



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



ХУУЛЬ ЁС ДЭЭДЛЭХ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, СУДАЛГАА, ОНОЛ,
ПРАКТИКИЙН СЭТГҮҮЛ

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл
2014 он, Цуврал 2 (48)

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн
шинжилгээ

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, хууль зүйн ухааны
доктор О.Мөнхсайхан

7

Үндсэн хуулин дахь шашин шүтэх эрх чөлөө болон төр сүм
хийдийн харилцааны асуудал

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн дэд профессор, хууль зүйн
ухааны доктор(LL.D), Д.Гангабаатар

23

Хувийн архивын баримт ба өмчлөх эрх

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Т.Саруул

32

ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Биеэ үнэлэх болон “жижиг” авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны
болгох нь

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Б.Ундрах

39

Шүүхийн шинэтгэл ба шүүгчийн хараат бус байдал

Оюунынновацитетрийнбусбайгууллагынсудлаач Б.Эрхэмбаяр,
Х.Мөнхжаргал

54

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хориг

“Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн
гүйцэтгэсэн үүрэг: тойм судалгаа”-ны багийн үндэсний зөвлөх
Пэлжидийн Амаржаргал

62

Төр, сүм хийдийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг
боловсронгуй болгох зарим асуудал

Хууль зүйн ухааны магистр М.Амарбаяр

71

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын эрх зүйн зохицуулалт

ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш

87

Шүүхийн шинэтгэл ба шүүгчийн шалгуур: харьцуулсан судалгаа

ХСИС-ийн ТЗЭЗТ-ийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор Б.Нармандах

Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 5 дугаар шүүхийн шүүгч
Б.Ариунбаяр

101

Угуул иргэдийн усны эрх

АНУ-ын Жорж Вашингтоны Их сургуулийн Хуулийн сургуулийн профессор Дайна Шелтон

107

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW (UNDERLINING ARTICLE, INTERVIEW)

Legal Analysis of the Issue of Making a Member of the Constitutional Court Liable

(O.Munkhsaikhan, Doctor and Associate Professor of the School of Law of the National University of Mongolia)

7

Religious Freedom and the Interaction between the State and Religious Organizations in the Constitution

(D.Gangabaatar, Doctor and Associate Professor of the School of Law of the National University of Mongolia)

23

Documents of Private Achieves and Right to Property

(T.Saruul, Policy Researcher of National Legal Institute)

32

LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

Legalizing Selling Sexual Services and Giving Harassment Bribes

(B.Undrakh, Policy Researcher of National Legal Institute)

39

Judicial Reform and Independent Judges

(B.Erkhembayar and Kh.Munkhjargal, Researchers of Intellectual Innovation Non-governmental Organization)

54

IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, PROBLEMS

Legislative Power of the Parliament and Presidential Veto

(P. Amarjargal, National Adviser to the "The Role of the Constitution Of Mongolia In Consolidating Democracy: An Analysis" Project)

62

Some Issues of Improving Legal Regulation of Interaction between the State and Religious Organizations

(M.Amarbayar, LL.M)

71

INTERNATIONAL PRACTICE

Legal Regulation of Common Foreign affairs and Security Policy of the European Union

(I.Idesh, Doctor, Head of Legal Research Center of National Legal Institute)

87

Judicial Reform and Requirements for Judges: A Comparative Study

(*B.Narmandakh, Doctor and Head of the State and Administrative Law Department of the Law Enforcement University*)

(*B.Ariunbayar, Judge of Fifth Appellate Court for Civil Cases*)

101

Indigenous Peoples' Rights to Water

(*Dinah L. Shelton, Professor of George Washington University Law School*)

107

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	Үндсэн хуулийн цэцийн дарга
Б.Амарсанаа	Хууль зүйн үндэсний хурээлэнгийн дэд захирал
А.Бакей	УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга
Б.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Д.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Ж.Баярцэцэг	ХЗЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн дарга
Б.Билэгт	ЦЕГ-ын дарга
Ж.Бямбадорж	Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга
Д.Ганбат	УИХ-ын Хууль зүйн бодлогын байнгын хорооны дарга
Б.Гүнбилэг	Хууль зүйн доктор
Д.Дорлигжав	Улсын Ерөнхий Прокурор
Ц.Зориг	Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч
В.Оюумаа	Хууль зүйн доктор
Ч.Өнөрбаяр	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хуулийн бодлогын зөвлөх
Д.Солонго	МУИС-ийн ХЗС-ийн захирал
Х.Тэмүүжин	Хууль зүйн сайд
Б.Тэмүүлэн	Хууль зүйн доктор
П.Цагаан	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга
Ч.Энхбаатар	Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор
А.Эрдэнэцогт	Хууль зүйн доктор

Ерөнхий эрхлэгч

Х.Номингэрэл

Эрхлэгч

И.Идэш

Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга

Д.Нямбаяр

Хэвлэлийн эхийг

Б.Цэрэнлхам

Улсын бүртгэлийн дугаар:279
ISSN:2226-9185
Хууль зүйн үндэсний
хурээлэнгээс
эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар
гарна.

Хаяг: Улаанбаатар - 46,
Чингэлтэй дүүрэг, Чингис хааны талбай-7
Утас: +(976)-11-315735
Факс: 315735
Цахим хуудас: www.legalinstitute.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	<i>Chairman, Constitutional Court of Mongolia</i>
B.Amarsanaa	<i>Vice Director of the National Legal Institute</i>
A.Bakei	<i>Chairman, Standing Committee on State Structure of State Great Hural of Mongolia</i>
B.Bayarsaikhan	<i>Ph.D</i>
D.Bayarsaikhan	<i>Ph.D</i>
J.Bayartsetseg	<i>State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia</i>
B.Bilegt	<i>Chief, General Police Department of Mongolia</i>
J.Byambadorj	<i>Chief Commissioner, National Human Rights Commission of Mongolia</i>
D.Ganbat	<i>Chairman, Standing Committee on Legal Policy of State Great Hural of Mongolia</i>
B.Gunbileg	<i>Ph.D</i>
D.Dorligjav	<i>General Prosecutor of Mongolia</i>
Ts.Zorig	<i>Chief Justice, Supreme Court of Mongolia</i>
V.Oyumaa	<i>Ph.D</i>
Ch.Unurbayar	<i>Legal Advisor to the President of Mongolia</i>
D.Solongo	<i>Dean, School of Law, National University of Mongolia</i>
Kh.Temuujin	<i>Minister of Justice</i>
B.Temuulen	<i>Ph.D</i>
P.Tsagaan	<i>Head, the Office of the President</i>
Ch.Enkhbaatar	<i>Sc.D</i>
A.Erdenebsogt	<i>Ph.D</i>

Editor-in-Chief

Kh.Nomingerel

Executive Editor-in-Chief

I.Idesh

Acting Assistant Editor

Nayambayar

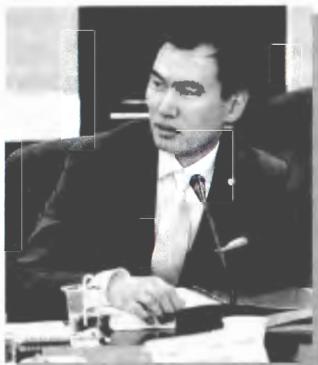
Designed by

B.Tserenlkham

State Registration Number:279
ISSN: 2226-9185
Published by the National Legal Institute. Five issues in a Year.

Address: Ulaanbaatar-46, Chingeltei District, Chinggis khaan Square -7
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.legalinstitute.mn
E-mail: Lawjournal@legalinstitute.mn

ЦЭЦИЙН ГИШҮҮНД ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭЛГЭХ АСУУДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ*



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
багш, хууль зүйн доктор
Одонхуугийн Мөнхсайхан

Хуулийн засаглалтай улсын үндсэн шинж нь хууль биелүүлэхийг иргэдээсээ шаардахад бус, харин тухайн нийгэмд хамгийн их эрх мэдэлтэй, мөнгөтэй, нөлөөтэй хүмүүсийг жирийн иргэдийн нэгэн адил хуульд захицуулж буйд оршдог.

Оршил

Хуулийн засаглал бүхий арчилсан улсад аливаа хэрэг, маргааныг хууль болон нотлох баримтад тулгуурлан шударга, төвийг сахиж, хараат бусаар хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг шүүгчдэд өгдөг. Хэрэв шүүгчид энэ бүрэн эрхээ үнэнчээр хэрэгжүүлбэл хуулийн засаглал тогтоно, шударга ёс хэрэгжинэ. Харин шүүгчид өөрсдийн эрхэм үүргээ умартан хууль, нотлох баримтыг үл тоож, аль нэг талд тал засаж, эсхүл хэн нэгнээс хараат болбол “хуулийн засаглал” биш шүүгчээр ажиллаж буй “хүний засаглал” тогтох, шударга ёс устах, хувь хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх аюултай. Тиймээс, Үндсэн хууль, бусад хуулийг “манах” үүргийг Цэцийн гишүүн, шүүгчдэд өгсөн ч “манаачийг хэн манах вэ” гэсэн хэцүү асуудал байнга гарч ирдэг. Шүүхээс бусад этгээд шүүхийг албан ёсоор хяналав шүүгчийн хараат бус байдал эрсдэлд орох учир шүүгч хууль, ёс зүй зөрчсөн эсэхийг шүүгчдээр өөрсдөөр нь хянуулдаг ёс бий (жишээлбэл, давж заалдах болон хяналтын шатны журам, шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх механизм). Гэхдээ, энэ нь төдийлөн хангальтгүй.

Арчилсан улс дахь шүүгчийн үйл ажиллагааг “хянах” гол механизм бол тэдний шийдвэрийн үндэслэл болон дүгнэлтийг судалгаа, үндэслэлтэйгээр хэлэлцүүлэх явдал юм. Шүүгчид шүүгчийн үүргээ үнэнчээр биелүүлж байна уу, төвийг сахиж, шударга, хараат бус, зарчимч байж чадаж байна уу гэдгийг харуулахад хууль зүйн сургууль, судалгааны байгууллага чухал үүрэгтэй. Судлаачид, хуульчид

* МУИС-Хууль зүйн сургуулийн Эрх зүй судалын танхим болон Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хамтран “Шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” цуврал хэлэлцүүлэг зохион байгуулж эхэлж байгаа бөгөөд эхний хэлэлцүүлгийг 2014 оны 4 сарын 23-ны өдөр Хуульчдын танхимд хийсан юм. Үндэд зохиогч Д.Сугарын сахилгын хэрэг гэсэн сэдэвэр илтгэл хэлэлцүүлсэн бөгөөд уг илтгэлд тулгуурлан энхүү өгүүллийг бичсэн. Энэ өгүүлэл нь зөвхөн Д.Сугартай холбоотой сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх асуудалд төвлөрнэ. Аливаа албан тушаалттай холбоотой эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн эсэхийн үзүүлэлтэй хамааран сахилгын зөрчил гаргасан нь тогтоогдвол түүнд шийтгэл хүлээлгэх болох бөгөөд эрүүгийн болон сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь тусдаа юм.

шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж, бүтээлч шүүмжлэл өрнүүлж, шударга ёсыг тогтоосон сайн шийдвэрийг нь тодруулж, олон нийтэд таниулах, муу шийдвэрийг нь үндэслэлтэйгээр шүүмжилж, өөрчлөх шаардлагатай нотолдог байх хэрэгтэй. Ингэснээр, шүүхийн шийдвэр хууль адил үйлчлэх хүчтэй болох, шүүхийг хүндлэхэд хувь нэмэр оруулах төдийгүй шүүгчдийн дур зоргыг хязгаарладаг. Үүний үр дүнд хуулийн засаглал, шударга боломжит хэмжээнд бодит байдал болно. Монгол Улсад шүүхийн шийдвэрийн шүүмж чухал гэдгийг олон хүн хүлээн зөвшөөрч байгаа ч ийм шүүмж хангалттай хэмжээнд өрнөж чадахгүй байна. Тиймээс, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Эрх зүй судлалын тэнхим санаачилж, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнтэй хамтран “Шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” цуврал хэлэлцүүлгийг эхэлж байгаа нь цаг үеэ олсон, хэтийн төлөвтэй алхам гэж үзэж байна.

Австралийн хамгийн том мужын ерөнхий сайд нь бэлгэнд авсан виногоо хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгтээ бичээгүйгээ өөрөө хүлээн зөвшөөрч сайн дураараа огцорч байгааг BBC 2014 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр мэдээлсэн.¹ Буруу зүйл хийснээ хүлээн зөвшөөрч огцорно гэдэг бол тухайн хүний сул доройг илэрхийлж буй хэрэг бус, харин ч ёс зүйтэй, зарчимч гэдгийг нь харуулж байгаа юм. Манай улсад ч гэсэн ёс зүйн ийм манлайлал шаардлагатай байна.

Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн Д. Сугар их хэмжээний хөрөнгө, орлогоо олон жил худал мэдүүлсэн нь үнэн бол үүнийгээ хүлээн зөвшөөрч огцрох хэрэгтэй. Цэцийн гишүүд ард түмнээс сонгогдоогүй ч ард түмнээс сонгогдсон УИХ-ын гишүүдийн баталсан хуулийг Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж хүчингүй болгох бүрэн эрхийг

¹ “Australian NSW Leader Resigns over Wine Gift,” BBC News Asia, April 16, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-27045603>.

хэрэгжүүлдэг. Тиймээс, Цэцийн гишүүд мэргэжлийн болон ёс зүйн шаардлагыг хамгийн сайн хангасан хуульч байх ёстай. Ийм шаардлага хангахгүй бол тэд ард түмний төлөөлөгчдийн баталсан хуулийг хүчингүй болгох эрхгүй.

Цэцийн гишүүн Д. Сугар их хэмжээний хөрөнгө, орлогоо мэдүүлээгүй зэрэг зэрчил гаргасан нь үнэн атлаа өөрөө сайн дурсаараа огцрохгүй байгаа бол уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж байгаад анхаарал хандуулах нь ардчилсан улсын иргэний ёс суртахууны үүрэг мөн. Д. Сугар нь “хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ бичихдээ хайхрамжгүй хандсан, хөрөнгө орлогын өөрчлөлтөө бүрэн гүйцэд мэдүүлээгүй алдаа дутагдал гаргасан” гэдгийг тогтоож түүнд албан тушаалын цалин бууруулах шийтгэл оногдуулах тушаалыг Цэцийн дарга Ж. Амарсанаа гаргасан байна. Энэ тушаал нь Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцсон анхны албан ёсны шийдвэр учраас Цэцийн дарга ийм тушаал гаргах бүрэн эрхтэй эсэх, Д. Сугарт оногдуулсан шийтгэл нь түүний гаргасан зөрчилд тохирсон, шударга эсэх, эдгээр нь Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар хэлэлцэх зүй ёсны шаардлага бий болж байна.

Энэ өгүүлэл нь 5 хэсгээс бүрдэнэ. Эхний хэсэгт Авлигатай тэмцэх газраас Д. Сугарт хариуцлага хүлээлгэх эсэх асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр УИХ болон Цэцэд явуулсан албан бичиг болон Д. Сугарт хариуцлага (сахилгын шийтгэл) хүлээлгэсэн Цэцийн даргын тушаалд дүн шинжилгээ хийнэ. 2-р хэсэг Цэцийн гишүүнд шийтгэл оногдуулах асуудлыг Цэцийн дарга шийдвэрлэх эрх хэмжээгүй гэдгийг үндэслэх бол 3-р хэсэг Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг ердийн шүүх, Эрүүгийн хуулиас бусад хууль зөрчсөн эсэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэхийг Цэц шийдвэрлэхийг Цэцийн гишүүний хараат бус байдал шаардаж буйг харуулах болно. Түүнчлэн, Д. Сугарын гаргасан гэх зөрчил нь хуулийг ноцтой

зөрчсөн зөрчил учраас түүнд цалин бууруулах биш эгүүлэн татах шийтгэл оногдуулахыг Үндсэн хуульд заасан шударга ёсны зарчим шаардаж байгааг 4-р хэсэг нотолно. Эцэст нь, бусад орны үндсэн хуулийн шүүхийн сайн практикаас суралцах замаар Цэцийн гишүүний хариуцлагын тогтолцоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн сайжруулах тухай саналыг 5-р хэсэгт эвшүүлэх болно.

1.Д.Сугарт хариуцлага хүлээлгэх тухай Авлигатай тэмцэх газрын албан бичиг болон түүнд хариуцлага хүлээлгэсэн Цэцийн даргын тушаалд дүн шинжилгээ хийх нь

Авлигатай тэмцэх газар (АТГ)-аас УИХ болон Үндсэн хуулийн цэцэд хүргүүлсэн 01/2676 тоот албан бичигт 2007-2013 оны хооронд Цэцийн гишүүн Д.Сугар 11 ноцтой зөрчлийг удаа дараа гаргасан гэдэг нь шалгалтаар тогтоогдсон талаар дурдаж, дараах хүснэгтийг гаргажээ:²

² АТГ Авлигын эсрэг хуулийн 10.2-т "Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргагч нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ үнэн зөв гаргах үүргээй" гэж заасныг дараах байдлаар зөрчсөн гэж үзжээ:

1. Японы Токио хотын Адачи дүүргийн Шиндэн хороолол дахь 535,3 сая төгрөгийн үнэтэй орон сууцыг 2008 оны мэдүүлэгт мэдүүлээгүй;

2. Японы Токио хотын Адачи дүүргийн Шиндэн хороолол дахь 535,3 сая төгрөгийн үнэтэй орон сууцыг 2009 оны мэдүүлэгт мэдүүлээгүй;

3. Уг орбон сууцыг худалдаалнаас олсон 535 сая төгрөгийн орлогыг 2010 оны мэдүүлэгт мэдүүлээгүй;

4. Хонконгийн "Зич Си Би Эс" банкн дахь өөрийн нэр дээрх оффшор дансыг 2007 оноос хойши мэдүүлгүүдэд мэдүүлээгүй;

5. Иргэн Ч.Хоролсүрэнд хадгалуулсан гэх мөнгөний талаар 2007 оноос хойших мэдүүлгүүдэд мэдүүлээгүй;

6. 2011 онд 600 сая вон буюу 666 сая орчим төгрөгөөр худалдаж авсан, Солонгос улсын Чекү, РАӨН хотохны 101/701 тоот хувийн орон сууцыг 2012 оны мэдүүлэлт мэдүүлээгүй;

7. Энхжуу орон сууцыг 2013 онд худалдаалнаас орох орлогыг 2013 оны мэдүүлгийн "авлага" хэсэгт мэдүүлээгүй.

Түүнчлэн, Авлигын эсрэг хуулийн 10.4-т "Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргасан этгээд энэ хуулийн 10.3-т заасан хугацаанд мэдүүлээ бүртгүүлсний дараах хөрөнгө, орлогод нь зурган сарын цалинтай тэнцэх буюу түүнээс их хэмжээний өөрчлөлт орсон бол түүнийг 30 хоногийн дотор мэдүүлнэ" гэж заасныг дараах байдлаар зөрчсөн гэжээ:

8. "Транс Трейд Би Би Эс Би" ББСБ-аас 2012.05.31-ний өдөр авсан 113 сая төгрөгийн зээл (хөрөнгө, орлогодоо орсон их хэмжээний өөрчлөлт)-ийг 30 хоногийн дотор мэдүүлээгүй;

Мөн, Нийтийн албанад нийтийн болон хувийн ашиг

Иймд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Сугарт Авлигын эсрэг хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.8.4, Нийтийн албанад нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2.4 дэх заалтыг тус тус үндэслэн хариуцлага хүлээлгэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ ўу. Д.Сугарыг үйлдсэн гэж буй дээрх 11 зөрчил мөнгөн дүн, олон жилийн давтамж зэргээрээ ноцтой зөрчил учир огцруулах, ажлаас халах эсхүл нийтийн албанаас халах шийтгэлийг Д.Сугарт хүлээлгэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэж өгөхийг АТГ Цэц (болон УИХ)-ээс хүссэн байна. Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4-т хэрэв албан тушаалтан "нэг жилийн цалинтай тэнцэх буюу түүнээс их хэмжээний хөрөнгө, орлогыг мэдүүлээгүй, худал мэдүүлсэн бол огцруулах эсхүл ажлаас халах" шийтгэл хүлээлгэнэ гэж заасан. Тиймээс, Д.Сугар энэ хуулийн 13.8.4-т заасан зөрчлийг гаргасан нь үнэн бол түүнд огцруулах эсхүл ажлаас халах шийтгэл хүлээлгэхээр байна. Д.Сугарын гаргасан гэх 11 зөрчлөөс зөвхөн байртай холбоотойг нь авч үзье. АТГ-ын тогтоосон гэж буй, Д.Сугарын өөрийнх нь мэдүүлээгүйгээ хүлээн зөвшөөрч³бүй орлого, хөрөнгийн мөнгөн сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дараах заалтуудыг Д.Сугар зөрчсөн гэжээ:

9. "Транс Трейд Би Би Эс Би" ББСБ-аас 113 сая төгрөгийн зээлийн хүү 8,2 сая төгрөгийн хэмжээгээр санхүүгийн туслалцаа авсан чүннүүдээ тэрийн өмчид шилжүүлэгүй нь тус хуулийн 16.5-т "Албан тушаалтны авсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлс тухайн албан тушаалтны зурган сарын цалингийн хэмжээнээс хэтэрэн тохиолддог түүнийг тэрийн өмчид шилжүүлнэ" гэж заасныг зөрчсөн; 10. Дээрх санхүүгийн туслалцаа авахдаа эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл аваагүй нь тус хуулийн 17.3-т "Албан тушаалтан хандив, санхүүгийн туслалцаа авахын өмнө өөрийн удирдлага, эсхүл эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авсан байна" гэснийг зөрчсөн;

11. Дээрх ББСБ-аас санхүүгийн туслалцаа авснаар тус хуулийн 17.5-ыг зөрчсөн. "Хариуцлага хүлээлгэх / үндэслэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Сугарт/ тухай Авлигатай тэмцэх газрын 2014 оны 4 сарын 7-ны едрийн 01/2676 тоот Албан бичиг," Улсын Их Хурал, 2014 оны 4 сарын 15, <http://www.parliament.mn/laws/projects/357>.

³ "Энэ орлого мэдүүлэхээ зогсоосон л алдаатай хүн" гэж өмчилж байсан байр, түүнийгээ зарсан орлого мэдүүлээгүйгээ Д.Сугар хүлээн зөвшөөрсөн.

дүн нь Япон, Солонгост байр худалдан авахад хүрэлцэхүйц их хэмжээнийх байна. Жишээлбэл, Японы Токио хотод өмчилж байсан, худалсан байрны үнэ нь 535 сая төгрөг бөгөөд Д.Сугар үүнийгээ хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгтээ мэдүүлээгүй зөрчил гаргасан гэж АТГ тогтоожээ. 535 сая төгрөг бол мөнгөн дүнгээрээ Цэцийн гишүүний нэг жилийн цалингаас хэдэн арав дахин давж байна. Тухайлбал, Цэцийн гишүүний цалинг дунджаар 1.1 сая төгрөг гэж бодоход нэг жилийн цалин нь 13.2 сая төгрөг болно. Мэдүүлээгүй гэх 535 сая төгрөгийн орлого, хөрөнгө гэдэг бол 13.2 сая төгрөгөөс 40.5 дахин илүү юм.

Тиймээс, Д.Сугар нь нэг жилийн цалингаас 40.5 дахин их хэмжээний хөрөнгө, орлогыг 5 жил мэдүүлээгүй, болон бусад зөрчил гаргасан бөгөөд энэ зөрчилд огцуулах эсхүл ажлаас халах шийтгэл оногдуулахаар байна гэж АТГ үзжээ.

2014 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдөр Үндсэн хуулийн цэцийн дарга Ж.Амарсанаа Цэцийн гишүүн Д.Сугарт хариуцлага тооцох тухай 23 тоот тушаал гаргажээ. Хэвлэлд мэдээлсний дагуу энэ тушаалыг бүтнээр нь ишлэвэл:⁴

Авлигатай тэмцэх газраас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд 2014 оны 4 дүгээр сарын 9-ний өдөр ирүүлсэн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Сугарт хариуцлага хүлээлгэх эсэх тухай албан бичгийн дагуу холбогдох тайлбар, тодорхойлолт гаргуулан шалгаж үзэхэд Д.Сугар нь хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ бичихдээ хайхрамжгүй хандсан, хөрөнгө орлогын өөрчлөлтөө бүрэн гүйцэд мэдүүлээгүй алдаа дутагдал гаргасан байна.

Д.Мөнгөндалай, "Д.Сугар: Энэ терийн нүүрэнд л шалгуулаад учраа олмоор байна, санаа бүү зов," Монголын Шилдээ Нийтлэгчдийн Клуб, April 15, 2014, <http://mungundalai.nittelch.mn/content/6005.shtml>.

⁴ Дараах нийтлэд Цэцийн дарын дээр тушаалын хуулиарьбыг нийтэлсэн байна. Цахим болжмор, "Д.Сугар ба Цалингийн 30 Хувь," NEWS.MN: Интернет ID, 2014 оны 4 сарын 16, <http://id.news.mn/content/176177.shtml>.

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.5, Авлигын эсрэг хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.8.3 дахь заалтыг үндэслэн ТУШААХ нь:

1. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Сугарын албан тушаалын цалингийн хэмжээг турван сарын хугацаагаар 30 хувиар бууруулсугай.

2. Авлигын эсрэг хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.8.4 дэх заалт Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний эрх зүйн байдалд хамаарахгүй болохыг дурдсугай.

3. Энэ тушаалыг 2014 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдрөөс эхлэн мөрдсүгэй.

Цэцийн дарга энэхүү тушаалынхаа үндэслэлийг огт бичээгүй байна. Энэ тушаалд Д.Сугарын гаргасан гэх зөрчил буюу факт (үйл баримт)-ыг хэрхэн тодорхойлсон болон хуулийг хэрхэн хэрэглэсэн бэ, гэдгийг харья. Фактын асуудлыг хэрхэн үнэлсэн тодорхойгүй байна. Уг тушаалд "холбогдох тайлбар, тодорхойлолт гаргуулан шалгаж" үзээд Д.Сугар "хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ бичихдээ хайхрамжгүй хандсан, хөрөнгө орлогын өөрчлөлтөө бүрэн гүйцэд мэдүүлээгүй алдаа дутагдал гаргасан" гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн ч АТГ-аас Д.Сугарыг үйлдсэн хэмээн бууруутгаж буй 11 зөрчлийг хэрхэн үнэлж, алийг нь үнэн болохыг тогтоосон эсхүл тогтоогоогүй гэдгийг огт дурдаагүй, АТГ-ын эдгээр бууруутгалыг үгүйсгээгүй байна.

Цэцийн гишүүнд шийтгэл хүлээлгэсэн, Цэцийн гишүүний эрх зүйн байдлыг өөрчилсөн энэ чухал тушаал хууль зүйн үндэслэлээ огт дурдаагүйгээс олон зүйл тодорхойгүй байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль (цаашид "Цэцийн хууль" гэх), Авлигын эсрэг хууль болон Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (цаашид "Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хууль" гэх)-ийн холбогдо заалтуудыг хэрхэн

хэрэглэж шийдвэр гарсан гэдгийг мэдэх боломжгүй байна. Тухайлбал, Цэцийн хуулийн 6.5 Цэцийн даргад яагаад энэ тушаалыг гаргах бүрэн эрх олгосон бэ, Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4-ийн дагуу Д.Сугарт хариуцлага тооцох асуудлыг шийдвэрлүүлэх тухай АТГ-ын хүсэлтээс яагаад татгалзсан бэ, яагаад энэ заалт (13.8.4) Цэцийн гишүүний эрх зүйн байдалд хамаарахгүй вэ, тус хуулийн 13.8.2-т⁵ заасны дагуу цалинг бууруулах шийтгэл яагаад ногдуулсан бэ гэсэн асуултуудын хариуг Цэцийн даргын тушаалаас харах боломжгүй байна. Түүнчлэн, Д.Сугар Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуульд заасан зөрчлүүдийг гаргасан учир тус хуулийн 29.2.4-т заасан хариуцлага хүлээлгэх тухай өөр нэгэн хүсэлт АТГ-ын албан бичигт байсан ч түүнийг огт дурдаагүй орхижээ.

Их хэмжээний хөрөнгө, орлогоо мэдүүлээгүй зөрчил нь Цэцийн гишүүнд тавигдах ёс зүйн өндөр шаардлагыг ноцтой хесөрдүүлсний илрэл. Үндсэн хуулийн 65.2-т Цэцийн гишүүнээр “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшлтэй” иргэнийг томилно гэж заасан. Энэ нь Үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэхэд шаардлагатай мэдлэг, ур чадвараас гадна ёс зүйн өндөр шаардлагыг хангасан байхыг Цэцийн гишүүнээс шаарддаг. Ёс зүйн өндөр шаардлага гэдэгт шударга, үнэнч байх, зохисгүй байдал гаргахгүй байх ээрэг үүрэг багтдаг.⁶ Тиймээс, үнэнч биш зан чанартай гэдгийг нь харуулсан зөрчил гаргасан хүн Цэцийн гишүүнээр томилогдох, ажиллах ёсгүй.

⁵ Цэцийн даргын тушаалд Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.2-ыг 13.8.3 гэж андуурч бичсэн болотой. Учир нь, тус хуулийн 13.8.3-т “албан тушаал бууруулах,” харин 13.8.2-т “албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулах” шийтгэлийг тус тус заажээ. Тушаалын утга 13.8.2-ын агуулгатай дүйж байгаа учир энэ өгүүлийн хүрэнд уг тушаалыг 13.8.2-т үндэслэсэн гэж үзлээ.

⁶ Хуульчийн мэргэхлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм (2013)-ийн 1.3 болон 15.2 дугаар зүйлд энэ талаар тодорхойлж, шүүгчдэд үүргэ болгосон. Монголын хуульчдын холбоо, Хууль, Дүрмийн Эмхэтгэл (Улаанбаатар, 2014), 80, 115.

Д.Сугар төрийн албан хаагчийн хувьд их хэмжээний хөрөнгө, орлогоо мэдүүлээгүй нь үнэн бол үнэнч байх ёс зүйн үүрэг, үүний илэрхийлэл болсон Авлигын эсрэг хуулийн 10.2-т “хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргач нь хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ үнэн зөв гаргах үүрэгтэй” гэсэн заалтыг ноцтой зөрчжээ. Цэц болон шүүхийн тогтолцоо бүхэлдээ Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу бодит үнэн, шударга ёсыг тогтоох чиг үүргийг төвийг сахиж, хараат бусаар хэрэгжүүлдэг, олон нийт ингэж ажилладаг гэдэгт итгэдэг. Худал хэлдэг эсхүл үнэнч бус үйл ажиллагаа явуулдаг хүн шүүгчээр ажиллавал шүүхийн энэ чиг үүрэг гажиж, уг чиг үүргийг чин үнэнчээр хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд олон нийт эргэлзэнэ. Өөрөөр хэлбэл, худалч хүнээр шүүгчийн ажил хийлгэвэл түүнийг хууль болон нотлох баримтад үнэнчээр тулгуурлаж шийдвэр гаргана гэж саруул ухаантай хүн итгэж чадахгүй. Д.Сугарын их хэмжээний хөрөнгө орлогоо мэдүүлээгүй гэх зөрчил үнэн бол Цэцэд итгэх олон нийтийн итгэлийг сэвтүүлсэн үйлдэл учраас бусдад материаллаг хохирол учруулсан эсхүл албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбоотой эсэхээс үл хамааран сахилгын шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болно.

Хэдийгээр Д.Сугарын хөрөнгө, орлогоо мэдүүлээгүй гэх зөрчил нь түүнийг Цэцийн гишүүнээр 2012 онд томилогдохоос өмнө гарсан байсан ч гэсэн энэ нь хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй. Шүүгчийн ёс зүй судлаачид үүний үндсийг дараах байдлаар тайлбарладаг: “Зөрчил нь шүүгчээр ажиллаж эхлэхээс өмнө гаргасан эсхүл шүүгчийн албан үүрэгтэй холбоогүйгээр гарсан эсэхээс үл хамааран тухайн зөрчилд сахилгын шийтгэл оногдуулна. Учир нь, энэ зөрчил нь шүүх эрх мэдлийн зарчимч байдалд хохирол учруулж, улмаар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадахгүй болгодог.”⁷

⁷ Charles Gardner Geyh et al., *Judicial Conduct and Ethics* (LexisNexis, 2013), 1.9.

Шүүгчийн албан тушаалд томилогодооосоо өмнө гаргасан зөрчил нь шүүгчийн хараат бус, зарчимч, төвийг сахисан байдалт итгэх олон нийтийн итгэлд сэв суулгахуйц ноцтой бол тухайн зөрчилд тохиорх сахилгын шийтгэл хүлээлгэдэг.⁸ Цэцийн гишүүнээр томилогодооосоо өмнө ноцтой ёс зүйн зөрчил гаргасан хүнийг шүүгчээр үргэлжлүүлэн ажиллуулах нь Цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг үгүй хийнэ. Түүнчлэн, Авлигын эсрэг хууль болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуульд эдгээр хуулийг зөрчсөн зөрчилд ямар нэг хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилнэ гэж огт заагаагүй бөгөөд Д.Сугарын Цэцийн гишүүнээр томилогодооос өмнө гаргасан зөрчилд Цэцийн дарга шийтгэл оногдуулсан нь хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэхгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрч буйн илрэл юм.

2. Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудал Цэцийн даргын эрх хэмжээнд хамаарахгүй

Цэцийн даргын тушаалын үндэслэл бичигдээгүй учир уг тушаал зөв эсхүл буруу эсэх талаар хуульчид, эрх зүйчдийн дунд маргаан өрнөж байна. Нэлээдгүй тооны өмгөөлөгчид (цаашид “Д.Сугарын өмгөөлөгчид” гэх)⁹ Цэцийн даргын тушаалыг гурван үндэслэлээр зөвтгэж байна.

Цэцийн дарга Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцох бүрэн эрхтэй гэсэн үндэслэлийг тэд дэвшүүлж байгаа бөгөөд үүнийг нэгдүгээр үндэслэл гэж нэрлэе.

⁸ Жишээлбэл, АНУ-д нэгэн шүүгч шүүгчээр сонгогдооосоо хэдэн жилийн өмнө татвараа үнэн зөв мэдүүлээгүй зөрчил гаргасан нь илэрч, үүндээ хууль зүйн болон сахилтын шийтгэл нэгэн зэрэг хүлээжээ. Arthur Garwin et al., *Annotated Model Code of Judicial Conduct*, 2nd ed. (Center for Professional Responsibility, 2011), 37–38.

⁹ Энэ өгүүлэлд дурдагдаж буй өмгөөлөгчид нь Д.Сугарт өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлээгүй боловч түүнд ашигтай байж болох байр суурийг хамгаалж буй учраас тэднийг “Д.Сугарын өмгөөлөгчид” хэмээн хийсвэрлэн нэрлэж байгаа бөгөөд энэ нь зөвхөн энэ өгүүллийн хүрээнд хэрэглэгдэх нэр томьёо гэдгийг анхаарна уу.

Түүнчлэн, Д.Сугарын өмгөөлөгчид Д.Сугар Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4 болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн 29.2.4-т заасан ноцтой зөрчлүүдийг гаргасан байсан ч гэсэн түүнийг эгүүлэн татах шийтгэл оногдуулж болохгүй гэж үзэж байна. Тэд эдгээр хоёр хууль болон Цэцийн тухай хуулийн нэртомъёонуудадтулгуурласан дараагийн хоёр үндэслэлээ гаргаж байна. Хоёрдугаар үндэслэл: Цэцийн хуулийн 5.3-т зааснаар Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн эсэхийг өрдийн шүүх тогтоож, шүүхийн энэ шийдвэрийг үндэслэн Цэц тухайн гишүүнийг “эгүүлэн татах” үндэслэлтэй эсэх шийдвэрийг гаргах бөгөөд одоогоор Д.Сугар хууль зөрчсөн тухай шийдвэр шүүхээс гарваагүй байгаа учир түүнийг эгүүлэн татах болохгүй. Гуравдугаар үндэслэл: огцуулах, ажлаас халах, нийтийн албанаас халах гэсэн нэр томъёоноос өөр учир Цэцийн гишүүн Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4 болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн 29.2.4-т заасан зөрчил гаргасан нь түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл болохгүй. Д.Сугарын өмгөөлөгчидийн нэгдүгээр үндэслэлийг энэ хэсэгт тодорхойлж, няцаах бөгөөд хоёрдугаар үндэслэлийг энэ өгүүллийн 3-р хэсэгт, гуравдугаар үндэслэлийг 4-р хэсэгт тус тус хэлэлцэх болно.

Д.Сугарын өмгөөлөгчид Цэцийн дарга Д.Сугарт цалин бууруулах шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхтэй гэдгийг дараах байдлаар хэлж байна: “[Цэцийн дарга] арга хэмжээ авсан уу, авсан. Өөрийнхөө хэмжээнд буруутай этгээд гэдгийг нь илэрхийлсэн үү, илэрхийлсэн.” Харамсалтай нь тэд Цэцийн дарга ийм арга хэмжээ авах бүрэн эрхтэй болохыг тодорхойлсон хуулийн заалтыг гаргаж тавихгүй байна.

Цэцийн тухай хууль болон Авлигын эсрэг хуулийг уншихад Цэцийн гишүүнд шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг

Цэцийн даргад олгоогүй байна. Цэцийн дарга Цэцийн хуулийн 6.5, Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.2-ыг үндэслэн тушаалаа гаргасан. Цэцийн хуулийн 6.5-д “Цэцийн дарга эрх хэмжээнийхээ асуудлаар тогтоол, тушаал гаргана” гэж заасан. Харин, Цэцийн даргын эрх хэмжээнд ямар асуудал хамаарах вэ гэдгийг Цэцийн хуулийн 6.4-т “Цэцийн дарга Цэцээс үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг хангах, гишүүдийн төлөөллийн байдлыг тэнцүүлэн Цэцийн хуралдааны бүрэлдэхүүнийг томилох, гишүүдийн ажил үүргийг хуваарилж, гүйцэтгэлийн хяналт тавих, зохион байгуулалтын асуудлаар Цэцийг төлөөлөн бусад байгууллага, албан тушаалтантай харилцана” гэж заасан. Энэ заалтад Цэцийн гишүүнд аливаа хариуцлага хүлээлгэх эрх хэмжээнд Цэцийн даргад олгоогүй учир Цэцийн дарга энэ асуудлаар тушаал гаргах эрхгүй юм.

Цэцийн дарга өөрийн эрх хэмжээнд хамаарахгүй асуудал (Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцох эсэх)-ыг шийдвэрлэх эрхгүй гэдэг нь нийтийн албан хаагчид “хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглоно” гэсэн эрх зүйт төрийн үндсэн зарчмаас урган гарах бөгөөд уг зарчмыг Цэц өөрийн шийдвэртээ хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. УИХ-ын даргын эрх хэмжээнд УИХ-д “эцсийн найруулга танилцуулсан хуульд засвар хийх эрх” багтаагүй байхад УИХ-ын дарга тийнхүү засвар хийсэн нь Үндсэн хуулийн хэд хэдэн заалтыг зөрчсөн бөгөөд огцруулах үндэслэл болно гэсэн дүгнэлт (2007 оны 5 сарын 23-ны өдөр, №06)-ийг Цэц 2007 онд гаргажээ.¹⁰ Аливаа төрийн байгууллага, албан тушаалтан хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглодог нь нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн эрх зүйт төрийн үндсэн зарчим мөн¹¹ бөгөөд УИХ-ын дарга эрх хэмжээ олгоогүй асуудлаар үйл ажиллагаа явуулсан нь энэ зарчмыг зөрчсөн хэмэн Цэц

тунхагласан. Цэцийн дүгнэлтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглоо” эрх зүйт төрийн зарчим нь УИХ-ын даргын нэгэн адил Цэцийн дарга, аливаа бусад нийтийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй албан тушаалтанд үйлчилнэ. Үндсэн хуулийн 2.1-т заасан “хууль дээдлэх” зарчим нь эрх зүйт төрийн зарчимтай нэгэн адил агуулгатай. Б.Чимид багшийн хэлсэнчлэн “Хууль дээдлэх зарчмыг тунхагласан нь эрх зүйт төрийн чиг баримтлалыг илэрхийлдэг.”¹² Тиймээс, “хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглоо” зарчмыг зөрчинө гэдэг бол Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан “хууль дээдлэх” зарчмыг зөрчиж буй үйлдэл юм.

Цэцийн дарга хуулиар бүрэн эрх олгоогүй байхад Цэцийн бусад гишүүддээ хариуцлага тооцдог жишиг тогтвол Цэцийн гишүүний хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Цэцийн даргын үгэнд орохгүй бол хариуцлага хүлээж магадгүй гэсэн айдас Цэцийн гишүүдэд бий болж түүний санаа бодолд нийцүүлж саналаа өгөх байдал үүсэх магадлалтай. Тиймээс, Цэцийн даргаас Цэцийн гишүүн Д.Сугарт цалин бууруулах шийтгэл оногдуулсан нь түүний хараат бус байдалд халдаж, Үндсэн хуулийн 64.2-ын “Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүн үүргээ гүйцэтгэхдээ гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна” гэсэн заалт болон Цэцийн хуулийн 2.1-т заасан “хараат бус байх” зарчмыг тус тус зөрчиж байна.

Цэцийн дарга бол зөвхөн Цэцийг төлөөлөх болон захиргаа, зохион байгуулалтын шинжтэй бүрэн эрхийг эзлэдэгээс бусдаар Цэцийн бусад гишүүнтэй тэгш эрхтэй. Тиймээс, Цэцийн даргаас Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцсон нь Цэцийн хуулийн 2.1-т “Цэц нь ...гишүүд эрх тэгш

¹⁰ Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн маргаан (Улаанбаатар, 2012), 545.

¹¹ Мен адил, 557.

¹² Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил) (Улаанбаатар, 2006), 67.

байх... үндсэн зарчмыг баримтлана" гэж заасныг зөрчиж байна. Нөгөө талаар, Цэцийн дарга Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцдог болбол Цэцийн дарга хууль эсхүл Цэцийн гишүүний ёс зүйг ноцтой зөрчсөн эсэхийг хянан шийдвэрлэх боломжгүй болно. Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан төрийн үйл ажиллагаанд баримтлах "хууль дээдлэх" зарчмын нэгэн утга бол төрийн аливаа байгууллага, албан тушаалтан хуульд захирагдах төдийгүй хуулийг зөрчсөн бол хуульд заасан зохих шийтгэлийг түүнд хүлээлгэх боломжтой байх юм.

Герман, Солонгос, Чех, Польш зэрэг бусад ардчилсан улсуудад үндсэн хуулийн шүүхийн ерөнхий шүүгч нь гишүүддээ шийтгэл оногдуулдаг ямар ч жишиг байхгүй бөгөөд зөвхөн Үндсэн хуулийн шүүх бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ л ийм бүрэн эрх эдэлдэг. Энэ өгүүлийн 5-р хэсэгт бусад орны үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх тогтолцооны тухай судлах болно.

3. Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг ердийн шүүх, бусад хууль зөрчсөн эсэхийг Цэц тогтоох бүрэн эрхтэй

Эхлээд, Д.Сугарын өмгөөлөгчдийн хоёрдугаар үндэслэлийг тодруулья. Цэцийн хуулийн 5.3-т "Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татах болно" гэж заасан. Д.Сугарын өмгөөлөгчид энэ заалтад буй шүүх гэдэгт Цэц багтахгүй харин зөвхөн ердийн шүүх хамаарна гэж үздэг. Тэднийхээр Д.Сугар Авлигын эсрэг хууль зөрсөн гэдгийг ердийн шүүх тогтоогоогүй байгаа учир Цэцээс түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл буй эсэхийг хэлэлцэх ёсгүй. Жишээлбэл, Д.Сугарын өмгөөлөгчид дараах үндэслэлийг гаргасан:

Үндсэнхуулийн 65.4-т зааснаар Цэц өөрөө Д.Сугарын Авлигын эсрэг хуулийн 10.2-г зөрчсөн эсэхийг тогтоогоод, мөн хуулийн 13.8.4-т заасныг баримталж эгүүлэн татах шийдвэр гаргана гэх нь оновчгүй. Яагаад гэхээр Үндсэн хуулийн 65.4-т Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргаж, түүнийг нь Улсын Их Хурал үндэслээд эгүүлэн татах болох тухай зааж, Цэцийн тухай хуулиар энэ харилцаа нарийвчлан зохицуулж өгсөн. Цэц эгүүлэн татах тухай шийдвэр гаргахдаа "өөрөө тогтоох" бус Цэцээс өөр шүүхийн "тогтоосон" тухай эцсийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг үндэслэн "эгүүлэн татах" эсэх тухай шийдвэрийг Цэц гаргахаар Цэцийн тухай хуулийн 5.3-т заасан. Өөрөөр хэлбэл, энд гэм буруугийн асуудлыг нь Үндсэн хуулийн 47-р зүйлд зааснаар байгуулагдсан шүүх тогтоосон байх, тийнхүү тогтоосон шүүхийн шийдвэрийг үндэслэн Цэц "эгүүлэн татах" тухай шийдвэр гаргахаар процессын хоёр өөр ажиллагаа байхар хуульчилсан байна. Тиймээс Авлигын эсрэг хууль зөрчсөн эсэхийг Цэц өөрөө тогтоовол энэ нь зөрчил болно.

Үндсэн хуулийн 65.4-т Цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн УИХ эгүүлэн татна гэж заасан. Энэ заалтыг Үндсэн хуулийн зарчмын үүднээс анхнгас нь зөв утгажуулж ойлгох шаардлагатай. Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг эрүүгийн шүүх тогтооно. Гэм буруугүй этгээдэд ял оногдуулахгүйн тулд гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг Эрүүгийн хуулийг хэрэглэж тогтоох бүрэн эрхийг зөвхөн эрүүгийн шүүхэд өгдөг. Гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн буруутгагдаж буй этгээдийн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах үүднээс эрүүгийн хэргээр дагнасан шүүх нь Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасан нарийвчилсан журмаар тухайн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг шийдвэрлэдэг. Эрүүгийн эрх зүйн энхүү онцлогоос үүдэн Эрүүгийн

хуулийг хэрэглэж Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу гэмт хэрэг гарсныг тогтоох, ял шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг Цэц болон аливаа бусад байгууллагад өгч болдоггүй. Цэцийн гишүүн нь Эрүүгийн хуулиас бусад хуулийг зөрчсөн тохиолдолд түүнд сахилгын шийтгэл оногдуулхтай холбоотой асуудлыг ердийн шүүх эсхүл бусад аливаа байгууллагад харьялануулж болохгүй. Яагаад гэвэл Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх эрх бүхий этгээдийг ийнхүү өргөжүүлэх нь Цэцийн бие даасан, Цэцийн гишүүний хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг бий болгодог. Хэрэв аль ч шүүх Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлбэл Цэцийн гишүүн өөрийн үйл ажиллагаа нь ердийн шүүхийн шүүгчид таалагдаж буй эсэхэд санаа зовох байдал бий болох эрсдэлтэй. Нөгөө талаас, ердийн шүүх өөрийнх нь хэрэглэх хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шийдвэрлэдэг Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх нь эрэмбийн хувьд зохимжгүй.

Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хангах нэгэн баталгаа бол Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэх эрхийг Цэцэд өөрт нь харьялануулах явдал юм. Үндсэн хуулийн 64.2-т Цэц, түүний гишүүн "аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна" гэж заасан. Тийм учраас,

Цэцийн хуулийн 5.3-т "Цэцийн гишүүн... хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татах болно" гэж заасан нь Үндсэн хуулийн 64.2-т заасан Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын зарчмытай зөрчилдэж байна.¹³

¹³ Үндсэн хуулийн эрх зүйн олон эрдэмтэд, хуульчид, бас Цэцийн гишүүд өөрсдөө Цэцийн Үндсэн хуулийн шүүх гэж үздэг. Тиймээс, хэрэв Цэцийн хуулийн 5.3-т заасан "шүүх" гэдгийг Цэцээр тогтоогдсон гэсэн утгаар ойлголов Цэцийн гишүүний хараат бус байдалд халдахгүй болно. Гэвч, энд заасан шүүх гэдэгт Цэц багтана гэж үзвэл

Тиймээс, Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн Цэцийн хуулийн 5.3 бус, харин өөрт нь шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг олгосон Үндсэн хуулийн 65.4-ийг баримтлан Цэцийн гишүүн Авлигын эсрэг хууль, Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хууль зэрэг хууль зөрчсөн эсэх асуудлыг шийдвэрлэж зөрчил гаргасан нь тогтоогдвол тохирох шийтгэлийг оногдуулах ёстай.

Үндсэн хуулийн 64.2-т Цэц, түүний гишүүн "тагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах" үүрэгтэй гэж заасан учраас Үндсэн хууль болон Цэцийн хууль хоорондоо зөрчилдсөн тохиолдолд Үндсэн хуульд захирагдана. Үндсэн хуулийн 50.3-т "Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй" гэж заасан. Тиймээс, Улсын дээд шүүх хэрэглэх гэж буй хууль нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзвэл Цэц рүү хүсэлт гаргаж уг асуудлыг шийдвэрлүүлдэг. Бусад шүүх нь ийм асуудлыг Улсын дээд шүүхэд санал гаргах замаар Цэцэд хүргүүлэх боломжтой(2012 оны Шүүхийн тухай хуулийн 7.4 болон 7.5). Ердийн шүүхүүдийн хэрэглэх хууль нь Үндсэн хуультай зөрчилдсөн тохиолдолд Цэцэд хандах замаар шийдвэрлүүлж байна. Хэрэв Цэц хэрэглэх гэж буй хууль, тухайлбал Цэцийн хууль нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзвэл уг асуудлыг өөрөө шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Монгол Улсад Үндсэн хуулийн хяналтыг ганцхан Цэц хэрэгжүүлдэг учир уг асуудлыг шийдвэрлэх өөр шүүх байхгүй.

Түүнчлэн, Цэц хэрэглэх гэж буй хууль нь Үндсэн хуульд нийцээгүй талаар заавал өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт ирсний дараа шийдвэрлэнэ гэвэл Цэц Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэхэд хүрнэ.

Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг Цэц тогтоох байдал руу орох учраас шүүх гэдгийг Цэц биш ердийн шүүх гэж ойлгох нь зүйтэй.

Ortippyнax, архак xanax, hintinиn arghaheac xanax, arkhac xanax, hintinиn hsp TombeohyyA hb hotton sephun rpracaн arnaga trymasatbir argeh tywaaнаac „занийнаx“, yphen spxunr hb Ayycrabaп sonrox racan ephenxun hei yrtatian rom. Deeped xenegi, qfread Appeehchp Tombeo Mew haheapaada anit yhpac Abunribi scept xyryb secyuи Amur cohnpxupbi scept xyryb secyuи Amur hotton sephuec caprinuex xyyniinr hlyyinr tatax yhAchnan goutno. Ehe arlyuиn hotton sephuec caprinuex xyyniinr tatax yhAchnan goutno. Ehe

Abnirphi 3cp3r xyyjnnh 13.8.4-
t xep3b argha tyumantah h3l kurnin
yamnraac nx xmekxenn xephele,

RoHpi emhe H. Cy Apbh emeemehA/nih ypaB/Ayrap

4. A. C. Gyappai rapracañ rax sephini
vñchñ goñ uarññ gypyyñrax byc
3lyvñññ trax unntirññ ohotryññaxpri
yñhacñ xÿyñrA saccññ myApñra eçhpñ
saahññ maapñña

Lähdeek nim munnitapeep raprach
taksonoomiaala tyyha yhääcuseh vnx
Lähdeen linnuhyhniit aryyneh tataak sonho.
Sälyriih tataaxacägäyäjäx, hiaruh
gyypyynax, argha tyumaan gyypyynax
tumintränniir ohraaynax eexx elcinh
tumintränniir ohraaynax eexx elcinh
Lähdeen linnuhyhniit aryyneh tataak sonho.
Sälyriih tataaxacägäyäjäx, hiaruh
gyypyynax, argha tyumaan gyypyynax
tumintränniir ohraaynax eexx elcinh
tumintränniir ohraaynax eexx elcinh
Lähde. Lähde. Lähde. Lähde. Lähde.

шударга ёсны зарчимднийцсэн "зарчимч тайлбар (principled interpretation) буюу moral interpretation)" учраас Д.Сугарын өмгөөлөгчдийн дэвшүүлж буй "үчилсэн тайлбар (strict constructionism буюу textualism)" -аас илүү хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц юм.¹⁴

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1.2-т "шударга ёс... нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим" гэсэн нь ардчилсан улсуудын үндсэн хуулиудад тэр болгон байдаггүй онцлог заалт юм. Шударга ёсыг хэрхэн ойлгох вэ гэдэг нь маргаантай боловч наад зах нь гурван утгаар ойлгодог. Эхний буюу хамгийн өргөн утга нь тухайн нийгэм дэх эрх чөлөө, баялаг, боломж, боловсрол зэрэг олон нийтэд хэрэгтэй зүйлс (сайнууд)-ийг хэрхэн зохицой хуваарилах тухай бөгөөд энэ талаар хоорондоо зөрүүтэй өөр өөр онолууд байдаг.¹⁵ Үүнийг хуваарилалтын шударга ёс (distributive justice), заримдаа нийгмийн шударга ёс (social justice) гэдэг. Хуваарилалтын шударга ёсны асуудал нь тухайн нийгмийн суурь тогтолцоо, шударга ёсны зарчмуудтай холбогддог учир эрх зүйн философи төдийгүй улс төрийн философиид хэлэлцэгддэг сэдэв юм.

Шударга ёсны хоёр дахь утга нь процессын шударга ёс (procedural justice) юм. Энэ нь аливаа шийдвэр гаргах ажиллагаа нь шударга, ил тод, ухаанаар хүлээн зөвшөөрч болохуйц байх тухай санааг илэрхийлдэг. Эрх бүхий этгээд шийдвэр гаргахаасаа өмнө тухайн асуудалтай холбоотой бүх талуудыг сонсох, тэдгээрийн эрхийг зөрчихгүй байх, тухайн асуудлыг шийдвэрлэсэн шийдвэрээс олон нийтэд ил тод байлгах зэрэг шаардлагыг агуулдаг бөгөөд хуваарилалтын

¹⁴ Хууль, ялангуяа Үндсэн хуульд үчилсэн тайлбар биш харин зарчимч тайлбар хийх нь зүйтэй талаар зохиогчийн бичсэн дараах номноос харна уу. Munkhsaikhan O., *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*, CALE Books 4 (Center for Asian Legal Exchange & Graduate School of Law, Nagoya University, 2014).

¹⁵ John Rawls, *A Theory of Justice* (Belknap Press, 1999); Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (Basic Books, 1977).

эсхүл цээрлүүлэх шударга ёсонд нийцсэн эсэхээс үл хамааран эдгэр шаардлагыг хангасан журмын дагуу гарсан шийдвэрийг шударга гэж үздэг.

Шударга ёсны сүүлийн буюу гурав дахь утга нь буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүйд зохих ял шийтгэл оногдуулахтай холбоотой бөгөөд үүний цээрлүүлэх шударга ёс (retributive justice) гэж нэрлэдэг. Гэмт буруутай этгээд нь өөрийн үйлдсэн гэмт хэрэг эсхүл зөрчилд тохиорхуйц ял шийтгэл хүлээх ёстой гэсэн утгыг цээрлүүлэх шударга ёс тээж явдаг.¹⁶ Цээрлүүлэх шударга ёс нь шударга ёсны тухай хамгийн өртний, маргаан багатай бөгөөд бараг бүх нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн утга. Жишиг нь, аливаа этгээд гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь шүүхээс тогтоосон бол түүнд эрүүгийн хуульд заасан тохиорох ялыг оногдуулах ёстой гэдэгтэй үндэслэлтэйгээр маргах хүн ховор.

Үндсэн хуульд заасан шударга ёсны зарчим ямар утгатай талаар одоогоор тайлбар хангалтгүй байна. Үндсэн хууль дахь шударга ёсны зарчим нь дээр дурдсан шударга ёсны гурван утгыг агуулдаг гэж хэлж болно. Үндсэн хуульд улс төр, иргэний эрхээс гадна хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, эмнэлгийн тусlamжавах зэрэг социал эрхүүдийг баталгаажуулсан учраас хуваарилалтын шударга ёсны агуулга бий.

Цэц, шүүх иргэдийн эрхийг хамгаалах замаар, УИХ нийгмийн бодлогоо хууль болгон баталж, түүнийг нь Засгийн газар хэрэгжүүлэх замаар хуваарилалтын шударга ёс хэрэгжинэ.

Процессын шударга ёс бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шийдвэр гаргах, шүүх хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжоор хэрэгждэг.¹⁷

¹⁶ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, 2nd ed. (Mayfield Publishing Company, 2001), 343.

¹⁷ Хууль тогтоох ажиллагаа нь парламент дахь цөөнхийн хувьд шударга байх ёстой бөгөөд энэ нь парламент дахь цөөнхийн эрхийг хамгаалсаннаар илрэдэг. Үүнийг Үндсэн

Процессын шударга ёсны агуулгыг Үндсэн хуулийн 16.14-т Монгол улсын иргэн бүр "шударга шүүхээр шүүлгэх эрхтэй" гэж иргэний эрхийн талаас нь тодорхойлсон бөгөөд энэ эрх нь хууль зүйн туслалцаа авах, өөрийн буруутгагдаж байгаа хэргийг хянан шийдвэрлэх этгээдэд тайлбараа сонсгох зэрэг олон зарчмыг багтаадаг.

Монгол улсад цээрлүүлэх шударга ёс бол гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил, ёс зүйн зөрчилд ял шийтгэл оногдуулахтай холбоотой хуулиар хангагддаг. Цээрлүүлэх шударга ёсиг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 6, Гэмт хэргийн тухай хуулийн төслийн 1.3, Зөрчлийн тухай хуулийн төслийн 1.3 дугаар зүйлүүдэд "шударга ёсны зарчим" хэмээн тусгасан байдаг. Жишээлбэл, Зөрчлийн тухай хуулийн төслийн 1.3-т шударга ёсиг дараах утгаар тодорхойлжээ:¹⁸

1.Зөрчилд хүлээлгэх шийтгэлийн төрөл, хэмжээ нь зөрчлийн шинж, хэр хэмжээнд тохирсон байна.

