

ХҮНИЙ ЭРХИЙН ИНСТИТУЦИЙН ЗАГВАРУУД, ОМБУДСМЭНИЙ ТОГТОЛЦОО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭЛБЭР, ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

(Харьцуулсан судалгаа)

Д.Жигваагүнсэл, Р.Оргилмаа, Ц.Элбэгзаяа

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

Нэг. Дэлхийн улс орнуудын хүний эрхийн институцийн загвар

- 1.1. Хүний эрхийн комиссууд
- 1.2. Хүний эрхийн омбудсмэн институц
- 1.3. Холимог байгууллагууд
- 1.4. Зөвлөх чиг үүрэг бүхий хороод
- 1.5. Хүний эрхийн хүрээлэн болон төвүүд
- 1.6. Хүний эрхийн тодорхой асуудлаар дагнасан байгууллагууд

Хоёр. Омбудсмэний тогтолцоо, үйл ажиллагааны хэлбэр, эрх зүйн байдал

- 2.1. Омбудсмэний тухай ойлголт, түүхэн хөгжлийн тойм
- 2.2. Омбудсмэний тогтолцоо, эрх зүйн байдал
- 2.3. Омбудсмэний үйл ажиллагаа, хамрах хүрээ, бүрэн эрх
- 2.4. Омбудсмэний үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, шийдвэр

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

ОИХ.МН
СУДАЛГААНЫ САН

УДИРТГАЛ

Судалгаанд дэлхийн улс орнуудын хүний эрхийг хамгаалах институцийн ерөнхий загвар болон омбудсмэний загвар, тэдгээрийн үүсэл, хөгжил, үйл ажиллагааны онцлог, цар хүрээ, бүтэц, чиг үүрэг, эрх зүйн байдлын талаар олон улсын байгууллагын судалгаа, холбогдох хууль эрх зүйн орчны хүрээнд судаллаа.

Судалгааны захиалгын дагуу энд хүний эрхийн омбудсмэний тухай дэлгэрүүлэн авч үзсэн болно.

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

Олон улсад хүний эрхийн байгууллага байгуулах, хүний эрхийг хамгаалах, энэ талаар хамтран ажиллах, дэмжих явдал улам бүр өсөн нэмэгдэж байна.

Дэлхийн улс орнуудад газарзүйн бүс, эрх зүйн тогтолцооны уламжлалаас хамааран хүний эрхийн байгууллагын янз бүрийн загвар, бүтэц үүсэн хөгжсөөр байна. Судалгаанаас үзэхэд Үндэсний хүний эрхийн комиссын загвар нь нийт улс орнуудын талаас дээш хувийг эзэлдэг бол омбудсмэн нь Зүүн Европ, Төв болон Өмнөд Америк, хамтын нийгэмлэгийн орнуудад түгээмэл хөгжсөн бөгөөд нийт улсуудын гуравны нэг хувийг эзэлдэг байна.

Омбудсмэний загвар нь хүний эрхийн комиссоос өмнө оршиж байсан урт хугацааны уламжлалтай. Хууль зүйн нэр томъёоны тайлбарт тодорхойлсноор⁸¹ “омбудсмэн” нь аливаа захиргааны байгууллагаас хүний эрхийг сахин хангаж байгаад хяналт, шалгалт хийхээр тусгайлан сонгогдсон албан тушаалтан ба байгууллагыг хэлдэг байна.

Энэ нь зарим улсад өөрөөр нэрлэгдэх бөгөөд ерөнхийлөгч, парламент, эсхүл засгийн газраас сонгогдох болон томилогддог.

Омбудсмэн тухайн асуудалд зуучлалын буюу албан ёсны мөрдөн шалгах ажиллагаанаас илүүтэйгээр асуудлыг богино хугацаанд шийдвэрлэхэд чиглэдэг онцлогтой. Ихэнх улс оронд омбудсмэн нь парламентын нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж, парламентад жил бүр ажлаа тайлагнадаг. Ингэснээр иргэдийн санал гомдол гардаг, иргэдийг бухимдуулж буй “зөрчилтэй газар” нийгмийн харилцаа хаана байгааг мэдээлэх хийгээд тэнд төрийн аппаратыг өөрчлөн сайжруулах шаардлагатайг мэдээлдэг ач холбогдолтой юм.

Түүнчлэн омбудсмэний институцийг үйл ажиллагаагаа явуулж буй байдлаас нь хамааруулан:

1. Асуудлын мөрөөр арга хэмжээ авдаг;
2. Асуудлыг урьдчилан харж арга хэмжээ авдаг гэж хуваах нь бий.

⁸¹Эрх зүйн эх толь бичиг. С.Нарангэрэл. 2007 он. 352 дахь тал.

Омбудсмэн төрийн байгууллагуудын талаар гаргасан иргэний өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх үндсэн чиг үүрэгтэй. Иргэд төрийн байгууллагуудын хууль бус болон шударга бус байдлын талаар Омбудсмэнд гомдол гаргаснаар мөрдөн шалгах ажиллагааг эхлүүлдэг.

Омбудсмэний тогтолцоо улс орон бүрт харилцан адилгүй олон хэв шинж, хувилбартай байдаг байна. Энэхүү олон хувилбарт хэв шинжит байдал ба онцлог нь түүнийг сонгох процедурт нэгэн адил тусгалаа олсон байдаг. Тухайлбал: түүнийг томилдог хамгийн түгээмэл “сонгодог” хэлбэр нь парламентаар томилдог хэлбэр юм.

Омбудсмэний бүрэн эрхийн хугацаа нь гол төлөв парламентын нэгэн бүрэн эрхийн хугацаатай дүйцэх буюу 4-6 жил байна.

Ихэнх оронд Парламентын комисс болон тодорхой депутатуудын санал хүсэлт омбудсмэний хянан шалгах үйл ажиллагааг гүйцэтгэх үндэслэл болж өгдөг байна. Мөн ихэнхдээ Омбудсмэнүүд өөрсдийн санаачилгаар хянан шалгах үйл ажиллагаагаа эхлүүлдэг байна.

Омбудсмэний бүрэн эрх нь мэдээж түүний чиг үүргийн зорилтоос шалтгаална. Нийтлэг шаардлага нь гэвэл тухайн гомдолтой холбогдол бүхий аливаа шаардлагатай баримт бичгийг шаардаж гаргуулан авах, төрийн бусад хяналтын байгууллагад зарим тодорхой ажиллагаа зохион байгуулж хийхийг шаардах, шаардлагатай тохиолдолд омбудсмэний албанаас санхүүжүүлэн шаардлагатай мэргэжилтэнг хянан шалгах үйл ажиллагаандаа татан оролцуулах эрхтэй байдаг байна.

Мөн түүнчлэн омбудсмэн нь шалгасан санал гомдлынхоо дагуу тухайн асуудлаар холбогдох хууль тогтоомж, шийдвэрт оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Парламент болон Засгийн газарт хандсан зөвлөмж гаргаж болдог байна. Үүний зэрэгцээ зарим оронд Омбудсмэн Үндсэн хуулийн шүүхэд шууд хандаж болдог жишиг ч бий.

