэнэ.*
30 хоног	***ИХШХШТХ 71.2.****Энэ хуулийн 71.1-д заасан хугацааг тухайн шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс нэг удаа 30 хүртэл хоногоор сунгаж болно.*
7 хоног	***ИХШХШТХ 119.3.****Шийдвэр хүчинтэй болсон өдрөөс хойш 7 хоногийн дотор шийдвэрийн агуулгыг энэ хуулийн 118 дугаар зүйлд заасны дагуу бүрэн эхээр нь бичгээр үйлдэж, шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн гарын үсэг зурна.*
14 хоног	***ИХШХШТХ 119.4.****Шүүх хуралдаанд оролцсон тал энэ хуулийн 119.3-т заасан хугацаа өнгөрснөөс хойш 14 хоногийн дотор шүүхэд хүрэлцэн ирж шийдвэрийг өөрөө гардан авна.*
14 хоног	***ИХШХШТХ 120.2.****Зохигч, гуравдагч этгээд, тэдгээрийн төлөөлөгч буюу өмгөөлөгч анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг гардан авснаас хойш 14 хоногийн дотор аймаг, нийслэлийн шүүхэд давж заалдах гомдол гаргаж болно.*
3 хоног	***ИХШХШТХ 163.3.****Анхан шатны шүүх давж заалдах гомдолд улсын тэмдэгтийн хураамж төлсөн баримт, гаргасан тайлбарыг хавсарган хэргийн хамт гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 3 хоногийн дотор давж заалдах шатны шүүхэд хүргүүлнэ.*
30 хоног	***ИХШХШТХ 166.2.****Давж заалдах гомдол гарсан хэргийг шүүх хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан хянан шийдвэрлэнэ.*
7 хоног **14 хоног**	***ИХШХШТХ 167.4.****Магадлал хүчинтэй болсноос хойш 7 хоногийн дотор магадлалын агуулгыг бүрэн эхээр нь бичгээр үйлдэж, шүүх бүрэлдэхүүн гарын үсэг зурна. Магадлалыг зохигч энэ хуулийн 119.4-т заасны дагуу гардан авах, эсхүл шүүх энэ хуулийн 119.5-д заасны дагуу зохигчид хүргүүлнэ.*
14 хоног	***ИХШХШТХ 167.5.****Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалд энэ хуулийн 172.2-т заасан үндэслэлээр зохигч, гуравдагч этгээд, тэдгээрийн төлөөлөгч буюу өмгөөлөгч энэ хуулийн 167.4-т заасны дагуу магадлалыг гардан авсан, эсхүл хүргүүлснээс хойш 14 хоногийн дотор хяналтын журмаар гомдол гаргаж болно.*
3 хоног	***ИХШХШТХ 173.2.****Гомдол хүлээж авсан шүүх хэрэгт улсын тэмдэгтийн хураамж төлсөн баримт, зохигчийн гомдлыг хавсарган гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш нийслэлд 3 хоногийн дотор, хөдөө орон нутагт 14 хоногийн дотор Улсын дээд шүүхэд хүргүүлнэ.*
30 хоног	***ИХШХШТХ 174.1.****Хэргийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногт багтаан хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэнэ.*
НИЙТ 233 ХОНОГ	

7 хоног	Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол бичгээр гарна.
14 хоног	Тогтоолыг зохигч гардан авна.

30 хоног	***ИХШХШТХ176[1]***.1.3охигч, гуравдагч этгээд, тэдгээрийн төлөөлөгч буюу өмгөөлөгч энэ хуулийн 176.2-т заасан тогтоолыг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хууль зөрчсөн үндэслэлээр Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид гомдол гаргаж болно.
30 хоног	***ИХШХШТХ*176[1].2.**Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл энэ хуулийн 174.1-д заасан хугацаанд дүгнэлт гаргаж, уг хэргийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хэлэлцүүлнэ. Ерөнхий шүүгчийн дүгнэлтэд хэрэг шийдвэрлэсэн байдал, гомдлын болон хууль зөрчсөн үндэслэлийг тусгасан байна. ***ИХШХШТХ*176[1].3.**Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч гомдлыг үндэслэлгүй гэж үзвэл энэ хуулийн 174.1-д заасан хугацаанд хууль тогтоомжид заасны дагуу гомдол гаргагчид бичгээр хариу өгнө.
НИЙТ 314 ХОНОГ	

Харин өмнөх хүснэгтэд үзүүлсний дагуу ИХШХШТХ-д заасны дагуу шүүхээр хэрэг маргаан шийдвэрлүүлэх хугацааг тооцож үзвэл Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол гарах хүртэл 233 хоног зарцуулагдахаар байгаа нь арбитрын шийдвэр гарснаас хойш шийдвэрийг албадан биелүүлэх эрх үүсэх хүртэл зарцуулагдах нийт хугацаанаас бага байх боломжтой байгаа нь арбитрын ажиллагаа цаг хугацааны хувьд үр ашигтай байх талаарх ойлголтод эргэлзээ үүсгэж байна.

40 дүгээр зүйлд заасан арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох хүсэлт гаргах шийдвэр хүлээж авснаас хойш тооцогдох гурван сарын хугацаа нь хуулиар шууд тогтоосон хугацаа боловч 39.1, 39.3, 39.6-д заасны дагуу тооцогдох 30 хоногийн хугацаа нь талууд өөр хугацаа тогтоож болох хугацаа юм. Иймд 39 дүгээр зүйлийн практикт хэрэгжих байдлыг авч үзэх нь зүйтэй.

<u>Шалгуур үзүүлэлт</u>. 39 дүгээр зүйл практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал

Хэдийгээр 39 дүгээр зүйлд заасан хугацааг талууд харилцан тохиролцсоноор шийдвэр гарснаас хойш хүсэлт гаргах хугацааг 30 хоногоос бага байхаар тогтоож болох боловч арбитрчид болон арбитрын хэрэг маргаанд оролцож байсан хуульчдаас авсан судалгаагаар *арбитрын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан хугацааг багасгаж зохицуулах шаардлага бий эсэх* гэсэн асуултад энэ хугацааг богиносгож заах шаардлага байхгүй, үүнийг талууд харилцан тохиролцож 30 хоногоос бага байхаар өөрөөр тогтоох боломжтой гэж хариулсан тохиолдол огт байхгүй байгаа тул талууд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр арбитрын ажиллагааг үр ашигтай явуулах боломжийн талаар таниулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэн энэ талаар үр дүнтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, эсхүл судалгаанд хамрагдсан арбитрч, хуульчдын дараах саналуудыг харгалзан үзэх нь зүйтэй болж байна. Үүнд:

Асуулгын дээр дурдсан асуултад хуульч, арбитрчдаас давхардсан байдлаар гаргасан саналууд:

Шигтгээ

Арбитрч: Энэ хугацааг багасгах боломжтой 14 хоног г.м

Арбитрч: Төдийлөн асуудал болдоггүй ч багасгах боломжтой.

Хуульч: Багасгах нь зүйтэй. Шүүхийн хугацаатай нэгэн адил байх нь зүйтэй.

Хуульч: Арбитрын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан **хугацаануудыг бүгдийг нь** 2 дахин багасгавал зохино.

www.legal.gov.mn

Хуульч: Шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор засвар оруулах хүсэлтээ гаргах, хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор засварлах, нийт хугацаа 30 хоног байвал зохистой санагддаг.

Хуульч: Арбитр уг нь цаг хугацааны хувьд шүүхийг бодвол хэмнэлттэй боловч Арбитрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.3-д заасан "Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох хүсэлтийг уг шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 3сарын дотор гаргаж болох бөгөөд хэрэв талууд энэ хуулийн39дүгээр зүйлд заасан үндэслэлээр арбитрын бүрэлдэхүүнд хүсэлт гаргасан бол уг хүсэлтийг шийдвэрлэснээс хойш тоолно" гэсэн хуулийн зохицуулалт арбитрын шийдвэрийн үр нөлөө, хугацаа хэмнэх асуудалд сөргөөр нөлөөлж байгаа. Тодруулбал арбитрын шийдвэрийг гарснаас хойш 30 хоногийн дотор шийдвэрт өөрчлөлт засвар оруулах хүсэлтээ гаргаж болно. Тус хүсэлтийг арбитр дахин 30хоногийн дотор шийдвэрлэж өөрчлөлт оруулна. Уг өөрчлөлт орсноос хойш дээрх 3 сар буюу 90гаруй хоногийг дахин тоолж эхэлнэ. Мөн энэхүү 39 дүгээр зүйлийн 39.6, 39.7 дахь зохицуулалтууд мөн л дээр дурдагдсан хугацаа алдах нөхцөлийг үүсгэх боломжтой байгаа нь арбитрын шийдвэрийн үр нөлөөг алдагдуулах магадлалтай байдаг.

Мөн анкетын асуулгын дүнд нийт судалгаанд оролцогчдын 62 хувь нь арбитраар маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны аль шатанд илүү хүндрэл учирч байна вэ? гэсэн асуултад шийдвэр хэрэгжүүлэх шатанд гэж хариулсан байгаа нь үүний нэг илрэл болж байна. /График-8/

График 8: Арбитраар маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны аль шатанд илүү их хүндрэл гардаг вэ?[32]



Санал:

Арбитрын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн хувьд 39.1, 39.3, 39.6-д заасан хүсэлт тус бүрд 30 хоног тооцох байдлаар ойлгож болохоор байгааг харгалзан хуулийн зүйл заалт тодорхой, ойлгомжтой байх шаардлагын үүднээс 39 дүгээр зүйлийг загвар хуультай дүйцүүлэн бичилтийг өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Мөн арбитрын ажиллагааны уян хатан байдал, талууд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр ажиллагааг үр нөлөөтэй явуулах боломжийн талаар цаашид олон нийтэд сайтар таниулах нь зүйтэй юм.

[32] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

41 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагааны зардал

41.1.Тухайн маргааны шинж байдал, ажиллагаа явуулахад шаардагдах хугацаа зэргийг харгалзан арбитрын ажиллагаа явуулахад шаардлагатай зардлын хэмжээг арбитрын бүрэлдэхүүн төлөвлөнө.

41.2.Арбитрын ажиллагааны явцад гарсан бодит зардлыг арбитрын бүрэлдэхүүн тогтоож, энэ талаар арбитрын шийдвэрт заавал тусгана.

41.3.Арбитрын зардалд дараах зүйл хамаарна:

41.3.1.арбитрчийн хөлс;

41.3.2.арбитрын ажиллагааны явцад арбитрчаас гарсан зардал;

41.3.3.энэ хуулийн 31.2-т заасан төлөгдөөгүй зардал;

41.3.4.гэрчтэй холбогдон гарсан зардал;

41.3.5.арбитрын ажиллагааны явцад арбитрын бүрэлдэхүүнээс гарсан бусад зардал;

Үнэлгээний зүйл 2:

41.3.6.байгын арбитрын хувьд түүний дүрэмд заасны дагуу тухайн арбитрт төлөх үйлчилгээний хөлс.