2.Зөрчил үйлдсэн хувь хүн, хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхдээ энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаас бусад үндэслэлээр ялгаварлахгүй.

хууль, Улсын Их Хурлын тухай болон УИХ-ын дэгийн тухай хуулиудаар зохицуулдаг. Түүчинлэн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллын шийдвэр гаргах ажиллагаа нь иргэдийн хувьд ухаалгаар хулээн зөвшөөрөхийц төдийгүй эрхийг нь зөрчөөгүй байх ёстой. Үүний жишээ бол одоо боловсруулагдсан байгаа Захиргааны ерөнийн хууль. Иргэдийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд хамгийн их нөлөөлдөр нь төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтын үйл ажиллагаа, шийдвэр. Иргэн хүн иргэний үнэмлэхээс авахаас эхээд хашаа байшигийнхаяа газрыг өмчилж аяах хүртэл асуудал дээр өдөр тутамд захиргааны албан хаагчидтэй холбогдохос арагтай. Иймд энэ хуулиар тэдгээр албан хаагчдыг хурдан шуурхай, хуртэмжтэй, ялгаварлахгүй, шударга ажиллахыг журамлж өгнө. Төрийн захиргааны байгууллагуд шийдвэр гаргахдаа ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэн, хуулийн этгээдийн байр суурийг заавал сонсоод, дараа нь шийдвэр гаргадаг байх зэрэг зохицуулалт орж ирнэ. Эцэст нь, бидний хамгийн сайн мэддэгт процессын шударга ёс бол аливаа хэрэг, маргааныг шударгаар хянан шийдвэрлэх ёстой гэсэн үзэл. Энэ нь Эрүүгийн байцан шийтгэх хууль. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль зэрэг процессын хуулиар баталгааждаг.

¹⁸ Хууль зүйн яам, Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл, Зөрчлийн тухай хуулийн төсөл (Улаанбаатар, 2014), 225.

3.Энэ хуульд заасан зөрчил тус бүрт нэг удаа шийтгэл хүлээлгэнэ.

Энэ өгүүллийн хөндөж буй асуудал болох Д.Сугарын хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуульд заасан цээрлүүлэх шударга ёсны үүднээс хандах ёстой. Цэцийн даргын 23 тоот тушаал нь Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан шударга ёсны зарчмыг зөрчиж байна. Хэрэв АТГ-ын албан бичигт дурдсан зөрчил гарсан нь үнэн бол Цэцийн гишүүн Д.Сугарт Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.2-т зааснаар "албан тушаалын цалингийн хэмжээг турван сарын хугацаанд 30 хувиар бууруулах" шийтгэл оногдуулсан нь үндэслэлгүй. Учир нь энэ шийтгэлийг "зургаа хортэл сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгө, орлогыг мэдүүлээгүй буюу худал мэдүүлсэн" тушгатганд хүлээлгэнэ гэж тодорхой заасан бөгөөд Д.Сугарын мэдүүлээгүй гэх хөрөнгө, орлого нь түүний жилийн цалингаас 40.5 дахин илүү байна. Тиймээс, тухайн зөрчилд оногдуулах ёстойгоос хамаагүй хөнгөн шийтгэл хүлээлгэсэн бол Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан шударга ёсны зарчмыг зөрчине.

Үндсэн хуулийн 65.4-т Цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн УИХ эгүүлэн татна гэж заасан. Энэ нь Цэцийн гишүүн хуулийг ноцтой зөрчсөн бол түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл болно гэсэн уг. Энэ өгүүллийн 1-р хэсэгт тодорхойлсончлон Д.Сугар нь Авлигын эсрэг хуулийн 10.2-ын "хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ өөрөө үнэн зөв гаргах үүрэгтэй" зэрэг заалт болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн холбогдо заалтуудыг ноцтой зөрчсөн 11 зөрчлийг үйлдсэн нь үнэн бол түүний уг зөрчилд тохирсон шийтгэлийг оногдуулах ёстой. Ийм зөрчилд тохирох шийтгэл юу вэ гэдгийг мэдэхийн тулд адил зөрчилд шийтгэл хүлээлгэх тухай Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4 болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн 29.2.4-ийг

харах хэрэгтэй. Д.Сугарыг үйлдсэн гэж буруутгаж байгаа зөрчилд огцруулах, ажлаас халах, нийтийн албанаас халах шийтгэл оногдуулах нь шударга бөгөөд тухайн зөрчилд тохирсон болохыг энэ хоёр заалт харуулж байна. Хэдийгээр Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4 болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн 29.2.4-дэгүүлэн татах гэсэн нэр томьёо хэрэглээгүй ч гэсэн эдгээр заалтад заасан зөрчлийг гаргасан Цэцийн гишүүнд эгүүлэн татах шийтгэл оногдуулах нь тухайн зөрчлийн шинж, хэр хэмжээнд тохирсон, тиймээс шударга шийтгэл юм.

Учир нь ийм ноцтой зөрчлийг бусад албан тушаалтан гаргавал огцрох ёстай гэтэл яг адилхан зөрчил гаргасан Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах болохгүй гэдгийг зарчмын хувьд хамгаалах боломжгүй. Хуульныйнийтийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй бүх албан тушаалтанд тэгш үйлчлэх ёстай гэдгийг Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан "тэгш байдал"-ын зарчим илэрхийлэхээс гадна тус зүйлд заасан "шударга ёс"-ны зарчим өөрөө бас зөрчил үйлдсэн этгээдэд шийтгэл хүлээлгэхдээ тухайн зөрчлийн шинж, хэр хэмжээнээс "бусад үндэслэлээр ялгаварлахгүй" байхыг шаарддаг (Зөрчлийн тухай хуулийн төслийн 3.1).¹⁹ Тиймээс, Цэц Үндсэн хуулийг үгчилж биш зарчмаар нь ойлгох тайлбарлах хэрэгтэй. Ингэж чадвал Цэц онолын шүүх болно.

Цэцийн даргын тушаалд Авлигын эсрэг хуулийн 13.8.4 нь Цэцийн гишүүний эрх зүйн байдал хамааралгүй гэсэн нь үндэслэлгүй байна. Авлигын эсрэг хууль болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийн үйлчлэлд "төрийн улс төр, захиргаа, тусгай албан тушаалд байнга, эсхүл түр хугацаагаар томилогдсон" албан хаагч хамаарна гэж Авлигын эсрэг хууль болон Ашиг сонирхлын хуулийн 4.1-д заасан бөгөөд Цэцийн гишүүн нь төрийн тусгай албан тушаал хashiж буй тул эдгээр хуулийн үйлчлэлд хамаарна (2002 оны Төрийн

албаны тухай хуулийн 8.1.1). Иймээс, Цэцийн гишүүн нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах, өөрийн хэрэгцээнд хандив хүлээн авахгүй байх зэрэг эдгээр хуульд заасан үүргийг биелүүлж ирсэн билээ.

5. Цэцийн гишүүний хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох тухай

Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх талаар Цэцийн хуульд хангалттай зохицуулалт байхгүй байгаагаас Д.Сугарын гаргасан гэх зөрчлийг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой тодорхойгүй байдал бий болж, улмаар Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг зөрчиж шийдвэрлэхэд хүрч байна. Тиймээс, Үндсэн хуулийнхаа зарчим болон харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны үр дүнд тулгуурлан Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог оновчтой тодорхойлох шаардлагатай байна.

Юуны өмнө, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онцлог зохицуулалтыг харгалзан үзэж түүнд нийцүүлэн шинэчлэл хийх нь зүй ёсных билээ. Герман, Солонгос зэрэг бусад оронд үндсэн хуулийн шүүх нь хууль эсхүл шүүгчийн ёс зүй зөрчсөн шүүгчдээ сануулахаас эхлээд огцруулах хүртэл шийтгэлийг оногдуулах шийдвэрийг шууд гаргадаг бөгөөд энэ шийдвэрээ парламент руугаа явуулдаггүй. Харин, Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн учир түүнийг эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн шийдвэр Цэц гаргавал уг шийдвэрийг УИХ руу оруулахаар Үндсэн хуулийн 65.4-т заасан. Цэцийн өөрийнх нь шийдвэр, тайлбарын дагуу албан тушаалтынг огцруулах эсэх тухай Цэцийн дүгнэлт эцсийн байх бөгөөд УИХ-д "хэлэлцэгдэхгүй," "хянагдахгүй, гагцхүү шийдвэр гаргах үндэслэл болно."²⁰ Эгүүлэн татахаас бусад сануулах, цалин бууруулах

¹⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, 1995.01.14 №01, Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Цэцийн Шийдвэрийн Эмхэтгэл 1 (Улаанбаатар: Ханис Зайделийн Сан, 2005), 136.

²⁰ Мен адил.

зэрэг сахилгын шийтгэлийг оногдуулах эцсийн шийдвэрийг Цэц өөрөө гаргахыг Үндсэн хуулиар зөвшөөрсөн бөгөөд уг шийдвэрийг УИХ руу оруулахгүй.

Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх тогтолцоог боловсронгуй болгоход үндсэн хуульт ардчилал хөгжсөн орны жишиг төдийлөн тохирохгүй байж магадгүй. Эдгээр оронд үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид нь гэмт хэрэг үйлдэх, сахилгын эсхүл захиргааны зэрчил гаргах нь нэн ховор, гаргасан ч тухайн зэрчилд албан ёсоор шийтгэл оногдуулахаас өмнө тухайн шүүгч өөрөө сайн дураараа огцордог бөгөөд энэ онцлогоосоо болоод үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх тогтолцоог нарийвчлан зохицуулаагүй байдаг. Жишээлбэл, ХБНГУ-ын Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр томилогдон ажиллаж байсан нэг ч хүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд хууль зерчсөн, ёс зүйгүй авирласан зэрчил гараагүй ажээ.²¹ Хэрэв Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч тийм зэрчил гаргавал албан ёсны шийтгэл оногдуулахаас өмнө тухайн шүүгч өөрөө сайн дураараа огцрох соёл Германд байдал аж.²²

Ардчилал, үндсэн хуульт ёс хөгжсөн орны үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийн төдийлөн гаргадаггүй ёс зүйн зэрчлийг Цэцийн гишүүд гаргаж байна гэж олон нийт, хуульчид шүүмжлэлтэй ханддаг. Жишээлбэл, Цэцийн гишүүн Д.Сугар нь их хэмжээний хөрөнгө, орлогoo худал мэдүүлж, хуулийг ноцтой зерчсөнөө өөрөө хүлээн зөвшөөрсөн ч одоогоор сайн дураараа огцрохоос татгалзаж байна. Үүнээс гадна, Цэцийн гишүүд Цэцийн гишүүний албан үүрэгтэй зэрчилдэх ажил эрхлэх, өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлэх, Цэцийн

даргын зүгээс Цэцийн гишүүний хараат бус байдалд халдсан шинжтэй үйл ажиллагаа явуулах зэрэг ёс зүйн зэрчил гардаг талаар олон нийтийн дунд яригдаг. Тиймээс, Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх тогтолцоог сайжруулахын тулд манайхтай адилхан асуудалтай тулгарч буй Латви, Чех, Польш, Өмнөд Солонгос зэрэг улсуудын Үндсэн хуулийн шүүхийн зохицуулалтыг харах нь зүйтэй.

Цэцийн гишүүний хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгоходоо эдгээр улсуудын сайн зохицуулалтыг өөрийн Үндсэн хуулийн онцлогт тохируулан хэрэглэж болно. Юуны өмнө, Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол Эрүүгийн хуульд заасан ял шийтгэл хүлээхээс гадна тухайн гишүүний бүрэн эрх шууд дуусгавар болох ёстой.

Цэцийн гишүүн Авлигын эсрэг хууль эсхүл Ашиг сонирхлын зэрчлэөс сэргийлэх хууль зерчсөн, ёс зүйн зэрчил гаргасан, эсхүл Цэцийн гишүүний үргээ биелүүлэхгүй бол дараах төрлийн сахилгын шийтгэлээс тохирохыг нь оногдуулдаг болох хэрэгтэй: (1) хаалттай сануулах; (2) нээлттэй сануулах; (3) албан тушаалын цалингийн хэмжээг нэг жил хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах; (4) эгуулэн татах. Эдгээр шийтгэл оногдуулсан нь эрүүгийн эсхүл иргэний эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэхээс тухайн Цэцийн гишүүнийг чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.

Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл оногдуулах ажиллагаа нь зэрчил гаргасан Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцох боломжтой байх төдийгүй Цэцийн гишүүний хараат бус байдалд халдах эрсдэл бий болгож болохгүй. Иймээс, Цэцийн гишүүнд сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэхийг тухайн буурутгадж буй гишүүнийг оролцуулахгүйгээр Цэц бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ (зөвлөгөөнөөрөө) шийдвэрлэх хэрэгтэй. Сахилгын зэрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

²¹ Зохиогч Камбожийн харьцуулсан эрх зүйн нийгэмлэгээс 2014 оны 3 сарын 14-15-ны өдөр Пном Пен хотод зохион байгуулсан "Шилжилтийн орнуудад эрх зүйт өсцыг дахин тодорхойлоход Үндсэн хуулийн шүүхийн үүрэг" сэдэвт олон улсын хурлын үеэр ХБНГУ-ын Боннийн Их сургуулийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн профессор Гётр Мензелтэй ярилцаа явцад энэ талаар мэдэж авсан.

²² Мөн адил.

нь дараах үе шаттайгаар явагдахаар Цэцийн хуульд шинээр зааж болно. Цэцийн гишүүн нь сахилгын шийтгэл хүлээх зэрчилгагасан талаарх гомдол, мэдээллийг Цэц хүлээн авах бөгөөд Цэцийн дарга эсхүл Цэцийн гурваас доошгүй гишүүн санал нэгдвэл тухайн гишүүний эсрэг сахилгын хэрэг үүсгэнэ. Сахилгын хэрэг үүсгэсний дараа Цэцийн аль нэг гишүүнд уг хэргийг хуваарилах бөгөөд гишүүн нотлох баримт цуглуулах ажиллагаа явуулна. Нотлох баримт бүрэн цугларч дууссаны дараа Цэцийн зөвлөгөөн нь зөрчил гарсан эсэхийг тогтоох, сахилгын шийтгэл оногдуулах асуудлыг шийдвэрлэх бөгөөд Цэцийн дөрөв эсхүл түүнээс доошгүй гишүүн санал нэгдсэнээр сахилгын шийтгэл оногдуулна. Ноцтой зөрчил гаргасан Цэцийн гишүүнд эгүүлэн татах шийтгэл оногдуулсан тохиолдолд Цэц уг шийдвэрээ УИХ-руу явуулах ба Цэц эгүүлэн татахаас бусад шийтгэлийг өөрөө оногдуулж эцсийн шийдвэр гаргана.

Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг дараах байдлаар Цэцийн хуульд нарийвчлан зохицуулах нь Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын нэгэн баталгаа болно. Цэцийн гишүүнийг гэмт хэрэгт холбогдуулан мөрдөн шалгахад бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх шаардлагатай бол Улсын өрөнхий прокурор энэ тухай саналаа Цэцэд ирүүлнэ.

Цэцийн зөвлөгөөн энэ саналыг хүлээн авснаас хойш ажлын гурван өдрийн дотор гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ. Тухайн гишүүнийг гэмт хэрэгүүлдсэнэйг тогтоосон эсхүл тухайн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэл түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлнэ.

Цэцийн гишүүний эсрэг сахилгын хэрэг үүсгэсэн бол Цэцийн зөвлөгөөн тухайн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх хүртэл түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлж болох бөгөөд ийнхүү

түдгэлзүүлэх хугацаа нь нэг сараас илүүгүй байна.

Цэцийн зөвлөгөөний бүрэлдэхүүнд бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэх хэлэлцэгдэж байгаа Цэцийн гишүүн орохгүй бөгөөд Цэцийн зөвлөгөөн Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх шийдвэрийг нууцаар санал хураан, дөрөв эсхүл түүнээс дээш тооны гишүүн санал нэгдсэнээр гаргана.

ДҮГНЭЛТ

Энэ өгүүлэлд Д.Сугарт холбогдох сахилгын хэрэг, түүнийг шийдвэрлэсэн байдалд дүн шинжилгээ хийлээ. АТГ-аас УИХ болон Цэцэд хүргүүлсэн албан бичигт Д.Сугарыг Авлигын эсрэг хууль болон Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хуулийг ноцтой зөрчсөн 11 зөрчилд түүнийг огцруулах (эгүүлэн татах) шийтгэл хүлээлгэж өгөхийг хүссэн байна. Гэвч, Цэцийн дарга Д.Сугарт цалин бууруулах шийтгэл оногдуулсан бөгөөд эдгээр хуулийг ноцтой зөрчсөн нь Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах эсэх асуудлыг хөндөхгүй гэж ойлгогдохуйц тушаал гаргасан. Цэцийн дарга Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцох бүрэн эрхгүй харин Цэцийн гишүүн Эрүүгийн хуулиас бусад хуулийг зөрчсөн эсэхийг Цэц шийдвэрлэх хууль зүйн үндэстэй юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд шударга ёсиг төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчимд багтаасан бөгөөд шударга ёсны хамгийн эртний бөгөөд маргаан багатай утга нь цээрлүүлэх шударга ёс юм. Цээрлүүлэх шударга ёсны дагуу зөрчилд хүлээлгэх шийтгэлийн төрөл, хэмжээ нь зөрчлийн шинж, хэр хэмжээнд тохирсон байна гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг. Тиймээс, Цэцийн гишүүн Д.Сугар хууль ноцтой зөрчсөн нь үнэн бол Цэц Үндсэн хуулийн шударга ёсны зарчимд захирагдаж тухайн зөрчилд цалин бууруулах биш харин эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн шийдвэр гаргах нь зүйтэй.

Цэцийн хуульд Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн тохиолдолд түүнд хүлээлгэх шийтгэл, уг зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаар хангалттай зохицуулалт байхгүй нь Д.Сугарын сахилгын хэргийг Үндсэн хуулийнүзэлбаримтлалднийцэхгүйгээр шийдвэрлэхэд хүргэсэн байна.

Тиймээс, Монгол улстай адилхан хууль зүйн болон ёс зүйн асуудлуудтай тулгарч түүнийгээ харьцангуй амжилттай даван туулж буй улсуудын жишгээр Цэцийн гишүүний хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах шаардлагатай байна. Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг эрүүгийн шүүхэд харьяалуулж, бусад хууль зөрчсөн зөрчилд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг Цэц өөрөө харьялан шийдвэрлэх нь Цэцийн бие даасан

байдлыг хамгаалахын зэрэгцээ зөрчил гаргасан Цэцийн гишүүнд хариуцлага тооцох боломжтой болгоно.

Цэцийн гишүүн Авлигын эсрэг хууль эсхүл Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хууль зөрчсөн, ёс зүйн зөрчил гаргасан, эсхүл Цэцийн гишүүний үүргээ биелүүлээгүй бол тухайн зөрчлийн шинж, хэр хэмжээнд тохируулан нээлттэй эсхүл хаалттай сануулах, албан тушаалын цалинг нэг жил хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах, эгүүлэн татах шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулдаг болох шаардлагатай. Эдгээр зөрчлийг хянан шийдвэрлэх болон Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх ажиллагааг Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хүндэтгэсэн, шударга байхаар нарийвчлан зохицуулах нь чухал.

---00---

ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ШАШИН ШҮТЭХ ЭРХ ЧӨЛӨӨ БОЛОН ТӨР, СҮМ ХИЙДИЙН ХАРИЛЦААНЫ АСУУДАЛ



**МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
багш, доктор, дэд профессор,
Дашбалбарын Гангабаатар**

Түлхүүр уг: Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө; Үндсэн хууль дахь төр, сүм хийдийн харилцаа; шашин, төрийн харилцаанд баримтлах Үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчим, либерал онол ба шашин шүтэх эрх чөлөө.

Төр, сүм хийдийн харилцааны түүхэн онцлог

Итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийн суурь үнэт зүйлсийн нэг билээ. Итгэл үнэмшилтэй байх, уг хэлэх, шашин шүтэх, жагсаал цуглаан хийх зэрэг хүний эрх, эрх чөлөөг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах нь либерал нийгмийн хөгжлийн суурь болдог гэж үздэг.

Шашны институц нь аливаа улсын дотоодын хууль тогтоомж болон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хамгаалагдсан байдаг. Хүн төрөлхтний түүхэнд энэ институцийг нийгмийн хөгжил, хүмүүний оюуны санааны

дэвшилд ашиглаж ирсэн түүх¹ байхад эсрэгээрээ шашны цөөнхийг ялгаварлан гадуурхаж, төрлөөр устгах, өргөн хүрээг хамарсан хүчирхийллийн хэрэгсэл болгон ашиглаж байсан түүх² бий.

1992 оны Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.1.15-д Монгол улсын иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг хуульчлан баталгаажуулжээ. Монгол улсын иргэн хэн болөвч хүссэн шашнаа шүтэх, эргэл мөргөл үйлдэх, шашны зан үйл, ёслол үйлдэх эрх эдэлнэ. Мөн өөрийн итгэл, үнэмшилд тулгуурлан аль нэгэн шашин, шашны ургсалыг шүтэхгүй байх эрхтэй болох баталгааг Үндсэн хуулиар олгожээ.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний баталгааг хуулиар хамгаалсан нь Монгол улсын түүхэнд анх удаа тохиож буй хэрэг бус. Шашин шүтэх эрхийг эртнээс нааш хөхиүлэн дэмжиж ирсэн явдал нь хүн төрөлхтний эрх зүйн хөгжилд оруулсан Монголын ард түмний хувь нэмэр байсан.³ Чингис хааны дэлхийн түүхэнд байгуулсан хамгийн том газар нутаг бүхий эзэнт гүрнийхээ харьят иргэдийн итгэл,

Ромчуудын 400 жилд байлдан дагуулснаас илүү олон улс гүрнийг хорин таван жилийн дотор байлдан дагуулсан Чингис хаан дэлхийн түүхэнд хамгийн том газар нутаг бүхий эзэнт гүрнийхээ харьят иргэдийн итгэл,

¹ Америкийн иргэний эрхийн хедалгөөний төв нь сүм хийд байсан бөгөөд хедалгөөний удирдагчдын олонх нь сүмийн лам, шашны төвлөгөөчид байжээ. Davis W. Houck and David E. Dixon, *Rhetoric, Religion and the Civil Rights Movement, 1954-1965* (Baylor University Press, 2006).

² Mark Juergensmeyer, Margo Kitts, and Michael Jerryson, *The Oxford Handbook of Religion and Violence* (Oxford University Press, 2013).

³ Jack Weatherford, *Genghis Khan and the Making of the Modern World* (Random House LLC, 2005), 227.

бишрэл, шашин шүтлэгийг хүндэтгэн хуулиар хамгаалж байжээ.

Дэлхийн бусад байлдан дагуулагчдаас ялгаатай нь тэрээр өөрийн шашин шүтлэгээ бусдад тулгасангүй.

Бүх сүсэг бишрэлийг хүндэтгэж, сүм хийд, шашны удирдагчдыг татвараас чөлөөлж байв.⁴ Чингис хааны бүх шашныг хүндэтгэх бодлого нь зөвхөн харьят нутаг дэвсгэртээ энх тайван байдлыг тогтоох зорилготой байсангүй харин шашин бүрт хүнд хэрэгтэй зүйл байдаг гэсэн түүний итгэл үнэмшилтэй ч холбоотой байсан гэдэг. Иргэдийн шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг хамгаалах, шашин нь төрөө дээдлэх зэрэг Үндсэн хуулийн зарчим Монголын эзэнт гүрний үед ч төр, шашны харилцаанд баримтлах үндсэн зарчим болж байсан ажээ.

Төр, сүм хийдийн харилцааны үндсэн асуудлууд

Шашны ургсал, бүлгийн зүгээс төрийн эсрэг, нийгмийндэг журам, хүний эрх, эрх чөлөөний эсрэг, ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлсийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулж эхэлбэл яах вэ? Загалмайтын аян дайн, эсхүл буруу номтны эсрэг ариун дайн, эсхүл бусад шашиныг хоморголон устгах үйл ажиллагаа явуулахад шашин буруугүй гэж үзэж байв.⁵

Өөрөөр хэлбэл түүхийн туршид дэлхийн аль ч улсад шашны байгууллага, сүм хийд онцгой дархан эрх эдэлсээр ирсэн. Шашны итгэл үнэмшлээс үүдэлтэй хүчирхийллийн эсрэг төрийн зүгээс ямар арга хэмжээ авч болох вэ?

Эдгээр асуултанд хариулахын тулд шашин ба шашны хэт үзэлтийн хооронд зааг ялгаатай ойлгох хэрэгтэй.

⁴ Цаасан мөнгө нэвтрүүлсэн, шашин нь төрөө дээдлэх зарчим, шашин шүтэх эс шүтэх эрх чөлөө, дипломат төлөөлөгчийн халдашгүй байдал зэрэг олон шинэлэг санааг Монголын эзэнт гүрэн нэвтрүүлсэн байна. Ibid., 236.

⁵ Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence* (University of California Press, 2003).

Шашин гэж юу вэ? гэсэн асуултад олон эрдэмтэд өөр өөрийн соёлын өнцгөөс хариулахыг орлодж ирсэн. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн дээр төр, сүм хийдийн харилцааны тухай сэдвээр илтгэл тавьж байхдаа шашны тодорхойлолтын талаар ярьтал нэг залуу босоод "шашны тодорхойлолтыг "youtube" цахим хуудаснаас ч олж харж болно. Цор ганц бурхан бий. Тэр нь 1990 онд Монголд орж ирсэн" гэж хэлэхэд өөр нэг оролцогч босоод санал нэгдэхгүй байгаа тухайгаа хэлж байв. Эдгээр хүмүүс өөр өөрийн итгэл үнэмшилийн цонхоор шашин, бурхан гэдгийг тодорхойлж, ойлгож байна. Хүн бүр дээрхийн адил өөрийн өнцгөөс харж, тодорхойлох эрхтэй. Тийм ч учраас бүх хүмүүсийн итгэл, үнэмшилд нийцэх нэгдмэл ойлголтод хүрэх нь бүтэшгүй зүйл мэт. Эдүгээ "шашин" хэмээх институцийн хамрах хүрээг тогтоож, тодорхойлох нь амаргүй төдийгүй, хүсүүштэй зүйл биш гэдгийг эрдэмтэд хүлээн зөвшөөрөх болжээ. Учир нь шашин бол соёл, уламжлал, хүний дотоод оюун санаа, хувь хүний ёс суртахуун, удам судар, угсааг гарвальтай холбоотой ойлголт юм. Эртнээс нааш энэ дэлхийн олон зуун сая, олон тэрбум хүний хувьд шашин шүтлэг нь тэдний амьдрал, оршихуйн учир утга болж ирсэн. Шашин, шүтлэгтэй хүмүүсийн хувьд шашин гэдэг нь "би хэн бэ", "миний амьдралын зорилго юу вэ" гэх мэт амьдралынх нь хамгийн үндсэн асуудалтай салшгүй холбоотой байдаг.

Норматив (شاшин гэдэгт юуг багтааж үзэж болох) байдлаар эсхүл дескриптив (хүмүүс шашин гэдгийг юу гэж үздэг) талаас нь "شاшин" гэдэг нэр томъёог тайлбарлах оролдлого харин ч шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөнд халдсан болно гэж зарим эрдэмтэд үздэг.⁶

⁶ Winnifred Fallers Sullivan, *The Impossibility of Religious Freedom* (Princeton University Press, 2011).

Магадгүй хувь хүн юуг өөрийн шашин гэж үзнэ, юуг өөрийн итгэл үнэмшил гэж үзнэ, тэр нь түүний шашин, тэр нь түүний хувьд итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэл нь байх болно. Шашин гэдэг ойлголт нь хувь хүн өөрийн итгэж, сүсэглэдэг бурхантайгаа харилцах харилцаагаа тайлбарлаж буй байдлаар голчлон илрэх тул тодорхойлолт өгөхөд бэрхтэй юм.

Шашин гэдгийг эрдэмтэн Г. Совд "шашин гэдэг бол хүнээс байгаль, нийгмийн аливаа юмс үзэгдэлтэй харилцах, түүний мөн чанарыг ойлгон тайлбарлах итгэл, үнэмшлээр хэмжигддэг нийгмийн ухамсын нэг хэлбэр юм" гэж өргөн утгаар, хийсвэр байдлаар томьёолсон байна.⁷

Олон төрлийн итгэл үнэмшил, шашины зан үйл, ёс жаягийг бүгдийг нь багтаасан тодорхойлолт өгнө гэдэг боломжгүй зүйл. Түүнчлэн, төрөөс шашны талааралбан ёсны тодорхойлолт өгөх нь шашины хэрэгт оролцсон хэрэг болно гэх үзэл давамгайлах болжээ.

Явцуу утгаар тодорхойлох нь амьсгалaa удирдах, анхаарлаа төвлөрүүлэх зэрэг бясалгын дасгалыг шашины тодорхойлолтоос хасаж, ингэснээр дунд болон их, дээд сургуулиудад эдгээр дасгалыг хичээлийн хөтөлбөрт оруулах боломжийг бий болгоно.

Харин өргөн утгаар нь шашины тодорхойлбол ийм төрлийн бясалгал хийх эрхийг шашин шүтэх эрхийн хүрээнд хамгаалах боловч төрийн санхүүжилттэй сургуульд хичээлийн хөтөлбөрт багтаах боломжгүй болно. Ийнхүү тодорхойлоход төвөгтэйн дээр алдаатай тодорхойлсноос болж шашин шүтэх эрхийг зөрчих сөрөг үр дагавар гарч болзошгүй тул "شاшин" хэмээх нэр томьёог эрх зүйн үүднээс хэрхэн тодорхойлох тухай нэгдмэл зөвшилцэлд хүрээгүй хэвээр байна.

Өнөө үед дэлхийн өнцөг булан бүрт хүмүүс хайр, хүндлэл, ёс суртахууныг номлодог шашны нэрийн доор бусад шашин, шүтлэгтний эсрэг хүчирхийлэл үйлдэх явдал газар авч байна. Урьд нь шашныг терроризмийт холбон үздэггүй байсан бол эдүгээ алан хядагчид гэдэг ойлголтыг хамгийн түрүүнд шашны хэт үзэлтнүүдтэй холбоотой ухагдахуун хэмээн үзэх болж.⁸ Бурхны нэрийн өмнөөс бусдыг гэсгээн цээрлүүлэх, хүчирхийлэх явдал нь шашинтай холбоогүй бусад хүчирхийллээс ялгаатай.

Ардчиллын үнэт зүйлс болох хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах нь төрийн үүрэг. Шашины хэт үзэлтнүүд өөрийн шашины сургаал номлолыг хэт явцуу хүрээнд догматик тайлбарлаж, иргэний нийгмийн бусад хэсэгт хүчээр тулгахыг оролдох болжээ. Дэлхийн зарим өнцөг буланд өrnж буй энэхүү шашин, төрийн харилцааны асуудлыг эрх зүйн үүднээс хэрхэн зохицуулах нь зөвхөн аль нэг улсын үүрэг биш дэлхий дахины тулгамдсан асуудлын нэг болж байна. Тэгвэл ардчилсан иргэний нийгмийг шашин шүтлэг, сүсэг бишрэлээс улбаалан үүсэх хүчирхийллээс хамгаалахын тулд төрийн зүгээс хэрхэн зохицуулах вэ? Шашин шүтэх эрхийт энэ зорилгоор хязгаарлаж болох уу? Нийтийн эрх ашгийн төлөө шашин шүтэх эрхийг хязгаарлах боломжтой юу? Ямар тохиолдолд, хэний эрх эрх чөлөөг хамгаалахын тулд (нийгмийн бусад гишүүд, шашины цөөнх, тухайн шашны сүсэгтэн), ямар шалгуураар (стандарт, зарчим, зөвлөмж, тест) шашин шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлаж болох тухай асуудал нь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой эмзэг асуудал мөн.

⁷ Г. Совд, Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Тайлбар, 2000, 56.

⁸ Juergensmeyer, Kitts, and Jerryson, *The Oxford Handbook of Religion and Violence*.

Хувь хүний сүсэг бишрэл нь хувийн субъектив итгэл үнэмшилд тулгуурлаж, шашны зан үллээр илэрлээ олж, уншлага, судраар дамжуулан өөрийн итгэдэг бурхантайгаа харилцаж, уг яриа, үйлдлээр дамжин хүмүүсийн харилцаанд хэлбэржих байдаг.⁹ Төрийн зүгээсхувь хүний итгэл үнэмшил, шашин шүтлэг, сүсэг бишрэлийг хамгаалах харилцаа хоёр онцлогтой. Нэг талаас шашин шүтдэг, сүсэг бишрэлтэй хүмүүсийн эрхийг хамгаалах, нөгөө талаас шашингүй үзэлтнүүдийн эрхийг хамгаалах асуудал хөндөгднө.

Шашингүй үзэлтнүүд шашин шүтэхгүй байхэрхтэй. Зарим судлаачдын үзэж байгаагаар шашин шүтдэггүй хүмүүсийн эрхийг хамгаалахын тулд сүсэг бишрэлтнүүдийн эрхийг хязгаарлах шаардлагатай гэдэг.¹⁰ Ямартай ч үндсэн хуулийн эрх зүйд нийгмийн гишүүдийг хамгаалахын тулд нийгэмд аюул заналхийлэл учруулагч этгээдийн эрхийг хязгаарлах нь хууль ёсны гэж үздэг. Асуудлын гол нь хэн, хэзээ, хэний эрхийг хэрхэн хязгаарлаж болох тухай юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд яригдагтодорхой асуудлууд тухайлбал, мусульман шашинт эмэгтэйчүүдийн өмсдөг нүүрийн хаалтыг жишээ нь АНУ, Их Британи зэрэг улсад огт хориглодоггүй бол Турк болон Францад зарим тохиолдолд хориглож, харин Бельгид бүрмөсөн хориглосон хуультай байна.¹¹ Зарим улсын хувьдаа юлтай гэж үзэж байхад, нөгөө хэсэг нь хүний сүсэг бишрэлийн илэрхийлэл төдий гэж үзэж байна. Төрийн оролцоотой сургуульд шашны сургалт явуулахыг АНУ-д хориглодог бол ХБНГУ-д зөвшөөрдөг. Ийнхүү адилхан тохиолдолд эсрэг тэсрэг шийдвэр гаргаж байгаа нь тухай асуудалд эрх зүйн нийтлэг үнэт

⁹ Douglas Laycock, *Religious Liberty: The Free Exercise Clause* (Wm. B. Eerdmans Publishing, 2011).

¹⁰ Amos Guiora, *Freedom from Religion: Rights and National Security* (Oxford University Press, 2013), 21.

¹¹ Dr Sabrina Pastorelli and Professor Silvio Ferrari, *Religion in Public Spaces: A European Perspective* (Ashgate Publishing, Ltd., 2012).

зүйлсийн үүднээс хандахад бэрхшээл учруулж байна.

Шашны гаж ургал гаднаас зохион байгуулалттай орж ирэхээс сэргийлэх зорилгоор зарим шашныг нутаг дэвсгэртээ түгээн дэлгэрүүлэх, шүтэхийг хориглодог жишиг олон улс оронд байдаг. Өөрөөр хэлбэл, шашны байгууллагын үйл ажиллагаанд тодорхой хяналт тавьж, зохицуулах үүргийг төр хүлээдэг байна. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай үзэл санаа нь шашны байгууллага, сүм хийдийн бие даасан байдал буюу сүм хийд өөрийн дотоод үйл ажиллагааг төрийн оролцоогүйгээр эрхлэн явуулах тухай ойлголтоос ялгаж үздэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 9-р зүйлд төр шашны харилцааг зохицуулсан бол 16-р зүйлд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний хамгаалалтыг тусгаж өгснөөс үзэхэд харилцан хамааралтай боловч ялгаатай харилцаа гэдэг нь илэрхий байна.¹² Хэнийг гишүүнээр элсүүлэх, хэнийг сүм хийддээ ажиллуулах зэрэг шашны байгууллагын дотоод асуудалд төрийн зүгээс оролцох ёсгүй.

Үндсэн хуульд Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдэлнэ, төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй¹³ гэсэн үндсэн зарчмуудыг тусгасан төдийгүй төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааг тусгайлан хуулиар зохицуулахаар¹⁴ хуульчилсан байна.

Үндсэн хууль дахь шашин, сүм хийд хэмээх нэр томьёо

Үндсэн хуулийн 9-р зүйлээр шашин ба сүм хийд гэсэн нэр томьёог агуулгын хувьдаа давхцуулан хэрэглэсэн байдаг. Шашин гэдгийг тодорхойлоход бэрхшээлтэй учир төр, сүм хийдийн харилцааг хуулиар зохицуулна гэж хуульчилсан байж болох юм. Үүнээс үүдэн 1993 оны Төр, сүм

¹² Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992, 9.1, 9.2, 16.15.

¹³ Ibid., 9.1, 9.2.

¹⁴ Ibid., 9.3.

хийдийн харилцааны тухай хуулийг зөвхөн төрөөс сүм хийдтэй харилцах харилцааг зохицуулах бөгөөд төр, шашны харилцааг зохицуулдаг хууль биш гэж манай зарим эрдэмтэд үздэг. Шашин, сүм хийдийн тухай ойлголтууд харилцан уялдаатай, давхцах боловч ялгаатай ойлголтууд юм. Шашин, төрийн харилцааг төр, сүм хийдийн харилцаа хэмээн хоёр салангид институц болгож үзэх нь Ромын католик шашнаас үүсэлтэй гэж эрдэмтэд үздэг. Бүлгийн зохион байгуулалтад ордоггүй, институц байгуулдаггүй шашны тухайд сүм хийдийн асуудал хөндөгдөхгүй.

Ямартай ч Үндсэн хуульд сүм хийд нь төрөө дээдэлнэ гэлгүй шашин нь төрөө дээдэлнэ гэж тусгасан. Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуульд "Сүсэгтэн олны шашин-номын эрэлт хэрэгцээг хангах зорилгоор байгуулгадж, шашны зан үйл, хурал ном, боловсролын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж буй албан ёсны зөвшөөрөл бүхий хийд, сүм, дацан, төв болон тэдгээрийн удирдах байгууллагыг / цаашидэнэхуульд "сүм хийдгэх/шашны байгууллага гэнэ" хэмээн тодорхойлжээ. Ийнхүү шашны байгууллагуудад албан ёсны зөвшөөрөл авах шаардлага тавьсан энэхүү тодорхойполтоор сүм хийд, шашны байгууллага хоёрыг агуулгын хувьд адилтган үзсэн нь харагдаж байна.

Шашин шүтэх эрх чөлөөний талаарх онолын үзэл баримтлал

Бүр Чингис хааны үед Монголын эзэнт гүрэнд шашныг ялгаварлан гадуурхахгүй тэгш хандах, өөр сүсэг бишрэлтэй хүмүүст тэвчээртэй¹⁵ хандаж байсан тухай дээр дурдсан. Харин шашин шүтэх эрх чөлөөг хүний эрх, эрх чөлөө учраас хамгаалах нь зүйтэй гэх

¹⁵ Манай эриний өмнө III зуунд Ашок хаан брахман болон бурханы шашинтын хоорондын зөрчлийг зогсоох зорилгоор хаданд бичиж үлдээсэн зарлиг нь бусад шашинд хүлээнтэй хандах зарчмыг тусгасан хамгийн эртний бичиг гэж гэдэг. Жүүд, христос, хиндү зэрэг бусад шашинд ч мөн иймэрхүү сургаал байдал талаараа дараах номоос дэлгэрүүлэн үзэх үү. Jay Newman, *On Religious Freedom* (University of Ottawa Press, 1991).

үзэл санаа либерал онолын хүрээнд түгэн дэлгэрсэн гэж хэлж болно.¹⁶ Тиймээс шашин шүтэх эрх чөлөөг хэрхэн ойлгох, холбогдох хуулийн зүйл, заалтыг хэрхэн тайлбарлахыг либерал онолтой холбож үзэх нь зүйтэй.¹⁷

Либерал онолын үүднээс шашин шүтэх эрх чөлөөг хэд хэдэн талаас нь тайлбарлаж болох юм.

Эрх чөлөөтэй сэтгэдэг, оюун ухаант хүний тухай либерал үзлийн дагуу итгэл үнэмшил, шашин шүтлэгээ өөрөө чөлөөтэй сонгох, хувь хүний үүднээс шийдвэрээ өөрөө гаргах, сонголтоо өөрөө хийх гэдэг талаасаа шашин шүтэх эрх чөлөөг зайлшгүй хамгаалах шаардлагатай юм. Хэрэв энэ нь шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах шалтгаан гэж үзвэл үндсэн хуулийн шашин шүтэх эрхийн тухай зохицуулалтыг мөн ийн тайлбарлах нь зүйтэй.

Үүний цаана аливаа үзэл, сэтгэлгээ, онол, догмаг туйлын зөв гэж үзэх нь учир дутагдалтай болохоор бүх үзэл сурталд шүүмжлэлтэй хандах ёстой гэсэн санаа байна. Хүмүүс шүүмж хэлснийхээ төлөө шийтгүүлэхээс айлгүй чөлөөтэй үзэл бодлоо илэрхийлэх, бусад шашныг шүүмжилж, хэлэлцэх, өөрийн шашныг зааж, сургах боломжийг бурдуулсанээр үзэл бодлоо чөлөөтэй солилцох, илэрхийлэх эрх хэрэгжинэ.

Шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалахын цаад шалтгаан нь үзэл сурталд шүүмжлэлтэй хандах, эргэцүүлэх боломжийг нээлттэй үлдээх явдал юм бол шашин шүтдэг, эс шүтдэг эсэхээс хамааралгүй бүх хүн энэ эрхээ эдлэх боломж байнга байх ёстой. Францад энэ онолд үндэслэн шүүмжлэлтэй хандах эрхийг хааж, хязгаарласан шашны сургаал, номлолыг хуулиар хориглосон байна.¹⁸

¹⁶ Joseph Raz, *The Morality of Freedom* (Oxford University Press, 1986).

¹⁷ шашин шүтэх эрх чөлөөг нэг талаасаа хувь хүний эрх, негээ талаас шашин хоорондын тэгш байдалтай холбоотой болгийн эрх хэмээн үздэг. Newman, *On Religious Freedom*.

¹⁸ "New French Anti-Sect Law Attacked as Abuse of Human Rights," accessed June 5, 2014, <http://www.cesnur.org>.

Аль ч улсын үндсэн хуульд шашин, төрийн харилцаа ямар нэг хэмжээгээр салангид байх үзэл зонхилж байна.

Зарим нь төр, шашин бүрэн тусгаар, бие даасан байхыг шаардаж байхад зарим нь харилцан уялдаатай байхаар хуульчилсан байна. Германы эрдэмтэн Петр Халберле үндсэн хууль гэдэг нь “зүгээр нэг хуулийн бичвэр эсхүл дүрэм, журам тогтоосон хэм хэмжээний тогтолцоо төдий биш ард түмний соёлын хөгжлийн илэрхийлэл, дүр зураг, өв соёлын толь, итгэл найдварын үндэс мөн” гэжээ. Ард түмэн үндсэн хуулиараа амьдарч байж, үндсэн хууль нь ард түмнээр хүлээн зөвшөөрөгдөж гэм амьдралд хэрэгждэг, амьд хууль болдог. Тиймээс орчин үед шашин төрийн харилцааг тухайн улсын өв соёл, уламжлалтай холбон ойлгодог болжээ.

Жон Локкын хувь хүний үзэл санаанд тулгуурласан энэ үзлийг¹⁹ төрийн зүгээс шашныг гадуурхсан, ялгаварлан үзэн, шашны цөөнхийн эрхийг хууль бусаар хязгаарласан гэж шүүмжилдэг байна. Шашин шүтэх эрх чөлөөг хувь хүний эрх гэдгээр нь хамгаалах Локкын үзэл бусад шашныг ялангуяа католик, жуудийн шашныг гадуурхсан гэж зарим нь үздэг.²⁰

Хувь хүний шашин шүтэх эрхийг хамгаалдаг ч, шашны институц, байгууллагыг онолын түвшинд хамгаалахыг оролдоогүй²¹ гэж Локкыг шүүмжилдэг.

Шүүмжлэлтэй хандах эрх чөлөөг хамгаалах тулд бус харин тэгш эрхийн зарчмын үүднээс шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалахыг дэмжигчдийн эгнээнд Жан Жак Руссо болон сүүлийн үеийн эрдэмтэд болох Жон Роулс, Роналд Дворкин нар ордог.

org/2001/fr_may27.htm.

¹⁹ John Locke, *A Letter Concerning Toleration* (J. Brook, 1796).

²⁰ Michael W. McConnell, "The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion," *Harvard Law Review* 103, no. 7 (May 1990): 1409, doi:10.2307/1341281.

²¹ Ibid., 1430.

Шашин шүтэх эрх чөлөө гэхээс илүүтэй итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөөгчухалчилснаараа Роулсмагадгүй шашны институцийг орхигдуулсан мэт харагдаж болно. Гэвч улс төрийн либерализмын талаар бичсэн түүний бүтээлд итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөө нь хувь хүнийг сүм хийдээс хамгаалахаас гадна сүм хийдийг төрөөс хамгаалж байдаг гэснээс²² үзвэл энэ хоёр ойлголтыг холбоотой авч үзсэн нь тодорхой байна.

Чөлөөтэй шүүмжлэх боломж, эсхүл тэгш эрхийн зарчмаас гадна төрийн оролцоог багасгаснаар шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах боломж нээгдэн гэж үздэг эрдэмтэд ч байдаг.²³ Локкынхаос ялгаатай нь Нозик хувь хүн өөрийнхөө эзэн тул шашин шүтэх эрх чөлөөгөө хүртэл өмчилж, захиран зарцуулах эрхтэй гэж үзсэн. Хүмүүсийн гэрээний эрх чөлөөнд төрөөс халдах ёсгүй тул хувь хүний шашин шүтэх эрх чөлөөнд тэр хөндлөнгөөс халдах учиргүй гэжээ. Ийнхүү тэгш эрх, шүүмжлэлтэй хандах эрх чөлөө, төрийн оролцоог багасгах гэсэн онолын үндэс дээр суурилан шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах, үндсэн хуулиар баталгаажуулах үндэслэл гарч байна.

Шашин, төрийн харилцаанд баримтлах зарчим

Үндсэн хуулиар шашин, төрийн харилцааг зохицуулахад баримтлах хэд хэдэн үндсэн зарчмууд байдаг. Сүм хийд болон төрийн үйл ажиллагаа тусгаар, салангид байх онолын дагуу төр шашин хоёр хамгийн боломжтой хэмжээгээр салангид, тусгаарлагдсан байх ёстой гэж үзнэ.

Төр, шашин хоёрын хооронд давж болшгүй өндөр хана байх ёстой. Энэ нь зөвхөн төрөөс шашны үйл ажиллагаанд оролцохгүй байх төдийгүй

²² John Rawls, *Political Liberalism* (Columbia University Press, 2005).

²³ Ralf M. Bader and John Meadowcroft, *The Cambridge Companion to Nozick's Anarchy, State, and Utopia* (Cambridge University Press, 2011).

шашны байгууллагад төрийн зүгээс туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэхгүй байхыг хэлнэ. Төр, шашны хэргийг ийнхүү хатуу тусгаарлах нь шашин шүтэх эрх чөлөөг хангахад чиглэгдэнэ гэж үзнэ. Уг онолоор аливаа шашин төрийн нэг хэсэг болоод ирэхээр хүний итгэл бишрэлд гарцаагүй албадлага, шахалт, дарамт болж эхэнэ. Төр, шашин хоёр холилдож, нэгдвэл өөр шашин шүтлэгтэй, эсхүл шашин шүтдэггүй хэсэг нь гадуурхагдана. Түүнчлэн олон шашинтай улсад төр шашны үйл хэрэгт оролцож эхлэхээр үндэсний эв нэгдэл хагарч бутрах болно гэж үздэг.

Нёгөө талаас нь үзвэл төр шашны харилцааг хатуу тусгаарлах нь шашин шүтэх эрх чөлөөг аюул учруулна. Тухайлбал, төрөөс цагдаа, эмнэлэг, гал команд, хог ачих үйлчилгээг шашны байгууллага, сүм хийдэд үзүүлэхгүй гэвэл шашин шүтэх эрх чөлөөнд халдсан хэрэг болно.²⁴ Ийнхүү төр шашны харилцааг бүрэн тусгаарлах боломжгүй учраас төр, шашин хоёр ямар хэмжээнд тусгаар байх вэ? Тусгаарласан шугамаа хаагуур татах вэ гэдэгт асуудлын гол оршино. Манай улс түүхэн уламжлалаа авч үзвэл шашин нь төрийн үйл ажиллагааны нэг хэсэг байсан төдийгүй шарын шашин төрийн шашин байж, шашны төргүүн нь төрийн төргүүний үүрэг гүйцэтгэж байснаас үзвэл тусгаар гэхээс илүүтэй хамтарч ажилладаг байжээ.

Шашин төрийн харилцаа харьцангуй тусгаар байх ёстой гэж үздэг АНУ-д хүртэл мөнгөн дэвсгэрт ба зоосон дээр “In god we trust” буюу “бид бурханд итгээдэг” гэж бичээстэй байдаг. АНУ-ын Дээд шүүхийн хурал эхлэхдээ “бурхан энэ ариун шүүхийг хамгаалаг” гэснээр эхэлдэг зэргээс үзвэл төр, шашны үйл ажиллагааг бүрэн тусгаарлах боломжгүй нь харагдана.

Төрийг соёл, уламжлал, үнэт зүйлс, түүх, эдийн засаг, ард түмнээс нь

тусгаарлаж, салгаж болохгүй шиг төрийг шашнаас бүрэн тусгаар үзэх боломжгүй. Сүсэг бишрэлтэй хүний хувьд шашин шүтлэг нь амьдралынх нь бүхий л хүрээнд нөлөөлж байдаг учир тухайн хүн амьдралын зам мөрөө шашны үзэл санааны өнцгөөс харж амьдардаг. Төрийг шашнаас бүрэн тусгаарлаж болно гэж үзвэл төрийн хэргийг шийдэх, сонгууль, ард нийтийн санал асуулгад оролцох, УИХ-ийн гишүүннээр сонгогдож, ард түмнийг телөөлөх, төрийн албан хаагч болох үедээ өөрийн шашны үзэл баримтлалаас салах шаардлагатай болно. Шийдвэр гаргах бүрдээ шашны үүднээс ертөнцийг үзэх үзлээ таягдан хаях хэрэгтэй болно. Иймд төр, шашныг бүрэн тусгаарлах нь шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах үндсэн хуулийн эзэл баримтлалд нийцэхгүй юм.

Төрийн албан ёсны шашин, сүм хийдтэй байх нь иргэд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг шууд зөрчине гэж үзэж болохгүй. Их Британид “Английн сүм” хэмээх төрийн сүм хийд²⁵ байдаг бол Мальтад ромын католик шашныг төрийн шашин болгож үндсэн хуульдаа тунхагласан байдаг.

Ийнхүү аль нэг шашныг төрийн шашин болгон тунхаглах нь иргэдийн шашин шүтэх эрхийг зөрдөг эсэхийг тогтоох нь чухал. Төр, шашны харилцаанаас хамааран хүний шашин шүтэх үндсэн эрх зөрчигдөх ёсгүй.

Дээр дурдсан хоёр орны хувьд төрийн албан ёсны шашин, сүм хийдтэй боловч иргэдийн шашин шүтэх эрх чөлөө хязгаарлагдсан гэж үздэггүй байна. Исламын бүгд найрамдах улс гэгдэх зарим улсад хүртэл төрийн шашинтай байх нь шашин шүтэх эрхийг хязгаарласан гэх үндэслэл болдоггүй байна. Шашны цөөнхийн зүгээс энэ байдлыг хэрхэн хүлээж авч байгаа, шашин шүтэх эрхийг нь зөрчиж, аль нэг шашныг илт дэмжиж, ялгаварлан үзсэн эсэхийг тогтоох нь төрийн шашинтай байснаас үүдэх үр дагаврыг зөв

²⁴ Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies* (Aspen Publishers, 2006).

²⁵ Pastorelli and Ferrari, *Religion in Public Spaces*, 223.

дүгнэхэд ач холбогдолтой.

Төрийн шашинаас болсон үндэслэлээ улс орны түүхэн хөгжил, үндэсний бахархал, соёлын онцлогтой холбон тайлбарладаг.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 9.2-р зүйлд "төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй"²⁶ хэмээн хуульчилсныг төр, сүм хийдийн харилцаа бүрэн тусгаар байх эсхүл харин хамтран ажилласнаар шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах гэсэн хоёр янзаар тайлбарлаж болно.

Төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй гэдэг нь төрийн байгууллага зөвхөн төрийн үйл ажиллагаа явуулах ба сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохгүй бөгөөд төрөөс аливаа шашны үзэл номлолыг дэмжих, үгүйсгэх явдал гаргахгүй байхыг хэлнэ.

Үндсэн хуулийн энэ зохицуулалтаар төрийн албан ёсны шашигүйбайх, төрөөссүмхийд, шашныг улс төрийн зорилгоор ашиглахгүй, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцохгүй байхыг даалгасан байна. Үндсэн хуулийн энэ зарчмаар төрд позитив үүрэг ногдуулдаг. Төр нь шашнаас тусгаар, салангид байх бус харин шашныг дэмжиж,²⁷ шашин, сүм хийдхөгжих боломж, шашин шүтэхээрхээ эдлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл төрөөс шашны хэрэгцээ шаардлагыг хууль тогтоомжийн хүрээнд тусгаж, зохицуулах, дэмжлэг үзүүлэх, тухайлбал, хүн амын оюуны хэрэгцээ, сүсэг бишрэлд нийцүүлэн сүм хийд барьж байгуулах орон зай, газар олгохоор төлөвлөгөөнд тусгаж

²⁶ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 9.2.

²⁷ Монгол Улсын төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгэгт "Төрөөс Монголын ард түмний эв нэгдэл, соёл иргэншилний түүхэн уламжлалаа эрхэмлэхийн үүднээс Монгол Улс дахь буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзэн. Энэ нь иргэд бусад шашин шүтэхэд саад болохгүй" гэж заасан нь Үндсэн хууль зорчоогүй гэж Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтэд дурджаа. Үүнийг төр нь шашнаа хүндэтгэж буйн илрэл гэж үзэж болох бөгөөд олон зуун жил буддын шашныг шүтэж ирсэн түүхэн уламжлалаас үүдэн буддын шашин нь Монголын түүх, соёл иргэншилтэй гүнзгий холбоотой болсныг хүндэтгэн үзэж буйг илтгэнэ. Үндсэн хуулийн цэцийн энэхүү шийдвэр нь Монголуулсад буддын шашны зонхилох байр суурийг бататгасан ба иргэдийн шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөнд халдалгүйгээр үндэсний соёл иргэншил, уламжлалыг хүндэтгэн үзэх бусад улсуудын чиг хандлагатай³¹ нийцэж байна.

хэрэгжүүлнэ.

Монгол улсад шашин төрийн харилцааны үндсэн зарчим нь Үндсэн хуулийн тусгагдсан төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдлэх зарчим²⁸ юм. Төр нь шашнаа хүндэтгэнэ гэдэгт төрөөс шашныг ялгаварлан үзэхгүй, тэгш хандах, шашин шүтэх, эс шүтэхийг албадахгүй байх, шашны дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс оролцохгүй байхыг ойлгоно. Харин шашин нь төрөө дээдэлнэ гэдэг нь шашны байгууллага хууль тогтоомжийг бусад байгууллагын нэгэн адил сахиж мөрдөхийн илэрхийлэл юм.²⁹

"Төрөөс Монголын ард түмний эв нэгдэл, соёл иргэншилийн түүхэн уламжлалаа эрхэмлэхийн үүднээс Монгол Улс дахь буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзэн. Энэ нь иргэд бусад шашин шүтэхэд саад болохгүй"³⁰ гэсэн хуулийн заалт Үндсэн хууль зорчоогүй гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэц гаргасан байдаг. Энэ заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал хэсгийн үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх гэсэнтэй уялдсан тунхаглалын шинжтэй заалт тул үндсэн хуультай нийцэж байна гэж Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтэд дурджаа. Үүнийг төр нь шашнаа хүндэтгэж буйн илрэл гэж үзэж болох бөгөөд олон зуун жил буддын шашныг шүтэж ирсэн түүхэн уламжлалаас үүдэн буддын шашин нь Монголын түүх, соёл иргэншилтэй гүнзгий холбоотой болсныг хүндэтгэн үзэж буйг илтгэнэ. Үндсэн хуулийн цэцийн энэхүү шийдвэр нь Монголуулсад буддын шашны зонхилох байр суурийг бататгасан ба иргэдийн шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөнд халдалгүйгээр үндэсний соёл иргэншил, уламжлалыг хүндэтгэн үзэх бусад улсуудын чиг хандлагатай³¹ нийцэж байна.

²⁸ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 9.1.

²⁹ Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Тайлбар.

³⁰ Төр, Сүм Хийдийн Харилцааны Тухай Хууль, п.д., 4.2.

³¹ ХБНГУ, Япон улс, Их Британи гээд олон улсад соёл, уламжлалаа хүндэтгэх үүднээс уламжлалт шашнаа

ДҮГНЭЛТ

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийн баталгааг хангах үндсэн шашины төрийн харилцааг үндсэн хуулиар зохицуулахад дараах нийтлэг шалгуурыг тавьдаг.

- Хүний эрхийг үндсэн хуулиар бүрэн дүүрэн баталгаажуулах;

- Тэгш эрхийг хангах баталгааг хуульчлах;

- Шашны онцгой статусыг хүлээн зөвшөөрөх;

- Тухайн орны соёлын онцлогийг хүндэтгэн, хөхиулэн дэмжих.

Ард түмэн, сүсэгтэн олон хүлээн зөвшөөрч байж үндсэн хуулиар шашины төрийн харилцааг үр дүнтэй зохицуулах боломж бүрдэнэ. Монгол улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохгүй байх, тэгш байдлын зарчим тусгагдсан боловч төр, сүм хийдийн харилцаа бүрэн тусгаар байх зарчим тусгагдаагүй байна. Төр, шашин бүрэн тусгаар, салангид байх гэдэг нь төрөөс шашны хэргийг үл ойшоо замаар шашингүйн үзлийг дэмжих буюу идэвхгүй байдлаар шашны үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн хэрэг болно.