Омбудсмэний парламентын болон олон нийтийн өндөр статус нь парламентын гишүүний халдашгүй байдалтай адил байх бөгөөд энэ мэт зарим төрлийн баталгаа болон түүний үйл ажиллагааны хараат бус, бие даасан байдлыг хуулиар баталгаажуулж өгсөн байдаг.

Дэлгэрэнгүйг судалгаанаас үзнэ үү.

УИХМН
СУДАЛГААНЫ САН

СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

Нэг. ҮНДЭСНИЙ ХҮНИЙ ЭРХИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАРУУД⁸²

Венийн Тунхаглал⁸³ болон үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн дагуу улс орнууд олон улсын хүний эрхийн жишигт нийцсэн хамгийн оновчтой тогтолцоог сонгох эрхтэй. Хэдийгээр Парисын зарчмуудаар⁸⁴ үндэсний хүний эрхийн байгууллагын чиг үүрэг, хариуцлагын жишгийг тогтоосон ч түүний бүтэц, загварыг тодорхойлж өгөөгүй байна. Дэлхийн улс орнуудад газарзүйн бүс, эрх зүйн тогтолцооны уламжлалаас хамааран хүний эрхийн байгууллагын янз бүрийн загвар, бүтэц үүсэн хөгжсөөр байна.

НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын албанаас 2010 онд гаргасан “Улс орнуудын хүний эрхийн байгууллагуудын тухай” судалгааны тайлан⁸⁵ -гаас үзэхэд Үндэсний хүний эрхийн комиссын загвар нь нийт улс орнуудын талаас дээш хувийг эзэлдэг бол омбудсмэн нь Зүүн Европ, Төв болон Өмнөд Америк, хамтын нийгэмлэгийн орнуудад түгээмэл хөгжсөн бөгөөд нийт улсуудын гуравны нэг хувийг эзэлдэг байна. Хүний эрхийн байгууллага байгуулах, хүний эрхийг хамгаалах, энэ талаар хамтран ажиллах, дэмжих явдал улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нь бодит зүйл юм. Тухайлбал: зарим орнууд нэгээр тогтохгүй хүний эрхийн асуудал хариуцсан байгууллагуудтай болж байгааг дурдах хэрэгтэй. Зарим нь Үндсэн хуулийн хүрээнд өөр өөр бүс нутагт өөр өөр комисс ажиллахаар, зарим нь хүүхдийн, эмэгтэйчүүдийн зэрэг тухайлсан хүрээнд ажиллах байгууллага ч байдаг.

Хэдийгээр олон байгууллага олон хүрээнд ажиллаж байгаа боловч эрх хэмжээ, чиг үүргийн хувьд оновчтой, үндэсний ганц байгууллагын ажиллаж буй түвшинтэй ойролцоо байх тохиолдол ч байдаг. Иймд өргөн хүрээний бүрэн эрх, чиг үүрэгтэй хүний эрхийн комиссын загварыг шинээр үндэсний хүний эрхийн байгууллага байгуулах гэж буй болон хэд хэдэн үндэсний байгууллагатай улс оронд санал болгох нь илүү үр дүнтэйг тус тайланд⁸⁶ тэмдэглэсэн байна.

1.1. Хүний эрхийн комиссууд

Хүний эрхийн комиссын загвар нь дараах онцлог шинжтэй.

- Хүний эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн бүрэн эрх бүхий төрийн байгууллага;
- Шийдвэр гаргах түвшний бүрэн болон бүрэн бусаар ажилладаг олон тооны гишүүдээс бүрддэг;

⁸²National Human right institutions 2010-

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

⁸³ХҮНИЙ ЭРХИЙН ДЭЛХИЙН БАГА ХУРАЛ БА ВЕНИЙ ТУНХАГЛАЛ 1993 он.

<http://mn-nhrc.org/hrd/ViennaDeclarationProgrammeActionBrochure.pdf>

⁸⁴<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>

⁸⁵National Human right institutions 2010-

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

⁸⁶Мөн тэнд

- Мөрдөн шалгах ажиллагаа гол чиг үүрэг нь болж байдаг;
- Хувь хүнээс гаргасан гомдлыг хүлээн авах боломжтой;
- Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсны дүнд зөвлөмж гаргах бүрэн эрхийг эдэлдэг.

Хүний эрхийн комисс нь ерөнхийдөө хэд хэдэн гишүүдтэй байх ба энэ нь Парисын зарчмын үндсэн хэм хэмжээ болох олон ургальч үзэл, олон тооны гишүүдийн санал бодол гэсэн зарчмыг хангаж өгдөг байна. Гишүүдийн хувьд байнгын болон түр хугацаанд ажиллах боломжтой.

Хүний эрхийн асуудлаар болон хувь хүний гомдлын дагуу мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах нь асуудалд үр дүнтэйгээр хандах чухал ач холбогдолтой боловч тухайн асуудлаар шалгалт явуулах, гомдол гаргагчид хууль зүйн үнэ төлбөргүй туслалцаа үзүүлдэг зэргээс шалтгаалан комиссын үйл ажиллагааны зардал харьцангуй өндөр байдаг.

Зарим комиссууд зөвхөн тэгш эрхийн болон хөдөлмөрийн харилцаан дахь ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг. Тухайлбал: АНУ, Австрали, Канад, Шинэ Зеланд, Их Британи гэх мэт. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд хүний эрхийн комиссууд өргөн хүрээнд хүний бүх л эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулна.

1.2. Хүний эрхийн омбудсмэн институт

Омбудсмэний загварын хувьд хүний эрхийн комиссоос өмнө оршиж байсан урт хугацааны уламжлалтай. Омбудсмэн тухайн асуудалд зуучлалын буюу албан ёсны мөрдөн шалгах ажиллагаанаас илүүтэйгээр асуудлыг богино хугацаанд шийдвэрлэхэд чиглэдэг онцлогтой.

Үндэсний хүний эрхийн омбудсмэн институт (Испани хэлт улс орнуудад “defensor del pueblo”, эсхүл Зүүн Европ болон Төв Европын зарим газраар “улсын хамгаалагчид” гэж нэрлэгдэнэ) нь ерөнхийдөө “сонгодог” омбудсмэн албадынхтай төстэйгөөр нэг тэргүүнтэйгээр зохион байгуулагддаг. Хэдийгээр эдгээр институцууд нь тухайлан хүний эрхийг сурталчлан хамгаалдаг боловч төрийн удирдлага дахь сайн засаглалд үндсэндээ төдий л анхаардаггүй юм. Энэ бол Омбудсмэний өөрийнх нь нэр төр, шударга зан, манлайлал, тэрчлэн нийгэмд энэхүү албан тушаал оршин байх эрх мэдэлд маш ихээр тулгуурлаж байдаг загвар юм. “Омбудсмэн-төст” Үндэсний хүний эрхийн институцууд нь дараах ерөнхий онцлогтой байна:

- Хүний эрхийг хамгаалан, сурталчлах эрх бүхий төрийн институт;
- Ихэвчлэн шийдвэр гаргагч нэг тэргүүний (зарим нь орлогч нартай байх нь бий) удирдлагатай байна;
- Үндсэндээ хүний эрхийн асуудлыг авч үзэх эрх бүхий байдаг ч эмэгтэйчүүдийн эрх гэх зэрэг зөвхөн нэгэн эрхийг тусгайлан авч үзэж төрөлжих нь бас бий;

- Хүний эрхийн асуудлаар мөрдөн байцааж судлах ба ихэвчлэн хувь хүний санал гомдлыг хүлээн авна;
- Ерөнхийдөө санал зөвлөмж гаргахаар хязгаарлагдсан байдаг.