41.4.Талууд өөр хоорондоо болон арбитрын бүрэлдэхүүнтэй өөрөөр тохиролцоогүй бол нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүрэн хангасан тохиолдолд арбитрын зардлыг хариуцагчаар, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон бол уг зардлыг нэхэмжлэгчээр, хэсэгчлэн хангасан бол хувь тэнцүүлж төлүүлнэ.

41.5.Арбитрын шийдвэр гарахаас өмнө талууд эвлэрсэн буюу нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсан, эсхүл хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүрэн хангасан, түүнчлэн маргааныг нэг арбитрч шийдвэрлэсэн зэргээс шалтгаалан арбитрын ажиллагаанд төлөвлөсөн зардлаас бодит зардал бага гарвал зөрүүг арбитрын бүрэлдэхүүн талуудад буцаан олгоно.

41.6.Арбитрын бүрэлдэхүүн арбитрын ажиллагааны зардлыг талуудаас урьдчилан авч болно.

41.7.Талуудаас урьдчилан авах арбитрын ажиллагааны зардлын хэмжээг арбитрын бүрэлдэхүүн тогтоох бөгөөд талууд тохиролцсон хугацаанд уг зардлыг төлөөгүй бол энэ нь арбитрын ажиллагаа түдгэлзүүлэх буюу дуусгавар болгох үндэслэл болно.

Шалгуур үзүүлэлт. Нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

Шүүхээр хэрэг маргаан шийдвэрлүүлэх болон арбитраар маргаан шийдвэрлүүлэх зардлын хэмжээг дунджаар бодож тооцоолоход арбитрын зардлын хэмжээ шүүхийн зардлаас дунджаар 2,5 дахин их гарч байна. /График 9/

График 9: Шүүхийн болон арбитрын хураамжийн харьцуулалт[33]

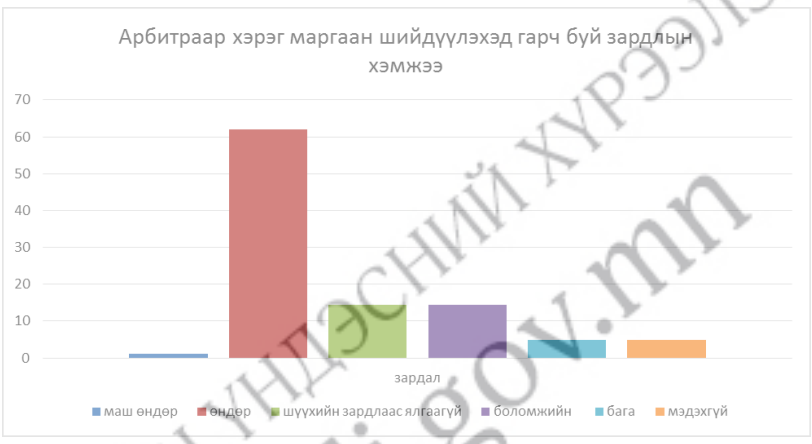


[33] МОУУА-аас гаргасан тооцооллыг ашиглав.

Тухайлбал, Монголын Олон Улсын ба Үндэсний арбитраар шийдвэрлүүлсэн 04/13 дугаар 30,240,888 төгрөгийн үнийн дүнтэй хэргийг авч үзвэл арбитрын шийдвэрт зардал нэхэмжлэлийн шаардлагын 30,240,888 төгрөгийн нэхэмжлэлийн үнийн дүнд арбитрын хураамж 804,818 төг заасан нь тэмдэгтийн хураамж 309,155 төгрөгөөс 2,6 дахин их байна.

Ийнхүү арбитрын ажиллагааны зардал шүүхийн зардлаас өндөр байгаа боловч түүнийг хүчээр бууруулах бус цаг хугацааны хувьд давуу байх, маргааныг тухайн маргааны асуудлаар мэргэшсэн арбитрч үнэн зөв, шударга шүүж байгаа зэрэг баталгааг нэмэгдүүлснээр зардал, үр өгөөжийн харилцааны хувьд арбитрын ажиллагааг үр нөлөөтэй байх боломжийг бүрдүүлдэг гэж үзэж болох юм.

График 10: Арбитрын зардлын хэмжээ[34]



Мөн анкетын судалгаанд оролцогсдын 90 хувь нь арбитрынх өндөр гэж хариулсан нь арбитрын зардал олон нийтийн дунд харьцангуй өндөрт тооцогдож байгааг харуулж байгаа боловч арбитрын ажиллагаанд оролцож байсан туршлагатай хуульчдаас[35] арбитраар үйлчлүүлэгчдийн нэн тэргүүний зорилгын талаар тодруулахад "хурдан хугацаанд, хямд зардлаар маргааныг шийдвэрлэх", эсхүл "шийдвэр үнэн зөв, мэргэжлийн түвшинд гарсан бол цаг хугацаа, зардал хамаагүй" байдаг эсэх талаар асуултад хуульчдын дийлэнх нь дараахь байдлаар хариулсан нь арбитрын бусад давуу тал хангалттай хэмжээнд хэрэгжсэнээр зардал-үр өгөөжийн хувьд арбитр давуу талтай байх боломжтойг харуулж байна.

Иймд арбитрын зардлын хэмжээ олон нийтийн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөх

Шигтгээ

Шийдвэр харьцангуй бодит үнэнд нийцэж гарах нь хамгийн чухал, хэрэг хянан шийдвэрлэж буй арбитрч нар шүүхийг бодвол нээлттэй байж мэтгэлцэх зарчмаар хангаж өгдөг учраас ...

Шийдвэр үнэн зөв бол цаг хугацаа, зардал хамаагүй байдаг ...

байдал хангалттай биш боловч арбитраар хэрэг маргаан шийдвэрлүүлж буй этгээдүүдийн хувьд түүнийг хүлээн зөвшөөрч, арбитрын ажиллагааны бусад давуу талыг үнэлсний үндсэн дээр арбитраар үйлчлүүлж байна гэж үзэж болох юм.

[34] ХЗҮХ-ийн ХЗСудТөвөөс арбитрын сургалт, семинарт хамрагдаж буй хуульчдын дунд явуулсан анкетын судалгааны дүн. 2014 оны 6 сар.

[35] Мөн тэнд.

ХУУЛЬЧИЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.uli.gov.mn

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй 2003 оны Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад илэрч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, хэрэгжилтийн бодит байдлыг тодруулах, түүнийг үнэлж, дүгнэх, цаашид үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжийг судлах ажлыг ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн судлаачид хийж гүйцэтгэв.

Хуулийн зорилтын хэрэгжилт болон арбитраар хэрэг, маргаан шийдвэрлүүлэх үндсэн шалтгаан болох "талуудын бие даан сонгох эрх, төвийг сахисан хуралдаан, арбитрчийн мэргэшсэн байдал, цаг хугацаа, зардал хэмнэх" зэрэг давуу шинж чанаруудыг бодитой хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг тодруулах ажлыг холбогдох хууль тогтоомж, хуульч, арбитрч, маргалдагч талуудаас авсан анкетын болон ярилцлагын судалгаа болон өмнө хийгдэж байсан судалгааны ажлуудад суурилан гүйцэтгэсэн болно.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгааг ***Талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан байдал*** гэсэн давуу талын хүрээнд "талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол", "талууд харилцан тохиролцоогүй бол" гэсэн томъёолол бүхий заалтуудаас 14 дүгээр зүйл: Арбитрын бүрэлдэхүүн, 15 дугаар зүйл: Арбитрч томилох журам, 17 дугаар зүйл: Арбитрч татгалзан гаргах журам, 35 дугаар зүйл: Арбитрын шийдвэр, ***Төвийг сахисан хуралдаан*** гэсэн давуу талын хүрээнд арбитрчийн хараат бус байдал, хуульд захирагдан, төвийг сахисан байх шаардлага бүхий заалтуудаас 14 дүгээр зүйл: Арбитрын бүрэлдэхүүн, 15 дугаар зүйл: Арбитрч томилох журам, 16 дугаар зүйл: Арбитрчийг татгалзан гаргах үндэслэл, 22 дугаар зүйл: Талуудын тэгш байдал, ***Зардал цаг хугацаа хэмнэх*** гэсэн давуу талын хүрээнд арбитрын ажиллагаанд зарцуулагдах цаг хугацаа, зардалтай холбогдох заалтуудаас 39 дүгээр зүйл: Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах, 40 дүгээр зүйл: Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах, 41 дүгээр зүйл: Арбитрын ажиллагааны зардал гэсэн заалтуудыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны төрийн нарийн бичгийн даргын 2011 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 54 дүгээр тушаалаар баталсан "Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх аргачлал"-д багтсан 1. Зорилгод хүрсэн түвшин, 2. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, 3. Практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн дагуу тус тус шалгаж үзсэн.

НҮБ-ын Олон улсын худалдааны эрх зүйн комиссын Олон улсын арилжааны арбитрын тухай загвар хуулийг жишээ болгон орчин үеийн арбитрын зарчим, үзэл баримтлалтай нийцүүлэн боловсруулсан Арбитрын тухай хуулийн зорилт болох "*эрх зүйн этгээдүүдийн хооронд үүссэн эдийн болон эдийн бус баялагтай холбоотой маргаанд арбитрын ажиллагаа явуулахтай холбогдон үүссэн харилцааг зохицуулах*[36]" зорилгодоо хүрч буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд зорилтдоо бүрэн хүрч чадахгүй байна гэж дүгнэв. Дараахь үндэслэлүүдэд тулгуурлан энэхүү дүгнэлтэд хүрсэн болно. Үүнд:

1. Иргэний маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд хуульд заасан тодорхой чиглэлээр иргэд, аж ахуйн нэгжүүд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр хоорондын бизнесийн маргааныг арбитраар буюу мэргэшсэн, хөндлөнгийн этгээдээр, шүүхийн бус аргаар шийдвэрлүүлэх боломж олгосноор шүүхийн ачааллыг бууруулах зорилгодоо хүрч чадаагүй. Сүүлийн гурван жилийн дунджийг авч үзэхэд Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр дунджаар 35,000 гаруй хэрэг хянаж байгаагийн талаас илүү хувь нь арбитрын харьяаллын хэрэг байхад МОУУА-аар дунджаар 45 хэрэг хянаж байгаа тухай судалгааны ажлын "Үнэлгээ хийх шалтгааныг

[36] Арбитрын тухай хууль. 1 дүгээр зүйл. 1.1 заалт.

тодорхойлох" хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн. Үүнийг арбитрын талаар мэдлэг олгох сургалт, сурталчилгаа, таниулах үйл ажиллагааг чанартай зохион байгуулдаггүй[37], иргэдэд хэрэг маргаан үүсвэл шүүх л шийддэг гэсэн ойлголт тогтсон[38], мөн арбитрын үйл ажиллагаа хурдан шуурхай, бага өртөгтэй байж чадахгүй байгаагийн дээр шийдвэр хэрэгжүүлэх үе шатанд гарч буй хүндрэлүүдээс[39] шалтгаалж байна гэж үзлээ.