Монгол улсын Үндсэн хуулиар шашины төрийн харилцааг зохицуулахдаа үндэсний соёлииргэншил, түүхэн уламжлалаа харгалzan үзсэн нь иргэдийн шашины шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулахад саад учруулаагүй бөгөөд шашины шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулахад дэмжлэг болсон байна.

Цаашид шашны байгууллагаас төрийн үйл ажиллагаанд оролцож байгаа эсэх, төрөөс шашны байгууллагад эрх олгох, бүртгэх асуудал, шашны байгууллагын статус, төрөөс үзүүлэх дэмжлэг, хувь хүн ба шашны байгууллагын хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт зэрэг олон сэдвээр нарийвчилсан судалгаа хийх шаардлагатай байна.

Religious Freedom and the Interaction between the State and Religious Organizations in the Constitution

Religious freedom forms an important part of the constitutional fabric in any liberal constitution. This article examines the status of the religious freedom in the constitution and focuses on the interaction between the State and private individuals. It also analyzes the constitutional principles that govern the interaction between the State and religious organizations. There is an ongoing debate over the existence of an establishment of religion in Mongolian Constitution. The Constitutional Sets of Mongolia recognizes historical role of Buddhism in the formation of cultural values in Mongolia. The author claims that this formal recognition does not in itself lead to the restriction of religious freedom of the religious minorities.

---00---

ХУВИЙН АРХИВЫН БАРИМТ БА ӨМЧЛӨХ ЭРХ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
бодлогын судлаач Т.Саруул

Оришил

Энэхүү өгүүлэл дээр Архивын баримтыг өмчлөх эрхийн асуудал тэр дундаа хувийн өмчлөлийн архивын эрх зүйн зохицуулалтыг хуулинд нарийвчлан тусгах эрх зүйн үндэслэл, хэрэгцээ, шаардлагын талаар авч үзэх болно. Монгол улсад одоогоор хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 1998 оны Архивын тухай хууль(АТХ)-д архивын баримтын төрийн ба төрийн бус гэсэн өмчлөлийн хоёр хэлбэрийг зааж өгсөн байdag (АТХ. 7-р зүйл) хэдий ч төрийн бус буюу хувийн архивын өмчлөлийн талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүй гэж үзэхээр юм.

Олон улсын жишигт төрийн өмчийн архивын талаарх зохицуулалтууд нь ойролцоо, нийтлэг шинжтэй байдаг бол хувийн өмчийн архивын хувьд тухайн орны нийгэм эдийн засгийн байдал, эрх зүйн соёлын орчинтой нь илүү холбогдсон өвөрмөц зохицуулалтууд байдаг байна. Энэ нь тухайн улс эрх зүйн ямар системд хамрагддагаас гадна архивын хөмрөгөө бүрдүүлж ирсэн түүхэн онцлогтой салшгүй холбоотай ажээ.

1984 онд ЮНЕСКО-оос хөгжих буй орнуудад хувийн өмчлөлийн архивын бүртгэл, менежментийг сайжруулах, хувийн архивын хадгалалт хамгаалалт, хуулийн зохицуулалтанд учирч байгаа бэрхшээлтэй асуудлуудыг тодорхойлох зорилгоор дэлхийн 28 улсын дунд судалгаа¹ явуулжээ.

¹ The Division of the General Information Programme of UNESCO. The Preservation and Administration of Private Archives: a RAMP study.(1984) <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000596/059687e.pdf>> сүүлд нэвтэрсэн 2014.05.08

Тухайн үед судалгаанд оролцсон ихэнх улсуудын хувьд хувийн өмчийн архивын талаарх эрх зүйн зохицуулалт цо шинэ сэдэв болон хөндөгдөж байсан байна.

Тухайлбал Францын хувьсалаас хойш Францад төрөөс хувийн болон нийтийн архивын үйл ажиллагаанд төрөөс хяналт, зохицуулалт хийж ирсэн бол Англи-Саксоны эрх зүйн системтэй улсуудад зөвхөн нийтийн өмчийн архивын талаарх эрх зүйн зохицуулалт давамгайлж ирсэн байна. Харин судалгаанд оролцсон тухайн үеийн социалист эрх зүйн системийн ихэнх улсуудад хувийн архиыг төрийн архивын фондын нэг хэсэг гэж хуульчилсан байжээ.

Тэгвэл сүүлийн үед аль ч улсад хувийн архивыг үндэсний өв соёлын нэг хэсэг гэж үзэн холбогдох харилцааг хуульчлах чиг хандлага давамгайлж байгаа бөгөөд энд хамгийн ярвигтай нь өмчлөлийн асуудал юм.

Монгол улсын хувьд ардчилсан шилжилтээс хойш төрийн өмчийн байгууллагууд хувьчлагдсан, иргэд хувийн өмчийн эрхтэй болсон зэрэг хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан шинээр хувийн өмчлөлд очсон хуулийн этгээдийн архивын баримт болон хувь хүний мэдэлд үе дамжин хадгалагдаж ирсэн ховор нандин баримтын талаар эрх зүйн зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай байгаа юм.

Тухайлбал төрөл бүрийн сэдвээрх гар бичмэлүүд, ургийн бичиг, аман хэлбэрээр уламжлагдан ирсэн уран зохиол, үлгэр тууль, шашны уран зохиол, сүм хийд, шашны томоохон зүтгэлтнүүдэд холбогдох баримт бичиг гэх мэт тухайн үеийн улс төрийн

бодлогод үл нийцэж байсан түүх, соёл, шашны холбогдолтой материалыуд хувь хумууст нууц байдлаар өвлөгдөн ирсэн байх бөгөөд тэдгээрийг бүртгэх, үнэлэх, ашиглах, хадгалахад мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх, ач холбогдлыг нь танин мэдүүлэх, хууль бус наймаанаас урьдчилан сэргийлэх зэрэг төрийн зүгээс анхаарал санаачилгатай ажиллаж, эрхзүйн орчинг тодорхой болгож өгөх шаардлагатай байна.

Мөн өмнө нь төрийн өмчийн аж ахуйн нэгж байгаад хувьчлагдсан үйлдвэр, сургууль, шинжлэх ухаан, соёл олон нийтийн байгууллагын (нам, үйлдвэрчний эвлэл, эмэгтэйчүүд хүүхэд залуучуудын байгууллагууд, сонин хэвлэл гэх мэт) архивын ач холбогдолтой материалыудыг үндэсний архивын сан хэмрэгт буцаан авах эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бус байна.

Орчин үед даяарчлалын нөлөөгөөр улс орнуудад хувьчлал, төрийн зарим үйлчилгээг хувийн аж ахуйн нэгж гүйцэтгэх зохицуулалт өргөн хэрэглэгдэж байгаатай холбоотойгоор Олон улсын архивын зөвлөлөөс гаргасан “Архивын баримт бичгийн талаар баримтлах эрх зүйн зарчмууд” гэсэн удирдамжинд² улс орнууд архивын тухай хуулиндаа тэдгээр байгууллагуудад өмчийн болон зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийгдэхээс өмнөх үетэй холбогдох архивын баримт бичгийг нийтийн өмчлөлийн архивын санд хадгалан авч үлдэх арга хэмжээг хуулиндаа боломжийн хэмжээнд тусгаж өгөхийг санал болгосон байдаг.

Түүнчлэн шинээр төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэх байгаа төрийн бус байгууллагууд, мэргэжлийн холбоод, хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн Үйл ажиллагаагаар бий болсон үндэсний архивын хэмрэгт зайлшгүй бүртгэгдэх

ач холбогдол бүхий материалыудын үнэ цэнэ ирээдүйд өсөн нэмэгдэх нь тодорхой юм.

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэвэл манай улсын хувьд төрийн болон төрийн бус өмчийн архивын харилцаа, хамтын ажиллагааны хэлбэр, агуулгын талаар илүү тодорхой эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Иймд юуны өмнө архивын баримт нь ард түмний түүх, соёл, тухайн үндэстний нэгдсэн ой санамжийн нэг хэсэг гэдэг утгаараа нэг талаар нийтийн ашиг сонирхолтой салшгүй холбоотой онцгой объект боловч нөгөө талаар хувь этгээдийн өмч хөрөнгө тул энэхүү өвермөц объектыг хуульд хэрхэн тусгах эрх зүйн суурь зарчмаа гаргаж өгөх ёстой билээ.

Архивын баримт ба хувийн өмчийн агуулга

Хувийн өмчийн тухай эрх зүйн ойлголтыг эрх зүйн позитивизм болон жамёсныхуульдтулгуурлантайлбарлах үндсэн чиг хандлага байdag байна. Жам ёсны хуулийг баримтлагчдын гол төлөөлөгч нь Жон Лок бөгөөд түүний үзэл санаа Европын улсуудад ялангуяа АНУ-ын эрх зүйд хүчтэй нөлөөлсөн байdag³. Локийхоор бол өмчийн эрх нь хүний жам ёсны эрх бөгөөд тэрхүү эрхийг төр бий болгохгүй харин энэ нь жирийн иргэнээс эхлээд хууль тогтоогчдод адил үйлчлэх мөнхийн шударга ёсны жам ёсны хууль юм. Өөрөөр хэлбэл төрийн үүрэг нь хуулийг шинээр бий болгохгүй харин төр жам ёсны хуулийг хэрэгжүүлэх ёстой. Хувийн өмчийн жам ёсны эрхийг гагцхуу ардчилсан төр хамгийн найдвартай хамгаална гэж үзсэн.

Харин эрх зүйн позитивизм нь өмчийг төрөөс хуульчилж өгөөгүй нөхцөлд түүнээс эрх зүйн үр дагавар үүсэхгүй. Иймд өмчийн эрхийт гагцхуу төрөөс тогтооно гэж үзсэн.

² International Council on Archives. CLM Guidelines 2004 Draft: Principles for Archives and Record Legislation. (2012).<<http://www.ica.org/12188/articles-papers-reports-and-proceedings/draft-principles-for-archives-and-record-legislation-2004.html>> сүүлд нэвтрэсэн 2014.05.15

³ John G. Sprankling. Understanding Property Law. (2012) <http://urbanforensics.files.wordpress.com/2012/09/sprankling_understandingpropertylaw.pdf> сүүлд нэвтрэсэн 2014.05.10

Энэ нь хувийн өмчийн эрхийг хамгаалах баталгааг төр хангах тул мөн тэр хэмжээгээрээ хувийн өмчийн эрхийг хязгаарласан хэм хэмжээ тогтоох нь төрийн дур зоргын хэрэг болох боломжийг нээж өгч байгаа юм. Гол төлөөлөгчөөр Томас Хоббсиг нэрлэж болно. Социализмын үед хувийн өмчийг төрөөс хязгаарлаж, хянаж байсан нь эрх зүйн позитивизмын сонгодог жишээ юм.

Гэхдээ дээрх онолчдын үзэл баримтлалын өмчийн нийтлэгхарилцаан дээр суурилсан байх тул өмчлөлийн эрх ашиг нь олон нийтийн түүхэн өв, үнэт зүйл гэсэн ерөнхий тунхаглалын доор төрийн халдлагад өртөх магадлал нь илүүтэй өндөр, өмчийн онцлог хэлбэр болох хувийн архивын өмчлөх эрхийн харилцааг тайлбарлахад төдийлөн оновчтой биш юм.

АНУ-ын Иовагийн Их Сургуулийн профессор Кларк Волфын гаргасан өмчийн эрхийн тухай онол нь Архивын өмчлөлийн эрхийн харилцааг тайлбарлахад сонирхол татахуйц юм. Тэрээр төр хувь хүний өмчийн эрхийг хязгаарлах гол үндэслэл нь ирээдүйд нийгэмд ашигтай байх явдал гэж үзсэн. Волф өмчийн эрхийн талаарх Локийн санааг үргэлжлүүлэн “хэрэв хууль бүтээгчид нь одоо амьдарч байгаа иргэний эрхийг хязгаарлах замаар ирээдүйн нийгэмд амьдрах иргэний үндсэн эрхийг хамгаалахыг зорьдог гэж үзвэл хүмүүс тэр болгон одоогийн өөрийн өмчлөлийн эрхээ ирээдүйн төлөө золиослохыг хүсдэггүй”⁴ гэсэн нь архивын өмчлөлийн эрхийн харилцааг зохицуулахад анхаарвал зохих санаа юм.

Гэвч дээр өгүүлсэнчлэн хувийн архивын өмчлөлтэй холбоотой эрх зүйн харилцаанд төр давуу эрхтэй оролцох боломж байдаг тул хувийн өмчийн эрхийг хуулийн хэм хэмжээгээр баталгаажуулах шаардлага анхаарал

⁴ Clark Wolf, 'Contemporary Property Rights, Lockean Provisions, and the Interests of Future Generations,' (1995) 105 *Ethics* 791, 817.

татаж байна. Үүнтэй холбоотойгоор Монгол улсын хувьд хувийн архивын өмчлөх эрхийн асуудлыг тусгайлсан хууль болох архивын хуулинд нарийвчлан тусгаж өгөх үү эсвэл өмчийн харилцааг нийтлэг зохицуулдаг бусад хууль, тогтоомжийг хэрэглэх нь хангалттай юу гэсэн асуудал сонирхолтой юм.

Олон улсын туршлагаас харахад 1990-ээдоос хошшархивын хуулиндаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан болон, шинээр хууль баталсан улсууд хувийн өмчлөлийн архивын талаар хуулиндаа тусгайлан зохицуулалтуудыг хийж өгсөн байна. Түүнчлэн ЮНЕСКО-оос гаргасан Архивын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгааны тайлангийн⁵ 193-т үндэсний архивууд хувийн архивын материалыг хэрхэн олж авах талаар хуулинд тодорхой зүйл заалт оруулахыг зөвлөсөн байdag нь улс орнуудын архивын хуулинд дээрх өөрчлөлт, шинэчлэлд ороход нөлөөлсөн байж болох юм.

Ер нь төрийн оролцоотойгоор хязгаарлагдах үндэслэл нь нээлттэй архив мэтийн хувийн өмчийн төрлийг хуулиас доогуур хүчинчадалтай, хялбар өөрчлөх болон цүцлах боломжтой журам, дүрмээр зохицуулах эсвэл өмчийн эрхийн нийтлэг зохицуулалтад хамруулан орхих нь эрх зүйн олон сөрөг үр дагавар бий болгох магадлалтай юм.

Манай нөхцөлд ямар зохицуулалт байна вэ?

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа архивын хуулинд архивын хэргийн талаар төрийн байгууллагуудын хүлээх эрх, үүрэг, төрийн болон орон нутгийн өмчлөлийн архивын үйл ажиллагаа, санхүүжилт зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл заалтууд дийлэнх нь байна.

⁵ Eric Katelaar, Archival and records management legislation and regulations,(1990) <<http://www.unesco.org/web-world/ramp/html/r9006e/r9006e0i.htm>> сүүлд нэвтрэсэн 2014.05.10

Мөн хуулинд нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай түүхэн болон соёлын дурсгалт баримтыг хадгалан хамгаалж байгаагийнх нь хувьд хувийн архив өмчлөгчийн ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах харилцаанд нь дэмжлэг үзүүлэх бус харин үүрэг болгосон заалтууд давамгайлж байна. Тухайлбал хувийн архив өмчлөгчид ашигтай байх ганцхан гэж хэлж болохоор заалт байгаа нь АТХ-ийн 18-р зүйл “Үндэсний архивын сан хөмрөгт хамаарах төрийн бус байгууллагын баримт бичиг хадгалах, нөхөн бүрдүүлэх, ашиглахад өмчлөгчийн хүснэгтээр төрийн архиваас мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх, сургалт зохион байгуулах зэргээр туслалцаа үзүүлнэ” гэсэн заалт юм.

Тэгвэл хувийн архив өмчлөгчийн эрхийг тусгах талаар олон улсад ямар туршлага байдаг вэ? Энэ асуутад хариулахад дээр өгүүлсэн ЮНЕСКО-гийн судалгааны мэдээлэлд үндэслэн харьцуулалтхийжүүзе. Энэ нь хэдийгээр нэлээн олон жилийн өмнө хийгдсэн ч нийгмийн байгуулал, хөгжлийн түвшингийн хувьд янз бүрийн улсуудыг харьцуулсан мөн ийм төрлийн өргөн хүрээтэй судалгаа дахин хийгдээгүй байгаа гэдэг утгаараа манайх шиг нийгэм, эрх зүйн шинэчлэл хийж байгаа улсын хувьд ач холбогдоо алдаагүй гэж бодож байна. Дараах түлхүүр үгийн дагуу дээрх эх сурвалжид үндэслэн харьцуулсан дүгнэлт хийе.

Төрийн давуу эрх: Тухайн үеийн коммунист системийн оруууд Чехословак, БНАГУ, ЗСБНХУ, Югославаас гадна мөн Итали, Португал, Сенегал, Финланд зэрэг улсуудад төр архивын ач холбогдол бүхий материалыг худалдан авах, хуулбар хийж авах давуу эрхтэй байсан байна. Манайд одоо мөрдөгдөж байгаа хуулинд энэ жишиг байсаар байна. Жишээ нь архивын үнэт, хосгүй үнэт баримт устах, гэмтэх аюулд байгаа бөгөөд өмчлөгч нь сайн дураар төрийн

хамгаалалтад шилжүүлээгүй бол төр хувийн өмчлөлийн баримтыг нөхөн олговортойгоор шилжүүлэн авхаар шүүхэд хандах эрхтэй байна (АТХ. 7.5-р зүйл).

Хуулийн энэ зүйлийн дагуу бол эрх бүхий байгууллагын зүгээс архивын баримт үнэ цэнээ алдаж болзошгүй байдалд хүргэсэн байна хэмээн үзэхэд л тухайн өмчлөгчийн архивын баримт төрийн өмчид шилжих эрхийн үндэслэл нь бий болж байна. Энэ мэтчилэн хувийн архив өмчлөгчийн эрхийг нэлээд хатуу хязгаарлаж дан үүрэг болгосон агуулгатай заалтууд байхад харин өмчлөх эрхээ нийтийн тусын тулд хязгааруулж байгаа этгээдийн хуулийн дагуу эдлэх эрх нь хомс харгадж байна.

Иймд өмчлөгчид нөхөн олговор олгох, татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг төр ба өмчлөгчийн эрх ашиг харилцан ашигтай байх зохицуулалтыг тодорхой хуульчилж өгөх нь чухал юм. Аргентин, Канад, Финланд, Франц, Англи, Испани улсуудад хувийн архив өмчлөгчдөд баримтыг зориулалтын нөхцөлд найдвартай хадгалах, олон нийтэд нээлттэй танилцуулах сонирхол, санаачилгыг нь нэмэгдүүлэх зорилгоор санхүүгийн болон татварын урамшуулал дэмжлэг үзүүлдэг байна.

Өмчлөгчийн эрх: Франц болон Италид хэрэв хувийн архивын баримт нь түүхэн ач холбогдол бүхий гэсэн ангилалд орсон бол төрийн захиргааны байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр устгахыг хориглодог байна. Чехословак (хуучин нэрээр), Франц зэрэг улсад хувийн өмчийн архив устах аюул, хадгалалт хамгаалалтын зохисгүй байдалд байгаа гэж үзвэл үндэсний архивын газраас зохих арга хэмжээ авдаг байна.

Эндээс харвал хувийн архивын баримтыг хосгүй, үнэт баримт гэхчилэн ангилсны дагуу (АТХ. 3.2-р зүйл) талууд гэрээний нөхцөлөө нарийвчлан тодорхойлох талаарх заалтагхуульчилж

болов юм. Ингэснээр хувийн архив өмчлөгчийн эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь илүү уян хатан хандах нөхцөлийг бүрдүүлэх боломж гарна гэж үзэж байна.

Бүртгэл: Алжир, Австрали, Франц, Грек гэх мэт улсуудад хувийн архивыг заавал бүртгүүлэх ёстой бол Недерланд, Шинэ Зеланд, Англи гэх мэт улсуудад бүртгэлийг өмчлөгчийн сайн дүрын үндсэн дээр хийдэг байна. Харин манайд төрийн бус архивын бүртгэлийн асуудал нэлээн тодорхой бус байна. Бүртгэлийн асуудлыг тодорхой шийдвэрлэх нь улсын архивын хөмрөгийг баяжуулахад чухал ач холбогдолтой. Гэхдээ хаана, хэний өмчлөлд ямар архивын баримт байгааг төрийн байгууллага хэрхэн олж тогтоох, түүнийг эрх зүйн ямар үндэслэлээр төрийнхамгаалалтадавахзэрэгсүүдэл тодорхой хуулийн зохицуулалтгүйгээр хэрэгжинэ гэдэг амаргүй хэрэг юм. Жишээ нь АТХ-ийн 21.4-р зүйл нь үндэсний ашиг сонирхлын үүднээс төрийн хамгаалалтад байгаа хувь хүн, хуулийн этгээдийн архивын баримтыг төрд шилжүүлж болно гэсэн агуулгатай. Энд “үндэсний ашиг сонирхол” гэдгийг хэрхэн ойлгох, төрийн хамгаалалтад байгаа архивын баримт хаана хэрхэн бүртгэгдсэн байдаг, төрд шилжүүлж болно гэдгийг хэрхэн ойлгож хэрэглэх талаар хуулиас тодорхой зохицуулалт олж харах боломж тун бага байна.

Эрх шилжүүлэх гэрээ: Хувийн архивын баримтыг эзэмших эрх шилжүүлэхтэй холбоотой гэрээний маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх вэ гэдэг асуудал чухал юм. Учир нь энэхүү гэрээний оролцогч талууд иргэн (хуулийн этгээд) ба төр гэсэн тэнцвэргүй этгээдүүд байгаа бол гэрээний зүйл нь хувийн өмч харин гэрээний зорилго нь нийтийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн холимог шинжтэй харилцаа юм. Өөрөөр хэлбэл өмчлөх эрх шилжих гэрээтэй холбоотой асуудлын юуг нь хуулиар юуг нь журмаар эсвэл гэрээгээр

зохицуулах вэ гэдгийг анхаарах ёстой. Жишээ нь АТХ-ийн 19.3-р зүйлд зааснаар үндэсний архивын сан хөмрөгт хамаарах баримтын бүрэн бүтэн байдлыг төр ба өмчлөгт этгээд хамтран хариуцааар байна. Эндээс эрх зүйн ямар үр дагаварт хүрч болох тухайд олж хараахад тун бүрхэг юм. Иймд гэрээнд талуудын эрх ашгийг хамгаалахад харилцан зөрөг нөлөө үзүүлэх зохицуулалтыг хуулинд нэмж тусгаж өгвөл зүйтэй юм.

Гадаад хамтын ажиллагаа: Ихэнх улсад түүхэн ач холбогдол бүхий архивынэх баримтыг хилээр гаргаждаггүй хэдий ч зарим улс хуулбар хувийг зохих ёсоор хийсэн бол тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр зөвшөөрдөг байна. Энэ талаарх зохицуулалт сүл байгаагаас практикт архивын хосгүй үнэт, үнэт баримтыг хуулийн дагуу гадаадад гаргасан хэдий ч эргэн ирэх баталгаа нь маш эргэлзээтэй байдаг нь нууц биш юм. Түүнчлэн хувь хүмүүсийн гар дээр байгаа Монголын түүхэн ховор баримт материалыдуудаар үндэсний архивын санг баяжуулах нь нэн сонирхолтой асуудал юм. Ялангуяа ийм төрлийн материалыг гадаад иргэний өмчлөхэрх болон тухайн улсын хууль тогтоомжтой зөрчилдэхгүй байдлаар олж авах гарцыг олон улсын гэрээ конвенц⁶ болон өөрийн улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хайх, шаардлагатай болшинээр зохицуулалт хийж өгөх боломжийг судалж, тодорхойлох нь маш чухал сэдэв байж болох юм.

⁶ Тухайлбал ЮНЕСКО-оос түүхэн дурсгалт зүйлсийн өмчлөх эрхийг зөрчин хууль бусаар экспортлох, импортлохын эсрэг конвенц-ийн зэрэгцээ ЮНЕСКО-ийн гишүүн оруундад “2 талт гэрээний үндсэн дээр нөхөв улсын нутагт байгаа архивын баримт бичгийг шилжүүлэхэд таатай нөхцөлөөр хандах тухай” 1975 оны шийдвэр (resolution)-ээрээ уриалсан байдал. Түүнчлэн “Төрийн өмч, архив болон өрийн талаар заплагийх улсын эрхийн тухай” 1983 оны Веннийн Конвенцийг дурдаж болно. 1991 онд Европын Парламентаас “улс оруундын өөрдийн түүхэнд холбогдох мэдээлэл ба архив буцаан авах эрхийн тухай” тунхаглаж түүх ба соёлын холбоотой мэдээлэлээс олж авах нь хувь хүн болон улс үндэстнүүдийн үндсэн эрх учраас Европын Холбооны улсууд нь хөгжжүү бий улсууд өөрийн улстай холбогдох архивын материалыас хуулбар хийх, архивт чөлөөтэй нэвтрэх эрхээр хангах ёстой гэж заасан байдал.

Ер нь архивын гадаад харилцааг өргөтгөх нь манай улсын хувьд чухал ач холбогдолтой хэдий ч хууль тогтоомжо боловсронгуй болгох шаардлага түүнээс дутуугүй байна.

Эдгээр асуудалтай холбоотой хувийн архивын өмчийн зохицуулалт нь нэг талаас тухайн этгээдийн өмчийн эрх нөгөө талаас мэдээлэл олж авах нийтийн эрх ашиг гэсэн хоёр эрх ашгийг хэрхэн зохистойгоор хуульчилж өгөх гэсэн үндсэн асуудал тавигдаж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл төрийн зүгээс иргэний өмчлөх эрхийг хууль бусаар зөрчихгүй байх, хувийн өмч болсон мэдээллийг нийтэд хүртээл болгоход ямар хязгаарлалт тавих зэрэг асуудлыг тодорхой хуульчилж өгөх нь нийтийн ба хувийн эрх ашиг зөрчилдөх эрх зүйн сөрөгүрдагавраас урьдчилан сэргийлэх нэг гарц гэж үзэж байна. Үүнтэй холбоотой архивын хууль тогтоомжид зэрэг үр дагавар авчирч болох олон улсын туршлагаас товч дурдья.

Архивын олон улсын зөвлөлийн дэргэдэх Архивын эрх зүйн асуудлын хорооноос гаргасан зөвлөмжид⁷ архивын мэдээлэлд ялангуяа хувийн өмчлөлийн архивын мэдээлэлд нэвтрэх байгаа этгээдэд тухайн материалтай ямар эрх хэмжээнд харьцах вэ гэдгийг (тухайлбал баримтын талаар зөвхөн ерөнхий мэдээлэл авах, хуулж авах, хэсэгчлэн болон бүхлээр нь танилцах гэх мэт) ялгаатай зааж өгөхийг зөвлөсөн байна. Энэ талаар хуульд төдийлөн тодорхой зааж өгөөгүй боловч ийм ангилал нь ямарч тохиолдолд өмчлөгчийн эрх ашигт зөрэггээр нөлөөлөх тул авууштай санаа байж болох юм.

Мөн зөвлөмжинд улс орнууд хууль тогтоомжиндоо хувийн архивын өмчлөгчийн эрхийг зөрчсөн этгээдэд хариуцлага ногдуулах талаар заагаагүй байdag гэж тэмдэглэжээ.

⁷ International Council on Archives. ICA Study 19 - ICA/CLM 1996-2004 - Committee on Archival Legal Matters.(2006) <<http://www.ica.org/download.php?id=1604>> сүүлд нэвтрэсэн 2014.05.18

Энэ нь ч манай хуулинд зарим талаар анхаарууштай байна. Тухайлбал гэрээнд болон хуульд заасан үндэслэлээр хувийн архив өмчлөгч архивын баримтаа үндэсний архивын эзэмшилд шилжүүлснээс хойш хувийн өмчийн зүйл устах, гэмтэх, улмаар үнэ цэнээ алдах зэрэг нөхцөл байдал үүсвэл гэрээний дагуу төрийн эрх бүхий байгууллага ямар хариуцлага хулээх вэ гэдэг асуудал гарч ирж болох юм. Цорын ганц, орлуулж болдоггүй, давтагдашгүй гэх мэт шинж чанараараа онцлог архивын баримтын тухайд хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд захирагааны болон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ (ATX. 27.1-р зүйл) гэсэн ганц заалт нь хэт ерөнхий, тодорхой бус зохицуулалт болсон гэж үзэхээр байна.

Дүгнэлт

Архивын тухай олон улсын тунхаглалд архив нь ардчилсан нийгмийн ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд онцлох үүрэгтэй болохыг заасан байdag⁸.

Үндэсний архивын сан хөмрөг төрийн болон төрийн бус мэдээллийн сангаас бүрдэх нь аливаа баримт, мэдээлэлд олон ургалч эх сурвалжид үндэслэн судалгаа, дүгнэлт хийх шинжлэх ухааны зорилгод мөн чухал ач холбогдолтой юм. Түүнчлэн соёл, түүхийн дурсгалт зүйлсээ танин мэдэх, судлах сонирхол нэмэгдэж байна. Ийнхүү архивын ач холбогдол улам ёсч байгаа энэ үед хувийн архивын баримтыг олон нийтийн хүртээл болгоходо өмчлөгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх тал дээр хуулинд тодорхой зүйл заалтууд хангалттай тусгаагүй гэж үзэхээр байгаа тул хууль тогтоомжийг цаашид боловсронгуй болгоход дараах саналыг дэвшүүлж байна.

⁸ International Council on Archives. Universal Declaration on Archives. (2010) <<http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html>> сүүлд нэвтрэсэн 2014.05.20

1. Архивын өмчилөл ялангуяа хувийн архивын өмчлөлийн асуудлыг хуулинд нарийвчлан зааж өгөх;

2. Төрийн бус өмчлөлийн архив, архивын баримтыг үндэсний архивын сан хөмрөт бүртгэх, шилжүүлэх зэрэг асуудлаар хийх гэрээний үндсэн нөхцөлүүдийг хуулинд тодорхой зааж өгөх;

3. АТХ-д хувийн өмчлөлийн архивыг бүртгэх, эзэмших шилжихтэй холбогдох харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээнүүд нь ихэвчлэн үүрэг болгосон шинжтэй байгаа тул өмчлөгчийн эрхийг дордуулахгүй байх өөрөөр хэлбэл татвар, даатгал зэрэг эдийн засгийн хөшүүрэг болж өгөх хэм хэмжээний нөхцөлийг оруулж өгөх нь оновчтой зохицуулалт гэж үзэж байна.

---0o---

БИЕЭ ҮНЭЛЭХ БОЛОН “ЖИЖИГ” АВЛИГА ӨГӨХ ҮЙЛДЛИЙГ ХУУЛЬ ЁСНЫ БОЛГОХ НЬ*



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
бодлогын судлаач Б.Ундрах

Хураангуй

Энэхүү илтгэлийн эхний хэсэгт өнөөгийн манай зохицуулалтын дагуу хууль бус хэмээн тооцогддог биеэ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны болгосноор (*decriminalization of supply side*) охид бүсгүйчүүдийг хүчирхийллээс хамгаалах, тэдний эрүүл амьд явах эрхийг хангах, хүн худалдаалах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх боломжтой биеэ үнэлэлтийн эсрэг бодлогыг санал болгоно. Ингэхдээ энэ хүрээн дэх өнөөгийн манай “АЛДАА”-тай бодлогыг тайлбарлахын зэрэгцээ биеэ үнэлэлттэй тэмцэхэд чиглэсэн бусад хувилбар бодлогуудаас энэхүү бодлого нь яагаад илүү үр дүнтэй, давуу болох талаар тоочихын сацуу энэхүү бодлогыг манай нөхцөлд хэрэгжүүлэхэд анхаарвал зохих асуудлуудыг тодорхойлно.

* УИХ гишүүн Г.Батхүү, Монголын Хуулынхын холбоо болон Монголын Залуучуудын холбоо хамтран зохион байгуулсан “Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд” сэдэвт эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдаанд II-р байр эзслэн илтгэл.

Хоёр дахь хэсэгт нь дээрх биеэ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны болгох бодлоготой ижил зарчимтай “жижиг” авлига өгөгчийн үйлдлийг хууль ёсны, “жижиг” авлига авагчийн үйлдлийг хууль бус болгох авлигатай тэмцэхэд чиглэсэн бодлогыг эхлээд шударга ёс, ёс зүйн нүдээр тольдон дараагаар нь манай улсад хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийн талаар урьдчилсан дун шинжилгээ хийнэ.

Эцэст нь эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлснээр хүч мөхөс талыг хамгаалах; давуу нөхцөлд байгаа талд бүх эрсдэлийг үүрүүлэх замаар эрэлтийг бууруулах; шударга бус хорвоод тэнцвэржсэн байдлаар асуудлыг зохицуулах; шийтгэх болон хүний эрхийг зөрчин тэмцэх бус урьдчилан сэргийлэх байдлаар асуудлыг үр дүнтэй, ухаалгаар шийдэх боломжтой талаар санал дэвшүүлнэ.

I. БИЕЭ ҮНЭЛЭГЧДИЙН ҮЙЛДЛИЙГ ХУУЛЬ ЁСНЫ, БИЕЭ ҮНЭЛЭХ ҮЙЛЧИЛГЭЭ АВАГЧДЫН ҮЙЛДЛИЙГ ХУУЛЬ БУС БОЛГОХ БОДЛОГО

1.1. Бодлогын зорилго, үзэл баримтлал

Биеэ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны харин биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хууль бус болгон биеэ үнэлэлттэй тэмцэх бодлогыг анхлан Шведийн Вант Улс санаачилсан ба олон улсад энэхүү зохицуулалтын хэлбэрийг “швед загвар” гэж нэрлэх болсон. Швед Улс нь биеэ үнэлж явалдах үйл ажиллагааг эмэгтэйчүүд, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллэлтэй нягт холбон үзэхийн сацуу биеэ үнэлэлтийг нийгэмд

асар их хор уршиг дагуулдаг хэмээн энэ асуудалтай тэвчих ёсгүй зарчмын (zero tolerance principle) дагуу тэмцэх хатуу бодлоготой. Тийм учраас Шведийн Биеэ үнэлэх үйлчилгээг худалдан авахыг хориглох тухай хуульд (The Law that Prohibits the Purchase of Sexual Services)¹ биеэ үнэлэгчдийг бус биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдыг хууль бус үйлдэл хийсэн хэмээн шийтгэх зохицуулалттай байдаг.

Энэ хуулийн үзэл баримтлал нь биеэ үнэлэх үйлчилгээг үзүүлдэг эмэгтэйчүүдэд тохиолддог хүчирхийлэл, гэмтэл, биеийн болон сэтгэлийн хор хохирол болон хүчний тэнцвэргүй байдалтай холбоотой хор уршигийг гэрчилсэн олон судалгааны үндсэн дээр тодорхойлгэжсон байна.² Эдгээр судалгаанд биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүд нь бэлгийн хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлөгт өртөх, ялгаварлан гадуурхагдах, аливаа байдлаар золиос болох (*victimization*) цаашлаад тэд хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болох нь харьцангуй өндер магадлалтай байдаг гэж тогтоожээ. Жишээ нь: “Есөн улс дахь садар самуун явдал” хэмээн томоохон судалгаанд биеэ үнэлэх үйлчилгээ үзүүлдэг эмэгтэйчүүдийн 55%-90% нь хуухэд байх үедээ бэлгийн хүчирхийлэл, мөлжлөгт өртөн өөрийгөө хүндлэх, үнэлэх мэдрэмжээ алдсан байдаг тул амьдралын гараагаа “хэцүүхэн, хатуухан” байдлаас эхэлдэг гэдэг нь тогтоогдсон.³

¹ The Law that Prohibits the Purchase of Sexual Services of Sweden, 1999.

² Дэлгэрэнгүй дараах бүтээлүүдээс: Andrea Dworkin, *Pornography: Men Possessing Women* (London: Women's Press, 1981); Catharine A. MacKinnon, "Pornography, Civil Rights, and Speech," 20 Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 1 (1985); Gail Dines, Robert Jensen, and Ann Russo, *Pornography: the Production and Consumption of Inequality* (New York: Routledge, 1998); Rebecca S. Whisnant and Christine Stark, eds, *Not For Sale: Feminists Resisting Prostitution and Pornography* (Melbourne: Spinifex Press, 2004); Catharine A.Mackinnon, "Pornography as Trafficking," 26 Michigan Journal of Int'l Law 993 (2005); Sex Equality, 2nd ed.(New York: Foundation Press, 2007), chap. 10; David E Guinn and Julie DiCaro, Esq., eds., *Pornography: Driving the Demand in International Sex Trafficking* (Los Angeles: Captive Daughters Media / DePaul Univ. Int'l HR LawInstitute, 2007).

³ Melissa Farley et al., "Prostitution and Trafficking in Nine

Мөн уг судалгаанд есөн орны 854 биеэ үнэлэгчдийн 47% нь 18 нааснаасаа өмнө биеэ үнэлж явалдах болсныг тодруулжээ.⁴ Энэхүү судалгаанд хамрагдсан эмэгтэйчүүдийн 68% нь биеэ үнэлж явалдсаны дараагаар хар дарж унтах, төвлөрөх чадваргүй болох, сэтгэлийн түгшүүрт автах, цочимтгой болох, хүнд дипресст орох, хоолны дуршилгүй болох, өөртөө хор хохирол учруулах үйлдэл хийж болзошгүй болох гэх мэт гэмтлийн дараах сэтгэцийн эмгэг байдал (*posttraumatic stress disorder /PTSD/*) гаргадаг байна. Түүнчлэн судалгаанд хамрагдсан эмэгтэйчүүдийн 99% ньсанхүүгийнгачигдал, ажилгүйдэл, ар гэрийн хүндрэлтэй байдал гэх мэт олон шууд болон шууд бус шалтгааны улмаас биеэ үнэлж явалдах “ажлаас” зугтаж чаддагүй хэмээн мэдэгдсэн байна. Ихэнх биеэ үнэлэгчид нийгмийн доод давхаргаас гаралтай, ажилгүй, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд байдаг⁵ гэдгийг Солонгос Улсын адил төрлийн судалгааны үр дүн яв цав нотолсон юм.⁶ Биеэ үнэлэх үйлчилгээг зохион байгуулж буйт эгээд болон үйлчилгээг худалдан авагч нь биеэ үнэлэгчийг айлгах, хүчирхийлэх явдлыг ихээр гарган биеэ

Countries: An Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder,” in *Prostitution, Trafficking and Traumatic Stress*, ed. Melissa Farley (Binghamton, NY: Haworth Maltreatment & Trauma Press, 2003), 43. available at www.prostitution-research.com/pdf/Prostitutionin9Countries.pdf EvaLundgren et al.. *Captured Queen: Men's Violence Against Women In "Equal" Sweden: A Prevalence Study*, trans. Julia Mikaelsson and Geoffrey French (Umeå: Brottsoffermyndigheten, 2002), 15-16.Susan Kay Hunter, “Prostitution is Cruelty and Abuse to Women and Children,” 1 Mich. J. Gender & L.91, 98-99 (1993) Mimi H. Silbert and Ayala M. Pines, “Entrance Into Prostitution,” *Youth & Society* 13 (1982) Evelina Giobbe. “Confronting the Liberal Lies About Prostitution,” in *Living With Contradictions*, ed. Alison M. Jaggar (Boulder Colorado: Westview Press, 1994) Ronald L. Simons & Les B. Whitbeck, “Sexual Abuse as Precursor to Prostitution and Victimization Among Adolescent and Adult Homeless Women,” *J. Fam. Issues* 12 (1991).

⁴ Farley et al., “Prostitution in Nine Countries,”Дэлгэрэнгүй: Max Waltman. *Prohibiting Purchase of Sex in Sweden: Impact, Obstacles, Potential, and Supporting Escape*, working paper. Max Waltman, Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential, Women's Studies International Forum, Elsevier, 2011.

⁵ Мен тэнд.

⁶ Hyunjung Choi et al., *Posttraumatic Stress Disorder (PTSD) and Disorders of Extreme Stress (DESNOS) Symptoms Following Prostitution and Childhood Abuse*, 15 *Violence Against Women* 933, 942 (2009).

үнэлэгчид бие махбодын болон сэтгэл санааны хохирол учруулдаг болох нь Их Британийн сүүлийн үеийн судалгаанаас ч илт болсон.⁷

Үндсэндээ биеэ үнэлэх үйлчилгээг авагчид нь биеэ үнэлэгчид мөнгө төлсөн учраас өөрсдийн хүслийг дур зоргоороо хангах бүрэн эрхтэй гэж дийлэнх тохиолдолд боддог тул тэд хүч тэнцвэргүй байдлыг ашиглан биеэ үнэлдэг эмэгтэйчүүдийг хүчирхийлэх, аюултай эсхүл өндөр эрсдэлтэй харьцаанд (*unsafe sex*) оруулахаар дарамтлах гэх мэт олон төрлийн зүй бус үйлдлийг гаргадаг. Иймд биеэ үнэлэгчдийг бус биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хориглох нь эмэгтэйчүүдэд тохиолддог хүчирхийллийг үгүй хийх төдийгүй биеэ үнэлэх үйлчилгээний эрэлтийг хязгаарлан биеэ үнэлэлтийг бууруулах зорилго агуулсан юм. Хамгийн чухал нь **биеэ үнэлэх үйлчилгээний эрэлтийг баагасгах** асуудал нь хүн худалдаалах гэмт хэргийг баагасгахтай нягт хамааралтай гэдгийг тогтоосон тул энэхүү бодлого нь биеэ үнэлэлтийг төдийгүй хүн худалдаалах гэмт хэргийг баагасгах ач холбогдолтой юм.⁸

Биеэ үнэлэгчдийг хамгаалах, тэдний үйл ажиллагааг зохицуулахтай холбогдолтой тодорхой феминистүүдийн байр суурь, үзэл баримтлалыг онол практикийн уялдааг тодорхойлохын тулд товчхон дурдья.⁹ Эмэгтэйчүүд нь эрчүүдийн давамгайлал, нөлөөн дор байдаг ба биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүд нь энэ байдлын золиос тул биеэ үнэлэлт нь эмэгтэйчүүдийн эрхийг зөрчдөг гэдэг байр суурьнаас **радикал феминистүүд** (*radical feminists*) ханддаг. Тийм ч учраас тэд

биеэ үнэлэлтийг хуулийн дагуу устгах ёстой гэж үздэг байна. **Социалист феминистүүд** (*socialist feminists*) нь эрчүүдийн давамгайлал болон эдийн засгийн гачигдал нь эмэгтэйчүүдийг биеэ үнэлэн амь зуух байдалд хүргэдэг буюу амь зуухын тулд эмэгтэйчүүд биеэ үнэлдэг гэдэг байр суурьнаас ханддаг учраас эмэгтэйчүүдийн биеэ үнэлэхийг хууль ёсны болгохыг зүйтэй гэж үздэг. Харин **либерал феминистүүд** (*liberal feminists*) нь эмэгтэй болон эрэгтэй хүмүүс нь эрх тэгш тул эмэгтэй хүнд ямарваа нэгэн хүйсний ялгавартай байдлаар хандах нь зохисгүй мөн эмэгтэй хүн хүссэнээрээ амьдрах эрхтэй учраас биеэ үнэлэх нь нэгэн төрлийн ажил, хөдөлмөр мөн юм гэж үздэг байна.¹⁰ Иймд тэд биеэ үнэлэлт нь хууль ёсны дагуу байж хөдөлмөрийн хуулийн хүрээнд бусад ажил, хөдөлмөртэй адил байдлаар зохицуулагдах ёстой гэж үздэг байна. Ингээд биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдийн дунд хийсэн практик судалгаа болон онолын хүрээн дэх байр суuriйг уялдуулан дүгнэвэл социалист феминистүүдийн өмгөөлж буй эмэгтэйчүүд нь эдийн засгийн гачигдалтай байдлын улмаас энэхүү ажлыг хийдэг учраас тэд хамгаалагдах ёстой гэдэг байр суурь нь илүү практикт биеллээ олдог байна. Түүнчлэн радикал феминистүүдийн биеэ үнэлэлт нь эмэгтэйчүүдийн эрхийг зөрчдөг гэдэг байр суuriйг ч практик судалгаа тодорхой байдлаар бататгаж буй. Харин либерал феминистүүдийн байр суурь нь биеэ үнэлэн амьдардаг дийлэнх эмэгтэйчүүдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх бус цөөнхийн байр суuriйг хамгаалсан үзэл баримтлал болов уу гэж үзэж болохоор байна.

Иймд магадгүй биеэ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны харин биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хууль бус болгох бодлого нь дээрх биеэ үнэлэлттэй холбоотой гурван байр суuriйг голчлон буюу биеэ үнэлэлтийг ерөнхийд нь хориглосон, эмэгтэйчүүдийг

⁷ Мен тэнд.

⁸ Max Waltman, Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: the Swedish prostitution law, essay from symposium entitled Successes and Failures in International Human Trafficking Law held at the University of Michigan Law School on February 5, 2011.

⁹ Ji Hye Kim, Korea's New Prostitution Policy: Overcoming Challenges to Effectuate the Legislature's Intent to Protect Prostitutes from Abuse, Pacific Rim Law & Policy journal, 2007.

¹⁰ Мен тэнд.

хамгаалсан мөн эмэгтэйчүүдийн биеэ үнэлэх үйлдлийг хориглоогүй учраас биеэ үнэлэлтийг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулахыг зорьсон бодлого байна.¹¹ Олон улсын хэмжээнд эдгээр байр суурийг илтгэсэн З төрлийн бодлого хэрэгжих байгаа ба эдгээрийг дараах дэд бүлэгт товчхон дурдаж манай улсад хэрэгжүүлэх боломжийн хүрээнд бидний санал болгож буй швед загвартай харьцуулан дүгнэе.

1.2. Биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны эсхүл бүр мөсөн хууль бус болгох бодлого

Олон улсын хэмжээнд биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны болгох (legalization, decriminalization of supply and demand), бүр мөсөнхууль бус болгох (criminalization of supply and demand) болон тодорхой байдлаар хязгаарлах (limited legality, criminalization of demand only) гэсэн З төрлийн бодлого биеэ үнэлэлттэй тэмцэхэд ашиглагдаж байна.¹²

Хууль ёсны болгох бодлогын хүрээнд хуульчлан зохицуулах (legalization) болон хууль ёсны үйлдэл болгох (decriminalization of supply and demand) гэсэн хоёр арга байдаг.¹³ **Хуульчлан зохицуулах** (legalization) гэдэгт биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны үйлдэл болгохын сацуу тусгай зөвшөөрөл, гудамжны биеэ үнэлэлтийг хориглох, эрүүл мэнд болон аюулгүй байдлын талаарх зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийг ойлгодог. Энэ зохицуулалтыг Австрали, Голланд зэрэг улсууд хэрэгжүүлж байгаа ба хүчирхийлэл, халдварт өвчин зэрэг аюулаас урьдчилан сэргийлэх давуу талтай зохицуулалт юм. Гэвч энэхүү

зохицуулалт нь энэ төрлийн бизнесийг гааруулан эрэлтийг нэмэгдүүлдэг учраас жишээ нь Голланд Улс нь өдрөөс өдөрт өсөн нэмэгдэх эрэлтийг хангахын тулд охид, эмэгтэйчүүдийг дарамтлан энэ төрлийн бизнест оруулж байгаа гэдэг нь түүнчлэн хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид болох маш олон эмэгтэйчүүд уг улсад ажилладаг болох нь тогтоогдсон байна.¹⁴ **Үүнийг тус улсын биеэ үнэлэгчдийн 80-85% хувь нь голланд эмэгтэйчүүд бус өөр орны эмэгтэйчүүд эзэлдэг байдал нь тодхон гэрчилнэ.** Тус улсад биеэ үнэлэгчдийн 5% хүрэхгүй хувь нь албан ёсны бүртгэлтэй биеэ үнэлэгчид байдаг нь биеэ үнэлдэг эмэгтэйчүүд албан ёсоор биеэ үнэлэгчид хэмээн “цоллогдооос” эмээдэг, биеэ үнэлэх ажлыг түр хугацаанд хийнэ гэж боддог, насанд хүрэггүй эсхүл хууль бус цагаачид байдаг гэх мэт шалтгаантай холбоотой юм.¹⁵ Мөн Австрали Улсын дийлэнх биеэ үнэлэгчид нь угуул эмэгтэйчүүд (indigenous), цагаачид байдаг учраас тэдэнд лицензийн тогтолцооны “гадна” хууль бусаар ажиллах нь илүү дарамт багатай, ашигтай байдаг тул лицензийн тогтолцооноос гадуур “далд зах зээл” бий болсон гэдэг нь тогтоогдсон байна.¹⁶

Биеэ үнэлэлтийг бүрэн хууль ёсны үйлдэл болгосны (decriminalization of supply and demand) сонгодог жишээ нь Шинэ Зеланд Улс юм.¹⁷ Энэхүү зохицуулалтын хэлбэр нь эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх, хөдөлмөрийн гэрээ байгуулах гэх мэт олон зүйлээр дээр дурдсан хуульчлан зохицуулах арга барилтай адил байдаг хэдий ч гудамжинд биеэ үнэлэхийг

¹¹ Мөн тэнд.

¹² Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах нь судалгааны тайлан, 2011. Elaine Mossman, International Approaches to Decriminalising or Legalising Prostitution, VICTORIA U. OF WELLINGTON CRIME AND JUSTICE RES. CENTER 11–15 (2007).

¹³ Corinne E. Longworth, Male Violence Against Women in Prostitution: Weighing Feminist Legislative responses to a Troubling Canadian Phenomenon, Appeal: Review of Current Law and Law Reform, University of Victoria, 2010.

¹⁴ Мөн тэнд.

¹⁵ Мөн тэнд.

¹⁶ Gail M. Deady, The Girl Next Door: A Comparative Approach to Prostitution Laws and Sex Trafficking Victim Identification Within the Prostitution Industry, Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice, 2011.

¹⁷ Corinne E. Longworth, Male Violence Against Women in Prostitution: Weighing Feminist Legislative responses to a Troubling Canadian Phenomenon, Appeal: Review of Current Law and Law Reform, University of Victoria, 2010.

хориглодоггүй төдийгүй зохицуулалтын хэлбэр нь хууль бусаар болон хуулийн хүрээнд ажиллаж буй эмэгтэйчүүдэд дарамт багатай байдлаар хэрэгждэг онцлогтой. Гэсэн хэдий ч хууль бусаар ажиллаж буй цагаач эмэгтэйчүүд нь хөдөлмөрийн хуулийн хүрээндэх аливаа ашиг тусыг хүртэх боломжгүй юм. Үүний зэрэгцээ уг бодлого нь гудамжинд биеэ үнэлэх явдлыг хориглодоггүй учраас олон нийтийн амар амгаланд халтай байж магадгүй, уг бодлогын хүрээнд биеэ үнэлэгчдийг зөв замд нь ороход нь туслах, дэмжих хангалттай ажил хийгдэхгүй байгаа хэмээн шүүмжлэлд өртөж байна.¹⁸

Үндсэндээ хууль ёсны болгох бодлого нь эрэлт болон нийлүүлэлтийг эрчимтэй нэмэгдүүлдэг ба уг байдал нь өрсөлдөөнийг өдөөн “биеэ үнэлэх бизнесийг” өргөжүүлэх, үнийг унагаах зэрэг хор хенеөлтэй байdag. Герман Улсын хууль ёсны болгох бодлогын үр дүнд уг улсын “секс бизнес” нь “тэсрэнгүй” хөгжижбайгаабауг бизнесийг хязгаарлахад маш төвөгтэй асуудал болсон гэдэг нь энэ байдлыг гэрчилнэ.¹⁹ Ерөнхийдөө биеэ үнэлж явалдахыг хууль ёсны болгосон улсууд нь биеэ үнэлэлт болон бэлгийн хүчирхийлэл хоёр нь төдийлөн хамааралгүй болон нийгэм нь төлөвшсөн, соёлтой улсууд байdag гэж үздэг.

Эдгээр биеэ үнэлэхийг хууль ёсны болгосон хөгжилтэй, төлөвшсөн улсын ихэнх биеэ үнэлдэг эмэгтэйчүүд нь цөөнх, уугуул иргэд болон цагаачид байdag буюу өөрсдийн орны эмэгтэйчүүд нь энэ “салбарт” их хувийг эзэлдэггүй бололтой.

Үүнээс дүгнэхэд биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны болгосон орны өндөр эрэлтийг хангахын тулд дийлэнх тохиолдолд бусад улс орноос ирж буй эмэгтэйчүүд, магадгүй хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид болон албадах,

¹⁸ Мөн тэнд.

¹⁹ SBS TV. Buying sex should be banned in Australia. 2013. <http://www.sbs.com.au/news/article/2013/12/04/buying-sex-should-be-banned-australia>

шахах замаар энэ бизнест хөл тавьж буй эмэгтэйчүүд ажилладаг гэдэг нь илэрхий. Иймд эдгээр эмэгтэйчүүд нь хууль ёсны болгох бодлогын үр дүнд хожих бус харин ч золиос болдог гэж үзэж болохоор байна. Тийм ч учраас энэхүү бодлогыг олон нийт ёс зүйн хувьд ихээхэн шүүмжилдэг.²⁰

Харин биеэ үнэлэлтийг бүр месөн хууль бус болгох бодлого нь биеэ үнэлэгч, зохион байгуулагч болон үйлчилгээ авагч нар нь бүгд хууль бус үйлдэл хийж байгаа учраас далд эдийн засгийг бий болгохоос гадна хамгийн гол нь эмэгтэйчүүдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл, мөлжлөгийг нуун дарагдуулах үндэс болох, хүн худалдаалах гэмт хэргийг нэмэгдүүлэх эрсдэлтэй байдаг. Жишээ нь: Хятад Улсад биеэ үнэлэх асар том далд эдийн засаг бий болсон ба биеэ үнэлэхийг зохион байгуулагч нар нь өөрсдийн бизнесийг илчлэгдэхээс айн эмэгтэйчүүдийг хорин цагддаг учраас эмэгтэйчүүд нь эрүүл мэндийн тусалж, үйлчилгээ авах нь шууд бус байдлаар хязгаарлагдах болсон байна. Энэ байдал нь ДОХ болон БЗХӨ-өөр өвчлөгсөдийн албан бус тоо нь 12 сая хүрэх шууд бус шалтгаан болсон юм. Түүнчлэн биеэ үнэлэх далд бизнестэй холбоотойгоор тус улс уруу чиглэсэн болон тус улсаас гадагш чиглэсэн хүн худалдаалах гэмт хэрэг эрчимтэй ёсөх болсон нь ажиглагдаж байгаа юм. Ийм учраас ДОХ, БЗХӨ болон хүн худалдаалах гэмт хэрэг нь дотоодын асуудал нэгэнт биш болсон гэдэг нь ЮНЕЙДС буюу НҮБ-ын ДОХ-ын Нэгдсэн Хөтөлбөрийн хүрээнд “Хятад Улс биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны болгох шаардлагатай” хэмээн гаргасан зөвлөмжээс тодорхой харагдана.²¹ Мөн НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийн ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах хорооны

²⁰ Corinne E. Longworth, *Male Violence Against Women in Prostitution: Weighing Feminist Legislative responses to a Troubling Canadian Phenomenon, Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, University of Victoria, 2010.

²¹ Jason Chan, *Current Development: Decriminalization of Prostitution in China*, *New England Journal of International and Comparative Law*, 2007.

(CEDAW) зүгээс ч Хятад Улсыг биеэ үнэлэлттэй холбоотой бодлогоо хууль ёсны болгох талаар зөвлөмж гаргасан юм.²²

Үүнтэй мөн адил Өмнөд Африкийн биеэ үнэлэх явдалтай хууль бус болгон тэмцэх бодлого нь далд эдийн засгийг эрчимтэй хөгжүүлсэн; зохион байгулагчид, биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчид болон хууль сахиулагчдын зүгээс гарах эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийллийг бий болгосон; эмэгтэйчүүдийг эмнэлгийн туслалцаа аван эрүүл байх эрхийг нь болон зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэн шударга шүүхэд хандах эрхийг боогдуулсан; БЗХӨ, ДОХ өргөнөөр тархах нөхцөлийг бурдүүлсэн учраас амжилтгүй бодлого болсон гэдэг нь тогтоогдсон юм. Иймд эмэгтэйчүүдээ хамгаалахын тулд Өмнөд Африкийг биеэ үнэлэх үйлдлийг хууль ёсны болгох бодлогыг нэн даруй хэрэгжүүлэх шаардлагатай тэж эрдэмтэд үзсэн байна.²³ Хамгийн гол нь уг улсад хууль авлигад нэрвэгдсэн учраас хууль бус болгох бодлогыг зүй зохистой хэрэгжүүлэх бус харин ч эмэгтэйчүүдийн эрхийг өөрсдөө зөрчдөг болохыг тогтоосон нь биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны болгох бодлогыг хэрэгжүүлэх нь илүү зохистой гэдэг дүгнэлтэд хүрэх нэгэн гол шалгуур нь болжээ.²⁴

Бидэнд сургамжтай байх болов уу хэмээн Өмнөд Солонгос Улсын бодлогыг цухасхан дурддья. Уг улс нь өөрийн уламжлалыг харгалзан швед загварыг чиг баримжаа болгон биеэ үнэлэлттэй тэмцэх хоёр хууль батлан гаргасан юм. Эхнийх нь Биеэ үнэлэхэд зуучлах, түүнд ногдуулах шийтгэлийн тухай (Act on the Punishment of Procuring Prostitution and Associated Acts) харин удаах нь Биеэ үнэлэлтээс урьдчилан сэргийлэх, хохирогчийг хамгаалах тухай (Act on the Prevention of Prostitution and

Protection of Victims) юм.

Удаах хуулиас хараад Солонгос Улс мөн адил биеэ үнэлэлтийг “эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл” гэдэг байр суурьнаас харан биеэ үнэлэгчдийг хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэхийг зорьсон байна. Уг хуулийн дагуу биеэ үнэлэгч нь биеэ үнэлэх үедээ бэлгийн хүчирхийлэл, мөлжлөг, дарамт зэрэгт өртсөн гэдгээ нотлохоос бусад тохиолдолд биеэ үнэлэгчийн үйлдэл нь хууль бус үйлдэл байхаар хуульчилсан байна. Практикт биеэ үнэлэх үедээ хүчирхийлэлд өртсөн гэдгээ нотлох нь маш хэцүү байдаг гэдэг нь тогтоогдсон.²⁵ Иймд нэгэнт л биеэ үнэлэгчдийн үйлдэл нь хууль бусад тооцогдон шийтгэгдэг тул биеэ үнэлэх асуудалтай тэмцэх, биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдийг хамгаалах хуулиуд нь харшлах байдал илэрч, улмаар биеэ үнэлэгчийг хамгаалах тухай хууль нь төдийлэн үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна гэсэн дүгнэлтэд судлаачид хүрсэн байна.²⁶ Товчхондоо Солонгос Улс нь орчин үеийн нийгмийг харгалзан мөн эмэгтэй хүний талаарх уламжлалт хандлагыг хадгалах байдлаар уламжлал шинэчлэлийг хослуулсан шийтгэх болон хамгаалах зорилго бүхий хоёр хууль гаргасан нь практикт хоорондоо харшилж байгаа гэдэг нь тогтоогдсон тул бид ч холбогдох бодлогоо тодорхойлоходоо энэ асуудлыг анхаарах нь чухал болов уу.

Биеэ үнэлэх ажиллагааг хууль ёсны болгох бодлого нь эмэгтэйчүүдийг хүчирхийлээс хамгаалах боломжтой бодлого хэдий ч эрэлт, нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлдэг төдийгүй хүнийг хүн гэдэг утгаар нь бус харин эмэгтэй хүний биеийг чөлөөтэй худалдаалагдах эд бараа гэдэг байр суурийг хүлээн зөвшөөрсөн бодлого байна.

²² Мөн тэнд.

²³ Chi Adanna Mgbako, Katherine Glenn bass, Erin Bundra, Mehak Jamil, Jere Keys, and Lauren Melkus, The Case for Decriminalization of Sex Work in South Africa, Georgetown Journal of International Law, 2013.

²⁴ Мөн тэнд.

²⁵ Ji Hye Kim, Korea's New Prostitution Policy: Overcoming Challenges to Effectuate the Legislature's Intent to Protect Prostitutes from Abuse, Pacific Rim law & Policy journal, 2007.

²⁶ Мөн тэнд.

Иймд уг бодлого нь ёс зүйн бус эдийн засгийн үр өгөөжид суурилсан хөгжилтэй, төлөвшен нийгэмд тохирсон бодлого юм гэж үзэж болохоор байна. Тийм учраас энэ бодлого нь манай төлөвшөөгүй нийгэм болон эмэгтэйчүүдийн талаарх уламжлалт үзэл баримтлалтай төдийлөн тохигохгүй байх магадлалтай. Удаах бодлого болох биеэ үнэлэлтийг бүр мөсөн хууль бус болгох бодлого нь далд эдийн засгийг бий болгон эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлэгийг өдөөхөөс гадна хамгийн гол нь олон улсад маш өндөр эрэлттэй, өсөн нэмэгдэж буй үндэстэн дамнasan хүн худалдаалах гэмт хэргийг идэвхжүүлэх суурь нь болдог учраас энэ бодлогыг хэрэгжүүлэх нь манай нөхцөлд өндөр эрсдэлтэй гэж үзэж байна.

1.3. Биеэ үнэлж явалдахтай тэмцэх Монгол Улсын одоогийн бодлого

Ингээд өнөөгийн манай бодлогыг тоочин дүгнээ. Монгол Улсын тухайд биеэ үнэлж явалдахыг зохицуулсан Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай 1998 оны хууль байdag ба уг хуулийн дагуу биеэ үнэлэгчийн болон биеэ үнэлэлтийг зохион байгуулах этгээдийн үйлдлийг хууль бус харин биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчийн үйлдэл нь хууль ёсны байdag байна.²⁷ Тийм учраас нэгэнт л хууль бус үйлдэл хийж буй биеэ үнэлэгч нь ямарваа нэгэн хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлэгийн золиос боллоо ч гэсэн уг хуулийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага болох цагдаагийн газарт хандах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломжгүй. Түүнчлэн биеэ үнэлэхийг зохион байгуулж байгаа этгээд болон биеэ үнэлэгч нь хоёул хууль бус үйлдэлд хамсаатан болох тул далд эдийн засаг хөгжих төдийгүй энэ төрлийн хууль бус бизнесийгилрүүлэх нь манай цагдаагийн байгууллагад илүү төвөгтэй байдаг.

²⁷ Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль, 1998.

Нэгөө талаас нэгэнт биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчийн үйлдэл нь хуулийн дагуу хориглогдоогүй, хууль ёсны тул энэ төрлийн үйлчилгээг авахыг хүсэгчдийн тоо нэмэгдэх өөрөөр хэлбэл үйлчилгээний эрэлт нэмэгдэн улмаар биеэ үнэлэгчдэд зориулсан “ажлын байр” олноор бий болох учраас үүнийг дагаад хууль бус бизнес уламжнарийсан боловсронгуй болох нь ойлгомжтой юм. Үүнийг биеэ үнэлэгчдийн тоо жилээс жилд нэмэгдэж мөн биеэ үнэлэгчид нь насны байдлаар харьцаангийн залуужиж байгааг тодорхойлсон Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2011 оны “Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах нь” судалгаа бэлхнээ гэрчилнэ.²⁸ Бүрэн дунд, дээд боловсрол эзэмшсэн зарим бэлэнчлэх сэтгэлгээтэй эмэгтэйчүүд ч ажиллаж байна гэж уг судалгаанд үзсэн нь мэдээжээр ажлын байр олон байгаа тул энэ “салбарт” эмэгтэйчүүд татагдах нь гарцаагүй асуудал гэдгийг гэрчилнэ. Мөн уг судалгаанд биеэ үнэлэгчдийн хувьд БЗХӨ, ДОХ нь хэцүүхэн асуудал болж байгааг цохон тэмдэглэсэн. Иймд нэгэнт мөнгө төлсэн эрчүүд хуулийн дагуу үйлдэл хийж буй учир өөрийн дур хүслийн дагуу биеэ үнэлэгчдийн харьцах боломжтой тул биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдийг аюултай харьцаанд ороход (unsafe, high risk sex) хүргэх, хүчирхийлэлд өртөх боломжтой болгох нөхцөл байдлыг бий болгох юм. Энэ аюул нь эмэгтэйчүүдийг эрүүл байх цаашлаад амьд явах эрхээ эдлэх боломжгүй байдалд хүргэх эрсдэлтэй. Манай зохицуулалт гэр булийн тогтвортой цаашлаад нийгмийн тогтвортой байдалд ч шууд бусаар ихээхэн сэргэг нөлөө үзүүлэх боломжтой нь илэрхий.

²⁸ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах нь судалгааны тайлан, 2011. Нийслэлийн хэмжээнд 4640 биеэ үнэлэгч байгаа гэсэн тоо баримт байдаг. Үндэсний статистикийн хороо, Олон улсын хөдөлмерийн байгууллага. Биеэ үнэлэгч болон балгийн мөлжлэгт өртсөн хүхдийн судалгааны тайлан, 2010.

Биеэ үнэлэгчид нь хууль бус үйлдэл хийж буй гэмт хэрэгтэн тул тэд ямар нэгэн байдлаар хууль сахиулагчдаас туслалцаа хүсэх, гомдол гаргах, аливаа хүчирхийллийн талаар мэдэгдэх болон зовлон бэрхшээлтэй, эргэлзээ тээнэгэлзээтэй үед шаардлагатай байгууллагад хандах боломжгүй эрх зүйн орчин манайд байгааг дээр дурдсан Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн судалгаа ч тодхон гэрчилнэ. Өөрөөр хэлбэл биеэ үнэлэгчид нь хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлөг, зүй бус шаардлагатай тулгарахад цаашлаад хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болоходо ч өөрийн эрүүл байх, амьд явах эрхээ хамгаалах боломжгүй зохицуулалтыг бид хэрэгжүүлж байна. Үндсэндээ өнөөгийн манай зохицуулалтын хүрээнд биеэ үнэлэх явдалтай тэмцэх нь маш төвөгтэй, эмэгтэйчүүдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл гарах нөхцөлийг бүрэн бий болгосон цаашлаад үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай хүн худалдаалах гэмт хэргийг өөрийн улсад татах, өөгшүүлэх улмаар нийгэмд асар өндөр үнэ өртөг, хохирол дагуулах зохицуулалт байна.

Хүйсний тэнцвэргүй байдал, охид бүсгүйчүүдэд учирч болзошгүй хор хохирол зэргийг харгалзаж үзэлгүй, тодорхой судалгаанд үндэслэлгүйгээр холбогдох зохицуулалтыг бий болгосон нь магадгүй манай улсын жендерийн уламжлалт үзэлбаримтлалын дагуу “ийм төрлийн үйлдлийг ёс зүйн догондолтой эмэгтэйчүүд л үйлддэг” гэсэн байр суурьтай холбоотой байх магадлалтай. Тиймээс ч биеэ үнэлэгчид шууд болон шууд бусаар нөлөөлж буй нийгмийн серег нөлөө, хор уршгийг хамаарахгүй байдлаар шийдсэн болов уу. Энэхүү өнөөгийн нийгэмд нийцэхгүй бодлого нь эрэлтийг нэмэгдүүлэх, далд бизнесийг өргөжүүлэх улмаар охид бүсгүйчүүдийг хүчирхийлэлд өртөх, хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болгох үүд хаалгыг нээж өгсөн томоохон “АЛДАА” –тай зохицуулалт байна.

1.4 Биеэ үнэлэгчдийн бус биеэ үнэлж явалдах үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хууль бус болгох бодлого

Шведийн Биеэ үнэлэх үйлчилгээг худалданавахыг хориглох тухай хуулийн дагуу биеэ үнэлэх үйлчилгээг худалдан авагч нь Шведийн Эрүүгийн хуулийн дагуу шийтгэл хүлээхээргүй тохиолдолд уг хуулийн дагуу мөнгөн торгууль төлөх мөн 6 сар хүртэлх хугацаанд эрх чөлөөгөө хязгаарлуулах заалттай. Уг хуулийн хэрэгжилтийг хангахын тулд Шведийн нийгмийн ажилтан, цагдаа болон биеэ үнэлэгчид, ялангуяа биеэ үнэлэх үедээ бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн эмэгтэйчүүд хамтран ажилладаг ба 1999 онд биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагч 29 хүнд харин 2010 онд 326 хүнд уг хуулийн дагуу мөнгөн торгууль болон 6 сар хүртэлх хорих шийтгэл ногдуулсан байна.²⁹ Цохон дурдахад 2010 оны мэдэгдлийн 231 нь биеэ үнэлэх үйлчилгээг хүүхдээс авсан талаарх мэдэгдэл байсан. Хууль батлагдсанаас хойш хийгдсэн уг хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний судалгааны хүрээнд гудамжинд (street, outdoor prostitution) биеэ үнэлэх үйлчилгээ үзүүлэх мөн биеэ үнэлэх үйлчилгээг авах эрэлт хэрэгцээ эрс багассан гэдгийг тогтоосон (1996 онд 12.7% байсан эрэлт 2008 онд 7.6% болон буурсан) төдийгүй Шведийн Үндэсний мөрдөх албаны судалгаагаар олон улсын хүний наймааны ангуучид болон биеэ үнэлэлтийг зуучлагчид Шведийн биеэ үнэлэлтийн зах зээлд сэтгэл гонсойсон дүр зураг ажиглагдаж байгааг илрүүлсэн байна.³⁰

²⁹ Max Waltman, Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential, Women's Studies International Forum, Elsevier, 2011.

³⁰ Rikspolisstyrelsen [Nat'l Criminal Investigation Dep't, Swed.] [NCID]. Lägesrapport10: Människohandel för sexuella och andragndamål 2007–2008 [Situation Report no. 10: Trafficking for Sexual and Other Purposes 2007–2008] 10(2009); cf. NCID, Trafficking in Women: Situation Report no. 5, at 34 (2003).

Швед уг хуулийг хэрэгжүүлснээр биээ үнэлэхийг хууль ёсны эсвэл эрс хууль бус байхаар зохицуулдаг бусад улсуудтай (Дани, Герман, Голланд, Шинэ Зеланд, Австрали) харьцуулахад биээ үнэлэлтийг илт багасгасан төдийгүй хүний наймаатай холбоотой гэмт хэргийг илрүүлэх нь ч бусад улсуудтай харьцуулахад илүү үр дүнтэй байгаа нь тогтоогдсон байна.³¹ Иймд швед загварыг чиг баримжаа болгон маш олон улс орон хууль тогтоомжко өөрчилсний тоонд Норвеги, Финланд, Исланд, Их Британи, Ирланд, Израил орох ба энэ загварыг чиг баримжаа болгосон хуулийн төсөл санал болгон хэлэлцэж байгаа улсуудын тоонд Энэтхэг, Франц, Орос, Эстони, Латви, Литва багтаж байна.³²

Уг бодлогын дагуу хууль сахиулах болон биээ үнэлэгч нь хамtran ажиллах үүд хаалга нээгддэг учраас охид бүсгүйчүүдийн эрхийг хамгаалах, тэднийг болзошгүй хүчирхийлэл, хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болохоос урьдчилан сэргийлэх боломжийг нөхцөлдүүлдэг. Харин биээ үнэлэх үйлчилгээ авагч нь бүхий л эрсдэлийг үүрэх тул энэ бизнесийн эрэлт буурдаг юм. Мөн биээ үнэлэх ажиллагаа зохион байгуулагч этгээд нь биээ үнэлэгчидтэй ёс зүйгүй харьцаагийг гэрчлэх олон судалгаа бий. Иймд биээ үнэлж явалдахыг зохион байгуулагчийн үйлдэл нь хууль бус байх тул биээ үнэлэгч нь наанадаа тэднээс зүй ёсны харьцаа шаардах цаанадаа биээ үнэлэгч нь хууль сахиулагчтай хамtran тэднийг илрүүлэх, хуулийн дагуу хариуцлага тооцуулах ч боломжтой болохыг онцлон тэмдэглүүштэй. Биээ үнэлэгчдийн бус биээ үнэлж явалдах үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хууль бус болгох бодлого буюу швед загвар нь хамгийн гол нь биээ үнэлэгч эмэгтэйчүүд нь өөрсдөө болон хууль сахиулагчидтай хамtran

хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлэг, аюултай өндөр эрсдэлтэй харьцаанд орох зэргийн эсрэг өөрсдийн эдлэх ёстай эрхээ хамгаалан эрүүл байх, амьд явах эрхээ хангах боломжийг бий болгодогт оршино.

Харамсалтай нь нийгмийн шууд болон шууд бус олон сөрөг нөлөөтэй холбоотой биээ үнэлэлттэй тэмцэх төгс бодлого одоогоор олон улсад хараахан тодорхойлогоогүй байна. Гэсэн хэдий ч биээ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны, биээ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын үйлдлийг хууль бус болгох бодлого нь бусад биээ үнэлэлттэй холбоотой бодлогуудын дундаас ёс зүй хувьд төдийгүй манай уламжлалд одоогийн байдлаар хамгийн тохиромжтой хувилбар гэж үзэж байна.

Манай улсын Үндсэн хуулийн 19 зүйлд “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж заасны дагуу нийгэмд хор хөнөөлтэй үйлдлийг багасгах, таслан зогсоох улмаар иргэн бүрээ үр дүнтэй, нийгэмд хэрэгтэй иргэн болгох ажлыг гүйцэтгэх нь яах аргагүй эрх зүйт төрийн чухал үүрэг юм. Түүнчлэн Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын нэмэлт болох Хүн ялангуяа эмэгтэйчүүд болон хүүхэд худалдаалахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох ба шийтгэх тухай Палермогийн Протоколд хууль эрх зүйн болон бусад арга хэмжээг идэвхтэй хэрэгжүүлэн хүн худалдаалах ялангуяа эмэгтэйчүүд болон хүүхэд худалдаалах гэмт хэрэгт хөтлөхөөр хүчирхийллийг бий болгох бүхий л төрлийн эрэлтийг багасгах, үгүй болгох арга хэмжээг авахыг гишүүн орнуудад үүрэг болгосон байдаг. Товчхондоо энэхүү бодлого хүний эрхийг хамгаалах, хангах үндэсний төдийгүй олон улсын хэм

³¹ Мен тэнд.

³² Gunilla Ekberg, The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, Violence Against Women, Vol. 10, 2004.

хэмжээнд туйлын нийцсэн бодлого гэж үзэж болохор байна.

Иймд одоогийн хэрэгжиж буй “АЛДАА”-тай бодлогыг шинэчлэн бидний хувьд хамгийн сайн тохирох бололцоотой швед загварыг чиг баримжaa болгосон, өнөөгийн нийгэмд тохирсон, цоо шинэ үзэл баримтлалтай, тусгай хууль гаргах нь манай нийгмийн өмнө хурцаар тулгамдаж буй асуудал юм. Энэхүү бодлогыг манайд хэрэгжүүлэхэд дараах асуудлуудыг онцгой анхаарах нь чухал:

- **Ухамсархандлагыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ.** Биеэ үнэлэгчид бол ёс зүйгүй үйлдэл үйлдэгчид учраас тэдний эрх ашиг огтоос хамаагүй байдлаар хандах нийгмийн хандлагыг дээр дооргүй “шинэ хандлагаар” өөрчлөх нь зайлшгүй чухал. Төрийн, яамдын, иргэний нийгмийн, ард иргэдийн ялангуяа хууль сахиулагчдын болон биеэ үнэлэгчдийн дунд энэ бодлогын зорилго, үзэл баримтлалын талаар бүрэн ойлголтыг бий болгох нь бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд нэн шаардлагатай. Ингэж чадвал хууль сахиулагчид болон биеэ үнэлэгчид уг бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх мөн эмэгтэйчүүд хүчирхийллээс болон хүн худалдаалах гэмт хэргээс өөрсдийгээ хамгаалах анхны нөхцөл бүрэлдэнэ.

- **Биеэ үнэлэгчдийг зохион байгуулагчид болон биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдаас хамгаалах.** Биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдэд учирч болзошгүй дарамт, хяналтыг нэн чухалчлан анхаарах асуудал нь туйлын чухал. Зохион байгуулагчид болон биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын зүгээс гаргах өндөр магадлалтай биеэ үнэлэгчдийг шахан дарамтлах, айлгах, занах, сүрдүүлэх асуудалтай тэмцэх арга зам болон гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангах асуудлыг байж болох хамгийн сайн аргаар шийдвэрлэх нь чухал.

- **Бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөц, институц.** Биеэ үнэлэгчдийн бус биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдын

үйлдлийг хууль бус болгох бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөхцөл байдлыг бүрдүүлэх нь чухал юм. Үүнд: биеэ үнэлэгч нь хууль сахиулагчидтай энгийн, хялбар, шуурхай аргаар хамтран ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс **шүүрхай утас ажиллуулах, тусгай хэлтэс бий болгох**; хүчирхийлэл, хүний наймаанд өртсөн биеэ үнэлэгчдэд туслацаа үзүүлэх, хамгаалах цаашлаад эдгээр эмэгтэйчүүдийг буцаад нийгэмшихэд нь дэмжих, **туслах төвийт** бий болгох нь чухал.

- **Хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь ярвигтай гэдгийг анхаарах.** Швед Улсад холбогдох хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд хууль сахиулагчид нь аль болох олон биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдыг барьж, аль болох өндөр торгууль ногдуулж улмаар үйлчилгээ авагчдын толгой дээр бүх эрсдэл байгаа гэдгийг нь ухамсарлуулахыг зорин ажилладаг байна. Ингэхдээ тэд хуурамч цахим хуудас ажиллуулах, зар түгээх гэх мэтээр идэвхтэй ажиллаж үйлчилгээ авагчдыг “ангуучилдаг”. Иймд хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь тийм ч амар ажил биш гэдгийг анхааран үр дүнтэй ажиллах арга барилыг нэвтрүүлэх нь зохистой. Улмаар эмэгтэй хүний бие нь чөлөөтэй зарагддаг эд бараа биш юм гэдгийг хүмүүст ухамсарлуулах мөн биеэ үнэлэгчид өөрсдийн халдашгүй байдлаа хангах талаарх урам зоригийг өдөөх нь чухал юм.

- **Шийтгэх бус урьдчилан сэргийлэх.** Швед, Норвеги улсад биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдэд зориулсан үнэгүй боловсрол олгох, улмаар ажил олоход нь туслах зэрэг эмэгтэйчүүдийг зөв замд нь ороход нь туслах бодлогууд өргөнөөр хэрэгждэг. Бид ч зөв замд нь ороход туслах (exit policy) бодлогыг хамгийн ихээр анхаарах шаардлагатай.

- **Зардал шаардлагатай гэдгийг анхаарах.** Холбогдох хууль сахиулах, туслах, дэмжих дэд бүтцийг бий болгох

нь өндөр зардалтай юм. Иймд биеэ үнэлэх үйлчилгээг авагчдад өндөр мөнгөн торгууль ногдуулах /жишээ нь: Швед хоёр, гурван удаа зөрчил гаргасан тохиолдолд төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэн тортогдог байна/ байдлаар санхүүгийн эх үүсвэр бий болгон үүнийгээ биеэ үнэлэгчдийг хүмүүжүүлэх, нийгэмшүүлэх, зөв замд нь ороход нь туслах, соён гэгээрүүлэх үйл хэрэгт үр дүнтэй, идэвхтэй ашиглах нь чухал юм.

- Цогц бодлого хэрэгжүүлэх.

Биеэ үнэлэлт ихсэх асуудал нь нийгмийн шууд болон шууд бус серег нөлөөлтэй шууд хамааралтай байдаг учраас ажлын байрыг бий болгох, нийгмийн халамжийг сайжруулах, иргэдийнухамсархандлагыг нэмэгдүүлэх үндсэндээ нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах бусад арга хэмжээг энэхүү биеэ үнэлэлттэй тэмцэх бодлоготой уялдуулан цогц байдлаар хэрэгжүүлж байж энэхүү бодлого нь үр дунд хүрэхийг анхаарах нь чухал юм.

Эцэст нь Швед нь нийгмийн ажилтан нь маш өндөр үүрэг хариуцлагатай, хууль сахиулагчдын нөөц бололцоо өндөр, ерөнхийдөө нийгмийн халамжийн бодлого "сайтай" баян улс юм. Иймд манай улсад энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхэд нэгэнт эрэлт баагасах нь ойлгомжтой гэдгийг анхааран биеэ үнэлэгчдийг зөв замд нь ороход нь туслах, дэмжих ажлыг хамгийн гол нь анхааран зохион байгуулах шаардлагатай. Түүнчлэн зохион байгуулагчид болон үйлчилгээ авагчдын зүгээс учирч болзошгүй заналхийлэл, дарамттай тэмцэх асуудлыг биеэ үнэлж буй эмэгтэйчүүд хамтрах замаар төдийгүй хууль сахиулах байгууллага, иргэний нийгэм ч оролцон "гар, сэтгэл" нэг байдлаар шийдвэрлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл биеэ үнэлэгчдийг хамгаалах, тэдэнд туслах дэмжих асуудлыг орхигдуулан улмаар хуулийн үр дунтэй, зорилгын дагуу хэрэгжилтийг хангахгүй аваас үр дүн нь энэ "салбарт" байгаа эмэгтэйчүүдэд цаашлаад нийгэмд сайнаар биш харин

ч хор хөнөөлтэй байдлаар нөлөөлөхийг анхаарах нь чухал болов уу.

II. "ЖИЖИГ" АВИЛГА ӨГӨХ ҮЙЛДЛИЙГ ХУУЛЬ ЁСНЫ, "ЖИЖИГ" АВЛИГА АВАХ ҮЙЛДЛИЙГ ХУУЛЬ БУС БОЛГОХ БОДЛОГО

2.1. Бодлогын зорилго, үзэл баримтлал

Швед загварын логикийн дагуу одоогийн Дэлхийн Банкны ерөнхий эдийн засагч, Энэтхэгийн Засгийн газрын тэргүүлэх эдийн засгийн зөвлөх Каушик Басу жирийн иргэд өөрсдийн хууль ёсны дагуу хүртэх ёстой үйлчилгээ болон бусад зүйлийг авахын тулд "жижиг" авлига өгч байгаа тохиолдолд (*harassment bribe*) авлига өгч байгаа иргэний үйлдлийг хууль ёсны болгож, харин "жижиг" авлига авч байгаа төрийн албан хаагчийн үйлдлийг хууль бус болгох бодлого санаачилсан нь олон улсын хүрээнд эрдэмтдийн төдийгүй бодлого тодорхойлогчдын анхаарлыг ихээхэн татсан юм.³³ Уг арга хэмжээний хүрээнд авлига авсан этгээдийг шийтгэн тортож улмаар хууль ёсны дагуу төрөөс авах ёстой зүйл, эдлэх ёстой эрхээ эдлэхийн тулд "жижиг" авлига өгсөн иргэнд нөхөн төлбөр олгох замаар авлигын гэмт хэргийг үр дунтэй илрүүлэх нөхцөлийг бурдүүлэхийг зорьсон юм. "Жижиг" авлига гэж жирийн иргэн, хуулийн этгээд хууль ёсны дагуу төрөөс авах ёстой үйлчилгээ, ямар нэгэн зүйл авахын тулд өгөх авлигыг энэ илтгэлийн хүрээнд ойлгох ба хууль ёсны дагуу авах ёсгүй зүйлээ авахын тулд болон эдлэх ёсгүй эрхээ эдлэхийн тулд өгсөн авлигыг ойлгохгүй юм.

³³ Kausik Basu, Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal, 2011.
Bruce W. Klaw, A New Strategy for Preventing Bribery and Extortion in International Business Transactions, Harvard Journal on Legislation, 2012.

2.2. Авлигатай тэмцэх өнөөгийн бодлого

Манай Авлигын эсрэг хуулийн дагуу “авлига өгөх болон авах үйлдэл нь хууль бус” билээ. Энэ уламжлалт зохицуулалтын дагуу авлига өгөгч болон авлига авагч хоёул хууль бус үйлдэл үйлдсэн хамсаатан тул уг хоёр этгээд л авлигын талаарх мэдээлэл өгөхөөс бусад тохиолдолд авлигыг илрүүлэх нь бараг боломжгүй байдаг. Иймд авлигын хүрээнд далд зах зээл, сүлжээ үүсэх нөхцөлийг бүрэлдүүлдэг төдийгүй хууль сахиулагчид авлигатай **тэмцэхийн** тулд нууц байдлаар үйл ажиллагаа өрнүүлэх шаардлагатай болдог тул энэ нь хувь хүний нууцад халдах цаашлаад хүний халдашгүй байх эрхийг зөрчих үндэс болох магадлалтай байдаг. Үүний зэрэгцээ олон улсын хэмжээнд авлигатай тэмцэх уламжлалт бодлогууд нь төдийлөн үр дүнгүй хэрэгжих байгаа учраастерийн байгууллагуудын шударга үйл ажиллагаа, хариуцлагыг бий болгох **шинэлэг авлигатай тэмцэх арга хэмжээ**, бодлогыг судлах нь туйлын чухал хэмээн эрдэмтэд үзэж байна.³⁴ Энэ хүрээнд иргэдийн оролцоотой хяналтыг бий болгох асуудал мөн иргэд, хуулийн этгээд зохион байгуулалттайгаар хамтран шударга бус үйлдлийг илчлэх хамтын үйл ажиллагааг өрнүүлэх (collective action) талаар яригдаж байгаа юм.³⁵ Түүнчлэн авлига авсан этгээдийн үйлдэл мөн ногдуулсан шийтгэлийг олон нийтэд нээлттэйгээр зарлах нь ч авлигын гэмт хэргийг бууруулахад ач холбогдолтой гэж зарим судлаачид үзэж байна.³⁶

АНУ-д энэ тактикийг тусгасан нэгэн сонирхолтой санал гарсан байна.³⁷ АНУ-ын хуулийн этгээд гадаадын төрийн албан хаагчид “**хүсээгүй**” авлига өгсөн **тохиолдолд** АНУ-ын хуулийн этгээдийн үйлдлийг хууль ёсны болгох нь олон улсын хэмжээнд авлигатай тэмцэхэд чухал хэмээн АНУ-ын эрдэмтэд санал болгох болжээ. Уг саналын дагуу АНУ-ын компани нь өөрийн бизнесийг гадаадын нутаг дэвсгэрт эрхлэхийн тулд гадаадын төрийн албан хаагчид “**өөрийн хүслийн дагуу бус**” авлига өгч байгаа тохиолдолд тэдгээр авлига нэхэж буй гадаадын төрийн албан хаагчдын талаарх мэдээллийг АНУ-ын хууль сахиулагчид нууцаар мэдэгдэхийг хуульчлан шаардсан эрх зүйн орчинг бий болгон, улмаар гадаадын албан хаагчдын авлигын үйлдлийг тухайн улсын хууль сахиулах байгууллагад болон өрсөлдөгчид нь мэдэгдэх боломжийг нэхцэлдүүлэх зорилготой. Энэ тохиолдолд “**хүсээгүй**” авлига өгсөн АНУ-ын хуулийн этгээд нь хэдий авлига өгсөн ч гэсэн хууль сахиулах байгууллагад мэдэгдсэнээр АНУ-ын хуулийн дагуу хамгаалагдах эрхийг (safe harbor) бий болгох нь одоогийн хэрэгжих буй гадаадын албан хаагчид авлига өгөх үйлдэл нь хууль бус байх бодлоготой харьцуулахад илүү “**үр дүнтэй**” байх болно гэж тооцсон байна.

Үндсэндээ иргэдийн оролцоотой авлигыг илчлэх, олон нийтэд энэ талаар мэдээлэх замаар авлигатай тэицэх чиг хандлага нэлээд яригдах болжээ. Эдгээр санаачилга нь бидний санал болгож буй “**жижиг**” авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны харин “**жижиг**” авлига авах үйлдлийг хууль бус болгох бодлоготой чиг хандлага, үзэл санаа нэг юм.

2.3. “Жижиг” авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны, “**жижиг**” авлига авах үйлдлийг хууль бус болюх бодлого

³⁴ Jakob Svensson, Eight Questions about Corruption, The Journal of Economic Perspectives, page 40, 2005.

³⁵ Мөн тэнд.

³⁶ Jakob Svensson, Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section of Firms, The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, 2003.

³⁷ Alvaro Cuervo-Cazurra, The Effectiveness of Laws against Bribery Abroad, Journal of International Business Studies, 2008.

³⁷ Bruce W. Klaw, A New Strategy for Preventing Bribery and Extortion in International Business Transactions, Harvard Journal on Legislation, 2012.

“Жижиг” авлига өгөх асуудлыг хууль ёсны болгох харин “жижиг” авлига авагчийн үйлдлийг хууль бус байлгах нь авлигын үйлдлийн дараагаар гөгч, авагч нь хамсаатан болохгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг учраас “жижиг” авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх асуудлыг бололцоотой болгох учиртай. Өөрөөр хэлбэл авлига авч байгаа этгээд нь хууль бус үйлдэл үйлдсэнхийн төлөө бүхий л эрсдэлийг үүрэх ёстай учраас авлига авах эрэлт буурах ба харин авлига өгсөн этгээд нь авлига авсан этгээдийг барьж өгөн улмаар авлигад өгсөн зүйлээ буцаан авах боломжийг хангах учраас уг бодлого эрх нь зөрчигдэж байгаа иргэн өөрөө “жижиг” авлигын үйлдлийг илчлэн эрхээ хамгаалах үүдийг нээх юм.

Энэ асуудлын хүрээнд хоёр зүйлийг тодорхойлох шаардлагатай. **Нэгдүгээрт** аливаа “жижиг” авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны болгох нь ёс зүйн болон шударга ёсонд хэр нийцэх талаарх асуудал ба **хоёрдугаарх** нь манай нөхцөлд энэхүү арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь бололцоотой эсэхийг тодорхойлох юм. Эхний асуудлын хүрээнд “жижиг” авлига өгөх үйлдэл нэгэнт хууль ёсны үйлдэл тулэнхүү арга хэмжээ нь авлига өгөгчдийг улам өдөөх, авлигыг газар авахаарах магадлалтай төдийгүй авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны болгох нь шударга ёсонд төдийлэн нийцэхгүй байх нь ойлгомжтой.

Иймд “жижиг” авлига өгсөн талаар хууль **сахиулах байгууллагад бүрэн дүүрэн**, цаг алдалгүй мэдээгдсэнээс **бусад тохиолдолд авлига өгөхийг хууль бус үйлдэл байлгах** (энэхүү аргыг шударга бус өрсөлдөөний бодлогод өргөнөөр хэрэглэдэг ба гол санаа нь маш чухал мэдээлэл өгсөн хууль бус үйлдэл үйлдсэн этгээдийг ялаас хэтрүүлэх замаар шударга бус үйлдэлтэй үр дүнтэй тэмцэх зорилго агуулдаг (*leniency policy*) тул шударга ёсонд **харшлахгүй** юм.³⁸

³⁸ Martin Dufwenberg and Giancarlo Spagnolo, Legalizing Bribe Giving, University of Arizona, Working Paper 2012.

Өөрөөр хэлбэл иргэн хүнийхээ хувьд төрөөс авах ёстой үйлчилгээ аваадаа авлига өгсөн этгээд нь хууль бус авлига авагчийн үйлдлийг илрүүлэхэд мэдээлэл өгөн өөрийн хувь нэмрийг оруулснаар гэмт хэргийг хамтран үйлдсэнд тооцогдохгүй бөгөөд харин ч нөхөн төлбөр авах ёстой ба энэ нь шударга ёсыг зөрчихгүй болов уу.

Харин “томоохон” авлигын тухайд хэрэв авлига авагч нь өөрийн хууль ёсны дагуу хүртэх ёсгүй зүйлээ хүртсэн тохиолдолд яах вэ? Жишээ нь: хууль бус замаар тендерт оролцон ямарваа нэгэн эрх олж авсан бол уг эрхийг хүчингүй болгох нь зүй ёсны хэрэг шүү дээ. Ер нь томоохон авлигын хүрээнд авлига өгсөн этгээдийн үйлдлийн хууль ёсны болгох нь ээдрээтэй, ярвигтай асуудал төдийгүй олон улсад энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлсэн ололт амжилт, алдаа оноо **хараахан** тодорхойгүй байгаа шинэлэг бодлого тул манай улс нь “том” хэмжээний авлигын хүрээнд уг бодлогыг хэрэгжүүлэх нь хязгааргүй эрсдэлтэй.

Харин манай нөхцөлд энэхүү бодлогыг “жижиг” авлигын хүрээнд дараах тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэсний дараагаар хэрэгжүүлэх бололцоотой гэж үзэж байна. Үүнд:

- **Институцийн болон хүний нөөцийн асуудал.** Учир нь шударгаар ажиллах хууль сахиулах институц, хүний нөөц байхгүй тохиолдолд энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэх нь туйлын үр дүнгүй болохоос гадна шударга иргэдийг хохироох сөрөг үр дагавар дагуулах өндөр эрсдэлтэй гэдгийг анхаарах нь чухал юм.

- **Гэм буруутанг хатуугаар шийтгэх.** Авлига авсан этгээдэд болон авлигатай холбоотой гэмт хэрэгт хамтран оролцсон хууль сахиулагчид маш өндөр шийтгэл ногдуулах мөн энэ замаар бүрэлдэх санхүүгийн эх үүсвэрээр авлига авагчийг илчлэгчийн хохирлыг бүр мөсөн барагдуулах, урамшуулах нь авлигын үйл ажиллагааг өргөнөөр нь илчлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх чухал ач холбогдолтой.

- **Үр дүнтэй шуурхай ажиллагааг хангах.** "Жижиг" авлига өгсөн гэдгээ илчлэхийн тулд шат дараалсан, төвтэй процедурыг туулах нь иргэд, албан байгууллагуудыг энэхүү бодлогыг хамтран хэрэгжүүлэх урмыг хугалах аюултай.

- **Эрхээ хамгаалах эрхийг нь олгох замаар шударга ёсыг бүрэлдүүлэх.** Энэ бодлогын хүрээн дэх оролцогчид болох авлига өгсөн этгээд, авлига авсан этгээд болон хууль сахиулагчид нь гутгэгдэх, буруу мэдээллийн дагуу хохирох аюултай тул талуудад эрхээ хамгаалан давж заалдах эрхийг нь хангаж өгөх замаар уг бодлогыг буруу, зөрүү хэрэгжүүлэн хүний эрхийг зөрчих явдлаас урьдчилан сэргийлэх нь чухал юм.

Эдгээрээс хамгийн гол нь хууль сахиулах байгууллагын шударга үйл ажиллагааг бий болгох ба ингэж байж л энэхүү бодлого нь үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой. Энэхүү бодлогыг манай нөхцөлд хэрэгжүүлэх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн чухал алхам болох боломжтой ба нэгэнт л авлига өгөгч нь авлига өгсөн талаар мэдэгдсэнээс бусад тохиолдолд "Тэм буруутай" нэгэн хэвээр байх тул авлига өгөх үйлдлийг өөгшүүлэхгүй төдийгүй шударга ёсыг ч зөрчихгүй болов уу. Ямар ч тохиолдолд шударга институц, хүний нөөц нь бүрэлдсэн байх ёстой тул юуны өмнө энэ асуудлыг шийдвэрлэх харин дараа нь энэхүү бодлогыг зүй зохистой, ухаалаг, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх талаар бodoх нь зүйтэй юм.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Олон улсын хэмжээнд биеэ үнэлэлттэй тэмцэхэд биеэ үнэлэлтийг хууль ёсны болгох, бүр месөн хууль бус болгох болон тодорхой байдлаар хязгаарлах гэсэн З төрлийн бодлого ашиглагдаж байна.

Биеэ үнэлэх ажиллагааг хууль ёсны болгох бодлого нь ёс зүйн бус

эдийн засгийн үр өгөжид сууринсан хөгжилтэй, төлөвшсөн нийгэмд тохирсон бодлого байдгаас гадна биеэ үнэлэлтийг идэвхтэй нэмэгдүүлдэгүм. Тиймчраас энэхүү бодлого нь манай төлөвшөөгүй нийгэм болон эмэгтэйчүүдийн талаарх уламжлалт үзэлбаримтлалтай төдийлөн тохирохгүй. Харин биеэ үнэлэлтийг бүр месөн хууль бус болгох бодлого нь далд эдийн засгийг бий болгон эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлэгийг өдөөхөөс гадна олон улсад өндөр эрэлттэй үндэстэн дамнасан хүн худалдаалах гэмт хэргийг идэвхжүүлдэг учраас энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэх нь манай нөхцөлд өндөр эрсдэлтэй гэж үзэж байна.

Харин биеэ үнэлэгчийн үйлдлийг бус биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчийн үйлдлийг хууль бус болгох бодлого нь биеэ үнэлэгч эмэгтэйчүүдэд тохиолддог хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлэг, сэтгэлийн дарамт, зүй бус харьцаа зэргийг төдийгүй тэдний бага насандаа хүчирхийлэлд өртөж байсан, нийгмийн эмзэг бүлгээс гаралтай, санхүүгийн гачигдалтай байдлын улмаас биеэ үнэлэх болсон зэрэг **суурь нөхцөл байдлыг** (route cause) харгалзан бий болсон ёс зүйтэй, энэрэнгүй үзэл баримтлалтай бодлого юм. Энэхүү бодлогын дагуу биеэ үнэлэгч нь өөрийн халдашгүй байх, эрүүл байх, амьд явах эрхээ хамгаалах боломжтой. Харин биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагч нь хууль бус үйлдэл үйлдэн өөрийн толгой дээр бүхий л эрсдэлийг үүрэх тул биеэ үнэлэх үйлчилгээний эрэлт, цаашлаад биеэ үнэлэлт буурдаг ач холбогдолтой.

Гэтэл өнөөгийн манай биеэ үнэлж явалдахтай тэмцэх бодлогын дагуу биеэ үнэлэх үйлдэл нь хууль бус харин биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчийн үйлдэл нь хууль ёсны үйлдэл байдаг. Энэхүү бодлого нь охид, эмэгтэйчүүдийг хүчирхийлэлд өртөх, өндөр эрсдэлтэй харьцаанд орох, хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болох аюултай байдлыг бий болгож байгаа төдийгүй биеэ

үнэлж явалдахыг өөгшүүлэн, эрэлтийг нэмэгдүүлэх, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай хүн худалдаалах гэмт хэргийн ангуучдыг улсдаа татахуйц өнөөгийн нийгэмд тохирохгүй “АЛДАА”-тай бодлогоюм. Иймд одоогийн хэрэгжиж буй хуучинсаг бодлогыг шинэчлэн, ёс зүйн хувьд болон манай онцлогт илүүтэй тохирсон биеэ үнэлэгчийн үйлдлийг бус биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчийн үйлдлийг хууль бус болгох бодлогыг хэрэгжүүлэх нь цаг үеийн шаардлага юм. Энэхүү бодлогыг манайд хэрэгжүүлэхэд ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх, биеэ үнэлэгчдийг зохион байгуулагчид болон биеэ үнэлэх үйлчилгээ авагчдаас хамгаалах, бодлогын үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөц болон институцийг бий болгох асуудлыг анхаарах нь чухал юм.

Хамгийн гол нь эмэгтэйчүүдийг **хамгаалах** болон **зөв замд нь ороход** нь туслах арга хэмжээг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Дээрх биеэ үнэлэгчдийн үйлдлийг хууль ёсны болгох бодлоготой ижил зарчимтай “жижиг” авлига өгөгчийн үйлдлийг хууль ёсны, “жижиг” авлига авагчийн үйлдлийг хууль бус болгох авлигатай тэмцэхэд чиглэсэн бодлого нь авлигатай тэмцэхэд чиглэсэн шинэлэг зохицуулалтын хүрээнд идэвхтэй яригдах болжээ

Уг бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ “жижиг” авилга буюу хууль ёсны дагуу төрөөс авах ёстой зүйл, эдлэх ёстой эрхээ эдлэхийн тулд өгсөн авлигын талаар хууль сахиулах байгууллагад **бүрэн дүүрэн, цаг алдалгүй мэдэгдсэнээс** бусад тохиолдолд “жижиг” авлига өгөхийг хууль бус үйлдэл байлгах учраас авлига өгөх үйлдлийг хууль ёсны болгох нь шударга ёсонд харшлахгүй байна. Харин ч “жижиг”

авлигыг илчилсэн хууль ёсны дагуу төрөөс авах ёстой зүйл, эдлэх ёстой эрхээ эдлэхийн тулд “жижиг” авлига өгсөн иргэнд нэхөн төлбөр өгөх замаар авилгыг үр дүнтэй илрүүлэх нэхцэлийг бүрдүүлэх боломжтой. Манай нэхцэлд энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхэд анхаарах институцийн болон хүний нөөцийн асуудал, гэм буруутанг хатуугаар шийтгэх, үр дүнтэй шуурхай ажиллагааг хангах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэсний дараагаар уг бодлогыг хэрэгжүүлэх нь туйлын боломжтой юм.

Эдгээр бодлогын гол санаа нь хүч мөхөс буюу сүл талыг хамгаалах; харин давуу нэхцэл байдалд байгаа талд бүх эрсдэлийг үүрүүлэх замаар эрэлтийг бууруулах; төгс бус хорвоод тэнцвэржсэн байдлаар асуудлыг зохицуулах; иргэн нь өөрийн эрх ашгийг хамгаалан хууль бус үйлдлийг өөрөө мэдээлэх (*self-reporting*); улмаар өөрийгөө хянан зохицуулах, цэвэрлэх (*self-controlling*) тогтолцоо бүрдүүлэхэд оршино.

Хамгийн гол нь уг бодлогын гол зорилго нь **шийтгэх болон хүний эрхийг зөрчин тэмцэх БҮСурьдчилан сэргийлэх байдлаар асуудлыг үр дүнтэй, ухаалгаар шийдэх** ба эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлснээр гэр бүлийн тогтвортой байдал, шударга төрийн байгууллага, хүний эрхийг хангах, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах, эрх зүйт төрийг төгөлдөршүүлэх цаашлаад Монгол Улсын хөгжилд зэрэгээр нөлөөлөх томоохон алхам гарцаагүй байх болов уу гэж бүрэн итгэж байна. Эцэст нь нь манай нэхцэлд нутагшуулахад шаардлагатай шийдвэрлэх асуудлуудыг анхаарч, үр дүнтэй хэрэгжих нэхцэл байдлыг бүрдүүлэх нь эхний алхам гэдгийг анхаарах нь чухал болов уу.

ШҮҮХИЙН ШИНЭТГЭЛ БА ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ



Оюуны инноваци ТББ-ын судлаач
Б.Эрхэмбаяр,
Оюуны инноваци ТББ-ын судлаач
Ж.Мөнхжаргал

УДИРТГАЛ

Монгол Улсад өرنэж буй хууль, эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд хийгдэж буй томоохон ажлын нэг хэсэг нь Улсын Дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж байгаа явдал юм. Гэхдээ шүүхийн шинэтгэл гэх нэрийн дор шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмыг алдагдуулсан улс төрийн нөлөөлөл гарах эрсдэл байдгийг бид мартаж болохгүй. Улс төрийн нөлөөлөл нь шүүгчийг заналхийлэх, айлган сурдүүлэх, хээл хахууль өгөхөөс гадна шүүгчийн томилгоо, цалин хөлс болон үйлчилгээний нөхцөлийг сайжруулах

замаар ч илэрдэг.¹ Тухайлбал, Алжир улсад “хэтэрхий” хараат бус гэж үзсэн шүүгч нарыг шийтгэж, алс бөглүү нутагт шилжүүлэн томилсон, Кени улсад тодорхой улс төрийн хүчинүүдээс зохион байгуулсан авлигын эсрэг ажлын нэрээр халхавчлан шүүгчдийг үндэсгүйгээр гүтгэх, өөрт нь мэдэгдэлгүйгээр албан тушаалаас нь огцуулж байсан зэрэг тохиолдлууд гарч байжээ.²

Шүүхүүдийг тойргийн журмаар байгуулахтай холбоотойгоор одоо ажиллаж байгаа шүүгчдийг чөлөөлж, буцаан томилох ажил хийгдсэн.

Уг ажлын хүрээнд Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлөөс Улсын Дээд Шүүхээс бусад шатны шүүхийн нийт 409 шүүгчдийг чөлөөлж, буцаан томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж, шийдвэрлүүллээ. Ингэхдээ Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл /ШЕЗ/ захиргааны хэргийн дагнасан шүүхийн зарим шүүгчийг эрүү, иргэний хэргийн дагнасан шүүхийн шүүгчээр томилуулах тухай санал гаргаж томилуулсан³, мөн Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилоходоо (I) иргэдээс шүүгчдийн ёс зүй, чадварын талаар санал, мэдээлэл авах, (II) тодорхой хугацаанд шийдвэрлэсэн хэргийн байдал, (III) тухайн шүүгчтэй холбоотой гомдол, түүний шийдвэрлэлтийн байдал зэргийг үндэслэн⁴ нийт 409-н шүүгчээс 397-г нь

¹ Транперэнси Интернэшнл. Дэлхийн нийтийн авлигын тайлан. УБ., 2007, 13 дахь тал

² Мен тэнд.

³ Энэ нь шүдний эмчийг ходоодны мэс засал хий гэж тулгах байгаатай ялгаагүй юм.

⁴ Энэ тухай дараах цахим хуудаснаас мэдээлэл авах боломжтой. (хамгийн сүүлд 2013 оны 12 дугаар сарын 11-нд хандсан) <http://www.president.mn/mongolian/node/3637>, http://judcouncil.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=745:2013-11-11-09-44-37&catid=100&Itemid=384, <http://politics.news.mn/content/161916.shtml>.

томилж, 12 шүүгчийг буцаан томилоогүй байна.⁵

ШЕЗ-ийн дээрх санал болон Ерөнхийлөгчийн зарим шүүгчдийг буцаан томилооос татгалзсан үйлдэл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүгээр баталгаажуулсан шүүгчийн хараат бус байдлын зарчимд нийцэж буй эсэх асуудлаар хуульч, судлаачдын дунд нэлээдгүй маргаан өрнөөд байна.

Иймээс энэхүү судалгаагаар дурдсан асуудлын хүрээнд зарим шүүгчдийг томилооос татгалзсан Ерөнхийлөгчийн үйлдэл болон ШЕЗ-ийн санал нь Үндсэн хуульд нийцэх эсэх, шүүгчдийг томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн асуудлыг “шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим”-тай холбон авч үзэж онолын үндэслэл бүхий хариу өгөхийг зорилоо.

НЭГ. СУДАЛГААНЫ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

1.1.Шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим

“Шүүгчийн албан үүргээ гүйцэтгэх хугацаа буюу шүүгчээр томилогдон ажиллах хугацаа..., мөн тэтгэвэрт гарах насыг хуулиар хамгаална”, “томилогсон, сонгогдсон шүүгчийн томилогдон ажиллах хугацаа дууссан, эсхүл хуульд заагдсан тэтгэвэрт гарах насанд хүртлээ түүний ажлын байр, албан тушаал баталгаатай хадгалагдана.”⁶ “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангана гэдэг нь төрийн бусад эрх мэдэл (хууль тогтоох, гүйцэтгэх)-ээс шүүхэрх мэдлийг бүрэн тусгаарлаж, шүүгч чиг үүргээ зөвхөн хуульд нийцүүлэн чөлөөтэй, айдасгүй, мэргэжлийн өндөр түвшинд хэрэгжүүлэх хууль зүйн

болон хувийн баталгааг бүрдүүлэх⁷-ийг хэлэх бөгөөд ингэснээрээ шүүхээр хэрэг маргаанаа шийдүүлж байгаа эрх зүйн этгээд “...шударга шүүхээр шүүлгэх...” үндсэн эрхээ баталгаатай эдэлж чадах юм.

Тэгвэл шүүх эрх мэдэл нь засгийн гурван салааны нэгийн хувьд бие даасан байж, шүүгч нь түүний бүрэлдэхүүний хувьд бусдаас хараат бус байж, энэ үндсэн дээр уул эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн хуульд захирагдаж байж. Энэ зарчмын эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1-д “Шүүгч хараат бус байж гагцхүү хуульд захирагдана” хэмээн тусгажээ.

Шүүгчийн хараат бус байдал нь албан үйл ажиллагааны болон хувийн гэсэн хоёр талтай бөгөөд хувийн хараат бус байдал нь дотроо албаны болон мэргэжлийн гэсэн хоёр талтай байдаг байна.⁸

Албаны үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэдэгт “шүүгч албаны үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байхын тулд тухайн хэрэг маргааныг гадны ямарваа нэг нелөөнд авталгүйгээр шийдвэрлэх”⁹-ийг ойлгоно. Энэ зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 2-д “Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй” гэж заасан.

Харин албаны хувийн хараат бус байдал гэдэг нь “...шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа, дэвших, буурах, огцрох үндэслэл журам, аж амьдралын нөхцөл, цалин, нийгмийн

⁵ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны едрийн “Зарим хүмүүсийг шүүгчийн албан тушаалд томилох тухай” 199 дугаар зарлиг http://judicouncil.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=798%3A2013-12-19-11-00-24&catid=94&Itemid=347

⁶ НҮБ (1985 он) “Шүүхийн бие даасан байдлын Үндсэн зарчмууд” 11, 12 дугаар зүйл.

⁷ Н.Лүндэндорж “Төрийн онол” УБ., 2008, 228 дахь тал.

⁸ Мөн тэнд. 228 дахь тал.

⁹ Ч.Өнөрбаяр. “Шүүгчийн хараат бус байж зарчим, түүний онолын үндэслэл, шалгупур” Эрх зүйт ёс УБ., 2010, 143 дахь тал.

хангамж...¹⁰ зэрэг нарийн төвөгтэй асуудлыг багтаах бөгөөд “Шүүгчийн хувийн хараат бус байх зарчмын үндсэн агуулга, үзэл санаа нь тэрээр шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулсныхаа улмаас өөрийнхөө байр суурийг алдах ёсгүй¹¹ гэсэн үзэл баримтлалаар тайлбарлагддаг.

Өөрөөр хэлбэл шүүгч ажил үүргээ **хэрэгжүүлснийхээ төлөө чөлөөлгөдөх, өөртөө нь зөвшилцөлгүйгээр өөр ажил албан тушаалд шилжүүлэх зэргээс хамгаалагдсан байхыг шаардана.** Бусад эрх мэдлийн зүгээс шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулахыг хориглох бөгөөд зөвшийдвэргараагүйнх нь төлөө хууль зүйн ямар нэгэн санкц хэрэглэх ёсгүй юм.¹²

Шүүгчийн хувийн хараат бус байдлын зарчмыг хангах хамгийн гол баталгаа, шалгуур нь шүүгчийг хугацаагүй томилох, хууль бусаар чөлөөлөх, огцруулахаас хамгаалах явдал болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 4-д “Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлжөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно” гэж зааснаар шүүгчийн хувийн хараат бус байдлыг хангах механизмыг баталгаажуулж өгчээ.

Энэ үзэл баримтлалыг баталгаажуулж Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль болон энэ хуульд тусгайлан зааснаас өөр үндэслэлээр шүүгчийн бүрэн эрхийг хязгаарлахыг хориглох;

- Шүүгчийн бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон энэ хуульд зааснаас өөр үндэслэл, журмаар түдгэлзүүлэх, дуусгавар болгохыг хориглох;

- Өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр албан тушаалд болон өөр шүүхэд шилжүүлэхийг хориглох;

- Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд хугацаагүй томилогдож, хуульд зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны болон гурав дахь этгээдийн санаачилгаар чөлөөлгөдөхгүй, огцрохгүй байх;

- Шүүгчийн хараат бус байдалд хуульд зааснаас бусад үндэслэл, журмаар халдсан, үл хүндэтгэсэн хэн боловч хууль зүйн хариуцлага хүлээнэ¹³ ...гэх зэргээр шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах арга, механизмыг нарийвчлан зохицуулжээ.

Үндсэн хуулиар “шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим”-ыг хамгаалах арга, механизмын эрх зүйн үндсийг тусгаад зогсохгүй бодит байдал дээр аливаа байгууллага, албан тушаалтны зүгээс шүүгчийн хараат бус байдалд халдах гэсэн санаархал, дарамт шахалт, үйл ажиллагаанаас сэргийлэх үндсэн чиг үүргийг “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл ажиллана” хэмээн тусгажээ.

Өөрөөр хэлбэл “ШЕЗ нь дээр дурдсан бүх байгууллага, албан тушаалтан, бусад хөндлөнгийноролцоо, болзошгүй дарамтаас сэргийлэхэд үйл ажиллагаанаыхаа голыг чиглүүлэх утгыг агуулж байгаа юм.¹⁴ Иймд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим бодит байдал дээр хэр хэмжээнд хэрэгжих вэ гэдэг нь тус байгууллагын үйл ажиллагаанаас шууд шалтгаална.

¹⁰ Б.Чимид. “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл”. УБ., 2004, 128 дахь тал.

¹¹ Ч.Өнөрбаяр. Дээр дурдсан бүтээл. Эрх зүйт ёс 2010. 145 дахь тал.

¹² Мен тэнд

¹³ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.4, 20.6

¹⁴ Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл” УБ., 2004, 143 дахь тал

Эсрэгээрээ ШЕЗ нь шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмыг зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж болохгүй.

2.2. Шүүгчийг томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулнаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно...” хэмэн Ерөнхийлөгчийн шүүх эрх мэдлийн хүрээнд томилгоо хийх бүрэн эрхийт хуульчилсан. Ийнхүү шүүгчдийг сонгодог хуучин тогтолцоог халж Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилж байгаа нь шүүгчийн хараат бус байдлын Үндсэн хуулийн баталгаа болох бөгөөд Ерөнхийлөгч томилох эрхтэй гэдгийг “хэн томилсон бол тэр харьялан захирна” гэсэн захиргаадлын сэтгэлгээгээр ойлгож болохгүй гэдэгт тэр шинэ үзэл баримтлал нь оршиж байгаа юм.¹⁵

Шүүх бие даасан байх, шүүгч хараат бус байх зарчмын үүдиэс Ерөнхийлөгч нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдэль ч талаараа нөлөөлөх ёсгүй гэсэн өвөрмөц нөхцөл төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим хийгээд шүүх эрх мэдлийн онцлогоос урган гардаг бөгөөд чухам үүнтэй уялдан Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилж, Цэцийн гишүүнд З хүнийг нэр дэвшүүлэн илгээж байгаагаараа шүүхийн бие даасан, шүүгчдийн хараат бус байдлын Үндсэн хуулийн баталгаа болоход оршиж байгаагаас бус шүүхийг захирдаг гэсэн үг отгхон ч биш юм.¹⁶

Ийнхүү харьялан захирах боломж олгохгүй тул шүүгчийг томилох, чөлөөлөх, огцуулах, шүүгчийг өөр шүүхэд шилжүүлэн томилохыг Ерөнхийлөгч өөрийн санаачилгаар бус Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг

үндэслэж шийдвэрлэдэг журамтай.

Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилдогийн учир нь шүүгчийн хараат бус байдлыг улам баталгаажуулах, түүнийг бусад эрх мэдлээс хараат бус байлгах, шүүх эрх мэдлийг улам хүчирхэгжүүлж байгаа явдал юм.

Нөгөө талаар Ерөнхийлөгч шүүгчдийн хараат бус байдлын Үндсэн хуулийн баталгаа болохын хувьд шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан ШЕЗ-ийн аливаа саналыг буцаах бүрэн үндэсплэтэй юм.

ХОЁР. ШҮҮХИЙН ШИНЭТГЭЛ БА ШҮҮГЧИЙГ ДАХИН ТОМИЛОХ АСУУДАЛ

Шүүх ажиллагаан дахь улс төрийн нөлөөллөөс сэргийлэх нэг арга бол шүүгчийг албан тушаалаас нь гэнэт огцуулах, өөр газар шилжүүлэх явдлыг гаргахгүй байх явдал юм.¹⁷

1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдаж шүүхийн байгууллагын тогтолцоог шинэчлэх зайлшгүй шаардлага бий болов. Улмаар 1993 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдөр Шүүхийн тухай хууль, 1993 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хууль тус тус батлагджээ.

Ийнхүү Монгол Улсын Шүүхийн Үндсэн тогтолцоо нь Монгол Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэхээр зохион байгуулагдсан байна. Шүүхийн тогтолцоо шинэчлэгдсэнтэй холбоотойгоор өмнө нь ажиллаж байсан шүүгч нарыг чөлөөлж, буцаан томилж байсан байна.¹⁸

¹⁵ Мөн тэд. 129 дэх тал.

¹⁶ Б.Чимид “Тэр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эзээтэй асуудал” Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 2008, 138-139 дэх тал.

¹⁷ Транспэрсensi Интернешнл. Дэлхийн нийтийн авлигын тайлан. УБ., 2007, 14 дэх тал

¹⁸ “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хуралдааны материал” УБ., 1993 он.

Мөн 1996 онд шүүгчдийг аттестатчилах, энэ үндсэн дээр шүүгчдийг буцаан томилох асуудал яригдаж байсан боловч “шүүгчийн хараат бус байдал”-д халдаж болохгүй гэх үндэслэлээр энэ ажиллагаа хийгдээгүй байдаг.

2013 онд батлагдсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын дагуу шүүгч нарыг чөлөөлж, буцаан томилохыг шийдвэрлэхдээ Ерөнхийлөгчшүүгчдийнталаариргэдээс санал, мэдээлэл авах, тодорхой хугацаанд шийдвэрлэсэн хэрийн байдал, тухайн шүүгчтэй холбоотой гомдол, түүний шийдвэрлэлтийн байдал зэргийг үндэслэн зарим шүүгчдийг томилоогүй юм. Үүнийг Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2-д “Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гарган.” гэж заасан тул Ерөнхийлөгч томилохоос татгалзах бүрэн эрхтэй хэмээн зөвтгэн тайлбарлаж байна.

Хуулийн энэ зохицуулалт нь шүүгчийн сул орон тоонд сонгон шалгаруулалт явагдаж, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлсэн хүн(нэр дэвшигч)-ийг Ерөнхийлөгч томилохоос татгалзахтай холбоотойгоор хэрэгжих юм.

Урьд нь ч Ерөнхийлөгч шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах тохиолдууд гардаг байсан.

Гэтэл одоогийн нөхцөл байдал үүнээс огт өөр бөгөөд шүүгчийн сонгон шалгаруулалт явагдаагүй зөвхөн хуулийн шинэчлэлтэй холбоотойгоор хийгдэж буй ажиллагаа тул Ерөнхийлөгч шүүгч нарыг буцаан томилохоос татгалзах шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг Үндсэн хууль болоод Шүүхийн тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1-д “Шүүгчийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон энэ хуульд заасан үндэслэлээр албан тушаалаас нь чөлөөлж, огцруулна” гэж заажээ. Ингэхдээ Ерөнхийлөгч өөрийн санаачилгаар бус Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн уг асуудлыг шийдвэрлэх юм.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.2 дахь хэсэг/			
	Чөлөөлөх үндэслэл:		Огцуулах үндэслэл:
1	/ШЭЗБтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэг/	1	/ШЭЗБтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг/
2	Шүүгч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдхөн хүснэгтээ бичгээр гаргасан;	2	Шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн;
3	Эрүүл мэндийн болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон;	3	Сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн;
4	Өөр ажилд шилжсэн буюу томилогдсон, эсхүл сонгогдсон;	4	Гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон;
5	Монгол Улсын харьяатаас гарах болсон, эсхүл гадаад улсын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суух эрх авсан;	5	Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгосон;
6	Шүүгч улс төрийн сонгуульд нэр дэвших болсон;	6	Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авах тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон;
7	Шүүгчийн иргэний эрх зүйн чадамжийг хязгаарласан, эсхүл иргэний эрх зүйн чадамжгүй тогтоосон шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон;	7	Албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлсөн, аливаа нэг этгээдийн талд шүүхийг үйлчлүүлсэн буюу үйлчлүүлэхээр дарамт үзүүлсэн нь Ерөнхий шүүгчийг хугацаанаас нь емнэ албан тушаалаас нь огцуулах үндэслэл болно.
8	Шүүгч татан буулгах, эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбогдуулан өөр шүүхэд шилжүүлэхээс шүүгч өөрөө татгалзсан;	8	
	Шүүгч нас барсан, эсхүл нас барсанд тооцох тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон;		

Дээрхээс үзвэл ШЕЗ-өөс шүүгчийг огцуулах, чөлөөлөх санал гаргаагүй өйхад Ерөнхийлөгчийн зарим юүгчдийг буцаан томилоогүй үйлдэл үйлчилдэл Үндсэн хууль, Шүүгчийн эрх зүйн өөрчлөлтийн тухай хуульд заасан журамтай байна. Өөрөөр хэлбэл уулийн шинэчлэлтэй холбоотойгоор тоогийн ажиллаж байгаа шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх хууль үйн үндэслэл байхгүй юм.

Шүүгчийг аль нэг газрын шүүхэд омилоход баримтлах тодорхой цалгуртай байх нь авлигад өртөлгүй үүлийн дагуу шударга ажилдаг шүүгчдийг алслагдсан, орон нутагт шилжүүлэн томилуулах байдлаар

шийтгэх боломжийг хязгаарладаг.¹⁹ Гэтэл өөрт нь мэдэгдэлгүйгээр, өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх /ЗХДЗШШ/-ийн зарим шүүгчдийг мэргэшээгүй хөдөө орон нутагт байрлах эрүү, иргэний давж заалдах шатны шүүхэд шилжүүлэн томилуулах тухай саналыг ШЕЗ гаргаж, түүнийг Ерөнхийлөгч ёсоор болгожээ. Энэ нь "Шүдний эмчийг зүрхний мэс засал хий" гэж тулгахтай ижил агуулгатай.

¹⁹ Транспэрэнси Интернэшнл. Дэлхийн нийтийн авлигын тайлан, УБ., 2007, 17 дахь тал.

ЗХДЗШШ-ийн орон тоог УИХ-аас 13 шүүгчтэй байхаар тогтоосон²⁰ бөгөөд тус шүүх 6 шүүгчтэй орон тоо дутуу байхад дахин орон тоог нь цөөрүүлсэн нь хачирхалтай. Мэдээж шүүхийг татан буулгах, эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбогдуулан шүүгчийг өөр шүүхэд шилжүүлэх шаардлага гарахыг үгүйсгэхгүй.

ЗХДЗШШ анх 2010 оны 12 дугаар сарын 31-ны өдөр батлагдсан Захиргааны хэргийг давж заалдах шатны шүүх байгуулах тухай хуулиар анх байгуулагдсан. Уг хуулийг 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ны өдөр хүчингүй болгож, мөн өдөр батлагдсан Шүүх байгуулах тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-аар тус шүүхийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоосон байна. Эдгээр хуулиудаар ЗХДЗШШ-ийн эрх зүйн байдал, оноосон нэр, байрших газар, нутаг дэвсгэрийн харьяалалын хувьд ямар нэгэн өөрчлөлт ороогүй, өөрөөр хэлбэл өөрчлен байгуулагдаагүй.

“Төрийн байгууллага өөрчлөн байгуулагдсан” гэж Төрийн албаны тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай Улсын дээд шүүхийн 2010 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 08 дугаар тогтоолд тайлбарласнаар Иргэний хуулийн 31 дүгээр зүйл²¹ заасан журмын дагуу

²⁰ Улсын Их Хурлын 2012 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн 77 дугаар тогтоол. <http://www.legalinfo.mn/law/details/6935?lawid=6935>

²¹ Монгол Улсын Иргэний хууль:

...31.1.Хуулийн этгээдийн хөрөнгийг өмчлөгч буюу түүнээс эрх олгосон байгууллага, түүнчлэн үүсгэн байгуулах баримт бичгээр эрх олгосон байгууллагын шийдвэрээр хуулийн этгээдийг хуульд заасан журмын дагуу нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх замаар өөрчлен байгуулж болно.

31.2.Хоёр буюу хэд хэдэн хуулийн этгээдийн ўйл ажиллагааг зогсоож, тэдээрийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр бий болсон хуулийн этгээдэд шилжүүлэхийг хуулийн этгээдийн нийлүүлэх гэнэ.

31.3.Хуулийн этгээдийн ўйл ажиллагааг зогсоож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг өөр хуулийн этгээдэд шилжүүлэхийг хуулийн этгээдийн нэгтгэх гэнэ.

31.4.Хуулийн этгээдийн ўйл ажиллагааг зогсоож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр үзүүх буюу түүнээс дээш хуулийн этгээдэд шилжүүлэхийг хуулийн этгээдийг хуваах гэнэ.

31.5.Хуулийн этгээдийн ўйл ажиллагааг зогсоохгүйгээр түүний зарим эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр

зохион байгуулагдсаныг хэлнэ Үүнээс үзэхэд ЗХДЗШШ-ийг нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлахтай холбоотой ямар ч өөрчлөлт хийгдээгүй тул тус шүүхийг өөрчлөн байгуулаагүй гэж үзэх бүрэн үндэстэй юм. Өөрөөр хэлбэл энэ тохиолдолд Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 8 дүгаар зүйлийн 8.1.2-д зааснаар тус шүүхийн шүүгчийг өөр шүүхэд “шилжүүлэн томилуулах тухай санал гаргах” зохицуулалт хэрэглэгдэх ёсгүй байсан.

Ийнхүү ШЕЗ-өөс захиргааны хэргийн мэргэшсэн шүүгч нарыг эрүү, иргэний шүүхэд томилуулах санал хүргүүлсэн, мөн Ерөнхийлөгчийн зүгээс үүний дагуу томилсон нь Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1-д “...шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно...” гэж заасан үзэл баримтлалд харш, “...шударга шүүхээр шүүлгэх...” иргэний үндсэн эрхийг дордуулсан хууль бус шийдвэр болжээ.

ДҮГНЭЛТ

“Транспэрэнси Интернэшнл” олон улсын байгууллагын судалгаанд дурдсанаар “шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал”-д халдах гэсэн улс төрийн нөлөөлөл, санал санаачилга нь “...шүүгчийн томилгоо, шүүхийн тогтолцоог системээр нь өөрчлөх...” зэрэг арга, хэлбэрээр илрэдэг байна. Тухайлбал, Алжир улсад “хэтэрхий” хараат бус гэж үзсэн шүүгч нарыг шийтгэж, алс бөглүү нутагт шилжүүлэн томилсон, Кени улсад тодорхой улс төрийн хүчинүүдээс зохион байгуулсан авлгын эсрэг ажлын нэрээр халхавчлан шүүгчдийг үндэсгүйгээр гүтгэх, өөрт нь мэдэгдэлгүйгээр албан тушаалаас нь огцруулж байсан зэрэг тохиолдлууд гарч байнсныг тэмдэглэсэн билээ.

Байгуулагдсан хуулийн этгээдэд шилжүүлэхийг хуулийн этгээдийг тусгаарлах гэнэ.

31.6.Хуулийн этгээд нь зохион байгуулалтын төрөл, хэлбэр, үндсэн зорилгоо өөрчлөх замаар зохион байгуулагдаж болно...”

Тэгвэл Монгол Улсад 2013 онд "Шүүх байгуулах тухай хууль" шинэчлэгдэн батлагдаж, шүүгч нарыг тойргийн шүүхэд буцаан томилох ажиллагааг хийхдээ "шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал"-д халдах гэсэн гадны нөлөөллөөс сэргийлэхийн тулд зөвхөн хуульд нийцүүлэн энэ арга ажиллагааг хэрэгжүүлэх ёстой байсан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу энэ арга ажиллагааг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх, гадны нөлөөллөөс сэргийлэх үндсэн чиг үүргийг хүлээсэн байгууллага бол ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛ, хараат бус байдлын баталгаа нь Ерөнхийлөгч юм. Харин энэхүү судалгаанаас үзвэл "Шүүх байгуулах тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн зүгээс зарим шүүгч нарыг албан тушаалд нь буцаан томилоогүй огцуулсан, ШЕЗ-ын саналаар зарим шүүгчдийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр, үндэслэлгүйгээр өөр шүүхэд шилжүүлжэн томилсон зэрэг нь Үндсэн хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар баталгаажуулсан "шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим"-ыг ноцтой зөрчсөн гэж дүгнэхэд хүргэж байна.

Одоогийн нөхцөлд зарим шүүгч нарыг чөлөөлөх шаардлага байхыг үгүйсгэхгүй боловч энэ ажил нь хуульд заасан журмын дагуу явагдах учиртай. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-д "Шүүгчийн мэргэжлийнүйл ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх шалгуур үзүүлэлт, журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл боловсруулж, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална", Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.7-д зааснаар шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшингийн үнэлгээ, дүгнэлт тухайн шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх эсэх асуудлыг Ерөнхий зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэх үндэслэл болох юм. Иймд мэргэжлийн ур, чадвар, ёс зүйн талаар албан тушаалдаа тэнцэхгүй байгаа шүүгчдийг хуульд заасан дээрх журмаар чөлөөлөхөөс өөр үндэслэл харагдахгүй байна.

Хэрэв дээрх "шүүгчийн хараат бус байдал"-д халдсан үйлдлийг зөвтгөвөл цаашид хуулийн шинэчлэлтэй холбоотойгоор шүүгчдийг огцуулдаг, алс хөдөө орон нутагт шилжүүлэн томилдог байдал жишиг болох аюултай бөгөөд шүүгчийн хараат бус байдал, улмаар шүүхийн бие даасан байдал алдагдахад хүрч болзошгүй байна.

---00---

ПАРЛАМЕНТЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ БҮРЭН ЭРХ БА ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ХОРИГ



**“Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд
Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг; тойм
судалгаа”-ны багийн үндэсний зөвлөх
Пэлжидийн Амаржаргал”**

Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхэд нөлөөлэх чухал хэрэгсэл болгон өргөнөөр хэрэглэгдэж байна. Манай улсын хувьд энэ жишгийг дагаж байгааг бид Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтаас харж болно. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д “Ерөнхийлөг ... Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих эрхтэй. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж

¹ Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрийн хамтран хэрэгжүүлж байгаа “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслийн “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг; тойм судалгаа”-ны багийн үндэсний зөвлөх. Энэхүү судалгаа нь төслийн судалгаатай хамааралгүй бөгд алдаа гарсан бол судлаач хариуцах болно.

аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ” гэж заажээ.

Ерөнхийлөгчийн хоригийн энэхүү механизмыг ашиглах хууль зүйн болон улс төрийн зорилго, үр дагавар зэргийг судалсны үндсэн дээр Ерөнхийлөгчөөс парламентын баталсан хууль тогтоомжид хориг тавих тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх заалтын агуулга, түүний Үндсэн хуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлын талгар энэхүү өгүүлэлд авч үзнэ.

“Хориг”-ийн тухай ойлголт

Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаар судалгаа, дүгнэлт хийхийн өмнө “хориг”-ийг нэр томъёоны болон эрх зүйн үзэл баримтлалын хувьд гадаад, дотоодын эх сурвалжуудад хэрхэн тэмдэглэснийг авч үзье. Хориг буюу “veto” хэмээх нэр томьёо нь Блэкийн хууль зүйн тайлбар тольд бичсэнээр латин хэлний “i forbid” буюу “би хориглож байна” гэсэн үгнээс гаралтай, засаглалын нэг салаа мөчир нь нөгөөгийнхөө үйл ажиллагааг хориглох эрх мэдэл юм. Үндсэн хуулийн эрх зүйд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь хууль тогтоогчийн баталсан хуульд гарын үсэг зурахаас татгалзах гэж хоригийг тодорхойлсон байна². Түүнчлэн Олон улсын эрх зүйд “хориг”-ийг санал нэгтгэйгээр шийдвэр гаргах шаардлагатай чухал асуудалд аль нэг гишүүн нь эсрэг саналтай байх буюу татгалзах гэсэн агуулгаар тодорхойлсон байдал³.

² Black's Law Dictionary, 8 th. ed. (2004) 1595pp

³ Oxford Dictionary of Law. 6 th. ed., by Elizabeth A. Marglin J. Law (2006) 564 pp. 1. Хориг тавих нь олон улсын эрх зүйд тодорхой саналыг Аюулгүйн зөвлөлийн аль нэг гишүүн зөвшөөрөхөөс татгалзах эрх мэдлийг халн. 2. а) Европын холбооны эрх зүйд Европын холбооноос ямар нэг шийдвэрийг санал нэгтгэйгээр гаргах шаардлагатай

Хоригийн институц нь эртний Ромд манай эриний өмнөх VI зуунд Сенатад давамгайлах патрикануудаас блебуудын ашиг сонирхлыг хамгаалах боломжийг трибунд олгох зорилгоор хэрэглэгддэг байсан "intercessio" хэмээн тогтолцоонос үсэлтэй юм. Трибуны хориг нь Сенатаас хууль батлахыг болиулахгүй боловч хуулийн хүчин чадлыг сулруулдаг байжээ.

Хоригийн тухай үзэл баримтлал, гадаад орны загварууд

Орчин үед хориг нь ихэвчлэн Ерөнхийлөгчийн институцаар дамжин хэрэгждэг болсон. Тухайн улсын Ерөнхийлөгчийн үзэл бодол, зорилтой зөрчилдөж буй хуульд "муу хууль", Үндсэн хуульд нийцээгүй, эсхүл Ерөнхийлөгчийн улс төрийн үзэл санаанд харш гэсэн үндэслэлээр хориг тавих байдлаар хэрэглэгдэг болсон. Жишээлбэл, АНУ-ын Ерөнхийлөгч нь Конгрессоос баталж байгаа хуулийн агуулгад хоригоор дамжуулан нөлөөлех боломжтой байдаг тул Ерөнхийлөгчийн улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чухал хэрэгсэл болдог.

Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудын хувьд ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд төрийн тэргүүнийхээ хувьд хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хориг тавих эрхтэй, харин гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний хувьд хориг тавих эрхгүй байна. Харин эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу хоригийг ихэвчлэн гүйцэтгэх засаглалын, эсхүл шүүхийн чиг үүрэг гэж үздэг. Өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхээс хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, мөн муу боловсрогдсон, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжгүй хуулиас татгалзах боломжийг хориг нь Ерөнхийлөгчид олгодог.

хууль тогтоомжийг аль нэг гишүүн улс татгалзах эрх юм. Жишээлбэл: Татвар, төсөв, гадаад бодлого, шинэ гишүүн улсыг оруулах гэсэн асуудал дээр санал нэгтэй байж шаардлагатай. Ийм үед татгалзахыг бас хориг гэж ойлгоно.... б) Европын хорооноос санал болгосон хуулийг Европын парламент татгалзах эрх мэдлийг ойлгоно....

Гэхдээ хоригоор дамжуулан Ерөнхийлөгчийн бодлогын эсрэг хууль тогтоомжийг өөрчлөх, хүчингүй болгох тухай орчин үеийн нүзэл баримтлал нь эрх мэдлийн хуваарилалт, бүгд найрамдах засаг болон хууль тогтоох дээд эрх мэдлийн тухай үзэл баримтлалд харш гэж үздэг⁴.

Вэстминстрийн загварын⁵ хориг буюу Үндсэн хуульт хаант засаглалын тогтолцоонд Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр эзэн хаан нь өөрийн дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх уламжлал байдаг ч энэ нь маш ховор тохиолддог. Лордын танхимд байсан хориг тавих эрхийг сүүлд хуулиар хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, 1911, 1949 оны Парламентын тухай актуудаар уг бүрэн эрх нь хумигдаж зөвхөн хууль тогтоомжийг нэгжил хүртэл хугацааар хойшлуулах эрхтэй болсон. 1911 оны хуулийн дагуу санхүүгийн хуулийг, түүнчлэн Салисбурын уламжлалын дагуу Лордууд нь эрх баригч намын мөрийн хөтөлбөрт туссан хуулийг хойшлуулах эрхгүй юм.

Хоригийн тухай үзэл баримтлал, хэрэглээнээс үзэхэд хориг тавих бүрэн эрх нь тодорхой зорилго, чиг үүрэгтэй холбоотойгоор хязгаартай хэрэгждэгээрээ төрийн эрх мэдлийн бусад бүрэн эрхээс онцлог юм.

Хоригийн хүчин чадал

Хоригийг хүчин чадлын хувьд туйлын, эсхүл харьцангуй байдлаар хэрэглэдэг байна. Тухайлбал, Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Аюулгүйн зөвлөлийн шийдвэрт байнгын гишүүн улсууд хориг тавих эрхтэй буюу аль нэг гишүүн зөвшөөрөл өгөөгүй бол шийдвэр хүчинтэй болж чадахгүй. Үүнийг туйлын хориг гэнэ. Харин

⁴ Nolan McCarty. "Presidential vetoes in the early republic" Princeton University <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/mccarty.pdf>

⁵ Н.Лүндэндорж. Төрийн олон (2005) 377х "Вэстминстрийн загвар гэж төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй тул ард түмний төлөөллийн дээд байгууллагыг төрийн эрх мэдлийн гол субъект гэж үздэг."

хоригийг хүлээн авахгүй байж болдог бол харьцангуй хориг хэмээн нэрлэдэг байна. Жишээлбэл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс хууль тогтоогчийн баталсан хуульд тавьж буй хориг энэ ангилалд багтана.

Мөн хоригийг анхдагч хууль болон нэмэлт, өөрчлөлтийн аль алинд нь хамааралтай “өргөн хүрээний”, эсхүл зөвхөн хуулийн өөрчлөлтөд л тавих буюу статускво хадгалахад чиглэсэн хориг гэсэн хувилбарууд байдаг. Өргөн хүрээний хоригийн хувьд төрийн бодлогод нөлөөлөх хэрэгсэл болдог бол, статусквог хадгалахад чиглэсэн хоригийг одоо үйлчилж буй хууль тогтоомжийг тогтвортой байлгахад илүү чиглэсэн гэж үзэж байна.

Дээр дурдсан хоригийн хууль тогтоох эрх мэдэлд үзүүлэх нөлөөллийн талаарх дээрх ангилал, шалгуурыг манай орны зарим судлаач хөндөн авч үзсэн байдаг. Тухайлбал, Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү нар заавал хүлээж авах төрийн тэргүүний үнэмлэхүй хориг нь үеээлэсэн болохыг дурдаад харьцангуй хориг тавьсан хуулийг парламент дахин хэлэлцэж уг хоригийг хүлээн авах эсэхээ шийдвэрлэдэг журмын талаар танилцуулжээ. Цаашлаад “... ихэнх оронд хориг нь хуулийг бүхэлд нь хамардаг боловч Франц, Филиппин, Мексик зэрэг оронд төрийн тэргүүн нь хуулийн зарим зүйл, заалтад хориг тавих боломжтой. Ийм хоригийг сонголтын хориг гэж нэрлэх боломжтой”⁶ гэж тодорхойлон тайлбарласан байна.

Дээрх ангиллыг шалгуур болгон авч үзвэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгосон хориг тавих бүрэн эрх нь “статускво”-г хадгалах буюу хуулийг өөрчлөхөөс сэргийлэх гэдгээр хязгаарлагдахгүй, өргөн хүрээнд хэрэглэгдэх, төрийн бодлогод нөлөөлөх боломжтой ерөнхий хүрээний, парламентын зүгээс хэрэгсэхгүй болгож болдог харьцангуй хориг юм.

⁶ Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй (2006) 151 х

Хоригийн хууль зүйн болон улс төрийн чиг үүрэг

Одоогийн дэлхий нийтэд тогтсон жишгээр Ерөнхийлөгчийн институтын зүгээс хоригийг улс төрийн, эсхүл хууль зүйн гэсэн хоёр үндсэн зорилгоор хэрэглэж байна. Улс төрийн зорилгын хувьд нам, улстөрийн хүчиний хоорондын тэнцвэрийг хадгалах, төрийн бодлогын талаар баримталж буй байр сууриа таниулах замаар сонгогчдыг татах зэрэг зорилгоор хэрэглэгдэг улс төрийн стратегийн хэрэгсэл гэж судлаачид тэмдэглэжээ⁷. Хууль зүйн зорилгын хувьд парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилгоор хоригийг хэрэглэх явдлыг ойлгоно.

Манай улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн хоригийг дээрх хоёр зорилгын алинд нь илүү хэрэглэдэг тухай асуудал нээлттэй байгаа боловч улстөрийн, олон нийтэд намын бодлого, хөтөлбөрийг танилцуулах зорилготой байсан гэж дүгнэж болохуйц тохиолдолд харагдахгүй байна. Энэ талаар судлаачид болон иргэд хэрхэн үздэгийг дараах байдлаар авч үзлээ.

Хоригийн талаар Монголын судлаач, улс төрчдийн үзэл бодол

Монголын судлаачид, улс төрчдийн энэ талаар хийсэн судалгааны бүтээл, илтгэлүүдийг тоймлон дүгнэвэл “Ерөнхийлөгчийн хориг”-ийг түүний бүрэн эрх, эсхүл парламенттай харилцах харилцааны хэлбэр гэсэн хоёр чиг хандлага харагдаж байна. Ерөнхийлөгчийн хоригийг Улсын Их Хуралтай Ерөнхийлөгчийн зүгээс харилцах харилцааны хэлбэр гэсэн агуулгаар нь тодорхойлсон судлаачид байна.

⁷ Nicole L.Slezak, The Presidential Veto: A Strategic Asset, University of California

Тухайлбал, Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч асан П.Очирбат "... Ерөнхийлөгчийн хориг нь Улсын Их Хурлын шийдвэрт ямар нэг хэмжээгээр үл итгэсэн байдал илэрхийлэх биш, хуулийг аль болох алдаа мадаггүй гаргах, эцсийн анхааруулга, дахин бodoх, дутуугаа гүйцээх, буруугаа зөвтгөх, цаг үеэ олох боломж олгох, төрийн бодлогын нэгдмэл чанарыг илэрхийлэхэд ач тустай арга зам мөн ..."⁸ гэж, доктор, профессор С.Төмөр "Ерөнхийлөгч хууль санаачлахаас гадна бусдын санаачилсан хуульд санал өгөх, үзэл баримтлалын асуудлаар илгээлт явуулах, парламентын баталсан хуульд хориг тавих зэрэг үндсэн хэлбэрээр хууль тогтоох үйл ажиллагаанд парламенттай харилцан ажилладаг"⁹ гэж тодорхойлсонтой төстэй санааг доктор Б.Даш-Ёндон¹⁰ илэрхийлсэн байдаг.

Дээрх байдлаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламенттай харилцах нэг хэлбэр гэж үзсэнээрээ "хориг" бол парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхэд хөндлөнгөөс оролцож байгаа явдал гэсэн хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал, доктор С.Төмөр "...1991 оны Ерөнхийлөгчийн хуулиар Ерөнхийлөгч, Ардын Их Хурал, Улсын Бага Хурлын баталсан хуулийг гарын үсэг зурж батламжилдаг байв. Уг нь бусад улсын жишигт нийцсэн заалт байсан боловч 1992 оны Үндсэн хуулиар дээрх бүрэн эрхийг олгоогүй юм... Харин эл бүрэн эрх /хориг тавих/ нь Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд Ерөнхийлөгч "хөндлөнгөөс" оролцож байгаа нэг хэлбэр юм."¹¹ гэж түүхэн харьцуулалт

⁸ П.Очирбат. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөр (2001) 17-18, 27x

⁹ С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад парламент ёсыг төлөвшүүлэх асуудал. Дэд дэвтэр, (2006) 10 x

¹⁰ Б.Даш-Ёндон. "Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институт" 91-121х Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын зарим асуудал (1999) 97-98 x

¹¹ С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад парламент ёсыг төлөвшүүлэх асуудал. Дэд дэвтэр, (2006) 10 x.

хийж тайлбарласныг Улсын Их Хурлын гишүүн Г.Батхүү, доктор Б.Даш-Ёндон зэрэг хүмүүсийн бүтээлд дэмжсэн агуулгаар дурдсан байдаг.

Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламенттай харилцах харилцааны хэлбэр хэмээн тодорхойлсноор түүнийг улс төрийн агуулгатай, төрийн бодлогод нелөөлөх хэрэгсэл гэсэн санааг илэрхийлсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэнгээс Ерөнхийлөгчийн институцийн чиг үүрэг, төрийн байгуулалт дахь оролцооны талааролон нийт, хуульчид, төрийн албан хаагчид зэрэг хүмүүсийн дунд санал асуулгын судалгаа хийжээ. Санал асуулгын 68,6 хувь нь Ерөнхийлөгчийн хориг тавихыг зөв гэж хариулт өгсөн ба эдгээрээс 52,3 хувь нь "Ерөнхийлөгч ард түмнээс шууд сонгогдог тул тэнцвэрт байдлыг бий болгоход чухал үүрэгтэй" гэж, 47 хувь нь "Ерөнхийлөгч ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч болохын хувьд хориг тавих нь зүйтэй" гэж, 0,7 хувь нь бусад байдлаар хариулжээ¹².

Энэхүү санал асуулгын дүнгээс үзэхэд Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрхийг Үндсэн хуулиар бий болсон Ерөнхийлөгчийн институцийн мөнччанар, төлөөллийн талаас нь иргэд хүлээн зөвшөөрч, үүний цаана Ерөнхийлөгчийн хоригийг төрийн бодлогод нелөөлөх хэрэгсэл гэсэн дээрх судлаачдын үзэл бодлыг дэмжсэн гэж үзэж болохоор байна.

Нөгөө талаас, хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачид хоригийг ерөнхийлөгчид олгогдсон онцгой "бүрэн эрх" гэж тайлбарласан байна¹³.

¹² Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам /Судалгааны тайлан/ Удирдлагын академи. Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэн (2011) 84 x

¹³ Д.Солонго. Төрийн эрх зүйн тайлбар толь (2003) "Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх – Ерөнхийлөгч хэнтэй ч хуваалцахгүй, хэнд ч шилжүүлж өгч болдогтүй Үндсэн хууль, холбогдох хуулиар тогтоосон Ерөнхийлөгчийн дангаараа эдлэх эрх, үүрэг... УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих ..." 57-58 x. Ч.Энхбаатар, Монгол

Тухайлбал, Б.Чимид. Ц.Түмэнбаяр нар Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн "хоригийг хүлээн аваагүй" байгааг шүүмжилж, эрх мэдэл хуваарилах зарчим, парламентын байнгын үйл ажиллагаа, олонхын зарчим, санал хураах ардчилсан ёс, Ерөнхийлөгчөөс Ерөнхий сайдтай албан ёсоор харилцах хууль зүйн үндэслэлийг тасалсан заалтуудад тавьсан ерөнхийлөгчийн хоригийг хэрэгсэхгүй орхисныг буруушаасан байна. Үндсэн хуулийн зарчим, агуулгад харшилсан хууль тогтоомжид тавьсан хоригийг хүлээн авахгүй байх нь өөрөө парламентын "хууль бус" үйлдэл болно гэсэн санааг илэрхийлжээ.¹⁴

Зарим судлаачид Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн болон байнгын хорооны хуралдааны ирц, санал хураалтын талаар 2000 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй холбон Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх хязгаарлагдсан гэж шүүмжилжээ.¹⁵

Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрхийг, төрийн тэргүүний гэхээсээ илүүтэй гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хууль хэрэгжүүлэх эрх мэдэлтэй зарим судлаач холбон тайлбарласан байна.

Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик сэдэвт илтгэл, хх. 91-92. "Ардчилсан Үндсэн хууль-20" /Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтээл/ эмхтэсэн: П.Амаржаргал нар (2012). Н.Лундэндорж, Шилжилтийн үе: улстэр, эрх зүйн асуудал (2010) "Одоогийн хууль тогтоомжоор манай Ерөнхийлөгч хууль тогтоо эрх мэдлийн хүрээнд хууль санаачилна. Улсын Их Хурлын шийдвэр, хуульд хориг тавина", 174-175х, Г.Батхүү, "Парламент ба төрийн институци хоорондын харилцаа" 15-28х. Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил хөгжил: онол практикийн хурлын итгэлзүүдийн эмхтээл. Эмхтэсэн Л.Батжав (2010) 19х, Б.Чимид.Ц.Түмэнбаяр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (2005) "Хориг тавих заалт нь Ерөнхийлөгчес хууль тогтоо, төрийн бодлого тодорхойлох үйл ажиллагаанд ажиллан хяналт тавьж Үндсэн хууль, ард түмний язгуур ашиг сонирхлыг хамгаалах бүрэн эрхийг илрэхийлдэг" 28-29х¹⁴ Б.Чимид.Ц.Түмэнбаяр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (2005) 28-29х¹⁵ Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам /Судалгааны тайлан/ Удирдлагын академи, Удирдлага, бодлого судалын хүрээлэн (2011) 59х

Манай улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн институт гүйцэтгэх засаглалд хамаарах эсэх нь одоог хүртэл маргаантай асуудал байдаг тул төрийн тэргүүний чиг үүрэгтэй нь илүү холбон авч үзэх нь зүйтэй юм. Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хувьд хуулийг бодитойгоор хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс хориг тавьдаг бол төрийн тэргүүний хувьд ард түмний нийтлэг эрх ашиг гэсэн шалтгаан нь илүү бодитой байх болов уу.

Парламентын хууль тогтоох бурэн эрх ба хориг

Хоригийг парламент хүлээн авах эсэхээс шалтгаалан хоригийн үндсэн хуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, үр дагавар хамаардаг байна. Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламентын зүгээс хүлээн авахгүй байх буюу хэрэгсэхгүй болгоход тавих босго, шаардлага нь сул байх тусам энэ нь Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрх мэдэл нь сул байдаг. Жишээлбэл, Венесуэль Улсын Үндсэн хуулийн 173 дугаар зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгч нь дийлэнх олонхын саналаар батлагдсан хуульд хориг тавих боломжгүй байдгаас гадна хориг тавигдаж буцсан хуулийн төслийг парламент нь ердийн олонхоор дахин баталбал хууль батлагддаг сул хориг байна. Ерөнхийлөгч хориг тавьсан хуулийн төслийг Дээд шүүх нь мөн адил Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн шийдвэр гаргасан тохиолдолд л парламент хоригийг гарцаагүй хүлээн авах журамтай байна¹⁶.

Энэхүү жишээ болгож авсан зохицуулалтаас хараад хориг тавих, түүнийг хүлээн авах, эсхүл хэрэгсэхгүй болгох журам нь эрх мэдлийн хуваарилалтын агуулгатай байгааг харж болно. Хэдийгээр Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн институци хүчтэй байдаг ч хоригийн бүрэн эрх нь сул буюу хууль тогтоох байгууллага дахь

¹⁴ The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume II, Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994) 335pp

олонхын саналаар хориг няцаагддаг.¹⁷ Мөн Венесуэль Улсын жишээнээс гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх эрх мэдэл хоёрын аль аль нь төслийг эсэргүүцэж байгаа тохиолдолд хууль болохгүй буюу хууль тогтоох эрх мэдэлд нөгөө хоёр засаглалын зүгээс тавьж буй хяналт хязгаарлалтыг харж болно.

Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, заалтуудтай парламентын баталсан хуулийг нийцуулэх зорилгоор Ерөнхийлөгчийн хориг тавьдаг гэж судлаачид дүгнэсэн байгаа¹⁸. Энэ нь Ерөнхийлөгчийн хоригийг Үндсэн хуулийн хяналтын чиг үүрэгтэй болгож байгаа буюу Үндсэн хуулийн цэцийг чиг үүрэгтэй онолын хувьд давхардаж болохоор байна. Гэвч ийм тогтолцоо нь дээр дурдсан гадаад улсын жишээн дээрх шиг хууль тогтоох эрх мэдэлд тавих хяналт, хязгаарлалт болж бас болох юм. Харин Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг дийлэнх олонхын шийдвэрээр хэрэгсэхгүй болгодог тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн хоригийн бүрэн эрх хүчтэй болдог. Учир нь хууль тогтоох байгууллага дахь төлөөлөгчдийн дийлэнх нь улс төрийн хувьд Ерөнхийлөгчийн эсрэг биш л бол хоригийг дийлэнх олонхоор эсэргүүцэх боломж бага байдаг.

Ийм тогтолцоонд Ерөнхийлөгч нь хориг тавих бүрэн эрхээрээ дамжуулан хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нөлөөлөх боломж өндөр байдаг тул зарим судлаач үүнийг хууль тогтоох нэг төрлийн “танхим” гэж нэрлэсэн нь ч бий.

Тухайлбал, Виллиам Х.Райкер Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийг “Америкийн Нэгдсэн Улсад гурван танхимтай хууль тогтоох байгууллага” байна гэж илэрхийлжээ.¹⁹

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүдийн гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдер хэвээр үлдэнэ” гэж заасан. Энэ зохицуулалтаас үзвэл манай улсын Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь дээр дурдсанчлан нэлээн хүчтэй байхаар журамлагдсан мэт-боловч 76 гишүүний 39 нь ирснээр хүчинтэй болсон хуралдаанд 27 гишүүний саналаар хоригийг хүлээн авахгүй байж болно. Энэ нь дийлэнх олонхыг шаарддаг ижил босго бүхий бусад улстай харьцуулахад эсрэг дүр зураг харагдаж болохоор байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн дун шинжилгээ /1993-2013 оны байдлаар/

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулиар 1992 онд Ерөнхийлөгчийн институцийг бий болгосноос хойш Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд 1993-2013 оны хооронд 20 жилийн хугацаанд нийт 51 удаа хориг тавьсаны 17 нь хууль тогтоомжид бүхэлд нь, 34 нь хэсэгчлэн тавьсан хориг байна.

¹⁷ The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume I, Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994) 99pp

¹⁸ Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (2005) 28-29x

¹⁹ The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume I, Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994) 99 pp

Хүснэгт 1.
Ерөнхийлөгчийн хориг (1993-2013)

№	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн нэрс	Бүрэн эрхийн хугацаа	Бүхэлд нь тавьсан хориг	Хэсэгчлэн тавьсан хориг	Хүлээн авсан эсэх		Хоригийн нийт тоо, хүлээн авсан хувь
					Тийм	Үгүй	
1	Пүнсалмаагийн Очирбат	1993-1997	2	5	3	4	7 (42 хувь)
2	Нацагийн Багабанди	1997-2001	6	9	11	4	15 (73 хувь)
3	Нацагийн Багабанди	2001-2005	4	11	9	6	15 (66 хувь)
4	Намбарын Энхбаяр	2005-2009	3	6	7	2	9 (78 хувь)
5	Цахиагийн Элбэгдорж	2009-2013	2	3	4	1	5 (80 хувь)

Нийт хоригийн 2/3-г хүлээн зөвшөөрч, үлдэх хэсэг буюу 1/3-г хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн тогтоол гарсан байна. Ерөнхийлөгчөөс тавьсан нийт хоригийн агуулгыг авч үзвэл Улсын Их Хурал нь төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, төрийн байгуулалт, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой /прокурорын байгууллага, шийдвэр гүйцэтгэлийг оруулав/ хууль тогтоомжуудад хориг тавьсан байна.

Хүлээн зөвшөөрөөгүй гэсэн хариу өгсөн тогтоолын хувьд төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг дэв, хангамж, Засгийн газрын бүтэц, гүйцэтгэх ажлын тухай, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд оруулсан өөрчлөлт, улс төрийн нам, төсөв, сонгуулийн тухай хуульд оруулсан нэмэлт зэрэг өөрчлөлттэй холбоотой асуудлууд байна²⁰.

Хүснэгт 2.
Хоригийн тоо, хүлээн авсан байдал



²⁰ НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, УИХ-ын хамтарсан төслийн хүрээнд хийгдсэн “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ” судалгааны тайлан (2014)

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд "... хууль тогтоох эрх мэдлийг гагчхүү Улсын Их Хуралд хадгална" гэж зааснаар Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллага байх үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлавал Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх нь түүний бүрэн эрхийн асуудал юм.

Улсын Их Хурал хууль тогтоох дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх тохиолдолд түүний тогтоосон хуулийг "хууль ёсны", эсхүл "хууль ёсны бус" гэж үзэх боломжтой эсэх асуудал гарч байна. Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдэлд тавих хязгаарлалт нь Үндсэн хуулийн хяналтын хүрээнд л хэрэгжих боломжтой юм. Нөгөөтэйгүүр парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхийг эрх зүйт ёсны үүднээс хязгаартай гэж үздэг үзэл баримтлалын²¹ үүднээс тайлбарлан авч үзвэл Ерөнхийлөгчийн хоригын парламентын баталсан хуулийг эрх зүйт ёсны зарчим, стандартад нийцээгүй гэсэн үндэслэлтэй байвал үүнийг парламент хүлээн авах эсэх нь түүний үзэмжийн асуудал байх боломжгүй мэт санагдана.

Дүгнэлт

Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч биш, харин гүйцэтгэх засаглалд хамаарах²² бол хууль тогтоох эрх мэдэлд оролцох түүний эрхийг нь туйлын утгаар ойлгох боломжгүй юм. Харин хууль тогтоох эрх мэдэл гэдгийт "төлөөллийн" талаас нь авч үздэг номполыг²³ баримталбал Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлын нэгэн адил ард түмнээс шууд сонгогддог институци тул тодорхой хэмжээнд хууль тогтоох үйл

²¹ Albert Venn Dicey. Introduction to the study of the Law of the Constitution (2005) pp.179-200

²² Б.Чимид. "Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс" (2006) номондоо Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн ... тогтолцоонд хамаарахыг бодолцох ёстой. 90x

²³ W.B.McAuslan. Law, Legitimacy and the Constitution (1985) 62-82pp

ажиллагаанд нөлөөлөх боломжтой юм.

Үүнийг хоригийн хүрээнд шийдвэрлэх нь зөв боловч хоригийг ямар хүрээнд тавих, түүнийг хүлээн авахгүй байх тохиолдол, журмын талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүдийн саналын хувь хэмжээг шалгуур болгосон нь хангалтгүй байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, түүний гол чиг үүрэг, төрийн байгуулалтын тогтолцоо, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийн илэрхийлэл гэсэн агуулгаар хориг тавих хүрээг тодорхой болгох, харин энэхүү Үндсэн хуулиар олгогдсон тодорхой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тавьсан хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд парламент үндэслэлээ тодорхой заах, гишүүдийн оролцоо, хэлэлцүүлэг хэрхэн явагдах зэрэг журам буюу процессын шинжтэй асуудлуудыг хуульчлах нь "хууль тогтоох эрх мэдэлд" оролцох Ерөнхийлөгчийн оролцоо, Улсын Их Хурлын энэ бүрэн эрхийг тодорхой болгох ач холбогдолтой юм.

Уг судалгааг хийх явцад Ерөнхийлөгчийн хоригийг албан бичгээр Улсын Их Хуралд хүргүүлдэг практик байв. Харин Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаар гаргасан Улсын Их Хурлын тогтоол нь албан ёсоор "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэлд нийтлэгддэг боловч Улсын Их Хурлын тогтоолоос хууль тогтоомжид Ерөнхийлөгч хориг тавихдаа ямар үндэслэл, шалтгаан заасан, үүнийг парламент хэрхэн хүлээн авсан, түүний үндэслэл, эсхүл хүлээн аваагүйн үндэслэл нь тодорхой болгох хэрэгтэй байна.

Ерөнхийлөгч нь ард түмний төлөөлөгч гэсэн утгаар энэхүү эрхээ хэрэгжүүлж байгаа бол хоригийн үндэслэл, шалтгааныг олон нийтэд нээлттэй хүргэж байх нь олон нийтийн хяналтын тогтолцоо, хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны нээлттэй, ойлгомжтой байдалд нөлөөтэй гэж үзэж байна.

Манай улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн институци нь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн бус, харин төрийн тэргүүн гэсэн агуулгыг илүү хадгалсан, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч юм. Иймээс Ерөнхийлөгч нь хоригийг улс төрийн зорилгоор бус, харин

парламентаар батлагдаж буй хуульдээр зүйт ёсны стандартын талаас нь хяналт тавих, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбон хэрэглэх нь зүйтэй гэсэн саналыг судлаачийн хувьд дэвшүүлж байна.

---00---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ТӨР, СҮМ ХИЙДИЙН ХАРИЛЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГҮЙ БОЛГОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ



Хууль зүйн ухааны магистр
M.Амарбаяр

Удиртгал

Монгол Улс 1990 оноос ардчиллын үнэт зүйлсийг сонгож, шинэ нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн байгууллыг цогцлоохоор зорьсноо Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаар тунхагласан билээ. Шинэ нийгмийн үнэт зүйл, хөгжлийн чиг баримжаа нь товчоор илэрхийлбэл хүний эрх, эрх чөлөө, түүний хэрэгжилтийн баталгааг хангах явдал байв.

Хүн бүр аливаа ялгаварлалаас ангид, тэгш эрх, боломжоор хангагдах болсоннышинэдэвшилбөгөөдэдгээрийн нэг нь шашин шүтэх, эс шүтэх эрх, эрх чөлөөний үндсийг баталгаажуулсан явдал юм. Хэдийгээр бид ардчиллын үр шимийт зэрэгзэр хүлээн авч, өөрчлөлт бүхэнтэй дасан зохицож багагүй туршлага хуримтлуулсан ч үүнтэй

* УИХ гишүүн Г.Батхүү, Монголын Хуульчдын холбоо болон Монголын Залуучуудын холбоо хамтран зохион байгуулсан "Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд" сэдэвт эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдаанд II-р байр эзлэсэн илтгэл.

зэрэгцэн нийгэмд хүлээгээгүй үр дүн, үр дагаврууд бий болж байгаагийн нэг нь шашны шинэ урсгалууд, тэдгээрийг даган байгуулгадж буй шашны байгууллагууд юм. Өнөөдөр практикт сүм хийдийн зохион байгуулалт, нийгмийн гишүүд болон төртэй харилцах харилцаа зэрэг асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь нийгэмд зэрэг гэхээс илүү сөрөг үр дагавар, төөрөгдөл, эргэлзээг бий болгосоор байна.

Хэдийгээр хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалсан, дэмжсан нийгэм рүү бид зорьж байгаа ч хүний амьдралыг даган үүсч өөрчлөгдж байгаа нийгмийн олон талт харилцаануудаас бий болох үр дагавар, эрсдэлийг онцгойлон авч судлах нь цаашид гарч болзошгүй сөрөг үзэгдлүүдээс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг таслан зогсоох ач холбогдолтой. Төр, сүм хийдийн эрх зүйн харилцааг боловсронгүй болгох асуудлыг өмнө нь судалж байгаагүй бөгөөд энэ асуудлын мөн чанар, эрх зүйн зохицуулалтын онол-практикийн үр нөлөө зэргийг тусгайлан судлах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай Монгол Улсын хуульд "Аливаа шашныг шүтэх буюу эс шүтэх нь тухайн хүний итэл үнэмшлийн хэрэг байна" гэж заасан. Манай улсад Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулиас өөр шашны харилцааг дагнан зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт одоогоор алга байна. Монголд шашны олон урсгалууд орж ирж төрийн бус байгууллагын статустай үйл ажиллагаа явуулдаг ч эдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизмыг хуулийн нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Шашин бол хүний оюун санааны амьдралын хамгийн эмзэг бөгөөд нарийн төвөгтэй үзэгдэл юм. Энэ нь зүй зохистой хэмжээндээ байвал нийгмийн харилцааг зүй зохистой байлгаж, өсвөр үеийг энэрэнгүй, зөв хүмүүжилтэй болгон төлөвшүүлэхэд чухал хувь нэмэр үзүүлж байдаг. Харин шашин шүтлэгээр бүлэглэн хуваагдаж, өөр хоорондоо сөргөлдөн тэмцэлдэх замаар зөрчил үүсвэл бүлэглэл хоорондын мөргөлдөөн, цаашлаад тухайн нийгмийг хямралд хүргэж болох аюултайг хүн төрөлхтний түүхэн үйл явдлууд харуулсаар байна.

Шашны асуудлыг түүхийн болоод философи, нийгэм, сэтгэл судлал, шашин судлалын талаас нэлээдгүй эрдэмтэд судалсан байдаг ч түүхийн болон философийн талаас нь авч судалсан бүтээл зонхилох байрыг эзэлж байна.

Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Шашны асуудал эрхэлсэн зөвлөл, Шинжлэх ухааны Академийн Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн, Монголын бурхан шашны төв хийд Гандан Дэгчинлэн хийдээс хамтран “Төр, сүм хийдийн харилцаа орчин үе” сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурлыг 1998 онд зохион байгуулсан. НҮБ-ын Хүний эрхийг хангах төслийн хүрээнд МУИС-ын НШУС-ийн Шашин судлалын тэнхимээс хамтран 2004 онд “Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө” сэдэвт онол-практикийн бага хурлыг зохион байгуулсан байна. Тус хурлын илтгэлүүд нь эрх зүйн талаас дун шинжилгээ хийсэн, тухайн сэдвийн хүрээнд нарийвчлан судлах шинжлэх ухааны сурвалж, хэрэглэгдэхүүн болсон.

1.Шашны нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг

Улс үндэстэн бүр өөрийн гэсэн түүх, соёл, зан заншил, шашин шүтлэг, соёл иргэншлийн өнгө аястай байдаг. Тухайн үндэстний соёлын үнэт зүйл болох шашин шүтлэг нийгмийн бүх

харилцааны уг мөн чанар, нарийн дэг ёс, гүн ухааны суурь нь болж өгдөг. Нийгэмд шашны гүйцэтгэх үүрэг нь улс үндэстний нэгдмэл, амар тайван байх, хувь хүний хөгжилд чухал нөлөө үзүүлэх олон талт нийгмийн үзэгдэл билээ. Эрдэмтэд аливаа үндэстний соёл зан заншил түүх, төрийн бодлогыг судлахын тулд шашин шүтлэгийг тухайллан судлах шаардлагатай гэж үздэг байна.

Шашин олон талт харилцаа, нийгмийн үзэгдэл талаас, нийгэмд хулээх үүрэг гэдгийг судлаачид олон янзын тайлбар тавьдаг. Э.Дюргейм¹ тус асуудлыг судлахдаа бүтэц-үүргийн онолын шинжилгээний арга зүйг үндэслэл болгодог. Энэ нь нэг ёсандоо шашингүйгээр нийгмийн харилцаа төсөөлөх боломжгүй, хүн төрөлхтөн оршин тогтнож, хувирч өөрчлөгдөн хөгжсөн ч шашин оршин байх болно. шашин бол дан ганц сүм хийд,ном судар бус сэтгэл санаанд явагдах ухамсарт үйлажиллагаа. Сүсэг бишрэл, тахил шүтээний ёс улам боловсронгуй болохын хирээр түүнийг дагнан эрхэлдэг мэргэжсэн хүмүүс бий болж зохион байгуулалтын хэлбэрт шилжиж улмаар дотооддоо нарийн бүтэц, зохион байгуулалт, шатлан захирах ёс бүхий нэгэн институт болон цэгцэрч, бүрэн хэлбэржих ирсэн байна. Шашны үүргийг тодорхойлсныг авч үзвэл.

Нийгмийн хяналтын, хүмүүсийн хоорондын харилцааны үүргийг гүйцэтгэдэг, хүний сэтгэл санааг тайтгаруулагч хүчин болдог; соёлын үзэгдэл, үнэт зүйлийг дамжуулагч, зан байдлыг зохицуулагч хэмээн барууны эрдэмтэд үздэг болдортоднахиндшашин бол ёс суртахууныг төлөвшүүлэгч, хувь хүний дотоод сэтгэлийг засагч, харин төр бол хүний гадаад явдлыг хууль цазын хэм хэмжээгээр төвхнүүлэгч гэж үндсэнд нь дүгнэдэг. Иймд ч хос ёсны сургаалд гадаад, дотоод 2 явдлыг засагч “Шашин-төр хоспох” хэмээн нэрийддэг байна.

¹ Монгол улс дахь шашны нөхцөл байдал /ХХ-ХХI/ С.Цэдэндамба УБ.2003. 38 тал

Өнөөдөр манай улсад шашны гүйцэтгэх үүргийг судлахад тодорхой цаг хугацаа шаардлагатай, цаг үе нь ч ирсэн гэж үзэж байна. Харин судлаач би энэхүү судалгааг хийх дашрамд Буддын сүм хийд болон Христ, Исламын сүм хийдэд очиж үзэхэд өмнөх шашингүйн нийгмээс шилжсэн шашин чөлөөтэй шутэх, эрх чөлөө бий болсон ардчилсан он жилүүдэд шашин өөрсдийн мөн чанар, ном ёс, жаяг дэглэмийн дагуу хөгжих, нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх байр суурь эзлээгүй, нийгэмд сэргөөр ойлгогдох, зарим сүм хийд шашны мөн чанараас гажсан хувь хүн, хэсэг бүлэг хүмүүсийн амьжиргааны хэрэгсэл болсон нь харагдаж байлаа.

Энэ нь 70 жил шашингүйн үзлээр нийгмийг хүмүүжүүлж ирсэн түүхийн үр дагавар юм. Монголын үндэсний уламжлалт бурханы шашны талаар нэгдсэн бодлого, төрийн дэмжлэг байхгүйн улмаас нийгэмд бурханы шашны үйл ажиллагаа хангалтгүй, судлаачид ч энэ тал дээр шүүмжлэлтэй хандах болсон.

Өрнөдийн орнуудад шашин, төрийн бодлогын хүрээнд, өөрийн ном сургаалын хэм хэмжээнд, тодорхой байгууллагын хяналтад, ард олон сүсэгтний эргэл хүсэлт зэрэг олон нөхцөл шалтгааны харилцаан уулзвар дээр оршиж байдаг.

Сүүлийн жилүүдэд гадаадаас ямар нэгэн шашныг Монгол улсад бодлоготойгоор хөгжүүлэх, дэмжих, хөрөнгө оруулалт хийж байгаа нь нууц биш юм. Монгол улсын Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулиар “шашныг гаднаас зохион байгуулалттайгаар нэвтрүүлэхийг хориглоно²”гэж зохицуулсан байdag.

Монгол улсад шашин өөрийн нийгэмд гүйцэтгэх үүргийг хангалтгүй зохион байгуулдаг, төрөөс ч шашин, төр тусдаа байна гэсэн үзэл баримтлалыг туйлшуулан авч үзэж тодорхой зарчим, дагах хэм хэмжээ, баримтлах

бодлогыг боловсруулахгүй байна. Энэ хүрээнд шашны асуудлыг зохицуулах талаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн ажлын албанад 2010 оноос хойш Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг боловсронгуй болгох ажлын хэсэг байгуулагдаж ажлаа эхэлсэн боловч тодорхой хугацаа өнгөрсөн ч үр дүнд хүрээгүй байна.

Монгол Улсын Их хурлын 2003 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 41 дүгээр “Монгол улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” тогтоолын 2.1.7 Шашин шутэх, эс шутэх эрх чөлөөг хангах талаар авах арга хэмжээний хүрээнд Төрөөс сүм, хийдтэй харилцах, шашны үйл ажиллагаа нээлттэй байх, шашин хоорондын харилцааг зохицуулах, иргэний шашин шутэх, эс шутэх эрхийг хангах үүднээс Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг боловсронгуй болгож, биелэлтийг үр дүнтэй зохион байгуулна, Сүм хийд байгуулах зөвшөөрлийн тогтолцоог сайжруулж, үндэслэл, журмыг боловсронгуй болгоно, Шашны харгис урсгал нэвтрэх явдлаас тухайллан сэргийлж, энэ талаар иргэдийн ухамсарт зөрэгзэр нөлөөлөх арга хэмжээ авахаар заасан боловч өнгөрсөн 11 жилийн хугацаанд энэхүү бодлогын баримт бичиг өөрчлөгдөөгүй балагдаагүй байна.

Үндсэн хуулиар төр хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах үүрэгтэй.

Монголуулсын хүнам Засая хүрэхтэй үгүйтэй бол шашин шутлэг, сүм хийдийн байгууллагын тоо судалгааг эрх бүхий байгууллагын мэдээллээс авч танилцвал доорх байдалтай байна.

² Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1993/ №6-7

Хүн амын шашин шүтлэгийн судалгаа

2010 онд Монгол улсын хүн ам, орон сууцны тооллогоор нийт хүн амын 61,4 хувь нь шашин шүтлэгтэй, түүнээс Будда 86,2 хувь, Христос 3,5 хувь, Ислам 4,9 хувь, бөө мөргөл 0,6 хувь гэж гарсан бол МУИС, НШУС-ын 2013 оны судалгаагаар нийт 41,5 хувь шашин шүтлэгтэй, түүнээс Будда 51,5 хувь, Христос 8,7 хувь, Ислам 7 хувь, бөө мөргөл 17,6 хувь, бусад 15,2 хувь байна гэж гарсан байна.³

Улсын хэмжээний сүм хийдийн судалгаа⁴

Монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр нийт 338 шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас Буддын сүм хийд 147, Христийн 157, Исламын болон бусад шашны 24 байгууллага байна.⁵ Харин жил бүр АНУ-ын элчин сайдын яамнаас шашны эрх чөлөөний тайлан⁶ гаргадаг бөгөөд энэ тайланд 2010 оны байдлаар нийт 630 шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас Буддын хийд 272, Христостос 293, бусад шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна гэж дурджээ.

Нийслэл Улаанбаатар хотын хэмжээнд нийт 253 байгууллага шашны үйл ажиллагаа явуулахаар бүртгүүлснээс буддын сүм, хийд 63, христийн сүм, цуглаан 160, үлдсэн 30 байгууллага нь бусад шашны сүм хийд байна.

Харин Үндэсний статистикийн хорооноос авсан мэдээгээр 2013 оны байдлаар Улаанбаатар хотод нийт 163 шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас Буддын 43, Христийн 113, Исламын 2, бусад шашны байгууллага 9 байна гэсэн дүн мэдээ байна.

³" Орчин үеийн Монголчуудын шашин шүтлэгийн байдал" илтгэл. Др.М.Гантуяа

⁴ <http://www.nso.mn/page/54>

⁵ <http://www.nso.mn/page/54>

⁶ <http://www.state.gov./drif/rpt/index.htm>

Ийнхүү шашны байгууллагын талаар судалгаа явуулах эрх бүхий 2 байгууллагын мэдээлэл олон тоогоор зөрж байна.

Сүм хийдэд шавилан сууж буй хүмүүсийн судалгаа

Шашны сургууль, дацанд суралцагсад 2007 оны байдлаар 2.2 мянга болж 2006 оныхоос 35,2 хувь буурсан бол гэрээр ном залгадаг хүүхдийн тоо 5,4 мянга болж 47,6 хувиар өссөн байна.⁷ 2013 оны байдлаар Хурлын лам нарын тоо / шашны төлөөлөгч/ 2680, шашны дацан, сургуульд 751 хүүхэд суралцаж байна.

Дээрх иргэдийн шашин шүтлэг, Монгол улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа шашны байгууллагын тоо зэрэг мэдээллээс харах юм бол тус байгууллагуудын мэдээлэл ялгаатай байгаагаас шалтгаалан дээрх тоо баримт эргэлзээтэйбайж болох юм. Мэншашны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, бүртгэх, хууль эрх зүйн орчинг нарийвчлан судлах, шашны байгууллага, сүм хийдэд ажиллах хүмүүсийн эрх ашиг зөрчигдэх байгаа эсэх, шашны байгууллага хуульд заасан эрх, үүргийг хэрэгжүүлж байна уу гэдэгт дүгнэлт өгөх шаардлага урган гарч байна. Нэг талаас хүний эрхийг хангах хүрээнд нөгөө талаас улс орны эрх ашгийн тухайд шашныг судлах, түүний зохицуулах шаардлагатайг дараах байдлаар томьёолж болохоор байна.

2. Үндэсний аюулгүй байдал болон Хүний эрхийг хангах хүрээнд шашныг судлах хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг үндэсний аюулгүй байдал гэж ойлгодог.

⁷ УСХ. Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл-2007. УБ.2008.336 тал

Монгол Улсын тусгаар тогтолцоог, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, Монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтонох, үндэсний эв нэгдэл, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, үндэсний язгуур ашиг сонирхол бөгөөд "Шашин" бол үндэсний эв нэгдэл, соёл иргэншлийн оршин тогтонох үндэс суурь юм. Тэр ч утгаараа төр болон сүм хийдийн харилцаа, шашин хоорондын харилцаа, шашин шүтэх хувь хүний эрх чөлөөний ойлголт ч нийтийн эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдалтай холбогдоно. Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг анхлан батлах үйл явцад хэлэлцэж байсан төсөлд ч энэ тухай хэлэлцсэн байdag.

"Иргэдийн шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай БНМАУ-ын хуулийн" төслийн талаарх товч илтгэлд "... Энд онцлон тэмдэглэвээс зохих нэгэн зүйл бол, манай оронд буддын, лалын, христосын зэрэг олон шашин дэлгэрч, тэдгээрийг даган бусад орны улс төрийн бодлого орж ирэх боломжийг ч үүгүйсгэхийн эрхгүй байгаа нехцэлд одооноос нийгмийг шашны хагарал, мөргөлдөөний талбар болгон хувиргахаас сэргэмжлэх явдал нэн чухал байна."⁸ гэснээс харж болно. Хүний итгэл үнэмшлээс болж, шашин хоорондын мөргөлдөөн дэлхийд цөнгүй гарч байна. Үүний нэг жишээ бол Индонези улсад гарсан Ислам, Христос шашинтуудын хооронд болсон мөргөлдөөнийг дурдаж болно.

Шашин шүтэх эрх нь хувь хүний асуудал боловч шашин хоорондын зөрчил, шашны харгис урстгалыг дэлгэрүүлэхгүй байх, шашны итгэл үнэмшлээр далимдуулж нийгмийн сэтгэл зүйд сергөөр нөлөөлж нийгмийн тогтвортгүй байдал бий болох зэргээс урьдчилан сэргийлэх нь төрийн үүрэг юм.

⁸ Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн хувийн хэрэг, УИХ-ын тамгын газар, 29 тал

Шашин, сүмийн асуудал нь тухайн улсын үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулаад байгаа бусад улс орнуудын нэхцэл байдлаас үзэхэд шашны асуудлыг урсгалд нь орхих нь хэтдээ запруулж болшгүй аюул, заналын эх үндэс болдог гашуун сургамжийг судалж, цаг алдалгүй шийдвэртэй алхам, зохицуулалт хийх шаардлага бий болоод байна. Үндэсний аюулгүй байдалд хандах хандлага, түүнийг хангах үйл ажиллагаа нь мэдлэг, мэдээлэл, дүн шинжилгээнд суурилах, шашны асуудалд бодитой хандах, даяаршиж буй нийгэмд бусдаас хамаарах эмзэг байдал нэмэгдэж байгааг анхаарах нь зүйтэй байна. Улсын Их Хурлаар баталсан "Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал"-ын соёл иргэншлийн аюулгүй байдалд уламжлалт бурхны шашны соёлыг сэргээн хөгжүүлж сүм хийдийн үйл ажиллагааг нийгмийн оюун санааг гэгээрүүлэх, үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх үйлсэд чиглүүлэхийг дэмжиж ажиллахаар баталсан байна. Энэ нь ч даяаршиж буй өнөө үед хэрэгжүүлэх ёстой төрийн үйл ажиллагааны үүрэг мөн.

Шашин, сүм хийдийн нийгмийн гол үүрэг, зорилго бол шүтлэгтэй олон түмний сүсэг бишрэлийн хэрэгцээг хангаж үйлчлэх, үндэстэн, ард түмний оюуны соёл, уламжлал, ёс заншил, хүнлэг чанарыг хадгалан хамгаалах, энх тайван, нийгмийн дэвшлийг дэмжиж эрхэмлэх явдал билээ.

Гэтэл дэлхийн зарим улс оронд уламжлалт ба уламжлалт бус шашны зарим урсгал чиглэл, сүм хийд, экстремист хөдөлгөөн үүний эсрэгээр тухайн орны нийгмийн байгуулал, улс төрийн дэглэм, үндэстэн, ард түмний язгуур эрх ашгийн эсрэг чиглэгдсэн, дайн самуун, бослого, салан тусгаарлах явдлыг өөгшүүлж дэмжсэн, зохион байгуулсан, хүн ардын эрүүл саруул хэвийн аж төрөх ёс, оюун ухаанд харшилсан, үеэ өнгөрөөж хуучирсан,

бүдүүлэг ёс журам, хэм хэмжээ, үзэл санааг сурталчилж хэрэгжүүлэх зорилготой үйл ажиллагааг явуулж байгаа юм. Үүний тод жишээ бол Афганистан дахь Талибаны хөдөлгөөн, Чечень дэх Ваххабизмын хөдөлгөөн, зарим оронд байдаг шашны фанат гэх зарим бүлгийн үйл ажиллагаа мөн болно. Төр засаг ийм зоригтой шашин, сүм хийдийн эсрэг хуулийн дагуу тэмцэж үйл ажиллагааг нь таслан зогсоох, албадах хүртэл арга хэмжээ авах нь зүй ёсны хэрэг юм.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь Үндсэн хуулийн дараа орохуйц чухал ач холбогдолтой тул Зөвлөл нь байгуулагдсан цагасаа эхлэн Үзэл баримтлалыг боловсруулах ажлыг эхлүүлж анх 1994 онд УИХ-аар батлуулсан юм. Энэ үзэл баримтлал нь түүхэн нэн эзэгтэй үед үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний эрх ашгийг хангах терийн бодлогын үндсэн зарчим, чиглэлүүдийг зааж өгсөн нь чухал үүрэг гүйцэтгэж, шилжилтийн үеийн бэрхшээлийг даван туулж тусгаар тогтолоо баталгаажуулах, хөгжлийн суурийг тавихад чухал ач холбогдолтой байсан юм. Үндэсний аюулгүй байдал гэдгийг өмнө нь уламжлалт улс тэр, цэрэг, дайны заналхийлэлтэй холбон ойлгож, зөвхөн тэр, түүний тусгай байгууллагуудын үүрэг хэмээн үзэж байв. Шинэ нөхцөл байдал нь аюулгүй байдлын тухай ойлголт, цар хүрээ, хангах арга замыг өргөтгэж, шинэчилсэн үзэл баримтлал нь хүн төвтэй, цогц, мэдлэгт суурилсан гэсэн суурь зарчмаар өөрчлөгдсөн.

Христийн номлогч, стратегич Луис Буш 1990 оноос "10/40 Цонх"⁹-ны тухай томьёолон дэлхий нийтэд түгээх болсон. Энэхүү ойлголт нь дэлхийн экваторын 10, 40 градуст байрлах улсуудад Христийн шашны тархац, дэлгэрэлтийг тусгайлан авч үзэж, тухайн бүсэд Христийн шашныг

дэлгэрүүлбэл дэлхийн хүн ам, улс газар нутаг тэр чигээрээ Христ шашинтай болох юм гэж үзсэн байна. Энэхүү газрын зурагт Монгол улс Христийн шашинтай улсуудын газрын зурагт багтжээ. Энэ нь их гүрний улс төрийн бодлогын хүрээнд эрдэмтэн судлаач тухайн улсын шашин шүтлэг, соёлыг зайлшгүй судлах, ирээдүйд стратеги төлөвлөгөө гарган ажиллаж байгаагийн нэгэн илрэл юм.

Шашин хоорондын асуудал хүндэрсэн бусад улс орнуудын нөхцөл байдлыг мэргэжлийн хүмүүс судалж эдүгээ дүгнэлт хийхгүй бол ирээдүйд учирч болох аюул, запруулж болшгүй үр дагаварт хүрч болохыг мэргэжилтнүүд зөвлөж байна.

Шашин үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлж байдаг онцлогтой. Тэгвэл шашин, тэр тусмаа Монголчуудын уламжлалт бурханы шашин мөн чанар, ном ёсоор оршиж, зохион байгуулалттай, нийгэмтэйгээ хөл нийлүүлэн, сүсэгтэн олны шашин шүтэх эрхийг дээдлэн, хөгжиж байх нь үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэхэд тодорхой хувь нэмэр оруулна.

Эв нэгдэлтэй байх асуудал шууд утгаараа ашиг сонирхол, шударга ёстай шууд хамаарна. Нийгэмд шашныг үл хүлээн зөвшөөрөх хандлага сүүлийн үед түгээмэл болсонтой холбогдуулан үндсэн эрхийн зөрчилдөөний асуудал ч цаашид гаражгүй гэх баталгаа алга

Үүнийг судлаач Д.Адъяабазар "...Шударга ёс алдагдаж, эрх мэдэл, эд хөрөнгөтэй нэг нь хүссэнээ гүйцэлдүүлж, хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчим алдагдах хэрээр шударгаар ажиллаж, амьдарч буй олон түмэн дургүйцнэ. Иргэд шударга ёсыг төрөөс хүсэнжилнэ, цаашлаад тэсвэр алдрахаараа шаардаж тэмцэнэ. Монголын нийгэмд цөөн тооны эрх мэдэл, эд хөрөнгөтэй болсон хэсгийн хууль бус ашиг сонирхлоос үүдэж шударга бус байдал хүрээгээ тэлж, нийгмийн бухимдлын гол шалтгаан

⁹ <http://home.snu.edu/~hculbert/1040.htm>

болж байгааг иргэний нийгмийн зүгээс хурцаар шүүмжлэх, эсэргүүцэх болсныг анхаарахгүй байж болохгүй юм. Ашиг сонирхлын зөрчил шударга бус байдлыг бий болгож, шударга бус байдал газар авахаар олон түмний эв зе алдарч, эв зе алдартсаар үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учирдаг харилцан хамааралтай”¹⁰

Судлаачийн бичсэн ашиг сонирхол, эв нэгдэл, шударга ёсны зарчим ч Шашны байгууллагынханд шууд хамааралтай юм. Үүнийг дүгнэн хэлбэл шашны байгууллага ном ёсоороо хөгжихгүй бол нийгэмд сөрөг үзэгдэл газар авч иргэд түүнд итгэл алдарч, шашны дотоод асуудал хурцдан хүрээгээ тэлж газар авах болно. Энэ нь үндэсний эв нэгдэлд нөлөөлөхийг үгүйсгэх аргагүй. Иймд шинэ хөгжих шашнуудаас илүүтэй хүн амын 80 гаруй хувийг эзлэх бурханы шашны удирдлагууд өөрсдийн байр суурийг шашныхаа үзэл номлолын дагуу, судалгаа шинжилгээн дээр үндэслэн тодорхой, авч хэрэгжүүлэх бодлогыг мэргэжлийн хүмүүстэй зөвшилцэн шийдвэр гарган ажиллах шаардлага тулгарч байна.

Шашин шүтэх эрх чөлөө

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөтэй, итгэл үнэмшилтэй байх тухай хуульчлан баталгаажуулсан. Шашин шүтэх эрх чөлөө бол тухайн шашныхаа үзэл номлол сургаалыг дагах, залбирах итгэж үнэмших зэрэг сэтгэл санааны үйлдлээс гадна мөргөх, хурах, цугларах, шашны дэг жаягаар хурал зохион байгуулах зэрэг зан үйлийн олон хэлбэрийг ойлгоно.

Монгол Улсын иргэн шашин шүтэх, эс шүтэх нь хувь хүн өөрийн үзэл бодол, итгэл үнэмшлийн хэрэг байх, шүтдэг шашнаар нь ялгаварлан гадуурхах, доромжлохыг хуулиар хориглосон

байдаг. Харин өнөө нийгэмд хувь хүний шашин шүтэх эрхэд төрөөс болон хувь хүмүүс халдаж байгаа тухай олон жишээг дурдаж болно. Үүний нэг жишээ бол шашны байгууллагын Буддын 28 лам, Христийн номлогч 7, нийт 35 хүнээс авсан санал асуулгад “Таныг гудамжинд явж байхад ялгаварлан гадуурхах, биед чинь халдах, элдэв үгээр дайрч доромжлох үйлдэлд өртэж байсан уу” гэсэн асуултанд 91,4 хувь буюу 32 хүн “тийм” гэж хариулсан байна. Үүнээс үзэвлэл Үндсэн хууль, ТСХХ тухай хуулиар баталгаажсан шашин шүтэх эрх хангагдахгүй байна гэж үзэхээр байна. Тэр ч байтугай УИХ-ын гишүүд биенээ шашин шүтлэгийн хэлбэрээр гадуурхах үйлдэл цөөнгүй байна.

Мөн жил бүр АНУ яамнаас гаргадаг “Шашны эрх чөлөөний тайлан”-д¹¹ Монгол улсад шашны урсгал, итгэл үнэмшилээр нь ялгаварлан гадуурхах, Христийн шашинд орсон хүмүүст шахалт дарамт үзүүлэх зэрэг үйлдэл гаргадаг тухай дурдсан. Евангелийн Холбоонд хамаарах 400 орчим сүмийн 60 гаруй хувь нь бүртгүүлсэн, бүртгүүлээгүй сүмүүд орон нутгийн эрх баригчдад бүртгүүлэх боломжгүй, мөн ялгавартай ханддаг гэж дурджээ.

Монгол Улс НҮБ-ын хүний эрхийн гэрээ, конвенцод нэгдэн орсон ч хүний шашин шүтэх эрхийг хангах тал дээр сүл байгааг судалгаа тайлангаас харж болно. Хүний Эрхийн Үндэсний Хорооноос НҮБ-ын Хүний эрхийн Хорооны 24 дүгээр зөвлөмжийг 2012 онд Засгийн газарт өгсөн. Тус зөвлөмжөөр¹² “Шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийн талаар” Шашны байгууллага бүртгүүлэх, үйл ажиллагаа явуулахад нь саад болж байгаа захиргааны болон бусад шат дамжлагуудад анализ хийж, 1993 оны Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх механизмд холбогдох өөрчлөлт оруулахыг оролцогч улсад зөвлөсөн ч Монгол

¹⁰ Д.Адъяабазар. “Монгол Улсын дотоод аюулгүй байдлын эрдэл бүхий зарим асуудал” //, Стратегија судалал сэтгүүл. (2011, №53), 35 дахь тал

¹¹<http://mongolian.mongolia.usembassy.gov/iifr2012.html>

¹² ХЭҮК Хүний эрх, эрх чөлөөний 2007 оны байдлын талаарх илтгэл. УБ 2007. 29 тал

Улсын Засгийн газраас зөвлөмжийг хүлээж авснаас хойш эрх зүйн болоод зохион байгуулалтын ямар нэг арга хэмжээ аваагүй байна.

Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй. Тиймээс ч шашин шүтэх эрхээ эдлэхдээ улс орны аюулгүй байдал, үндэсний эрх ашигт ямарваа хэмжээгээр зөрчич болохгүй билээ.

Шашин шүтэх эрх чөлөө нь зөвхөн хийсвэр ойлголт бус түүнийг хэрэгжүүлэх шашны байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулж өгснөөр тэрхүү эрх ханггадах бодит үр дүн гарах юм. Эдүгээ зарим судлаач шашин шүтэх эрх чөлөөг дангаар нь буюу сүм хийдээс салгаж үздэг боловч түүний бүтэц, зохион байгуулалт, шашны үзэл номлолыг тухайлан судалж эрх зүйн хэм хэмжээгээр ямар харилцааг зохицуулах, ямар харилцааг зохицуулахгүй шашны дотоод асуудал гэж үзэх талаар нарийвчлан судлах хэрэгтэй байна. Сүм хийд, шашны үйл ажиллагааг тодорхой хэмжээнд хуулиар зохицуулж өгөхгүй бол шашин шүтэх эрх чөлөө ханггадах боломжгүй юм.

Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль бол Монгол Улсын Үндсэн хуулиар зарлан тунхагласан иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хангах баталгааг тогтоох, төр, сүм хийдийн харилцааг зохицуулсан чухал эрх зүйн баримт бичиг юм. Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн тодорхой заалтуудад, төрийн үүрэг, хүний эрхийг хангах, практикт хэрэгжиж байгаа байдал, хэрэгжилтэд шинжилгээ хийж практикт тулгамдаж буй асуудлыг томьёолон, дараах санал гаргаж байна

- Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн **3 дугаар зүйлд** иргэдийг

шашин шүтлэгийн ялгаа болон шашин шүтэх, эсшүтэх байдлаар нь ялгаварлан гадуурхах, доромжлох, хагалан бутаргах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно гэж зохицуулсан. **Гэтэл энэ зохицуулалтад заасан** шашин шүтлэг үзэл бодлогоор нь ялгаварлан гадуурхаж доромжлох явдал **олон** нийтийн дунд, цахим ертөнцөд цөөнгүй байна. Тухайн нөхцөл байдалд хүний шүтэх эрхийг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцох механизм байхгүй. Шашнаар доромжилж ялгаварласан гэх гомдол одоогоор шүүхэд болон төрийн байгууллагад бүртгэгдээгүй.

Үүнээс үүдэн дээрх хуулийн 3.1 дэх заалтын шашнаар нь хүнийг ялгаварлан гадуурхах, доромжлох үйлдлийг зохицуулах эрхээ сэргээлгэх, хариуцлага тооцох механизмийг боловсронгуй болгох хэрэгтэй болов уу.

• Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн **4 дүгээр зүйлийн 4.7 дахь хэсэгт** “шашныг гаднаас зохион байгуулалттайгаар нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно” гэж заасан боловч энэхүү заалтын “зохион байгуулалттай” гэдэг нэр томьёог хууль зүйн угаар тайлбарлаж хуульчилжгэх, гаднаас зохион байгуулалттай орж ирж дэлгэрэхэд түүнд хяналт тавих, ямар субъект хэрэгжүүлэх талаар нарийн тусгаагүй. Үүний улмаас 1990 оноос хойш Монголд шашны урсгалыг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлсэн талаар Хууль зүйн яам болон холбогдох төрийн эрх бүхий байгууллага нэгдсэн ойлголт, байхгүй байна. Тухайн заалт нь харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй тунхагласан шинжтэй болсон.

Иймд ТСХХ-ны тухай хуулийн энэхүү заалт дахь “шашныг гэднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх” гэсэн нэр томьёог тодорхой болгоогүйн улмаас нэгдүгээрт, шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа 20 гаран жил үргэлжилж байгаа учир нэр томьёог тодорхой

болгох, хоёрдугаарт, шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэхийг хянах төрийн эрх бүхий байгууллагыг тодруулах, гуравдугаарт шашны гаднаас санхүүжих, эдийн засгийн хувьд хяналт тавьж шалгалт хийх шаардлагатай байна.

- Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 8-д "Лам санваартан нарын үнэмлэхүй тоо, сүм хийдийн байршлыг төрөөс хянан зохицуулна" гэж зассан боловч одоогоор Монгол улсад хэдэн тооны лам байгаа талаар статистикийн үнэн зөв мэдээлэл ч алга байна.

Лам нарын тоог хянах байгууллага тодорхой биш, нэгэнт тодорхой биш учраас энэ асуудлыг төрөөс зохицуулах нь хүний шүтэх эрхтэй зөрчилдэж болох юм. Сүм хийд дэх хүүхдийн эрхийн талаар судалгаа хийгдсэний дунд хангалтгүй буюу эрх нь зөрчигдсөн гэж дүгнэлт гарсан. Мөн энэхүү заалт нөгөө талаасаа хувь хүний шашин шүтэх эрх чөлөөнд халдаж болзошгүй байдлаар ойлгогддог. Лам бол сүм хийдийн боловсон хүчин, шашин шүтэх эрхээ эдэлжбүйиргэн, тэрүтгаараалам нарын тоог хянах нь шашны байгууллагын дотоод хэрэгт төрөөс оролцож байгаа мөн хувь хүний шашин шүтэх эрхэд халдаж буй үйлдэл гэж үзэж болно. Төр лам нарын тоонд хяналт тавьж байгаа нь хуучин социалист системийн лам нарын тоог хянах байх, хүний эрхийг зөрчих төрийн хэв шинжийг агуулж байна. Тиймээс төр хяналт тавих биш тухайн шашны байгууллагад лам нарын тоог бүртгэхэд хяналт тавих эрхийг шилжүүлэх хэрэгтэй байна.

- ТСХХ-ны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд "Шашны байгууллага" -ыг " Сүсэгтэн олны шашин-номын эрэлт хэрэгцээг хангах зорилгоор байгуулагдаж, шашны зан үйл, хурал ном, боловсролын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж буй албан ёсны зөвшөөрөл бүхий хийд, сүм, дацан, төв болон тэдгээрийн удирдах байгууллагыг шашны байгууллага гээ." гэж

зохицуулсан байдаг.

Бодит байдал дээр шашны байгууллага дан ганц сүм хийд хурал цуглаан төдийгүй ТББ-ын нэр дээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг. Сүм, хийдийг шашин номын ямар ч мэдлэггүй иргэн өөрийн дураар хувийн ашиг сонирхлыг хангах үүднээс байгуулах нь түгээмэл байна. Мөн ТББ-ын нэр дээр байгуулагсан байгууллага хуулийн энэ тодорхойлолтоос ангид байгаа учраас "Шашны байгууллага" гэсэн нэр томьёог дан ганц сүм хийд, дацан бус бусад шашны ажиллагаа явуулдаг субъектийг оруулж өгөх, шашны байгууллагын санхүүжилтээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагыг өргөн хүрээнд хамруулах, ТББ болон шашны байгууллага хоёрын үйл ажиллагааг зааглаж өгөх санал гаргаж байна.

- ТСХХ-ны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд сүм хийд, лам санваартны үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж өгсөн. 7 дугаар зүйлийн 7.7 дахь хэсэгт "Аливаа шашны байгууллага, лам санваартан өөрийн шашныг эс шүтэгчдэд үзэл номлолоо хүчээр тулгах, шахалт үзүүлэх, эд мөнгөөр татах, хууран мэхлэх, тэдний эрүүл мэнд, ёс суртахуунд хохирол учруулах, санаа сэтгэлийг үймүүлэхийг хориглоно" гэж зааж өгсөн байна.

Ардчилсан он жилүүдэд гадаадаас шашны байгууллага Монгол улсад идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж ирсэн, ихэвчлэн шинэ шашинд хүүхэд запуус, нийгмийн боловсрол сүл иргэдийг татахдаа сургалт, хандив, туслалцаа дэмжлэг үзүүлж шашиndaа оруулж цуглаандаа татсан байдаг. 1994 оноос хойш 2011 он хүртэл шашны үйл ажиллагаа явуулах сүм хийдийн 46.9 хувь, христийн сүмүүдийн 55.7 хувь нь Сонгинохайрхан, Баянзүрх хоёр дүүрэгт төвлөрсөн байгаагаас үзэхэд орон нутгаас шилжин ирж суурьшиг ихтэйд тооцогддог гэр хороололд шашны байгууллагууд олноор үйл ажиллагаа

явуулж байна.¹³ Үүнээс гадна 1990-ээд оноос хойш ямар нэгэн итгэл үнэмшил, шашнаас шалтгаалан өсвөр насны 7-8 хүүхэд амиа хорлосон, 2013 оны байдлаар Сэтгэцийн эрүүл мэндийн төвд бөө мөргөл, шашны нөлөөллөөс шалтгаалсан 20 гаран сэтгэцийн өвчтэй хүн эмчлүүлж байгаа зэргээс шашин, иргэдийн эрүүл мэнд, ёс суртахуунд хохирол учруулж байгааг харж болно.

Харин эрх зүйн хувьд энэ заалт нь тунхаг төдий заалт бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг тогтоож өгөөгүйгээс ямар байгууллага хянах нь тодорхой бус байна. Шашны байгууллагыг үйл ажиллагааг хянах, нийслэл орон нутагт байнгын хяналт тавих эрх бүхий байгууллагыг тодорхой болгох шаардлагатай.

- Төрөөс шашны байгууллагын гадаад харилцааг тодорхой хянаж байх ёстой гэж үздэг. Энэ ч утгаараа ТСХХ-ны тухай хуулийн 7.10 дугаар заалтад “Шашны байгууллага гадаад харилцааны асуудлаа эрх бүхий төрийн байгууллагатай зөвлөлдөн шийдвэрлэнэ” хэмээн шашны байгууллага, төрийн байгууллага хоёрт үүрэг хүлээлгэсэн. Гэвч хуулинд заасан шашны байгууллага өөрийн гадаад харилцааны асуудлыг эрх бүхий төрийн байгууллагатай зөвлөлдөн шийдвэрлэж байгаа тохиолдол байхгүй. Мөн эрх бүхий төрийн байгууллага гэдэгт ямар байгууллагыг ойлгох нь тодорхой биш. Сүүлийн үед эрх зүй судлаачид шашны байгууллагын шугамаар мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэгдэж байдаг, тэрхүү нөхцөл байдал манайд хэрэгждэг байж болзошгүй тухай нийтлэх болсон.

Иймд Аливаа шашны байгууллагын гадаад харилцаа, түүнийг төрийн ямар байгууллагатай хэлэлцэх, тус төрийн байгууллагын ажлын чиг үүрэг, эрх зүйн орчинд тусгаж өгөх гадаадаас санхүүжих, мөнгөний урсгалыг төрийн

¹³ Нийслэлийн статистикийн газар . 2012 оны тайлан. “Нийслэлд үйл ажиллагаа явуулж буй шашны байгууллагууд” . 2 тал

эрх бүхий байгууллага хянаж, хамтран шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Энэ нь мөн адил шашны гадаад харилцааны асуудлыг хамтран шийдвэрлэх төрийн эрхбүхий байгууллагабайхгүй байгаатай холбоотой. Хуулинд энэ байгууллагыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

- Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хуулиар шашны сургалт, шашны боловсрол, иргэний боловсролын харилцааг зохицуулсан.

Шашны боловсролыг /буддын шашны хувьд/ 15-18 жил суралцаж дүүргэдэг. Энэтхэгт одоогоор Монгол улсын 400 гаран хүүхэд суралцаж байна. Харин тэднийг сургууль тэгссөн гэх баримт бичгийг Монгол улсад хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй байна.

- Ерөнхий эрдмийг шашны боловсролтой хослуулан эзэмшүүлэх сургалтын энэ төрөл хэлбэрт нийцсэн сургалтын хөтөлбөр, агуулга, стандарт батлах

- Ерөнхий эрдмийн хичээлийг шашны боловсролын хичээлүүдтэй хослуулах, дүйцүүлэх хэлбэрээр сургалтын онцлог хэв шинжийг агуулсан шашны сургалттай сургуулиудад мөрдөх сургалтын хөтөлбөр, агуулгыг найруулан боловсруулах

- Шашны сургалттай сүм хийдийн дэргэдэх дунд сургууль, коллеж, дацангийн сургалтын үйл ажиллагаанд баримтлах боловсролын салбарын үзэл баримтлал, хуульд нэмэлт оруулан нэгдсэн бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах зайлшгүй хэрэгтэй байна. Буддын шашин бусад шашнаас онцлог тал нь хүүхдүүд ихээр сурдаг явдал юм.

- Төр, сүмхийдийн талаар баримтлах үзэл баримтлалд хүүхдийн асуудлыг хэрхэн тусгах талаар мэргэжлийн хүүхдийн байгууллагуудтай зөвшилцэх саналыг гаргаж байна.

Мөн сүм хийдэд шавилан суух хүүхдүүдэд иргэний боловсрол олгох үүргийг шашны байгууллага биелүүлэх,

төрөөс түүнд хяналт тавих, эс bielүүлбэл хариуцлага тооцох хүртэл арга хэмжээ авах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Сүм хийдэд шавилан суух хүүхдүүдээс иргэний боловсролд хамрагдаж чадахгүй хүүхэд цөөнгүй байгаа билээ.

- ТСХХ-ны тухай хуулийн 9.1. "Сүм хийд байгуулах тухай иргэдээс гаргасан өргөдлийг дүрмийн хамт аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хянан үзэж, зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Олгосон зөвшөөрлийг үндэслэн сүм хийдийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага бүртгэнэ." гэж зохицуулсан байдаг. Гэтэл энэ зохицуулалтад дараах зөрчил байна. Сүм хийд байгуулах, үйл ажиллагаа явуулах нь шашны дотоод асуудал учраас сүм хийд шашны байгууллагын бүртгэлийн асуудлыг тухайн шашны төвд хариуцуулах, үүний тулд тухайн шашны төв байгууллагыг бүртгэж, бусад жижиг сүм хийдийг хариуцах эрхийг эрх зүйн орчинд бүрдүүлж өгөх;

Төрөөс тухайн шашны сүм хийд бүртэй харилцах бус нэгдсэн нэг төвтэй хариуцах нь хялбар бөгөөд төр, шашны хэрэгт оролцохгүй байх зарчим бүрдэнэ.

- Шашны байгууллага үйл ажиллагаагаа эрхлэхийн тулд эдийн засгийн хувьд боломжтой байх ёстой. Шашны өмчийн талаар ТСХХ тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлээр зохицуулсан байна.

Харин манай улсад, шашны сүм хийдүүд нэгнээсээ хамааралгүй тул хэн ямар өмчөөр яаж сүм хийд барьж байгаа нь тодорхой бус байдаг. Үүнийг дагаад хувь хүн шашны хөрөнгийг нийтэд зориулах үргийг орхиж ашиг олох зорилгоор сүм хийд байгуулах, бусдын эд хөрөнгийг завших, айлан сүрдүүлэх, бусдын өмчид халдах, зориулалтын бус зарцуулагдах сөрөг үр дагавар гарч байна.

Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1 дэх хэсэгт зааснаар өмч нь нийтийн болон хувийн гэсэн хоёр хэлбэртэй байх бөгөөд шашны өмч нь нийтийн өмчид хамаарна. Мөн Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.6 дахь хэсэгт сүм хийд иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцохдоо сангийн эрх зүйн байдлын талаарх хуулийн заалтыг мөрдөнө. Сан нь Иргэний хуульд зааснаар ашгийн бус хуулийн этгээд юм. Нэгэнт сүм хийдийн өмчийг нийтийн өмч байхаар хуульд заасан учраас хувийн хөрөнгөөр, өөрөөр хэлбэл нийтийн өмчлөлийн сагс руу хөрөнгөө хийж байна гэж ойлгоно.

Үүнээс үүдэн дээрх хуулийн зохицуулалтыг шашны эдийн засгийн харилцааг тодорхой болгох, хяналт тавих, илтодбайх зарчмыг баримтлахын тулд сүм хийдийн өмч, олон нийтийн өмч, хувь хүний оруулсан өмчийг салгаж бүртгэлжүүлэхээр зохицуулах шаардлагатай. Төрийн байгууллагаас эсвэл шашны төвөөс хувийн өмчөөр байгуулагдсан хийдэд өмчийн тухай ойлголтыг нэг мөр хэрэглэж бүртгэл тооцоог нарийвчлан бий болгох, бүртгэлжүүлэх байгууллагыг тогтоох нь зүйтэй болов уу. Иргэний хуульд заасан Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг яаралтай батлан гаргах шаардлагатай байна.

САНАЛ, ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуулийн төр, сүм хийдийн харилцааны үзэл баримтлал бол төрөөс шашныг хүндэтгэн, хэрэгжүүлэх бодлогодоо нарийн мэдрэмжтэй, уялдаа холбоотой зохицож орших, шашин нь төрийн хуульцаазыг дээдлэн биелүүлэх, хууль ёсны дагуу үйл ажиллагаа эрхлэхийг тунхаглан зарлажээ. Тэр ч утгаараа төрөөс сүм хийдийн харилцааг хуулиар зохицуулахаар заасан байна. Шашны байгууллага буюу сүм хийд бол хүн төрөлхтний түүхэнд хэдэн зуун

жилийн өмнөөс бий болсон, хөгжиж, өөрчлөгдөж ирсэн, өөрийн тогтсон үзэл номлолын дагуу, бүтэц зохион байгуулалт, хэм хэмжээний сургаалтай цогц институци юм.

Нийгмийн шинэ нөхцөл байдалд шашны олон төрлийн ургал, чиглэл, номлол дэлгэрч хөгжиж байгааг харгалзан үзэж, төрөөс шашны асуудалд хандах хандлага, эрх зүйн зохицуулалтыг зөв тогтоох нь улс орны язгуур эрх ашиг, аюулгүй байдал, дотоод үйл хэрэгт чухал ач холбогдолтой. Монгол улс чөлөөт эдийн засаг, ардчилсан нийгэмд шилжсэн өнгөрсөн он жилүүдэд нийгэмд шашны, үзэл бодлын зерэг, сөрөг үзэгдэл олон хүчин зүйл шинээр бий болсон байна.

Төрөөс төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль нийгэмд үйл ажиллагаа эрхлэх шашны байгууллагын харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэхэд дун шинжилгээ хийх цаг нь болсон байна. Шашны нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг алдагдсан, үзэл сургаалаас гажсан, хүмүүсийн шашин шүтэх эрх чөлөө зөрчигдсэн, шашин шүтэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх нэрийн доор нийгмийн сэтгэл санааг үймүүлэх, уламжлал, ёс заншил үндэсний зүйлсийг үгүйсгэх, цаашлаад гадаадаас олон төрлийн шашин дэлгэрч хүмүүсийг үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, тэднийг хуваан талцуулах, хагалан бутаргах, биенээ үгүйсгэх зэрэг үндэсний эрх ашигт сөргөөр нөлөөлөх бодит байдал нийгэмд нэгэнт бий болсон байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийг 1992 онд баталж хүний шашин шүтэх эрх чөлөө, төр сүм хийдийн харилцааг шинэ шатанд зохицуулах шаардлагатай болсон энэ цаг үед төрөөс шашны талаар баримтлах бодлогыг Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон холбогдох эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгаж өгсөн байна.

Нэг талаас хүний эрх чөлөөг дээдлэх, нөгөө талаас улс үндэсний гадаад, дотоод аюулгүй байдлыг

хангах, үндэсний уламжлалт зан заншил, соёлыг түгээн дэлгэрүүлэх, өвлөн үлдээх олон учир шалтгаан буй боловч өнөөдрийн шинэ нөхцөл байдалд урьдчилан тооцоогоогүй, бэрхшээл зөрчил, төсөөлөөгүй зүйл ч бидний өмнө тулгарч байна

Хүн амын шашин шүтлэгийн байдал сүүлийн 20 гаран жилд өөрчлөгджэх дөнгөж 41 хувь нь шашин шүтлэгтэй судалгаа¹⁴ гарсан. Учир нь сүүлийн жилүүдэд шашин шүтлэгийн замбараагүй байдал бий болсны улмаас нийгэмд шашныг үл зөвшөөрөх хандлага ажиглагдаж байна.

Шашин бол хүний ёс суртахуун, хүмүүнлэг, энэрэнгүй зан төлөвийг бий болгох, соёлын үнэт зүйлсийг хадгалагч хүчний хувьд энэ бол харамсмаар дүр зураг юм. Шашны байгууллага нийгэмд гүйцэтгэх үүргээ хангалттай биелүүлж чадаагүйн улмаас хүмүүсийн шашин шүтлэгт итгэх итгэл эрс буурсан, Монголын ирээдүй залуу үе хүмүүнлэг бус үзэл баримтлалаар хүмүүжиж, мөн нийгэмд үүссэн нөхцөл байдлаас шалтгаалан хүний шашин шүтэх эрх ч зөрчигдэж байна.

Дүгнэлтэнд хүрсэн асуудлуудыг тоймлон илэрхийлбэл:

1. Үндсэн эрхийн зөрчилдөөний тухай ойлголт манайд сул байгаа ч цаашид гарахгүй гэх магадлал байхгүй учраас эрх зүйн судлаачид үүнд анхаарлаа хандуулах шаардлага урган гарч байна. Үндсэн хуульд заасан шашин шүтэх эрхийг хангахын тулд зайлшгүй түүнийг хэрэгжүүлэгч шашны байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах, шашны тухай тусгайлан судлаач, эрдэмтдийг бэлдэх шаардлагатай байна.

Шашныг тойрсон олон асуудал бодитой бөгөөд цаашид ч байх болно. Бодит байдалд замбараагүй байгаа үзэгдлийг хэвэнд нь орхивол улмаар холбох боломжгүй, запруулах

¹⁴ "Орчин үе Монголчуудын шашин шүтлэгийн байдал" илтгэл. 2013 он. Dr M. Гантуяа

боломжгүй цоорхой, хийдэл, өргөн хүрээний туйлшралыг нэмэгдүүлж зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх гарцуулж болно.

2.Үндсэн хуулиар төрийн үйл ажиллагаа, шашны үйл ажиллагаа гэж ялган зааглаж хуульчилсан байгаа учраас шашны үйл ажиллагаанд юуг ойлгох талаар эрх зүйн нэгдсэн ойлголтыг бий болгох, баримтлах зарчмыг томьёолох зайлшгүй шаардлага бий болсон байна. Үүнээс шалтгаалан шашны дотоод харилцааг ялган салгаж шийдвэрлэхгүй бол нийгэмд, төр, эрх зүйн хувьд ойлгомжгүй байдал бий болсон байна.

3. Ардчилсан нийгэмд шашин, төрийн үйл хэрэгт, төр шашны дотоод асуудалд оролцохгүй, тус тусдаа өөрсдийн үйл ажиллагааг эрхлэн нийгэмд хамтдаа оршино. Тиймээс шашны дотоод асуудалд оролцохгүй гэсэн нь огт хамаарахгүй гэсэн хэрэг биш бөгөөд тодорхой хүрээнд хамааралтай оршихыг тодорхойлж өгөх хэрэгтэй. Манай зарим судлаачид шашин гэсэн нэр томьёог шууд утгаар нь шашин шүтэх эрхтэй холбож ойлгодог тул төрөөс огт оролцож болохгүй тэж үзэх хандлага ажиглагдаж байна. Харин судлаачийн хувьд шашин шүтэх эрх бол хувь хүний субъектив эрх бөгөөд шашны байгууллага бол илрэх хэлбэрээрээ зохион байгуулалтад орсон нэгдэл учраас төрөөс шашны хэрэгт оролцож байгаа нь шашин шүтэх эрхэд биш зохион байгуулалтад орсон нэгдлийн хувьд хандаж байгаа зарчим гэж үзэж байна.

4. Монгол улс бусад улсаас онцлог ёс заншил, шашин шүтлэг, соёл иргэншил, түүхтэй тиймээс ч төрийн бодлого ч улс үндэстний язгуур соёл, ард олны ухамсарт нийцсэн өөрийн онцлогийг хадгалж хөгжих зорилт тавигдаж байна.Үндсэн хуулийн үзэл баримтлааас урган гарч хэрэгжих бий ТСХХ-ны тухай хууль батлагдаад 20 гаруй жил болсон бөгөөд нийгмийн

амьдрал ч хурдтай хөгжиж шашин шүтлэг, сүм хийдийн хэв маяг ч өөрчлөгдж байгаа учраас хуулийн зорилтоо биелүүлэх боломжгүй байна. Иймээс ч шинэчлэн найруулах шаардлагатай гэж дүгнэлээ .

5. Монголын уламжлалт шашин шүтлэг олон мянган хүнийг хамардгаараа онцлог талтай. Төр сүм хийдийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт тулгамдаж буй асуудал, судалгаанаас гаргаж тавьсан дагуу шашны байгууллага, сүм хийдийн үйл ажиллагааны дотор хамрагдах олон зуун хүүхэд, иргэдийн эрүүл аюулгүй орчиндамьдрах, иргэний боловсрололж авах, олж авсан боловсролыг хүлээн зөвшөөрөх, нийгмийн хамгаалалт хамрагдах зэрэг эрхүүд зөрчигдсөн байна.

6. Шашны байгууллага, сүм хийдийн өмчийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт алдагданы улмаас нийтийн өмчийн хэлбэрээр бус хувийн өмч, өөр ашиг сонирхлын үүднээс шашны байгууллага, сүм хийд байгуулагдаж үйл ажиллагаа эрхлэх нь түгээмэл болсон байна.

7. Шашны байгууллага нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг, ном сургаал, үзэл номлогоос гажуудсаны улмаас хүний шашин шүтэх эрх зөрчигдөх, үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх хэмжээний байдалд хүрч болзошгүй үүнд ч төрийн бодлого чиглэгдэн, хууль эрх зүйн хувьд анхааран зохицуулах зүй ёсны шаардлага тулгарч байна.

8. Мөн эрх зүйн уялдаа холбоо байхгүй, төрийн хэрэгжүүлэх бодлого сул байгаагийн улмаас шашин шүтэх хүний эрх зөрчигдэж, шашныг ном ёсны дагуу хөгжүүлэх дэлгэрүүлэхэд төр ямар хэлбэрээр хэрхэн оролцох , үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрхийг хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд төрөөс сүм хийдтэй хэрхэн яаж харьцах, хянах талаар эрх зүйн орчинг сайжруулж, бодлого боловсруулах шаардлагатай байна гэж дүгнэлээ .

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэсний үндсэндээр боловсронгуй болгох хүрээнд доорх саналыг гаргаж байна.

TCXX-ны тухай хууль үндсэн хуульд заасан төр шашин тусгаар байх зарчмыг хангасан хэдий боловч хуулийн этгээд байгууллагын хувьд түүнийг зохицуулах шаардлагатай, ялангуяа эрх зүйн зохицуулалтыг тунхаг байдлаар зохицуулсан зүйл заалтыг нарийвчлан тодруулах, төрийн хүлээсэн үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг нэр зааж өгч, тухайн байгууллагын ажлын чиг үүрэгт оруулж өгөх саналтай байна. TCXX-ны тухай хуулийн зүйл хэсгийг тодруулах өөрчлөх, хэрэгжүүлэх талаар доорх саналыг гаргаж байна.

- Тухайлбал хуулийн 3.1 дэх “шашнаар нь хүнийг ялгаварлан гадуурхах, доромжлохыг хориглоно” гэсэн зүйлд зөрчигдсөн эрхээ хэрхэн сэргээлгэх, хариуцлага тооцох механизмийг хуульд нарийвчлан тусгах;

- Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7 дахь хэсэгт “шашныг гаднаас зохион байгуулалттайгаар нэвтрүүлэхийг хориглоно” гэж заасны “зохион байгуулалттай” гэсэн нэр томьёог нэгдүгээрт, хууль зүйн утгаар тайлбарлах буюу ямар үйлдлийг хэлэхийг нэг мөр шийдвэрлэх, хоёрдугаарт, хуулиар хориглосон тус үйлдлийг хийсэн тохиолдолд ямар хариуцлага хүлээлгэхийг нарийвчлан зохицуулах;

- Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 8-д “Лам санваартан нарын үнэмлэхүй тоо, сүм хийдийн байршилыг төрөөс хянан зохицуулна” гэж заасан нь доорх утгыг агуулж байна. Лам нарын тоог хянах нь шашины байгууллагын дотоод хэрэгт төрөөс оролцож байгаа, мөн хувь хүний шашин шүтэх эрхэд халдаж буй үйлдэл гэж үзэж болно. Нөгөө талаас төр хяналт тавих биш тухайн шашины байгууллагад лам нарын тоог бүртгэхэд хяналт тавих эрхийг шилжүүлэх

- TCXX-ны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1-д заасан “Шашны байгууллага” —ыг өөрчлөн найруулах, “Шашны нэгдэл, хурал, цуглаан, салбар” гэдэг нэр томьёог нэмж оруулах, шашны үйл ажиллагаа эрхлэх ТББ болон хүмүүнлэгийн үйл ажиллагаа эрхлэх шашны байгууллагыг ялгах,

- TCXX-ны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд 7.7 дахь хэсэгт “шашны байгууллага, лам санваартан өөрийн шашныг эс шүтэгчдэд үзэл номлолоо хүчээр тулгах, шахалт үзүүлэх, эд мөнгөөр татах, хуран мэхлэх, тэдний эрүүл мэнд, ёс суртахуунд хохирол учруулах, санаа сэтгэлийг үймүүлэхийг хориглоно” гэсэн хориглосон заалтыг хэрэгжүүлэх хянах, байгууллагыг тодорхой болгох

- Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт “Нийгмийн даатгалд шашны болон бусад байгууллагад ажиллаж байгаа хүн албан журмаар даатгуулна” гэснийг үндэслэн TCXX-ны тухай хуулийн 7.8 дахь хэсэгт “Сүм хийд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлж лам санваартнаа тэтгэвэр, тэтгэмжид хамруулж болно” гэж заасныг хүчингүй болгох

- TCXX-ны тухай хуулийн 7.10 дугаар заалтад “Шашны байгууллага гадаад харилцааны асуудлаа эрх бүхий төрийн байгууллагатай зөвлөлдөн шийдвэрлэнэ” гэснийг тодруулан хэрхэн, яаж хэрэгжүүлэх талаар тодорхой болгох тусгайлсан эрх зүйн акт гаргаж мөрдүүлэх

- Хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан 8.1 д “Шашны боловсролыг шашны сургууль, гэрийн сургалтаар олгоно”, 8.3-т Шашны сургуульд суралцагчдад иргэний суурь боловсрол олгохыг тухайн сургууль хариуцахаар зохицуулсны дагуу хуулинд хүлээсэн үүргээ биелүүлэгэй шашны байгууллагад хариуцлага тооцох механизмыг суулгаж өгөх,

а/ Ерөнхий эрдмийг шашны боловсролтой хослуулан эзэмшүүлэх сургалтын энэ төрөл хэлбэрт нийцсэн сургалтын хөтөлбөр, агуулга, стандарт батлах,

б/ Ерөнхий эрдмийн хичээлийг шашны боловсролын хичээлүүдтэй хослуулах, дүйцүүлэх хэлбэрээр сургалтын онцлог хэв шинжийг гагуулсан шашны сургалттай сургуулиудад мөрдөх сургалтын хөтөлбөр, агуулгыг найруулан боловсруулах,

в/ Шашны сургалттай сүм хийдийн дэргэдэх дунд сургууль, коллеж, дацангийн сургалтын үйл ажиллагаанд баримтлах боловсролын салбарын үзэл баримтлал, хуульд нэмэлт оруулан нэгдсэн бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах

- Хуулийн 9.1. "Сүм хийд байгуулах тухай иргэдээс гаргасан өргөдлийг дүрмийн хамт аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хянан үзэж, зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Олгосон зөвшөөрлийг үндэслэн сүм хийдийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага бүртгэнэ." Хуулийн этгээдийн Улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7 дугаар 7.1.1 дэх хэсэгт зааснаар **шашны байгууллагыг УБЕГ, бүртгэх зохицуулалттай.** Иймд нэг байгууллагыг эрх бүхий хоёр байгууллага давхардуулан бүртгэх хуулийн давхардлыг арилгах, Сүм хийд бүртгэх ажиллагааг нэгдсэн нэг журмаар зохицуулах, тухайн шашны шинж чанараас шалтгаалан бүртгэлийг төвд нь шилжүүлэх, ТБЫн үйл ажиллагааг шашны байгууллагын үйл ажиллагаанаас ялгаж хуульчлах;

- Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 142-т заасан "шашны сурталчлахад эд мөнгөөртатах", 143 таасан "ялгаварлан гадуурхах", "эрх чөлөөг хязгаарлах", 144-т заасан "Шашны харгис ургсал" зэрэг үйлдлийн объектив, болон субъектив шинж чанарыг тодорхойлж хууль сахиулагчдад онолын нэг мөр ойлголтыг өгөх;

- Сүм хийдийн өмч нийтийн өмч учраас тухай ойлголтыг нэг мөр хэрэглэж бүртгэл тооцоог хийх, бүртгэлжүүлэх байгууллагыг тогтоох, хяналтыг сайжруулах, ил тод нээлттэй болгох, Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.6 дахь хэсэгт заасан "Сангийн эрх зүйн байдлын тухай" хуулийг баталж мөрдүүлэх;

- НИТХ-ын шашны байгууллагыг бүртгэх 2005 оны 74 дүгээр тогтоолын 3.3-т заасан Буддын шашны сүм хийд, дацан, төв нь "Монголын Бурхан шашинтны төвөөс үйл ажиллагааны талаар тодорхойлолт авсан байна" гэсэн заалтыг өөрчлөн найруулах;

- Шашны байгууллагын гаргасан шийдвэр, дотоод **харилцаанд хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн баримт бичгийг, хууль зүйн талаас хүлээн зөвшөөрөх зэрэг саналыг тус хуулинд тусгаж өгвөл өнөөгийн нийгэмд учирч буй сөрөг үр дагаврыг арилгах, төрөөс шашинтай харилцах харилцаанд бодитой үр дун гарч, шашин шүтэх эрх хамгаалагдан, сүм хийд өөрийн шашин номлол сургаалаар хөгжих бололцоотой болно гэж үзэж байна.**

Төрөөс авч хэрэгжүүлэх бодлогын хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна.

Төр, шашны хууль зүйн харилцаанаас илүү төр, шашин хоёрын хоорондох маш нарийн харилцаа, харилцан бие биенээ дэмжих бодлого давхар явагдах ёстой Үүнд:

1. Нийгэмд гарч буй шашны замбараагүй байдлыг таслан зогсоохын тулд Төрөөс шашны талаар баримтлах бодлогыг мэргэжлийн буюу шашин судлаач, эрдэмтэн, шашны эрдэмтэн судлаач, хууль зүйн мэргэжилтний хүрээнд яаралтай боловсруулж баттуулах;

2. Улс, үндэстний соёл, зан заншил, шашин шүтлэг, төрийн зохион байгуулалт ижил гадаадын зарим улсуудын туршлагаас судлан хэрэгжүүлэх;

3. Үндэсний уламжлалт соёл үнэт зүйлсийг ирээдүй үедээ өвлүүлэн үлдээхийн тулд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тусгаж өгсөн уламжлалт шашныг хамгаалах, хөгжүүлэх бодлого боловсруулах;

4. Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Шашны асуудал эрхэлсэн зөвлөх үүрэг бүхий зөвлөлийг тодорхой алба, агентлагийн хэмжээнд зохион байгуулах, тус байгууллагын чиг үүргийг хууль зүйн хувьд баталгаажуулж өгөх. Шашны асуудал эрхэлсэн энэхүү байгууллага хуучин социалистнийг мийн үеийн шашны хэрэг эрхлэх зөвлөл шиг хүний эрх чөлөөг зөрчих, хянах, тагнах, шалгах бус шашны байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжиж, зохицуулалт хийх, хүний шашин шүтэх эрх чөлөөг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр ажиллах үүрэгтэйгээр байгуулах, Монголын ард түмний эв нэгдлийг хангах, уламжлалт соёл, зан заншлыг сэргээх, иргэдэд хүмүүнлэг, нигүүлсэнгүй үзэл хүмүүжил төлөвшүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллаж, харилцаан дэмжлэг үзүүлэх, иргэдийн аливаа шашныг шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг тэгш эдлүүлэх, шашин хоорондын харилцааг зохицуулах үндсэн үүрэгтэйгээр ажиллуулах,

5. ТСХХ-ны тухай хуулиар үүрэг хүлээсэн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг тодорхой болгох, хууль эрх зүйн орчинг хангаж өгөх, уялдаа холбоог сайжруулах;

6. Монгол улсад хэрэгжиж буй шашны нэгдсэн бодлогын хүрээнд тухайн шашныг хариуцан ажиллах шашныг төв, нэгдэл, холбоог байгуулахад дэмжлэг үзүүлж шашныхаа мөн

чанар, дүрэм журам, зангиdsan нэг бодлого боловсруулах, тодорхой эрхийг шилжүүлэх /шинээр сүм хийд байгуулах, лам, номлогч болох г, м /, хянах, зохицуулах эрхийг эрх зүйн орчинд баталгаажуулах саналтай байна. Жишээлбэл, Бурханы шашны төв, Катологи шашны төв, Исламын шашны төв гэх мэт. Тухайн шашны төвтэй болох нь дараах эерэг талтай:

- Тухайн шашны номлол сургал зан үлийн дагуу явагдах;
- Нийгэмд гарч буй сөрөг үр дагавар арилах /зурхайч, мэргэ төлөг, хүнийг итгэл үнэмшлээр далимдуулан хуурах, залилах, хүний амь насанд халдах зэрэг/;
- Төрөөс шашны байгууллагатай харьцахад дөхөм болох, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд төрөөс тодорхой хяналт тавих;
- Гадаадаас Монголд дэлгэрч буй шашны урсгал, байгууллага хуулийн дагуу үйл ажиллагаа эрхлэх ;
- Хүний шашин шүтэх эрх ханггадах.

Тус шашны төвд шашны дотоод асуудлыг зангидах өгснөөр нийгэмд гарч буй сөрөг үр дагавар арилахаас гадна Үндсэн хуулиар хүлээсэн хүний эрх, эрх чөлөөг хангахайц нийгэм, хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх үүргийг төр иргэнийхээ өмнө биелүүлэх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж үл болох үндсэн хуулийн үзэл баримтлал хэрэгжих болно.

ЕВРОПЫН ХОЛБООНЫ НЭГДСЭН ГАДААД БОЛОН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН БОДЛОГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш

Удиртгал

Европын Холбоо олон улсын харилцаанд идэвхтэй оролцож, гишүүн –улсуудынхаа үйл ажиллагааг гадаад харилцааны салбарт уялдуулан зохицуулах талаар ихээхэн туршлага хурумтлуулаад гадаад бодлогын асуудлаар шийдвэр гаргаж үр дүнтэй хэрэгжүүлэх механизмыг бий болгосны зэрэгцээ 2007 оны 12-р сарын 3-ны өдрийн Лисабоны гэрээ (Европын Холбооны гэрээ, Европын хамтын нийгэмлэг үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай гэрээ) –ний дагуу Холбооны гишүүн –улсуудын төр, засгийн газрын тэргүүн нар гадаад, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлын бодлого тодорхойлох эрх мэдлээ Европын Холбооны Зөвлөл (Council of the European Union, European Council) - д шилжүүлэхээр шийдвэрлэсэн. Энэ шалтгаанаар Европын Холбооны Гадаад хэрэг,

аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгчийн албан тушаал бий болгож, Европын Холбооны дипломат төлөөлөгчийн газруудыг өөрчлен байгуулсан билээ. Европын Холбооны гишүүн –улсуудын цэргийн салбар дахь хамтын ажиллагаа өргөжсөөр байгаагийн үр дүнд Европын Холбооны олон улсын харилцааны тавцанд гүйцэтгэх үүрэг сүүлийн жилүүдэд эрс нэмэгдсэн учраас бүсийн эдийн засгийн интеграцийн эрх зүй, Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого судлалын асуудлууд хуульч эрдэмтэн, бодлого судлаачдын анхаарлыг зүй ёсоор татах боллоо.

Гадаад, дотоодын эрдэмтэн, судлаачдын хийсэн судалгаанаас харахад Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болонаюулгүй байдлын бодлого, тэдгээрийн хэрэгсэл нь гишүүн –улсуудын эрх зүйн хөгжлийн бодлогод нелөө үзүүлж байгаа, Монгол улс болон Европын Холбооны худалдаа, эдийн засгийн харилцаа жилээс жилд өргөжиж байгаа, түүнчлэн манай хөрш орнууд оролцсон Евроазийн эдийн засгийн нийгэмлэгийн үйл ажиллагаа өргөжиж байгаа¹ зэрэг олон хүчин зүйлсийн улмаас манай улсын хувьд олон улсын энэ байгууллагын эрх зүйн ү одлогын механизм, түүний онцлогийг судлах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

¹ Евроазийн эдийн засгийн нийгэмлэг, түүний хөгжлийн талаар энхүү нийтлэлд дэлгэрүүлж авч үзээгүй учир энэ талаар "Монгол улс, Оросын Холбооны Улс хоорондын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн төслийн үндэслэл" сэдэвт судалганы ажлын тайлан. Монгол улсын Шинжлэх ухааны академи. Эрхүү хотын УАААДС төгсөгчдийн Монголын Холбоо. Улаанбаатар. 2012 тайлангаас тодруулж үзэх үү.

Энэхүү нийтлэлд Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг олон талаас нь гүнзгийрүүлэн авч үзэх боломжгүй ч Европын Холбооны нэгдсэн гадаад бодлогын механизм төлөвшин хөгжсөн улс төрийн нөхцөл байдал, нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого явуулах эрх зүйн үндэс, бодлогын механизм, гадаад бодлогын үндсэн чиглэл, хэтийн төлев гэсэн үндсэн дөрвөн асуудлыг Европын Холбооны эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд авч үзье.

1. Европын Холбооны нэгдсэн гадаадбодлогын механизмтөлөвшин хөгжсөн улс төрийн нөхцөл байдал

Европын Холбооны гадаад бодлого олон улсын улс төр, эдийн засгийн харилцааны тухайн үеийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан байнга өөрчлөгдөн хөгжжик ирсэн бөгөөд гадаад бодлогын хамрах хүрээ, бодлогын механизмыг Европын нийгэмлэгүүд болон Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүдэд тусган бэхжүүлсээр иржээ².

Дэлхийн II дайны дараа Европын зарим улс төрчид баруун Европын орнуудын цэрэг, батлан хамгаалах салбар дахь хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх үүднээс Баруун Европын орнуудын улс төрийн болон батлан хамгаалах Холбоог байгуулах гэсэн боловч тэдний оролдлого бүтэлгүйтсэн. Гэсэн хэдий ч Европ тивд дайн, зэвсэгт мөргөлдөөн гаргахгүй байхад чиглэсэн Европын улс төрийн хамтын ажиллагааны механизм бий болгох

² Европын нүурс, гангийн нэгдэл (ЕНГН). Цөмийн эрчим хүчиний Европын нийгэмлэг (ЦЭХН), Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг (ЕЭЗХН) болон Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээ, тэдгээр оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд, түүнчлэн эдгээр байгууллагын хөгжлийн талаар энэхүү нийтлэлд дэлгэрүүлж үзээгүй учир энэ талаар Право Европейского Союза, М., 2002 под редакцией С.Ю. Кашкина; Josephine Steiner, Lorna Woods. EU Law, 10th edition, Oxford University Press Inc, New York, 2009; Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti. European Union Law: Cases and Materials, Second Edition, Cambridge University Press, New York, 2010 бүтээлээс тодруулж үзэх үү.

гэсэн зарим улс төрчдийн төлөвлөгөө хэрэгжсэн юм. Тухайлбал, Дэлхийн II дайнд оролцсон улсуудын хооронд шинэзвэсэгт мөргөлдөөн гаргахгүй байх үүднээс баруун Европын зарим орнууд 1952 оны 5-р сарын 27 –ны өдөр Парис хотноо Европын батлан хамгаалах нийгэмлэг үүсгэн байгуулах гэрээ (Договор об учреждении европейского оборонительного сообщества) –нд гарын үсэг зурсан билээ³.

1952 оны Парисийн гэрээ Европын улс төрийн холбоог байгуулахад шинэ алхам болно гэж найдаж байсан боловч уг гэрээг Францын парламент батлаагүйн улмаас Европын улс төрийн хамтын ажиллагаа зогсонги байдалд оржээ. Энэ хүнд байдлаас гарагын тулд Европын орнууд Аюулгүйн байдал, хамтынажиллагааны зөвлөгөөн (АБХАЗ)-ийг Хельсинк хотноо зохион явуулах болжээ. Хельсинкийн АБХАЗ –ны ажлын албадын хуралдаанаар Европын улс төрийн хамтын ажиллагааны асуудлыг хэлэлцэж, холбогдох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх болсон нь ЕЭЗХН-ийн нэгдсэн гадаад бодлогын механизм төлөвшин тогтоход чухал алхам болсон байна.

1973 онд Их Британи, Дани, Ирланд улсууд ЕЭЗХН –т гишүүнээр элсэн орсны улмаас нийгэмлэгийн гишүүн –улсуудын тэр, засгийн газрын тэргүүн нарын уулзалтыг байнгын болгох зорилгоор 1974 онд Европын Зөвлөлийг байгуулснаар Европын Зөвлөл Европын гурван нийгэмлэг, тэдгээрийн гишүүн – улсуудын гадаад бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлох үндсэн үүргийг гүйцэтгэж эхэлсэн бөгөөд одоо ч гүйцэтгэсээр байна. Европын Зөвлөл Европын улс төрийн хамтын ажиллагааны удирдлагыг хэрэгжүүлж, гишүүн – улсуудын гадаад хэргийн сайд нарын хуралдааныг байнга зохион

³ Европын Холбоо байгуулгахаас өмнөх үеийн Европын орнуудын гадаад бодлого, аюулгүй байдлын салбарын хамтын ажиллагааг, түүний хөгжлийн үе шатны талаар энэхүү нийтлэлд дэлгэрүүлж авч үзээгүй учир энэ талаар Ralph H.Folsom. European Community Law. 1991. West Publishing Company бүтээлээс тодруулж үзэх үү.

байгуулахаас гадна сайд нарын ээлжит бус хуралдааныг мөн хийнэ.

Нэгдсэн гадаад бодлогын хүрээнд гаргах шийдвэрийн төслийг бэлтгэн хэлэлцүүлэх асуудлыг яваандаа Улс төрийн хороо эрхлэн хариуцах болсон хэдий ч ЕЭЗХН –ийн⁴ олон улсын харилцаандгүйцэтгэхүүрэгнэмэгдэхийн хирээр өөрийн туслах байгууллага, нэгжийг байгуулан ажиллуулжээ.

1980-аад оны эхэнд ЕЭЗХН –ийн гишүүн –улсуудын эрх ашигийг хөндсөн гадаад бодлогын асуудлаар гишүүн - улсууд Европын комисстой удаа дараа зөвлөлдсөний үр дүнд Нэгдсэн Европын актанд⁵ улс төрийн хамтын ажиллагааны механизмыг хамтын ажиллагааны зарчим, журмыг тусган бэхжүүлсэн нь чухал ач холбогдолтой болжээ. Энэ актанд заасны дагуугишүүн –улсуудын хамтын ашиг сонирхлыг хөндсөн гадаад бодлогын асуудлыг гишүүн- улсууд харилцан бие биендээ мэдээлэх, зөвлөгөөн зохион байгуулах үүрэгтэй болжээ.

Нэгдсэн Европын актын дагуу хийсэн шинэчлэлийн үр дүнд ЕЭЗХН –ийн эрх мэдэл нэмэгдэж, нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын механизм улам боловсронгуй болсон боловч аюулгүй байдлын бодлогын цэрэг, улс төрийн хамтын ажиллагааны асуудлыг гишүүн-улсууд НАТО- гийн эрх мэдэлд хэвээр нь үлдээжээ.

Гэвч 1992 оны Маастрихтын гэрээ (Европын Холбооны тухай гэрээ)⁶ болон Амстердамын гэрээ (Европын Холбооны тухай гэрээ, Европын нийгэмлэгүүдийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, тэдгээр гэрээтэй холбогдсон зарим актыг

⁴ ЕЭЗХН, Европын Холбооны хөгжлийн түүхэн хөгжлийн талаар Топорин Б.Н.Европейское право. М., 1998; Бирюков М.М. Европейское право. Краткий курс.М., 2003 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

⁵ Нэгдсэн Европын акт (Single European Act) - ид 1985 оны 2-р сарын 17-ны өдөр гарын үсэг зурсан бөгөөд энэ талаар Европейское право/ под общой ред. Проф. Л.М. Энтина, М., 2005 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

⁶ Европын Холбооны тухай гэрээ (Treaty on European Union, Договор о Европейском Союзе)-ид 1992 оны 2-р сарын 7-ны өдөр Голландын Маастрихт хотноо гарын үсэг зурсан.

өөрчлөх тухай гэрээ)⁷ - гээр Европын улс төрийн хамтын ажиллагааны механизмыг нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын механизм болгон өөрчилсөн нь хүйтэн дайны үе дуусаж, ЗХУ задарсан зэрэг улс төрийн шинэ нөхцөл байдал үүссэнтэй холбоотой.

Иймээс Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын эрх зүйн үндсийг Европын нийгэмлэгүүд болон Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, тэдгээрт нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бусад гэрээ, хэлэлцээрүүд бүрдүүлж байна.

2. Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого явуулах эрх зүйн үндэс.

Европын нийгэмлэгүүдийн олон улсын тавцанд гүйцэтгэх үүрэг нэмэгдэхийн хэрээр тэдгээрийн гишүүн –улсуудын гадаад бодлогыг уялдуулж, нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын механизмыг улам боловсронгуй болгох шаардлага аяндаа гарчээ.

Энэ шалтгаанаар Европын Холбооны гадаад бодлогын механизмын эрх зүйн зохицуулалтыг Европын нийгэмлэгүүд болон Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар боловсронгуй болгосоор иржээ. Ялангуяа, Европын Холбооны тухай гэрээнд нэгдсэн гадаад бодлого явуулах эрх зүйн механизмыг тусганбэхжүүлснээр Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын эрх зүйн үндэс бий болжээ. Ингэхлээр гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны бодлогын механизмыг Европын Холбооны эрх зүйн баримт бичгүүдэд яж тусган бэхжүүлж ирснийг товчоолон үзье.

⁷Амстердамын гэрээ (Амстердамский договор об изменении договора о Европейском союзе, договоров, учреждавших Европейские сообщества и ряда связанных с ними актов) –ид Европын Холбооны гишүүн- улсуудын төлөвлөгчид 1997 оны 10 –р сард гарын үсэг Голландын Амстердам хотноо гарын үсэг зурсан.

Европын Холбооны тухай гэрээний "Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын тухай заалтууд" хэмээх V хэсэгт нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын зорилтыг тусган бэхжүүлсэн. Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын зорилго нь Холбооны ашиг сонирхлыг хамгаалах, түүний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх, энх тайваныг хамгаалж, олон улсын аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх, олон улсын хамтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, ардчилал, хууль ёсыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх, түүнчлэн хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг дээдлэхэд оршино.

Маастрихтын гэрээнд⁸ зааснаар нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөл хоёр хэрэгжүүлэх үүрэгтэй⁹.

Харин Европын Парламент Холбооны эрх хэмжээнд хамаарах ямар нэг асуудлаар хэлэлцүүлэг явуулах, Европын Холбоо, Сайд нарын зөвлөлийн хөтөлбөр, тайланг сонсох, эдгээр баримт бичгийг тэднээс гаргуулан авах, зөвлөмж өгөх, түүнчлэн аман эсвэл бичгээр асуулга тавьж болно. Үүнээс гадна, гадаад бодлого, батлан хамгаалах, аюулгүй байдлын салбарт хэрэгжүүлэх бүхий л бодлогыг Холбооны эрх хэмжээнд хамааруулсан.

Энэ гэрээгээр хойшид батлан хамгаалах болон цэргийн хамтын ажиллагааны салбарт нэгдсэн бодлого явуулах эрх зүйн механизмыг тусган бэхжүүлсний зэрэгцээ Баруун Европын Холбоо (Западноевропейский союз) – ны эгнээг өргөжүүлэх зорилт тавьжээ. Үүнтэй холбогдуулан, Баруун Европын Холбоо цэргийн номлопоо хянан үзэж, гишүүнчлэлээ өргөжүүлээд байна.

⁸ Маастрихтын гэрээний Үндсэн эх бичвэрийг Treaty on European Union, Official Journal C 191 of 29 July, 1992-ээс үзнэ үү.

⁹ Европын Холбооны Зөвлөл, Европын Комисс (European Commission), Европын Парламент (European Parliament) болон бусад удирдах байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаар en.wikipedia.org/wiki/European_Union#Constitutional_nature website- аас тодруулж үзнэ үү.

1999 онд Европын Холбоонд Австри, Финлянд, Швед улсууд нэгдэн орсны улмаас Маастрихтын гэрээнд тусгасан нэгдсэн гадаад бодлогын механизмыг өөрчлөх шаардлага гарч Холбооны гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон бодлогын зарим баримт бичгийг боловсруулан гаргажээ. Тухайлбал, Баруун Европын Холбооны үүрэг ба түүний Европын Холбоо, Атлантын эвсэлтэй харилцах харилцааны тухай тунхаглал (Декларация ЗЕС о роли Западноевропейского союза и его отношениях с Европейским Союзом и Атлантическим альянсом) - ыг боловсруулж, 1997 оны Амстердамын гэрээний хавсралт болгон батлуулсан билээ.

Амстердамын гэрээгээр нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгон гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн механизм, хэрэгслийг өргөн ашиглах боломжийг нэмэгдүүлсэн. Мөн уг гэрээнд зааснаар Европын Холбоо нэгдсэн гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэрээ, хэлэлцээрийг гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагатай байгуулах эрхтэй болсноос гадна Европын Парламент болон Комиссын гадаад бодлогын салбарт хэрэгжүүлэх эрх мэдэл нэмэгдсэн.

Амстердамын гэрээгээр Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч (High Representative for the Common Foreign and Security Policy) - албан тушаалыг бий болгож, түүний эрх, үргийг Холбооны Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хариуцуулжээ. Тэргүүн төлөөлөгч Европын Холбооны нэр хүндийг олон улсын тавцанд өргөж чадсанаар тэрээр гуравдагч орнууд, олон улсын бусад байгууллагын төлөөлөгчид оролцсон дээд хэмжээний уулзалтанд Холбооны төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд байнга оролцох болсон.

Тэргүүн төлөөлөгчийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Европын Холбооны Зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийндарганарынгазар(Генеральный секретариат Совета ЕС) -ын дотор Улс төрийн төлөвлөлтийн хэлтэс (Отдел политического планирования) –ийг байгуулан ажиллуулжээ. Энэ хэлтэс Холбооны улс төрийн бодлогын ашиг сонирхлыг тодорхойлох, Холбооны нэгдсэн гадаад бодлогод хамаарах үйл явдал, хямралын талаарх мэдээлэлийг цаг тухайд нь бэлтгэх, болзошгүй сөрөг үр дагаврын талаар санал бэлтгэх зэрэг чиг үүрэгтэй.

Амстердамын гэрээгээр Европын Холбооноос батлан хамгаалах, аюулгүй байдлын салбарт явуулах үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгон нэгдсэн гадаад бодлогын хууль зүйн тодорхойлолтыг өгсөн. Маастрихтын гэрээний 17-р зүйлийн 1-д зааснаар “нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогод Европын Холбооны аюулгүй байдалтай холбогдсон бүх асуудал хамаарахаас гадна нэгдсэн батлан хамгаалах бодлогыг аажмаар боловсруулах асуудал мөн багтжээ.

Маастрихтын гэрээний зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор гишүүн –улсуудын батлан хамгаалах салбар дахь хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх бодлогыг Европын Холбоо явуулах болсон.

Европын Холбооны гишүүн –улсуудын батлан хамгаалах салбар дахь хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх үүднээс 1998 онд Францын Сен –Мало хотод болсондээдхэмжээнийуулзалтын үеэр хамтарсан тунхаглал гаргасан бөгөөд ихэнх эрдэмтэн, судлаачдын үзэж буйгаар энэ баримт бичиг Европын Холбооны батлан хамгаалах бодлогын түүхэнд шинэ үеийг нээжээ. Үүнээс өмнө Их Британи АНУ – тай батлан хамгаалахын салбарт нягт хамтран ажиллахын зэрэгцээ НАТО Европт зонхилох үүрэг гүйцэтгэх учиртай гэсэн

байр суурийг баримталж ирсэн байна. Гэвч Тони Блэрийн засгийн газар нь Их Британийн Европын Холбоон дахь байр суурь, нэлөөг ихэсгэх бодлого явуулж, Холбооны гишүүн –улсуудын зэвсэгт хүчинийг бэхжүүлэх санаачилга гаргажээ. Англи, Францын энэ санаачилгыг Холбооны гишүүн –улсууд идэвхтэй дэмжиж, зэвсэгт хүчинийхээ тоог хорогдуулан мэргэжлийн арми байгуулах бодлого явуулж байна.

Олон улсын хямралыг зохицуулж чадах хэмжээний зэвсэгт хүчинийг байгуулах гэсэн Европын Холбооны бодлогыг АНУ, НАТО аажмаар дэмжих болсны үр дүнд аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын салбарт нэгдсэн Европын бодлого (общая европейская политика в области безопасности и обороны) явуулах механизм бүрэлдэн төлөвших боломж бий болжээ. 1999 оны 6-р сард ХБНГУ –ын Кельн хотноо хуралдсан Европын Зөвлөлийн чуулганаар Баруун Европын Холбооны үйл ажиллагааг дуусгавар болгож, нэгдсэн Европын бодлогыг эрхлэн явуулах байгууллага байгуулах шийдвэр гаргажээ.

Кельн хотод хуралдсан Европын Зөвлөлөөс гаргасан шийдвэрийн дагуу аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын салбарт нэгдсэн Европын бодлогын асуудлыг эрхэлсэн Улс төр, аюулгүй байдлын хороо (Комитет по политике и безопасности), Цэргийн хороо (Военный комитет), Европын Холбооны Цэргийн штаб (Военный штаб Европейского Союза) зэрэг алба, нэгжүүд байгуулагдсан. Улс төр, аюулгүйн байдлын хороо аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын салбарт явуулах нэгдсэн Европын бодлогыг уялдуулан нэгтгэх чиг үүргийг биелүүлэхийн зэрэгцээ олон улсын байдлыг дүгнэн шинжилж, нэгдсэн Европын бодлогыг боловсруулан хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлсээр байна.

Улстэр, аюулгүй байдлын хорооны бүрэлдэхүүнд гишүүн –улсуудын цэрэг, улс төрийн салбарт ажиллаж, арвин

туршлага хуримтлуулсан гишүүн – улсуудын төлөөлгөчид ордог. Харин Цэргийн хороо бол Улс төр, аюулгүй байдлын хорооны дэргэдэх зөвлөх байгууллага юм. Цэргийн хорооны бүрэлдэхүүндгишүүн–улсуудын зэвсэгт хүчиний штабын дарга, тэдний орлогч нар ордог бөгөөд энэ хороо санал, зөвлөмж бэлтгэж, Улс төр, аюулгүй байдлын хороонд хүргүүлнэ.

Цэргийн штаб Нарийн бичгийн дарга нарын газрын чиг үүргийг хэрэгжүүлж, сайд нарын хуралдааныг зохион байгуулахаас гадна батлан хамгаалах, аюулгүй байдлын бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авна.

Европын Холбоо НАТО –тай хамтран ажиллах механизмыг нарийвчлан боловсруулж хэрэгжүүлсэн нь үр дүнтэй болсноос гадна Холбооны гишүүн –улсуудын батлан хамгаалах сайд нарын хуралдааныг тогтмол хийсээр ирэв. 2002 оны 6-р сард Европын Холбооны Зөвлөлөөс Цэргийн болон батлан хамгаалах ажиллагааг санхүүжүүлэх тухай Ерөнхий заавар (Общее положение о финансировании операций с военными или оборонными составляющими) – ыг батлан гаргаж, тухайн ажиллагаанд шаардагдах зардлыг санхүүжүүлэх журмыг тогтоожээ.

Сүүлийн жилүүдэд Европын Холбоо дэлхийн зарим бүс нутаг, улс оронд гарсан хямралыг зохицуулах үүднээс цэргийн болон цэрэг-иргэний ажиллагааг амжилттай явуулаад байна. Тухайлбал, 2003 онд Босни, Македон зэрэг улсуудад цэргийн болон холбогдох ажиллагааг НҮБ –ын Аюулгүйн зөвлөлийн тогтоолын үндсэн дээр амжилттай явуулсан.

Дээр дурдсан үйл ажиллагааны үр дүнд Европын Холбоо энх тайваныг тогтоох, хамгаалах зорилгоор цэргийн хязгаарлагдмал ажиллагаа явуулах бааз, зэвсгийн нөөцтэй болсноос гадна НАТО –тай цэргийн салбарт хамтран ажиллах хэллэлцээрийг байгуулан

амжилттай ажиллаж байна. Үүнээс гадна, Европын Холбоо олон улсын алан хядах явдалтай тэмцэх, бөөнөөр нь устгах зэвсгийг тараах ажиллагааг таслан зогсоох, зэр зэвсгийн нийтлэг зах зээл бий болгоход чиглэсэн хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлж байна. Ийнхүү Европын Холбооны олон улсын тавцандгүйцэтгэхүүргэг байнганэмэгдэх болсон учраас гадаад харилцаа, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлын салбарт хэрэгжүүлэх Холбооны бодлогыг стратегийн үүднээс төлөвлөх зарчимд шилжихэд хүрчээ. Европын Холбоо нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын үзэл баримтлалаа шинэчилж, Лисабоны гэрээнд гадаад хэрэг болон аюулгүй байдлын асуудлыг зохицуулсан холбогдох зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлсэн¹⁰.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэ зохицуулалтын хүрээнд Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч болон Европын Гадаад харилцаа, хөрш орнуудын бодлогын асуудал эрхэлсэн комискар (European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy) – ын орон тоог нэгтгэж, Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) - ын албан тушаалыг бий болгожээ. Европын Холбооны дипломат төлөөлөгчийн газруудын удирдлагыг шуурхай болгох зорилгоор Гадаад харилцааны алба (European External Action Service) –ыг шинээр байгуулсан¹¹.

¹⁰ Лисабоны гэрээний эх бичвэрийг Treaty of Lisbon amending the treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Official Journal C 36 of December 2009 –ээс үзнэ үү.

¹¹ Европын Холбооны Гадаад харилцааны албаны чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаар en.wikipedia.org/wiki/European_Union#Foreign_relations website –аас тодруулж үзнэ үү.

Түүнчлэн, Европын Холбооны гишүүн-улсуудын батлан хамгаалах салбар дахь хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэн алан хядах болон бусад ажиллагаанд өртсөн гишүүн-улсуудад Холбоо, бусад гишүүн-улсуудын зүгээс тусламж үзүүлж байхаар Лисабоны гэрээнд заасан нь Холбооны нэгдсэн батлан хамгаалах бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс болж байна.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэ зохицуулалтын үр дүнд Европын Холбооны гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны хүрээ өргөжиж дэлхийн янз бүрийн бүс нутагт явагдаж байгаа алан хядах ажиллагааны санхүүжилтийг Европын Холбоо амжилттай таслан зогсоох боломжтой болсон. Түүнчлэн, Европын Холбоо ОХУ, Япон, Хятад, Канад, Энэтхэг зэрэг улсуудтай батлан хамгаалах асуудлаар хэлэлцэр байгуулан, үр дүнтэй ажиллаж байна.

Харин валютын бодлого, шинжлэх ухааны судалгаа, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах зэрэг интеграцийн зарим салбарын хувьд холбогдох үйл ажиллагааг Европын Холбоо өөрийн гишүүн –улсуудтай хамтран явуулах тухай холбогдох зүйл, заалтыг Лисабоны гэрээ, бусад баримт бичигт тусгажээ.

Европын Холбоо олон улсын байгууллага, бага хурал, форумын ажилд байнга оролдог бөгөөд энэ нь түүний гадаад харилцааны нэгэн хэсэг билээ. Тухайлбал, Европын Холбоо Дэлхийн худалдааны байгууллага, НҮБ –ын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага, Европын шинэчлэл, хөгжлийн банк, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, Олон улсын загас агуурын байгууллага зэрэг олон улсын байгуулагын бүрэн эрхт гишүүнээс гадна НҮБ –ын Ерөнхий Ассамблей, Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл болон НҮБ –ын төрөлжсөн бусад байгууллагад ажиглагчийн статустай юм.

Европын Холбооны олон улсын байгууллагуудад гишүүнээр элсэн орсон явдал нь тэдний гишүүн – улсуудын эрх зүйн байдалд ямар нэг байдлаар нэлэөлөхгүйгээс гадна Холбооны гишүүнчлэлтэй олон улсын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд түүний гишүүн –улсууд оролцож, гишүүний эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь мэнсаад болдоггүй. Европын Холбооны гишүүн- улсууд өөрсдийн байр сууриа уялдуулах үүднээс Европын Холбооны гүйцэтгэх байгууллага, институт, албадын уулзалт, хуралдаанд оролцож, санал бодлоо солилцдог. Холбооны гишүүн- улсуудын төлөөлөгчид оролцсон дээд хэмжээний уулзалтанд Европын Зөвлөлийн ерөнхийлөгч, Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч нар тогтмол оролцсоор байна.

Европын Холбооны гадаад эдийн засгийн харилцааны зарим тодорхой асуудлаар гишүүн –улсуудын баримтлах байр суурийг Европын Холбооны Эдийн засаг, санхүүгийн хорооны эсвэл Европын Зөвлөлийн түвшинд уялдуулан зохицуулж, Сангийн сайд нарын зөвлөлөөр авч хэлэлцдэг практик төлөвшин тогтжээ.

Ийнхүү, гадаадхэрэг болонаюулгүй байдлын салбарт нэгдсэн бодлого явуулах эрх зүйн үндэс бий болж, нэгдсэн Европын бодлогын механизм төлөвшинтогтсон нь Европын Холбооны хувьд олон улсын байгууллага, олон улсын бага хурал, форумын хуралдаанд оролцон ашиг сонирхлоо хамгаалж, нэгдсэн бодлого явуулах боломжийг өргөжүүлжээ. Ингэснээр Холбооны зүгээс дэлхийн бодлого тодорхойлох ажиллагаанд оролцох эрх зүйн үндэс төлөвшин хөгжжээ. Гэвч Европын Холбооны системийн байгууллагууд, гишүүн –улсуудын байр суурь, түүнчлэн Холбооны өөр өөр байгууллага, институтын байр суурь, бодлогыг өөр хооронд нь уян хатан зохицуулах

шаардлага байнга гарч байсан бөгөөд одоо ч гарсаар байна. Үүнээс гадна, Холбооны удирдах байгууллага, албад болон гишүүн-улсуудын эрх, үүрэг, эрх мэдлийг Лисабоны гэрээгээр зааглан хуваасан боловч гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогыг хэрэгжүүлэх дүрэм, журмыг цаашид боловсронгуй болгохтой холбогдсон тулгамдсан асуудлууд байсаар байна. Одоо Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын механизмын, эдгээр бодлогын үндсэн чиглэлийг тодруулж үзье.

3. Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын механизмын түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл

Нэгдсэн гадаад, аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын хувьд Европын Холбоо өргөн эрх мэдэлтэй бөгөөд Европын Холбооны тухай гэрээний арван нэгдүгээр зүйлд зааснаар Европын Холбоо нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлнэ. Түүнчлэн, гэрээний 17-р зүйлд зааснаар нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын хүрээнд Европын Холбооны аюулгүй байдалд холбогдох бүх асуудал, түүнчлэн нэгдсэн батлан хамгаалах бодлогыг аажмаар бий болгох асуудал хамаарна.¹²

Европын Холбоо нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын зарчим, үндсэн чиглэлийг тодорхойлох, нэгдсэн стратегийн талаар шийдвэр гаргах, нэгдсэн байр суурийг зөвшөөрөх, гишүүн-улсуудын бодлогыг уялдуулахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Европын Холбооны тухай гэрээний 24-р зүйлд заасны дагуу бусад улсууд, олон улсын байгууллагатай олон улсын гэрээ, хэлэлцэр байгуулах эрхтэй.

Европын Холбооны нэгдсэн бодлогыг боловсруулан хэрэгжүүлэх механизмын хувьд янз бүрийн арга, хэрэгслийг өргөн ашигладаг. Тухайлбал, гишүүн-улсууд бие биендээ мэдээлэлхарилцан солилцох, харилцан зөвлөлдөх, олон улсын байгууллага, бага хурлын хуралдаанд нэгдсэн байр суурьтай оролцох, түүнчлэн Холбооны гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа дипломатын болон консулын газруудтай хамтран ажиллах зэрэг аргыг практикт өргөн ашиглаж байна.

Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал хариуцсан байгууллага, албадын эрх мэдэл байнга нэмэгдэж ирсэнтэй уялдаж, Европын Холбооны нэгдсэн гадаад бодлогын механизмын ч мөн өөрчлөгдөн иржээ. Европын Холбооны удирдах байгууллагууд Холбооны ашиг сонирхлыг хөндсөн олон улсын харилцааны тулгамдсан асуудлаарх өөрсдийн байр суурь, бодлогоо илэрхийлэн тунхаглал, демарш зэрэг баримт бичиг гаргана.

Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэгсэн байгууллагуудын дотроос Европын Зөвлөл чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Нэгдсэн гадаад бодлого, аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын салбарт хэрэгжүүлэх бүх үйл ажиллагааг Европын Зөвлөл удирдан чиглүүлж, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавина¹³.

Европын Зөвлөл нэгдсэн стратегийн зорилго, хэрэгжүүлэх хугацааг тодорхойлж, холбогдох арга хэмжээг санхүүжүүлнэ.

¹² Consolidated version of the Treaty on European Union, Official journal of the European Union, c 321 E/17.

¹³ Европын Холбооны интеграцийн механизм ТУХН болон бусад эдийн засгийн интеграцийн байгууллагын бодлогын механизмаас эрс ялгаатай бөгөөд энэ талаар О.М.Мещерякова. Сравнительно –правовой анализ механизмов интеграции в Европейском союзе и Содружестве Независимых Государств. Современное право. Министерство юстиции Российской Федерации. Российская Академия адвокатуры и нотариата. ISSN 1991-6027, 7/2013 өгүүлээс тодруулж үзнэ үү.

Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг удирдах, уялдуулан зохицуулах, хэрэгжүүлэх асуудлыг гишүүн –улсуудын гадаад хэргийн сайд нарын хуралдаанд оруулан шийдвэрлүүлнэ.

Европын Зөвлөлөөс өгсөн чиглэлийн үндсэн дээр хэрэгжүүлэх гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын стратегийг Сайднарын зөвлөл боловсруулж, холбогдох зөвлөмж гаргана. Түүнчлэн, Сайд нарын зөвлөл хамтарсан үйл ажиллагаа, нэгдсэн байр суурийг тодорхойлон холбогдох шийдвэр гаргана.

Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөлийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэх нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг удирдан чиглүүлэхэд даргалагч улс чухал үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ. Даргалагч улсын төрийн тэргүүн, ерөнхий сайд, гадаад хэргийн сайд, төрийн дээд бусад албан тушаалтан Холбооны гадаад болон аюулгүйн байдлын бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг зургаан сарын хугацаанд удирдан чиглүүлж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавина.

Даргалагч улс, түүний төр, засгийн газрын тэргүүн нар Европын Холбоог олон улсын харилцаанд төлөөлөн түүний нэрийн өмнөөс гадаад улс төрийн санаачилга гаргаж дэвшүүлсээр ирсэн уламжлалтай. Даргалагч орон Европын Холбооны байр суурийг олон улсын байгууллага чуулган, хуралдаан, бага хурлын үеэр илэрхийлэх, бусад улс орнуутдай харилцах ажлыг эрхлэн гүйцэтгэх иржээ. Даргалагч орон шаардлагатай тохиолдолд Сайд нарын зөвлөлийн ээлжит бус хуралдааныг зарлан хуралдуулж болно.

Даргалагч орны төр, засгийн газрын тэргүүн нар нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын үндсэн чиглэл, тодорхой чухал асуудлаар Европын парламенттai зөвлөлдөж, гадаад улс төрийн салбарт хийсэн ажлаа түүнд тогтмол тайлагнах учиртай. Түүнчлэн,

даргалагч улс нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудлаар Европын Холбооны нэрийн өмнөөс бусад улс, олон улсын байгууллагатай хэлэлцээр хийх үүрэгтэй. Ийнхүү хэлэлцэн тохиолцсон хэлэлцээрийг байгуулах эсэх шийдвэрийг Сайд нарын зөвлөл даргалагч улсын зөвлөмжөөр гаргана.

Даргалагч улсын үүрэг хэрэгжүүлэхэд нь Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч дэмжлэг туслалцаа үзүүлсээр ирсэн. Даргалагч улс, тэргүүн төлөөлөгчийн үйлажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Европын Холбооны Зөвлөл Байнгын төлөөлөгчдийн хороо (Комитет постоянных представителей), Цэргийн хороо, Цэргийн штаб зэрэг хэд хэдэн ажлын алба байгуулан ажиллуулжээ. Эдгээр албадын дотроос Байнгын төлөөлөгчдийн хороо олон улсын улс төрийн байдалд байнга дүн шинжилгээ хийж, гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаарх саналаа бэлтгэж, Сайд нарын зөвлөлеөр хэлэлцүүлдэг.

Байнгын төлөөлөгчдийн хороо тохиолцсон бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавихаас гадна Сайд нарын зөвлөлөөс түүнд холбогдох эрх мэдлийг шилжүүлсэн тохиолдолд хямралыг зохицуулах ажиллагааг стратегийн удирдлагаар хангаж, улс төрийн хяналт тавина. Энэ хорооны хуралдаанд Европын Холбооны гишүүн-улсуудын гадаад явдлын яамны эрх бүхий дээд албан тушаалтнууд оролцоно.

Олон улсын харилцаанд Европын Холбооны гүйцэтгэх үүрэг, өсөн нэмэгдэхийн хирээр Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, Европын Холбооны гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа төлөөлөгчийн газруудыг өөрчлен байгуулах, түүнчлэн Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын

асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч болон Европын Комиссын албадыг нэгтгэх шаардлага гарсан учраас Лисабоны гэрээгээр нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Европын Холбооны тухай гэрээний "Нэгдсэнгодаад болонаюулгүй байдлын бодлогын тухай заалтууд" хэмээх V хэсэгт Европын Холбооны нэгдсэн гадаад бодлогын зарчим, бодлого хариуцсан байгууллагуудын эрх хэмжээ зэрэг асуудлыг тусган бэхжүүлжээ.

Европын Холбооны тухай гэрээнд зааснаар Европын Зөвлөл нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын зарчим, үндсэн чиглэлийг тодорхойлох бөгөөд харин Холбооны гадаад харилцааны асуудлыг Европын Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч хариуцна. Тэргүүн төлөөлөгч Европын Комиссын даргын орлогчийн албан тушаалтыг хавсрان гүйцэтгэхийн зэрэгцээ Гадаад харилцааны алба болон Европын батлан хамгаалах агентлаг (European Defence Agency) –ыг толгойлно¹⁴.

Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны асуудлаар Европын Комисстoy хамтран санал болтгэх бөгөөд бэлтгэсэн саналыг Комисс Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөлд хүргүүлнэ. Тэргүүн төлөөлөгч Европын Холбооны өмнөөс гэрээ байгуулах ажил хэргийн уулзалт, хэлэлцэнд оролцоно. Лисабоныгэрээнийдагуухийсэнэрхзүйн шинэ зохицуулалтын хүрээнд Европын Комиссийн дипломат төлөөлөгчийн газруудыг Холбооны элчин сайдын яам, дипломат төлөөлөгчийн газар болгож өөрчлөн байгуулж, тэдгээрийг нэгдсэн удирдлагаар хангах асуудлыг Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн

төлөөлөгч, Гадаад харилцааны албанд хариуцуулах зэргээр Лисабоныгэрээний дагуу хийсэн Европын Холбооны эрх зүйн системийн шинэчлэлийн үр дүнд үндсэндээ Холбооны гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын механизм шинэчлэн өөрчлөгдсөөр байна.

Ялангуяа, Европын Холбоо хуулийн этгээдийн эрхтэй болсноор олон улсын эрх зүйн субъектын эрх зүйн чадвар олж авчээ. Лисабоны гэрээнд зааснаар Европын Холбоо өөрийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эрх мэдэлтэй болсон бөгөөд түүний эрх хэмжээг ямар нэг байдлаар хязгаарлаагүй байна. Гэхдээ, Европын Холбооны гишүүн - улсууд олон улсын тавцанд харилцан тохиролцсон бодлого явуулж байх учиртай. Иймээс гишүүн – улсууд өөрсдийн нийтлэг ашиг сонирхлыг хөндөж буй бүхий л асуудлаар Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөлийн түвшинд өөр хоорондоо зөвлөлдөж, нэгдсэн байр сууриа боловсруулдаг.

Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч Сайд нарын зөвлөлтэй хамтран гишүүн – улсуудын зүгээс Европын Холбооны хууль тогтоомжоор тэдэнд ногдуулсан үүрэгчлэлийг хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавихаас гадна нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын баримт бичиг, шийдвэрийн төслийг боловсруулан Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөлөөр батлуулах учиртай. Түүнчлэн, тэрээр гадаад болон аюулгүй байдлын асуудлаар Европын Холбоог төлөөлөх, гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагатай улс төрийн яриа, хэлэлцээ хийх зэрэг үүрэгтэй.

Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч Европын Холбооны байр суурийг олон улсын байгууллагын чуулган, хуралдаан, олон улсын бага хурлын үеэр албан ёсоор илэрхийлэх учраас тэрээр Холбооны гишүүн –

¹⁴ Европын батлан хамгаалах агентлагийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаар en.wikipedia.org/wiki/European_Union#Constitutional_nature website – аас тодруулж үзнэ үү.

улсуудын үйл ажиллагааг олон улсын тавцан дээр уялдуулан зохицуулах учиртай.

Дээр дурдсан чиг үүргүүдээс гадна Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч Холбооны гишүүн-улсуудын үйл ажиллагааг Европын Холбооны байгууллага, албадын бодлого, үйл ажиллагаатай холбоход чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Тухайлбал, НҮБ –ын Аюулгүйн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд байгаа Холбооны гишүүн-улсууд Европын нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогод хамаарах мэдээллээр бусад гишүүн-улсууд болон тэргүүн төлөөлөгчийг хангах учиртай. Гишүүн –улсуудын нэгдсэн байр суурийг НҮБ –ын Аюулгүйн зөвлөлд илэрхийлэхийн тулд тэргүүн төлөөлөгч тодорхой асуудлаар гишүүн –улсууд, Европын Парламенттai зөвлөлдөн тэдгээрийн саналыг авах ёстай.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэ зохицуулалтын хүрээнд энх тайваныг хамгаалах, бус нутгийн зөрчилдөөнийг урьдчилан зайлшуулах, олон улсын аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх үүдиэс Европын Холбоо иргэний болон цэргийн ажиллагааг явуулах боломжтой. Ер нь аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого бол нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын салшгүй нэг хэсэг мөн учраас батлан хамгаалах салбарын асуудлыг Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч Холбооны гишүүн –улсуудтай эсвэл Европын Комисстай хамтран боловсруулан шийдвэрлүүлдэг. Ийнхүү гаргасан шийдвэрт цэргийн болон бусад үйл ажиллагааны зорилт, хамрах хүрээ, явуулах нөхцөлийг тусгана. Тэргүүн төлөөлөгч Сайд нарын зөвлөлийн нэрийн өмнөөс Байнгын төлөөлөгчдийн хороотой хамтран ажиллаж, иргэний болон цэргийн ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангана.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэ зохицуулалтын хүрээнд 2010 онд Европын Холбооны холбогдох удирдах байгууллагууд гадаад улс төрийн үйл ажиллагааныхаа үндсэн чиглэлээ шинэчлэн тодорхойлж, 2020 он хүртэл баримтлах гадаад улс төр, аюулгүй байдлын стратегиа боловсруулсан. Ингэхлээр Европын Холбооны гадаад бодлогын үндсэн чиглэл, хэтийн төлөвийг авч үзье.

4. Европын Холбооны нэгдсэн гадаад бодлогын үндсэн чиглэл ба хэтийн төлөв.

Европын Холбоо дэлхийн бүх улс, орнуудтай улс төр, худалдаа, эдийн засгийн өргөн харилцаа тогтоон гадаад харилцаагаа улам өргөжүүлсээр байна.

Гадаад худалдааны бодлогын хувьд Европын Холбоогуравдагчорнууд, олон улсын бусад байгууллагуудтай худалдааны салбарт хамтран ажиллах тухай хэлэлцээр байгуулдаг. Холбооны нэгдсэн худалдааны бодлогыг Европын Комисс гол төлөв хэрэгжүүлсээр ирсэн бөгөөд одоо Европын Холбооны гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг авч үзье.

Европын Холбооны гадаад улс төрийн харилцааны хамгийн том түнш бол АНУ¹⁵. Түүнчлэн, Европын Холбоо Канад, Япон, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн – орнуудтайгаа худалдаа, эдийн засгийн харилцаагаа өргөжүүлж байна.

Европын Холбоо Хятад, Энэтхэг, Латин америкийн орнууд, Зүйн Азийн орнууд, ялангуяа Африк болон Карибийн тэнгисийн сав газрын орнуудтай хамтын

¹⁵ Гэвч 2030 он гэхэд Хятад улс эдийн засгийн хөгжлийн АНУ-ыг гүйцэж төрүүлэх учраас Европын Холбооны хувьд Хятад болон Зүйн өмнөд Азийн орнуудтай эдийн засаг, худалдааны илүү нягт харилцаатай болоход чиглэсэн бодлого явуулах бөгөөд ойрлын 20 жилийн хугацаанд Европын Холбооноос хэрэгжүүлэх бодлогын хатийн төлөв, стратегийн талаар EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth // Communication from the Commission. Brussels, 33.3.2010 COM (2010) final. URL:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do> хамж хуудаснаас тодруулж үзэх үү.

ажиллагаагаа өргөжүүлсээр ирлээ. Мөн өнөө үед Европын Холбоо ОХУ, ТУХН-ийн бусад орнуудтай түншлэл, хамтын ажиллагааны гэрээ, хэлэлцээр байгуулан хамтын ажиллагааны хүрээгээ өргөжүүлэх бодлого явуулж байна.¹⁶

Ер нь сүүлийн 15 жилийн хугацаанд Европын Холбооны даргалагч улсуудын дэвшүүлсэн гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны зорилт, хэрэгжүүлэх бодлогын үндсэн асуудлууд өөр хоорондоо ялгаатай байсаар ирсэн боловч Европын Холбооны системийн байгууллагуудын гадаад улс төрийн үйл ажиллагаанд олон улсын алан хядах, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх, бөөнөөр нь устгах зэвсгийг тараах, хүний эрхийг хамгаалах зэрэг асуудлууд хамгийн чухалд тооцогдож байна.

Олон улсын алан хядах явдалтай хийх тэмцлийг эрчимжүүлэх үүднээс Европын Зөвлөлийн хуралдаанаар Европын Холбооны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд уг хөтөлбөрт алан хядах сүлжээний санхүүжилтийн эх үүсвэрийг таслан зогсоо, агаарын тээврийн аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх зэрэг асуудлыг тусгажээ. Түүнчлэн, Европын Зөвлөлөөс Бөөнөөр устгах зэвсгийг тараахгүй байх тухай тунхаглал (Декларация о нераспространении ОМП) батлан гаргаж, 2003 онд энэ төрлийн зэвсгийг тараах явдалтай тэмцэх стратегиа баталсан.

Европын Холбооны гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн нэг бол хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх бодлого юм.

¹⁶ 2030 он хүртэлх хугацаанд ОХУ нь түүхий эд. хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн нийлүүлэгээ гол улс хэвээрээ байх учраас Европын Холбоо, түүний гишүүн-улсууд ОХУ-тай худалдаа, эдийн засгийн өргөн харилцаатай байх бодлого явуулах төлөвтэй байгаа бөгөөд энэ талаар В.И. Король. Правовое обеспечение новой экономической стратегии Европейского Союза: методологические аспекты построения модели прогнозного фона. Современное право. Министерство юстиции Российской Федерации. Российская Академия адвокатуры и нотариата. ISSN 1991-6027. 6'2013 нийтлэлээс тодруулж үзнэ үү.

Энэ бодлого нь Африк, Карибийн тэнгисийн сав газрын болон Номхон далайн буурай хөгжилтэй орнуудын эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжилд дэмжлэг үзүүлэхэд оршино. Хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх бодлогыг Африк, Карибийн тэнгисийн сав газрын болон Номхон далайн буурай хөгжилтэй орнууд, Европын нийгмэлэгүүд, Европын Холбоо, түүний гишүүн –улсууд оролцсон Котонугийн конвенцийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг юм.

Хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээ авч холбогдох санхүүжилт хийх саналыг Европын Комисс Сайд нарын зөвлөлд оруулдаг хэдий ч холбогдох шийдвэрийг гаргахдаа Зөвлөл Европын Парламентаас зөвшөөрөл авах учиртай. Харин хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх тодорхой төслийг Европын Комисс авч хэрэгжүүлэх боловч ийнхүү хэрэгжүүлэхдээ Зөвлөлийн тогтоосон журмыг мөрдөнө.

Эдүгээ, Европын Холбоо 178 хөгжиж буйорнууд, нутагдэвсгэрт үйлдвэрлэсэн аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүн, хөдөө аж ахуйн болон загас агнуурын бараа, бүтээгдэхүүнийг Хөнгөлөлтийн еренхий систем (общая система преференций) –д хамруулснаас гадна зарим бараа, бүтээгдэхүүнийг гаалийн татвараас чөлөөлдөг. Үүнээс гадна, Европын Холбоо Африк, Карибийн тэнгисийн сав газар болон Номхон далайн 80 гаруй хөгжих буй орнуудад хөгжлийн тусlamж үзүүлдэг бөгөөд ийнхүү үзүүлж байгаа тусlamжийн зорилт, нөхцөл, тусlamж үзүүлэх журам зэрэг асуудлыг олон улсын олон талт гэрээ, хэлэлцэрээр жич зохицуулсаар байна.

Харин Европын Холбооноос үзүүлдэг хөгжлийн тусlamжийн үйл ажиллагааг Ломийн I, II, III, IV конвенциор зохицуулж байлаа. Хөгжлийн тусlamжийн хувьд 2000 оны 6-р сарын 23-ны өдөр Бенины Котону хотноо Европын Холбооны 15 улс, Африк, Карибийн тэнгисийн сав газрын 71 орон, Номхон далайн арлын 6 улсууд

Түншлэлийн тухай 20 жилийн хугацаанд хүчин төгөлдөр үйлчлэх гэрээнд гарын үсэг зурсан билээ.

2000 оны Түншлэлийн тухай гэрээний агуулга, зарчим өмнө үйлчилж байсан Ломийн конвенциудаас ялгаатай нь хэлэлцэн тохиролцогч талууд Холбооноос олгодог хөнгөлөлтийг аажмаар халж, худалдааны шинэ дэглэмд шилжихээр тохиролцжээ. Түүнчлэн, 2020 он гэхэд чөлөөт худалдааны бүсүүд байгуулахаар зааснаас гадна Африк, Карибийн тэнгисийн сав газрын буурай хөгжилтэй орнуудынхувьдхөнгөлөлттэйнөхцөлийг хэвээр нь хадгалан үлдээсэн.

Европын нийгэмлэгүүд болон Холбооны хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх бодлогын салшгүй хэсэг бол буурай хөгжилтэй орнуудад үзүүлдэг техникийн туслалцааны хөтөлбөр юм. Техникийн туслалцаанаас гадна Европын хөрөнгө оруулалтын банк гуравдагч орнуудад зээл олгодог.

Хөгхилд дэмжлэг үзүүлэх бодлогоос гадна Европын Холбооны гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн нэг бол хүмүүнлэгийн тусламж. Хүмүүнлэгийн тусламж буурай хөгжилтэй орнуудын ядуурлыг бууруулах, хөгжлийн тэнцвэргүй байдлыг устгахад чиглэсэн бөгөөд хөгжлийн тусламжийг буурай хөгжилтэй орнуудад худалдааны хөнгөлөлттэй нөхцөл олгох, бус нутгийн хамтын ажиллагааг хөхиулэн дэмжих, чөлөөт худалдааны бус байгуулах, буурай хөгжилтэй орнуудын нөрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, аж үйлдвэржүүлэлтийг дэмжих, хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр зээл олгох, өрийг хүчингүй болгох зэрэг хэлбэрээр үзүүлж байна.

Европын Холбооны гадаад улс төрийн харилцааны үйл ажиллагааны бас нэг чухал салбар бол хүний эрхийг хамгаалах явдал мөн. Европын Зөвлөл, Сайд нарын зөвлөл, Европын Комисс зэрэг байгууллагууд хүний эрхийг хамгаалах бодлого боловсруулан

хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг идэвхтэй явуулж байна. Европын Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч Холбооны иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор Холбооноос гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагуудын дэргэд суугаа элчин сайдын яамд, төлөөлөгчийн газруудын үйл ажиллагааг уялдуулан чиглүүлдэг.

Улс төрийн харилцааны тавцанд олон улсын аюулгүй байдлыг хадгалах, бус нутгийн зөрчилдөөнийг зохицуулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, энх тайвныг хадгалах ҮҮДнээс Европын Холбоо нь НҮБ –тай хамтын ажиллагаагаа өргөжүүлэх, түүний төрөлжсөн байгууллагуудын олон улсын аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого явуулж байна. НҮБ –ын Аюулгүйн зөвлөлөөс энхийг сахиулах ажиллагаа явуулахаар шийдвэрлэсний дагуу 2005 оноос эхлэн Европын Холбоо цэргийн албан хаагчдаа энхийг сахиулах ажиллагаанд илгээн оролцуулж байгаа нь үүний нэг жишээ юм. Тухайлбал, Европын Холбоо, түүний гишүүн –улсууд 2005 онд Босни- Герцогиванид, 2007 оны 5-р сард Афганистанд, 2008 онд Чад, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улсад, 2014 онд Афганистанд цэрэг, цагдаагийн албан хаагчдаа илгээн энхийг сахиулах үйл ажиллагаанд оролцуулсан, оролцуулсаар байна.

Түүнчлэн, 2008 онд Европын Холбоо ОХУ болон Гүржийн хооронд гол зогсоо арга хэмжээнд идэвхтэй оролцож, Гүржийн энгийн ард иргэдэд хүмүүнлэгийн тусламж үзүүлэх ажиллагааг амжилттай зохион байгуулсан. Түүнчлэн, Ираны цөмийн хөтөлбөрийн асуудлаар Америк- Ираны уулзалт, хэлэлцээрийг Европын Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч зуучлан

зохион байгуулсны үр дүнд Америк-Ираны хоёрт талт хэлэлцээр 2011 оны 1-р сард Женев хотноо эхэлж амжилттай явагдсан. Мөн Серб болон Косовогийн хооронд үүссэн зөрчлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг Европын Холбооны Гадаад харилцааны алба удаа дараа авч хэрэгжүүлснээс гадна Ливи, Сири, Украян болон бусад улсуудад сүүлийн 3 жилийн хугацаанд үүссэн зөрчил, улс төрийн асуудлыг зохицуулахад чиглэсэн бодлого нь тодорхой үр дүнд хүрсээр л байна.

Бүхэлд нь нэгтгэн дүгнэвэл:

Ойрын жилүүдэд Европын Холбооны гадаад бодлого олон улсын улс төр, эдийн засгийн харилцааны шинэ орчинд явагдана. Яагаад гэвэл 2030 оноос өмнө Европын орнуудын худалдаа, эдийн засгийн гол түвш АНУ -ыг Хятад улс эдийн засгийн хөгжлөөрөө гүйцэж түрүүлэхийн зэрэгцээ Баруун Европын орнуудын олон улсын худалдаа, эдийн засгийн харилцаанд эзэлж байгаа өнөөгийн байр суурь алдагдах төлөвтэй байна. Түүнчлэн, Европын Холбооны гишүүн-улсуудын хөгжлийн ялгаа арилахгүйгээс гадна ХБНГУ болон бусад гишүүн-улсуудын аж үйлдвэрийн салбарын засгийн үзүүлэлт, үр ашиг ОХУ-ын байгалийн хий, бусад түүхий эдийн нийлууллэлтээс ихээхэн хамааралтай хэвээрээ үлдэнэ гэж бодлогын судлаач, эрдэмтэд үзэж байна. Энэ шалтгаанаар Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого нь юны өмнө Хятад, Энэтхэг болон Зүүн-Өмнөд Азийн орнуудтай худалдаа, эдийн засгийн харилцаагаа өргөтгөх, түүхий

эдийн шинэ зах зээлд гарах, түүнчлэн, Евроазийн эдийн засгийн нийгэмлэгийн гишүүн-орнуудтай хамтран ажиллахад чиглэх төлөвтэй байна гэж үзэж болохоор байна.

Ийнхүү олон улсын нийгэмлэгийн анхаарлын төвд байгаа Украяны хямрал, ОХУ болон Хятад улсын хооронд байгуулсан байгалийн хий нийлүүлэх хэлэлцээр, хий дамжуулах байгууламжийн асуудал зэрэг олон улсын харилцаанд шинээр үүссэн олон нөхцөл байдлын улмаас Европын Холбооны Гадаад харилцааны алба, бусад байгууллагууд нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогоо хэрхэн тодорхойлж явулахаас Европын Холбооны гишүүн-улсуудын эдийн засгийн хөгжил зарим талаар хамаарах магадлал өндөр байгааг тэмдэглүүштэй.

Эцэст нь тэмдэглэхэд Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болонаюулгүй байдлын бодлогын үр дүнд олон улсын улс төр, эдийн засгийн харилцааны олон асуудлууд шийдэгдэх учраас манай улсын хувьд Европын Холбооны нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг үргэлжлүүлэн судлах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Эдгээр асуудлыг нухацтай судалснаар Монголын иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн Европын Холбооны зах зээлд таатай нөхцөлөөр орох боломжийг бүрдүүлэх, түүнчлэн Монгол улсын Европын Холбооны гишүүн-улсуудтай байгуулсан худалдаа, эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн механизмыг цаашид боловсронгуй болгох боломжтой юм.

ШҮҮХИЙН ШИНЭТГЭЛ БА ШҮҮГЧИЙН ШАЛГУУР: ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА



*Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 5 дугаар шүүхийн шүүгч
Б.Ариунбаяр
ХСИС-ийн ТЗЭЭТ-ийн эрхлэгч,
хууль зүйн ухааны доктор /Ph./, д/х
Б.Нармандах*

ОРШИЛ

Хууль зүйн салбарт шүүгчийг соёлт урлаг, биеийн тамир, ямар нэгэн гоо сайхны тэмцээнийг шүүн дүгнэдэг, мөн түр томилогдсон шүүгч, олон улсын чанартай спорт, олимпийн мэргэшсэн шүүгч гэдэг нэр томьёо, албан тушаалаас өөрөөр “Шүүхээр хэргийг эрхлэн байцааж, хянан шийтгэх хүн”¹, шүүх эрх мэдлийн төрийн албан тушаалтан, шүүн таслах ажиллагааг хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхтэй мэргэжлийн үндсэн дээр “Үндсэн хуулийн дагуу албан үүргээ биелүүлэгч”² гэсэн утгаар ойлгож ирсэн. Энэ талаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.19-д “Шүүгч гэж бүх шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч, шүүгч”-ийг

хэлнэ гэж томьёолсон бол Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд “Шүүгч гэж хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу томилогдон, хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг сахиулан хамгаалахаар тангараг өргөн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа Монгол Улсын иргэнийг хэлнэ” хэмээн тодорхойлжээ.

“Шүүхэд хандаж байна гээдэг нь шударга ёсонд хандаж байгаатай адил байх ёстой. Яагаад гэвэл шүүгч нь өөрийн цаг үеийнхээ шударга ёсны шлэрхийлэл, дүрслэл нь болж байх учиртай юм” гэж Грекийн гүн сэтгэгч Аристотель /МЭӨ 384 он/ бичсэн байна. Тиймээс ч хүний эрхийг дээдэлсэн, ардчилсан замаар замнаж буй улс орнуудад өндөр мэдлэг, чадвар дадлага бүхий шүүгчдийн үүрэг их ажээ. Шүүгч хэдий чинээ мэдлэг, чадвар, дадлага туршлагатай байна төдий чинээ хэрэг маргааныг түргэн шуурхай шударга, бие даасан байдлаар хянан шийдвэрлэж чадна. Шүүгчийн мэдлэг чадварын зайлшгүй байдлыг Монгол улсын гавьяат хуульч Г.Совд “Хуулийг оршин буй хэлбэр талаас нь хараад жирийн нэг хэвлэсэн цааснаас ялгагдах зүйлгүй боловч, эрх зүйн бүх салбарт өндөр мэргэшсэн, мэргэжлийн ёс зүйн эрхэм дээд чанарыг эзэмшиж шүүгчийн гартийн байж, түүний иоун ухаан, бодох, шийдвэрлэх үйл ажиллагаагаар амилж, асар их хүчийг олдог” хэмээн тэмдэглэснээс³ хараад шүүгч нь үнэхээр шударга ёсны баталгаа болдог ажээ.

¹ Я.Цэвэл, Монгол хөлний товч тайлбар толь., УБ., 1966

² С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, УБ., 2007

³ Шүүгчийн гарын авлагы, УБ., 2008, 307 дахь тал.

"Шүүх шударга, эрүүл саруул ажиллахад "шүүгч"-ийг сонгон шалгаруулах ажил онцгой ач холбогдолтой. Английн судлаач Үонгийн явуулсан "Сайн шүүгчийг юу бий болгодог вэ?" гэсэн судалгааны талаар нэгэн сэтгүүлэснүүдийн байснаа санагалзан үнэхээр "Сайн шүүгч"-ийг дэлхий нийт хэрхэн бий болгож байгааг харьцуулалтын арга зүйд үндэслэн гарган ирэхийг зорилоо

Шүүгч, түүнд тавигдах шалгуур

Сайн шүүгчийг бий болгох нь "Шүүгчийг сонгон шалгаруулах хэмжүүр нь юу байх вэ?", "түүнийг сонгох нь зүйтэй юу? томилох нь зүйтэй юу?" гэх зэрэг олон олон асуудлуудыг дагуулах нь дамжигүй.

Шүүгчийг сонгон шалгаруулах шалгуурт нэгдүгээрт: **эрх авах болзол, хоёрдугаарт: мэргэжлийн шалгуур** багтдаг байна.

Эрх авах болзлыг улс орон бүр өөр өөрөөр тогтоох бөгөөд энэ нь тухайн улсын соёл иргэншлийн онцлог, төр, эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцооны хөгжлийн түвшин зэргээс хамаарч харилцан адилгүй тогтоогддог байна.

Тухайлбал, АНУ-д шүүгчээр онолын талаар бэлтгэгдсэн, шинэ залуу хуульчдын дундаас сонгохыг чухалчилдаг бол, Их Британи, Австралийн үүний эсрэг, шинээр томилогдгосод нь мэргэжлийн нарийн ур чадвартай, туршлага бүхий хуульчид байхыг илүүд үздэг байна. Үнээс хараад шүүхийн боловсролын хэрэгцээ, шүүгчийг сонгон шалгаруулах шалгуурыг тогтоох асуудал нэн чухал ажээ.

Шүүгчийн мэргэжлийн шалгуурыг тэртээ 850 жилийн өмнө Жүүдүүдийн хуулийг боловсруулсан Майнайдайес оюуны гэхээсээ илүү "Бурхны гэсгээл шийтгэлээс айх, мөнгийг жигшин үзэх, хамт байгаа хүнээ хайлрадаг" зэрэг ёс суртахууны шинжийг зааж байхаар заасан байна.

Өнөөдөр Олон улсын барын нийгэмлэгийн Жишиг хуулийн⁴ 26 дугаар зүйлд "шүүгчийн сонгон шалгаруулалт нь мэргэжил, ур чадвар дээр үндэслэгдэх ёстой" гэж заажээ.⁵ Үнээс үзэхэд шүүгчийн мэргэжлийн шалгуурыг бүрэн тодорхойлчихвол шүүгчийг томилох урьдчилсан нөхцөл хангдах боломжтой ажээ.

Гэтэл мэргэжлийн шалгуурыг 2 өөр арга барилаар тогтоох хандлага олон улсын хэмжээнд хэрэгждэг байна.⁶ Тухайлбал, Англи улсын тухайд шүүгч сонгон шалгаруулах процессыг нарийвчлан хуульчлахгүйсээ илүүтэйгээр шалгаруулалтын үр дүнд анхаардаг бөгөөд үүнийг Английн Лорд канцлерийн алба хашиж байсан лорд Хайлшамын "Шүүгчийн албан тушаалд бэлтгэгдсэн хамгийн шилдэг хумуусийн зан төлөө, мэргэжлийн өндөр ур чадвар, нэр хүнд, чадамжийг шалгуур болгох нь зүйтэй. Эрэл хайгуулыг улс төрөөс ангид хийвээс бид хамгийн сайн хүнийг олох болно" гэсэн байр суурь нотолж байна.⁷

АНУ-д шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг хийхдээ мэргэжлийн үр чадварын шалгуурыг гарийн тогтоож, түүний дагуу шилж сонгох процессыг журамлахыг илүүтэйд үздэг байна. Тиймээс ч шүүгчид нэр дэвшигчийг Шүүхийн Департмент, Холбооны Мэргдэн Сурвалжлах Товчоо, Барын нийгэмлэг, Конгресс, Цагаан ордон зэрэг олон олон байгууллага судалж зөвлөмж, үнэлгээ гаргаж өгдөг байна.

Үнэлгээ нь:

- Мэргэжлийн өндөр ур чадвар /хуульчдын дундах ерөнхий нэр хүнд, нягт нямбай байдал зэрэг өөрийгөө илэрхийлэх шинжүүд багтана./;

- Мэргэжлийн мэдлэг, ур

⁴ Ливингстон Армитэйж. Шүүгчийн боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлэх нь, МНХ, 2004, 61 дахь тал

⁵ Олон улсын Барын Нийгэмлэгийн Жишиг хууль, 1982.

⁶ Ливингстон Армитэйж. Шүүгчийн боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлэх нь, МНХ, 2004, 63 дахь тал

⁷ Шүүхийн системийн томилгоо-Лорд канцлерийн бодлиго ба процедур, 1985

чадвар /оюуны чадавх, бичгийн болон анализ хийх чадвар, хуулийн мэдлэг, мэргэжлийн туршлага зэрэг хамаарна./;

- Зан байдал /өрөвч сэтгэл, шийдэмгий чанаар, нээлттэй байдал, мэдрэмж, хүндэтгэлтэй хандлага, ялгаварлалгүй үзэл зэрэг/ гэсэн 3 шалгуураар хийгддэг байна.⁸

Ази, Европын эрх зүй өндөр хөгжсөн зарим орны шүүгчийг сонгон шалгаруулж, томилж буй жишигийг харьцуулан авч үзвэл:

Монгол улсын тухайд шүүх эрх мэдлийн бүрэн төгс байдлын илэрхийлэл болсон шүүгчийг мэргэжлийн чадвар, чанарын хувьд ямар хүн байвал зохицтойг Үндсэн хууль болон Шүүхийн тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар тодорхойлж иржээ. Үүнийг харьцуулан харахад хялбар байлгах үүднээс хүснэгтлэн харууллаа.

/Хүснэгт №2/

№	Улс	Томилогдох журам	Эрх авах арга хэлбэр
1	Япон улсад	Шүүгчийг 10 жилийн хугацаагаар томилдог байна. Улсын Дээд Шүүхээс гаргасан нэр дэвшигчийн жагсаалтыг үндэслэн Сайд нарын танхимаас шүүгчдийг томилно. УДШ-ийн даргыг эзэн хаан томилно.	Тогтоосон чиглэлийн аль нэгээр практик ажилд өөрийгөө сорих хүснэгтэй, Японы их сургуулийн хуулийн ангийг төгссөн, ХЗЯ-ны тусгай комиссоос жил бүр явуулдаг шалгалтанд орж, тэнцсэн хүнийг хууль зүйн ажилтан бэлтгэх 2 жилийн курст суулгаж, шүүхүүдэд 8 сар, прокурор, өмгөөллийн байгууллагад тус бүр 4 сар дадлага хийсний дараа дахин шалгалт өгч, тэнсэн хүн шүүгчээр ажиллах боломжтой болдог байна. ¹
2	ХБНГУ	Холбогдох яамны шийдвэрийг үндэслэн Холбооны улсын Ерөнхийлөгч томилно.	Урьдчилан тусгай комиссын дэмжлэг авсан байна. Мужуудын тухайд өөр өөр байх бөгөөд зарим мужид Ерөнхий сайд нь томилж байхад зарим мужид Хууль зүйн сайд томилдог байна. Мөн зарим мужид парламентын депутат, шүүгч, өмгөөлгчөөс бүрдэх комисс сонгодог байна. Шүүгч бүх насаараа томилгоно. ²
3	Франц улс		Магистрантурын Үндэсний сургууль төгсөж, хуулийн дээд боловсрол эзэмшсэн, сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн хүнийг ердийн шүүхийн шүүгчээр, захиргааны сургууль төгсөж, сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн хүнийг захиргааны шүүхийн шүүгчээр томилдог байна.

⁸ Америкийн барын нийгэмлэгийн Шүүхийн үйл ажиллагааны тухай хууль, 1985, Judicature сэтгүүлийн №69, 1985, 77-81 дэх тал.

ҮдШ-ийн шүүгч	Давж заалдах шатны шүүгч	Бусад шүүхийн шүүгч	Үндсэн хууль	Шүүхийн тухай 2002 оны хууль	Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хууль
-	-	-	-	Хууль зүйн дээд боловсролтой Мэргэжлээрээ 3-аас доошгүй жил ажилласан	Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн З дахь хэсэгт заасан болзول хангасан
-	-	-	-	ял шийтгүүлж байгаагүй;	Ял шийтгүүлж байгаагүй;
-	-	-	-	-	Шүүгчид нэр дэвшиг үед гэмт хэрэгт холбогдоогүй буюу сэжигтэн, яллагдагчаар татагдаагүй, бусад хугацаа хэтэрсэн зээлийн өргүй;
-	-	-	-	-	Шүүгчээр ажиллахад харшлах өвчин, сэтгэцийн эмгэггүй;
-	-	-	-	Хуульчдын сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн	Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан;
-	-	-	-	-	Мэргэжлийн ёс зүйгээ ухамсарласан, шударга ёсыг эрхэмлэдэг, хүний эрхийг дээдлэх, бусдын нөлөөнд автахгүй, бие даасан шийдвэр гаргах чадвартай;
-	-	-	-	-	Монгол хэлний ярианы болон бичгийн соёг, чадвартай;
-	-	-	-	-	Мэдээллийн технологийн хэрэглээний программыг ашиглах чадвартай;
-	-	-	-	-	Шүүгчээр ажиллах тухайн дагнасан шүүхийн салбар эрх зүйн мэдлэг, туршлагатай;
-	-	-	-	-	Бусдын санаалд хүндэтгэлтэй хандаж, шүүмжлэлийг бодитойгоор хүлээн авч, өөрийн байр суурийг ойлгомжтой тайлбарлах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхдээ шаардлагатай зан чадвартай байх;
-	-	-	-	-	Анхан шатны шүүхэд 3-аас доошгүй жил ажилласан шүүн таслах ажиллагааны туршлагатай байх;
-	-	-	-	-	Шийдвэрлэсэн хэргийн хүрээнд судалгаа дүгнэлт хийх чадвартай байх;
-	-	-	-	-	Мэргэшсэн чиглэлээр хэрэглэгдэг хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал гаргах, хуулийн зүйл заалтыг зөв хэрэглэх талаар мэргэжлийн хэвлэлд өгүүлэл бичин нийтгүүлсэн байх;
-	-	-	-	-	Давж заалдах шатны шүүхэд таваас доошгүй жил ажилласан;
-	-	-	-	-	Өмгөөлөгч, шүүгч, прокуророор арваас доошгүй жил ажилласан;
-	-	-	-	-	Хуульчдын холбоноос магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуульд арваас доошгүй жил багшилсан.

2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар шүүгчид тавьж байсан шалгуурыг харахад шүүгчийн ур чадварын талаар ямар нэг шалгуур тогтоогоогүйн дээр анхан шатны, давж заалдах шатны, хяналтын шатны гэсэн ялгаа заагийг тогтоогоогүй⁹ нийтлэг шалгуур тогтоож байсан нь шүүгчийн нэр хүнд, хариуцлага, олон нийтийн итгэл зэрэгт сөргөөр нөлөөлж байсан нь дамжиггүй.

Харин өнөөгийн Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу мэргэжлийн шалгуурыг хуульчлан түүндээ ёс зүй, зан төлөв, мэдлэг, туршлага зэргийг зааж өгсөн нь шүүгчийн нэр хүнд, үнэлэмжийг өсгөх, ур чадвартай хуульчдаас шилж сонгох боломжийг өсгөхийн зэрэгцээ олон улсын жишгийг харгалзсан давуу талтай зохицуулалт болжээ. Тухайлбал, шүүгчийг мэргэшүүлэн бэлтгэдэг Англи, Австрали, Япон зэрэг орнуудын жишгээр карьерийн зарчмаар шүүгчийг сонгон шалгаруулах хандлага давамгайлж байна.

Шүүгчид тавигдах өнөөгийн шаардлагыг олон улсын нийтлэг ангиллын дагуу эрх авах болзол, мэргэжлийн шалгуур гэж төрөлжүүлэн үзвэл:

Эрх авах болзолд:

- Хууль зүйн дээд боловсролтой;
- Мэргэжлээрээ 3-аасдоoshgүйжил ажилласан /хяналтын шатны шүүгчийн 10-аас доошгүй жил ажилласан /;
- 25 нас хүрсэн /хяналтын шатны шүүгчийн 35 нас хүрсэн /;
- Монгол улсын иргэн байх;
- ял шийтгүүлж байгаагүй;
- шүүгчид нэр дэвших үед гэмт хэрэгт холбогдоогүй буюу сэжигтэн, яллагдагчаар татагдаагүй, бусдад хугацаа хэтэрсэн зээлийн өргүй;

- шүүгчээр ажиллахад харшлах өвчин, сэтгэцийн эмгэггүй;

- хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан байх зэрэг шалгуурыг хамааруулсан бол.

Мэргэжлийн шалгуурт:

- мэргэжлийн ёс зүйгээ ухамсарласан, шударгаёсгээрхэмлэдэг, хүний эрхийг дээдлэх, бусдын нөлөөнд автахгүй, бие даасан шийдвэр гаргах чадвартай;

- шүүгчээр ажиллах тухайн дагнасан шүүхийн салбар эрх зүйн мэдлэг, туршлагатай;

- бусдын саналд хүндэтгэлтэй хандаж, шүүмжлэлийг бодитойгоор хүлээн авч, өөрийн байр суурийг ойлгомжтой тайлбарлах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай зан чанартай байх гэсэн шаардлагууд хамаарч болохоор байна.

Түүнчлэн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч нь шүүгчид тавигдах нийтлэг шаардлагыг хангахын зэрэгцээ

- Анхан шатны шүүхэд 3-аас доошгүй жил ажилласан шүүн таслах ажиллагааны туршлагатай байх;
- Шийдвэрлэсэн хэргийн хүрээнд судалгаа дүгнэлт хийх чадвартай байх;
- Мэргэшсэн чиглэлээр хэрэглэгдэг хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал гаргах, хуулийн зүйл заалтыг зөв хэрэглэх талаар мэргэжлийн хэвлэлд өгүүлэл бичин нийтлүүлсэн байх гэсэн шаардлагыг хангасан байхаар.

Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч

- давж заалдах шатны шүүхэд 5-аас доошгүй жил ажилласан байх;
- өмгөөлөгч, шүүгч, прокуророор 10-аас доошгүй жил ажилласан байх;
- хуульчдын холбоноос магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуульд 10-аас доошгүй жил багшилсан байх гэсэн шаардлагыг

⁹ Шүүхийн тухай Монгол улсын хууль, 2002. www.legalinfo.mn

харгасаад хүчинчнээс эхийн тодорхойжсан түүхэнд гаралтай бол.

Хамгийн эхийн тодорхойжсан нийтийн түүхэнд гаралтай бол.

Хамгийн эхийн тодорхойжсан түүхэнд гаралтай бол.

АЛЧИДОТ

Хамгийн эхийн тодорхойжсан түүхэнд гаралтай бол.

УУГУУЛ ИРГЭДИЙН УСНЫ ЭРХ*

Дайна Шелтон¹
Женев, 2011, 6-р сар

Цэвэр усны хомдол, усны бохирдлын асуудал орон нутгийн тэр дундаа угуул хүмүүсийн хувьд харьцангуй их хөндөгддөг сэдэв юм. Энэ асуудал ихэнхдээ тухайн улс доторх эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдлаас үүсч эдгээр бүлэг хүмүүсийн эрх ашгийг үл хэрэгсэх, тэднийг эдийн засаг, улс төр, нийгмийн доод түвшинд аваачих нөхцөл болдог байна.

Усны эрхийн асуудал үүсч буй нөхцөл байдал нь амьдралд янз бүрийн тохиолдоор илэрч байдаг бөгөөд энэ талаар Америкийн улсуудын хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны хүрээнд ойрын хугацаанд хэлэлцэгдсэн дараах жишээнээс харж болно.

Сохоямакса, Яке аксэ хэмээх овгийн уугул иргэд нь Парагуай улсын Чакогоор дайран өнгөрөх хурдны замын ойролцоо амьдардаг².

¹ Профессор Дайна Шелтон нь 2014 оны 5-р сарын 29-нд Санта Кларагийн их сургуулийн профессор Филип Хименезийн хамт Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд хүний эрх ба экологийн асуудал садрээр лекц үншсан бөгөөд энэхүү өгүүллийг дээрх сэдвийн хүрээнд бичсэн түүний бүтээлээс хураангуйлан орчуулж бэлдсэн болно. Дайна Шелтон нь Жорж Вашингтоны Их Сургуулийн Хуулийн Сургуулийн профессор, 2010 оноос Америк-хоорондын Хүний Эрхийн Комиссын ерөнхийлигч, гишүүнээр ажиллаж байна. Тэрээр Америкийн Барын Холбоонуус байгуулсан НҮБ-ын Хүний эрхийн комиссын шинчлэлийн хөтөлбөр боловсруулж зөвлөв. Олон улсын эрх зүйн Америкийн сэтгүүлийн зөвлөлийг тэртгүүлэн ажиллаж байсан хүний эрхийн чиглэлээр олон орны их сургуулиудад хичээл заадаг нэр хүндтэй судлаач юм.

² For detailed facts about these communities and the human rights violations that have been found to exist, see: I/A Court H.R., Case of the Sawhoyamaka Indigenous Community v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. Judgment of March 29, 2006. Series C No. 146; I/A Court H.R., Case of the Xék'mok K'bsek Indigenous Community v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 24, 2010. Series C No. 214.

* Орчуулсан Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Т.Саруул

Эдгээр иргэд өөрсдийн хэдэн зуун жилээр амьдарч, амь амьжираагаа залгуулж ирсэн газар нутгаасаа хөөгдөн энд ирж суурьшсан ба одоо тэдэнд үндны устай байх, ан агнуур, газар тариалан эрхлэх боломж нэгэнт үгүй болсон юм. Эзэмшил газар нь бусдын мэдэлд орсноос тэдний хоол хүнсний хэрэглээ Засгийн газраас олгох тусламжаар хангагддаг төдий бөгөөд газрын талаар гаргасан гомдолын хариуд ямар шийдвэр гарахыг хүлээсээр өдий хүрч байгаа ажээ. Газар нутгаа алдана гэдэг нь тэдний хувьд хоол хүнс, ахуйн хэрэгцээндээ хэрэглэж ирсэн гол, горхи зэрэг усны эх сурвалжaa алдана гэсэн уг юм.

Панамын Нгобе овгийнхны хувьд өөр асуудалтай. Тэд одоохондоо өөрсдийн газар нутагтаа амьдарч байгаа боловч тун удахгүй энэ байдал нь өөрчлөгдөх юм. Учир нь энд усан цахилгаан станцад зориулсан асар том далан барихын хамт тэдний газар Жорж нутгийн ихэнх нь далангийн барилгын талбайд орох ажээ.

Америк-хоорондын Комисст³ тэдгээр иргэд AES нь (Далан барих тусгай зөвшөөрлийг засгийн гараас авсан үндэстэн дамнасан корпорац) нутгийн иргэдэд холбогдох мэдээлэл өгөөгүй, нөхөн олговрыг зохих ёсоор олгоогүй, хууран мэхлэх аргаат гэрээнд гарын үсэг зуруулж газар нутгийг нь авсан гэсэн үндэслэлээр гомдол гаргасан байна. Мөн засгийн газар AES-ийн төсөлд эсэргүүцэл илэрхийлсэн иргэдийг хууль бусаар баривчлах, тэдэнд зүй бусаар хандах үйлдэл гаргасан талаар гомдолдоо дурджээ.

³ Inter-American Commission

2010 онд Комиссоор хэлэлцэгдсэн бас нэг тохиолдол нь Чилийн угуул нутгийн иргэдийн гомдол юм. Засгийн газар тэдгээр иргэдийн нутагладаг усаар хомс, хуурай газар нутагт гүний ус ашиглах тусгай зөвшөөрлийг цэвэр ус савладаг компанид олгосон нь энэ нутгийг ямарч усны нөөцгүй болгож хувиргасан байна. Усны нөөц нь шавхагдсанаар үндны усгүй болж уламжлалт хоол хүнснийх нь эх үүсвэр болсон хүнсний ногоо ургуулах боломжгүй болгожээ.

Өөр нэг жишээ. Аандын уулсын орчим суурьшсан иргэдийн усны хомсдолын асуудал нь аль нэг компанийн үйл ажиллагаатай холбоотой гэхээс илүүтэй цаг уурын өөрчлөлттэй холбоотой гэж үзэж болох юм. Аандын мөсөн оргилууд хайлж байгаа нь хэдэн зууны турш тэдгээр иргэдийн түшин амьдарч ирсэн гол мөрний урсцад нь сэргеөр нөлөөлж аж амьдралд нь томоохон асуудал үүсгэж байна. Эндхийн тариачин, угуул оршин сууучдын хувьд ус дундаа хамtran ашиглах эрх олж авах нь уламжлалт байдлаар зохицуулагддаг байна. Энэ нь усжуулах систем байгуулах, түүний байнгын ажиллагааг хангах зэрэгт айл өрхөөрөө хамtran ажиллаж, тодорхой эрх, үүрэг харилцан хүлээнэ гэсэн үг юм.

Гэтэл энэ асуудалд орон нутгийн бус, хөндлөнгийн агентлагууд дур мэдэн хутгалдсанаар уламжлалт усжуулах системийг үгүйсгэж, усны талаарх нутгийн иргэдийн хамтын ажиллагааг бүрэн үгүй хийж байгаа юм. Угуул иргэдийн уламжлалт арга ухаан, ёс заншлыг үл тоосноор тус газар усны дутагдалт бүрмөсөн орж тэд нутаг орноосоо дайжих нөхцөлийг улам бүрдүүлж байна.

Эцэст нь нэг жишээ. Канадын нэгэн компанийн зэмшил Марлин хэмээн алтны ил уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой юм. Энэ уурхай Гуатемалийн баруун өндөрлөгт орших ба 2005 оноос

ажиллаж эхэлсэн байна. Сипакапийн нутгийн иргэд Марлины уурхайг байгуулах талаар угуул иргэдийн саналыг харгалзаагүй тэдний эрхийг зөрчсөн хэмээн нутгийн иргэд төрийн бус байгууллагуутдай (ТББ) хамtran 2010 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага⁴ (ОУХБ) болон Америкоорондын Хүний Эрхийг Хамгаалах Комисст гомдол гаргажээ.

Гомдолд уурхайн үйл ажиллагаанаас болж ус бохирдсон, мөн хүний эрх зөрчигдэж байгаа талаар баримттайгаар өгүүлсэн байна. ОУХБ ба Комиссын зүгээс Засгийн газарт хандан дурдсан асуудлаар шалгалт хийж дуустал уурхайн үйл ажиллагааг хаах тухай хүсэлт гаргасан байна.

Засгийн газар хүсэлтийг хүлээн авч хуулийн дагуу арга хэмжээ авахаар болжээ⁵.

Дээр өгүүлсэн жишээнээс усны эрхээс хамааран уугул, орон нутгийн иргэдийн эрх ашиг ихээр хөндөгдэж байгаа нь харагдаж байна. Шалгаан нь янз бүрээр илэрч байна. Тухайлбал, усны талаар уугул иргэдийн итгэл үнэмшил, тэдний соёл, ёс заншлын хүчин зүйлийг үл ойшоодог, угуул иргэдийг усны талаар баримтлах бодлого, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд оролцуулдаггүй, усны нөөц, цэвэр байдалд сэргеөр нөлөөлөх хөрөнгө оруулалтын болон хөгжлийн томоохон хөтөлбөр, төслийн талаар шийдвэр гаргах шатанд угуул иргэдийг оролцуулах, мэдээлэл өгөх зэрэгээр оролцоог нь хангадаггүй, угуул болон нутгийн иргэд өөрсдийн санал хүсэлтээ хүргэх боломж, бололцоо хомс, угуул иргэдийн усны талаарх зан заншил ба усны эрхийн талаар засаг, захиргааны

⁴ International Labour Conference, 99th session, 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), pp. 769-771.

⁵ PM 260-07 – Communities of the Maya People (Sipakapense and Mam) of the Sipacapa and San Miguel Ixtahuacan Municipalities in the Department of San Marcos, Guatemala, IACRH, Annual Report 2010, Ch. III, para. 35, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, rev. 1. 7 March 2011.

байгууллагууд тодорхой ойлголт байхгүй, эсвэл хүлээн зөвшөөрдөггүй зэрэг болно.

Усны эрхийг баталгаажуулсан олон улсын болон үндэсний хэмжээний эрх зүйн зохицуулалт

Хүний амь, амьдрал уснаас бүрэн хамааралтай байдаг тул усны чанар, нөөцийн асуудал хүний эрхийн асуудлын нэг байх нь зүй ёсны хэрэг юм.

Хүн бүр үндны болон ахуйн хэрэглээний усаар хангагдах эрхийн талаар тунхагийн шинжтэй баримт бичгүүдэд заасан байх боловч заавал биелэгдэх хэм хэмжээ тогтоосон гэрээ, хэлэлцээрт усны эрхийн талаар ховор дурдсан байдал.

Усны эрхийн талаар хамгийн анх 1977 онд баталсан Мар дээ Платагийн Төлөвлөгөөнд⁶ орсон байна. Үүний шийдвэр 2-т “Эдийн засаг, нийгмийн байдал, хөгжлийн түвшингөөс үл хамааран хүн бүр үндны усны үндсэн хэрэгцээгээ ижил хэмжээ, чанарын түвшинд хангуулах эрхтэй.” гэж заажээ.

Үүний дараагаар Риогийн Конференцээр батлан гарсан 21-р хэлэлцэх асуудлыг Мер дээ Ла Платагийн шийдвэрийг үндны ба ахуйн хэрэглээний усны эрхийн талаар “нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдхөх зарчим” гэж үзэхүйц болжээ хэмээн сайшаан дэмжсэн байдал⁷. 1999 он гэхэд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей(ЕА)-аас “Хоол хүнс, цэвэр усаар хангагдах нь хүний үндсэн эрх бөгөөд энэхүү эрхийг дэмжин ажиллах нь бүх улсын засгийн газар болон олон улсын хамтын нийгэмлэгийн зүгээс заавал биелүүлэх ёс суртахууны үүрэг юм” гэдгийг зааж өгсөн байна⁸.

⁶ Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14-25 March 1977, UN Pub. Sales No. E.77.II.A.12 (1977), adopted by UN GA Res. 32/158, 107th mtg. 19 Dec. 1977.

⁷ Agenda 21, Action Plan of the Rio Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26/REV.1(VOL. II), para. 18.47

⁸ UN GA Res. A/Res/54/175 of 17 Dec. 1999 (83rd plenary mtg), para 12.

Олон улсын хэмжээнд нийтлэг үйлчлэх хоёр төрлийн хүний эрхийн бичиг баримтад усны эрхийн талаар товч боловч онцлон тэмдэглэсэн тохиолдол байгаа юм. Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай НҮБ-ын Конвенцэд⁹ зааснаар улс орнууд эмэгтэйчүүддээ “амьдрах орчныг зохих ёсоор хангах ялангуяа … усаар хангах” талаар арга хэмжээ авах ёстой хэмээн үүрэг болгосон. Негээ нэг нь Хүүхдийн эрхийн тухай НҮБ-ын Конвенцэд улс орнууд өвчин эмгэг, хоол тэжээлийн дутагдлын эсрэг “шим тэжээлт хоол хүнс, цэвэр усаар хангах” замаар тэмцэх нь зүйтэй хэмээн зөвшилцсэн байдал¹⁰.

Усны эрхийн талаар олон улсын гэрээнд ийнхүү төдийлөн хангалттай тусгажирээгүй хэдийч 2010 онд НҮБ-ын ЕА-аас аюулгүй, цэвэр үндны ус, ариун цэврийн нөхцөлөөр хангагдах нь хүний эрх мөн гэдгийг сайшаан тэмдэглэсэн байдал¹¹.

Мөн цэвэр усаар хангагдах эрхийг хүн бүрт ялангуяа эмзэг давхаргын иргэддээ бодитойгоор эдлүүлэх боломжийг бүрдүүлхийг гишүүн улсуудад уриалж олон улсын төсөл, хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг энэ асуудалд онцгойлон анхаарахыг сануулсан байна.

Хүний Эрхийн Комиссоос 2010 оны 9-р сард усны эрхийн талаар дээрхтэй төстэй боловч илүү дэлгэрэнгүй гэж хэлж болох тогтоол гаргасан байдал.¹²

⁹ Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 34/180 of 18 December 1979; entered into force 3 September 1981.

¹⁰ Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; entered into force 2 September 1990.

¹¹ UNGA Res. A/64/292, A/64/L.63/Rev.1, GA, 26 July 2010, *The human right to water and sanitation*.

¹² A/HRC/15/L.14, 24 September 2010, “Human rights and access to safe drinking water and sanitation.”

Энэхүү тогтоолд усны эрх нь хүний эрх бөгөөд хүний амьдралын ая тохитой орчин, биеийн болон сэтгэхүйн эрүүл мэндийн стандартыг байж болох хэмжээнд өндөр байлгах, амьдрах, хүн нэр төртэй байх, амьдрах эрхээс урган гарч байгааг нотолж улс оруууд иргэдээ цэвэр ус, ариун цэврийн нөхцөлийг хангах талаар арга хэмжээ авахдаа алс бөглүү, төрийн үйлчилгээ тэр болгон хүрдэггүй газар нутгийг анхаарах ёстой гэжээ.

Ийнхүү хүний эрхийн хүрээнд усны эрхийг олон улсын болон үндэсний эрх зүйн тогтолцоонд хүн бүрт тэгш байхаар зааж өгсний сацуу угуул иргэдийн туулж ирсэн түүхэн нөхцөл байдал, тэдгээрт хүмүүнлэгийн үзэл санааны үүднээс олон улсын эрх зүйн арга хэрэгсэл, шүүхийн үйл ажиллагааны хүрээнд тусгайлан анхаарал хандуулж байгаа гэж үзэж болох юм.

НҮБ-асас баталсан Уугуул Хүмүүсийн Эрхийн Тунхаг (УХЭТ)-т¹³ угуул хүмүүст колончлол, уугуул газар, нутаг, амьдрах эх сурвалжаас нь хагацаах зэрэг түүхийн шударга бус үйл явцын улмаас өөрсдийн хэрэгцээ, сонирхолдоо нийцүүлэн хөгжих эрхээ хэрэгжүүлэх боломж олдоогүй болохыг тэмдэглэсэн байдаг. Иймд угуул хүмүүсийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүтцээс гадна тэдний соёл, оюун сэтгэлгээний уламжлал, түүхэн болон философиийн мөн чанарыг (ялангуяа газар нутаг, байгалийн баялагт хандах хандлага) хүндэтгэх, дэмжих нэн тэргүүний шаардлагатай байна гээд угуул хүмүүсийн хувьд нийтлэг хүний эрхээс гадна хамтын эрхээ хэрэгжүүлэх, тэр дундаа өөрийгөө тодорхойлох эрхтэй¹⁴ байх нь тэдний оршин байх гол нөхцөл болж байдаг гэж тэмдэглэсэн байна. Мөн угуул хүмүүсийн усны эрхийн асуудлаар Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын 169-

р Конвенцийн 13.2-р зүйлд “газар нутаг гэдэгт (...) угуул хүмүүсийн оршин байгаа, ашиглаж байгаа орчин, ахуйг хамарсан нутаг дэвсгэрийг бүхэлд нь ойлгоно.” гэж заасан дотор усны эрх хамрагдаж байгаа болно.

Усны далан бүтээн байгуулалтын ажил нь угуул иргэдийн эрхийг ихээр хөнддөг бөгөөд үүнд УХЭТ-ийн 10-р зүйл томоохон хамгаалалт болж өгдөг. Энэ зүйлд “Угуул иргэдийг газар нутгаас нь хүчээр салгаж үл болно. Тэднийг зөвхөн өөрсдөө урьдчилан мэдэж, мэдээлэлтэй байж хийсэн чөлөөт сонголтын үндсэн дээр хийсэн гэрээ, тэрхүү гэрээнд шударга нөхөн олговор олгохоор заасан бөгөөд хэрэв боломжтой бол тэдний эрігэн суурьших нөхцөлийг заасан нөхцөлд нүүлгэн шилжүүлж болно.” гэж заасан байдаг. Мөн 18 ба 19-р зүйлд угуул иргэдийн мэдээлэл олж авах, зөвлөлдөх, оролцох эрхийг шийдвэр гаргах, хэм хэмжээ тогтоох болон захиргааны арга хэмжээ авах түвшинд өргөжүүлж өгсөн. Харин Конвенцийн 25 ба 26-р зүйл нь усны эрх ба байгалийн баялгийг ашиглах эрхийн талаар тухайллан заасан байдаг.

25-р зүйл

Угуул иргэд нь өөрсдийн уламжлан өвөлж ирсэн, бусад байдлаар олж суурьшсан газар нутаг, [уул ус], далайн эрэг орчмын газар болон бусад байгалийн баялгаа дээдлэн харьцах оюун сэтгэлгээгээ улам тэтгэн, бататгаж үүнийгээ ирээдүй хойчдоо хариуцан өвлүүлэх эрхтэй. [нэмэлт тодотгол]

26-р зүйл

1. Угуул хүмүүс нь өөрсдийн өвлөж, эзэмшиж, ашиглаж байгаа уламжлалт газар нутаг, түүний баялгийн талаар тодорхой эрх эдэлнэ.

2. Угуул хүмүүс нь ийнхүү уламжлалт байдлаар өвлөж эсвэл эзэмшиж, ашиглаж байгаа газар нутаг түүний баялгийг өмчлөх, ашиглах,

¹³ Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; entered into force 2 September 1990 &

¹⁴ see UNDRP Articles 3 and 4.

хөгжүүлэх, түүнд хяналт тавих эрхтэй.

3. Төрөөс эдгээр газар нутаг, түүний баялгийг хамгаалах талаар хуулийн зохицуулалт бий болгоно. Ийнхүү зохицуулахдаа уугуул хумуусийн уламжлал, ёс заншил, газар хуваарилалтын уламжлалт тогтолцоог хүндэтгэн үзэх ёстай.

32-р зүйлд төрөл бүрийн хөгжлийн төслийдийг хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө угуул иргэдтэй заавал зөвшилцэж байх ёстой гэж заасан бөгөөд түүн дотор ус ашиглах, шинээр усны нөөцийг эрэх хайх асуудал ордог. Эцэст нь Тунхаглалын 43-р зүйлд дэлхийн бүх угуул хүмүүс нь амьдрах, нэр төртэй байх, амьжирааны наад захын түвшингээр хангуулах эрхтэй гэдгийг онцлон тэмдэглэсэн байна.

Бус нутгийн хэмжээнд авч үзвэл “Хүүхдийн Эрх, Сайн Сайхны Тухай Африкийн Дүрэм”¹⁵-д төр хүүхдийн хоол тэжээл зохистой байх, ундны усны аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй” гэж заасан бол үүнтэй төстэй “Африкийн Эмэгтэйчүүд ба Хүний Эрхийн Протокол”¹⁶ –д төр эмэгтэйчүүдийг цэвэр ундны усаар хангах талаар зохих арга хэмжээг авах” тухай заасан байдаг. Европын Эдийн Засгийн Комиссоос 1999 онд баталсан “Ус ба Эрүүл мэндийн тухай протокол”¹⁷-д гишүүн улсууд иргэдийнхээ ундны усны хэрэгцээг бүхэлд нь хангахыг үүрэг болгосон бол, Европын Зөвлөлөөс 2001 онд баталсан “Усны нөөцийн тухай Европын Дүрэм”¹⁸ –

¹⁵ African Charter on the Rights and Welfare of the Child. OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990), entered into force Nov. 29, 1999.

¹⁶ Adopted by the 2nd Ordinary Session of the Assembly of the Union, Maputo, CAB/LEG/66.6 (Sept. 13, 2000); reprinted in 1 Afr. Hum. Rts. L.J. 40, entered into force Nov. 25, 2005.

¹⁷ Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, done in London, on 17 June 1999 MP.WAT/2000/1EUR/ICP/EHCO 020205/8Fin, 18 October 1999.

¹⁸ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)14 Of the Committee of Ministers to member states on the European Charter on Water Resources (Adopted by the Committee of Ministers on 17 October 2001, at the 769th meeting of the Ministers' Deputies).

д хүн бүр өөрийн үндсэн хэрэгцээнд хангалттай усаар хангагдах эрхтэй гэж заажээ. Бус нутгийн засгийн газар хоорондын гэрээ хэлэлцээрийг дурдвал Африк, Өмнөд-Америкийн 12 улс оролцсон дээд хэмжээний уулзалтаас баталсан Абужагийн Тунхаг¹⁹, 2007 онд Японы Бэлгүүд болсон дээд хэмжээний уулзалтаас гаргасан Ази-Номхон далайн 37 улс оролцсон Усны асуудлаарх мэдэгдэл²⁰, Өмнөд Азийн 8 улс баталсан Дэлигийн Тунхагт²¹ бүгдэд нь усны эрхийг хүний үндсэн эрх хэмээн хүлээн зөвшөөрч төрөөс арга хэмжээ авах ёстой гэдэгт санал нэгдсэн байдаг.

Төрийн бус байгууллагууд энэ талаар мөн дуу хоолойгоо хүргэсээр ирсэн байна. Киотод хуралдсан Гурав дахь ертөнцийн усны асуудлаарх форумд оролцогчид усны эрхийн төлөө дуу хоолойгоо нэгдэхийг уриалсан бөгөөд гол нь угуул иргэдийн “усыг бүхий ламьдралыг тэтгэгч бөгөөд ариун дагшин зүйл хэмээн бишрэн шутэх үзлийг нь хүлээн зөвшөөрч хүндэтгэлтэй хандах” тухай заажээ²². Энэ нь усны цэвэр сайхан байдлыг хадгалж үлдэх угуул иргэдийн үүрэг, хариуцлагыг мэн тусгаж өгсөн хэрэг юм.

Мөн тэдний эрх ашгийг хөндөх ямар нэг үйл ажиллагаа, төсөл хэрэгжүүлэх бол хууран мэхлэх, айлан сүрдүүлэх зэрэг ямарваа байдал үүсгэхгүйгээр зөвшилцэх ёстой бөгөөд угуул хүмүүсийн уул ус, газар нутгийг

¹⁹ Abuja Declaration, adopted at First Africa-South America Summit, 26 – 30 November 2006 (Abuja, Nigeria) Para 18, available at <www.asasummit-abuja2006.org/>.

²⁰ Message from Beppu, adopted at the 1st Asia-Pacific Water Summit, which was held in Beppu, Japan, on 3-4th December 2007, Para 2, available at <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doc/Message_from_Beppu_071204.pdf>.

²¹ The Delhi Declaration, adopted at The Third South Asian Conference on Sanitation (SACOSAN III) on “Sanitation for Dignity and Health,” November 16-21 2008, Vigyan Bhawan, New Delhi, India, Para 1, available at <<http://www.ddws.nic.in/infosacosan/ppt/Delhi%20Declaration%207.pdf>>.

²² INDIGENOUS PEOPLES KYOTO WATER DECLARATION, Third World Water Forum, Kyoto, Japan, March 2003.

бохирдуулах, цөлжүүлэх магадлалтай гэжүзсэн уулuurхай, мод бэлтгэл, эрчим хүч, аялал жуулчлалын төслүүдийг зогсоох эрхтэй гэж энэхүү Тунхаглалд оруулж өгчээ.

Үндэсний хэмжээнд гэвэл хэд хэдэн улс усны эрхийг хүний эрх хэмээн Үндсэн хуулиндаа тусгайлан заасан байна. Тухайлбал Өмнөд-Африкийн Улс, Уганда, Этиоп, Замби, гэх мэт Африкийн улсууд, мөн Латин Америкийн Экуадор улсад зөөврийн үндны усыг хангалттай хэмжээнд түгээх, эрүүл ахуйн наад захын шаардлагыг хангах талаар Үндсэн хуулиндаа заасан байна. Ийм зохицуулалттай Камбож, Колумб, Эритрия, Иран, Лаос, Панам, Португал, Венезуэл зэрэг улсыг тоочиж болно.

Улс орнууд хууль тогтоомждоо усны талаар онцлог зохицуулалт хийсэн байдаг. Нэлэн үлсад үндсэн хууль болон бусад хуулиар газрын дээрх эрдэс баялаг болон усыг төр өмчлөх тухай заасан байна. Хүний эрхийн ямарваа нэгэн баримт бичигт усыг төрийн мэдэлд байх эрхийг хязгаарлаагүй хэдий ч төрийн зүгээс иргэдэд эрхээ хэрэгжүүлэхийг хориглох ёсгүй юм. Төр нь усны эрхийг дээдэлж, хамгаалах үүргээ эрүүл, аюулгүй амьдрах орчин бий болгохын сацуу урьдчилан мэдээлэх, зөвшилцэх замаар, шүүхийн болон нөхөн олговрын шударга байх нөхцөлийг хангасны үндсэн дээр энэхүү эрхийг бодитой хэрэгжих нөхцөлийг хангах ёстой юм.

Шүүхийн болон бусад төрлийн шийдвэр

Усны эрхийн талаар хамгийн өргөн хүрээнд, албан ёсны тайлбарыг Эдийн Засаг, Нийгэм, Соёлын Эрхийн Зөвлөл (ЭЗНСЭЗ)-өөс 2002 онд батлан гаргасан Ерөнхий тайлбарын 15-р зүйлээс харж болно.

Ерөнхий тайлбарын 15-р зүйлд усны эрх хэдийгээр хүн бүрт хамаарлтай ч уламжлалт болон бусад

учир шалтгааны улмаас энэхүү эрхээ эдлэхэд илүү бэрхшээлтэй тулгарч байдаг эмэгтэйчүүд, хүүхэд, хүн амын цөөнх, уугуул хүмүүс, дүрвэгчид, цагаач ажилчид, хоригдол зэрэг хүмүүст илүү анхаарал тавих нь зүйтэй гэж заасан байдаг. Гишүүн улс нь нэн ялангуяа уугуул иргэдийн газар нутагт хууль бус хязгаарлалт тавих, байгаль орчныг нь бохирдуулаас сэргийлэх арга хэмжээ авах ёстой хэмээн тусгайлан анхааруулсан байдаг. Америкохорондын Хүний Эрхийн Шүүх (АХЭШ)-ээс өвөг дээдсийнхээ амьдарч ирсэн газар нутагт амьдарч чадахгүй байгаа уугуул иргэдийн талаарх асуудлыг хэлэлцэхэд энэхүү Ерөнхий тайлбарын заалтыг олонтаа ишилсэн байдаг.

АХЭШ-ээс уугуул хүмүүсийн бүлэглэл, тэдгээрийн гишүүдийн амьдралын эх үүсвэр нь "үндсэндээ" газар тариалан, ан агнуур, байгалийн бүтээгдэхүүнийг түүж цуглуулах зэрэг үйл ажиллагаанаас бий болдог тул тэдний газар, байгалийн баялагтай салшгүй холбоотой байх хэрэгцээ, шаардлага нь Хүний Эрхийн Америкийн Конвенц²³ (Америкийн Конвенц)-д заасан бусад (амьдрах, нэр төртэй байх, сүсэг бишрэлтэй байх, эвлэлдэн нэгдэх, гэр бүл, хувийн амьдралтай байх, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох) хүний эрхийн хүрээнд давхар хамгаалагдсан гэж үзжээ.

Мөн газар нутаг байгалийн баялагт шутэх эдгээр хүмүүсийн амьдралын арга хэвшил нь тэдгээрийн соёлтой салшгүй холбоотой байдаг тул энэ ерөнхий хүрээнд нь тусгайлан арга хэмжээ авах нь уугуул иргэдийн эрх илүү бодитой хэрэгжих боломжийг бий болгох юм. Ийнхүү тусгайлан арга хэмжээ авах нь уугуул хүмүүсийн өвөрмөц амьдрал, соёл, нийгмийн бүтэц, эдийн засгийн тогтолцоо, заншил, итгэл үнэмшил, уламжлалт цаашид хадгалагдан үлдэхийг баталгаажуулах юм гэжээ.

²³ American Convention on Human Rights: Signed at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San Josi, Costa Rica, 22 November 1969

АХЭШ-ээс 1997 онд Экуадорын хүний эрхийн байдлаар илтгэл гаргаж ойн угуул иргэдийн амьдрах орчин маш муу түвшинд байгаа нь тэдний ойр орчинд газрын тос олборлож, байгалийг асар ихээр бохирдуулснаас болсон ба энэ нь Амазон орчмын уугул хүн амын эрүүл мэнд, амьжиргаанд асар сөрөг нөлөөтэй хэмээн дүгнэсэн байна.²⁴

Мөн 2007 онд Боливийн хүний эрхийн байдлаар АХЭШ-ээс гаргасан илтгэлд орсон 2 жишиээг энд дурдаж болно²⁵. Пилкамо голын усыг хорт хаягдаар бохирдуулснаас угуул хүмүүсийн загасчилал, газар тариалангийн ажилд сэргөөр нөлөөлснөөс гадна ундны усны өөр эх үүсвэргүй тул хордсон голын уснаас хоол ундны хэрэгцээгээ хангаж байгаа нь хүүхэд, жирэмсэн эмэгтэйчүүдийн эрүүл мэндэд сэргөөр нөлөөлсөн байна. Түүнчлэн Бразил руу хийн хоолой тавихдаа голын урсгал, урсацыг өөрчилсөн нь Чикитано омгийн уугуул хүмүүсийн эртнээс нутагшиж ирсэн хил хязгаарт шууд нөлөөлсөн байна. АХЭШ нь дээрх улсуудад 2009 оны 3 сараас 5 сар хүртэлх хугацаанд усны хангамжийн байдалд шалгالت хийхэд нэг хүнд өдөрт ногдох ус нь 2.17 литрээс бага байжээ.

Гэтэл олон улсын стандартын дагуу хамгийн багадаа 7,5 литр байгаа юм. Мөн ундны усны чанарт тавигддаг олон улсын стандартын наад захын шаардлагыг хангаж байгаа эсэх талаар тодорхой мэдээлэл гаргаж өгөөгүй байна. Эдгээр тохиолдолд АХЭШ-ийн зүгээс тухайн улсын төр засагт Америкийн Конвенцэд заасан “хүний ёсоор оршин амьдрах эрх”-ийн талаар сануулаад иймэрхүү тохиолдол гарч байгааг мэдсэн нөхцөл гарсан хохирлыг барагдуулах, байгаль орчны болон гэмт хэргийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд зохих ял, шийтгэл хүлээлгэх талаар бүх арга хэмжээг авах

²⁴ IACR, Report on the Human Rights Situation in Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev., 24 April 1997, chs. 8-9.

²⁵ IACR, Access to Justice and Social Inclusion: The Road towards Strengthening Democracy in Bolivia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 June 2007.

нь төрийн үүрэг гэдгийг цохон заасан байна.

Мөн Зөвлөлөөс улс орнуудад хандан хэрэв газар доорх баялагтай холбоотой аливаа төслийг хэрэгжүүлэх нь угуул иргэдийн хэвийн амьдралд заналхийлж байгаа бол түүнийг нэн даруй зогсоож, захирагааны болон гэмт хэргийн зохих шийтгэлийг хүлээлгэх, хэрэв төсөл зайлшгүй үргэлжлэх болбол эрх ашиг нь хөндөгдөх байгаа хүмүүс төслийн үр ашгаас хуваалцах, учирсан хохиролдоо нөхөн олговор авах эрхийг төрийн зүгээс баталгаатай болгох ёстой гэж зөвлөсөн байна. Угуул хүмүүсийн ус болон байгалийн бусад баялагт холбогдох эрхийг тэдэнтэй бүрэн дуурэн зөвшилцөөгүй тохиолдолд төрийн зүгээс тэрхүү эрхийг нь хязгаарлах, өөрчлөх эрх зүйн үндэслэл байх ёсгүй юм.

Угуул хүмүүсийн газрын эрхийг хэрэгжүүлэхгүй байгаа явдал нь өөр бусад төрлийн хүний эрх тухайлбал цэвэр усаар хангагдах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, сурч боловсрох, соёлын эрхийн зөрчлийг давхар бий болгож байгааг анзаарагч гэдэг байгаа нь бидний гол алдаа болж байна гэж АХШ анхааруулсан байдаг. Угуул хүмүүсийн усны эрх хөндөгдөх эхлэхэд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах үүргээ үл ойшоосон нэгэн тохиолдол бол Амазон орчмын Бела Монголийн далан байгуулах асуудал юм. Энэ нь засгийн газраас төлөвлөсөн дэлхийд гуравт тооцогдох томоохон далангийн бүтээн байгуулалт ба төсөл хэрэгжвэл хэдэн арван мянган уугуул иргэд амьдрах газар нутагчийг болох аюулд өртөх юм. Иргэд энэ талаар гаргасан гомдолдоо эрх баригчид эрх нь зөрчигдэж байгаа хүн амд зохих хэмжээнд мэдээлэл өгөөгүй, харилцан зөвшилцөөгүй гэсэн үндэслэл дурдсан бөгөөд Зөвлөлөөс эдгээр хүмүүсийн эрхийг хамгаалах арга хэмжээ авахыг шаардсан байна. АХЭШ-ээс гаргасан энэхүү шийдвэрт засгийн газрын зүгээс эсэргүүцэл илэрхийлж

Америкийн Улсуудын Байгууллагаас Бразилийн элчининг эгүүлэн татаж, тус байгууллагын гишүүнчлэлээс гарна зэргээр сүрдүүлсэн мэдүүлэг хийж байв. 2011 оны сүүлээр Бразилийн шүүгч далангийн ажил нь загасны аж ахуйгаас амьжираагаа залгуулдаг нутгийн иргэдийг хохироож байгаа тул зогсох нь зүйтэй гэсэн шийдвэр гаргасан байна²⁶. Засгийн газар энэхүү шийдвэрт давж заалдахаар шийдсэн бөгөөд маргаан одоог хүртэл үргэлжилсээр байна.

Үндэсний шүүх усны эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээг ашиглан шийдвэр гаргасан дараах тохиолдолсонирхолтой юм. Ботсванийн Төв Калагадын Дархан Цаазтай Газар (ТКДЦГ) нь 1961 онд Африкийн хэмжээнд хамгийн том хамгаалалттай нутаг дэвсгэрт тооцогдож байв. 1986 онд энэ газарт өрөмдлөг хийсэн Дэ Бээр хэмээх компани ажил нь дуусмагц ТКДЦГ-д оршин суудаг Басвара уугул иргэдийн усны хангамжид зориулж цооногийг үлдээхээр тохиролцсон байна. Ийнхүү тохиролцох үед засгийн газар ямар нэг байдлаар татгалзаагүй боловч сүүлд шийдвэрээ өөрчилж Басварачуудыг ТКДЦГ-ээс нүүлгэн шилжүүлэх шийдвэрийг 2002 онд гаргажээ. Мөн цооногийн шахуургын төхөөрөмж, усны онгоцыг хураан авсан тул энэ талаар нутгийн иргэд шүүхэд гомдол гаргасан байна²⁷.

Анхшатны шүүхээс нутгийниргэд уг тусгай хамгаалалттай газар болон түүний зөвшөөрлийг хууль ёсны дагуу эзэмшиж эрхтэй ба харин засгийн газар ТКДЦГ-т амьдарч байгаа хүмүүсийн үндсэн хэрэгцээг хангах үүрэг байхгүй гэж шийдвэрлэжээ. Ингэхдээ ТКДЦГ-ыг колонийн үеийн засгийн газраас (i) тухайн газрын онгон байдлыг хадгалах

(ii) ТКДЦГ байгуулагдахаас өмнө амьдарч байсан тэндхийн Басвара, Сан, Бушмэн гэсэн хагас нүүдэлчин омгийн хүмүүст амьдрах нутаг зааж өгөх гэсэн 2 зорилгоор байгуулсан гэсэн үндэслэлийг шийдвэртээгүүлсэн байна.

Дээд шүүх уг асуудлыг авч хэлэлцээд уугул иргэдийн олон улсын эрх зүйгээр хамгаалагдсан эрх нь зөрчигдсөн, засгийн газрын үйл ажиллагаа нь Сан омгийн уугул хүмүүсийн эрхийг зөрчсөн байна гэж үзээд энэ нь дархан цаазтай газар байгуулах анхны зорилгоос тусдаа асуудал юм гэдэг дээр санал нэгдэн шийдвэрлэжээ.

Үүний өмнө давж заалдах шатны шүүх Сан омгийнхны ТКДЦГ-д чөлөөтэй нүүх эрхийг нь баталгаажуулсан боловч гомдол гаргагчдын усны эрхийг үл зөвшөөрсөн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн байлаа. Засгийн газрын зүгээс уугул хүмүүсийн хаана очиж нүүдэлжэн амьдрах эрх нь нээлттэй бөгөөд усны нөөцгүй газар амьдарч байгаа нь тэдний сонголт юм гэсэн үндэслэлээ зөвтгөсөөр байсан боловч амжилт олоогүй юм.

Дээд Шүүхийн зүгээс хэрэв тухайн газрыг эзэмших хууль ёсны эрх нь эдгээр хүмүүст байгаа бол газар доорх усиг ахуйн зорилгоор ашиглах эрх нь мөн байх ёстой. Тийм биш бол газар эзэмшиж эрх байх нь утга учиргүй юм гээд засгийн газар усны эрхийг хязгаарласан нь үндсэн хуулийг зөрчсөн явдал гэж үзсэн байна. Энэхүү шийдвэртээ Дээд шүүх ЭЗНСЭК-оос гаргасан Ерөнхий тайлбарын 15-р зүйл мөн аюулгүй, цэвэр усаар хангагдах нь хүний үндсэн эрх гэдгийг баталгаажуулсан Ерөнхий Ассамблейн 2010 оны шийдвэрийг иш татсан байдаг. Дээд шүүх эцсийн шийдвэртээ гомдол гаргагчид нь өрөмдлөгийн цооногийг усны хэрэгцээндээ ашиглахаас өмнө өрмийн инженерийн заавар зөвлөгөөг авах бөгөөд цооног хэвийн ажиллах

²⁶"Brazil judge halts work on Belo Monte Amazon dam," BBC News: Latin America & Caribbean, 28 Sept. 2011, available at <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-15102520>.

²⁷ Sesana and Others v Attorney General, High Court, Misc. No 52 of 2002, [2006] (2) BLR 633 (HC); ILDC 665 (BW 2006), Judgment of Dec. 13, 2006.

болон бусад засвар, үйлчилгээг өөрсдийн зардлаар гүйцэтгэж зөвхөн ахуйн зориулалтаар ашиглах ёстой гэж заасан байна.

Усны эрхийн хэм хэмжээний агуулга

ЭЗНСЭК-ын Ерөнхий тайлбарын 15-р зүйлд хувийн болон ахуйн хэрэгцээнд усыг ашиглахад усны чанар, хэмжээний талаар заасан²⁸ боловч түүний соёл, байгаль орчин, шашны ач холбогдлыг дурдаагүй байдаг.

ЭЗНСЭК-ын зөвлөмжийн дагуу улс орнуудад нөхцөл байдал ямар байхаас үл шалтгаалан иргэдээ „хангалттай, аюулгүй усаар тогтмол“ хангах явдлыг наад захын шаардлага гээд усны эрхийг бүх хүмүүст адил тэгш хүртээмжтэй эдлүүлэх зөрчигдсөн тохиолдолд арга хэмжээ авах талаар хууль тогтоомждоо зохицуулалт хийхийг үүрэг болгосон байdag.

Усны эрхийг хангах наад захын шаардлага гэдэгт тухайн улс усны талаар үндэсний стратеги боловсруулан баталж түүгээр нийгэмд гадуурхагдсан эмзэг бүлгийнхэнд зохих ёсны анхаарал тавьж, тэднийг аль болох бага өртөгтэй усаар хангах төсөл хэрэгжүүлэх, уснаас үүсч болох төрөл бүрийн өвчин эмгэг гарахаас сэргийлэх, эрүүл ахуйн нөхцөлийг хангах арга хэмжээг тусгасан байхыг ойлгоно²⁹.

Угуул хүмүүсийн газрын эрхийн асуудал тэдний соёл, оюун санааны өртөнц, нийгэм ба эдийн засаг нь оршин тогтоно зангилаа болж байдаг. Иймд төрөөс эдгээр хүмүүсийн өвөг дээдсээсээ уламжлан ирсэн газар нутагтай нь холбоотой эрхээ хэрэгжүүлэх цогц арга хэмжээ авах ёстой юм.

Угуул иргэдийн заншлын хэм хэмжээг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх, шүүхийн шийдвэрт ашиглах нь угуул иргэд өөрсдийн газар нутаг, түүний баягийн талаарх эрхээ эдлэх

²⁸ CESCR GC 15, para. 2, 6, 12.

²⁹ Id., para. 37.

боловжийг бий болгоно. Энэ нөхцөлийг тусгаагүй бол тухайн улс Америкийн Конвенцийн 1 ба 2-р заалтыг зөрчиж байна хэмээн буруутгагдах үндэслэлтэй юм.

Мөн АХЭК нь байгалийн баягийг ашиглах аливаа төсөл хэрэгжүүлэх бол уугуул иргэдийн амьдардаг газар нутгийн байгаль орчинд халтай байх аливаа нөхцөлөөс урьдчилан сэргийлсэн механизмыг бий болгохыг гишүүн-улсуудад үүрэг болгосон байдаг. Энэ нь тухайн улсын үндсэн хууль болон бусад хуулийн дагуу уугуул иргэдийн амьдарч байгаагазар нутгийн уул ус, ургамал амьтан, газрын доорх баялаг нь төрийн өмч гэж тооцогдох байсан ч олон улсын гэрээ, конвенцоор хулээсэн үүргээ үл биелүүлэх үндэслэл болохгүй юм.

ДҮГНЭЛТ

Усны эрх ба түүний өмчлөлийн асуудал нь уугуул иргэдийн эрхийг хэрэгжүүлэх асуудалд ч тэр хөдөө, орон нутгийг хөгжүүлэх талаар ч тэр нэлээн шүүмжлэл дагуулдаг асуудал юм³⁰. Усны эрх нь зөвхөн усны хангамжийн тухай асуудал биш ба түүнийг хянах, хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргах эрх мэдлийн тухай асуудал байдаг. Харамсалтай нь судалгаанаас харж байхад усны талаар угуул иргэдийн ойлголт, соёлын ялгаатай байдлыг үл ойшож аль нэг байгууллага, институц гаднаас нь шууд удирдан хянах байдлаар өөрчлөн хувиргаж байна. Энэ нь засгийн газар болон түүний байгууллагууд энэ асуудалд өөр арга барилаар хандах цаг болсныг илтгэж байгаа юм.

³⁰ Boelens, R. "From Universal Prescriptions to Living Rights: Local and Indigenous Water Rights Confront Public-Private Partnerships in the Andes," 61 J. Int'l Aff. 127 (2008).

Түүнчлэн хүний эрхийг хамгаалах байгууллагуудын хувьд хүний эрхийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл нь тухайн улсын эрх зүйн орчноор хязгаарлагдаж байгаа нь нэлээн бэрхшээлтэй асуудал болдог байна. Ялангуяа усны эрхийн асуудлаар хяналт шалгалт хийх болоход энэ нь нэг улсын хил хязгаар дотор шийдвэрлэх асуудал биш болж ирдэг. Африк тивийг аваад үзэхэд нийт 54 улсын 51 нь улс орон дамжин урсдаг олон улсын гол мөрнөөс усны хэрэгцээ нь хамаарлтай байдаг байна. Багаар бодоход 34 голыг 2 улс, 28 голыг 2 ба түүнээс дээш улс, 10 голыг 4 ба түүнээс дээш улс дамнан ашигладаг байна³¹.

Энэ нь усны асуудлыг шийдэхэд олон улсын хамтын ажиллагаа зайлшгүй шаардлагатайг харуулж байгаа юм. Хүний эрхийн өнцгөөс усны асуудлаар олон арга хэмжээ авах шаардлагатай байгаагаас зарим нэгийг дурдвал:

1. хөгжлийн асуудлаар шийдвэр гаргахдаа хүний эрхийн асуудлыг хүн бүрт тэгш үйлчлэх үүднээс анхаарч байх;

2. хөгжлийн асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоог хангах;

3. Хүний эрхийн асуудлыг илүү ил тод, ардчилсан үйл ажиллагаанд авч үзэх;

4. Хариуцлагатай, чадвартай байдлыг дээшлүүлэх;

5. Хөрөнгө оруулалтын гэрээ хэлцэл болон тусгай зөвшөөрөл олгох төслүүдэд „уугул хүмүүс болон орон нутгийн иргэд уламжлан амьдарч ирсэн газар нутаг, тэдний шутэн тахиж ирсэн уул усыг хамарсан эсвэл тэдгээрт ямар нэг байдлаар нөлөөлөх тесэл хэрэгжүүлэхийн өмнө соёлын, байгаль орчны ба нийгмийн амьдралд нь нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийх зааварчилгааг сайн дураар хийх“ гэсэн заалт оруулснаар уугул хүмүүсийн эрх ашгийг хамгаалах заавал биелэгдэх хэм хэмжээг бий болгож байгаа юм³².

---00---

³¹ Claudia W Sadoff, Dale Whittington, and David Grey, Africa's International Rivers: An Economic Perspective (2002) 7.

³² Convention on Biological Diversity COP7 (Kuala Lumpur, February 920, 2004), Decision VII/16, Annex ["Akwy: Kon Guidelines"].