Сүүлийн үед зарим ийм төрлийн байгууллагууд нь санал зөвлөмжийг нь үл ойшоосон, эсхүл үгүйсгэсэн тохиолдолд шүүхэд, эсхүл тусгай шүүн таслах байгууллагад хандах эрхтэй болсон байна.

Омбудсмэний институт нь санал зөвлөмж гаргах эрх мэдэлтэй, ихэнх нь санал гомдлыг шийдвэрлэх талаар илүү уян хатан бөгөөд хурдан байх ч талтай. Омбудсмэний институт нь нэг тэргүүнтэй байдаг нь олонхын шаардлагыг биелүүлэхэд бэрхшээлтэй болгодог. Учир нь олонх, эсхүл давамгайлж буй бүлгийн нэг гишүүн нийгмийн бусад бүлгийн дунд байгууллагын нэр хүндийг унагах боломжтой гэж үздэг. Тиймээс зөвлөгч нарын хурал, эсхүл зөвлөл зэргийг байгуулах зэргээр энэ нөхцөл байдлаас зайлсхийх арга замууд бий.

1.3. Холимог байгууллагууд

“Холимог-(Hybrid)” үндэсний хүний эрхийн байгууллагууд нь олон эрх бүхий мандаттай улсын нэг байгууллагууд юм. Тэдгээр нь хүний эрхийн асуудлыг авч үзэх боловч удирдлагын асуудал, авлигал, эсхүл хүрээлэн буй орчны асуудлуудыг хөндөн үзэж болдог байна. Испани болон зарим Латин Америкийн орнуудын хууль, эрх зүйн хүрээнд хүний эрхийн асуудал болон уламжлалт омбудсмэний үүрэг, үйл ажиллагааг хослуулан нэгтгэсэн нэгэн байгууллагыг үүсгэн байгуулдаг практик бий. Тэдгээрт “омбудсмэн төст” Үндэсний хүний эрхийн байгууллагуудын зарим онцлог шинжүүд бий. Тухайлбал: тэдгээр нь нэг тэргүүнтэй, зөвхөн санал зөвлөмж гаргах эрхтэй гэх мэт.

Холимог үндэсний хүний эрхийн байгууллагуудын давуу тал нь:

- ✓ хосолсон буюу нэгдмэл мандаттай байдаг. Тэр нь асуудлуудын тухайд “нэг цонхны” үйлчилгээ үзүүлнэ.
- ✓ хэд хэдэн асуудлыг хамарсан санал гомдлуудыг хамтын ажиллагаа илүү сайтайгаар судалж шийдвэрлэх хамтын ажиллагааны хөшүүрэгтэй байдаг.

Харин тэдний сул тал нь:

- ✓ олон янзын эрхийн мандатын хэрэгжилтийг үр дүнтэй хангахад хүндрэлтэй байдаг байна. Холимог буюу нэгдмэл эрхийн мандат нь хүний эрхийн үнэ цэнийг бууруулж болзошгүй талтай.

1.4. Зөвлөх чиг үүрэг бүхий хороод

Зөвлөх чиг үүрэг бүхий хороод нь нийгмийн бүхий л хэсгийн төлөөллийг багтаасан өргөн хүрээний гишүүнчлэлтэй байдаг. Эдгээр хороод нь хүний эрхийг хамгаалах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг хэдий ч тэр бүр хувь хүмүүсийн гаргасан өргөдөл, гомдлын мөрөөр мөрдлөг, шалгалт хийгээд байдаггүй.

Зөвлөх хороод нь хүний эрхийн гол чухал асуудлуудаар Засгийн газарт санал, зөвлөгөө өгч, хүний эрхийг зөрчсөн ноцтой асуудлуудын талаар мэдээлдэг. Эдгээр хороод нь хүний бүхий л эрхийн талаар өргөн дэлгэрэнгүй судалгаа явуулж, тухайн улс орондоо хэрэгжүүлэх тал дээр зөвлөгөө өгч ажилладаг байна. Зарим хороод нь үзүүлж буй үйлчилгээгээ үнэлдэг бол зарим нь үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж гадаадын улс орнууд дахь ижил төрлийн чиг үүрэг бүхий байгууллагуудтай хамтран ажиллах сонирхолтой байдаг байна. Зөвлөх хороод нь дараах онцлогуудтай. Тухайлбал:

- Олон тооны гишүүд нь нийгмийн бүхий л хэсгийг төлөөлдөг;
- Хүний эрхийг зөрчсөн асуудал бүрийг шийдвэрлээд байхгүй ч хүний эрхийн бүхий л асуудлаар өргөн хүрээний зөвлөгөө, мэдээлэл өгдөг;
- Хүний эрхийн талаар судалгаа явуулж, Засгийн газарт зөвлөгөө өгөхөд анхаарч ажилладаг байна.

Нийгмийн бүхий л хэсгийг багтаасан олон тооны гишүүнчлэлтэй тул гаргасан санал, зөвлөмж нь олон нийтийн дэмжлэгийг хүлээж, Засгийн газар болон ард иргэдийн аль алины итгэлийг даасан байгууллага байж чаддаг байна. Олон гишүүдтэй байх нь зардал өндөр байх хэдий ч хөнгөн хуумгай шийдвэр гаргахаас сэргийлдэг давуу талтай.

Хүний эрхийн асуудлаар зөвлөгөө өгөх, өргөн хүрээнд судалгаа явуулах тал дээр анхаарч ажилладаг нь тухайн асуудлаар нарийвчилсан дүгнэлтэд хүрч, илүү үр дүнд хүргэдэг. Эдгээр хороод нь иргэдийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэхээсээ илүү онолын талын судалгаан дээр анхаарлаа хандуулж ажилладаг нь хүний эрхийг шууд хамгаалах ажлаас хөндийрүүлж байна гэсэн шүүмжлэл байдаг байна. Хувь хүний асуудлыг судалж, шийдвэрлэх чиг үүрэггүй ийм төрлийн хүний эрхийн хороодын үйл ажиллагааг үр дүн багатай гэж үзэх нь ч бий. Гэвч эдгээр хороод нь хүний эрхийн аливаа асуудлыг тодорхой цаг хугацаанд нөөц бололцоогоо дайчлан, өргөн хүрээнд системтэйгээр судалдаг нь нэг хүний асуудлыг бус нэлэнхүйд нь нийгэмд тулгараад буй асуудлыг шийдвэрлэхэд үр дүнгээ өгдөг байна. Ийм төрлийн хүний эрхийн төлөө байгууллагууд ихэвчлэн Европ, Франц хэлээр ярьдаг Африкийн улсуудад байдаг.

1.5. Хүний эрхийн хүрээлэн болон төвүүд

Хүний эрхийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг хүрээлэн болон төвүүд нь хүний эрхийн зөвлөх хороодтой адилаар нийгмийн бүхий л хэсгийн төлөөллийг багтаасан олон тооны гишүүдтэй байдаг. Зөвлөх хороодтой мөн адил иргэдийн өргөдөл гомдлыг судалж, шийдвэрлэх эрх мэдэл байхгүй. Зөвлөх хороодоос ялгаатай нь олон тооны гишүүд нь шийдвэр гаргахад бүгд оролцохгүй бөгөөд шийдвэрийг зөвхөн мэргэжлийн хүмүүст даатгадаг байна. Хүний эрхийн төвүүд нь хүний эрхийн аливаа асуудалтай холбоотой бодлогын хувилбарыг боловсруулж ажилладаг байна. Төвүүд нь мөн хүний эрхийн асуудлаар судалгаа явуулахад түлхүү анхаардаг.

1.6. Хүний эрхийн тодорхой асуудлаар дагнасан байгууллагууд

Хүний эрхийн тодорхой асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд түгээмэл байдаг. *(тухайлбал: жендэрийн асуудал, хүүхэд болон уугуул иргэдийн эрхийн тухай асуудал)*

Хүний эрхийг хамгаалах, хангах зорилго бүхий эдгээр байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдэл нь ойролцоо тул хамтарч ажиллавал илүү үр дүнд хүрэх юм. Олон улсын зохицуулах хороо болон тус хорооны Магадлан итгэмжлэх дэд хороо нь бүсийн хэмжээнд хүний эрхийн тодорхой асуудлаар үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагуудыг бүртгэн, хамтын ажиллагааг сайжруулах бодлого боловсруулж, санамж бичиг байгуулан, хувь хүнээс гаргасан өргөдөл гомдол, хүний эрхтэй холбоотой бусад асуудлуудаар эдгээр хүний эрхийн байгууллагууд хоорондоо чөлөөтэй мэдээлэл солилцох, хэрэгжилтийн талаар туршлага солилцох боломжоор хангадаг байна. Зарим улс орнуудад Хүний эрхийн байгууллага болон Омбудсмэний алба зэрэгцэн оршиж байгаа бөгөөд эдгээр байгууллагууд нь хамтын ажиллагаагаа сайжруулж, хүний эрх нь зөрчигдсөн, гомдол гаргасан этгээдийн асуудал шийдэгдэхгүй өнгөрөхөөс сэргийлэх нь зүйтэй.

2009 оны зургадугаар сард зохион байгуулагдсан Олон улсын омбудсмэний IX хуралдаан дээр НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд комиссар хэлэхдээ:

“Хүний эрхийг хамгаалах тодорхой эрх үүрэг хүлээгээгүй ч хүний эрхийг сахин хамгаалах үйлсэд Засгийн газрын хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх, хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих Омбудсмэний алба нь чухал үүрэгтэй болохыг тэмдэглэж байна.

Хүний эрхийг зөрчиж буй олон асуудлууд үнэн хэрэгтээ засаг, захиргааны хариуцлагагүй үйл ажиллагаа, хууль бус үйлдэл, захиргааны зөрчлөөс үүдэлтэй байдаг. Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн хэрэгжилтэд омбудсмэний тавих хяналт нь төрийн захиргааны албан хаагчидтай харьцахад иргэдийн эрхийг хамгаалах гол түлхүүр болдог билээ.” гэжээ. Хүний эрхийн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулах бүрэн эрхтэй байгууллагууд нь газар нутгийн хувьд зайтай оршдог ч харилцаа холбоогоо сайжруулж, үндэсний хэмжээнд дуу хоолойгоо нэгтгэх боломжтой юм.

Хүний эрхийн үндэсний хороод нь тухайн улс олон улсын өмнө хүний эрхийн талаар хүлээсэн “боломжит бүх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх” үүргээ гүйцэтгэж буй эсэхэд хяналт тавьдаг. Засгийн газар нь хүний эрхийг хангах гол үүрэг хүлээсэн хэдий ч иргэний нийгмийн төлөөллүүдтэй харилцах, санал бодлоо солилцох тал дээр дутагдалтай байдаг. Үнэн хэрэгтээ хүний эрхийн тухай асуудал дээр тус байгууллагууд эсрэг байр суурь баримтлах нь бий. Засгийн газрын харьяа Хүний эрхийн үндэсний хороод нь иргэний нийгмийг Засгийн газартай холбох онцгой үүрэг хүлээдэг. Хүний эрхийн үндэсний хороод нь хүний үндсэн эрхээ эдлэх боломжоор хангах үүрэг хүлээдэг байна.

Хоёр. ОМБУДСМЭНИЙ ТОГТОЛЦОО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭЛБЭР, ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

2.1. Омбудсмэний тухай ойлголт, түүхэн хөгжлийн тойм

Омбудсмэн гэдэг нь “ард түмний төлөөлөгч” гэсэн утгатай Швед үг юм. Эрх зүйн тайлбар толь болон бусад эх сурвалжид бичсэнээр, “янз бүрийн захиргааны байгууллагаас хүний эрхийг сахин хангаж байгаад хяналт шалгалт хийхээр тусгайлан сонгогдсон /томилогдсон/ албан тушаалтан, гадаадын зарим улсад хувь хүн ба нэгдэл”, мөн “нийтийн эрх ашгийг хохироосон үйл ажиллагаанд иргэдээс гаргасан гомдол, хүсэлтэд хариу өгөх, шинжлэн судлахаар төрөөс томилогдсон албан тушаалтан”⁸⁷, “төрийн байгууллага болон албан тушаалтны хүнд суртал, шударга бус үйл ажиллагааны талаар иргэдээс гаргасан гомдлыг магадлан шалгадаг хараат бус, олон нийтийн албан тушаалтан”⁸⁸ гэжээ.

Улс бүхэнд нэрлэх нэр томьёоны хувьд өөр байдаг ч явуулж буй үйл ажиллагааны хувьд бүгд төрийн захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа хүний эрхийг зөрчсөнтэй холбоотой бүхий л гомдлыг хариуцдаг байна.

Скандинавын улсуудад “Омбудсмэн”, Испани, Колумбид “ард түмний хамгаалагч”, Их Британид “парламентын Бүрэн эрхт элч”, Энэтхэгт “ардын элч” буюу локпал, Францад “зуучлагч”, Румынд “ард түмний өмгөөлөгч”, Нигерид “Олон нийтийн санал гомдлын хороо”, Австри зэрэг зарим оронд хяналтын талаарх үндсэн зарчмыг хадгалсан хамтын удирдлагын тогтолцоо ч болж өөрчлөгдөн хөгжсөн байдаг.

Нидерландын нэрт судлаач Дональд Роват (1965, 1985)-ын тодорхойлсноор дэлхий дээр омбудсмэний хоёр загвар байдаг ажээ.