2. Хуулийн хэрэгжилтэд үр нөлөөний үнэлгээ хийхийн тулд Арбитрын тухай хуулийн 9-н зүйл, заалтыг[40] арбитрын гурван давуу талын хүрээнд сонгон авч эдгээр заалтуудаар зохицуулахыг хүссэн харилцааны эрх зүйн орчинг бүрэн бүрдүүлж байгаа эсэх, бусад хууль тогтоомж,дүрэм, журамтай нийцэж байгаа эсэх, хууль хэрэглэгчдэд ойлгомжтой байгаа тухайд үнэлгээ хийлээ. Үүнд:

14 дүгээр зүйл: Арбитрын бүрэлдэхүүн:

Хуулийн энэ заалт нь талуудын бие даан сонгох эрх, процессын уян хатан байдал, төвийг сахисан хуралдаан, талуудын тэгш байдал гээд арбитрын бүхий л давуу талуудын хүрээнд арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх арбитрчдын бүрэлдэхүүний тоог талууд харилцан тохиролцдог байхыг зорьсон ба зорилгодоо хүрэхүйц гэж үнэлсэн.

Хуулийн энэ заалтыг харахад талууд харилцан тохиролцоод арбитрчдын тоог хэд ч байж болохоор тохиролцож болохоор байгаа, мөн хуулийн 14.3-т талууд арбитрчдын тоог харилцан тохиролцоогүй бол гурав байхаар зохицуулсан хэдий ч Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын дүрмийн 6 дугаар зүйлд "*Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын бүрэлдэхүүн нэг арбитрчдаас бүрдэнэ*" гэж заасан нь энэ төрлийн маргаанд талууд арбитрчдын тоог харилцан тохиролцох боломжгүйгээс гадна хуулиас давсан журам үйлчилж байгаа мэт харагдаж байна.

Арбитрын тухай хуулийн 14 дүгээр заалт буюу арбитрын бүрэлдэхүүний асуудлыг зохицуулж буй заалт нь уг асуудлыг олон улсын жишиг болон загвар хуулинд[41] нийцүүлэн зохицуулсан тул практикт хэрэгжих тал дээр асуудал үүсгэдэггүй боловч талууд болон арбитрын бүрэлдэхүүн арбитрчаа сонгож чадахгүй мухардалд орсон үед Арбитрын тухай хуулийн дагуу арбитрчаа давж заалдах шатны шүүхэд хандах эрх нээлттэй байдаг[42]. Статистик мэдээнээс харахад МОУУА-аар 2010-2013 онд нийт 282 хэрэг маргаан шийдсэн[43] байх бөгөөд дээр дурдсан эрхээ эдлэн шүүхэд хандсан тохиолдол цөөн гарч байсан байна.

15 дугаар зүйл. Арбитрч томилох журам.

Арбитрын тухай хуулийн 15 дугаар заалт нь арбитрч томилох журмыг талууд харилцан тохиролцож шийдвэрлэх, ингэхдээ хуулиар тавигдаж буй шаардлагад нийцсэн арбитрч сонгох, түүнийг тохиролцсон журмын дагуу томилох, томилж чадахгүй байгаа тохиолдолд эрх бүхий байгууллага, эсхүл давж заалдах шатны

---

[37] *График-3: Арбитраар шийдвэрлүүлж буй маргааны тоо бага байгаа шалтгаан.*

[38] *График-2: Арбитрт итгэх итгэлийн тухай.*

[39] График 8: Арбитраар маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны аль шатанд илүү их хүндрэл гардаг вэ?

[40] 14 дүгээр зүйл: Арбитрын бүрэлдэхүүн, 15 дугаар зүйл: Арбитрч томилох журам, 16 дугаар зүйл: Арбитрчыг татгалзан гаргах үндэслэл, 17 дугаар зүйл: Арбитрч татгалзан гаргах журам, 22 дугаар зүйл: Талуудын тэгш байдал, 35 дугаар зүйл: Арбитрын шийдвэр, заалтуудаас 39 дүгээр зүйл: Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах, 40 дүгээр зүйл: Шийдвэр хүчингүй болгох тухай хүсэлт гаргах, 41 дүгээр зүйл: Арбитрын ажиллагааны зардал.

[41] Загвар хуулийн 10 дугаар зүйл "Арбитрчдын тоо".

[42] Арбитрын тухай хуулийн 15.7 дугаар зүйл.

[43] МОУУА-аар шийдвэрлэгдсэн хэргийн статистик мэдээнээс.

шүүхийн оролцоог зохицуулахыг зорьсон бөгөөд зорилгодоо хүрэх байдал нь хоёрдмол байдал үүсгэж байна гэж үнэллээ.

Энэхүү зүйлийн зорилго нь энгийн ойлгомжтой байгаа бөгөөд арбитрын үйл ажиллагааны гол давуу тал болох талуудын бие даан сонгох эрхийг хэрэгжүүлэх, цаг хугацаа зардал хэмнэх зэрэг зарчимд нийцэж байна. Загвар хуульд нийцүүлсэн боловсруулсан 15 дугаар заалттай адил зохицуулалтыг Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 11 дүгээр зүйлд[44], Түр арбитрт дэмжлэг үзүүлэх дүрмийн[45] 4 дүгээр зүйлд тус тус тусгасан байдаг.

Арбитрын тухай хуулийн 15.7 дахь хэсэгт зааснаар хэрэв талууд арбитрч томилох журмыг зөрчиж, арбитрч томилж чадаагүй бол байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд томилохоор байна. Энэ эрх бүхий этгээд нь Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн дагуу арбитрын дарга гэж ойлгогдож байна.Мөн Арбитрын тухай хуулийн 15.6 дахь хэсэгт "*арбитрчдын тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилох ба ийнхүү тохиролцож чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр давж заалдах шатны шүүгч томилно*" гэж заасан боловч Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 13.3-т "*сонирхогч талын хүсэлтээр арбитрын дарга томилно*" гэж заасан нь хоёрдмол байдлыг үүсгэж байна.

16 дугаар зүйл. Татгалзах үндэслэл

Арбитрын хэрэг маргаан шийдвэрлэж буй арбитрчид хэрэг маргааныг бие даан, хараат бусаар шийдвэрлэх чадваргүй байх нөхцөл бүрэлдсэн бол татгалзан гаргах үндэслэл бүрэлдсэн байна гэж үздэг. Хэрэв арбитрч болон аль нэг тал арбитрчаар ажиллах хүсэлт хүлээн авах, эсхүл арбитрчаар томилогдсоны дараа болон арбитрын үйл ажиллагааны явцад дээр дурдсан нөхцөл үүссэн гэж үзэж байгаа тохиолдолд нэн даруй мэдээлэх үүрэг оноож буй зохицуулалт юм. Үүгээр талуудын тэгш эрхийг хангахын зэрэгцээ арбитрын шийдвэр үнэн зөв, эргэлзээ төрүүлэхээргүй байх, аливаа ашиг сонирхлын болон нөлөөллийн зөрчил үүссэн нөхцөлд татгалзах, татгалзан гаргах эрх олгох зорилго агуулсан энэхүү заалтыг зорилгодоо хүрэхүйц гэж үнэлж болох юм.

Арбитрын үйл ажиллагааг хэвийн, шуурхай явуулах зорилгын үүднээс 16.3-д "... эргэлзээ төрүүлэхүйц илэрхий нөхцөл бий болсон тохиолдолд татгалзан гаргана...", мөн Арбитрчийн ёс зүйн дүрмийн 19-д[46]арбитрч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад өөрийн хүсэлтээр хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр татгалзах явдалд хязгаар тавьсан зохицуулалтыг оруулсан нь арбитраар маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг хамгаалах, бодит үндэслэлгүйгээр хойш татахаас сэргийлэх зорилготой болохыг харж болно.

17 дугаар зүйл. Арбитрч татгалзан гаргах журам.

Арбитрын урьдчилсан хуралдаанаар талууд бие даан сонгох эрх, төвийг сахисан хуралдаан, процессын уян хатан байдлын хүрээнд "арбитрч татгалзан гаргах журам"-аа харилцан тохиролцдог. Арбитрын хуулийн 17 дугаар зүйл арбитрч татгалзан гаргахтай холбоотой үүссэн асуудлыг зохицуулах зорилго агуулсан. Гэвч 16 зүйлд заасан нөхцөл үүссэн, талууд урьдчилан тохиролцсон журмын дагуу арбитрчийг татгалзан гаргаж чадаагүй тохиолдолд арбитрын бүрэлдэхүүн

[44] http://www.mongolchamber.mn/attachments/article/534/ХЭРЭГ%20ХЯНАН%20ШИЙДВЭРЛЭХ%20ДҮРЭМ.pdf

[45] http://www.mongolchamber.mn/attachments/article/539/3%20ТҮР%20АРБИТРТ%20ДЭМЖЛЭГ%20хавсралт%203

[46] http://www.mongolchamber.mn/index.php/inter-law/540-2011-10-04-131354

бүрэн бүрдсэнийг мэдсэнээс хойш 15 хоногийн дотор сонирхогч тал хүсэлт гаргах, хүсэлтийг "... *гагцхүү тухайн арбитрын бүрэлдэхүүн*" шийдвэрлэх үүрэг оноож байна. Сонирхогч тал журмын дагуу болон арбитрын бүрэлдэхүүнд гаргасан хүсэлтийн дагуу арбитрчийг татгалзан гаргаж чадаагүй бол 17.4 болон 17.5-д заасны дагуу *"... арбитрын бүрэлдэхүүний шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор давж заалдах шатны шүүх болон байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд ...хүсэлт гаргах, ... эрх бүхий этгээдийн шийдвэр эцсийн байна.*" гэж заасан байгаа нь хууль хэрэглэгчдэд ойлгомжгүй, эргэлзээтэй байдлыг үүсгэж байна гэж үзлээ. Үүнээс харахад хуулийн "... *тохиолдолд арбитрын бүрэлдэхүүн бүрэн бүрдсэнийг мэдсэнээс хойш ...* ", *"... арбитрын бүрэлдэхүүний шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш..."*хэсгийн хоорондх хэр хугацаа өнгөрч болох*, "шийдвэр хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор"* гаргасан хүсэлтийг ямар хугацааны дотор, хэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй байгаа нь арбитрын хэрэг маргааныг хурдан, шуурхай шийдвэрлэгдэх давуу чанарт сөргөөр нөлөөлөхүйц байна. Мөн "... *давж заалдах шатны шүүх болон байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд ...хүсэлт гаргах*..." гэж заасан байгаа нь хууль хэрэглэгчийн хувьд хэнд нь эхэлж хандах нь тодорхойгүй болгосон байна. Хэрэв арбитрын даргад хандсан нөхцөлд түүний гаргасан шийдвэр эцсийн байгаатай санал зөрчилдөх асуудал багагүй гардаг байна.

22 дугаар зүйл. Талуудын тэгш байдал

Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох хамгийн гол үндэслэл нь тэгш байдал буюу тайлбар хийх боломж олгоогүйтэй холбоотой гардаг. Талуудад нэхэмжлэлийн шаардлага, татгалзал, мэдүүлэг, холбогдох бусад нотлох баримтын талаар тайлбар, түүнд сөрөг тайлбар хийх, хугацааг хууль, дүрэм, журмаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Тухайлбал талуудын тэгш байдлыг хангах агуулга бүхий зохицуулалт арбитрын тухай хуулийн энэ зүйлээс гадна Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 8 заалтад[47] , Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх арбитрын дүрмийн 9 дүгээр зүйл "Арбитрын ажиллагаа явуулах журам"-д,10 дугаар зүйл "Нотлох баримт гаргах ба цуглуулах"хэсэгт байдаг ба эдгээр мэдээлэх үүрэг болон тайлбар хийх эрхийн зохицуулалтууд нь бусад хууль тогтоомж болон өөр хоорондоо зөрчилдөх зүйлгүй, зорилгодоо хүрэхүйц заалт гэж үзэж байна. 22 дугаар зүйлийг практик дээр цөөнгүй тохиолдолд цаг хугацаа хэмнэх, тодорхой байх зэрэг үндсэн зорилгоос гажаан хэрэглэх нь бий. Тухайлбал хугацаа хожих, маргаан шийдвэрлэх хугацааг сунжруулах хүсэлтэй тал хуульд заасан хугацааны эцсийн өдөр хүсэлт, нотлох баримт зэргийг гаргах явдал түгээмэл гардаг тухай судалгаанд хамрагдсан арбитрчид хэлж байсан бөгөөд эдгээр заалтуудад тусгасан хугацааг богиносгох тал дээр саналаа хэлж байсныг дахин дурдая.

35 дугаар зүйл. Арбитрын шийдвэр.

Арбитрын хуулийн 35 дугаар зүйлээр арбитрын бүрэлдэхүүний олонхийн саналаар гарсан шийдвэр арбитрын шийдвэр байна гэдгийг тодорхойлж өгөхийг зорьсон.. Гэвч *"... талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрээ олонхийн саналаар гаргана* ..." гэж заасан нь асуудал дагуулах бүрэн боломжтой юм. Тухайлбал талууд хуульд зааснаас өөрөөр буюу олонхийн саналаар шийдвэр гаргахгүй харин "гурван арбитрчийн 100 хувийн саналаар шийдвэр гарна" эсхүл "гурван арбитрчийн аль нэгнийх нь саналаар арбитрын шийдвэр гарна" гэж тохиролцох боломж нээлттэй үлдэж байгаагаас гадна үнэн зөв шийдвэр гаргасан гэж хүлээн зөвшөөрөхөд хүндрэлтэй бөгөөд аль нэг тал нь шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх магадлал өндөртэй гэж дүгнэлээ.

[47] Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх дүрмийн 20, 22, 27, 28, 29, 30, 39, 40 дүгээр заалт.

39 дүгээр зүйл. Арбитрын шийдвэрт засвар оруулах

Арбитрын үйл ажиллагаанд оролцож буй талуудыг арбитрын шийдвэрт засвар оруулах нөхцөлөөр бүрэн хангаж буй энэ зохицуулалтын зорилгодоо хүрч буй байдал нь эерэг, сөрөг хоёр үр дагавартай байна гэж үзэж байна. Учир нь талуудын тэгш эрх буюу тайлбар хийх боломжийг талуудад бүрэн олгож буй эерэг талтай хэдий ч хугацаа хэмнэх, шуурхай байх тухайд эрс сөрөг үр дагавар дагуулж байгаа юм. Тухайлбал Арбитрын тухай хуулийн 39.6-д заасны дагуу 30 хоногийн дотор “нэмэлт шийдвэр гаргах” хүсэлт гаргаж болно. Хэрэв хүсэлт үндэслэлтэй гэж үзвэл арбитрын бүрэлдэхүүн 39.7-д заасны дагуу 60 хоногийн дотор нэмэлт шийдвэр гаргах бөгөөд тус шийдвэрийг хүлээж авсны дараа зохих засвар оруулах болон тайлбар хийх хүсэлт гаргасан тохиолдолд дахин 30 хоног, нийт 120 хоногийн хугацаа болж байна. Арбитрын хуулийн 39.1 болон 39.3 дугаар хэсэгт заасан үндэслэлээр шийдвэрт зохих засвар оруулах болон тайлбар хийх тохиолдолд зарцуулах 30 хоногийг нэмж тооцвол нийт 150 хоног болох юм. Үүн дээр Арбитрын тухай хуулийн 40.3-т *“арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох хүсэлтийг уг шийдвэрийг гардаж авснаас хойш 3 сарын дотор гаргаж болно*” гэж заасны дагуу /дунджаар/ 91 хоногийн дотор шийдвэр хүчингүй болгох хүсэлт гаргаж болно. Өмнөхийг дүгнэхэд нэхэмжлэгч талд арбитрын үйл ажиллагаанд зарцуулсан хугацаанаас гадна арбитрын шийдвэр гардаж авснаас хойш 241 хоногийн дараа шийдвэрийг албадан биелүүлэх эрх үүсэхээр байгаа нь арбитраар хэрэг маргааныг шийдвэрлүүлэх нь хугацаа хэмнэдэг, шуурхай байдаг гэсэн ойлголттой хэрхэвч нийцэхгүй байна. Үүний зэрэгцээ ИХШХШТХ-д заасны дагуу Улсын Дээд шүүхийн тогтоол гарах хүртэл 233 хоног зарцуулагдахаар байгаа нь арбитрын шийдвэр гарснаас хойш шийдвэрийг албадан биелүүлэх эрх үүсэх хүртэл зарцуулагдах нийт хугацаанаас бага байх боломжтой байгаа нь арбитрын ажиллагаа цаг хугацааны хувьд үр ашигтай байх талаарх ойлголтод эргэлзээ үүсгэж байна. Иймд ЮНСИТРАЛ-ын загвар хуульд нийцүүлэн “шийдвэр хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор тус тус хүсэлт гаргах буюу хүсэлтэд зөвхөн 30 хоногийн хугацаа олгодог”-оор зохицуулах нь зүйтэй юм. Хэдийгээр 39 дүгээр зүйлд заасан хугацааг талууд харилцан тохиролцож шийдвэр гарснаас хойш хүсэлт гаргах хугацааг 30 хоногоос бага байхаар тогтоож болох хэдий ч ийм тохиолдол гарч байгаагүй байна.

41 дүгээр зүйл. Арбитрын ажиллагааны зардал

Шүүхээр хэрэг маргаан шийдвэрлүүлэх болон арбитраар маргаан шийдвэрлүүлэх зардлын хэмжээг дундаж хэмжээгээр нь бодож тооцоолоход арбитрын зардлын хэмжээ шүүхийн зардлаас дунджаар 2,5 дахин их гарч байна. /График 9/ Иймд арбитрын зардлын хэмжээ өндөр, олон нийтийн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал хангалттай биш боловч арбитраар хэрэг маргаан шийдвэрлүүлж буй этгээдүүдийн хувьд зардлын хэмжээг хүлээн зөвшөөрч байгаа нь арбитрын ажиллагааны бусад давуу тал буюу тухайн асуудлаар мэргэшсэн, ур чадвартай арбитрч үнэн зөв, шударга шүүж байгаа зэрэг баталгааг үнэлж байгааг харуулж байна. Энэ нь зардал, үр өгөөжийн харилцааны хувьд арбитрын ажиллагааг үр нөлөөтэй байх боломжийг бүрдүүлдэг тул арбитраар үйлчлүүлж байна гэж дүгнэж болох юм.

СУДЛААЧИЙН САНАЛ

1. Арбитрын тухай хуулийн 15.6-д “Талууд тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилно…”, Бага үнийн дүнтэй маргаан шийдвэрлэх

арбитрын дүрэмд маргаан шийдвэрлэх арбитрын бүрэлдэхүүн нэг арбитрчаас бүрдэнэ гэж зохицуулсан байна. Хуулиар арбитрч нэг байх эсэхийг талууд харилцан тохиролцож шийдвэрлэх байтал журмаар шууд нэг байна гэж заасан нь талуудын бие даан сонгох эрх болон Арбитрын хуулийн 14.2-той зөрчилдөж байна. Үүнээс үүдэн арбитрын хуулийн 15.6-г “Талууд бага үнийн дүнтэй маргаан болон тухайн маргаанаар арбитрын ажиллагаа явуулах арбитрчийн тоо нэг байхаар тогтоосон бол уг арбитрчийг харилцан тохиролцож томилох ба ийнхүү тохиролцож чадаагүй бол сонирхогч талын хүсэлтээр арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээд томилно” гэж өөрчлөн найруулах,

2. Арбитрын хуулийн 15.5, 15.6, 15.7-д заасан “давж заалдах шатны шүүх” гэдгийг “байнгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд гаргана” гэж өөрчлөх,

3. Талууд арбитрчийг татгалзан гаргах журмыг тохиролцсон бол журмын дагуу арбитрчийг татгалзан гаргах бөгөөд энэ тохиолдолд арбитрч ч мөн өөрөө татгалзах бөгөөд арбитрын бүрэлдэхүүн татгалзан гаргах шийдвэр гаргадаг байхаар хуульчлах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл арбитрын бүрэлдэхүүн талуудын тохиролцооны дагуу шийдвэрлэх бөгөөд талууд татгалзан гаргах журмыг тохиролцоогүй бол татгалзан гаргах эсэхийг арбитрын бүрэлдэхүүн шийдвэрлэдэг байх нь зүйтэй. Иймд Арбитрын тухай хуулийн 17.4-т “ Талуудын тохиролцсон журам болон энэ хуулийн 17.2, 17.3-т заасны дагуу арбитрчийг татгалзан гаргаж чадаагүй бол сонирхогч тал тухайн арбитрын бүрэлдэхүүний шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор байгын арбитрын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдэд энэ тухай хүсэлт гаргаж болно” гэж өөрчлөх

4. Арбитрын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн хувьд 39.1, 39.3, 39.6-д заасан хүсэлт тус бүрд 30 хоног тооцох байдлаар ойлгож болохоор байгааг харгалзан хуулийн зүйл заалт тодорхой, ойлгомжтой байх шаардлагын үүднээс 39 дүгээр зүйлийг загвар хуультай дүйцүүлэн бичилтийг өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Мөн арбитрын ажиллагааны уян хатан байдал, талууд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр ажиллагааг үр нөлөөтэй явуулах боломжийн талаар цаашид олон нийтэд сайтар таниулах нь зүйтэй гэсэн саналуудыг тус тус оруулж байна.

Иймд судалгааны баг Арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгааны хүрээнд үнэлсэн зүйл заалтуудын үнэлгээ, түүнд үндэслэн дэвшүүлсэн санал зэрэгт үндэслэн уг хуулийн зохицуулалт олон улсад үйлчилж буй нийтлэг стандартад нийцсэн, манай улсад үйл ажиллагаа явуулж буй арбитрын эрх зүйн орчныг харьцангуй сайн зохицуулж чадсан хууль гэж үзэж байна. Гэвч зарим, ялангуяа арбитрын үйл ажиллагаан дахь шүүхийн оролцоо, арбитрын шийдвэр гүйцэтгэх, хэрэгжилтийн чиглэлээр мөн арбитрын хөгжлийн талаарх олон улсын чиг хандлагад анхаарал хандуулж түүнтэй алхам нийлүүлэн хөгжүүлбэл гадаадын хөрөнгө оруулагчдын төдийгүй зөвхөн гадаад оролцогчтой маргааныг дотоодын арбитраар шийдвэрлэх, мөн иргэд, ялангуяа аж ахуйн нэгжүүдийн удирдах албан тушаалтан, хуулийн сургуулиуд, хуульчдад арбитрын талаар сургалт, сурталчилгаа явуулах шаардлага өндөр байгаа зэрэг тал дээр илүү анхааран ажиллах шаардлагатай гэсэн ерөнхий дүгнэлтэд хүрэв.

Хавсралт №1

АРБИТРЧДЫН ТОДОРХОЙ ЧИГЛЭЛЭЭР МЭРГЭШСЭН БАЙДАЛ.

Хөрөнгө оруулалт, бизнестэй холбоотой маргааны хувьд шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлснээс арбитраар маргаанаа шийдвэрлүүлэх нь илүү шударга шийдүүлж чадна гэдэг дэлхий нийтийн хандлага тогтоод байна. Учир нь арбитрч

нь бизнесийн чиглэлээр шүүгчээс илүү мэргэшсэн байдагтай холбоотой. Хэдийгээр 2003 оны Арбитрын тухай хуульд арбитрчид тавигдах шаардлагыг хуульчилж өгөөгүй боловч арбитрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэн бодитойгоор судлахын тулд арбитрын хуулийг хэрэгжүүлэгч арбитрчдын мэргэшсэн байдал, сонгон шалгаруулах журам зэрэг асуудлыг авч үзэхээс өөр аргагүй юм.

2003 оны Арбитрын тухай хуульд мэргэжлийн шаардлага тавьсан зохицуулалт байхгүй хэдий ч арбитрч байх шаардлага гэж байдаг. Олон улсын хэмжээнд арбитрч сонгохдоо харгалзах хүчин зүйл буюу арбитрчид тавих шаардлагад 1. танил эсэх /тухайн хүнийг, түүний мэдлэгийг, зан төрх, өмгөөлөх ур чадвар, зарчимч байдал/, 2. бусадтай нийцэж ажиллаж чадах эсэх, 3. туршлагатай эсэх, 4. тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн эсэх, 5. арбитрын нэр томьёог хэрэглэх чадвартай эсэх, 6. хуулийн мэдлэгтэй эсэх, 7. ажлын гүйцэтгэл /өмнө гүйцэтгэж байсан ажил, гаргасан шийдвэрийг судлах/ ордог байна[48]. Хэрэв тухайн этгээд дээрх шаардлагуудад нийцсэн бол заавал эрх зүйч байх шаардлагагүй байдаг.

Манай орны хувьд МҮХАҮТ-ын Зөвлөл арбитрчдыг сонгон шалгаруулж арбитрчдын нэрсийн жагсаалтад оруулах, жагсаалтаас хасах эрхийг эдэлдэг. Энэ тухай МОУҮА-ын дүрмийн[49] 2.1-ийн а/ хэсэгт "*Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Арбитр, салбар арбитрыг байгуулах,түүний дүрэм болон салбар арбитрын дүрмийг батлах, арбитрчдын нэрсийн жагсаалтыг батлах, арбитрын жагсаалтаас хасах"* эрхийг Зөвлөл эдэлнэ, мөн тус дүрмийн 3.1 заалт буюу Арбитрчид тавих шаардлагын хүрээнд *"Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Арбитр, салбар арбитрын Арбитрчдын нэрсийн жагсаалтад аль ч мэргэжлийн мэргэшсэн, дээд боловсролтой дадлага туршлагатай, эрүүгийн ял шийтгэл хүлээж байгаагүй, 30-аас доошгүй насны хүмүүсийг оруулна*." гэж тус тус заасан байдаг. Эдгээр шаардлага нь хэрэг маргаан шийдвэрлэх, шүүн таслах үйл ажиллагаанд оролцох эрх бүхий ажил мэргэжилд /шүүгч, прокурор г.м/ тавигдах ерөнхий шаардлагатай нийцэж байна.

Арбитрын давуу талын нэг бол арбитрын ажиллагаанд оролцож буй арбитрчдаас гадна арбитрын байгууллагын удирдлага мэргэшсэн албан хаагчидтай байдаг[50] ба арбитрчид болон албан хаагчдынхаа мэргэжил, ур чадварыг дээшлүүлэх ажлыг тогтмол зохиох үүрэгтэй юм. Тухайлбал байнгын арбитр нь маргаан шийдвэрлэхээс гадна арбитрын талаар сургалт, семинар зохион байгуулах, дотооддоо мэргэшсэн арбитрч бэлтгэх, арбитрын талаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг явуулах, арбитраас үзүүлж буй үйлчилгээг олон нийтэд таниулан сурталчлах зэрэг бусад үйл ажиллагааг явуулдаг. Манай улсын хувьд МОУҮА, ХЗЯ, USAID, BPI зэрэг байгууллагууд хуульч, арбитрчдын дунд Загвар хууль болон Олон улсын арилжааны арбитрын үйл ажиллагаа, олон улсын чиг хандлагыг таниулах зорилго бүхий онолын болон практик сургалтыг хэд хэдэн удаа зохион байгуулж арбитрчдын мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэхэд анхаарлаа хандуулж байна.

Ихэнх байнгын арбитр нь манайхтай адил арбитрчдын нэрсийн жагсаалт гаргадаг хандлага байдаг хэдий ч талууд үнэхээр сайн арбитрч сонгож чадах эсэх, өөрсдийн хүссэн үр дүнд хүрэх эсэх нь жагсаалтад байгаа арбитрчдын ур чадвараас хэтрэхгүй гэж үздэг хэсэг байна. Ерөнхийдөө талууд нэг чиглэлээр мэргэжлийн өндөр түвшинд мэргэшсэн, ур чадвар сайтай хэнийг ч, хаанаас ч арбитрчаар сонгох боломжтой, гэхдээ хэн дуртай нь арбитрч хийх боломжгүй байдаг ба үүнд байнгын арбитр хяналт тавьдаг тухай дээр дурдсан.

[48] Арбитрчид ба арбитрын ажиллагаа сургалтын материалаас.

[49] http://www.mongolchamber.mn/index.php/inter-law/536-2011-10-04-130033

[50] "Олон Улсын арилжааны арбитр" МҮХАҮТ-ын дэргэдэх МҮА. 2009 он. 65 хуудас.

МОУУА-аас хөтөлдөг арбитрчдын жагсаалтад 50 арбитрч байдаг ба түүнд дүн шинжилгээ хийхэд Төрийн болон Төрийн бус байгууллагын захирал, дэд захирал, Хуулийн сургуулийн багш 21, хуулийн зөвлөх, хуульч, өмгөөлөгч, нотариатч 12, Олон улсын арилжааны арбитрын гишүүн, гадаадын хуулийн фирмийн хуульч 8 хүн ажиллаж байна. Эдгээр хүмүүс тухайн салбартаа мэдлэг, ур чадвараараа манлайлагчид гэж тооцогддог байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ТАВ. ЗӨВЛӨМЖ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

“РЕЦИДИВ ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ”

судлаачийн зөвлөмж[1]

ОРШИЛ

Монгол Улсад рецидив гэмт явдал өсөн нэмэгдэж төрийн эрүүгийн бодлогын “хар хайрцаг”-т багтах асуудлын нэг болсон. Гэмт явдал нь улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд саад учруулж байдгаараа улс орны бодлогын хараанд өртөж байдаг онцлогтой. Иймд рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх асуудал чухал юм.

Монгол Улсад 2011 оны байдлаар 170 гаруй мянган хүн ял шийтгэгдсэн тухай мэдээлэл цагдаагийн байгууллагад бүртгэлтэй байдаг.[2] Хүн амын тоо бага хэрнээ гэмт хэргийн гаралт өндөр байгаа нь сүүлийн 10 жилийн дунджаар насанд хүрсэн 100.000 хүн тутамд 1167 гэсэн тоон үзүүлэлтээс харагдаж байна. Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын мэдээллээр 6500 орчим хоригдол байгаагийн[3] 47.2 хувь нь 2 ба түүнээс дээш удаа ял шийтгэгдсэн, 200 гаруй нь онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцогдсон байгаагаас авч үзэхэд 50 хувь нь рецидив гэмт хэрэгтэн байна. Монгол Улсын Дээд шүүхийн мэдээллээр 2008-2012 онд нийт 28717 эрүүгийн хэрэг шүүхээр шийдвэрлэж 39834 хүнд ял шийтгэл оногдуулснаас 2108 нь давтан гэмт хэрэг үйлдсэн 4615 нь 2 ба түүнээс дээш удаа гэмт хэрэг үйлдсэн мөн 151 ялтныг шүүхээс онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцсон байна.[4]

Ер нь рецидив гэмт хэрэг гэж тодорхой гэмт хэрэг үйлдэж шийтгүүлсэн этгээд ял шийтгэлгүйд тооцох хугацаа дуусаагүй байхад дахин шинэ гэмт хэрэг үйлдэхийг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, урьд нь санаатай гэмт хэрэг үйлдэж хорих ял шийтгүүлсний дараа ялгүй болоогүй, ялтайд тооцогдож байхдаа дахин санаатай гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн байхыг хэлнэ.[5]

Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд шүүхээс ял шийтгэл ногдуулж байгаа нь түүнийг хүмүүжүүлэх болон дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгод чиглэгддэг. Сүүлийн жилүүдэд гэмт хэрэг үйлдэх арга нарийсаж, шинэ төрлийн гэмт хэргүүд олноор бий болж, үндэстэн дамнасан, зохион байгуулалтад шилжиж улам харгис хэрцгий болж байгаагаас гадна урьд нь гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгэгдсэн, хорих байгууллагаас суллагдсан, ялаас өршөөгдсөн этгээд дахин гэмт хэрэг үйлдэх нь ихэссэн.

РЕЦИДИВ ГЭМТ ХЭРГИЙН ОЙЛГОЛТ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Рецидив гэмт хэрэгтэн анх удаа гэмт хэрэг үйлдэгчээс нийгмийн хор аюулын хэр хэмжээгээр их байдаг гэж ихэнх судлаачид тайлбарладаг. Рецидив гэмт явдал нь нийгэм- эрх зүйн нарийн төвөгтэй үзэгдэл мөн. Иймээс тодорхой шалгуурыг баримтлан рецидив гэмт явдлыг төрөлжүүлэн ангилах замаар түүний төлөв байдал, бүтэц, хөдөлгөөнд дүгнэлт хийх шаардлагатай болдог.

Гэмт этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн шинж чанарыг харгалзан:

- ердийн
- тусгай рецидив гэж ангилна.

Ердийн рецидив - гэмт этгээд ял шийтгэлтэйд тооцох хугацааны дотор өөр өөр

---

[1] *Энэхүү зөвлөмжийг Хууль зүйн судалгааны төвийн бодлогын судлаач Б.Одонгэрэл боловсруулав.*

[2] *ЦЕГ-ын Ял шийтгэлийн мэдээллийн сангийн мэдээлэл.*

[3] *2015 оны 9 дүгээр сарын байдлаар.*

[4] *Улсын Дээд Шүүхийн Судалгааны төвийн мэдээллээс эш татав.*

[5] *С.Жанцан., “Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй” (Ерөнхий ба тусгай анги)., УБ., 2012.*

төрлийн шинэ гэмт хэрэг үйлдсэнийг ойлгоно. Ял шийтгэлтэйд тооцогдох хугацааны дотор ойролцоо буюу нэг төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн нь тусгай рецидивийн онцлог шинж юм.

Нэг буюу нэг төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж дадлагажих хандлага рецидив гэмт явдлын нэлээд хэвшмэл шинж болж байдаг .

Тусгай рецидив - нийгмийн хор аюулын хэр хэмжээний хувьд их. Ердийн рецидив гол төлөв тохиолдлын шинжтэй байхад тусгай рецидив нь эрх зүй зөрчигчийн нийгмийн хор аюул асар их, түүнчлэн нэг буюу нэг төрлийн гэмт хэрэг үйлдэх талаар "сурамгай" болж байгааг гэрчилнэ. Мөн тусгай рецидив нь судалгаанаас үзэхэд субьектын гэмт зан төлөв илүү их эвдэрсэн байдаг.

Онц аюултай рецидив гэмт хэрэг бол рецидив гэмт явдлын нийгэмд хамгийн аюултай төрөл мөн. Шүүхийн шийтгэх тогтоолоор онц аюултай рецидив гэмт хэрэгтнийг тогтоосноор эрх зүйн үр дагавар үүсдэг. Онц аюултай рецидив гэмт явдалд хийсэн судалгаанаас үзэхэд нэг буюу хэд хэдэн төрлийн гэмт хэрэг давтан үйлдэх нь олонтаа байна. Гэхдээ нийт ял шийтгүүлэгчдийн дотор онц аюултай рецидив гэмт хэрэгтний эзлэх хувь бага байгааг дурдах хэрэгтэй юм.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд "*онц аюултай гэмт хэрэгтэн"* гэдэг ойлголтыг ЭХ-ийн 24 дүгээр зүйлд дараахь байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

- Урьд нь хүнд гэмт хэрэг санаатай үйлдэж хорих ялаар хоёр удаа шийтгүүлж, уг ялаа эдэлж байхдаа буюу эдэлсний дараа дахин хүнд гэмт хэрэг санаатай үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн этгээд;
- Урьд нь хүнд буюу онц хүнд гэмт хэрэг санаатай үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлж, уг ялаа эдэлж байхдаа буюу эдэлсний дараа дахин онц хүнд гэмт хэрэг санаатай үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн этгээд;
- Урьд нь хорих ял шийтгүүлж байгаагүй боловч онц хүнд гэмт хэрэг давтан санаатай үйлдэж хорих ял шийтгүүлсэн этгээд;
- Гэмт хэрэг санаатай үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн, энэ хуулийн 36.5-д заасан гэмт бүлэглэлийн гишүүн;

Онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцоход насанд хүрээгүй байхдаа үйлдсэн гэмт хэрэг болон энэ хуульд заасан үндэслэлээр ялгүй болсон, ялгүйд тооцогдсон гэмт хэрэг хамаарахгүй;

- Онц аюултай гэмт хэрэгтэн гэмт хэрэг үйлдсэнийг ял хүндрүүлэх нөхцөл байдал болгон заасан энэ хуулийн тусгай ангийн хэм хэмжээг уг этгээд тухайн хэргийг үйлдэхээс өмнө хуульд заасан үндэслэлээр онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцогдсон тохиолдолд хэрэглэнэ.
- Шүүх тухайн этгээдийг онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцох болсон үндэслэлээ шийтгэх тогтоолд заана;
- Онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцсон шүүхийн шийдвэр нь уг этгээд сүүлчийн гэмт хэрэгтээ ялгүй болсон, ялгүйд тооцогдсон үед хүчингүй болно.

Онц аюултай гэмт этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн нь эрүүгийн хуульд зааснаар хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнийг бий болгодог.[6]

Түүнчлэн ЭХ-ийн 78 дугаар зүйлд ял шийтгэлгүйд тооцох гэдгийг дараахь байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

- хөнгөн гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд ялаа эдэлж дууссанаас хойш нэг

[6] *Эрүүгийн хуулийн 91 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "онц аюултай гэмт хэрэгтэн энэхүү хэргийг үйлдсэн бол 15-25 жил хорих буюу цаазаар авах ял оногдуулна" гэсэн заалт байдаг.*

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;

- хүндэвтэр гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж дууссанаас хойш таван жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- хүнд гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж дууссанаас хойш найман жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- онц хүнд гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд буюу онц аюултай гэмт хэрэгтэн үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж дууссанаас хойш арван жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй бол ял шийтгэлгүйд тооцно гэжээ.

Ял шийтгэлгүйд тооцогдоогүй байхдаа дахин гэмт хэрэг үйлдсэн нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 56 дугаар зүйлээр хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнийг бий болгодог.

Ийнхүү Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиар давтан болон ялтай байхдаа гэмт хэрэг үйлдэх түүнчлэн “онц аюултай гэмт хэрэгтэн” гэсэн шошго зүүсэн этгээд гэмт хэрэг үйлдэх нь рецидив гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтийг гаргаж байгаа бөгөөд тухайлбал, цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн гэмт хэргийн мэдээллээс үзэхэд 1971-2012 он хүртэл сүүлийн 42 жилд 58485 гэмт хэрэгтэн урьд нь гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэгдсэн этгээд байгаа юм.[7]

Шинээр батлагдсан Эрүүгийн хуулийн төсөлд онц аюултай гэмт хэрэгтэн, ялтай байдал гэж нэрлэн заасан хууль зүйн үр дагавар үүсгэдэг ойлголтыг өөрчилж, Тусгай ангийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүн болгон авч үзэхгүй байдлаар хуульчилжээ.[8] Ял шийтгэл нь гарцаагүй байх ёстой боловч давтан гэмт хэргийн шалтгаан байх ёсгүй байдлыг харгалзан сонгон хэрэглэх боломжтой ял, албадлагын арга хэмжээ, өсвөр насны хүн, хуулийн этгээдэд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын төрлийг шинээр хуулийн төсөлд тусгасан нь рецидив гэмт хэрэг гэдэг ойлголтыг халж, онц аюултай гэмт хэрэгтэн хэмээн “цоллох” ойлголт үгүй болох, давтан гэмт хэрэг үйлдсэн буюу ялтай байхдаа гэмт хэрэг үйлдсэнээр эрх зүйн байдал доройтох ойлголтыг байхгүй болгож байгаа сайн талтай.

Гэмт хэрэгтэн бие хүнийг хэдэн удаа ял шийтгүүлснийг үндэслэж, энгийн ба олон удаагийн рецидив гэж ангилж болно.

✓ Энгийн рецидив нэг удаа ял шийтгүүлсний дараа дахин гэмт хэрэг үйлдэж шийтгүүлсэн байдаг бол олон удаагийн рецидив гурав ба түүнээс дээш удаа шүүхээр ял шийтгүүлсэн байна.

✓ Олон удаагийн рецидив гэмт хэрэгтний нийгэмд харш зан үйл нэлээд тогтвортой байдаг.[9]

Доктор С.Жанцан рецидив гэмт явдлыг эрүүгийн эрхийн рецидив, криминологийн рецидив, шоронгийн рецидив гэж ангилаад криминологийн рецидив, шоронгийн рецидивийг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

✓ Криминологийн рецидив гэдэг нь хоёр буюу түүнээс дээш тооны гэмт хэрэг үйлдсэн байх бөгөөд тэдгээрийнхээ алинд ч шийтгэгдээгүй байхыг хэлнэ.

✓ Хорих ял эдлүүлэх газарт хоёр ба түүнээс дээш удаа ял эдэлж байхыг шоронгийн рецидив гэжээ.

---

[7] *“Монгол Улс дахь 2010 оны гэмт хэргийн байдал, шалтгаан нөхцөл, урьдчилан сэргийлэх арга зам”., ЦЕГ-ын Мэдээлэл судалгааны төв., УБ., 2011.*

[8] *Эрүүгийн хуулийн үзэл бариmтлал http://www.moj.gov.mn/images/files/huuliintusul/Uzel%20barimtlal*

[9] *С.Жанцан., “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй” (Ерөнхий ба тусгай анги)., УБ., 2012.*

РЕЦИДИВ ГЭМТ ЯВДЛЫН ШАЛТГААН НӨХЦӨЛ, УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМ

Рецидив гэмт явдлын шалтгаан нөхцөл

Рецидив гэмт явдлын криминологи шинж нь ихэвчлэн шунахай буюу хүч хэрэглэсэн гэмт хэрэг байнга үйлдэх, хамтран үйлдэгсдийн тогтвортой хэлбэр бий болгохыг эрмэлзэх, гэмт үйл ажиллагаанд шинэ хүмүүс, ялангуяа хүүхэд, залуучуудыг татан оролцуулах зэрэг үзүүлэлтээр тодорхойлогдож байдаг.

Рецидив гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл нь гэмт хэрэг үйлдэн амар хялбар аргаар амьдрах гэсэн шунахайн сэтгэлээр гэмт хэргийн орлогоор амьдрах гэсэн бүлэг этгээдүүд байдаг бол нөгөөтэйгүүр гэмт хэрэг үйлдэн алдаж оносон хүмүүсийг нийгэмшүүлэх төрийн бодлого байхгүйгээс дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс өөр аргагүй байдалд хүрсэн гэх мэтчилэн янз бүрээр тайлбарлаж болох байна. Тухайлбал, 2014 онд Монгол Улсад 26 хорих ангид 6500 хоригдол ял эдэлж байгаагийн 47.2 хувь нь рецидив гэмт хэрэгтэн буюу өмнө нь ямар нэгэн гэмт хэрэг үйлдэж хорих ангид ял эдлээд суллагдсан этгээдүүд байгаа юм.[10]

Гэмт хэрэг байнга үйлдэж, зөвхөн түүнийхээ орлогоор амьдрахыг хичээдэг гэмт хэрэгтнүүдийн тухайд гэмт үйл ажиллагаагаа удтал үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ тодорхой гэмт үйлдэл бүрийн хоорондох хугацаа бага байдаг. Түүнчлэн гэмт хэрэг үйлдэхдээ урьдаас маш нарийн бодож боловсруулсан арга, заримдаа гэмт хэрэг үйлдэх зорилгоор тусгайлан бэлтгэсэн багаж зэвсэг ашигладаг онцлогтой. Рецидив гэмт хэрэгтний нөлөөнд автагдаж гэмт хэрэг хамтран үйлдэгсэд түүний бүх гэмт үйл ажиллагаанд оролцсон байх нь цөөнгүй бөгөөд ингэсний дүнд тогтвортой гэмт бүлэг бий болсон байдаг. Рецидив гэмт хэрэгтний зохион байгуулсан “бүлэг”-ийн тогтвортой байдал нь гэмт хэрэг үйлдэж, ашиг олох зорилго, санаагаа нэгтгэн, үйлдсэн хэргээ илрүүлэхгүй байх “сахилга, дэг журамд захирагдсан гэмт хэрэг үйлдэх зорилгоос “ шантрагчдыг” хүчээр айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх зэрэг арга замаар оролцуулдаг байна.[11]

Гэмт хэрэгтнийг хорих ангиас суллагдсаны дараа нийгэмшүүлэх нь улс орнуудын рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх гол ажлын нэг болжээ. Сүүлийн жилүүдэд дэлхийн хэмжээнд гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь хүмүүжүүлэх асуудал эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны анхаарал татсан асуудлын нэг болоод байгаа бөгөөд энэ чиглэлээр эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээлүүд гаргах, олон улсын болон дотоодын шинжтэй хурал чуулганыг зохион байгуулах нь түгээмэл болжээ. Тухайлбал, Олон улсын засан хүмүүжүүлэх ба хорих ангийн холбооны 15 дугаар бага хурал 2013 онд “Хананы цаадах амьдралыг эргэцүүлэхүй” сэдвээр, 2014 оны 10 дугаар сард “Хорих ялаас нийгэмд нэгтгэх үйл явц: Зорилготойгоор өөрчлөх нь” сэдвээр тус тус зохион байгуулагдсан. Түүнчлэн 2015 оны 10 дугаар сард Пробацийн дэлхийн анхдугаар чуулган Лондон хотноо зохион байгуулагдаж, гэмт этгээдийг нийгэмд нь хүмүүжүүлэх явдлыг дэмжиж буй олон улсын чиг хандлагыг фокус болгон хуралдсан байна. Ази, Номхон далайн бүс нутгийн хувьд энэ чиглэлээр Тайланд улсад сүүлийн 2 жил дараалан чуулган зохион байгуулсан нь энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага, хүмүүсийг дэмжих таатай боломжийг бий болгож байна.[12] Дэлхийн улс орнууд 21 дүгээр зуунаас гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь хүмүүжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог

[10] *“Монгол Улсад ял эдэлж буй хүмүүсийн хүний эрхийн өнөөгийн байдал” судалгааны тайлангаас эш татав. УБ., 2014.*

[11] *С.Жанцан., “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй” (Ерөнхий ба тусгай анги), УБ, 2012 он.*

[12] *Б.Одонгэрэл., “Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэхэд олон нийтийн оролцоо чухал болох нь”., “Шүүх эрх мэдэл” сэтгүүлийн 2014 оны 4 дугаар.*

чухалчлан үзэж, энэ ажлыг хэрэгжүүлэх төрийн гол механизм бол пробацийн тогтолцоо гэж хүлээн зөвшөөрч байна. Иймд дэлхий нийтээр өөрийн улс орны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тогтолцоонд пробацийг нэвтрүүлэх, түүний бүтцийг бий болгох, хөгжүүлэх, шинэчлэх, төрийн бодлогоороо дэмжин үр дүнтэй хэрэгжүүлж байна. Монгол Улсад одоогийн байдлаар пробацийн тогтолцоо (нийгэмд хэвийн ажиллаж амьдрахад туслах чиг үүрэг бүхий төрийн үйлчилгээ, туслалцааны хэлбэр) хараахан бүрэлдээгүй хэдий ч эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд энэ асуудлыг дэвшүүлэн хэлэлцэж байна. Пробацийн алба зөвхөн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг бус, сайн дурын ажилтнуудаар эгнээгээ тэлсэн жишээ ч дэлхийн улсуудад байдаг.[13]

Рецидив гэмт хэрэгтнийг нийгэм хүлээн авдаггүй, суллагдаад хүлээн авах гэр бүл, орон байр, ажил төрөл байдаггүй. Иймд гэмт хэрэг дахин үйлдэх болсон шалтгаан, нөхцөл буюу ажилгүйдэл, ялгаварлан гадуурхалт, иргэний бүртгэлийн бичиг баримтгүй байдал зэрэг нийгмийн хүчин зүйлс, түүнээс улбаалсан санхүүгийн болон бусад хүндрэл, бэрхшээлийг арилгахад төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, иргэд анхаарлаа хандуулж, ажлын байраар хангахад оролцох нь зүйтэй. Суллагдсаны дараа гэмт хэрэгтнийг нийгмийн амьдралд нэгтгэхээс гадна хорих ангид ял эдэлж байх явцад нь гэмт хэрэгтнийг хүмүүжүүлэх ажлыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага анхааралдаа авах, хорих ял эдлүүлэхдээ ялын засан хүмүүжүүлэх зорилгыг хангахад хүчин чармайлтаа бүрэн чиглүүлэх, эрх зүйн зохицуулалт, төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, менежментийг сайжруулах нь чухал байна.[14]

Доктор С.Жанцангийн судалгаагаар “Рецидив ялтнууд удаа дараа хорих ял эдлээд ирэхээр бүр цагаандаа гарч “нэгэнт дүүрсэн хүн, яасан ч яахав” гэсэн гутрангуй үзэлтэй болсноос цаашид хүнтэй адил амьдарна гэдэгтээ итгэхээ больдог гэсэн дүгнэлт гарсан нь дээрх байдлыг батлан харуулж байна.

Ерөнхийдөө рецидив гэмт явдал үйлдэгдэхэд доорх шалтгаанууд нөлөөлж байна. Үүнд:

1. Урьдах гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлсөн тааламжгүй нөхцөл байдал тухайн этгээд ялаас чөлөөлөгдөх үед арилаагүй байсны улмаас сөрөг шинэ хүчин зүйлтэй нийлэн нэгдсэнээр дахин гэмт хэрэг үйлдэхэд хүргэдэг байна;

2. Бие хүний зан суртахуун, хүмүүжил төлөвшихөд сөрөг нөлөө үзүүлсэн тааламжгүй орчин рецидив гэмт хэрэг гарахад нөлөөлнө. Ялангуяа тухайн хүний зан төлөв хүүхэд ахуй үедээ хүмүүжлийн ямар орчинд төлөвшсөнийг анхаарах хэрэгтэй. Хүүхэд ахуй үедээ тааламжгүй нөлөөгөөр анх удаа гэмт хэрэг үйлдэхэд тэр нь цаашдаа рецидив гэмт хэрэгтний үйл ажиллагааны эхлэл болох тохиолдол цөөнгүй байдаг. Түүнчлэн “муу хүн” гэсэн шошго зүүгээд гэмт хэрэг нэг л удаа үйлдсэн бол дахиж түүнийгээ тайлах боломжийг олгодоггүй;

3. Рецидив гэмт явдал гарахад нөлөөлсөн нийгэм сэтгэл зүйн тааламжгүй нөхцөл байдлын дотор согтуурал онцгой байрыг эзлэх бөгөөд энэ нь нийгэмд аюултай үйлдэл хийх боломжийг бүрдүүлнэ. Эдгээр нь рецидив гэмт явдал үүсэн гарах эх сурвалж болдог;

4. Хорих ял эдлээд суллагдан нийгэмд гарах үед нь нийгэм хүлээн аваагүй, тухайн этгээдэд гэмт хэрэг үйлдэхээс өөрөөр амьдрах боломж нөхцөл бүрэлдээгүй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, рецидив гэмт хэрэгтний хортой нөлөө, ялтныг засан хүмүүжүүлэх, дахин хүмүүжүүлэх ажил тэр бүр шаардлагын хэмжээнд хүрээгүй,

[13] *Мөн тэнд.*

[14] *Мөн тэнд.*

ялтанд хөдөлмөрийн дадлага, мэргэжил эзэмшүүлээгүй, суллагдсаны дараа тэдний зан төлөвт байнгын хяналт тавиагүй, хөдөлмөр, ахуй амьдралыг нь зөв зохион байгуулахад зохих анхаарал тавьж туслаагүй зэргээс ажиллаж хөдөлмөрлөхгүй "хуучин" танилуудтайгаа нийлэн, эцэст нь гэмт хэрэг давтан үйлдэж байна.

Рецидив гэмт хэрэгтэн шүүхээс ногдуулах ял шийтгэлд хэнэггүй, тоомсоргүй хандах явдал гардаг байна. Хорих ял урьд нь эдэлж байсан рецидив гэмт хэрэгтний сэтгэхүйд ийм хандлага нэлээд байна. Хорих газраас суллагдагсдыг нийгэмшүүлэх, тэдний засрал хүмүүжлийг бэхжүүлэхэд саад бэрхшээл их байдаг.

Хорих газраас суллагдсан хүмүүст тавих төрийн болон олон нийтийн оролцоо дутагдалтай байгаа нь рецидив гэмт явдлын гаралтад нөлөөлнө. Тухайлбал, хууль тогтоомжид заасны дагуу захиргааны хяналтад байвал зохих хүн бүрд уг хяналт очихгүй, тийм үндэсний эрх зүйн тогтолцоог бэхжүүлээгүй хэвээр байна.

Рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ

Рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд гэмт хэргийг цаг тухайд нь илрүүлэх ажлыг цаашид сайжруулах, гэмт хэрэгтэнд шударга ялгамжтай ял шийтгэл ногдуулах, цөөн тооны зарим хүмүүс эрүүгийн хариуцлагаас элдэв аргаар зайлсхийж болно хэмээх төсөөллийг зогсоох явдал онцгой чухал.

Тодорхой албан тушаал, ажил хэрэг эрхлэх эрх хасах, ялыг зөв хэрэглэх нь рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэхэд ихээхэн тус дөхөм үзүүлнэ. Рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэхэд хорих байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ байгууллагын үндсэн зорилт нь хөдөлмөрийн чадвартай ялтныг нийгэмд тустай хөдөлмөрт татан оролцуулах төдийгүй хөдөлмөрлөх явдлыг амин чухал хэрэгцээ шаардлага болгож, түүний ерөнхий боловсрол, соёлын хэмжээг дээшлүүлэх төдийгүй нийгмийн амьдралд идэвхтэй оролцуулж хэвшүүлэх, зан төлөвийн нийгэмд харш илрэлийг өөрчлөн арилгахад оршино.

Цагдаагийн байгууллага хорих газраас суллагдсан хүмүүст захиргааны хяналт тавьж ажиллах бөгөөд судалгаанаас үзэхэд захиргааны хяналтыг хэлбэрийн төдий тавьж, хяналтанд байгаа хүмүүсээ хаана юу хийж яваа талаар төсөөлөл ч үгүй байх тохиолдол цөөнгүй байна. Рецидив гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний системд ууж согтуурах, бусдын хүч хөдөлмөрийг сорон мөлжиж амьдрах, насанд хүрээгүй хүмүүсийг гэмт хэрэгт уруу татах явдалтай тэмцэх, гэмт хэрэг зохион байгуулалттай бүлэглэн үйлдэх, гэмт хэрэгтэн болж бэлтгэгдэх явдлыг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээнүүд чухал байр суурь эзэлнэ.

Хорих ял эдлээд суллагдсан этгээдийг нийгэмд эргэн нэгтгэх

Монгол Улсад гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцогдон хорих ял шийтгүүлж, ял эдлээд суллагдсан хүмүүст төрийн зүгээс захиргааны шинжтэй хяналт тавьдаг тогтолцоо байгаа хэдий ч энэ нь хорих ангиас суллагдсан хүнд үзүүлэх бодит туслалцаа, дэмжлэг болдоггүй, давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй бодлого байж чадахгүй байгааг судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Өөрөөр хэлбэл, ял эдлээд суллагдсан хүмүүст олон нийтийн зүгээс хандах хандлагыг өөрчлөх, нийгэмд хэвийн ажиллаж амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, тусгайлсан тогтолцоо бий болгох шаардлагатайг дурдсан нь бий.[15]

Тухайлбал, манай улсад 2000-2010 онд нийт 40119 хүн хорих байгууллагаас суллагдсан ба энэ нь жилд дунджаар 3647 хүн шоронгоос суллагдсан гэсэн үг. Тэгвэл 2000-2010 онд урьд ял шийтгэгдсэн 19000 хүн дахин гэмт хэрэг үйлдсэн

[15] *Г.Оюунболд., "Шоронгоос суллагдсан хүмүүст нийгэмд дасан зохицоход дэмжлэг үзүүлэх бодлого боловсруулах нь"., 2011.*

гэсэн тоон мэдээ байна.[16] Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлж, нийгмийн амьдралд эргэн нэгтгэх ажил төр, олон нийтийн байгууллага төдийгүй иргэн бүрийн дэмжлэг, харилцан ойлголцлын үр дүнд амжилтад хүрнэ. Нийгмийн ийм хандлага гэмт хэрэгтнийг суллагдсаны дараа гэмт санаа бодлоо орхих, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх гол хүч нь болдог.

1. Гэмт хэрэгтэн хорих ял эдэлж байх явцдаа нийгэмших

Ер нь гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх асуудлыг хорих ангид ял эдэлж байх явцад нь нийгэмшүүлэх, ял эдлээд суллагдсаны дараа нийгэмшүүлэх гэж 2 ангилан үзэж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, ял эдэлж байгаа гэмт хэрэгтнийг гэр бүлийнхэнтэй нь байнгын харилцаа холбоотой байхыг төрийн зүгээс дэмжих, төрөл бүрийн сэтгэл зүйн болон бусад сургалтад хамруулах, “хананы цаадах” амьдралын талаарх мэдээллээр хангаж байх нь тухайн этгээд нийгмээс хэт тусгаарлагдахгүй байх, хорих ангиас суллагдсаны дараагаар нийгэмд эргэн нэгдэхэд хялбар байх боломжийг бүрдүүлнэ. Монгол Улсад ялтан, тэдний гэр бүлийн гишүүд хоорондын харилцааг хорих ангийн зүгээс ихээхэн дэмжин ажиллаж байгааг судалгаагаар гаргасан байна.[17] Тухайлбал, хорих ангиуд нээлттэй хаалганы өдөрлөг зохиох, гэрлэлтийг нь баталгаажуулах, эргэлт уулзалт зохион байгуулах, гэр бүлтэй нь утсаар холбох зэрэг ажлыг хэрэгжүүлдэг байна.

2. Хорих ангиас суллагдсаны дараа нийгэмд нь эргэн нэгтгэх

Харин ялтныг суллагдсаны дараа нийгэмшүүлэх нь одоог хүртэл асуудал дагуулсаар байгаа бөгөөд энэ нь хорих ялаа эдлээд гарсан хүмүүсийн 47.8 хувь нь дахин гэмт хэрэг үйлдэж, хорих ялаар дахин шийтгэгдэж байгаа тоон баримтаас харагдаж байна. Тухайлбал, судалгаагаар хорих ангийн зүгээс хэрэгтнийг нийгэмд эргэн нэгтгэх ажлын хүрээнд ялтан суллагдсаны дараах төлөвлөгөө боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх ажил хангалтгүй гэж 71.2 хувь нь хариулжээ.[18] Тэд зөвхөн ар гэрийнхэнтэйгээ ярилцдаг гэж дийлэнх хувь нь хариулсан бол гэр бүлийнхэн нь ч ойлгодоггүй гэж тодорхой хувь нь ярьжээ. Ер нь ялтныг нийгэмшүүлэх ажлыг зөвхөн хорих байгууллагад хамаатуулан ойлгож болохгүй бөгөөд төрийн захиргааны болон орон нутгийн байгууллага, хууль сахиулах байгууллага, олон нийтийн байгууллага, иргэдийн оролцоо чухал юм.

Ялтныг нийгмийн амьдралд эргэн нэгтгэх ажлыг Монгол Улсад төрийн байгууллагаас гадна шашны байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, олон улсын байгууллага, компани гэсэн байгууллагууд гүйцэтгэдэг байна. Шашны байгууллага хамгийн өндөр хувьтайгаар энэ ажилд оролцдог бол төрийн байгууллага, албан хаагчдаас хорих ангийн нийгмийн ажилтан ялтныг нийгэмд нь эргэн нэгтгэх ажилд хамгийн их оролцдог.

Ялтныг нийгэмшүүлэх чиглэлээр тухайн орон нутаг дахь болон бусад төрийн, төрийн бус байгууллагатай албан ёсны хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах замаар хамтран ажиллаж байна.[19]

---

[16] *“Давтан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл”., ЦЕГ, ХЗҮХ-ийн хамтарсан судалгааны тайлан., 2010.*

[17] *Монгол Улсад ял эдэлж буй хүмүүсийн хүний эрхийн өнөөгийн байдал” судалгааны тайлан., 62 дахь тал., УБ., 2014.*

[18] *Мөн энд.*

[19] *http://cd.gov.mn/wpcontent/downloads/SHSHGEG_iin_dargiin_tushaal/Horih_angi_shiidwer_guitsetgeh_albanii_niigmiin_ajiltnii_zaawar.pdf*

ДҮГНЭЛТ

Рецидив, давтан гэмт хэрэг үйлдэх нь манай улсад түгээмэл үзэгдэл болсон ба эрдэмтэн судлаачдын судалгаагаар гэмт хэрэг үйлдээд хорих ял шийтгүүлсэн этгээдүүдийн 70 хувь нь эргээд гэмт хэрэг үйлдэж байна гэжээ.[20]Иймд Монгол Улсад гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь хүмүүжүүлж гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, рецидив гэмт хэрэгтний тоог багасгах, хорих ангийн ачааллыг бууруулах, олон улсын эрүүгийн бодлогын чиг хандлагатай хөл нийлүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна. Бид гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь засан хүмүүжүүлснээр дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс сэргийлэх боломжийг бүрдүүлнэ. Тухайлбал, хорих ял эдэлж байгаа ялтны 50.4% нь хоёр ба түүнээс дээш удаа хорих ял шийтгүүлж байсан рецидив, тэдний 37.2 % нь хүч хэрэглэсэн болон шунахайн сэдэлттэй гэмт хэрэг үйлдсэн[21] байна.

Рецидив гэмт явдлыг бууруулахад хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулах, хорих ял эдлээд суллагдсан этгээдийг нийгмийн амьдралд нь эргэн нэгтгэх гэсэн 2 үндсэн асуудалд олон нийтийн оролцоог идэвхжүүлэх нь Монгол Улсын төрийн эрүүгийн бодлогын хувьд тулгамдаж байгаа юм. Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлж нийгэмд нь эргэн нэгтгэж чадаагүйн үр дагавар нь гэмт этгээдүүд нийгмийн хэв журам, амгалан тайван байдлыг алдагдуулах, амьдарч байгаа нийгмээ үзэн ядах, улмаар өмнөхөөсөө хүнд, онц ноцтой гэмт хэрэг үйлдэж байгаагаас харагдаж байна. Жишээлбэл, *насанд хүрээгүй охиныг хүчиндэн, улмаар амь насыг нь хөнөөсөн хэргийг өмнө нь хулгай болон дээрмийн хэргээр ял эдэлж байгаад Өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар суллагдсан этгээд үйлдсэн бөгөөд гэмт хэрэг үйлдэх арга нь улам бүр хүч хэрэглэсэн, харгис хэрцгий шинжтэй болсон байдаг.* Иймд ял эдлээд суллагдсан хүмүүсийг нийгэмд нь эргэн нэгтгэх үйл явцад төрийн болон төрийн бус байгууллагууд хамтран ажиллах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, чиг үүргийг нь тодорхой хуульчлах шаардлага тулгарч байна.

Мөн эдгээр гэмт хэрэг дахин үйлдэх болсон шалтгаан, нөхцөл буюу ажилгүйдэл, ялгаварлан гадуурхалт, иргэний бүртгэлийн бичиг баримтгүй байдал зэрэг нийгмийн хүчин зүйлс, түүнээс улбаалсан санхүүгийн болон бусад хүндрэл бэрхшээлийг арилгахад төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, иргэд анхаарлаа хандуулж, ажлын байраар хангахад оролцох нь зүйтэй. Суллагдсаны дараа гэмт хэрэгтнийг нийгмийн амьдралд нэгтгэхээс гадна хорих ангид ял эдэлж байх явцад нь гэмт хэрэгтнийг хүмүүжүүлэх ажлыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага анхааралдаа авах, хорих ял эдлүүлэхдээ ялын засан хүмүүжүүлэх зорилгыг хангахад хүчин чармайлтаа бүрэн чиглүүлэх, эрх зүйн зохицуулалт, төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, менежментийг сайжруулах нь чухал байна.

Төрийн зүгээс гэмт хэрэгтнийг давтан гэмт хэрэг үйлдэхгүй, нийгэмд нь хүмүүжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог бий болгох нэг суурь нь мэргэшсэн сайн пробацийн албыг хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэхэд хяналт тавих чиг үүрэгтэйгээр Монгол Улсад байгуулах нь зүйтэй. Дэлхийн олон улс оронд Пробацийн алба нь төрийн байгууллага байдаг боловч төрийн болон төрийн бус бусад байгууллагатай хамтран ажиллах эрх зүйн үндсийг маш сайн бүрдүүлсэн байдаг. Мөн Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөлд заасан эрх чөлөө хязгаарлах ялыг эдлүүлэхэд Пробацийн алба нь тусгайлсан мэдээлэл өгдөг хяналтын гавтай байх зэргээр технологийн инновацийг хэрэгжүүлэх нь чухал юм.[22]

---

[20] *Үндэсний шуудан сонин., 2013 оны 4 дүгээр сарын 24-ны 091 дүгээр.*

[21] *"Рецидив гэмт хэрэгтэн" гэдэг нь дадал олсон гэмт хэрэгтэн гэсэн утгатай үг.,Б.Чимид.*

[22] *Б.Одонгэрэл., "Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэхэд олон нийтийн оролцоо чухал болох нь"., "Шүүх эрх мэдэл" сэтгүүлийн 2014 оны 4 дугаар.*

Аливаа төрийн зорилго нь гэмт явдлын түвшинг бага хэмжээнд байлгах, нийгмийн амгалан тайван, аюулгүй байдлыг хангах явдал байдаг. Энэ зорилгыг биелүүлэхийн тулд төр эрүүгийн бодлогоороо гэмт хэрэгтнийг засан хүмүүжүүлэхэд анхаарал хандуулж ажилладаг. Монгол Улсад рецидив гэмт явдлыг бууруулахын тулд гэмт хэрэгтнийг нийгэмд нь хүмүүжүүлэх, давтан гэмт хэрэг үйлдэх эрсдэлийг тооцоолох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг цаашид шинэчлэх, хөгжүүлж төлөвшүүлэх нь нэн чухал болжээ.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn