

Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын (АТБХОУ) төв нь иргэний нийгэм, иргэний оролцоог хангасан орчныг бүрдүүлэхэд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх зорилго бүхий олон улсын ашгийн бус байгууллага болно. АТБХОУ төв нь дэлхий даяар Афганистан, Бангладеш, Камбож, Хятад, Энэтхэг, Индонез, Мальдивын арлууд, Монгол, Мьянмар, Балба, Пакистан, Шри-Ланка, Вьетнам зэрэг орнуудад үйл ажиллагаа явуулж, эдгээр орнуудын иргэний нийгмийн байгууллагуудад хамаарах хууль тогтоомж, зохицуулалтын системүүдийг боловсруулан гаргахад зориулан мэргэжлийн туслалцаа үзүүлж, судалгаа боловсролын чиглэлээр ажилладаг юм. Нэмэлт мэдээллийг <http://www.icnl.org> вэб хуудаснаас авна уу.

Эрхзүйн дүн шинжилгээ

Монгол улсын Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төсөл (2019)

АТБХОУ төв нь Монгол улсын *Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн* төслийг (цаашид “АТБХЭ хуулийн төсөл” гэх) 2019 оны 8 дугаар сард Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэн (БНОУХ)-гээс хүлээн авсан болно. Энэхүү дүн шинжилгээнд АТБХЭ-ийн хуулийн төслийг олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө хүлээсэн Монгол улсын эрхзүйн үүрэг, олон улсын стандарт, мөн түүнчлэн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөтэй холбоотой зохицуулалтын сайн жишигтэй харьцуулан шинжиллээ.

Товч хураангуй

Хэдийгээр уг хуулийн төсөл нь хэд хэдэн чиглэлээр ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд (АТБХЭ)-үүдэд таатай орчин бүрдүүлэхээр байгаа боловч энэ хэвээр батлагдвал тодорхой зүйл заалтууд нь Монгол улс дахь АТБХЭ-үүдийн үйл ажиллагаа, засаглалыг хэт хязгаарлахаар байна гэж АТБХОУ төв үзэж байна. Тогтоогдсон үндсэн асуудлуудаас дурдвал:

- 1. СУУРЬ АСУУДЛУУДЫГ ТОДОРХОЙ БОЛГОХ ШААРДЛАГА.** АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл (хууль болон батлагдсан тохиолдолд) ба хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хууль тогтоомжуудын хоорондын зөрчлийг хэрхэн зохицуулах, тухайлбал 1997 оны “Төрийн бус байгууллагын тухай” хуулийн статус; зарим байгууллагын ангилал бүрхэг, тухайлбал “шашны байгууллага”.
- 2. БҮРТГЭЛИЙН ҮЙЛ ЯВЦЫН СААД ТОТГОР.** Уг хуулийн төслийн дагуу АТБХЭ бүртгүүлэх үйл явцад дараах хүндрэлүүд гарахаар байна. Үүнд: бүлэг хувь хүмүүсийн үйл ажиллагааны хувьд заавал бүртгүүлэх шаардлагатай эсэх нь тодорхойгүй; бүртгэлийн үйл явцад бүртгэх эрх бүхий этгээдийн зүгээс өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлсэн хамгаалалт дутагдалтай; иргэний нийгмийн байгууллагууд өөрсдийн гишүүдийг сонгох боломжийг хаах магадлал; гадаадын байгууллагуудын бүртгэлийн үйл явц тодорхойгүй.
- 3. ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ БҮРХЭГ ХЯЗГААРЛАЛТУУД.** Хуулийн төсөл “улс

- төрийн намтай холбоотой байгууллагууд"-ын үйл ажиллагааг явуулах, "шашин номлох"-ыг ухуулан дэмжихийг хориглосон байна.
4. **НӨӨЦ ЭХ ҮҮСВЭРИЙН СААД ТОТГОРУУД.** Хуулийн төсөл нь (1) "Гадаад улсын тусгай албад, түүний халхавч байгууллага", "үндэсний эв нэгдлийг бусниулах, экстремист" үйл ажиллагаа эрхэлдэг этгээдээс, эсхүл "хандивлагч нь тодорхойгүй" санхүүжилт авахыг хориглоно гэсэн бүрхэг хязгаарлалт болон (2) аж ахуйн үйл ажиллагаатай зөрчилдөж болмоор хориг, хязгаарлалтыг тавьсан байна.
 5. **НИЙТЭД ТУСТАЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЭРХЭЛДЭГ АТБХЭ-ҮҮД.** Нийтэд тустай гэсэн статус нь хүсэлт гаргасны дагуу олгох сайн дурын статус уу эсхүл хуулийн төсөлд заасан тодорхойлолтыг хангасан этгээдэд (тайлагнах үүрэг хариуцлагын хамт) олгодог статус уу гэдэг нь тодорхой бус байна. Нийтэд тустай гэсэн статусыг авах хүсэлтэй АТБХЭ-д тухайн харъяалах зөвлөлөөс уг статусыг олгож төрөөс зарим дэмжлэг авах эрх үүсэх хүртэл дор хаяж хоёр жил хүлээх шаардлага гарч байна.
 6. **ДОТООД ЗАСАГЛАЛ.** Хуулийн төсөл жижиг байгууллагууд ч хүртэл засаглалын хэд хэдэн бүтэцтэй байхыг шаардсан байна. Үүнээс гадна АТБХЭ нь дахин шинээр байгуулагдахгүйгээр бүтэц, зорилгоо өөрчлөх тодорхой журмыг зааж өгөөгүй байна.
 7. **САЙН ДУРЫН БУС ҮНДСЭН ДЭЭР ТАТАН БУУЛГАХ ПРОЦЕССТ ТУЛГАРАХ АСУУДАЛ.** Хуулийн төсөл сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах хэтэрхий өргөн хүрээт шалтгаануудыг, тухайлбал шашны зан үйлийг дэмжих гэх мэт шалтгааныг заасан байгаа ба ингэснээр үүнийг засаг захиргааны байгууллагаас дур зоргоор шийдэх байдал үүсэх магадлалтай. Үүнээс гадна хуулийн төсөл сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгахын эсрэг давж заалдах процессыг баталгаажуулаагүй байна.
 8. **САНТАЙ ХОЛБООТОЙ АСУУДЛУУД.** Эдгээрт, дампуурал зарласан хувь этгээдийг сан байгуулах явдлаас насаар нь хориглох заалт багтаж байна.

Олон улсын стандартууд

ИРГЭНИЙ БОЛОН УЛС ТӨРИЙН ЭРХИЙН ТУХАЙ ОЛОН УЛСЫН ПАКТ

Монгол улс Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИУТЭОУП)-ыг 1974 оны 11-р сарын 18-нд соёрхон баталсан. ИУТЭОУП-ын 22-р зүйлд доорхыг тунхагласан байдаг:

Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх ...эрхтэй. Энэ эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дээ журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуульд зааснаас өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.

Олон улсын хууль нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрхүүдийг хязгаарлах аливаа зохицуулалт бий болохгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Тиймээс эвлэлдэн нэгдэх эрхэд аливаа хязгаарлалт тавих гэж байгаа бол гурван хэсгээс бүрдэх тестийн дагуу үүнийгээ зөвтгөн тайлбарлах үүргийг тухайн төр засаг хүлээдэг. Хязгаарлалтыг зөвхөн доорх тохиолдолд хууль ёсны гэж үзнэ:

1. “Хуульд заасны дагуу” буюу засаг захиргааны байгууллагын тушаал, захирамжаар бус, харин хууль тогтоох эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон¹ бөгөөд хувь хүн эсхүл иргэний нийгмийн байгууллага тухайн заалтын зөрчлийг урьдчилан харж чадахуйц хангалттай тодорхой зохицуулалттай;
2. Зөвшөөрөгдөж болох гагцхүү дараах дөрвөн үндэслэлд суурилсан байх: үндэсний аюулгүй байдал эсхүл олон нийтийн аюулгүй байдал; нийтийн хэв журам; нийтийн эрүүл мэнд эсхүл ёс суртахууныг хамгаалах; эсхүл бусдын эрх болон эрх чөлөөг хамгаалах;
3. “Ардчилсан нийгэмд шаардлагатай” буюу хязгаарлалт нь дээр жагсаасан² ашиг сонирхлуудтай нийцсэн байх ба “олон ургальч үзэл, хүлцэн тэвчих, өргөн хүрээт сэтгэлгээнд”³ хор хохирол учруулахгүй байхыг хэлнэ.

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд “Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” (2.2-р зүйл) гэж заасан нь сайшаалтай. Энэ эерэг заалтыг Монгол улсын Үндсэн Хууль мөн дэмжсэн байна.

Үндсэн хуулийн үүрэг хариуцлагууд

1992 оны Үндсэн Хууль олон улсын хэм хэмжээнүүдийг дагаж мөрдөх, олон улсын гэрээ хэлэлцээрээр хүлээсэн үүргээ шударгаар биелүүлэх үүргийг баталгаажуулсан байна:

¹ Хүний эрхийг хамгаалагчдын нөхцөл байдлын талаарх Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, Маргарет Секагья, “Нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрх ба түгээмэл эрх чөлөөнүүдийг дэмжих, хамгаалах хувь хүмүүс, бүлгүүд, байгууллагуудын эрх үүргийн тунхаглалд өгөх санал” 2011 оны 7-р сар, 44-т.

² Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Иргэний болон Улс Төрийн Эрхийн Олон Улсын Пактын Хүний Эрхийн Хороо (цаашид ИУТЭОУП Хүний Эрхийн Хороо гэх), ССРР/С/21/Шинэчилсэн.1/Нэмэлт.1326, “Ерөнхий Санал № 31, Пактад нэгдсэн улс орнуудад тавигдсан эрхзүйн ерөнхий үүрэг хариуцлагын шинж чанар” 2004 оны 5-р сарын 26, догол мөр 6.

³ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 32. ИУТЭОУП Хүний Эрхийн Хороо, ССРР/С/21/Шинэчилсэн.1/Нэмэлт. 1326, “Ерөнхий Санал № 31, Пактад нэгдсэн улс орнуудад тавигдсан эрхзүйн ерөнхий үүрэг хариуцлагын шинж чанар” 2004 оны 5-р сарын 26, догол мөр 6-г мөн харах. “Хязгаарлалт хийгдсэн тохиолдолд, улс орнууд тэдгээрийн хэрэгцээг нотлон харуулах шаардлагатай ба Пактын эрхүүдийг оновчтой хамгаалах, тасралтгүй баталгаажуулахын тулд зөвхөн хууль ёсны зорилгод нийцсэн арга хэмжээнүүдийг авна. Пактын эрхийн мөн чанарт хохирол учруулах ямар ч тохиолдолд хязгаарлалтуудыг хэрэглэхгүй, хэрэглэхийг уриалахгүй”.

Аравдугаар зүйл

1. *Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна.*
2. *Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ.*
3. *Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ.⁴*

Үндсэн хуульд мөн “Монгол улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр” хуулийн дагуу ижил хамгаалагдана гэж заасан байна:

Арван дөрөвдүгээр зүйл

1. *Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.*
2. *Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.⁵*

Эцэст нь, Үндсэн хуульд Монгол улсын иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зааж өгсөн байна:

Арван зургадугаар зүйл

Монгол Улсын иргэн дараахь үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ...

- 10) *нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно...⁶*

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төслийн гол заалтуудын дүн шинжилгээ

Хуулийн төсөлд олон улсын эрхзүйн стандарт, зохицуулалтын сайн жишигтэй нийцсэн доорх чухал заалтууд (зөвхөн үүгээр хязгаарлагдахгүй) орсон байна гэж АТБХОУ төв үзэв. Үүнд:

- 2.2-р зүйлд Монгол улсын зүгээс олон улсын өмнө хүлээх үүрэг хариуцлагыг зааж өгсөн байна: “Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө”.
- 4-р зүйлд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, холбоо, сангийн тухай тодорхойлолтуудыг зааж өгсөн бөгөөд энэ нь зохицуулалтын сайн жишигтэй

⁴ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, “Төрийн мэдээлэл” №1, 1992

⁵ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, “Төрийн мэдээлэл” №1, 1992

⁶ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, “Төрийн мэдээлэл” №1, 1992

ерөнхийдөө нийцэхүйц байна.

- 5-р зүйл АТБХЭ нь төрөөс тусдаа, хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах процесст оролцох, хяналт болон бодлого хэрэгжилтэнд оролцох, төвийн болон орон нутгийн түвшинд төрийн бодлого, шийдвэрийн талаар санал бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэл авах, тараах зэрэг эрхүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн байна.⁷ 5-р зүйлд мөн төр засаг нь АТБХЭ-д үл ялгаварлах, ижил тэгш боломж олгох, ил тод байдлын зарчмаар туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх ёстойг зааж өгсөн байна.
- 14-р зүйлд сайн жишигтэй нийцсэн санхүүжилтийн зөвшөөрөгдөхүйц эх сурвалжуудыг, тэр дундаа хуулиар хориглоогүй бусад эх үүсвэрүүдийг дурдсан байна (хэлэлцэх шаардлагатай зарим асуудлуудыг эс тооцвол).⁸
- 15-р зүйлд АТБХЭ нь аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болох тухай зааж өгсөн байна (хэлэлцэх шаардлагатай зарим хоёрдмол утга, ойлгомжгүй асуудлуудыг эс тооцвол).⁹

Хэдий ийм боловч хуулийн төслийн бусад заалтууд тодорхой бус буюу эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаар ИУТЭОУП-аар тогтоогдсон олон улсын стандартуудыг тусгаагүй байна.

Хуулийн төслийн хамрах хүрээ тодорхой бус байгааг онцлон цохон тэмдэглүүштэй. Хамтын үйл ажиллагаа явуулж буй бүлэг хувь хүмүүс заавал бүртгүүлэх ёстой юу? Нэгэнт “Хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд бүртгэх тухай хууль”-ийн дагуу бүртгүүлсэн байхад энэ хуулийн дагуу дахин бүртгүүлэх зорилго нь юу вэ? Төрөөс дэмжлэг хүсэхгүй байлаа ч “нийтэд тустай үйл ажиллагаа” явуулж буй бүх АТБХЭ Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд тайлагнаж нийтэд тустай байгууллага хэлбэрээр зохицуулагдах ёстой юу? Энэ талаар хойно дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

Цаашилбал, уг хуулийг бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжүүлэх (ялангуяа Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн шийдвэрээр дамжих) эсэх, түүнчлэн төрийн эсхүл компани хэлбэрийн зохион байгуулалттай АТБХЭ-үүдтэй харьцуулахад хараат бус АТБХЭ-үүдэд таагүй нөхцөл үүсэх эсэх талаар Монголын олон байгууллага, бүлгүүд санаа зовж байгаагаа илэрхийлсэн болно.¹⁰ Үүнтэй холбоотойгоор АТБХЭ нь тухайн шинэ хуулийн дагуу дахин бүртгэлд хамрагдана

⁷ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 64. (“Холбоод нь санаа бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэл түгээх, хүний эрх, цөөнхийн соёлыг хамгаалах, хуульд, үндсэн хуулийг оролцуулан, өөрчлөлт оруулах асуудлаар олон нийт, төр, олон улсын байгууллагатай ажиллах эрхүүдээр хангагдсан байх ёстой”). Түүнчлэн, ИУТЭОП-ын 19-р зүйлд хүн бүр бүх төрлийн мэдээлэл, санааг амаар, бичгээр, онлайн аар авах, хуваалцах эрхтэй гэж заасан байдаг.

⁸ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 8. НҮБ Баримт Бичиг А/ХЭЗ/23/39 (2013 оны 4-р сарын 24) (“Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд...дотоод, гадаад, олон улсын эр сурвалжаас хүний, материалын, санхүүгийн эх үүсвэр хүсэх, хүлээн авах, ашиглах боломж багтана”).

⁹ Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 56-59-ыг доорх линкээс харах: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

¹⁰ Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хүний эрх, засаглал зэрэг олон төрлийн салбаруудын АТБХЭ-ийг багтааж байгааг (48.3-р зүйл) АТБХОУ төв сайшаан хүлээн авч байна. Гэвч, Монголын иргэний нийгмийн байгууллагууд төлөөллийн тэгш бус байдлын, АТБХЭ (дөрвөн төлөөлөл), төр (таван төлөөлөл), талаар санаа зовж буйгаа илэрхийлсэн бөгөөд энэ нь АТБХЭ-ийн гишүүдийн саналыг хүчингүй болгох боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна. Монголын эдгээр байгууллагууд төр засгийн талыг барьсан, компанижсан хэлбэрээр байгуулагдсан АТБХЭ-д давуу тал олгосон, төрөөс, компанийн салбараас ангид АТБХЭ-ийн эсрэг шийдвэрийг хууль ёсжуулахад Зөвлөлийг ашиглах вий гэсэн айдсыг мөн илэрхийлсэн болно. Иргэний нийгэм болон АТБХЭ-ийн тухай хуулийн энэ төсөлд хамааралтай этгээдүүд ярилцаж зөвшилцөх нь энэ Зөвлөлийн ирээдүйн шийдвэрт итгэх асуудлыг дэмжих болно. Иргэний нийгмийн төлөөллүүд Зөвлөлийн гишүүнчлэлийн шалгуурыг тодорхой болгох, Зөвлөлийн гишүүдийн хоорондох ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах заалтыг оруулж өгөхийг санал болгосон байна.

гэдэг нь ярвигтайгаас гадна хязгаарлагдмал нөөц боломжтой хараат бус байгууллагуудад илүү дарамт үүснэ гэдэгт АБТХЭ-үүд санаа зовниж байна.

A. ТОДРУУЛГА ШААРДЛАГАТАЙ ЭХНИЙ АСУУДЛУУД

1. АТБХЭ-ИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ НЬ 1997 ОНЫ ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ ХАЛАН ОРЛОХ ЭСЭХ.

Хэдийгээр Монгол улсын иргэний нийгмийн төлөөллүүд АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Төрийн бус АТБХЭ-ийг зохицуулж байгаа цогц хууль болох 1997 оны Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг орлон солих зориулалттай гэж байгаа боловч АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд энэ талаар тодорхой заагаагүй байна. АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд энэхүү АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь 1997 оны хууль эсхүл бусад хууль эрхзүйн актуудыг орлох, солих тухай дурдаагүй байна.¹¹

2. ХУУЛИУДЫН ЗӨРЧИЛДӨӨНИЙГ ХЭРХЭН ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ.

Хуулийн төсөлд одоо мөрдөгдөж буй хуулиудын хоорондох зөрчилдөөнийг хэрхэн зохицуулах талаар заагаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хэрэв энэ хууль бусад хуулиудтай зөрчилдвөл аль хуулийг дагаж мөрдөх нь тодорхойгүй. Хуулийн төсөл батлагдвал: (1) ямар хуулиуд цаашид хэрэглэгдэхгүй болох; (2) АТБХЭ-ийн тухай хууль одоогийн болон ирээдүйн хуультай зөрчилдсөн тохиолдолд аль хууль нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөх зэргийг заасан байх ёстой.

3. БАЙГУУЛЛАГУУДЫН АНГИЛАЛ ТОДОРХОЙ БУС: “УЛС ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГУУД” БА “ШАШНЫ БАЙГУУЛЛАГУУД”

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь “Засгийн газрын тусгай сан, хөрөнгө оруулалтын сан, хоршоо, шашны байгууллага болон улс төрийн нам, улс төрийн намын байгууллагын үйл ажиллагааг” зохицуулахгүй. (3.2-р зүйл). АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд ийм төрлийн байгууллагуудын тодорхойлолтыг оруулаагүй, мөн тэдгээрийг ямар хуулиар зохицуулахыг дурдаагүй байна. Зохих ёсоор тодруулга хийхгүй тохиолдолд ухуулга, сурталчилгааны үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд “улс төрийн намын байгууллага” гэж үзэгдэн улмаар энэ хуулийн төслийн дагуу бол бүртгүүлэх эрхгүй болох боломжтой. Хэдийгээр Иргэний тухай хуульд “шашны байгууллага”¹²-ын тодорхойлолтыг оруулсан байдаг ч АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл энэ тодорхойлолтыг хүлээн зөвшөөрч буй эсэх нь тодорхойгүй байна. “Шашны байгууллага” гэсэн нэр томъёоны хэрэглэх хүрээ тодорхой бус байгаагаас шалтгаалж нь сүсэг бишрэл эсхүл шашин түгээх үйл ажиллагаа гэхээс илүүтэйгээр хандив, тусламжийн үйл ажиллагаа явуулах зорилготой, шашинтай тодорхой замаар холбогддог байгууллагуудыг санамсаргүйгээр хасах магадлалтай юм. Жишээ нь, итгэл бишрэл дээр суурилсан дэлхийн томоохон буяны байгууллагууд болох Дэлхийн зөн, Буддист тусламжийн байгууллага, Мерси корпс, Хабитат

¹¹ “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжоос бүрдэнэ” (2.1-р зүйл, нэмэлт тодруулгатай) гэж АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд заасан өмнөх хуулиудын хэрэглээг хүлээн зөвшөөрсөн бололтой байгаа юм.

¹² Иргэний тухай хуульд (2006) шашны байгууллагыг “шашин шүтдэг хүмүүсийн сүсэг бишрэл, зан араншин, боловсролын хэрэгцээг хангах зорилго бүхий байгууллага” гэж тодорхойлсон байна. (36.2-р зүйл).

хүмүүнлэгийн байгууллага гэх мэтийг дурдаж болно.

Б. АТБХЭ-ИЙГ БҮРТГҮҮЛЭХ ҮЙЛ ЯВЦЫН СААД ТОТГОРУУД

1. ХУВЬ ХҮМҮҮСИЙН БҮЛГИЙГ ЗААВАЛ БҮРТГҮҮЛЭХ ЁСТОЙ ЭСЭХ НЬ ТОДОРХОЙГҮЙ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд үйл ажиллагаа явуулж буй хувь хүмүүс энэ хуулийн дагуу сайн дурын үндсэн дээр бүртгүүлэх эсэхийг заагаагүй байна, өөрөөр хэлбэл, энэ хуулийн дагуу бүртгүүлэхгүйгээр хувь хүмүүсийн бүлэг нэгдэн хамтдаа ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулж болох эсэхийг тогтоогоогүй байна. Хуулийн төсөлд зөвхөн “хэд хэдэн хуулийн этгээдүүд бүртгэлгүй холбоо үүсгэж ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулж болно” гэж заажээ. (3.3-р зүйл, нэмэлт тодруулгатай). “Хуулийн этгээдүүд” гэдэг нь хувь иргэдийг мөн хамарч байна уу эсхүл зөвхөн хуулийн этгээд буюу байгууллагуудыг хамарч байна уу гэдэг нь тодорхойгүй байна.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь “...бүртгэгдээгүй холбоодыг ижил тэгш хамгаалдаг. Бүртгэгдээгүй холбоодтой хамааралтай хувь хүмүүс ямар ч үйл ажиллагааг явуулах боломжтой...”¹³ Хэрэв АТБХЭ-ийг иргэний нийгмийн нэг салбар, зохион байгуулалттай мэргэшсэн байгууллага гэж тодорхойлбол зайлшгүй бүртгэлийг хүлээн зөвшөөрч болох юм. Гэхдээ, АТБХЭ гэсэн тодорхойлолтод ихэнх иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хамарна гэж үзвэл (бодит байдал дээр ийм байх хандлагатай) зайлшгүй бүртгүүлэх шаардлага нь асуудалтай болж болох юм. Учир нь бүртгэлийн процесс нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөгөө эдлэхэд зөвшөөрөл олгох процесс болж хувирна.

2. ҮҮСГЭН БАЙГУУЛАГЧИД ТАВИГДАХ АСУУДАЛТАЙ ШААРДЛАГУУД

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь үүсгэн байгуулагчид тавигдах шаардлагын хувьд дараах гурван асуудалтай байна: (1) үүсгэн байгуулагч нь хувь иргэн эсхүл хуулийн этгээд байх эсэх нь тодорхойгүй; (2) үүсгэн байгуулагч нь 18-аас доош настай байж болохгүй; (3) Монгол улсын иргэн бус этгээдийн АТБХЭ байгуулах эрх баталгаажуулаагүй.

Нэгдүгээрт, 4-р зүйл дэх холбооны болон сангийн тодорхойлолтууд нь үүсгэн байгуулагчид нь хувь иргэн эсхүл хуулийн этгээд (компани) эсхүл хоёул байх тухай тодорхой зааж өгөөгүй байна. (4.1.2 ба 4.1.3-р зүйл). Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тодорхойлолтод ийм байгууллагуудыг “хувь иргэд сайн дурын үндсэн дээр” байгуулна (4.1.1-р зүйл) гэж заасан бол “холбоо”-ны тодорхойлолтод зөвхөн “талууд”, сангийн тодорхойлолтод зөвхөн “үүсгэн байгуулагчид” хэмээн заасан байна. (4.1.2-4.1.3-р зүйл). Үүсгэн байгуулагч нь иргэн ба/буюу хуулийн этгээд байх эсэхийг холбооны болон сангийн тодорхойлолтод тодруулж өгөх нь зүйтэй бөгөөд боломжтой бол олон улсын шилдэг жишгийн дагуу холимог байж болохыг тогтоож өгөх хэрэгтэй.

Цаашилбал, АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь 18 ба түүнээс дээш настай Монгол улсын иргэн нь АТБХЭ байгуулах эрхтэй хэмээн тусгайлан хязгаарласан байна. (7.1-р зүйл). Монгол улсад байнга оршин суугчид АТБХЭ байгуулж болно (7.1.3-р зүйл) гэж заасан хэдий ч Үндсэн хуулийн 18.5-р зүйлийн дагуу АТБХЭ байгуулахад “хориг тавьж болно” гэж заасан

¹³ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 56.

байна. (7.3-р зүйл).¹⁴ Үндсэн хууль (10-р зүйл) болон АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл (2.2-р зүйл)¹⁵ хоёул Монгол улс олон улсын гэрээгээр хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын стандартаас гажсан эрхзүйн заалтуудыг үл зөвшөөрнө гэж заасан нь сайшаалтай. Үндсэн хуулийн 18.5-р зүйлд гадаадын иргэн, харъяалалгүй этгээдийн эрхийг хязгаарлаж байгаа нь “Монгол улсын нэгдэн орсон гэрээ хэлэлцээрт дурдсан салшгүй эрх”¹⁶ –тэй зөрчилдөж байгаа юм.

Монгол улсын нэгдэн орсон ИУТЭОУП-ын дагуу бол эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд нас болон иргэншил дээр үндэслэсэн ерөнхий хязгаарлалт тавихыг зөвшөөрдөггүй. ИУТЭОУП-ын 22-р зүйлд “Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй байна..” (нэмэлт тодруулгатай) гэж заасан. Тиймээс “хувь хүмүүст, түүн дотор хүүхдүүд... болон гадаадын иргэдийг... оролцуулаад, тодорхой хязгаарлалт тогтоогоогүй аливаа хууль эрхзүйн акт нь олон улсын стандарттай нийцэх (ИУТЭОУП-ын дагуу) бөгөөд ерөнхий хязгаарлалтыг хууль ёсны гэж үзэхгүй”.¹⁷

3. ШИНЭ ХУУЛИЙН ДАГУУ АТБХЭ-ИЙГ ДАХИН БҮРТГҮҮЛЭХ ШААРДЛАГАТАЙ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь энэ хуулийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 2 жилийн хугацаанд багтаан улсын бүртгэлд шинэчлэн бүртгүүлнэ” гэсэн шаардлагыг тавьсан байна. (51.1-р зүйл). Олон улсын стандартын дагуу бол “Шинээр баталсан хуулиуд нь өмнө бүртгүүлсэн бүх холбоодод дахин бүртгүүлэх шаардлага тавихгүй бөгөөд одоогийн холбоод нь үйл ажиллагаа явуулахдаа шүүхийн татгалзсан шийдвэр буюу цаг хугацааны завсардалт үүсгэхээс хамгаалагдана”.¹⁸ Бүртгэл нь саад бэрхшээл ихтэй процесс бөгөөд олон зүйлийг нэхэж шаарддаг тул дахин бүртгэлийн процесс нь эмнэлэг, боловсролын хөтөлбөр зэрэг олон нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа олон АТБХЭ-ийн ажилд саад тотгор учруулах болно гэж Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа хэд хэдэн байгууллага үзэж байна. Удирдлага, зохицуулалтын баримт бичгүүдээ шинэчлэх, сайжруулах шаардлага тавигдаж болох ч өмнөх хуулийн дагуу бүртгүүлсэн АТБХЭ-үүд эвлэлдэн нэгдэх эрхээ үргэлжлүүлэн хамгаалах үүднээс дахин бүртгүүлэх шаардлага байхгүй юм.

4. ЯМАР Ч ГИШҮҮНИЙГ ЗААВАЛ ЭЛСҮҮЛЭХ ШААРДЛАГАТАЙ БОЛОХ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төслийн дагуу АТБХЭ нь “хуульд зааснаас бусад тохиолдолд гишүүнээр элсүүлэхээс татгалзах”-ыг хориглосон байна. (6.2.6-

¹⁴ Харьцуулж үзэхэд 1997 оны хуулийн заалтууд харьцангуй тавиу байгаа юм: “Гадаадын иргэн, Монгол улсад хууль ёсоор амьдарч байгаа харъяалалгүй иргэн нь бусад хууль, Монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ хэлэлцээрт өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийн дагуу төрийн бус байгууллага байгуулж эсхүл түүнд нэгдэж болно”. Төрийн бус байгууллагын тухай 1997 оны хууль. (6-р зүйл). Иргэн бус хүн ТББ байгуулж эсхүл нэгдэж болно гэж хуульд зааснаас гадна үүнийг зөвхөн байнгын оршин суугч бус гадны бусад оршин суугчид хамааруулан ойлгож болохоор байна.

¹⁵ “Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө”. (2.2-р зүйл)

¹⁶ 18.5-р зүйлд: “Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно”. (нэмэлт тодруулгатай). Энэ заалт дахь “салшгүй” гэдэг үг юуг илэрхийлж байгаа нь тодорхойгүй. Жишээ нь, олон улсын хуулийн дагуу “үнэмлэхүй” эсхүл “үл гутаах” эрхийг илэрхийлж байгаа байж болох юм.

¹⁷ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киаи”, догол мөр 54. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

¹⁸ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киаи” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 62.

р зүйл). Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний нэг хэсэг нь эвлэлдэн нэгдэхээс чөлөөтэй татгалзах явдал. АТБХЭ-үүд нь “өөрсдийн гишүүнээ сонгох болон аливаа гишүүнчлэлд нээлттэй байх эсэхээ чөлөөтэй сонгох хэрэгтэй”.¹⁹

5. БҮРТГЭЛИЙН ПРОЦЕССТ СУУРЬ ХАМГААЛАЛТУУД ДУТАГДАЛТАЙ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд АТБХЭ-ийн бүртгэлийн талаар нарийвчилсан заалт тун ховор байна. АТБХЭ-ийн нэр, нэршил дээр тавьсан хязгаарлалтууд (8-р зүйл) болон АТБХЭ-ийн дүрэмд заавал байх агуулгын тухай заалт (10-р зүйл)-н зэрэгцээгээр уг хуулийн төсөлд “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд бүртгэх, бүртгэлээс хасахтай холбогдох харилцааг хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиар зохицуулна” (9.2-р зүйл) гэж заасан байна. Иргэний нийгмийн байгууллагуудад ээлтэй хууль тогтоомжид бүртгэлийн шалгуур, журам болон хамгаалалтуудыг тодорхой зааж өгсөн байдаг. Үүнд наад зах нь доорх зүйлс багтдаг:

АТБХЭ-ийг бүртгэхээс татгалзах олон улсын хуульд суурилсан хязгаарлагдмал цөөн бодит шалтгаануудын жагсаалт. “Төрийн албан хаагчид шударгаар, шуурхай, ялгаварлахгүйгээр ажиллах нь нэн чухал”.²⁰ Хууль ёсны шалтгаанд: (а) өөр хуулийн этгээдийн нэртэй хэт төстэй, төөрөгдөл үүсгэм нэртэй байх; (б) ашгийн төлөө зорилготой байх; эсхүл (в) гэмт хэргийн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулах.

- Бүртгэлийн өргөдөлд төрөөс хариу өгөх ёстой хугацааны хязгаарлалт (жишээ нь, 5-аас 30 өдрийн дотор) ба дурдсан хугацаанд хариу өгөөгүй тохиолдолд АТБХЭ-ийг хууль ёсоор бүртгүүлсэнд тооцно.²¹
- Төвөгтэй бус, зардал багатай процесс.²²
- Бүртгүүлэх өргөдөлд татгалзсан хариу өгөх тохиолдолд “шалтгааныг тодорхой дурьдсан хариуг бичгээр” гаргаж өргөдөл гаргагчид өгнө.²³
- Өргөдөл гаргагч бүртгэхээс татгалзсан хариу авсан нөхцөлд хараат бус хөндлөнгийн шүүхэд хандан давж заалдах боломжтой байна.²⁴

Одоо мөрдөгдөж буй 1997 оны Төрийн бус байгууллагын тухай Монгол улсын хуулийн гуравдугаар бүлэгт Хууль зүйн яаманд бүртгүүлэх процессыг нарийвчлан тусгаж өгсөн бөгөөд хэдэн чухал хамгаалалтыг зааж өгснийг тэмдэглэх нь зүйтэй: (i) бүртгэхээс татгалзах шалтгаан нь бүртгэлтэй өөр ТББ-тай ижил нэртэй байх эсхүл ТББ-ийн зорилго нь Монгол улсын хуулийг зөрчсөн тохиолдлоор хязгаарлагдана. (6-р зүйл); (ii) Хууль зүйн яам өргөдөлд гуч хоногийн дотор хариу өгнө (6-р зүйл); (iii) Яам заасан хугацаанд хариу өгөөгүй бол байгууллагыг бүртгэсэнд тооцно (10-р зүйл); (iv) Яам татгалзсан шалтгаанаа өргөдөл гаргагчид мэдэгдэнэ; (v) Бүртгэхээс татгалзсан хариу авсан өргөдөл гаргагч шийдвэрийг шүүхэд давж заалдаж

¹⁹ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 55. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

²⁰ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 57. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

²¹ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 60. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

²² “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 57. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

²³ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 61. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

²⁴ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 61. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/20/27 (2012 оны 5-р сарын 21)

болно (8-р зүйл).

6. ГАДААДЫН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН БҮРТГЭЛ ТОДОРХОЙ БУС

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд гадаадын байгууллагуудыг бүртгэх бүртгэлийн талаар маш бага мэдээлэл өгсөн байна. Зөвхөн “Олон улсын байгууллага болон гадаад улсын ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн салбар, төлөөлөгчийн газрыг гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүртгэнэ” гэсэн заалт байна. (16.7-р зүйл).

Олон улсын эрхзүйн хэм хэмжээгээр бол “Гадаадын ТББ-ын дүрэм журам нь үндэсний ТББ-уудын дүрэм журамтай ижил байх ба бүртгэлийн болон үйл ажиллагааны тусдаа шаардлагуудаас зайлсхийх хэрэгтэй”.²⁵ Гадаад улсын байгууллагын салбар эсхүл төлөөлөгчийн газрыг бүртгэх ямарваа нэгэн журмыг заагаагүй тул 16.7-р зүйл ИУТЭОУП-ын 22-р зүйлээр хязгаарлалт тавих “Хуульд заасны дагуу” хэмээх стандартыг хангаагүй байна. Бүртгэл болон үйл ажиллагааны хувьд гадаад улсын байгууллагын салбар эсхүл төлөөлөгчийн газрууд дотоодын АТБХЭ-тэй ижил журмаар зохицуулагдахыг баталгаажуулаагүй тул олон улсын стандарттай мөн нийцээгүй байна.

7. АТБХЭ-Н НЭР, НЭРШЛИЙН ТАЛ ДЭЭРХ ӨРГӨН ХҮРЭЭТЭЙ ХЯЗГААРЛАЛТ

8.4-р зүйлд нэр, нэршлийн асуудал дээр маш өргөн хүрээтэй хязгаарлалт тавьсан байна. “Ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг, эсхүл нэгдсэн зорилгын төлөө ажилладаг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, үндэсний хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор байгуулсан холбоо, мэргэжлийн холбоо, эсхүл хуулиар байгуулагдсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс (жишээ нь: төрийн хамааралтай этгээд) бусад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь “Монголын”, “Үндэсний”, “Нэгдсэн” гэсэн үг оролцсон нэртэй байж болохгүй”. (8.4-р зүйл).

Бүртгэл хийх засаг захиргааны байгууллагын хувьд бусад хуулийн этгээдийн нэртэй хялбархан андуурч болох аливаа нэрийг олгохоос татгалзах нь олон улсын эрхзүйн стандартад нийцэж байгаа хэдий ч ялангуяа АТБХЭ нь өөрийн оноосон нэрний ард “бүртгэгдсэн холбоо”, “эдийн засгийн холбоо”, “нийтийн сан”, “хувийн сан” эсхүл “мэргэжлийн холбоо” гэсэн тэмдэглэгээг хэрэглэнэ гэж тусгайлан зааж өгсөн байгаа нөхцөлд АТБХЭ-үүдийг энэ тал дээр хэтэрхий хязгаарлаж болохгүй юм. (8.2-р зүйл). Хууль ёсны ямар ч шалтгаанаар Монгол улсын АТБХЭ-үүд өөрийгөө “Монголын”, “Үндэсний”, “Нэгдсэн” гэж нэрлэх хүсэлтэй байх боломжтой. Жишээлбэл, соёлын өв эсхүл түүхтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулж байгаа АТБХЭ өөрийгөө “Монголын” гэж нэрлэх хүсэлтэй байж болно. Гэр бүлийн хүчирхийлэл гэх мэт нийгмийн асуудлаар тэмцэл өрнүүлэхээр тодорхой орон нутгийн оршин суугчид нэгдэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа бол тухайн АТБХЭ нь өөрийн нэрэндээ “Нэгдсэн” гэдэг үг оруулахыг хүсч болно. Жишээ нь, АНУ-ын Канзас хотод “Нэгдсэн хөршүүд” болон “Согтуугаар машин жолоодохын эсрэг нэгдсэн ээжүүд” нэртэй холбоод бий. Үндэсний хэмжээнд хүрэх хүсэл эрмэлзэлтэй, магадгүй онцгой экспертизтэй, улс орондоо шинэ үйл ажиллагаа явуулах төлөвлөгөөтэй

²⁵ Хүний эрхийг хамгаалагчдын нөхцөл байдлын талаарх Тусгай Илтгэгчийн НҮБ-ын Ерөнхий Чуулганд ирүүлсэн тайлан, Маргарет Секага, (2009 оны 8-р сарын 4), 24-р хуудас.

АТБХЭ нь “Үндэсний” гэдэг нэрээр өөрийгөө тодорхойлох зорилготой байж болно. Холбоод цаг хугацааны явцад өсч томордог. Өнөөдрийн “Үндэсний” байгууллагууд анхандаа жижиг, цөөн үйл ажиллагаанаас эхэлж байж жишээтэй. Дэлхийн олон АТБХЭ-үүд эдгээр нэрсийг оноосон нэрэндээ ашигладаг бөгөөд өөрсдийн харъяаллын талаар хандивлагчийг эсхүл ашиг хүртэгчдийг төөрөлдүүлэхгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулсаар байна.

В. ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД УЧРАХ СААД ТОТГОРУУД

1. [УЛС ТӨРИЙН] НАМЫН ХАРЪЯА БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛАХЫГ ХОРИГЛОХ (6.2.1-Р ЗҮЙЛ).

“[Улс төрийн] намын харъяа байгууллага” гэдэг нэр томъёоны тодорхойлолтыг оруулаагүй байна. Ямарваа нэг байгууллага нь “улс төрийн намын харъяа байгууллага” мөн/биш эсэхийг АТБХЭ хэрхэн мэдэх вэ? Байгууллагууд зарим тохиолдолд дүрвэгсдийн эсхүл үндэстэн ястны бүлгийн дарамт гэх улс төрийн хувьд маргаантай учраас улс төрийн намын асуудал гэж тооцогддог асуудлыг хөндөн үйл ажиллагаа явуулах нь бий. Иймэрхүү асуудал дээр ажиллаж байгаа байгууллагыг улс төрийн намын харъяалалтай мэт үзэж болох (үнэн хэрэгтээ биш байхад) ба ийм байгууллагатай харилцаж байгаа АТБХЭ нь 6.2.1-р зүйлийг зөрчсөнд тооцогдож болохоор байна. Одоо мөрдөгдөж буй 1997 оны хуульд илүү тодорхой, бодит хязгаарлалтыг зааж өгснийг дурьдвал: “Төрийн бус байгууллага нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн болон иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд эд хөрөнгө, хандив өгөхийг хориглоно” (20.4-р зүйл).

НҮБ-ын “Энх тайвнаар цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний тусгай илтгэгч”-ээс онцгойлон анхааруулахдаа төр засгийн зүгээс “улс төрийн” шинжтэй гэж үзсэн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон бүрхэг хязгаарлалт АТБХЭ-үүдэд тавихгүй байхыг төр засгуудад сануулсан байдаг. “Олон улс оронд ‘улс төрийн шинжтэй’ гэдэг нэр томъёог тайлбарлахдаа ухуулга сурталчилгааны үйл ажиллагаа, иргэний боловсрол, судалгааны ажлуудын зэрэгцээгээр ерөнхийдөө олон нийтийн бодлого, санаа бодолд нөлөөлөх зорилго бүхий бүх төрлийн арга хэмжээг хамруулах болсон нь санаа зовоосон ноцтой асуудал болж байна”.²⁶ Аливаа АТБХЭ нь улс төрийн нэр дэвшигчийн төлөө сонгуулийн кампанит ажилд оролцож байхдаа татварын чөлөөлөлт болон бусад төрийн хөнгөлөлт эдлэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилготой байгаа бол эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд халдалгүйгээр татвар төлөгчдийн мөнгийг хамгаалах тухайлсан арга замууд байдаг. *Энэ чиглэлээр АТБХОУ төв мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх боломжтой.*

2. “ШАШИН НОМЛОХ, УХУУЛАН ДЭЛГЭРҮҮЛЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА” ЯВУУЛАХЫГ ХОРИГЛОХ (6.2.2-Р ЗҮЙЛ).

Тахин шүтэх, сүсэг бишрэлийн байгууллагуудыг бусад төрлийн байгууллагуудаас ялган ангилал зүй ёсны сонирхол байж болох ч ийнхүү өргөн хүрээтэй хязгаарлалт тавьснаар шашны цөөнхийн бүлгийн эрхийг хамгаалах гэх мэт ашгийн төлөө бус хууль ёсны үйл ажиллагааг боомилох магадлалтай. Түүнчлэн, хэрэв шашны байгууллагын зүгээс иргэдийг өөрийн

²⁶ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан”, догол мөр 44. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/68/299 (2013 оны 8-р сарын 7)

шашинд татах ямарваа зорилго агуулалгүйгээр буяны үйл ажиллагаа явуулахыг хүсвэл энэ хуулийн дагуу АТБХЭ байгуулах шаардлагатай эсэх нь тодорхойгүй байна. Өмнө дурдсанчлан нэн шаардлагатай тусламж үйлчилгээ үзүүлдэг дэлхийн хэмжээний олон ашгийн бус байгууллагууд шашны харъяалалтай байдаг бөгөөд Монгол улсын хууль тогтоомжууд эдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагааг зөвшөөрөх, хамгаалах учиртай юм.

Г. ЭХ ҮҮСВЭРИЙН СААД ТОТГОРУУД

1. ХОРИГЛОСОН ХАНДИВУУД

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл АТБХЭ-ийг: (1) гадаад улсын тусгай албад, түүний халхавч байгууллага; (2) үндэсний эв нэгдлийг бусниулах экстремист үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага, хувь хүн; (3) үл мэдэгдэх эх үүсвэрээс хандив, санхүүжилт авахыг хориглосон байна. (14.2-р зүйл).

“Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд ... хувь хүмүүс болон хуулийн этгээдүүд үндэсний, гадаадын, олон улсын эх сурвалжуудаас хүний нөөцийн, материалын болон санхүүгийн нөөц эх сурвалжийг хайх, ашиглах асуудал багтсан байдаг”.²⁷ Иргэний нийгмийн байгууллагууд ийм эх сурвалжуудыг ашиглахдаа “урьдчилж зөвшөөрөл авах шаардлагагүй, зүй бус саад тотгортой учрахгүй..”. байх нөхцөлийг улс орны төр засгууд бүрдүүлэх хэрэгтэй.²⁸ Террорист эсхүл бусад гэмт хэргийн байгууллагуудаас санхүүжилтийн урсгал орж ирэхээс урьдчилан сэргийлэх зүй ёсны сонирхол байгаа хэдий ч санхүүжилтийн аливаа хязгаарлалт нь ИУТЭОУП-ын 22-р зүйлд заасан гурван хэсэгт шалгууртай нийцсэн байх ёстой: (а) “хуульд заасны дагуу”; (б) 22-р зүйлд жагсаасан зорилгын дагуу; (в) шаардлагатай (тавьсан зорилгод нийцэхүйц).

Нэгдүгээрт, тухайн АТБХЭ аливаа нэг байгууллагыг, жишээ нь эмэгтэйчүүдийн эрүүл мэндийг дэмжих зорилгоор Монголын АТБХЭ-д буцалтгүй тусламж өгөх гэсэн гадаадын төрийн бус байгууллагыг гадаадын тусгай байгууллагын “халхавч байгууллага” мөн гэдгийг яаж тогтоох нь тодорхой бус байна. Гадаадын байгууллагуудаас авах хууль ёсны хандив, тусламжийг бууруулахаас сэргийлэхийн тулд магадгүй уг хязгаарлалтыг гадаадын тусгай байгууллага эсхүл түүний халхавч байгууллагаас мэдсээр байж санаатайгаар хандив, санхүүжилт авахыг хориглох замаар тогтоож болох юм. АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь “14.2-р зүйлд заагдсан хувь хүн, байгууллагын талаарх мэдээллийг цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага хамтран гаргаж нээлттэй мэдээлнэ” (14.3-р зүйл) гэж заасан хэдий ч 14.2-р зүйлд заасан этгээдүүдээс, ялангуяа цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага ийм этгээдүүдийн талаар нийтэд зарлаагүй тохиолдолд мэдэлгүйгээр хандив, санхүүжилт хүлээн авсны хариуцлагыг АТБХЭ-үүд хүлээх эсэх нь тодорхойгүй байна.

Хоёрдугаарт, “үндэсний эв нэгдлийг бусниулах”, “экстремист үйл ажиллагаа явуулдаг” зэрэг үг хэллэгүүд дэндүү бүрхэг, субъектив байдлаар аливаа АТБХЭ-ийг санхүүжүүлэхийг хязгаарлах боломжийг төр засагт олгох талтай юм. Нарийвчилан тодорхойлоогүй эдгээр үг хэллэгүүд “хуульд заасны

²⁷ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киай”, догол мөр 8. НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/23/39 (2013 оны 4-р сарын 24).

²⁸ “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киай”, догол мөр 82(б). НҮБ-ын Баримт Бичиг А/ХЭЗ/23/39 (2013 оны 4-р сарын 24).

дагуу” стандартыг хангахгүй байгаа юм.

Гуравдугаарт, “хандивлагч нь тодорхойгүй” хандив, санхүүжилт авахыг хориглосон нь бүрхэг утгатай, тэнцвэргүй арга хэмжээ юм. Юун түрүүнд “тодорхойгүй” гэдэг нь АТБХЭ-ийн, төрийн эсхүл олон нийтийн мэдлэгийг хэлээд байна уу гэдэг нь тодорхой бус. Эх үүсвэрийг нь мэдэж байгаа ч хэрэв тухайн АТБХЭ нэрээ нууцлахыг хүссэн хандивлагчийн мэдээллийг өгөхийг хүсэхгүй бол хандив, санхүүжилт авах хориотой болох уу? Ийм хязгаарлалт нь олон салбарт, ялангуяа эмзэг, олны дунд нэр хүнд тааруу асуудалтай тулж ажиллаж байгаа АТБХЭ-үүдийн хувьд санхүүгийн томоохон бэрхшээл учруулж болох талтай. АТБХЭ-үүд, тэдний гишүүд, хандивлагчид болон ашиг тус хүртэгчсэд ИУТЭОУП-ын 17-р зүйлийн дагуу²⁹ хувийн нууцлалаа хадгалах эрхээр хангагдсан байдаг учраас нэрээ нууцлахыг хүсч байгаа хандивлагчийн тухай мэдээллийг хүчлэн авахын тулд эрхзүйн суурь, хууль ёсны зорилгод нийцсэн тодорхой зохицуулалт байх ёстой болно. Жишээ нь, гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн факт дээр үндэслэн шүүхээс зөвшөөрөл авснаар зохих эрхзүйн суурь, тэнцвэрийг хангах боломжтой. Нөгөө талаар хэрэв тухайн хязгаарлалт нь зөвхөн АТБХЭ-ийн хувьд үл мэдэх эх сурвалжид хамааралтай бол хандив цуглуулах асуудлыг маш хүнд болгоно. АТБХЭ-үүд хамгийн жижиг хэмжээний хандив өгсөн хандивлагчийг ч бүртгэх хэрэгтэй болно. Нэрээ нууцлахыг хүссэн бүх хандивлагчийг хориглохын оронд олон нийтийн дунд хандив цуглуулах ажиллагааны үеэр нэрээ нууцалсан нэг хандивлагчаас тухайн АТБХЭ авч болох үнийн дүнгийн хязгаарыг тогтоох гэх мэт багавтар боловч үр дүнтэй арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлж болох юм.

2. АЖ АХУЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЭРХЛЭХЭД ТАВЬСАН ТОДОРХОЙ БУС ХЯЗГААРЛАЛТУУД:

А. “ҮНДСЭН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА” НЬ АЖ АХУЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА БАЙЖ БОЛОХГҮЙ. (15.2-Р ЗҮЙЛ).

Б. “ҮНДСЭН ЗОРИЛГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГАА ӨӨРЧИЛЖ, АШГИЙН ТӨЛӨӨ АЖИЛЛАХ, АЛИВАА ХЭЛБЭРЭЭР АШИГ ХУВААРИЛЖ БОЛОХГҮЙ” (6.2.3-Р ЗҮЙЛ).

Олон улсын стандартын дагуу бол АТБХЭ нь эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжоор хангагдсан байх ёстой бөгөөд ингэснээр санхүүгийн хувьд чадавхжиж, гадны санхүүжилтийн хамаарлаас зайлсхийх боломжтой болдог. Гэхдээ эдийн засгийн үйл ажиллагаанд зохих хэмжээний хязгаарлалт байдаг бөгөөд тэдгээр нь дараах зүйлс дээр үндэслэсэн байдаг: (1) АТБХЭ-ийн үндсэн үйл ажиллагаанд тогтоогдсон хамгийн бага хувь хэмжээ ба арилжааны бус зорилгод зориулсан зардал; (2) эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь ашгийн төлөө бус зориулалтад “хамааралтай” эсэх. АТБХЭ нь олон төрлийн эх үүсвэрүүдээс гадна аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж орлого олж болно гэж АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд зааж өгсөн явдлыг АТБХОУ төв сайшааж байна. (14.1-р зүйл).

Үүнтэй зэрэгцэн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэлт дээр тавьсан АТБХЭ-ийн

²⁹ ИУТЭОУП-ын 17-р зүйлд: “1. Хэн ч түүний нууцлал, гэр бүл, гэр орон, эсхүл харилцаа холбоонд дур зоргоор, хууль бусаар саад учруулж болохгүй ба түүний нэр хүндэд хууль бусаар халдаж болохгүй. 2. Ийм саад тотгор, халдлагын эсрэг хүн бүр хуулиар хамгаалагдах эрхтэй” гэж заасан байдаг. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/23/39, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2013 оны 4-р сарын 24, догол мөр 8-ыг үзнэ үү (“Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай Пактын 17-р зүйлд заасны дагуу эрх барих байгууллагууд холбоодын нууцлалын эрхийг хүндлэх ёстой”.)

тухай хуулийн төслийн хязгаарлалтууд тодорхой бус байна.

- 15.2-р зүйлд “аж ахуйн үйл ажиллагаа нь үндсэн үйл ажиллагаа байж болохгүй” гэж хориглосон байна. Энэ заалт нь нэгдүгээр арга (явуулж буй арилжааны үйл ажиллагааны цар хэмжээнд харгалзан заавал явуулах шаардлагатай арилжааны бус үйл ажиллагаа) дээр үндэслэн аж ахуйн үйл ажиллагааг хязгаарлах заалт бололтой. Энэ арга нь хэдий хууль ёсны боловч олон төрлийн АТБХЭ өөрсдийн ашгийн бус зорилгоо биелүүлэхийн тулд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хэрэгтэй болдог гэдгийг хуулийн төсөл боловсруулагчид харгалзаж үзэх ёстой юм. Эдгээрт ашгийн төлөө бус сургууль, эмнэлэг, клиник, бичил зээлийн бүлэг, нийгмийн байгууллага, эмзэг болон тусгаарлагдсан бүлгүүдийн эдийн засгийн чадавхыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлдэг байгууллагууд багтана. Ийм төрлийн үйл ажиллагааг энэ хуулиар ямар хэмжээнд хязгаарлахыг хуулийн төслийг боловсруулагчид бодолцож үзэх хэрэгтэй. Цаашилбал, хуулийн төсөл боловсруулагчид “үндсэн үйл ажиллагаа” гэдэгт юуг ойлгохыг тодорхой болгох шаардлагатай, эс бөгөөс арилжааны бус үйл ажиллагаатай харьцуулахад арилжааны үйл ажиллагаа ямар хэмжээтэй байх тухай илүү тодорхой зааж өгөх шаардлагатай.
- 6.2.3-р зүйлд АТБХЭ нь “үндсэн зорилго, үйл ажиллагаагаа өөрчилж, ашгийн төлөө ажиллах, аливаа хэлбэрээр ашиг хуваарилах”-ыг хориглосон байна. Энэ заалт нь хоёрдугаар арга (тухайн үйл ажиллагаа АТБХЭ-ийн эрхэм зорилгод ямар хамааралтай болохыг тодорхойлох)-д илүү ойр байна. Гэхдээ ашигласан нэр томъёо (тухайлбал, “үндсэн үйл ажиллагаанаас өөр..”) нь хоёрдмол утгатай байх бөгөөд энэ нь АТБХЭ-ийн үндсэн зорилготой холбоотой ч үндсэн үйл ажиллагаатай адил биш орлого олох үйл ажиллагаануудыг алсуураа хориглох магадлалтай юм. Жишээ нь, хүчирхийлэлд өртсөн, орхигдсон хүүхдүүдэд халамж үзүүлдэг АТБХЭ нь төлбөрийн чадвартай гэр бүлийн хүүхдүүдэд боловсролын төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлэх замаар орлого олж болохгүй, учир нь энэ нь тухайн АТБХЭ-ийн үндсэн үйл ажиллагаа биш, харин тухайн байгууллага нь зөвхөн өөрийн үйлчилгээг авдаг этгээдүүдээс төлбөр авах замаар ашиг олж болно гэсэн утгыг илэрхийлэх боломжтой.
- 6.2.3-р зүйлд “ашгийн төлөө аливаа хэлбэрээр ажиллах”-ыг хориглосон нь олон улсын сайн жишгийн дагуу ашгийг тухайн байгууллагын ашгийн төлөө бус үндсэн зорилгод эргүүлэн ашиглаж болох байсан ч хориглолоо гэсэн үг юм. Энэ заалт аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхтэй холбоотой бүх заалтуудтай зөрчилдөж байна.

6.2.3-р зүйл болон 15-р зүйлийг хамтад нь авч үзэхэд аж ахуйн үйл ажиллагааг хязгаарлах аргууд бүрхэг, өөр хоорондоо зөрчилдсөн байгаа бөгөөд сонгосон аргуудыг тогтвортой болгож, нэр томъёог тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Ашгийн төлөө байгууллага хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулахгүйгээр, ашгийн төлөө бус үйл ажиллагааг тогтвортой явуулахад шаардлагатай орлого олоход нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор АТБХОУ төвийн зүгээс нэмэлт мэдээлэл өгч ажиллахад бэлэн болно.

Д. “НИЙТЭД ТУСТАЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА” ЭРХЭЛДЭГ АТБХЭ-ҮҮД

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төслийн тавдугаар бүлэг нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллагын статус (нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэх АТБХЭ)-ыг тогтоож нийтийн ашиг тусын төлөө үйлчилж буй ийм төрлийн АТБХЭ-үүдэд төрийн дэмжлэг үзүүлнэ гэж заасан нь нэн сайшаалтай. Үүнээс гадна АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд эрүүл мэнд, боловсрол, ардчилал, сайн засаглал, байгаль орчныг хамгаалах, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хүний эрхийн төлөө тэмцэгчдийг хамгаалах, нийтийн үйлчилгээнд хамрагдах боломж гэх мэт “нийтэд тустай” үйл ажиллагааны олон төрлийг жагсаасан нь мөн сайшаалтай хэрэг юм. (45.2-р зүйл).

Гэсэн хэдий ч ийм төрлийн нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээд (НТҮАЭХЭ)-ийн зохицуулалтад хэд хэдэн ойлгомжгүй, хоёрдмол утгатай заалт байна. АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд аливаа байгууллага ямар процессоор НТҮАЭХЭ-ийн статустай болох талаар дурдаагүй байна. Хуулийн төсөлд зөвхөн “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн дүгнэлтийг үндэслэн нийтэд тустай үйл ажиллагааг 2 жил, түүнээс дээш хугацаагаар эрхэлж байгаа ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг нийтэд тустай үйл ажиллагааг тогтмол эрхэлдэг гэж тооцно” гэж заасан байна. (47.2-р зүйл). НТҮАЭХЭ-ийн статусыг хэрхэн тогтоох, НТҮАЭХЭ-үүд ийм статус авахад хэрхэн хүсэлт гаргах нь тодорхойгүйгээс гадна НТҮАЭХЭ статусыг сайн дурын үндсэн дээр авах эсэх нь бүрхэг байгаа юм. Ийнхүү тодорхой бус байгаа учраас Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлөөс НТҮАЭХЭ статусыг холбогдох үүрэг хариуцлагын хамтаар нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй ямар ч АТБХЭ-д оногдуулах боломжтой болж байна.

НТҮАЭХЭ-тэй холбоотой тайлагнах шаардлага нь НТҮАЭХЭ-ийн статус авсан байгууллагуудад хамаарах уу эсхүл нийтэд тустай олон төрлийн үйл ажиллагаа явуулж буй ямар ч АТБХЭ-д хамааралтай юу гэдэг нь мөн тодорхойгүй. Жишээлбэл, АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь “Нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа” АТБХЭ-үүд санхүүгийн тайлангаа Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд ирүүлнэ гэж заасан байна. (13.2-р зүйл, нэмэлт тодруулгатай).

Иргэний нийгмийн байгууллага сайн дурын үндсэн дээр НТҮАЭХЭ-ийн статустай болох хүсэлт гаргах эсхүл НТҮАЭХЭ-ийн статусыг үл сонгох, мөн холбогдох тайлагнах үүрэг хариуцлагаас татгалзах боломжтой байх ёстой. Түүнчлэн, аливаа бүлэг, байгууллага заавал АТБХЭ болж бүртгүүлэхгүйгээр эсхүл НТҮАЭХЭ-ийн статустай болохгүйгээр нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулах боломжтой байх ёстой. *АТБХОУ төвийн зүгээс НТҮАЭХЭ-ийн чиглэлээр дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөх боломжтой.*

Энэ чиглэлээр санаа зовоосон дараах тодорхой нэмэлт асуудлууд байгаа юм. Үүнд:

1. НИЙТЭД ТУСТАЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ҮЗҮҮЛЭХ ТӨРИЙН ДЭМЖЛЭГ: (А) ТАТВАРЫН ДЭМЖЛЭГ ҮЗҮҮЛЭХ ЭСЭХ НЬ ТОДОРХОЙГҮЙ; (Б) 2 ЖИЛИЙН ХУГАЦААНД ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛСАН, ТҮҮНИЙГЭЭ ТАЙЛАГНАСНАА ТОДОРХОЙЛОХ ШААРДЛАГА ТАВЬСАН; (В) ШАЛГУУРЫГ ХАНГАСАН Ч ТӨРИЙН ДЭМЖЛЭГ АВАХ БАТАЛГАА БОЛОХГҮЙ БАЙХ БОЛОМЖТОЙ.

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд нийтэд тустай үйл ажиллагааг “тогтмол эсхүл хариу төлбөргүйгээр” эрхэлсэн АТБХЭ төрөөс тодорхой дэмжлэг авна гэж заасан. Үүнд: (1) Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн дүрмийн дагуу “мөнгөн болон бусад хэлбэрийн дэмжлэг”; (2) төрийн байгууллагын тодорхой чиг үүргийг санхүүжилтийн хамт давуу эрхтэйгээр гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх; (3) “төрийн болон орон нутгийн өмчийг

ашиглуулах”. (47.1-р зүйл).

Төрийн дэмжлэгт татварын хөнгөлөлт орно гэсэн тодорхой заалт байхгүй, Татварын тухай хуулийг боломжит дэмжлэгийн эх үүсвэрт дурдаагүй. Одоо мөрдөгдөж буй 1997 оны хуульд “нийтэд тустай үйл ажиллагаа” эрхэлдэг байгууллагуудыг (гишүүнчлэлийн хураамж, хандив, зорилгод нийцсэн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг) болон гишүүдийнхээ төлөө ажилладаг “хамтын ашиг туст” байгууллагуудыг (гишүүнчлэлийн хураамж, гишүүдийн хандиваас олсон орлогыг) татвараас чөлөөлөх тодорхой зааж өгсөн байдаг. (21-р зүйл).³⁰ Дэлхий нийтийн нийтлэг сайн жишгээс харвал НТҮАЭХЭ-үүд нь давуу эрхтэйгээр татварын хөнгөлөлт эдэлдэг бөгөөд үүнд татварын нэмэлт чөлөөлөлт ба/буюу НТҮАЭХЭ-д хандив өгч буй хандивлагчид үзүүлэх татварын хөнгөлөлт багтдаг.

Ийм дэмжлэг авах эрхтэй болохын тулд тухайн АТБХЭ нь “нийтэд тустай үйл ажиллагааг” хоёр ба түүнээс олон жил эрхэлсэн болохыг өөр өөр салбаруудаас сонгогдсон дөрвөн АТБХЭ болон төрөл бүрийн яамнаас томилогдсон таван төлөөллөөс бүрдсэн Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл тогтоон тодорхойлох шаардлагатай болж байна. (47.2-р зүйл).³¹ Нэгдүгээрт, НТҮАЭХЭ-ийн статусыг авах процесс тодорхойгүй, сайн дурын үндсэн дээр олгох эсэх нь ч бүрхэг байгаа талаар өмнө дурьдсан. Хоёрдугаарт, төрийн дэмжлэг авах хүртлээ 2 жил нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлсэн байна гэдэг нь, ялангуяа АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төслийн 13 ба 45-р зүйлийн дагуу Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд тайлагнах шаардлагаа хэрэгжүүлээд эхэлсэн тохиолдолд өртөг зардал ихтэй, урт хугацаа шаардсан заалт юм.³² Гуравдугаарт, “Төрөөс тэргүүн ээлжинд дэмжлэг үзүүлэх нийтэд тустай үйл ажиллагааны чиглэлийг Засгийн газар 2 жил тутам тогтооно” гэж заасан байна. (45.3-р зүйл). Тийм болохоор нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлээд хоёр ба түүнээс дээш жил болсны дараа ч төрөөс дэмжлэг авах нь баталгаагүй бөгөөд тухайн үед төр засгаас ямар үйл ажиллагааны чиглэлийг онцолж байгаагаас хамаарах болж байна.

Төрөөс НТҮАЭХЭ-д татварын хөнгөлөлт болон төрийн бусад дэмжлэг үзүүлэх нь ерөнхийдөө сайн жишиг юм. Энэ жишгээр олон нийтийн хэрэгцээг хангаж буй тодорхой төрлийн үйл ажиллагааг хөхүүлэн дэмжиж, төрийн гүйцэтгэж чадахгүй байгаа ажлын орон зайг ийм төрлийн байгууллагууд нөхөж байгааг хүлээн зөвшөөрдөг. Төрд ажил үйлчилгээ үзүүлэх гэрээний тодорхой нэр төрлийг цаг үеийн шаардлагаар онцлон

³⁰ 1997 оны хууль нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудад хувь нэмрээ оруулдаг этгээдэд татварын хөнгөлөлт үзүүлэх чухал заалт тусгасан байна. АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл ямарваа нэгэн татварын дэмжлэг нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудын хандивлагчдад үзүүлэх заалт тусгаагүй байна.

³¹ Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хүний эрх, засаглал зэрэг олон төрлийн салбаруудын АТБХЭ-ийг багтааж байгааг (48.3-р зүйл) АТБХОУ төв сайшаан хүлээн авч байна. Гэвч, Монголын иргэний нийгмийн байгууллагууд төлөөллийн тэгш бус байдлын талаар санаа зовж буйгаа илэрхийлсэн бөгөөд энэ нь АТБХЭ-ийн гишүүдийн саналыг хүчингүй болгох боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна. Монголын иргэний нийгмийн байгууллагууд төр засгийн талыг барьсан, компанижсан хэлбэрээр байгуулагдсан АТБХЭ-д давуу тал олгосон, төрөөс, компанийн салбараас ангид АТБХЭ-ийн эсрэг шийдвэрийг хууль ёсжуулахад Зөвлөлийг ашиглах вий гэсэн айдсаа мөн илэрхийлсэн болно. Иргэний нийгэм болон АТБХЭ-ийн тухай хуулийн энэ төсөлд хамааралтай этгээдүүд ярилцаж зөвшилцөх нь энэ Зөвлөлийн ирээдүйн шийдвэрт итгэх асуудлыг дэмжих болно.

³² АТБХЭ-үүд нь нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж эхэлмэгцээ юу эсхүл Зөвлөл татварын зорилгоор эдгээр байгууллагуудыг ийм төрлийн байгууллагууд гэдгийг тодорхойлмогц эдгээр шаардлагуудыг биелүүлж эхлэх үү гэдэг нь тодорхойгүй байна. Ерөнхийдөө бол, “албан ёсны иргэний байгууллагуудын хариуцах зохицуулалтын дарамт нь төрөөс авч байгаа дэмжлэгтэй харилцан уялдан байх хэрэгтэй”. Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 56-59-ыг доорх линкээс харах:

https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

чухалчилж болох хэдий ч татварын болон бусад дэмжлэг үзүүлэх НТҮАЭХЭ-ийн үйл ажиллагааны төрлийг ойр ойрхон өөрчлөх хэрэггүй юм. Эс бөгөөс төрийн дэмжлэгт тулгуурлан зардлаа баталгаатай хөнгөвчилдөг учраас явуулах боломжтой байдаг үйл ажиллагаануудаа АТБХЭ-үүд явуулах боломжгүй болох талтай.

НТҮАЭХЭ-ийн статус тухайлан олгодог улс орнуудад уг статусыг нэг бол АТБХЭ-ээр бүртгүүлэхэд хамтад нь олгодог, эс бөгөөс АТБХЭ-ээр бүртгүүлснийх дараа шууд НТҮАЭХЭ статус авах хүсэлт гаргахыг зөвшөөрдөг жишигтэй байна. НТҮАЭХЭ-ийн статус авах үйл явцыг хөнгөвчлөх нь төрийн ашиг сонирхолд нийцэх бөгөөд бүртгэлийн явцад энэ процессыг удаашруулах эсхүл хэрэгцээгүй шаардлагууд тавивал ажилд саад тотгор учруулах үр дүнд хүргэнэ.³³

2. ТАЙЛАГНАХ, МЭДЭЭЛЭЛ ӨГӨХ ШААРДЛАГА ХЭТ ДАРАМТТАЙ

Төрөөс тусгай дэмжлэг авч байгаа НТҮАЭХЭ-үүд илүү нарийн хяналтанд байх нь олон улсын стандарт хэдий ч энэхүү АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд заагдсан тайлагнах шаардлага нь илүү өргөн хүрээний АТБХЭ-үүдийг хамаарч байна. АТБХЭ нь нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж эхэлмэгц 13-р зүйл ба 45-р зүйлд заасан тайлагнах шаардлагыг биелүүлж эхлэх үү эсхүл Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл тэднийг НТҮАЭХЭ гэж үзмэгц уг шаардлагыг биелүүлж эхлэх үү гэдэг нь тодорхойгүй байна.

АТБХЭ-үүд НТҮАЭХЭ-ийн статусыг сайн дурын үндсэн дээр эсвэл албан шаардлагаар авах эсэх нь тодорхойгүй байгаа нөхцөлд энэ байдал улам төвөгтэй болж байгаа юм. Сайн дураараа НТҮАЭХЭ-ийн статус авсан, улмаар төрийн дэмжлэгтэй ажиллаж байгаа байгууллагуудын хувьд тайлагнах шаардлага нь зохистой боловч НТҮАЭХЭ-ийн статус байхгүй эсхүл НТҮАЭХЭ-ийн статусыг өөрсдийн хүслээр бус албан шаардлагаар авсан байгууллагуудын хувьд асуудалтай болох юм. Хэрэв уг шаардлага нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг бүх АТБХЭ-д хамааралтай бол салбарын ихэнх хэсгийг хамрах гэсэн үг болно. Учир нь нийтэд тустай үйл ажиллагаанд боловсрол, эрүүл мэнд, шинжлэх ухаан, технологиос эхлээд хүний эрх хүртэлх олон төрлийн ажлууд багтдаг. (45.2-р зүйл). Энэ нөхцөлд тайлагнах үүрэг хариуцлага нь олон төрлийн байгууллагуудад, ялангуяа, жижиг, орон нутгийн эсхүл тодорхой хүрээнийхнийг хамарсан байгууллагуудын хувьд хүндрэл бэрхшээлтэй болох талтай.

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөл нь тайлагнах гурван томоохон шаардлагыг тавьсан байна. Үүнд:

- “Нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа АТБХЭ, нийтийн сангууд, мэргэжлийн холбоод” нь санхүүгийн тайлангаа ирүүлнэ хэмээн 13.2-р зүйлд заасан байна. (нэмэлт тодруулгатай). Энд хэрэглэсэн нэр томъёо нь тухайн заалтын үйлчлэлийг зөвхөн НТҮАЭХЭ байгууллагуудаар хязгаарлаагүй байна. Түүнчлэн, АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд “Энэ хуулийн 13-р зүйлд заасан зохицуулалтыг энэ хуулийг дагаж мөрдсөнөөс хойш нэг жилийн дараа дагаж мөрдөнө” (51.2-р зүйл) гэж зааснаар бол нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг АТБХЭ-үүд нь

³³ Ашгийн Төлөө Бус Хуулийн Этгээдийн Хуулийн Европын Төв (АТБХЭХЕТ) ба Ашгийн Төлөө Бус Хуулийн Олон Улсын (АТБХОУ) төв, Европ дахь Нийтэд Ашигтай Байгууллагын Статусын Харьцуулсан Тойм Үнэлгээ (2007).

төрийн дэмжлэг авч эхлэхээсээ дор хаяж нэг жилийн өмнө Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд тайлагнаж эхлэх ёстой болж байна.

- Хоёрдугаарт, “нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа АТБХЭ-үүд нь үйл ажиллагааны тайлангаа Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлд...” ирүүлнэ. (45.5-р зүйл, нэмэлт тодруулгатай). Уг тайланд “нийтэд тустай үйл ажиллагааны нарийвчилсан мэдээлэл, байршил, хугацаа, ашиг тус хүртэгч иргэд, нийгмийн бүлэг, үйл ажиллагааны үр дүн (45.5.2-р зүйл); нийтэд тустай үйл ажиллагааны санхүүжилт, зарлага (45.5.3-р зүйл); нийтэд тустай төлбөртэй үйл ажиллагааны санхүүгийн тайлан (45.5.4-р зүйл)”³⁴ зэргийг багтаасан байх ёстой. Санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайланг ямар давтамжтай ирүүлэх нь тодорхойгүй байна.
- Гуравдугаарт, 13.2-р зүйлд заагдсан АТБХЭ-үүд буюу өмнө дурдсан нилээд өргөн хүрээг хамарсан олон төрлийн байгууллагууд “жилийн санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайлангаа олон нийтэд нээлттэй байлгана”. (13.7-р зүйл). Хэдийгээр 13.2-р зүйлд зөвхөн санхүүгийн тайланг дурдсан боловч 13.7-р зүйлд заахдаа 13.2-р зүйлд хамаарах АТБХЭ-үүд мөн үйл ажиллагааны тайлан гаргах шаардлагатай гэсэн байна.

ИУТЭОУП-ын 22-р зүйлд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд саад болох төрийн хяналтын эсрэг үндэслэлийг заасан байдаг. Цаашилбал, ИУТЭОУП-ын 17-р зүйлийн³⁵ дагуу АТБХЭ болон түүний гишүүдийн нууцлалын эрхийг хамгаалсан байдаг. АТБХЭ болон бусад хуулийн этгээдэд тодорхой хэмжээний хяналт тавих олон улсын туршлага байдаг хэдий ч тухайн хяналтыг тавихдаа төрийн оролцоог аль болох бага байлгах, тодорхой үндэслэлтэй байх шаардлагатайгаас гадна тухайн хяналтыг тавих болсон хууль ёсны зорилгоос хэтрүүлэхгүй байх ёстой. “Тайлагнах шаардлага тавигдах бол тэр нь хүндрэл учруулахааргүй байхаас гадна иргэдийн эвлэлдэн нэгдсэн холбоодын хир хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээтэй зохицсон байх ёстой”.³⁶

Тайлагнах шаардлагыг иргэний нийгмийн салбарыг бүхэлд нь ерөнхийлөн хамруулж тавих нь ихэвчлэн хэт хүндрэл учруулдаг бөгөөд ялангуяа жижиг, нөөц боломж муутай байгууллагуудын хувьд онцгой дарамт болдог. Мэргэжлийн, үндэсний хэмжээний байгууллагад тавьдаг төвшний шаардлагыг жижиг, сайн дурын, орон нутгийн хэмжээний байгууллагад тавих ёсгүй.

Бага орлоготой жижиг байгууллагуудад цөөн тооны тайлан гаргах, эсхүл огт тайлан гаргах шаардлага тавьдаггүй бол томоохон байгууллагуудын хувьд хөтөлбөрийн болон санхүүгийн тайлангуудыг жил бүрээр гаргаж өгөх шаардлага тавьдаг нь нийтлэг жишиг юм. Хамгийн том хэмжээний, нөөц

³⁴ Санхүүгийн тайлангийн тухай яагаад энд тэгээд дараа нь 13.3-р зүйлд дурдсан нь тодорхой бус.

³⁵ ИУТЭОУП-ын 17-р зүйлд: “1. Хэн ч түүний нууцлал, гэр бүл, гэр орон, эсхүл харилцаа холбоонд дур зоргоор, хууль бусаар саад учруулж болохгүй ба түүний нэр хүндэд хууль бусаар халдаж болохгүй. 2. Ийм саад тоггор, халдлагын эсрэг хүн бүр хуулиар хамгаалагдах эрхтэй” гэж заасан байдаг. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/23/39, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2013 оны 4-р сарын 24, догол мөр 8-ыг үзнэ үү (“Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай Пактын 17-р зүйлд заасны дагуу эрх барих байгууллагууд холбоодын нууцлалын эрхийг хүндлэх ёстой”).

³⁶ Ардчилсан Институт, Хүний Эрхийн Төлөө Европын Оффис дахь Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллага (АИХЭБ), “Эвлэлдэн Нэгдэх Эрх Чөлөөний Удирдамж” 2014 оны 12-р сарын 17, догол мөр 227, <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>

боломж сайтай, үндэсний хэмжээний байгууллагуудын хувьд үйл ажиллагааны цар хүрээ өргөн, өртөг зардал өндөртэй үйлчилгээг авах санхүүгийн боломжтой байдаг тул байгууллагын хэмжээний аудит хийлгэх шаардлага тавигдаж болно.

Санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайлангуудаа нийтлэх гэх мэт олон нийтэд ил тод байх шаардлагыг сайн дурын үндсэн дээр НТҮАЭХЭ-ийн статус авсан байгууллагуудад тавих нь зохистой. Харин ийм шаардлагыг АТБХЭ-ийн салбарт хамаарах бусад бүх байгууллагуудад ерөнхийлөн тавьснаар үйл ажиллагаанд нь хэт түрэмгийлэн оролцох, мөн АТБХЭ-ийн нууцлалын эрхийг зөрчих байдалд хүргэдэг. Эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах, ЛГБТ (LGBT) залуусын нийгмийн халамж, ХДХВ/ДОХ-оос урьдчилан сэргийлэх зэрэг нийгмийн эмзэг асуудлаар үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагуудын хувьд тайлангаа олон нийтэд мэдээлэх нь эрсдэлтэй байх боломжтой. Энэ чиглэлээр ажиллаж байгаа АТБХЭ нь олон нийтийн дарамт, халдлагаас зүй ёсоор болгоомжлох шаардлагатай тул эмзэг бүлэгт хамрах үйлчлүүлэгчдийнхээ нэр ус, нууцлалыг хамгаалахад онцгойлон анхаарах шаардлагатай болдог.

3. ХЯНАЛТ ТАВИХ, АУДИТ ХИЙХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХҮРЭЭГ ХЭТ ӨРГӨН ЗААСАН

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл нь АТБХЭ-ийн нийтэд тустай үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийж, санхүүгийн тайланд хөндлөнгийн аудит хийлгүүлнэ. Аудитын зардлыг тухайн ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд хариуцна” гэж заасан байна. (45.6-р зүйл). Хэрэв энэ нь зөвхөн НТҮАЭХЭ-ийн статусыг сайн дурын үндсэн авсан байгууллагуудад хамаарах бол уг заалтыг зохистой гэж үзэж болно.

Харин Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл нь энэ эрх мэдлээ бусад төрлийн АТБХЭ-д ашиглах эрхтэй гэж үзвэл асуудал үүснэ. Хяналт шинжилгээг эрхзүйн тодорхой үндэслэлтэйгээр, хууль ёсны зорилгын хүрээнд хийх ёстой. Харин АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд аудит болон бусад хяналт шинжилгээг хийх үндэслэлийг тодорхойлон заагаагүй байна. Цаашилбал, аудит хийлгэх шаардлага нь ялангуяа жижиг байгууллагуудын хувьд санхүүгийн дарамт үүсгэх боломжтой. Хяналт шинжилгээний арга хэмжээг АТБХЭ-үүдийн цар хүрээ, хэмжээнд тааруулан зохистой хэлбэрээр хэрэгжүүлэх ёстой.³⁷

Е. АТБХЭ-ИЙН ДОТООД ЗАСАГЛАЛ

1. УДИРДЛАГЫН БҮТЭЦ ХЭТ ТӨВӨГТЭЙ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд орсон Удирдлагын бүтцэд тавигдах шаардлага хэт хүндрэлтэй бөгөөд олон хүн шаарддаг ийм бүтэц нь ялангуяа жижиг байгууллагуудын хувьд илүү хүндрэл учруулах талтай.

³⁷ АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд “АТБХЭ нь төлбөртэй гүйцэтгэсэн нийтэд тустай үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг зөвхөн нийтэд тустай үйл ажиллагаанд зарцуулна” гэж заасан байна. (45.4-р зүйл). Энэ нь өөрийн үйл ажиллагаандаа төрийн дэмжлэг авдаг, сайн дурын үндсэн дээр НТҮАЭХЭ-ийн статус авсан байгууллагуудад зохистой хязгаарлалт боловч үүнийг сайн дурын үндсэн дээр НТҮАЭХЭ-ийн статус авсан байгууллагаас бусад АТБХЭ-д хэрэглэвэл эдгээр байгууллагууд нь ашгийн төлөө бус зорилгоо биелүүлж л байвал төлбөртэй үйл ажиллагаанаас олсон орлогоо өөр олон төрлийн үйл ажиллагаанд ашиглах ашиглах боломжтой болно. Жишээ нь, АТБХЭ-үүд уг орлогыг тоног төхөөрөмж авах, сургалт зохион байгуулах эсхүл санхүүгийн менежментийн системээ шинэчлэх зэргээр байгууллагын чадавхыг сайжруулахад ашиглах боломжтой бөгөөд энэ нь ч АТБХЭ-ийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэх, тогтвортой байлгах, чанаржуулахад болон АТБХЭ-ийн салбарын нийт ашигт байдалд чухал ач холбогдолтой юм.

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд зааснаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдсэн аливаа холбоо нь зөвхөн таван гишүүнтэй байж болох боловч удирдах зөвлөлтэй, гүйцэтгэх захиралтай, хяналтын хороотой байхаар тогтоосон байна. (20, 22.1, 29, 32, ба 33-р зүйлүүд). (Эдгээр бүтцэд хүмүүсийг давхцуулан томилж болох эсэх талаар уг хуульд ямар нэгэн заалт оруулаагүй.)³⁸ Санг зөвхөн нэг хүн үүсгэн байгуулж болох атлаа мөн л удирдах зөвлөл, хяналтын хороо, гүйцэтгэх удирдлага (эсхүл гүйцэтгэх захирал)-тай байхаар заажээ. (36-р зүйл). Удирдах зөвлөл нь “хандивлагч, дэмжигч, тэдгээрийн томилсон төлөөллөөс бүрдэнэ”. (37.1-р зүйл). Нийтийн сангийн удирдах зөвлөл таваас доошгүй, хувийн сангийн удирдах зөвлөл гурваас доошгүй гишүүнтэй байна. (37.1-р зүйл). “Дэмжигч” гэдэгт хэнийг ойлгох, түүнчлэн нийтээс хандив хүсдэг нийтийн сангийн хувьд энэ нэр томъёог хэрхэн ашиглах нь тодорхойгүй байна. Нийтийн сангийн хяналтын хороо гурваас доошгүй гишүүнтэй байх бөгөөд хяналтын хорооны бүрэлдэхүүнд сангийн гүйцэтгэх удирдлага орохыг хориглосон байна. (41.1 ба 41.2-р зүйл).

Үүнээс үзвэл хамгийн жижиг хэмжээний АТБХЭ ч олон тооны хүмүүсээс бүрдсэн бүтэцтэй байхаар байна. Олон улсын эрхзүйн стандартаар бол аливаа АТБХЭ-ийн засаглалын бүтцийг тухайн байгууллагын хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээтэй уялдуулан тогтоодог. Хуулинд дээд удирдлагыг томилох тухай заалт байж болох ч АТБХЭ нь төрөл хэлбэрийн хувьд маш олон янз байх боломжтой тул засаглалын бусад бүтцийг ерөнхийд нь зайлшгүй биш, сонголт хэлбэрээр байлгах нь зүйтэй байдаг.³⁹

*Үр ашиггүй, ярвигтай засаглалын бүтцийг ялангуяа, жижиг байгууллагуудын хувьд бий болгохыг хуулиар шаардах ёсгүй. Харин томоохон хэмжээний иргэний байгууллагуудаас аудитын хороотой байх, санхүүгийн тайландаа хараат бус, мэргэжлийн байгууллагаар аудит хийлгэх гэх мэтээр засаглалын илүү цогц бүтцийг шаардах нь зохистой. Үүсгэн байгуулагч нь тухайн иргэний байгууллагынхаа хэрэгцээнд нийцсэн дотоод бүтэц, засаглалын загварыг тодорхой хэмжээнд өөрийн үзэмжээр гаргах эрхийг олгодог (байгууллагын удирдлага, зохицуулалтын баримт бичигт тийнхүү заасан бол) нь нийтлэг жишиг юм.*⁴⁰

2. АТБХЭ БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ ХИЙХЭД ТУЛГАРАХ БОЛОМЖИТ БЭРХШЭЭЛ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд “АТБХЭ-г түүний эрх барих байгууллагын шийдвэрээр хуульд заасан журмын дагуу нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах замаар өөрчлөн байгуулж болно” гэж заасан байна. (17.1-р зүйл). Гэсэн атлаа “АТБХЭ нь зохион байгуулалтын хэлбэр, үндсэн зорилгоо өөрчлөх замаар өөрчлөн байгуулагдахыг хориглоно” гэж мөн заасан байна. (17.2-р зүйл). Энэ хоёр зүйл заалтын процедурын утга учир ойлгомжгүй. Хэрэв нэг АТБХЭ хуваагдах эсхүл нөгөө АТБХЭ-тэй нэгдэхийг

³⁸ Гүйцэтгэх захирлын болон хяналтын хорооны гишүүдийн цалин хөлсийг удирдах зөвлөлийн хурлаар тогтооно. (32.5-р ба 33.1-р зүйл). Гүйцэтгэх удирдлагын гишүүд удирдлагын хорооны гишүүн байж болохгүй. (33.2-р зүйл). Гүйцэтгэх захирал хяналтын хороог мэдээллээр үүрийг хүлээнэ. (33.5-р зүйл).

³⁹ Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 40-ийг доорх линкээс харах: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

⁴⁰ Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 40-ийг доорх линкээс харах: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

хүсэхгүй бол бүтэц зохион байгуулалт, зорилгоо өөрчлөх журам байгаа эсэх нь тодорхойгүй байна.

Олон улсын эрхзүйн стандартаар бол АТБХЭ нь хаяг, зорилго, засаглалын бүтэц болон зохицуулалтын бусад баримт бичигтээ нэмэлт өөрчлөлт оруулах бол зохих баримт бичгүүдийг бүрдүүлэн бичгээр мэдэгдэхэд хангалттай байдаг. Бүтцийн ийм өөрчлөлт хийхийн тулд АТБХЭ-ийг дахин шинэчлэн байгуулах шаардлага тавих нь хэт хүндрэл учруулна. Жишээ нь, нэгэн АТБХЭ тодорхой бүс нутагт ХДХВ/ДОХ-оос урьдчилан сэргийлэх зорилготой байсан бол тодорхой хугацааны дараа тухайн бүс нутагт эдгээр өвчний тархалт эрс буурсан учраас зорилгоо өргөжүүлж, нийтийг хамарсан өөр бусад өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх зорилго тавих болж гэж үзье. Уг АТБХЭ нь зорилгоо ийнхүү өөрчилж байгаагаа тухайн асуудлыг хариуцдаг төрийн байгууллагад мэдэгдэхэд л хангалттай байх ёстой. Харин тухайн АТБХЭ нь төрөөс тусгай дэмжлэг авдаг НТҮАЭХЭ гэсэн ангилалд хамрагддаг бол асуудал өөрөөр тавигдана. Учир нь ийм төрлийн байгууллага нийтийн ашиг сонирхолд хамаарахаас өөр зорилго тавьж, түүндээ төрийн дэмжлэгийг ашиглах утгаар зорилгоо өөрчлөх гэж байгаа бол хязгаарлалт тавих нь зүйтэй. Мөн аливаа АТБХЭ нь ашгийн төлөө байгууллага болон өөрчлөгдөн зохион байгуулагдах гэж байгаа бөгөөд тийнхүү өөрчлөгдөхөөсөө өмнө бүх хөрөнгөө ашгийн төлөө бус зориулалтад шилжүүлэх тохиолдолд зохих ёсны хязгаарлалт тавих ёстой.⁴¹

Ж. АТБХЭ-ИЙГ САЙН ДУРЫН БУС ҮНДСЭН ДЭЭР ТАТАН БУУЛГАХ

Аливаа АТБХЭ нь оршин тогтнох бүх хугацаандаа эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг эдлэх эрхтэй.⁴² Сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах нь эвлэлдэн нэгдэх эрхэд тавигдах хамгийн хатуу хязгаарлалт бөгөөд зөвхөн “олон улсын хүний эрхийн тухай хуультай нийцсэн дотоодын хууль тогтоомжийг эрээ цээргүй зөрчиж, илт аюул занал учруулахаар байгаа тохиолдолд хэрэглэх ёстой арга хэмжээ юм. Үүнийг зөвхөн хууль ёсны зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлэх бөгөөд илүү зөөлөн арга хэмжээ авах нь хангалттай бус тохиолдолд хэрэглэнэ”⁴³.

АТБХЭ тухай хуулийн төсөлд АТБХЭ-г сайн дурын бус үндсэн дээр зүй бусаар татан буулгахын эсрэг хамгаалах арга хэмжээ хангалтгүй тусгагдсан байна.

1. ТАТАН БУУЛГАХ ҮНДЭСЛЭЛ ТОДОРХОЙГҮЙ.

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төслийн 6.2.1, 6.2.2, эсхүл 6.2.3-р зүйлийг зөрчсөн бол АТБХЭ-г татан буулгаж болно гэж заасан байна. Уг үндэслэл нь бүрхэг, төр засгийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс хэт өөрийн үзэмжээр хандах боломжийг олгосон байгаа тухай өмнө дурдсан (энэхүү баримт бичгийн В хэсгийн 1 ба 2-р дэд хэсэг, Г хэсгийн 2-р дэд хэсгийг үзнэ).

2. ШҮҮХИЙН ХАМГААЛАЛТ БҮРЭН БУС

Нэгдүгээрт, АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд бүртгэлийн байгууллага эсхүл засаг захиргааны эрх барих байгууллагын зүгээс аливаа АТБХЭ-г “үндсэн зорилгоо өөрчилсөн” шалтгаанаар татан буулгахыг зөвшөөрсөн байна.

⁴¹ Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 33-34-ийг доорх линкээс харах: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

⁴² Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киай” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 76.

⁴³ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киай” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 75.

(18.3-р зүйл, 18.1.6-р зүйлийн ишлэл).⁴⁴ Олон улсын эрхзүйн стандартаар сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах эсэхийг зөвхөн шүүхийн шийдвэрээр шийддэг. Харин дээрхээс бусад бүх татан буулгах үндэслэлээр АТБХЭ-г сайн дурын бус үндсэн дээр татан буулгах асуудлыг шүүх хариуцна гэж АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд заасан нь сайшаалтай. (18.2-р зүйл).⁴⁵

Хоёрдугаарт, АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд шүүхийн шийдвэрийг дээд шатны шүүхэд даван заалдаж болох эсэх талаар тодорхой заагаагүй байна. Олон улсын сайн жишгээр ямарваа давж заалдах бүх процессыг дуусгавар болтол АТБХЭ-ийг татан буулгах ёсгүй байдаг.

Гуравдугаарт, уг хуулийн төсөлд АТБХЭ-ийг татан буулгах тохиолдолд тухайн АТБХЭ нь өөрийн хөрөнгийг хүлээн авах түүнтэй ижил буюу ижил төстэй этгээдийг тухайлан заагаагүй бол “татан буулгах комиссын зүгээс Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн саналыг харгалзан” тухайн хөрөнгийг хүлээн авах ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг тогтооно, ийнхүү хүлээн авах зохистой этгээдийг олоогүй тохиолдолд Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих санд шилжүүлнэ гэж заасан байна. (19.3-19.4-р зүйл). “Татан буулгах комисс”-ыг АТБХЭ-ээс, төрөөс, шүүхээс эсхүл өөр этгээдээс томилох уу гэдэг нь тодорхойгүй байна. “Татан буулгах комисс” нь аль ч тохиолдолд Зөвлөлийн зөвлөмжийг дагана гэдэг нь төрийн байгууллага дур зоргоороо шийдвэр гаргах үүд хаалгыг нээнэ гэсэн үг юм. Татан буугдаж байгаа АТБХЭ-ийн эрхийг хамгаалахын тулд дампуурлын процессыг шүүх хянах ёстой.⁴⁶

3. САНГУУД

1. ДАМПУУРАЛ ЗАРЛАСАН ҮҮСГЭН БАЙГУУЛАГЧИД НАСААР НЬ ХОРИГ ТАВИХ

АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд дампуурал зарласан хувь хүнд сан байгуулахыг насаар нь хориглоно гэсэн утгатай заалт байна. (35.2-р зүйл). Хэдийгээр үүсгэн байгуулагчийн санхүүгээ удирдах чадамж нь харгалзан үзэх зүй ёсны асуудал ч гэлээ дампуурал зарласан хүмүүст нийтэд нь насаар нь хориг тавих нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг ноцтойгоор хэтрүүлэн хязгаарласан явдал болно. Олон жилийн өмнө дампуурал зарлаж байсан хувь хүн хожим нь сан байгуулах боломжгүй болох нь хориг хэтрүүлсний жишээ юм. Үүний оронд тухайн хүний санхүүгийн нөхцөл байдлыг бүрэн тодорхойлох үүднээс санхүүгийн нэмэлт мэдээлэл шаардах гэх мэт арай зөөлөвтөр шаардлага байх боломжтой. Олон тохиолдолд дампуурал нь санхүүгийн хариуцлага алдсан гэхээс илүүтэйгээр өвчин зовлон, үхэл хагацал зэрэг эмгэнэлт үйл явдлаас шалтгаалсан байдаг. Согтуу жолоочид дайруулан амиа алдсан хүүгийн ээж эмчилгээ, оршуулгын зардлаас шалтгаалж дампуурал зарласан байж болно. Энэ ээжид согтуугаар жолоо барихын эсрэг кампанит ажил явуулах иргэний нийгмийн байгууллага

⁴⁴ Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 26.1-р зүйлд заасны дагуу АТБХЭ нь бүртгэлээс хасагдсан бол бүртгэлийн байгууллага эсхүл засаг захиргааны төрийн байгууллага сайн дурын бус үндсэн татан буулгаж болно гэж АТБХЭ-ийн тухай хуулийн төсөлд заасан байна. (18.1.5-р зүйл). Гэвч, АТБХОУ төв энэхүү хуулийн англи хэл дээрх хуулбарыг олоогүй болно.

⁴⁵ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөл, А/ХЭЗ/20/27, “Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан” 2012 оны 5-р сарын 21, догол мөр 76.

⁴⁶ Нээлттэй Нийгмийн Хүрээлэн, Иргэний Байгууллагуудад Хамааралтай Хуулиудад Зориулсан Удирдамж (2-р хэвлэл), хуудас 36-37-г доорх линкээс харах: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf

байгуулах эрх олгогдох ёстой.

2. НИЙТИЙН БОЛОН ХУВИЙН САНГУУДЫН ЯЛГААНЫ ХЯЗГААРЛАЛТ

АТБХЭ-ийн хуулийн төсөлд санхүүжилтийн эх үүсвэрээс нь хамааран сангуудыг нийтийн болон хувийн гэж ангилсан байна. Хувийн сан нь “дүрэмдээ заасны дагуу нэг болон түүнээс дээш тооны хандивлагчийн хөрөнгөөр” санхүүжих бол нийтийн сангууд нь “олон нийтийн хөрөнгөөр” санхүүжнэ. (34.3 ба 34.4-р зүйл). Хувийн сан олон нийтээс хөрөнгө төвлөрүүлэхийг хориглоно. (34.5-р зүйл). Олон улсын эрхзүйн стандартаар эрхзүйн хувьд сангуудыг ийнхүү ангилахыг тухайлан хориглодоггүй хэдий ч уг хуулийн төслөөр ийм хоёр төрлийн ангиллыг бий болгох шалтгаан, зохицуулалтын үндэслэл нь тодорхойгүй байна. Нэг хандивлагчтайгаар байгуулагдсан сан олон нийтээс хандив хүсэхгүйгээр урт хугацаандаа тогтвортой ажиллах боломжгүй болж болно, мөн олон нийтийн хандиваар эхэлсэн санд хэтдээ тогтмол, тууштай хандивлагчид хэрэгтэй болох нөхцөл ч үүсч болно. Цаашилбал, уг хязгаарлалт нь сангуудын өсөлт хөгжлийг хазаарлаад зогсохгүй тэдний улс орны хөгжилд оруулах хувь нэмрийг бууруулах талтай.

3. НИЙТИЙН САНД АУДИТ ХИЙХ ШААРДЛАГА

Нийтийн сан нь жил тутам санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэнэ, аудитын зардлыг тухайн сан хариуцна. (34.7-р зүйл). Аудитын шаардлага ямар цар хэмжээг (мэргэшсэн нягтлан бодогч бүхий хөндлөнгийн аудитороор хийлгэх эсэх гэх мэт) хамаарахаас шалтгаалж гарах зардал нь олон сангуудын хувьд, ялангуяа жижиг, тодорхой хүрээнийхнийг хамарсан сангуудад хэт дарамттай тусах магадлалтай. Ерөнхийдөө тайлагнах шаардлагыг байгууллагын хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээтэй уялдуулах үүднээс бүх байгууллагуудыг нийтээр нь хамруулан адил шаардлага тавих бус, харин тодорхой босго давсан санхүүжилттэй байгууллагуудад аудит хийлгэх шаардлага тавих жишигтэй байдаг.

4. ХУВИЙН САНГУУДЫН ГАРААНЫ ХӨРӨНГӨ

Хувийн сангийн гарааны хөрөнгийн доод хэмжээ нь 10 сая төгрөг (ойролцоогоор 4 мянган ам. доллар) байна. (34.6-р зүйл). Зарим улс орнуудад сан байгуулах хөрөнгийн доод хэмжээг мөн ийм өндрөөр тогтоосон байдаг хэдий ч хөрөнгийн ийм хэмжээний босго нь Монгол улсын хувьд сангуудын өсөлтөд саад тотгор учруулж болно. Словени, Хорват, Серби зэрэг орнуудад хөрөнгийн доод хэмжээг шаарддаггүй, харин сангийн хөрөнгө нь тухайн байгууллагын зорилгыг хэрэгжүүлэхэд хангалттай байх шаардлагыг л тавьдаг байна. Мөн Унгар улсад аливаа сангийн гарааны хөрөнгө нь зөвхөн тухайн сангийн үйл ажиллагааг эхлүүлэхэд хангалттай байх шаардлагыг л хуулиар тавьдаг байна.