- **Нэгдүгээр загвар** нь Швед (1809 онд анх үүссэн)-Финландын (1919 онд анх байгуулагдсан) буюу “сонгодог омбудсмэн”-ий загвар гэж нэрлэгдэнэ. Сонгодог загварын омбудсмэн нь зөвхөн төрийн төв, хот, орон нутгийн засаг захиргаа төдийгүй шүүхийн процедур, захиргааны асуудлуудыг хамарсан маш өргөн эрх үүрэгтэй. Тэрээр төрийн албан хаагчийг буруутай үйлдлийнх нь төлөө шийтгэх, шүүхэд шилжүүлж таслан шийтгэх шаардлагатай эсэхийг шийдэх эрхтэй байдаг ажээ. Хэдийгээр сонгодог загварын омбудсмэн энэ эрхээ жилд цөөн удаа эдэлдэг ч энэ нь тус албаны сүр хүч, ард түмний дундах нэр хүндэд их нөлөөтэй байдаг байна.
- **Хоёр дахь загвар** нь Дани улсын загвар (1953 онд үүссэн) хэмээн нэрлэгдэх ба шүүх эрх мэдэлгүй, зөвхөн төрийн захиргааны асуудлууд дээр төвлөрч ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн удирдлагын үйл явц дахь дутагдал доголдолд голлон анхаарна. Дани улсын энэхүү загвар дэлхийд хамгийн өргөн тархжээ.

⁸⁷Ж.Амарсанаа англи-орос-герман-монгол олон улсын эрх зүйн толь

⁸⁸The New Encyclopaedia Britannica, 15-th edition, 1992, Volume8, page 946

Хүний эрхийг хамгаалах институт болох омбудсмэний институт нь анх 1809 онд Засаг захиргааны тухай Актын 6 дугаар зүйлийг үндэслэн байгуулагдсан. Энэхүү Актаар хууль, бусад шийдвэрийн хэрэгжилтэд олон нийтийн хяналт тавих нэг юмуу хэд хэдэн омбудсмэнийг сонгох үүрэг Шведийн парламент Риксдагт оногдсон болно.

Хожим омбудсмэний институт өргөжин тэлж, эхэндээ хойт Европын орнуудад, тухайлбал: 1919 онд Финландад, 1954 онд Данид, 1960-1980-аад онд дэлхий нийтэд түгээмэл дэлгэрсэн хяналтын тогтолцоо болж хөгжсөн байна. Гэхдээ Данийн омбудсмэний тогтолцоо Шведийнхээс арай өөр бөгөөд дэлхий нийтэд түгэн тархсан омбудсмэний тогтолцооны суурь загвар болжээ. 1962 онд Шинэ Зеландад, 1967 онд Их Британи болон Канадын зарим мужид, 1969 онд Хавайн арлуудад, 1971 онд АНУ-ын мужуудад, Австралийн хойт, өмнөд мужид, 1973 онд Францад, 1976 онд Португалид, 1981 онд Испанид, 1982 онд Голландад, 1988 онд Польшид, 1989 Унгарт тус тус байгуулагджээ. Харин сүүлийн жилүүдэд Филиппин, Тайланд, БНСУ зэрэг олон орнууд Омбудсмэнтэй болсон байна.

2.2. Омбудсмэний тогтолцоо, эрх зүйн байдал

Ихэнх улс оронд омбудсмэн нь парламентын нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж, парламентад жил бүр тайлагнадаг. Ингэснээр иргэдийн санал гомдол гардаг, иргэдийг бухимдуулж буй “зөрчилтэй газар” нийгмийн харилцаа хаана байгааг мэдээлэх хийгээд тэнд төрийн аппаратыг өөрчлөн сайжруулах шаардлагатайг мэдээлдэг ач холбогдолтой юм.

Бүтцийн хувьд маш уян хатан, амар хялбар өөрчлөгдөж байдаг. Өөрөөр хэлбэл, омбудсмэний тогтолцоо нь эрх зүйн ямар ч тогтолцоонд зохицдог өвөрмөц онцлогтой.

Улс орнуудад омбудсмэний тогтолцоо, түүний чиг үүрэг харилцан адилгүй байвч ерөнхийдөө агуулга нь адил гэж хэлж болно. Иргэдийн санал гомдлыг барагдуулах талаарх омбудсмэний нийтлэг чиг үүргийн талаар гэвэл:

1. Хяналтын үйл ажиллагаа;
2. Төр, иргэний хоорондын зөрчлийг шийдвэрлэхэд тус дэм болох үйл ажиллагаа (function of conflict-resolution);
3. Өөрчлөн байгуулах, шинэчлэх үйл ажиллагаа гэсэн үндсэн гурван чиглэлтэй байдаг.

Тодруулбал, омбудсмэн хяналтын үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхдээ хяналтын чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг байгууллага шиг биш, харин иргэдийн эрх зөрчигдөж байгаа талаар гаргасан гомдлын мөрөөр хяналт хийх болон зарим тохиолдолд омбудсмэний өөрийнх нь санаачилгаар хянан шалгах үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Үйл ажиллагааны хоёр дахь чиг үүргийн тухайд гэвэл тус дэм, нөлөө үзүүлэх гэдэг нь илүү оновчтой томьёолол байж болох талтай. Учир нь омбудсмэний гаргасан шийдвэр нь тухайн зөрчлийг зайлшгүй шийдвэрлэх императив хүчинтэй баримт бичиг болдоггүй бөгөөд холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтанд уг зөрчлийг хэрхэн арилгах талаар зөвлөмж болдог. Тиймээс энэ нь үнэн чанартаа шүүхийн шийдвэр шиг заавал биелүүлэх хүчинтэй биш, харин зөрчлийг арилгахад тус нөлөө үзүүлэх чиг үүрэгтэй гэж үзэж болох юм.

Гурав дахь чиг үүргийн тухайд тодруулахад омбудсмэний үйл ажиллагааны өөрчлөх, шинэчлэх чиг үүрэг нь түүний арга ажиллагаатай салшгүй холбоотой гарч ирдэг өвөрмөц онцлог юм. Яагаад гэвэл омбудсмэний нөлөө нь түүний эрх мэдэлд бус, харин парламент, олон нийтийн санаа бодол болон өөрийнх нь нэр хүндэд тулгуурладаг юм. Тиймээс түүний энэ чиг үүрэг маш чухал нөлөөтэй байдаг ажээ.

Омбудсмэний үйл ажиллагаа нь ил тод, нээлттэй, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийттэй нягт холбоотой явагддаг. Иймд омбудсмэний үйл ажиллагаа нь иргэд, төрийн байгууллагуудын харилцааг илүү ойр дөт болгох, харилцан ойлголцлыг бэхжүүлэх, эрх баригчдын иргэдтэй харилцах харилцааг өөрчлөн сайжруулах үр нөлөөтэй хүчин зүйл болдог юм.

Омбудсмэний тогтолцоо улс орон бүрт харилцан адилгүй олон хэв шинж, хувилбартай байдаг.

Омбудсмэний тогтолцооны олон хувилбарт хэв шинжит байдал ба онцлог нь түүнийг сонгох процедурт нэгэн адил тусгалаа олдог байна. Түүнийг томилдог хамгийн түгээмэл “сонгодог” хэлбэр нь гэвэл парламентаар томилдог хэлбэр юм. Олон оронд албан тушаалтны жагсаалтад омбудсмэнийг Парламентын Омбудсмэн (Финланд), Фолькетингетс Омбудсмэн (Дани), Парламентын Бүрэн эрхт элч (Их Британи) зэргээр оруулсан байдаг. Омбудсмэний бүрэн эрхийн хугацаа нь гол төлөв парламентын нэгэн бүрэн эрхийн хугацаатай дүйцэх буюу 4-6 жил байдаг. Финландад эхэндээ нэг жилийн хугацаатай сонгогддог байснаа 1933 оноос гурван жилээр, 1957 оноос 5 жилийн хугацаатай болжээ. Харин Испанид 5 жилийн хугацаагаар сонгодог бол Хорватад 8 жилийн хугацаагаар сонгодог байна.

Омбудсмэний бүрэн эрхийн хугацааны талаарх харьцуулалт

Хугацаа	2 жил	3 жил	4 жил	5-6 жил	10 жил	Хязгаар байхгүй
Улс	Австрали	Финланд, Шинэ Зеланд, АНУ-ын зарим муж	Швед, Норвег, Дани, АНУ-ын зарим муж	Канадын болон АНУ-ын зарим муж, Израиль, Испани, ОХУ	Канадын Нью Брансуик муж	Их Британи, Хойд Ирланд

Зарим улс оронд омбудсмэнийг томилдог процедур нь арай өөр, омбудсмэний тогтолцоо нь гүйцэтгэх засаглалдаа илүү ойртсон шинжтэй байдаг. Жишээ

нь: Шинэ Зеландад омбудсмэнийг парламентын санал болгосноор генерал-губернатор томилдог ажээ. Европын орнуудаас гүйцэтгэх засаглалдаа илүү ойр байдаг нь Францын хэлбэр юм. Францад Сайд нарын Зөвлөлийн шийдвэрээр Медиаторыг (посредник буюу холбогч, зуучлагч) 6 жилийн хугацаагаар томилдог байна. Харин Суданаас бусад Африкийн ихэнх оронд омбудсмэнийг Засгийн газар, эсхүл Ерөнхийлөгч томилдог. Намибид мөн Ерөнхийлөгч томилдог байна.

Омбудсмэнийг томилох

Томилох байгууллага	Парламент	Ерөнхий сайдын санал болгосноор Парламент	Парламентын санал болгосноор Ерөнхийлөгч, Амбан захирагч, Хатан хаан	Амбан захирагч	Засгийн газар, Сайд нарын Зөвлөл
Улс	Швед, Финланд, Норвег, Дани, АНУ-ын зарим муж, Португали, Испани, ХБНГУ-ын Рейнальд-Пфальц, Австри, ОХУ, Хорват, Турк	Канадын Квебек муж	Их Британи, Хойд Ирланд, Шинэ Зеланд, Канадын зарим муж, Израиль	АНУ-ын зарим муж	Франц

Харин Туркийн “Хүний эрхийн хянан шалгах хороо”-г Үндэсний Их Хурлын /ҮИХ/ байнгын хорооны хэлбэрээр байгуулахаар дотоод дэгийн хуулиндаа тусгасан байдаг бөгөөд үйл ажиллагааных нь зарчмыг бие даасан хуулиар тусгайлан зохицуулдаг. Тус хорооны гишүүдийн тоог Туркийн ҮИХ-ын даргын дэргэдэх Зөвлөх хорооны саналыг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар тогтооно. Хорооны бүрэлдэхүүнийг улс төрийн намын бүлгүүд болон бие даагч нарыг бүх гишүүний тоонд харьцуулан гарах хувиар тооцон тохирохоор төлөөлнө.⁸⁹

Ихэнх орны Омбудсмэний тухай хуулиудад түүнийг томилоход тусгай шаардлага тавьдаггүй. Харин омбудсмэнээр ажиллахад нэлээдгүй хязгаарлалтыг хуульчилсан байдаг. Тухайлбал: зарим оронд омбудсмэн нь парламентын гишүүн байж болохгүй, улс төрийн, арилжааны чиглэлийн үйл ажиллагаа болон ямарваа нэг өөр ажил алба эрхлэхгүй байх гэх зэрэг хязгаарлалтай байдаг.

Омбудсмэний парламентын болон олон нийтийн өндөр статус нь парламентын гишүүний халдашгүй байдалтай адил зарим төрлийн баталгааг хуулиар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал: Хорват Улсын Үндсэн хуулийн 93-р зүйлд: Омбудсперсон болон Хорват Улсын Парламентаас хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахаар сонгогдсон бусад төлөөлөгчид нь Хорват Улсын парламентын гишүүний адил халдашгүй эрх эдэлнэ гэж заасан байдаг. Түүнчлэн Омбудсмэний тухай хууль тогтоомжуудад түүний үйл ажиллагааны хараат бус, бие даасан байдлыг баталгаажуулж өгсөн байдаг. Ялангуяа санхүүгийн болон улс төрийн талаар хараат бус байх зарчмыг онцлон авч үздэг

⁸⁹https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Law%20no_%206328-revised-03-08-2018.pdf

байна. Тухайлбал: омбудсмэнд хэн ч тодорхой санал гомдлын мөрөөр шалгах, барагдуулахад ямарваа нэг зөвлөмж өгөх эрх байхгүй гэдгийг хуульчилж өгсөн байх жишээтэй. Тиймээс омбудсмэнүүд зөвхөн парламентад ажлаа хариуцаж тайлагнадаг байна. Засгийн газраас томилогддог омбудсмэнүүд Засгийн газартаа тайлагнана.

Харин хуульд омбудсмэнийг хугацаанаас нь өмнө албан тушаалаас нь чөлөөлөх, өөрийн хүсэлтээр огцруулах, цаашид үйл ажиллагаагаа эрхлэх боломжгүй гэж үзэх, гэмт хэрэг үйлдэх зэрэг зохицуулалтыг нэлээд сайн оруулж өгдөг байна.

2.3. Омбудсмэний үйл ажиллагаа, хамрах хүрээ, бүрэн эрх

Омбудсмэний үйл ажиллагааны хамрах хүрээ нь улс орнуудад харилцан адилгүй байдаг. Швед, Финланд зэрэг оронд анх омбудсмэний тогтолцоо үүсч хөгжихдөө үйл ажиллагааны хүрээ нь зөвхөн гүйцэтгэх засаглалын засаг захиргааны байгууллагаар хязгаарлагдахгүй шүүх, хорих газар, цэргийн байгууллагыг хүртэл хамарч байсан. Тэгвэл өнөө үед ихэнх оронд омбудсмэн нь зөвхөн Засаг захиргааны төв болон төрийн байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны хүрээг хамардаг. Дани, Финланд, Канадын зэрэг зарим оронд омбудсмэний хяналтын үйл ажиллагааны хүрээнд Засгийн газрын гишүүд, прокурорын байгууллага хамрагддаг. Их Британи, Франц, Шинэ Зеланд зэрэг оронд орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагын үйл ажиллагааг хамарна. Их Британи, Испани зэрэг оронд улсын ерөнхий омбудсмэний ажил бүс нутгийн болон орон нутгийн омбудсмэнүүдийн үйл ажиллагаатай уялдаа холбоотой байдаг.

Омбудсмэний тогтолцоо хөгжсөн улс орнуудад омбудсмэний төрөлжсөн байгууллага байгуулагдан ажилладаг байна. Тухайлбал: Норвег, ХБНГУ, Финланд, Португали, Австрали Турк⁹⁰ зэрэг оронд парламентад хүний эрхийг төлөөлөх омбудсмэн, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах омбудсмэн, эрүүл мэндийн омбудсмэн, батлан хамгаалахын омбудсмэн, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын омбудсмэн, Израильд цэргийн талаар ирүүлсэн өргөдөл гомдол хариуцсан офицер, Канадын Үндэсний батлан хамгаалах департамент болон зэвсэгт хүчний омбудсмэн, Шведэд хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр гэх зэргээр төрөлжиж байна.

Ихэнх тохиолдолд омбудсмэний хянан шалгах ажлын үндэслэл нь омбудсмэний хамрах хүрээний байгууллага, албан тушаалтны гаргасан хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаарх хувь хүний гомдол болдог. Эдгээр зөрчил нь харилцааны болоод үйл ажиллагааны нэлээд өргөн хүрээний үйлдлийг хамардаг байна. Жишээ нь: иргэдтэй бүдүүлэг харьцах, шударга бус, ялгавартай хандах, тэр бүү хэл Их Британид удирдлагын “муу” арга ажиллагаа ч иргэдийн гомдлын үндэс болдог байна.

⁹⁰<https://eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/6043/5820>

Мөн зарим улс оронд иргэдийн гомдлоос гадна омбудсмэн өөрийн санаачилгаар холбогдох хууль бусад актад тусгагдсаны дагуу үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байдаг. Жишээ нь: Туркийн Хүний эрхийн хяналтын хороо нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор яам, агентлаг болон бусад төсвөөс санхүүждэг байгууллагууд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд, их сургуулиуд, бусад нийтийн удирдлагын байгууллагууд болон хувийн секторын байгууллагуудаас мэдээлэл хүсэх, тэдгээрт хяналт шалгалт хийх, холбогдох этгээдийг дуудан мэдээлэл авах бүрэн эрхтэй байхаас гадна шаардлагатай гэж үзвэл хяналт шалгалтын үеэр илэрсэн зөрчлийг үнэн зөв магадлах үүднээс тухайн чиглэлээр мэргэшсэн мэргэжилтнээс мэдээлэл авч болдог.

Омбудсмэн нь иргэдээс гаргасан гомдлын дагуу хяналтын үйл ажиллагаа явуулдаг ч зарим оронд гурав дахь этгээд болон хувийн байгууллагын гомдлыг ч хүлээн авч болдог байна.

Ихэнх улсад аливаа иргэн омбудсмэнд шууд хандах эрхтэй. Хүний эрх зөрчсөн доголдол дутагдал ба эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, алдаа зөрчилтэй, шударга бус шийдвэр гаргах, Засгийн газрын үйл ажиллагааг олон нийтэд нээлттэй болгох, төрийн удирдлага ба түүний албан хаагчдыг олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээлгэдэг болгох үүрэгтэй байдаг. Уг зөрчил байдал илэрвэл омбудсмэн нь энэ тухай зохих байгууллага буюу албан тушаалтанд тэдгээрийг мэдэгдэж, түүнийг арилгахыг заана. Тэрээр татгалзсан тохиолдолд шүүн таслах ажиллагааны байгууллага буюу парламентад хандаж болно. Гэхдээ омбудсмэнээс Засгийн газар заавал биелүүлэх шийдвэрийг гаргах эрхгүй байдаг, харин өөрчлөлт оруулах талаар зөвлөмж өгдөг. Төрийн байгууллагуудыг харьяалсан омбудсмэн эдгээр байгууллагуудад хамаарах өргөн эрхтэй байдаг. Зарим оронд шүүх, цагдаа, цэрэг зэргийг хамаардаг байхад зарим газар эдгээр нь омбудсмэний харьяалалд хамаардаггүй.

Улс орнуудад омбудсмэний байгууллага гүйцэтгэх үүргээсээ хамааран бүрэн эрх нь янз бүр байх боловч дараах бүрэн эрхийн хувьд нийтлэг байна:

1. Төрийн байгууллагын удирдлагын хуульд нийцээгүй буюу шударга бус үйл ажиллагаа хийсэн эсэхийг шалгах;
2. Шалгалтын явцад захиргаа зохисгүй үйл ажиллагаа явуулсан нь тогтоогдвол энэ байдлыг арилгах зөвлөмж өгөх;
3. Онцгой тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагад хандах эрхтэй. Омбудсмэн нь жилийн ажлын тайлангаа олон нийтэд мэдээлэх ба хууль тогтоох байгууллагад тайлагнадаг.⁹¹

Ихэнх оронд Парламентын комисс болон тодорхой депутатуудын санал хүсэлт омбудсмэний хянан шалгах үйл ажиллагааг гүйцэтгэх үндэслэл болж өгдөг байна. Мөн ихэнхдээ омбудсмэнүүд өөрсдийн санаачилгаар хянан шалгах үйл ажиллагаагаа эхлүүлдэг.

⁹¹se2.dcaf.ch/.../Files/.../ipu_hb_mongolian.pdf

Болгарт анх 1998 онд Омбудсмэнийг байгуулах тухай хууль батлан гаргасан боловч 2005 онд анхны Омбудсмэнийг улсын болон мужийн гэсэн үйл ажиллагааны статустай байхаар сонгосон. Болгарт омбудсмэний талаар Үндсэн хуульдаа тусгаж өгсөн байх ба хуулийн 5 дугаар бүлэгт тус улсын парламентын хүний эрхийн омбудсмэн, үндэстний болон үндэстний цөөнхийн эрхийн парламентын омбудсмэний үйл ажиллагааны талаар зааж өгсөн.⁹²

Улс орнуудын хууль тогтоомжид гомдол гаргахад тавигдах шаардлагын талаар зарим зүйлийг оруулсан байдаг. Үүнд: нэргүй гомдлыг хүлээж авахгүй байх, гомдлыг бичгээр гаргах, (АНУ, Канадын зарим мужид утсаар гомдол гаргаж болдог), гомдолд татвар ногдуулахгүй байх гэх мэт.

Нөгөө талаар омбудсмэнд хандаж гаргасан гомдол нь тухайн асуудлаар урьд өмнө нь шүүхээр авч хэлэлцсэн, эсхүл шүүхээр хэлэлцэхээр хүлээгдэж байгаа асуудал, гомдол байж болохгүй. Ер нь эрхийг хамгаалах бусад аргатай давхардахгүй байхыг хуульчилсан байдаг. Ихэнхдээ хуулиар тухайн асуудлыг хянан авч үзэх цаг хугацааны талаар заалт оруулсан байдаг. Тухайлбал: эрх нь зөрчигдсөнөөс хойш 1-2 жилийн хугацаанд гомдлыг авч үзсэн байхаар заадаг. Омбудсмэнд гаргасан гомдол бүрийг авч үзээд байдаггүй. Гомдлыг авч үзэх, эсэхийг омбудсмэн өөрөө шийддэг. Түүний энэ шийдвэр эцсийн байх бөгөөд энэ талаар ямар нэг санал гомдлыг хүлээн авахгүй.

Их Британид гомдлыг хүлээн авах өвөрмөц дэгийг тогтоосон нь аливаа гомдол гаргагч этгээд түүнийгээ заавал парламентын гишүүнээр дамжуулан тавих ёстой ажээ. Энэ нь нэг талаас ирж буй гомдлын тоо хэмжээг бууруулан парламентын шүүлтүүрээр орох хүндрэлтэй боловч нөгөө талаар омбудсмэний анхаарлыг хүний эрхийг зөрчиж буй нэлээд түгээмэл, тархмал болон анхаарал татсан асуудалд хандуулах ач холбогдолтой гэж үздэг.

Омбудсмэний бүрэн эрх нь мэдээж түүний чиг үүргийн зорилтоос шалтгаална. Нийтлэг шаардлага нь гэвэл тухайн гомдолтой холбогдол бүхий аливаа шаардлагатай баримт бичгийг шаардан гаргуулж авах, төрийн бусад хяналтын байгууллагад зарим тодорхой ажиллагаа зохион байгуулж хийхийг шаардах, шаардлагатай тохиолдолд омбудсмэний албанаас санхүүжүүлэн шаардлагатай мэргэжилтэнг хянан шалгах үйл ажиллагаандаа татан оролцуулах эрхтэй байдаг байна.

Хянан шалгах явцдаа төрийн тодорхой албан тушаалтны үйл ажиллагаа нь эрүүгийн гэмт хэргийн шинжтэй байдал илэрвэл хэргийг шүүхэд шилжүүлнэ. Харин тухайн хэрэгтэй холбогдох баримт бичгийг омбудсмэний цуглуулсан мэдээлэл, материал зөвхөн түүний мэдлийн байх бөгөөд шүүх тэдгээрийг хэргийн баримт болгон ашиглах боломжгүй юм.

⁹²<http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>

2.4.Омбудсмэний үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, шийдвэр

Ихэнх улс оронд омбудсмэн үйл ажиллагаагаа ганцаарчилсан байдлаар явуулдаггүй. Гол төлөв батлагдсан төсөвтөө багтаан алба, товчоо байгуулан ямар орон тоотой ажиллахаа тодорхойлон гаргаж, түүнийгээ өөрөө удирдан ажилладаг байна. Алба нь ихэвчлэн хэд хэдэн төрөлжсөн хэлтэс, байцаагчид болон шаардлагатай техник ажилтнуудаас бүрддэг. Гэхдээ тухайн орны хүн ам, хөгжил, уламжлал, гаргаж буй санал гомдлын тоо зэргээс шалтгаалж омбудсмэний албаны ажилтнуудын тоо харилцан адилгүй байдаг.

Зарим орны хуульд омбудсмэний албанд гаргасан санал гомдлыг ямар журмаар шийдвэрлэдэг дэгийн талаар товч оруулсан байдаг. Жишээ нь: Канадын Бритиш Колумб мужийн Омбудсмэний тухай Актын 14, 15 дугаар зүйлд зааснаар гаргасан санал гомдлыг шалган тогтоох явцад болон эцсийн байдлаар шийдвэр гаргахаас өмнө талуудын хооронд харилцан эвлэрэх үе шат байхаар заасан байдаг байна.

Омбудсмэн гаргасан санал гомдлын мөрөөр шалгаад ямарваа нэг заавал биелүүлэх эрхийн хүчинтэй шийдвэр гаргадаггүй өвөрмөц онцлогтой юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллага болон холбогдох албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны уршгаар иргэний эрх зөрчигдсөн болох нь тогтоогдсон тохиолдолд омбудсмэн нь захиргааны буруутай шийдвэрийг өөрчлөх, эсхүл уг буруутай шийдвэрийн улмаас иргэнд учирсан хохирлыг төлүүлэхийг шаардсан зөвлөмж гаргах эрхтэй байдаг. Нөгөө талаар бас захиргааны байгууллагаас гаргаж байгаа шийдвэрийг илүү энэрэнгүй, боловсронгуй болгох талаар арай өргөн хүрээтэй зөвлөмж ч гаргаж болдог байна.

Туркийн хувьд Олон улсын хүний эрхийн гэрээ, конвенцтай Туркийн Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нийцүүлэх зорилгоор шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлтийг тогтоож, эл зорилгоор хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг санал болгох зэрэг бусад улсын адил нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс гадна шаардлага гарвал гадаад орны хүний эрхийн зөрчлийг өөрийн санаачилгаар болон тухайн орны эрх бүхий байгууллагын хүсэлтээр хянан шалгадаг. Гарсан үр дүнг тухайн улсын парламентад шууд, эсхүл эрх бүхий байгууллагад хүргэдэг бөгөөд жил бүрийн тайландаа үйл ажиллагааны үр дүн, дотоодод болон гадаадад Хүний эрхийн хүндэтгэл, хэрэгжилтийн байдлын агуулгыг тусган бэлтгэдэг байна.

Мөн омбудсмэн нь шалгасан санал гомдлынхоо дагуу тухайн асуудлаар холбогдох хууль тогтоомж, шийдвэрт оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Парламент болон Засгийн газарт хандсан зөвлөмж гаргаж болдог байна. Үүний зэрэгцээ зарим оронд омбудсмэн Үндсэн хуулийн шүүхэд шууд хандаж болдог жишиг ч бий. Харин омбудсмэний үйл ажиллагааны талаарх тайланг жил бүр парламентад бичгээр гаргаж тайлагнах асуудлыг заавал гүйцэтгэх ажлын нэг болгож хуульчилдаг байна.

Омбудсмэний үндсэн шинж нь олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх явдал бөгөөд манай улсад Хүний эрхийн үндэсний комиссыг адилтган үздэг.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Эрх зүйн эх толь бичиг. С.Нарангэрэл. 2007 он. 352 дахь тал
- Ж.Амарсанаа англи-орос-герман-монгол олон улсын эрх зүйн толь
- СТ-09/217 "Мандатын эрх, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрх, Байцаан шинжих түр хороо, түүний бүрэн эрх, Хүний эрхийн омбудсмен, Авлигатай тэмцэх омбудсмен, Төсвийн аудит"-ын тухай" харьцуулсан судалгаа
- СТ-18/221 "Парламентын хүний эрхийн хороод, тэдгээрийн үйл ажиллагааны талаарх гадаад орнуудын туршлага" харьцуулсан судалгаа
- National Human right institutions 2010- https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf
- The New Encyclopaedia Britannica, 15-th edition, 1992, Volume8, page 946
- <https://mn.wikipedia.org/wiki/Омбудсмен>
- https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Law%20no_%206328-revised-03-08-2018.pdf
- <https://eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/6043/5820>
- se2.dcaf.ch/.../Files/.../ipu_hb_mongolian.pdf
- <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН