



НЭЭЛТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ҮНДЭСНИЙ АЖИЛЛАГАА

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн
Гишүүн болон Нэгжид зориулсан гарын авлага



ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ҮНДЭСНИЙ АЖИЛЛАГАА

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ ЭРХЭЛСЭН
ГИШҮҮН БОЛОН НЭГЖИД ЗОРИУЛСАН ГАРЫН АВЛАГА

Б.ХИШИГСАЙХАН, ННФ-ын Хуулийн хөтөлбөрийн менежер
Г.АГАР-ЭРДЭНЭ, Хуульч, судлаач

Улаанбаатар хот
2021 он

ННА 67.408
ДАА 345
Х-377



ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ҮНДЭСНИЙ АЖИЛЛАГАА

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮН БОЛОН
НЭГЖИД ЗОРИУЛСАН ГАРЫН АВЛАГА

Гарын авлага боловсруулсан:

Б.ХИШИГСАЙХАН, ННФ-ын Хуулийн хөтөлбөрийн менежер
Г.АГАР-ЭРДЭНЭ, Хуульч, судлаач

ISBN: 978-9919-9742-3-7

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2021

Хаяг: Жамьян гүний гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Утас: 976-76113207
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

Гарчиг

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	6
ӨМНӨХ ҮГ	7

Нэг.

ЭРҮҮДЭН ШҮҮХИЙН ЭСРЭГ КОНВЕНЦ, ТҮҮНИЙ НЭМЭЛТ ПРОТОКОЛ	9
1.1. Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенц	9
1.2. Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцын Нэмэлт протокол	11

Хоёр.

ҮНДЭСНИЙ УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ МЕХАНИЗМ, ТҮҮНИЙ ЧИГ ҮҮРГИЙГ МОНГОЛ УЛСАД ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮН ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН	17
2.1. ҮУСБ-ын үйл ажиллагааны бие даасан байдал	17
2.2. ҮУСБ-ын бүрэлдэхүүн	19
2.3. ҮУСБ бусад байгууллагатай хамтран ажиллах нь	22

Гурав.

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮНИЙ БҮРЭН ЭРХ, ЧИГ ҮҮРЭГ, ХОРИГЛОХ ЗҮЙЛ	24
3.1. ҮУСБ-ын чиг үүрэг, бүрэн эрх	24
3.2. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн Гишүүнд хориглох зүйл	27

Дөрөв.

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЭГЖ, ТҮҮНИЙ ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ	29
4.1. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгж	29
4.2. ҮУСБ-ын бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт	31

Тав.

АЛИВАА ХЭЛБЭРЭЭР ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨГ ХЯЗГААРЛАХ,
ЭСХҮЛ ТУХАЙН ЭТГЭЭД ӨӨРИЙН ХҮСЭЛТЭЭР ЯВАХ БОЛОМЖГҮЙ

ГАЗАРТ ТОГТМОЛ ХИЙХ ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ	39
5.1. Хяналт шинжилгээ урьдчилан сэргийлэх зорилготой байх	41
5.2. Хяналт шинжилгээ тогтмол байх	43
5.3. Хяналт шинжилгээ хийх тогтолцоог бүрдүүлсэн байх	49
5.4. Хяналт шинжилгээний объектууд	50
5.5. Хяналт шинжилгээний хүрээнд хийгдэх ажилбарууд	53

Зургаа.

СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЭХ ЦОГЦ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА	60
---	----

Долоо.

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ
ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮНИЙ ЗӨВЛӨМЖ, ХЭРЭГЖИЛТЭД

АНХААРАХ АСУУДАЛ	65
7.1. Гишүүний санал, зөвлөмж	65
7.2. Гишүүний зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангуулах	68

Найм.

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ
ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮН КОМИССЫН ДАРГА, ГИШҮҮД,

ТАМГЫН ГАЗАРТАЙ ХАРИЛЦАХ НЬ	71
8.1. Комиссын дарга, гишүүдтэй харилцах нь	71
8.2. Комиссын Тамгын газартай харилцах нь	72

Ес.

ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ
ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮН ТӨРИЙН БОЛОН ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН

БАЙГУУЛЛАГАТАЙ ХАРИЛЦАХ НЬ	74
9.1. Улсын Их Хурал	74
9.2. Засгийн газар	77
9.3. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, прокурорын болон бусад байгууллага	77
9.4. Иргэний нийгэм	79

Арав.

НҮБ-ын ХҮНИЙ ЭРХИЙН МЕХАНИЗМТАЙ ХАРИЛЦАХ НЬ 82

10.1. НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх дэд хороотой
зөвлөн туслах чиг үүргийн хүрээнд харилцах нь 84

10.2. НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх дэд хороотой
хяналт шинжилгээний чиг үүргийн хүрээнд харилцах нь 86

10.3. НҮБ-ын хүний эрхийн бусад механизмтай харилцах нь 88

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ 91

Товчилсон үгийн жагсаалт

ҮУСАЭГ	Үндэсний урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн
ҮУСБ	Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллага
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
ХЭДКГ	Хүний эрхийн дээд комиссарын газар
ХЭҮК	Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
ЭШЭХ	Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо
ЭШЭК	Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц
ЭШЭКНП	Эрүүдэн шүүхийн эсрэг Конвенцын Нэмэлт протокол
ЭШУСДХ	Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх Дэд хороо

Өмнөх үг

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцын Нэмэлт протоколыг Монгол Улс 2015 онд соёрхон баталснаар өөрийн улсад эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний байгууллага байгуулах үүрэг хүлээсэн билээ. Уг Нэмэлт протоколын 3 дугаар зүйлийн дагуу Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний байгууллагыг нэг болон хэд хэдийг байгуулах үүрэг хүлээсэн бөгөөд соёрхон баталснаас хойш нэг жилийн дотор байгуулах ёстой.

Тус нэмэлт протоколын 24 дүгээр зүйлийн хүрээнд оролцогч улс нь мэдэгдэл гаргах замаар Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагыг байгуулах хугацааг гурван жилээр хойшлуулж, улмаар энэ хугацааг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх дэд хороотой зөвшилцсөний үндсэн дээр НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороог дахин хоёр жилээр сунгах боломжтой. Хэдий тийм боловч Монгол Улс энэ мэдэгдлийг хийлгүй соёрхон баталсан билээ. Гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх үүргийг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан хэдий ч байгуулах байсан хугацаанаас даруй дөрвөн гаруй жил өнгөрсний эцэст Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийг 2020 онд шинэчлэн найруулж батлахдаа эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний байгууллагыг Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дэргэд байгуулахаар батлаад байна.

Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагыг байгуулах болсонтой холбогдуулан Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн болон Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн ажлын хэрэгцээнд зориулан энэхүү гарын авлагыг боловсруулсан болно. Монгол Улс анх удаа Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагыг бий болгож байгаа тул тус механизмыг чадавхжуулах, үндэс суурийг зөв тавихад энэ мэт гарын авлага үнэтэй хувь нэмэр болно хэмээн найдаж байна.

Тэрчлэн, Нээлттэй Нийгэм Форумын тус механизмыг байгуулах үйл явцыг анхнаас нь дэмжиж ирсэн бөгөөд үйл ажиллагаандаа хэрэглэх гарын авлагыг боловсруулан хүргүүлж байгаадаа баяртай байна. Тус гарын авлагын 1-3 дугаар бүлгийг Нээлттэй Нийгэм Форум Хуулийн хөтөлбөрийн менежер Б.Хишигсайхан, 4-10 дугаар бүлгийг хуульч Г.Агар-Эрдэнэ нар бичсэн бөгөөд цаашид сайжруулж, боловсронгуй болгох санал ирүүлвээс бид таатай хүлээн авах болно.

ННФ-ын Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

Нэг.

Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенц, түүний нэмэлт протокол

1.1. ЭРҮҮДЭН ШҮҮХИЙН ЭСРЭГ КОНВЕНЦ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-ын Ерөнхий Ассамблей Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж Эрүүдэн шийтгэхийн эсрэг конвенц (ЭШЭК гэх)-ыг 1984 онд баталж¹, 1987 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон билээ. ЭШЭК-ын 1-р зүйлд “эрүүдэн шүүх” гэж юу болохыг тодорхойлсон ч “бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх” тухай тодорхойлолтыг өгөөгүй болно. Энэ чиглэлээр улс орнууд, олон улсын хүний эрхийн механизм эрх хэмжээнийхээ хүрээнд жишиг тогтоон хэрэгжүүлж байна.

Манай улсын хувьд ЭШЭК-д нэгдэн орсноор Монгол Улс хэдийгээр дүрвэгсдийн асуудлаарх НҮБ-ын гэрээнд нэгдэж орж, соёрхон батлаагүй ч ЭШЭК-ын 3-р зүйлээр “эрүүдэн шүүх аюул тулгарна гэж үзэх хангалттай үндэслэл байвал оролцогч улс уг этгээдийг өөр улсаас албадан гаргах, буцаах буюу шилжүүлэн өгөхгүй” хэмээн үүрэг хүлээсэн нь нэг онцлог зохицуулалт юм.

ЭШЭК-оор эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй хууль тогтоох, шүүх, захиргааны арга хэмжээ авах; эрүүдэн шүүсэн гэмт хэргийг шуурхай, шударга явуулах; эрүүдэн шүүгдсэн этгээд хохирлоо арилгуулах; шударга, хангалттай нөхөн төлбөр авах эрх, түүний дотор эрүүл мэндээ бүрэн сэргээхэд шаардлагатай төлбөр гаргуулах эрхийг хүлээн зөвшөөрөх; эрүүдэн шүүж

¹ НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц, UN Doc A/RES/3946, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1984 оны 12 дугаар сарын 10-нд баталсан (цаашид ЭШЭК гэх).

олж авсан нотлох баримтыг тухайн шүүн таслах ажиллагаанд нотлох баримт болгохгүй, харин эрүү шүүлт тулгасан хүний эсрэг нотлох баримтад тооцож болох зэрэг суурь зарчмыг тогтоож өгсөн. Хэдий ЭШЭК-оор тодорхой үүрэг хүлээсэн ч үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд зайлшгүй шийдвэрлэх асуудлууд байсаар байгаа билээ.

Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо

ЭШЭК-ын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг бүхий Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо (ЭШЭХ) байх бөгөөд тус хороо нь өндөр ёс суртахуунтай, хүний эрхийн салбарт өргөн мэдлэг, туршлага хуримтлуулсан, өөрийн нэрийн өмнөөс ажиллах, газарзүйн тэгш хуваарилалт, эрх зүйн туршлага бүхий төлөөллийг харгалзсан 10 гишүүнээс бүрдэнэ. ЭШЭХ нь дараах бүрэн эрхтэй. Үүнд:

- ◆ Оролцогч улсын тайланг хэлэлцэх²;
- ◆ Эрүүдэн шүүлт системтэйгээр явагдаж байна гэж үзвэл оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт хяналт шалгалт хийх³;
- ◆ Улс хоорондын гомдол мэдээллийг хянан шийдвэрлэх⁴;
- ◆ Хувь хүний гомдлыг хянан шийдвэрлэх⁵.

ЭШЭХ нь конвенцын тодорхой зүйл заалтыг тайлбарлаж болох бөгөөд үүнийгээ Ерөнхий тайлбар хэлбэрээр гаргадаг. Эдүгээ ЭШЭК-ын 2, 14, 22 дугаар зүйлүүдийн хүрээнд нийт дөрвөн ерөнхий тайлбар гаргасан байна⁶. Монгол Улс ЭШЭК-д нэгдэн орохдоо 22 дугаар зүйлийг хүлээн зөвшөөрсөн мэдэгдэл хийгээгүй тул манай улсын иргэн ЭШЭХ-нд хандан гомдол гаргах боломж хаалттай.

² ЭШЭК, 19 дүгээр зүйл.

³ ЭШЭК, 20 дугаар зүйл.

⁴ ЭШЭК, 21 дүгээр зүйл.

⁵ ЭШЭК, 22 дугаар зүйл.

⁶ ЭШЭХ-ны Ерөнхий тайлбар, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11 (2021.04.14).

ЭШЭХ нь ЭШЭК-ын Нэмэлт протоколын дагуу Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх Дэд хороо (ЭШУСДХ)-ны үйл ажиллагааны жилийн тайланг сонсох, уг Хороотой хамтран ажиллахаас татгалзсан оролцогч улсын талаарх ЭШУСДХ-ны тайланг олон нийтэд ил болгох эсэх асуудлыг шийдэх, Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллага (ҮУСБ) байгуулах хугацааг хойшлуулах эсэхийг шийдэх зэрэг тодорхой үүрэг хүлээсэн байдаг.⁷

1.2. ЭРҮҮДЭН ШҮҮХИЙНЭСРЭГ КОНВЕНЦЫН НЭМЭЛТ ПРОТОКОЛ

Монгол Улс НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцын Нэмэлт протокол (ЭШЭКНП)-ыг 2015 оны 12 дугаар сарын 15-нд соёрхон баталсан билээ.

ЭШЭКНП нь эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх олон улсын болон үндэсний механизм байгуулах үндэс суур нь юм. ЭШЭКНП 7 бүлэг, 37 зүйлээс бүрддэг. Үүнд:

- ◆ 1-р бүлэгт олон улсын болон үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизм байгуулах тухай;
- ◆ 2, 3-р бүлэгт Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх дэд хороо, түүний бүрэн эрх;
- ◆ 4-р бүлэгт Үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизм, түүний бүрэн эрх;
- ◆ 5-р бүлэгт Үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизмыг байгуулах хугацааг хойшлуулах тухай оролцогч улсын мэдэгдэл гаргах;
- ◆ 6-р бүлэгт урьдчилан сэргийлэх санхүүжилтийн асуудал;
- ◆ 7-р бүлэгт гэрээний ерөнхий зохицуулалтын асуудлыг тус тус тусгасан байна.

⁷ НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенцын Нэмэлт протокол, UN Doc A/RES/57/199, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 2002 оны 12 дугаар сарын 18-нд баталсан, (цаашид ЭШЭКНП гэх), Зүйл 16.3, 16.4, 24.2.

а) Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх Дэд хороо

Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх Дэд хороо (ЭШУСДХ) нь эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрийн хүнлэг бус харьцаанаас сэргийлэх зорилгоор аливаа хэлбэрээр эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт тогтмол айлчлах үндсэн чиг үүрэгтэй.⁸ Тус хороо нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

1. Оролцогч улсын эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа бүх газарт айлчлах;
2. Оролцогч улсыг Нэмэлт протоколын 11 дүгээр зүйлд заасан Үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизмыг байгуулах болон үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой зөвлөх, туслах;
3. Эрүү шүүлт, бусад хүнлэг бус харьцаанаас хамгаалах чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлээр олон улсын, бүс нутгийн, үндэсний механизмтай хамтран ажиллах.

ЭШУСДХ нь анх 10 гишүүнтэй байгуулагдсан бөгөөд 50 улс нэгдэн орж, соёрхон баталснаар тоо нь 25 болж өсөхөөр ЭШЭК-ын Нэмэлт протоколд заасан.⁹ Эдүгээ ЭШУСДХ нь 25 гишүүнтэй ажиллаж байгаа бөгөөд тус хорооны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь оролцогч улстай хамтран ажиллах явдал билээ. Бусад гэрээний механизмаас ялгарах зүйл нь зөвхөн ЭШЭК төдийгүй НҮБ-ын бүх баримт бичгийн хүрээнд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүст хүрч ажиллахыг зорьдог.¹⁰ ЭШУСДХ-ны гишүүд нь хараат бус, шударга, ёс зүйтэй мэргэжилтнээс бүрдэх бөгөөд дөрвөн жилийн хугацаагаар томилогдож, дахин нэр дэвшүүлбэл нэг удаа улиран сонгогдох боломжтой. Гишүүд өөрийн хувийн нэрийн өмнөөс ажиллах бөгөөд хороо нь хуульч, эмнэлгийн мэргэжилтэн, цагдан хорих, мөрдөн шалгах ажлын туршлагатай мэргэжилтнүүдээс бүрдэнэ. Хараат бус, шударгаар ажиллах хүрээнд тус хорооны гишүүд нь дараах зүйлийг анхаарч ажиллах ёстой.¹¹ Үүнд:

⁸ ЭШЭКНП, Зүйл 1.

⁹ ЭШЭКНП, Зүйл 5.

¹⁰ ЭШЭКНП, Зүйл 2.2.

¹¹ Үйл ажиллагааны журам, CAT/OP/3/Rev.2, 2019.01.15, Rule 15, pp.6-7. file:///D:/KMF/OSF/Human%20Rights/GC%20by%20TBs/Rules_SPT.pdf.

- 1) Дэд хорооны гишүүд нь хараат бус, шударгаар ажиллахад нөлөөлж болзошгүй, нөлөөлж байна гэж харагдах, эсхүл ашиг сонирхлын зөрчилтэй аливаа үйл ажиллагаанд оролцохгүй байх;
- 2) Гишүүн нь оролцогч улсад өөр оролцогч улстай харьцуулахад илүү эсхүл дутуу хандаж байна гэх сэтгэгдэл төрүүлэхүйц аливаа үйл ажиллагаанаас татгалзах;
- 3) Олон иргэншилтэй бол Дэд хорооны даргад өөрийн санаачилгаар мэдэгдэх.

ЭШУСДХ аливаа этгээдийн эрх чөлөө хязгаарлагдаж буй газарт нэвтрэхдээ ядаж хоёр гишүүн оролцуулах ёстой. Тус хороо нь айлчлах үеэрээ оролцогч улс, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газар (ХЭДКГ), Олон улсын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх төвөөс санал болгосон экспертүүдээс аяллын бүрэлдэхүүнд сонгож оруулна. Оролцогч улс нь тав хүртэлх үндэсний мэргэжилтнийг санал болгох боломжтой. ЭШУСДХ-ны айлчлал дараах дөрвөн хэлбэрээр хийгддэг. Үүнд:

1. Оролцогч улсад хийх айлчлал;
2. Өмнөх айлчлалыг дагалдан хийх айлчлал;
3. ҮСУБ-д зөвлөх айлчлал;
4. Зөвлөгөө өгөх айлчлал.

Тус хороо нь Монгол Улсад анхны айлчлалаа 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-20-ны өдрүүдэд хийсэн билээ.¹² Оролцогч улс нь ЭШУСДХ-той хамтран ажиллахаас татгалзах, тус хорооны өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх алхам хийхгүй байх тохиолдолд ЭШУСДХ нь ЭШЭХ-д хандан олон нийтэд мэдэгдэл хийх эсхүл тайланг хэвлэх асуудлаар хүсэлт гарган шийдүүлдэг. ЭШУСДХ нь нууц хадгалах, шударга байх, үл сонгох, түгээмэл, объектив байх зарчим баримтлан ажиллах ёстой.¹³

¹² Report of the Subcommittee, Visit to Mongolia undertaken from 11 to 20 September 2017: observations and recommendations addressed to the State party, CAT/OP/MNG/18 19 Dec 2018. file:///C:/Users/m999/AppData/Local/Temp/G1844358.pdf.

¹³ The SPT in Brief, Principles, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/Brief.aspx>.

ЭШУСДХ нь ҮУСБ-тай дараах байдлаар хамтран ажиллана.¹⁴ Үүнд:

- ◆ ҮУСБ байгуулах, хэлбэрийг тодорхойлох явцад оролцогч улсад туслах, зөвлөх;
- ◆ Эрүүдэн шүүх, бусад хүнлэг бус хэлбэрээс урьдчилан сэргийлэх ҮУСБ-ын бүрэн эрх, чадавхыг бэхжүүлэх асуудлаар өөрсдийн ажиглалтад тулгуурласан санал бодол, зөвлөмжийг оролцогч улсад өгөх;
- ◆ Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзвэл оролцогч улс, ҮСУБ-уудын жагсаалтыг батлах;
- ◆ ЭШЭКНП-ын 11(b), 20(f) зүйлд заасны дагуу ҮУСБ-тай шууд болон шаардлагатай бол нууц харилцаа тогтоох;
- ◆ Эрүүдэн шүүх, бусад хүнлэг бус харьцааны эсрэг эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүнийг хамгаалах, чиг үүрэг хэрэгжүүлэх чадавхаа бэхжүүлэх асуудлаар ҮУСБ-д үнэлгээ өгөх, зөвлөх, туслах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх;
- ◆ НҮБ-ын ХЭДКГ-ын Гэрээний байгууллагыг чадавхжуулах хөтөлбөрийг оролцуулан ҮУСБ-ын чадавхыг бэхжүүлэх, сургалт зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх.

ЭШУСДХ нь бусад үндэсний, бүс нутгийн болон олон улсын байгууллагатай дараах байдлаар хамтран ажиллана.¹⁵ Үүнд:

- ◆ ЭШЭХ-той ажиллахдаа ЭШЭКНП-ын 16(4)-д заасан хүсэлт, 24(2)-т заасан зөвлөмж гаргаж ажиллана.
- ◆ ЭШЭКНП-д туссан үйл ажиллагааны хүрээний асуудлаар бусад байгууллагаас мэдээлэл, баримт, бичмэл мэдэгдэл хүлээн авахын зэрэгцээ Дэд хороо хувь хүмүүс, байгууллагад хандан мэдээлэл өгөхийг хүсэж эсхүл мэдээлэл хүлээн авна.

¹⁴ Үйл ажиллагааны журам, CAT/OP/3/Rev.2, 2019.01.15, Rule 41, 42, p.13. file:///D:/KMF/OSF/Human%20Rights/GC%20by%20TBs/Rules_SPT.pdf.

¹⁵ Үйл ажиллагааны журам, CAT/OP/3/Rev.2, 2019 оны 1 дүгээр сарын 15, Rule 43, 44, pp.13-14 file:///D:/KMF/OSF/Human%20Rights/GC%20by%20TBs/Rules_SPT.pdf.

- ◆ ЭШЭКНП-ын 31-р зүйлд заасны дагуу бүс нутгийн гэрээгээр байгуулагдсан байгууллагатай хамтран ажиллах, ЭШЭКНП-ын зорилгыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чиглэлээр давхцалаас сэргийлэх зорилгоор зөвлөлдөнө.
- ◆ Эрүүдэн шүүх, бусад хүнлэг бус харьцаанаас эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүний хамгаалалтыг бэхжүүлэх зорилгоор НҮБ-ын байгууллага, механизм, олон улсын, бүс нутгийн болон үндэсний байгууллагатай эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий зорилтын хүрээнд хамтран ажиллана.

ЭШУСДХ нь эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүний байгаа газарт айлчлахтай холбоотой дараах бүрэн эрхтэй. Үүнд:

- ◆ Эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан бүх газар, түүний байршил, эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүст үзүүлж буй үйлчилгээ, хэрэгслийн тухай бүхий л мэдээллээр хангуулах¹⁶;
- ◆ Эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүстэй тусдаа уулзах, айлчлах газраа чөлөөтэй сонгох, ярилцах хүнээ сонгох¹⁷;
- ◆ Гэвч бүх газарт хязгаарлалтгүй нэвтрэх эрх хэмжээ туйлын биш бөгөөд “үндэсний батлан хамгаалах, нийтийн аюулгүй байдал, байгалийн гамшиг, тухайн газарт ноцтой дэг журам алдагдсан” нөхцөлд оролцогч улс тодорхой газарт нэвтрүүлэхээс татгалзах боломжтой.¹⁸ Гэвч онц байдал тогтоосон гэдэг нь тодорхой газарт хийх айлчлалаас татгалзах туйлын шалтгаан биш юм.¹⁹

б) Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллага

ЭШЭКНП-ын 3 дугаар зүйлийн 4 дүгээр хэсэгт Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллага (ҮУСБ) байгуулах эрх зүйн үндсийг тогтоож өгсөн бөгөөд оролцогч улс нь эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх нэг болон хэд хэдэн

¹⁶ ЭШЭКНП, 14 дүгээр зүйл.

¹⁷ ЭШЭКНП, 14(1(d)).

¹⁸ ЭШЭКНП, 14(2).

¹⁹ Мөн тэнд.

байгууллага байгуулах үүрэг хүлээдэг. ЭШЭКНП-оор ҮУСБ байгуулахдаа хараат бус, нийгмийн олон талт бүлгийг төлөөлөх чадвартай, үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардлагатай мэдлэг, чадавхтай мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн байх, шаардлагатай нөөцөөр хангах зэрэг баталгааг бүрдүүлэх үүргийг оролцогч улсад хүлээлгэсэн.²⁰ Тус нэмэлт протоколд мөн ҮУСБ-д зайлшгүй байх бүрэн эрхийг заасан байдаг. Гарын авлагын дараагийн хэсгүүдэд ҮУСБ-ын эрх хэмжээ, бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааны дүрэм журмын талаар дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

²⁰ ЭШЭКНП, Зүйл 18.

Хоёр.

Үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизм, түүний чиг үүргийг Монгол Улсад Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин

Улс орон ҮУСБ байгуулахдаа ЭШЭКНП-ын дагуу дараах баталгааг бүрдүүлэх ёстой.²¹ Үүнд:

- ◆ Үйл ажиллагааны бие даасан байдал;
- ◆ Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай чадавх бүхий мэргэшсэн байх;
- ◆ Үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй явуулах нөөцтэй байх.

Манай улсын хувьд ҮУСБ байгуулах эрх зүйн үндсийг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс (ХЭҮК)-ын тухай хуулиар тогтоосон. Тиймээс энэ бүлэгт Монгол Улсын ХЭҮК-ын тухай хуулийн зохицуулалтыг авч үзнэ. Харин гарын авлагын дараагийн бүлгүүдэд ЭШЭКНП-ын зохицуулалттай дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан авч үзлээ.

2.1. ҮУСБ-ын ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

ҮУСБ-ыг Үндсэн хууль эсхүл хуулиар байгуулах нь үйл ажиллагааны бие даасан байдлын нэг чухал баталгаа болох бөгөөд Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 7 дугаар бүлэгт “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагаа”-г зохицуулсан нь дээрх шаардлагад нийцсэн

²¹ Optional Protocol of the United Nations Convention Against Torture: Mandate, Effectiveness and Implementation, Khishigsaikhan B., May 2006, p. 47.

чухал алхам юм. Энэ хүрээнд өөр нэг анхаарах асуудал бол ҮУСБ нь үйл ажиллагааны журам, аргачлалаа өөрөө батлах ёстой. Энэ нь тус хуулийн 34.1.10, 34.1.11 дүгээр зүйлүүдэд туссан тул энэ шаардлагад нийцсэн гэж үзэх боломжтой. Дараагийн нэг чухал баталгаа бол ҮУСБ нь гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлээс салангид байгуулагдах ёстой бөгөөд манай улсын хувьд ХЭҮК-ын дэргэд байгуулагдсан нь дээрх шаардлагыг хангаж буй хэрэг юм.

Тэрчлэн ҮУСБ-ын албан тушаалтныг хараат бус, нээлттэй сонгон шалгаруулж, томилох ёстой. Үүний зэрэгцээ иргэний нийгмийг энэ үе шатанд оролцуулах асуудал ч үүнд хамаарна. Манай улсын хувьд ҮУСБ-ын асуудал эрхэлсэн гишүүний сонгон шалгаруулах журмын дээрх шаардлагыг хангасан гэж үзэх боломжтой. Тухайлбал, ҮУСБ эрхэлсэн гишүүний сонгон шалгаруулалтыг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 12.12, 32.1, 32.2, 32.3, 32.4, 32.5, 32.6, 32.7 дугаар зүйлүүдээр зохицуулж, тус хуулийн 12.12 дугаар зүйлд заасны дагуу Комиссын гишүүнийг сонгон шалгаруулах журмыг Хууль зүйн байнгын хороо батлах эрхийг олгосон.²² Тус журамд заасны дагуу гишүүнд нэр дэвшигчид тавих шаардлагыг нарийвчлан тусгаж, сонгон шалгаруулах үе шатыг тодорхой зохицуулсан тул иргэд, олон нийтийн зүгээс оролцогчийн талаар мэдээлэл хүргүүлэх, томилгооны сонсголын үеэр асуулт тавьж, санал хэлж эсхүл ажиглагчаар оролцох боломж бүрэн нээлттэй байгаа²³ нь дээрх шаардлагыг бүрэн хангасныг батална. Мөн гишүүнийг сонгон шалгаруулах Ажлын хэсэг байгуулахдаа хүний эрхийн чиглэлээр үндэсний болон олон улсын хэмжээнд таваас доошгүй жил идэвхтэй ажиллаж байгаа Монгол Улсын Хүний эрхийн форум, Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Монголын өмгөөлөгчдийн холбооноос санал болгосон тус бүр нэг хүнийг оролцуулахаар Хууль зүйн байнгын хороо (ХЗБХ)-ны журамд тусгасан нь иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцуулсан тун дэвшилттэй зохицуулалт болсон.²⁴

²² Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүний болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнийг сонгон шалгаруулах журам батлах тухай, Хууль зүйн байнгын хорооны тогтоол 02, (Сонгон шалгаруулах журам гэх) 2020 оны 4 дүгээр сарын 15.

²³ Сонгон шалгаруулах журам, Заалт 3.1, 4.1, 6.1, 8.4, 8.6, 9.3.

²⁴ Сонгон шалгаруулах журам, Заалт 5.1.7, 5.1.8, 5.1.9.

Дараагийн нэг чухал баталгаа нь санхүүгийн хараат бус байдал юм. ҮУСБ-ын санхүүжилт ХЭҮК-ын төсвөөс тусдаа байх шаардлагатай. ХЭҮК-ын тухай хуулийн 31.3-т “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааны төсөв нь чиг үүргээ бүрэн, тасралтгүй, үр нөлөөтэй, хараат бусаар эрхлэн явуулахад хүрэлцэхүйц байна” хэмээн зохицуулсан. Мөн тус хуулийн 38.1-д “Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх гишүүний үйл ажиллагааны зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлж, үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” хэмээн заасан байдаг. Энэ нь ҮУСБ-ын төсөв тусдаа байхыг хуульд тусгасан заалт юм. Хуулийн 6.2-т ХЭҮК-ын төсөв “...эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх...” гэж нэг зориулалтыг тусгасан ч тусдаа төсөв байхаар шууд зохицуулаагүй байна. Харин төсвийн категорид энэ зориулалт тусахаар байх бөгөөд энэ чиглэлээр Үндэсний урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн (ҮУСАЭГ)-ний үүрэг, оролцоо хуульд тодорхой тусаагүй тул практикт хэрэгжих явцад төсвийн хараат бус байдлыг анхаарч үзэх ёстой.

Төгсгөлд нь тэмдэглэхэд, ҮУСБ-ын үйл ажиллагааны ил тод байдал чухал үүрэгтэй бөгөөд ЭШЭКНП-ын 23 дугаар зүйлээр оролцогч улсад ҮУСБ-ын жилийн тайланг хэвлэн нийтэлж, түгээх үүргийг хүлээлгэсэн. Энэ талаар Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 31.4-т “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны тайланг жил бүрийн эхний улиралд Хууль зүйн байнгын хороонд танилцуулж, хэвлэн нийтэлнэ” хэмээн зохицуулсан нь тус баталгааг хангах нэг чухал заалт юм. Үйл ажиллагааны ил тод байдал нь бие даасан, хараат бус ажиллах нэг чухал баталгаа билээ. Үр дүнтэй ҮУСБ байх гол шалгуур бол хүний нөөцөөс гадна санхүүгийн болон бусад шаардлагатай нөөцөөр бүрэн хангагдсан байх явдал билээ.

2.2. ҮУСБ-ын БҮРЭЛДЭХҮҮН

ҮУСБ-ын бүрэлдэхүүн ямар байх нь эрүү шүүлт, хүнлэг бус харьцаанаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа хэр үр дүнтэй байхад гол нөлөөлөх хүчин зүйл юм. Тиймээс ҮСУБ-д шаардлагатай мэдлэг, ур чадвар бүхий

мэргэжилтнүүд онцгой ач холбогдолтой. Хуулийн зохицуулалтаас харахад “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнээр хууль зүй, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажилласан туршлагатай”²⁵ байх шаардлагатай. Харин ХЗБХ-ны журамд тус бүрт тавих шаардлагыг нарийн зааж өгсөн. Үүнд:

1. Хууль зүйн чиглэлээр²⁶
 - ◆ Хууль зүйн дээд боловсролтой;
 - ◆ Эрх зүйч мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажилласан;
 - ◆ Хууль зүйн өндөр мэдлэг, чадвартай гэдгээ мэргэжлийн үйл ажиллагаагаар нотлон харуулсан;
 - ◆ Хараат бус, өндөр ёс зүйтэй гэдгээ ажил, мэргэжлийн үйл ажиллагаагаар нотлон харуулсан;
 - ◆ Сахилгын шийтгэлээр ажлаас халагдаж байгаагүй;
 - ◆ Ял шийтгүүлж байгаагүй;
 - ◆ Сүүлийн таван жилд улс төрийн албан тушаал болон улс төрийн намын удирдах албан тушаал эрхэлж байгаагүй.
2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чиглэлээр²⁷:
 - ◆ Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мөрдөгч, өмгөөлөгч, шүүгчээр таваас доошгүй жил ажилласан байх.
3. Хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр²⁸:
 - ◆ Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах чиглэлээр таваас доошгүй жил ажилласан;
 - ◆ Хүний эрхийн мэдлэг, чадвартай, хүний эрхийг хүндэтгэж дээдэлдэг болохоо үйл ажиллагаагаар нотлон харуулсан.

²⁵ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль, 2020 он, (ХЭҮК-ын тухай хууль гэх) 32.1 дүгээр зүйл.

²⁶ Сонгон шалгаруулах журам, 2.3, 2.5.

²⁷ Сонгон шалгаруулах журам, Заалт 2.6.

²⁸ Сонгон шалгаруулах журам, Заалт 2.4.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 7 дугаар бүлэг буюу Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагааг Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн хэрэгжүүлэх бөгөөд түүнд туслах чиг үүрэг бүхий Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгж байхаар заасан.²⁹ Хэдий тийм боловч тус нэгжийн бүрэлдэхүүнд хэн байхыг хуулиар нарийвчлан заагаагүй. Тиймээс Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн нь ХЭҮК-ын тухай хуулийн 34.1.9, 34.1.10-т заасан хүрээнд нэгжийн бүрэлдэхүүнд зайлшгүй байх ажил, мэргэжлийг тусгах замаар чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нэгжийг байгуулах шаардлагатай. Тус нэгж нь хүйсийн болон цөөнхийн төлөөллийг хангах нь нэг чухал үзүүлэлт юм. Энэ талаар ЭШЭК-ын Нэмэлт протоколын 18 дугаар зүйлийн 2-т тодорхой заасан байдаг. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нийгэмлэг (*Association for the Prevention of Torture*) хэмээх Швейцарт төвтэй олон улсын ТББ нь ҮУСБ-ын бүрэлдэхүүнд байх шаардлагатай ажил мэргэжлийн жагсаалтыг дараах байдлаар санал болгожээ.³⁰ Үүнд:

- ◆ Хуульч;
- ◆ Сувилагч;
- ◆ Эмч, шүүхийн шинжилгээний мэргэжилтэн;
- ◆ Сэтгэл мэдрэлийн эмч, сэтгэл зүйч;
- ◆ Иргэний нийгэм, ТББ-ын төлөөлөл;
- ◆ Хүний эрх, хүмүүнлэгийн хууль, хорих байгууллага, цагдаагийн чиглэлээр мэргэшсэн мэргэжилтэн.

ЭШЭКНП-ын 18 дугаар зүйлийн 2-т дээрх байдлаар задалж бичээгүй ч чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэргэшсэн, шаардлагатай чадавх бүхий мэргэжилтнээс бүрдсэн байх ёстойг зааж өгсөн. Тиймээс энэ чиг үүрэг хариуцсан гишүүний хувьд олон талт төлөөлөл бүхий, чадавхтай мэргэжилтнээс бүрдсэн нэгжийг байгуулах нь нэн тэргүүний анхаарах асуудал юм.

²⁹ ХЭҮК-ын тухай хууль, 36 дугаар зүйл.

³⁰ The Association for the Prevention of Torture, *Monitoring places in detention: a practical guide* (Geneva 2004), p. 49.

2.3. ҮУСБ БУСАД БАЙГУУЛЛАГАТАЙ ХАМТРАН АЖИЛЛАХ НЬ

Энэ хэсэгт ҮУСБ нь ЭШУСДХ болон НҮБ-ын хүний эрхийн механизмууд, дотоодын төрийн болон төрийн бус байгууллага, ХЭҮК-той харилцах, хамтран ажиллах асуудлыг ерөнхийд нь авч үзэж тайлбарлав. Харин дээр дурдсан байгууллага тус бүртэй хамтран ажиллах асуудлыг гарын авлагын дараагийн бүлгүүдэд тодорхой авч үзэх болно.

НҮБ-ын ХЭДКГ нь ҮУСБ-ыг улс орнууд байгуулах явцад техникийн туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр онцгой анхаарч ирсэн бөгөөд манай улс ч мөн энэхүү туслалцааг авсан билээ. Мөн ЭШУСДХ дэргэдээ техникийн туслалцаа үзүүлэх хөтөлбөртэй. Тиймээс шинэ тутам ҮУСБ олон улсын техникийн туслалцааг чадавхаа бэхжүүлэхэд ашиглах өргөн боломж бий.

ҮУСБ нь хэдий ХЭҮК-ын дэргэд байгуулагдаж байгаа ч хараат бус, бие даасан байдлын зарчимтай холбогдуулан тодорхой зохицуулалт шаардлагатай. Тиймээс Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд энэ асуудлыг дараах байдлаар зохицуулжээ.

- ◆ Комиссын даргын бүрэн эрхэд “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх”³¹;
- ◆ Комиссын гишүүн болон бусад албан тушаалтан Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх, оролцохыг хориглоно³²;
- ◆ Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгж нь Комиссын Тамгын газарт харьяалагдах ба зөвхөн энэ хуулийн 33.1-д заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.³³

Мөн ҮУСБ болон төрийн бусад байгууллагатай харилцах, хамтрах чиглэлээр дараах заалт хуульд туссан байна. Үүнд:

³¹ ХЭҮК-ын тухай хууль, зүйл 19.1.10.

³² ХЭҮК-ын тухай хууль, зүйл 31.2.

³³ ХЭҮК-ын тухай хууль, зүйл 36.3.

- ◆ Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн энэ хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд гэмт хэргийн нөхцөл байдал, түүний шалтгаан, нөхцөлийн талаарх статистик мэдээллийг прокурорын байгууллагаас гаргуулах болон бусад хэлбэрээр хамтран ажиллана.³⁴
- ◆ Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд иргэн, байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд бүх талын туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй;³⁵
- ◆ Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан амь нас, эрүүл мэндэд нь бодит аюул заналхийлсэн, эсхүл ийм нөхцөл байдал гарч болзошгүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллага аюулгүй байдлыг хангана;³⁶
- ◆ Хүний эрхийн хяналт шинжилгээ, хяналт шалгалтын үеэр Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, Тамгын газрын ажилтнуудын аюулгүй байдлыг шалгалтад хамрагдаж байгаа байгууллага, албан тушаалтан хангана;³⁷
- ◆ Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд тавьсан хууль ёсны шаардлагыг иргэн, байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд биелүүлэх үүрэгтэй.³⁸

Тиймээс ҮУСБ нь бусад байгууллагатай харилцаж, хамтран ажиллахдаа өөрийн хараат бус, бие даасан байдлыг онцгой харгалзан үзэх шаардлагатай. Ялангуяа ХЭҮК-ын эрүүдэн шүүгдсэн, бусад хэлбэрээр хүнлэг бус харьцсан тухай гомдол шалган шийдвэрлэх чиг үүргээс салангид байх тал дээр анхаарах нь зүйтэй. Харин сургалт, соён гэгээрүүлэх, нөлөөлөл, хуулийн шинэчлэлийн асуудлаар үр дүнтэй хамтран ажиллах боломжтой. ҮУСБ-ын хараат бус байдлын хүрээнд төлөвлөлт, үзлэг, тайлан, зөвлөмж зэрэгт хөндлөнгийн нөлөөлөлгүй байх явдал чухал юм.

³⁴ ХЭҮК-ын тухай хууль, заалт 11.1.

³⁵ ХЭҮК-ын тухай хууль, заалт 39.4.

³⁶ ХЭҮК-ын тухай хууль, заалт 40.1.

³⁷ ХЭҮК-ын тухай хууль, заалт 40.2.

³⁸ ХЭҮК-ын тухай хууль, заалт 40.3.

Гурав.

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний бүрэн эрх, чиг үүрэг, хориглох зүйл

3.1. ҮУСБ-ын ЧИГ ҮҮРЭГ, БҮРЭН ЭРХ

ХЭҮК-ын тухай хуульд зааснаар эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааг тус асуудлыг хариуцсан гишүүн хэрэгжүүлэхээр тусгасан. Хуульд зааснаар ҮУСБ нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.³⁹ Үүнд:

- ◆ аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт эрүү шүүлт гарч болзошгүй тогтолцооны шалтгаан, нөхцөлийг судлах зорилгоор тогтмол хяналт шинжилгээ хийх;
- ◆ олон нийтэд эрүү шүүлтийн хор аюулыг тайлбарлан таниулах, эрүү шүүлтээс ангид байх эрхийг төрийн албан тушаалтан, иргэдэд сурталчлах;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаар судалгаа хийх, ном, сургалт, сурталчилгааны хэрэглэгдэхүүн, сургалтын хөтөлбөр, гарын авлага боловсруулах зэрэг ажлыг эрхлэн явуулах, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг оролцуулах;
- ◆ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр мэдээлэл, сурталчилгаа тогтмол явуулах.

ЭШУСАЭГ-ий бүрэн эрхийг дараах байдлаар хуульчилсан.⁴⁰

³⁹ ХЭҮК-ын тухай хууль, Зүйл 33.

⁴⁰ ХЭҮК-ын тухай хууль, Зүйл 34.

- ◆ аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт аль ч цаг үед саадгүй нэвтрэх, хяналт шинжилгээ хийх;
- ◆ хууль тогтоомж, төрийн байгууллагын шийдвэрийн төсөл эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар санал, зөвлөмж гаргах;
- ◆ аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газар, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүний талаарх бүх төрлийн мэдээллийг аль ч үед гаргуулан авах;
- ◆ аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт ажиллах явцдаа аюулгүй байдлаа хангуулах;
- ◆ аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газрын нөхцөл байдлыг техник хэрэгсэл ашиглан баримтжуулах;
- ◆ эрүү шүүлт тулгах гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг шалгуулахаар холбогдох эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд болон бусад байгууллагатай хамтран ажиллах, харилцан мэдээлэл солилцох, олон нийтэд тогтмол мэдээлэх;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн даргыг томилох, чөлөөлөх;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг шийдвэрлэх;
- ◆ эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн дотоод үйл ажиллагаатай холбогдсон дүрэм, журам баталж мөрдүүлэх.

ЭШУСАЭГ байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нь эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар шийтгэх буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж болзошгүй гэж үзвэл

шалтгаан, нөхцөлийг арилгуулахаар холбогдох байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд зөвлөмж хүргүүлэх⁴¹ бөгөөд зөвлөмжийг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд биелүүлэх үүрэгтэй. Үүний тулд байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд нь зөвлөмжийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаар бичгээр хариу мэдэгдэхээр хуульд заасан.⁴² Хэрэв зөвлөмжийн дагуу арга хэмжээ хэрэгжүүлээгүй бол албан тушаалтныг тушаал бууруулах, чөлөөлөх, огцруулах, байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг цуцлах, үйл ажиллагааг зогсоох саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гаргахаар зохицуулжээ.⁴³

Дээрх бүрэн эрх, чиг үүрэг ЭШЭКНП-д туссан бөгөөд ҮУСБ-ын бүрэн эрхтэй ерөнхийдөө нийцэж байна. ЭШЭКНП-ын 19 дүгээр зүйлд зааснаар ҮУСБ наад зах нь эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрийн хүнлэг бус харьцаанаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт тогтмол үзлэг, хяналт тавих; эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй харьцах, тэдгээрийн байгаа нөхцөлийг сайжруулах болон эрүүдэн шүүх, бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор НҮБ-ын холбогдох хэм хэмжээг харгалзан холбогдох байгууллагад зөвлөмж явуулах; хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хууль болон хуулийн төсөлд санал дүгнэлт өгөх эрхтэй байх шаардлагатай. Эдгээр наад захын эрх хэмжээ нь Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33.1.1, 34.1.2, 35 дугаар зүйлүүдэд тодорхой хэмжээнд тусгагдсан.

ҮУСБ нь өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд (a) 4 дүгээр зүйлд дурдсан хорих газарт хоригдож байгаа хүмүүсийн тоо, хорих газрын тоо болон байршлын талаарх бүх мэдээллийг чөлөөтэй авах; (b) Тэдгээр хүмүүстэй харьцаж байгаа байдлын талаар болон тэдгээрийн хоригдож байгаа нөхцөлийн талаарх бүх мэдээллийг чөлөөтэй авах; (c) бүх хорих газар, барилга, байшинд чөлөөтэй нэвтрэх; (d) эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй

⁴¹ ХЭҮК-ын тухай хууль, 35.1.

⁴² ХЭҮК-ын тухай хууль, 35.2, 35.3.

⁴³ ХЭҮК-ын тухай хууль, 35.4.

ямар ч гэрч байлцуулалгүйгээр ганцаарчлан эсхүл шаардлагатай тохиолдолд орчуулагчийн хамт уулзаж, ярилцлага хийх болон Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагын үзэж байгаагаар хэрэгтэй мэдээлэл өгч магадгүй гэсэн аливаа этгээдтэй уулзах боломжтой байх; (e) очих хүсэлтэй газар болон ярилцлага хийх хүсэлтэй хүнээ чөлөөтэй сонгох эрхтэй байх; (f) урьдчилан сэргийлэх дэд хороотой холбоотой байх, түүнд мэдээлэл өгөх болон хорооны хүмүүстэй уулзах эрхтэй байхыг ЭШЭКНП-ын 20 дугаар зүйлд зааж өгсөн байдаг. Хэдий тийм боловч хуульд туссанаар, 34.1.1, 34.1.3-т зааснаар эрх чөлөөгөө хасуулсан этгээдийн байгаа газарт саадгүй нэвтрэх, эдгээр газар, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүний талаарх бүх мэдээллийг аль ч үед гаргуулан авах асуудлыг тусгасан бөгөөд бусад асуудал тодорхойгүй үлджээ. Тиймээс ҮУСБ нь өөрийн үйл ажиллагааны дүрэм, журмаа батлах хүрээнд ЭШЭКНП-д заасан дээрх асуудлыг нарийвчлан тусгах боломжтой. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.2-т нийцнэ.

3.2. ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДАЛ ЭРХЭЛСЭН ГИШҮҮНД ХОРИГЛОХ ЗҮЙЛ

Гишүүнд хориглох зүйлийг дараах байдлаар хуульчилсан.⁴⁴ Үүнд:

- ◆ Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд заасан хориглолт, хязгаарлалтаас гадна дараах зүйлийг хориглоно:
 - ◆ сургалт, эрдэм шинжилгээний ажил хийхээс бусад энэ хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсрах;
 - ◆ энэ хуульд заасан өөрийн бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах;
 - ◆ албан үүрэгтэй нь холбогдож мэдсэн, эсхүл өөрт нь итгэмжлэн мэдэгдсэн төрийн болон албаны, байгууллагын болон хувь хүний нууцыг задруулах;

⁴⁴ ХЭҮК-ын тухай хууль, 41 дүгээр зүйл.

- ◆ бусад улсын хүний эрхийн үндэсний болон олон улсын байгууллага, олон улсын гэрээгээр харилцан тохиролцсоноос өөр гадаад улс, тэдгээрийн иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүний санхүүжилтээр гадаад улсад зорчих.

ЭШУСАЭГ-ний үйл ажиллагаанд хориглох зүйлс нь ЭШЭКНП-д заасан ҮУСБ-ын чиг үүрэгтэй зөрчилдөхөөр зүйл байхгүй гэж дүгнэж болохоор байна. Гагцхүү “энэ хуульд заасан өөрийн бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах” хэмээх заалтыг ҮУСБ-ын эсрэг урвуулан ашиглах эрсдэл байж болзошгүй тул үүнийг хэрхэн ойлгох талаар судлах шаардлагатай байж болох юм.

Дөрөв.

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгж, түүний зохион байгуулалт

4.1. ЭРҮҮ ШҮҮЛТЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЭГЖ

ЭШЭКНП-д нэгдэн орсон 90 улс⁴⁵ (2021 оны 4 дүгээр сарын 3-ны өдрийн байдлаар) ҮУСБ-ыг өөрийн орны онцлог, эрх зүйн тогтолцоо зэрэгт нийцүүлэн 3 үндсэн хэлбэрээр ажиллуулж байна. Үүнд:

Бие даасан байгууллага байгуулах	Хүний эрхийн Үндэсний байгууллагад нэмэлт чиг үүрэг оноох	Оршин буй хэд хэдэн механизмд чиг үүргийг хуваарилах
<ul style="list-style-type: none">◆ Киргизстан◆ ХБНГУ◆ Сенегал◆ Тунис	<ul style="list-style-type: none">◆ Мальдив◆ Монгол◆ Армен◆ Мексик◆ Эстони◆ Польш	<ul style="list-style-type: none">◆ Шинэ Зеланд◆ Бразил◆ Словени

Монгол Улсын хувьд хүний эрхийн үндэсний байгууллагын дэргэд⁴⁶ ҮУСБ-ыг ажиллуулах хувилбарыг НҮБ-ын холбогдох гэрээний хороод, НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн асуудлаарх тусгай илтгэгч нарын өгсөн зөвлөмжүүдэд үндэслэн сонгосон бөгөөд Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн

⁴⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&clang=_en.

⁴⁶ ЭШЭКНП-ын 18 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Үндэсний урьдчилсан сэргийлэх байгууллагыг үүсгэн байгуулахдаа оролцогч улс хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих үндэсний байгууллагын статус болон үйл ажиллагааны зарчмыг харгалзаж үзнэ” гэж заасан нь хүний эрхийн үндэсний байгууллагууд ҮУСБ-ын чиг үүргийг гүйцэтгэхэд харшлахгүй болохыг баталгаажуулсан зохицуулалт болно.

(цаашид “Гишүүн” гэх) болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгж (цаашид “Нэгж” гэх) нь Монгол Улсад ҮУСБ-ын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

“Эрүүдэн шүүхийн эсрэг Конвенцын Нэмэлт протоколыг соёрхон баталж, хараат бус хяналт шинжилгээний механизмыг бүрдүүлж, эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүс оршин буй улсын хэмжээнд тэдний байгаа бүх газарт очиж үзэж байх. Тусгай илтгэгчийн үзэж байгаагаар энэ механизм нь Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хүрээнд байж болох юм”.

НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Манфред Новак 2005 оны 6 дугаар сард Монгол Улсад ажилласны дараа өгсөн зөвлөмж: “Оролцогч улс цагдан хорих байранд хяналт тавих бие даасан механизм байгуулах шаардлагатай байна...”.

2011 оны 3 дугаар сарын 21, 22-ны өдрүүдэд Хүний эрхийн хорооноос Монгол Улсын Засгийн газарт өгсөн зөвлөмж

Тодруулбал, Нэгж нь Гишүүнд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх үндсэн үүрэгтэй тул ЭШЭКНП-д заасны дагуу Монгол Улсад ҮУСБ-ыг төлөөлж буй гол байгууллага болно. Уг Нэгж ХЭҮК-ын Тамгын газарт харьяалагдах ч зөвхөн эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд хамаарах чиг үүрэг буюу Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1-д заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Тус Нэгжийн чиг үүргийг хуульд тодорхой зааж өгсөн нь “Гишүүн, түүний Нэгжийн үйл ажиллагаа нь хүний эрхийн үндэсний байгууллагын чиг үүрэг, ялангуяа эрүү шүүлттэй холбоотой гомдол, мэдээллийг шалгаж, шийдвэрлэх Комиссын гишүүний чиг үүргээс тусдаа” гэдгийг сануулж буй хэрэг юм. Түүнчлэн ҮУСБ-ыг одоо байгаа тогтолцоог орлох бус, харин түүн дээр нэмэгдэж иж бүрдэл болж ажиллахаар зохион байгуулах тухай ЭШЭКНП-ын шаардлагад нийцүүлэх үүднээс ийнхүү зохицуулсан гэж үзэж болно.

4.2. ҮУСБ-ын БҮРЭЛДЭХҮҮН, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1-д “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнд туслах чиг үүрэг бүхий орон тооны нэгж ажиллана” гээд тухайн нэгжийн дарга, ажилтан төрийн захиргааны албан хаагч байхаар зохицуулсан. Нэгжийн дарга, ажилтан төрийн захиргааны албан хаагч байх тул Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн албаны ерөнхий шалгалт өгсөн байх, улмаар энэхүү нэгжид ажиллах бүх талын шаардлагыг хангасан эсэхийг нотлох тусгай шалгалт өгсөн байна. Үүнийг албан тушаалын тодорхойлолтод нарийн тодорхой зааж тусгах нь чухал юм. Түүнчлэн ҮУСБ нь Төрийн албаны зөвлөлийн туслалцаатайгаар гаднын ямар нэг оролцоогүйгээр ажилтнуудаа сонгоход анхаарах ёстой.⁴⁷ Үүнд:

“34.1. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар шийтгэх буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

34.1.9. эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн даргыг томилох, чөлөөлөх;

34.1.10. эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг шийдвэрлэх;

34.1.11. эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн дотоод үйл ажиллагаатай холбогдсон дүрэм, журам баталж мөрдүүлэх”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.9-34.1.11 дэх заалтууд

ҮУСБ-ын ажилтан буюу Монгол Улсын хувьд Гишүүн, түүний Нэгжийн ажилтан нь ЭШЭЖНП-д заасан эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх шаардлагыг мэргэжил, ур чадварын хувьд бүрэн хангасан байхыг

⁴⁷ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 17.

олон улсын зүгээс тавьдаг. Юуны өмнө Нэгжийг хүний эрхийн олон улсын гэрээ, дотоодын хууль тогтоомж, эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны талаарх мэдлэг, ур чадварын шаардлага хангасан, бие даасан, хараат бусаар ажиллаж чадах хууль зүй, эрүүл мэндийн болон сэтгэл зүйн чиглэлээр мэргэшсэн⁴⁸ ажилтнуудаар бүрдүүлнэ.

“Оролцогч улсууд үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагын шинжээчид шаардлагатай ур чадвар, мэдлэг эзэмшсэн байх явдлыг хангах арга хэмжээ авна...”.

ЭШЭКНП, 18.2

Нэгдэн орсон олон улсын гэрээний дээрх заалт ёсоор Нэгжийн ажилтнуудыг ур чадвар, мэргэжлийн мэдлэгийн хувьд олон төрлөөр мэргэшсэн албан хаагчдаар бүрдүүлэхийг зөвлөдөг.⁴⁹ Түүнчлэн ажлын шаардлагаар эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан гадаад улсын иргэдтэй уулзах тохиолдол гарах тул зохих хэлний мэдлэг хангасан ажилтныг багтаа элсүүлэхийг зөвлөдөг. Женев хотод үйл ажиллагаа явуулдаг Эрүү шүүлттэй тэмцэх нийгэмлэгээс гаргасан зөвлөмжөөр⁵⁰ дараах ур чадвар, мэргэжлийн шаардлагыг хослуулсан ажилтнуудын багаар Нэгжийг бүрдүүлж болно.

Нэгжийн ажилтнууд төрийн байгууллагаас мэргэжилтний болон институцийн хувьд хараат бус байх ёстой. Тэд ҮУСБ-ын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх аливаа албан тушаал хаших ёсгүй.

⁴⁸ Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан дэд хорооны тайлан: Монгол Улсад 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-нээс 20-ны өдрүүдэд хийсэн айлчлал: Ажиглалт болон оролцогч улсад хандсан зөвлөмжүүд CAT/OP/MNG/R.1, 22 дугаар параграф.

⁴⁹ UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 70.

⁵⁰ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 50.



Жишээлбэл, прокурорууд, хорих ангийн алба хаагчид, улс төрийн хамааралтай эсвэл Засгийн газартай ойр дөхөм ажилладаг хүмүүс, түүнчлэн шүүгч, өмгөөлөгчдийг ашиг сонирхлын бодитой, эсхүл мэдэгдэхүйц зөрчилд орж болзошгүй тул нэгжийн бүрэлдэхүүнд багтаах тохиромжгүйг сануулдаг.⁵¹

ҮУСБ-ын гишүүд, түүний ажилтнууд өөрсдийн ажлын арга барилаа тухай бүр эргэн цэгнэж, ЭШЭКНП-оор хүлээсэн чиг үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай сургалтад тогтмол хамрагдана. Тухайлбал, 2017 онд Монгол Улсад айлчилсан НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх дэд хороо (цаашид “Дэд

⁵¹ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 17.

хороо” гэх)-ноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжид “...ҮУСБ-ын бүх гишүүн нь ярилцлага хийх, газар дээр нь очиж танилцах процесс, эрүү шүүлт тулгасан, зүй бус харьцсаныг нотлох аливаа шинж тэмдгийг тодорхойлох, эрсдэлийг тогтоох ур чадвар эзэмшүүлэх, ажлын арга зүйг боловсруулах, тухайн институцид тулгарч буй бэрхшээл, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан нь нийгмийн эмзэг хэсэгт хэрхэн нөлөөлж байгаа байдлыг цогцоор тодорхойлох, уулзалт хийхтэй холбоотой арга зүйг эзэмшүүлэх сургалтад хамрагдсан байх шаардлагатай”⁵² гэснийг анхаарах шаардлагатай.

Нэгжийн ажилтнууд буюу аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр явах боломжгүй газар (цаашид “эрх чөлөөг хязгаарлах газар” гэх)-т очиж ажиллах ажилтнуудын жендерийн тэнцвэрт байдлыг хангах нь урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд чухал нөлөөтэй. Тухайлбал, эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад ажиллах үед цагдан хоригдож буй хүмүүс эмэгтэй ажилтанд илүү итгэж, айдас, дарамтгүйгээр асуудалд ханддаг.⁵³ Мөн эмэгтэй, эсхүл эрэгтэй хоригдогчийн биед үзлэг хийх, ярилцлага хийхдээ ижил хүйсийн ажилтнаар тухайн ажлыг гүйцэтгүүлэх нь хүний эрхийн зарчим, хувь хүний нууцыг хамгаалахад тустай.

ҮУСБ-ыг дотоод зохион байгуулалтын хувьд тодорхой, ойлгомжтой органиграм баталж мөрдөхийг зөвлөдөг. Иймд Нэгжийг төлөөлж эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газарт хяналт шинжилгээ хийх, тайлан боловсруулах, хууль тогтоомжид санал, зөвлөмж бичих үүрэг бүхий ажилтнуудыг томилж ажиллуулна. Мөн Нэгж нь үйл ажиллагаандаа хамаарах хөдөлмөрийн дотоод журам, дүрмээ бие даан боловсруулж батална. Тухайлбал, шинэ тутам байгуулагдсан ҮУСБ-д дараах журмуудыг юуны өмнө баталж мөрдөхийг зөвлөдөг. Үүнд:

⁵² Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан дэд хорооны тайлан: Монгол Улсад 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-нээс 20-ны өдрүүдэд хийсэн айлчлал: Ажиглалт болон оролцогч улсад хандсан зөвлөмжүүд CAT/OP/MNG/R.1, 19 дүгээр параграф.

⁵³ Хорих байгууллагад эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх мониторинг явуулах гарын авлага, Г.Агар-Эрдэнэ, 2016, 11 дэх тал.

- ◆ Төсвийн зарцуулалтын журам;
- ◆ Шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны журам;
- ◆ Ажилтнуудыг томилох, чөлөөлөх журам;
- ◆ Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх журам;
- ◆ Нэгжийн үндсэн бүрэлдэхүүнд хамаарахгүй, бусад мэргэжилтнийг томилж ажиллуулах журам (мэргэшсэн байдалд тавигдах шаардлага, ажлын даалгаврыг хэрхэн өгөх гэх мэт);
- ◆ Нэгжийн дотоодод мэдээлэл түгээх, дамжуулах журам;
- ◆ Дэд хороо зэрэг үндэсний болон олон улсын бусад байгууллагатай харилцах журам;
- ◆ Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэлтэй харилцах журам;
- ◆ Мэдээллийн хамгаалалт ба нууцлалыг хадгалах журам зэрэг болно⁵⁴.

ҮУСБ нь үйл ажиллагааны үр нөлөөгөө боломжит хэмжээнд нэмэгдүүлэхийн тулд урт болон богино хугацааны стратегитай ажиллаж, эдгээр стратегийн хэрэгжилтийг тогтмол үнэлж, сайжруулж байх ёстой бөгөөд бусад хамтрагч байгууллага, түүний дотор ЭШУСДХ-той байнга хамтарч ажилладаг. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, түүний Нэгж олон улсын жишгийн дагуу дараах үйл ажиллагаа, хүчин зүйлийг стратегийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ харгалзан үзэж болно.

- ◆ Одоогийн бэрхшээл, тулгамдаж буй асуудал;
- ◆ Үйл ажиллагааны сайн туршлага;
- ◆ Яаралтай арга хэмжээ авахыг шаардаж буй ажлуудыг сонгох шалгуур үзүүлэлт;
- ◆ Нэгжийн бүрэлдэхүүн, хяналт шинжилгээ хийх баг бүрдүүлэхэд тавих шалгуур;
- ◆ Төсөв санхүү ба хүний нөөц;

⁵⁴ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 18.

- ◆ Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж буй ажлын арга барил;
- ◆ Бусад байгууллага, хамаарах этгээдтэй хамтран ажиллаж буй байдал;
- ◆ Эрх бүхий байгууллага, холбогдох бусад байгууллагад өгөх санал, зөвлөмж;
- ◆ Хяналтын шинжилгээний хэрэгжилтийн мөрөөр явуулсан үйл ажиллагаа;
- ◆ Мэдээллийн менежмент (ажиглалт, зөвлөмж, зөвлөмжид өгсөн хариу, хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийн нэгдсэн системчлэл).

ЭШУСДХ-оос ҮУСБ үйл ажиллагаагаа үнэлэхэд нь тус болох үүднээс “ЭШУСДХ-ны аналитик үнэлгээний хэрэгсэл болон ҮУСБ-ын үнэлгээний матриц”-ыг боловсруулсан ба түүнтэй Гишүүн, түүний Нэгж танилцаж, үйл ажиллагаандаа ашиглахыг зөвлөж байна.⁵⁵

4.3. ҮУСБ-ын ЧИГ ҮҮРЭГ

Монгол Улсад ҮУСБ-ыг төлөөлж буй байгууллага болохын хувьд Нэгж зөвхөн Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1, ЭШЭКНП-ын 19 дүгээр зүйлд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд Гишүүнд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй.

“Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагад наад заах нь дараах эрхийг олгоно:

(а) 4 дүгээр зүйлд заасан хорих газарт хоригдож байгаа хүмүүсийг эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс хамгаалах явдлыг бэхжүүлэх зорилгоор эдгээр хүмүүстэй хэрхэн харьцаж байгаа байдлыг тогтмол шалгах;

⁵⁵ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 20.

(b) Эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй харьцах, тэдгээрийн байгаа нөхцөлийг сайжруулах болон эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын холбогдох хэм хэмжээг харгалзан холбогдох байгууллагад зөвлөмж явуулах;

(c) Мөрдөж байгаа хууль болон боловсруулж байгаа хуулийн төсөлд санал, дүгнэлт өгөх”.

ЭШЭКНП-ын 19 дүгээр зүйл

Гишүүн, Нэгжийн үйл ажиллагаа нь Комисс болон түүний гишүүний үйл ажиллагаанаас хараат бус байх зарчмын дагуу эрүү шүүлттэй холбоотой асуудлаар ажиллах чиг үүргүүдийн зааг ялгааг нарийн тогтоож өгөх шаардлага гардаг бөгөөд ялангуяа хүний эрхийн үндэсний байгууллагын дэргэд ҮУСБ байгуулан ажиллуулж буй улсуудад онцгой анхаарахыг Дэд хорооноос зөвлөдөг. Тухайлбал, нэгжийн ажилтан эрх чөлөөг хязгаарлах газарт хяналт шинжилгээ хийх явцад аль нэг хүн эрүү шүүлтэд өртсөн талаар гомдол, мэдээлэл гаргах тохиолдолд чиг үүргийн дагуу тухайн гомдол, мэдээллийг хүлээн авч шалгахгүй бөгөөд харин Комиссын гишүүнд шилжүүлэх, Комиссын гишүүн Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.1-д заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тухайн гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, шалгаж, шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлж болно гэсэн үг.

“18.1. Комиссын гишүүн дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

18.1.1. хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх гомдол, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар, эсхүл иргэн, байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн хүсэлтээр шалгалт хийх”.

*Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын
тухай хууль, 18 дугаар зүйлийн 18.1.1 дэх заалт*

Тодруулбал, Гишүүн, түүний нэгж эрүү шүүлтийн асуудлаарх гомдол, мэдээллийг хүлээн авахгүй, шалгахгүй. Учир нь ЭШЭКНП-д ҮУСБ-ын чиг

үүрэг нь зөвхөн урьдчилан сэргийлэх (*proactive*) чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсанд оршино. Харин ҮУСБ-ын хувьд хувь хүний гомдлыг системийн асуудлуудыг тодорхойлох, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг дэмжих зорилгоор ашигладаг. Өргөдөл, гомдлыг шалгах нь ҮУСБ-ын чиг үүрэг биш ч тэдгээртэй харьцах тодорхой бодлого, журмыг тогтоож, хохирогчдын хувийн нууцыг хамгаалах эрхийг хамгаалах үүднээс буюу хохирогч хамгааллыг сайтар хангах чиглэлээр гомдлын механизмтай хамтран ажилладаг.⁵⁶



Энэ нь ЭШЭКНП-ын 18 дахь зүйлд заасанчлан ҮУСБ үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байх зарчимтай мөн уялдаатай. Үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэдэг нь ҮУСБ бие даан, төрийн бусад байгууллагын хөндлөнгийн оролцоогүйгээр ажиллах чадвартай байх ёстой гэсэн үг юм. Хорих анги, цагдаагийн газар болон эрх бүхий бусад байгууллага; Засгийн газар; нутгийн өөрөө удирдах байгууллага; нам, улс төрөөс ҮУСБ-ын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ёсгүй.⁵⁷

⁵⁶ Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015, p.11.

⁵⁷ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 89.

Тав.

Аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр явах боломжгүй газарт тогтмол хийх хяналт шинжилгээ

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1.1-д заасан “аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт эрүү шүүлт гарч болзошгүй тогтолцооны шалтгаан, нөхцөлийг судлах зорилгоор тогтмол хяналт шинжилгээ хийх” нь ҮУСБ буюу Монгол Улсын хувьд Гишүүн, түүний Нэгжийн үйл ажиллагааны нэн тэргүүний чиг үүрэг юм.

НҮБ-аас Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг Конвенцыг батлан мөрдүүлсэн өнгөрсөн хугацаанд цаасан дээр бичигдсэн хүний эрхийн хэм хэмжээний заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Тэрчлэн материаллаг хэм хэмжээ дангаараа эрүү шүүлтийг бууруулахад хүчтэй нөлөөлж чадахгүй байна гэж үзсэн тул практикт дээрх ажиллагааг нэмэгдүүлэхийн тулд ЭШЭКНП-ыг Конвенцыг дагалдуулж нэмэлт зохицуулалт хэлбэрээр батлахаар шийдвэрлэсэн байна.

“Энэхүү протоколын зорилго нь олон улсын болон үндэсний бие даасан байгууллага эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүсийн байгаа газарт нь тогтмол эргэж очих тогтолцоог бий болгоход оршино”.

ЭШЭКНП, 1 дүгээр зүйл.

Тогтмол хяналт шинжилгээ хийснээр эрүү шүүлт гарч, хүний эрх зөрчигдсөний дараа гомдлын мөрөөр ажиллах бус, харин урьдчилан сэргийлэх замаар эрүү шүүлтийн хор хохирлыг багасгах боломжтой гэж НҮБ үзсэн учир ҮУСБ-ын эн тэргүүний үүрэг болгож ЭШЭКНП-ын 1 дүгээр зүйлд тодорхойлсон билээ. Тодруулбал, ҮУСБ нь болж өнгөрсөн эрх зүйн фактын араас бус, зөрчил гарч болзошгүй анхан шатны объектууд дээр шууд очиж ажилладгаараа эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх дэвшилтэт арга механизмыг хэрэгжүүлэгч юм.⁵⁸

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль болон ЭШЭКНП-ын дээрх чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлснээр эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагааны үр дүнг дүгнэх боломжтой. Тодруулбал, тогтмол хяналт шинжилгээ нь эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй хэрхэн харьцаж байгааг үнэлж дүгнэх, эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн гол арга хэрэгсэл юм. Гишүүн, түүний Нэгж хяналт шинжилгээ хийх үедээ тухайн газрынхаа талаар мэдээллийг газар дээрээс нь шууд цуглуулах боломжтой байдагт энэхүү хяналт шинжилгээний гол ач холбогдол оршино.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33.1 дэх хэсгийн заалт, нэгдсэн орсон олон улсын гэрээ болон ЭШЭКНП-д туссан агуулгаас үзвэл Гишүүн, түүний Нэгж хяналт шинжилгээ хийх үндсэн чиг үүргийн хүрээнд дараах гурван асуудлыг анхаарч ажиллах хэрэгтэй гэж үзэж болно. Үүнд:

1. хяналт шинжилгээ нь урьдчилан сэргийлэх зорилготой байх;
2. хяналт шинжилгээ нь тогтмол байх;
3. хяналт шинжилгээний тогтолцоог бүрдүүлсэн байх.

⁵⁸ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 12.

5.1. ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ЗОРИЛГОТОЙ БАЙХ

Өмнө дурдсанчлан хяналт шинжилгээ нь урьдчилан сэргийлэх шинж чанартай байхыг ямагт анхаарч байх нь зөв. Судлаачид эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дараах үндсэн хоёр асуудалд төвлөрөхийг зөвлөдөг. Үүнд:

1. анхан шатны мэдээллийг ашиглан цагдан хорих тогтолцооны талаарх бие даасан, экспертний дүн шинжилгээнээс гаргаж авсан тодорхой зөвлөмжид үндэслэн холбогдох албан тушаалтнуудтай бүтээлч яриа хэлэлцээ өрнүүлэх;
2. анхан шатны ажиглалтад тулгуурлан цаашид тогтмол хяналт шинжилгээ хийх замаар хэн нэг этгээд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн зүгээс гомдол гаргахгүй байхаар дарамтлах, сүрдүүлэх боломжийг таслан зогсоох.

Дээрх асуудлыг НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх асуудлаарх тусгай илтгэгч тайлбарлахдаа “үндэсний болон олон улсын шинжээчид эрх чөлөөг хязгаарлах газар бүрт урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр очиж, тэдгээрийн бүртгэл, бусад баримт бичигтэй танилцах, хоригдож буй хүн бүртэй ганцаарчлан ярилцах, эрүү шүүлтийн хохирогчид эмнэлгийн үзлэг хийх эрхтэй байдаг нь зөрчлийг таслан зогсоох үр нөлөөтэй байдаг” гэсэн болно.⁵⁹

“ҮУСБ нь хяналт шалгалтын байгууллага биш юм. ҮУСБ-ын бүрэн эрх нь эрүүдэн шүүхийн эсрэг ажилладаг бусад байгууллагаас урьдчилан сэргийлэх арга барилаараа ялгаатай: эрүү шүүлт, зүй бус харьцаатай холбоотой гомдлыг шалгах, шүүн хэлэлцэхээс илүүтэйгээр хэв шинжийг тодорхойлж, эрүүдэн шүүх тогтолцооны эрсдэлийг илрүүлэхийг эрмэлздэг”.

НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын газар⁶⁰

⁵⁹ UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 72.

⁶⁰ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York

Иймд хяналт шинжилгээний урьдчилан сэргийлэх шинж чанар нь хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны бие даасан бусад байгууллага болох цагдаа, прокурор, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүний цагдан хорих байруудад хийж болох хяналт шалгалт, үзлэгээс зорилго, арга зүйгээрээ ялгагддаг. Жишээлбэл, өмнөх бүлэгт дурдсанчлан эрүү шүүлтийн зөрчлийн талаарх гомдлыг холбогдох байгууллага хүлээн авсны дараа л цагдан хорих байранд гомдлын мөрөөр “реактив” үзлэг, хяналт шалгалтыг эхлүүлдэг. Реактив үзлэг, хяналт шалгалтуудыг гомдол гаргагчийн тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх, эсвэл гэм буруутай этгээдэд хамаарах нотлох баримт цуглуулах, бэхжүүлэх зорилгоор хийдэг.

Зарим судалгаанд дурдсанаас үзвэл, цагдан хорих үеийн хамгаалалтын арга хэмжээг хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлбэл эрүүдэн шүүх эрсдэл буурахад нөлөөлдгийг тогтоосон байна. Иймд ҮУСБ нь эрүүдэн шүүхийг “боломжийг ашиглаж үйлдэгддэг гэмт хэрэг”⁶¹ буюу хууль сахиулагчид нүднээс далд эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, хариуцаж буй ажилтнуудын зүгээс эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн нэн эмзэг байдлыг ашиглан хэзээ ч үйлдэх магадлалтай гэмт хэрэг болох талаас нь анхаарч, урьдчилан сэргийлэх зорилготой ажилласнаар эерэг үр дүнд хүрч чадна гэж үздэг. Цагдан хорих үеийн хамгаалалтын арга хэмжээ нь хууль бус үйлдлийн эрсдэлийг бууруулдаг. Жишээлбэл, цагдан хорих ажиллагаа хууль ёсны бөгөөд албан ёсоор бүртгэгдсэн байх, баривчлагдсан хүмүүсийн гэр бүл, найз нөхдөд нэн даруй мэдэгдэх, хоригдлууд өмгөөлөгч авах, эмнэлгийн хяналтад орох эрхтэй байх зэрэг үйл ажиллагааг цаг алдалгүй авч хэрэгжүүлсэн эсэхийг хяналт шинжилгээний үед анхаарах ёстой.

Гишүүн, түүний Нэгжийн хэрэгжүүлэх хяналт шинжилгээний урьдчилан сэргийлэх зорилго дээрх агуулгаар тайлбарлагдах бөгөөд хяналт шинжилгээ тогтмол байх, хяналт шинжилгээ хийх байнгын тогтолцоог бүрдүүлэх бусад хоёр зорилготойгоо уялдаж чадвал ЭШЭЖНП-ын зорилго хэрэгжинэ.

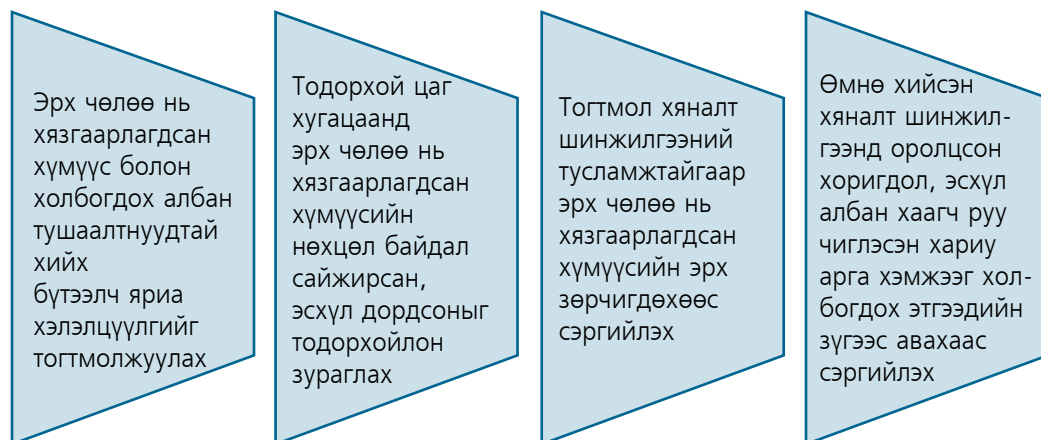
and Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 6.

⁶¹ Rodley, N. (2009). Reflections on Working for the Prevention of Torture, Essex Human Rights Review, 6 (1), p. 16.

5.2. ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ ТОГТМОЛ БАЙХ

Эрүү шүүлттэй тэмцэх төгс бус, алдаа мадагтай, шударга бус тогтолцооноос үүдсэн аливаа асуудлыг тогтмол хяналт шинжилгээний тусламжтайгаар шийдвэрлэж, ахиц дэвшил гаргах боломжтой. Үүнд хяналт шинжилгээний тогтмол байхын зорилго оршино. Тогтмол хийх хяналт шинжилгээг эрүүдэн шүүх болон бусад зүй бус харьцаанаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад хяналт тавих схемийн чухал элемент гэж үзэж болно.

Гишүүн, түүний Нэгж хууль, олон улсын хүний эрхийн гэрээнд заасан чиг үүргийнхээ хүрээнд тогтмол хяналт шинжилгээ хийснээр дараах үндсэн үр дүнд хүрэхийг эрмэлзэх ёстой.



“Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагад мэдээлэл өгсөн хувь хүн, байгууллагад тэр мэдээлэл нь үнэн, худлыг эс харгалзан ямар ч эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан аливаа шийтгэл ногдуулах, үүрэг өгөх, шийтгэл ногдуулах эсхүл эдлүүлэхийг зөвшөөрөх ёсгүй. Тухайн хувь хүн, байгууллагыг ямар нэгэн байдлаар хавчих ёсгүй”.

ЭШЭКНП, 21.1

Ямар газарт, ямар үе шаттай, хэдий хугацаанд тогтмол хяналт шинжилгээ хийхээ Гишүүн, түүний Нэгж өөрөө шийдвэрлэнэ. ҮУСБ-ын бусад жишгээр Гишүүн, түүний Нэгж нь эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт хэрхэн тогтмол хяналт шинжилгээ хийх талаар нэгдсэн цаглабар гаргаж ажиллана. Нэгдсэн цаглабарыг Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй хорих анги, цагдан хорих төвүүдээс гадна бусдын эрх чөлөөг хязгаарлах газруудын тоо, үйл ажиллагааны цар хүрээ, асуудлын хэр зэрэг тулгамдсан эсэхээс хамаарч гаргахаас гадна Нэгжийн ажилтнуудын орон тоо, ачааллыг нэгдсэн цаглабарын дагуу хангалттай хүрэлцэж ажиллахаар зохицуулахыг зөвлөдөг.⁶² Мэргэжлийн олон төрөлт баг эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүстэй уулзах, хувь хүний нууцад хамаарах мэдээллийг олж авахдаа хэрхэн, ямар арга зүйгээр ажиллах дагнасан төлөвлөгөөг тухай бүр гаргаж ажиллана.

Хяналт шинжилгээний цаглабар гаргахдаа бүрэн хэмжээний, богино хугацааны, гэнэтийн хяналт шинжилгээнүүдийг хослуулах байдлаар төлөвлөх шаардлагатай. Эрх чөлөөг хязгаарлах газарт очих давтамж нь хамгийн багадаа тухайн хяналт шинжилгээний хэлбэр, хяналт шинжилгээнд хамрагдсан объектын үйл ажиллагаа, тухайн объектод өмнө нь ажилласан ажлын үр дүн, мөн тухайн объектын талаарх төрийн бус байгууллага, иргэдээс авсан мэдээлэл байгаа эсэхээс хамаарч болдог. Эрүү шүүлт тулгах эрсдэл өндөр газруудад тогтмол хяналт шинжилгээг илүү олон давтамжтай хийх шаардлагатай.

Эрх чөлөөг хязгаарлах цөөн тооны газартай жижиг улсын хувьд ҮУСБ нь хяналт тавих эрх чөлөөг хязгаарлах олон тооны газартай томоохон улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ҮУСБ-аас илүү олон удаа тухайн байгууллагын үйл ажиллагаатай танилцах боломжтой юм. Жишээлбэл, Мальтад ҮУСБ нь цагаачдыг саатуулах хоёр төвд хоёр долоо хоног тутамд очиж хяналт шинжилгээ хийдэг. Цаашилбал холбогдох талуудын тоо цөөн тул стратеги боловсруулахад өөр байх болно.

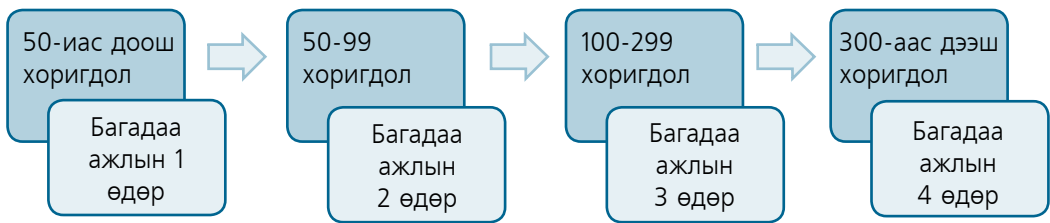
⁶² Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан дэд хорооны тайлан: Монгол Улсад 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-нээс 20-ны өдрүүдэд хийсэн айлчлал: Ажиглалт болон оролцогч улсад хандсан зөвлөмжүүд CAT/OP/MNG/R.1, 22 дугаар параграф d/ заалт.

Мөн ҮҮСБ-ын бүтэц, улс орны нөхцөл байдал нь хяналт шинжилгээний тоо, зохион явуулах арга хэлбэрт нөлөөлдөг. ҮҮСБ-ын чиг үүргийг хэд хэдэн байгууллага хамтран хэрэгжүүлдэг улсууд, эсхүл Монгол Улсын нөхцөлтэй адил ганц байгууллага уг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг улсуудад баримтлах стратеги өөр өөр байдаг. Газар нутгийн хувьд өргөн уудам, эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газарт хүрч ажиллах нөхцөл хүндрэлтэй зэрэг тохиолдолд ҮҮСБ нь ажилтнуудынхаа дунд хяналт шинжилгээний чиг үүргийг төвлөрүүлж хэрэгжүүлэх илүү боловсронгуй системийг хэрэглэх шаардлага тулгардаг.



Дээрх зурагт үзүүлснээр тодорхой нэг объектод 2-3 жилийн давтамжтай бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээ (*in-depth*) хийх, түүний дундуур богино хугацааны болон гэнэтийн хяналт шинжилгээнүүдийг тухай бүр хийх зэргээр цаглабар гарган ажиллаж болно. Хамгийн гол нь тодорхой объектод тогтмол хяналт шинжилгээ хийх нь чухал.

Бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээгээр юуны өмнө аль болох олон тооны хоригдолтой ярилцлага хийнэ. Ийм хяналт шинжилгээ нь хоригдож буй хүний тооноос хамаарч дор хаяж нэгээс гурван ажлын өдөр үргэлжилнэ. Жишээлбэл, хорих байгууллагад бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээ хийхэд Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нийгэмлэгээс гаргасан дараах удирдамжийг дагаж мөрдөж болно.⁶³



Тус нийгэмлэгийн зөвлөснөөр бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээнд багадаа гурван эксперт ажилтан дагалдана. Бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээний дараа албан ёсны зөвлөмж, ажлын тайлан боловсруулах нь Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль болон ЭШЭКНП-оор олгосон мандатад нийцнэ.

Богино хугацааны хяналт шинжилгээ нь бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээний зөвлөмжийн хэрэгжилтийг түргэтгэх, хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх зорилготой байж болно. Тогтмол хугацаанд хийгдэх богино хэмжээний хяналт шинжилгээ нь олон нийт, эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн хоорондын холбоог бэхжүүлэх, цагдан хорих газрууд дахь эрүү шүүлтийн эрсдэлт нөхцөл байдлыг багасгахад тус дөхөм болдог ба холбогдох албан тушаалтнуудтай үр дүнтэй яриа хэлэлцээ хийх үндэс суурийг бүрдүүлдэг.

Гэнэтийн хяналт шинжилгээг эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүнд хэн нэгэн этгээдийн зүгээс ямар нэгэн нөлөөлөл үзүүлсэн эсэхийг нягтлах зорилгоор дараагийн бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээг зохион байгуулахаас өмнө хийж болно. Үүнийг урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр хийх ёстой бөгөөд тухайн үед

⁶³ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 31.

ямар нэгэн зөрчил гарч болзошгүй бол таслан зогсоох зорилготой хийнэ. Энэ нь Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.1-д Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнд олгосон "...аль ч цаг үед саадгүй нэвтрэх, хяналт шинжилгээ хийх" бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломж юм.

Гэнэтийн хяналт шинжилгээг ойр ойрхон хийх нь сөрөг нөлөөг бууруулж, эрх чөлөөг хязгаарлах, байгууллагын удирдлагын зүгээс хүний эрхийн нөхцөл байдалд байнга анхаарал хандуулах явдлыг дэмжих сайн талтай.⁶⁴ Удаан хугацаанд үргэлжилдэг бүрэн хэмжээний хяналт шинжилгээ хийхийн өмнө холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд урьдчилан мэдэгдэх нь илүү үр дүнтэй байдаг бол урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр гэнэтийн хяналт шинжилгээ хийх нь цагдан хорих байрны бодит дүр зургийг олж харах гол арга зам юм.

НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн асуудлаарх тусгай илтгэгч улс орнуудад хийж буй айлчлалынхаа хүрээнд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт мөн очиж ажилладаг ба гэнэтийн хяналт шинжилгээний ач холбогдлыг дараах байдлаар тодорхойлсон нь бий. Үүнд:

"Урьдчилан мэдэгдэлгүй үзлэг хийснээр Тусгай илтгэгч тухайн байгууламж дахь нөхцөл байдлыг аливаа гажуудлаас ангид томъёолох боломжтой байдаг. Ямар байгууламжтай танилцах, хэнтэй уулзахаа урьдчилж мэдэгдвэл бодит нөхцөл байдлыг нуун дарагдуулах, өөрчлөх, эсвэл хүмүүсийг нүүлгэн шилжүүлэх, заналхийлэх, уулзахаас урьдчилан сэргийлэх эрсдэл гарч болзошгүй юм..."

Эрүү шүүлтийн асуудлаарх НҮБ-ын тусгай илтгэгч⁶⁵

Эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад нөлөөлөх олон талын хүчин зүйлийг харгалзан эдгээр газарт хэрхэн тогтмол хяналт шинжилгээ хийх давтамжаа тодорхойлох шаардлагатай. Гишүүн, түүний Нэгж нь эдгээр газарт очих

⁶⁴ Detention Monitoring Briefings, APT, 2009, p. 2.

⁶⁵ UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 December 2005), paragraph 24.

давтамжаа тодорхойлохын тулд олон талт эх сурвалжаас цуглуулсан мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх ёстой (өмнөх хяналт шинжилгээ, урьд нь тухайн газарт байсан эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүстэй хийсэн ярилцлага, судалгаа, хэвлэлийн мэдээ, сурвалжилга гэх мэт).

“ҮУСБ хэдэн сар тутамд, зарим тохиолдолд үүнээс ч богино хугацаанд томоохон, эсвэл асуудал ихтэй цагдан хорих газруудад очиж байх ёстой”.

Эрүү шүүлтийн асуудлаарх НҮБ-ын тусгай илтгэгч⁶⁶

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.1 дэх заалтыг ЭШЭКНП-ын 20 дугаар зүйлд заасантай хамтад нь хэрэглэж болно. Тодруулбал, 20 дугаар зүйлээр ҮУСБ-д олгосон баталгаа нь “...аль ч цаг үед саадгүй нэвтрэх, хяналт шинжилгээ хийх” бүрэн эрхийг амилуулах хэрэгсэл юм.

“Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллага өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангах үүднээс энэхүү протоколд оролцогч улсууд эдгээр байгууллагад дараах баталгааг олгоно:

(a) 4 дүгээр зүйлд дурдсан хорих газарт хоригдож байгаа хүмүүсийн тоо, хорих газрын тоо болон байршлын талаарх бүх мэдээллийг чөлөөтэй авах;

(b) Тэдгээр хүмүүстэй харьцаж байгаа байдлын талаар болон тэдгээрийн хоригдож байгаа нөхцөлийн талаарх бүх мэдээллийг чөлөөтэй авах;

(c) Бүх хорих газар, барилга, байшинд чөлөөтэй нэвтрэх;

(d) Эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй ямар ч гэрч байлцуулалгүйгээр ганцаарчлан эсхүл шаардлагатай тохиолдолд орчуулагчийн хамт уулзаж, ярилцлага хийх болон Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагын үзэж байгаагаар хэрэгтэй

⁶⁶ UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 71.

мэдээлэл өгч магадгүй гэсэн аливаа этгээдтэй уулзах боломжтой байх;

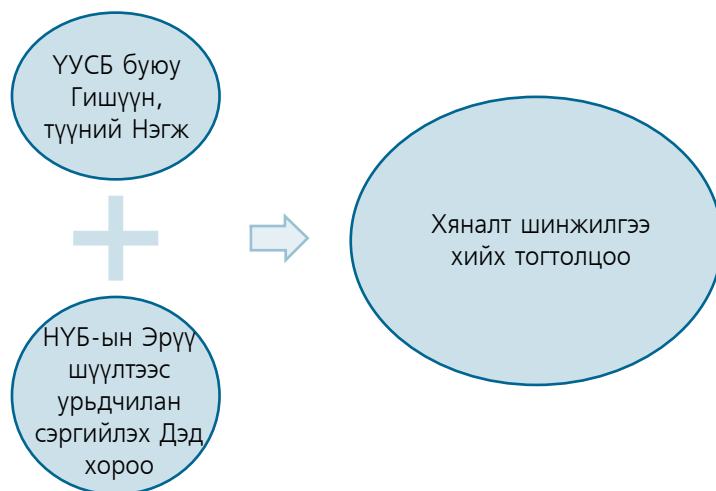
(e) Очих хүсэлтэй газар болон ярилцлага хийх хүсэлтэй хүнээ чөлөөтэй сонгох эрхтэй байх;

(f) Урьдчилан сэргийлэх дэд хороотой холбоотой байх, түүнд мэдээлэл өгөх болон хорооны хүмүүстэй уулзах эрхтэй байх”

ЭШЭКНП, 20 дугаар зүйл

5.3. ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛСЭН БАЙХ

ЭШЭКНП-ын 1 дүгээр зүйлд заасан тогтолцоонд хамаарах шаардлагын талаар Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд шууд заагаагүй ч түүнийг бүрдүүлэхэд Гишүүн, түүний Нэгж онцгойлон анхаарах ёстой юм.



ҮУСБ нь ЭШУСДХ-той хамтран үндэсний болон олон улсын хэмжээний хамтарсан хяналт шинжилгээний тогтолцоог бүрдүүлдэг. ЭШЭКНП-ын 11.1.а-д заасны дагуу Монгол Улс ЭШЭКНП-д нэгдэн орсноор ҮУСБ-аас гадна ЭШУСДХ оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт тодорхой хуваарийн дагуу айлчилж, хамтарсан хяналт шинжилгээ хийх бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн гэсэн үг юм.

“1. Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо дараах бүрэн эрхийг эдэлнэ:

(а) 4 дүгээр зүйлд дурдсан газруудад нэвтрэх, оролцогч улсуудад эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүсийг эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс хамгаалахтай холбоотой зөвлөмж өгөх”.

ЭШЭКНП, 11.1.а

Урьдчилан сэргийлэх, тогтмол хяналт шинжилгээ хийхэд Гишүүн, түүний Нэгж манлайлахаас гадна НҮБ-ын бүтцийн байгууллагатай хамтран хяналт шинжилгээний тогтолцоо бүрдүүлэхэд хамтран ажиллах, зохицуулах чиг үүргийг давхар хэрэгжүүлнэ.

5.4. ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ОБЪЕКТУУД

Гишүүн, түүний Нэгж эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газарт тогтмол хяналт шинжилгээг зохион байгуулна.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт эрүү шүүлт гарч болзошгүй тогтолцооны шалтгаан, нөхцөлийг судлах зорилгоор тогтмол хяналт шинжилгээ хийх чиг үүргийг Гишүүний бүрэн эрхэд хамааруулсан ч 33 дугаар зүйлийн тайлбарт “Энэ хуульд заасан “бүх газарт” гэдэгт хорих байгууллага, цагдан хорих анги, түр болон албадан саатуулах газар, сэтгэцийн эрүүл мэндийн төв, хүүхдийн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн болон ахмадын асрамжийн газар, сургуулийн дотуур байр, албадан эмчилгээний байр, дүрвэгсдийн байр, цэргийн сахилгын байр, хилийн шалган нэвтрүүлэх боомт дахь түр саатуулах болон хамгаалах байрыг ойлгоно” гэж нэр заасан нь Гишүүн, түүний Нэгж эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа аль ч газарт очиж хяналт шинжилгээ хийх боломжийг хязгаарласан зохицуулалт болсныг анхаарч ЭШЭКНП-ыг бусад тохиолдолд дагаж мөрдөх шаардлага гарч болзошгүй.

“Энэхүү протоколд заасны дагуу оролцогч улс бүр төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн дагуу, эсхүл түүний санаачилгаар, эсхүл түүний ил далд зөвшөөрснөөр хүнийг хорьсон эсхүл хорьсон байж болзошгүй өөрийн харьяа болон хяналтад байдаг нутаг дэвсгэрт хамаарах аль ч газарт энэхүү протоколын 2, 3 дугаар зүйлд заасан байгууллагууд очихыг зөвшөөрөх үүрэгтэй. Ийнхүү очих нь дээрх хүмүүсийг эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс хамгаалах зорилготой байна.

Энэхүү протоколын хүрээнд “эрх чөлөөгөө хасуулсан” гэж хувь хүнийг шүүхийн, захиргааны болон эрх бүхий бусад байгууллагын шийдвэрээр тухайн хүн өөрийн хүслээр орхин явах боломжгүй цагдан хорих, хорих эсхүл харуул хамгаалалт бүхий нийтийн болон хувийн газар байлгахыг хэлнэ”.

ЭШЭЖНП, 4 дүгээр зүйл.

Гишүүн, түүний Нэгжийн хяналт шинжилгээ хийх объектууд зөвхөн Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд зааснаар хязгаарлагдахгүй буюу нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд дотоодын хууль тогтоомжид зааснаас өөрөөр заасан тул олон улсын гэрээг дагаж мөрдөх зарчмын дагуу Гишүүн, түүний Нэгж өөрийн очих шаардлагатай гэж үзсэн бусад объектод нэвтрэх боломж нээлттэй болно. Тухайлбал Гишүүн, түүний Нэгж Монгол Улсын далбаа бүхий агаарын хөлөг, усан онгоц, бусад улсад оршин буй бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газар, элчин сайдын яам, консулын газар, цэргийн анги, нэгтгэл зэрэгт хүрэлцэн очиж хяналт шинжилгээ хийх боломжтой байх ёстой.

“Монгол Улсын олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсгийн заалт

Түүнчлэн зөвхөн төрийн мэдлийн, төсвөөс санхүүждэг байгууллагуудаар хязгаарлахгүйгээр хувийн өмчийн бусад объектод тогтмол хяналт шинжилгээ хийж болохыг ЭШЭКНП-ын 4 дүгээр зүйлийн заалт илэрхийлдэг. Гэхдээ тухайн хувийн өмчийн объектууд нь төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтантай холбоотой, тэдгээрийн ил, далд зөвшөөрлөөр эрүү шүүлт явуулж болзошгүй нөхцөл байдлыг бүрдүүлсэн гэх хангалттай сэжиг, нотлох баримт байгаа тохиолдолд Гишүүн, түүний Нэгжийн хяналт шинжилгээний объект болно.

Мөн хаана оршин байрладаг нь нийтэд ил тод бус, жирийн иргэд мэдэх боломжгүй, албан ёсоор бүртгэгдэж, хаяг, тэмдэглэгээ аваагүй объектуудыг үлдээж болохгүй бөгөөд энэ талаар Гишүүн, түүний Нэгж өөрийн бүртгэл хөтөлж, тогтмол хяналт шинжилгээ хийх шаардлагатай болно. Эрүү шүүлтийг бусдын хараа хяналтаас далд, нууц хэлбэрээр үйлддэг тул энэ мэт объектуудыг хяналтдаа байлгах зайлшгүй шаардлагатай юм.

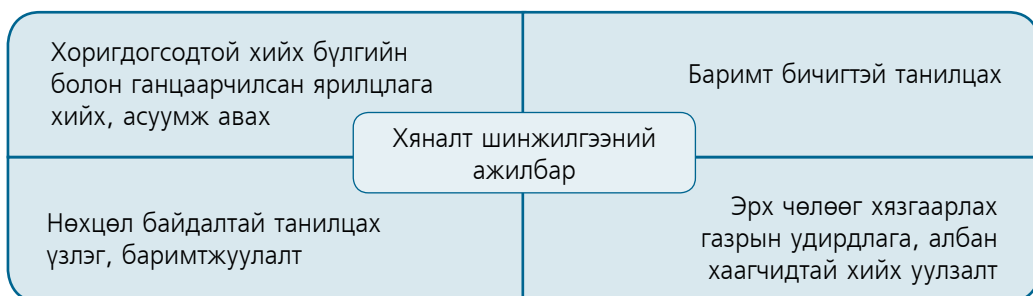
Төрийн мэдлийн объектууд	<ul style="list-style-type: none">◆ Хорих анги◆ Цагдан хорих байр гэх мэт
Хувийн өмчийн объектууд	<ul style="list-style-type: none">◆ Хувийн асрамжийн газар◆ Орон байр◆ Хувийн сургуулийн дотуур байр гэх мэт
Албан ёсны бүртгэлгүй объектууд	<ul style="list-style-type: none">◆ Албан ёсоор бүртгэлгүй, цагдан хорих талаар төрөөс шийдвэр гаргаагүй ч бусдын эрх чөлөөг хязгаарлаж болзошгүй аливаа объект

ЭШЭКНП нь ҮУСБ дан ганц цагдаагийн газар, хорих анги, эсвэл бусад “албан ёсны” бүртгэлтэй эрх чөлөөг хязгаарлах газруудаар хязгаарлагдахгүйгээр, хэн нэгэн этгээд бусдын хүсэл зоригийн эсрэг эрх чөлөөг нь хязгаарлаж, эрүүдэн шүүх эрсдэлтэй гэж сэжиглэж байгаа аливаа газарт нэвтрэх эрхтэй болохыг онцолсон болно.⁶⁷

⁶⁷ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 22.

5.5. ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭНД ХИЙГДЭХ АЖИЛБАРУУД

Гишүүн, түүний Нэгжийн хийх хяналт шинжилгээнд эрх чөлөөг хязгаарлах газруудын орчин нөхцөлтэй танилцах үзлэг, баримтжуулалт хийх⁶⁸, тухайн газрыг хариуцаж буй албан тушаалтан, алба хаагчид, хамгийн чухал нь хоригдож буй эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүстэй ганцаарчилсан болон бүлгийн ярилцлага хийх, асуумж авах, шаардлагатай баримт материалтай танилцах, газар дээр нь гаргуулан авах⁶⁹ нь тухайн газрын нөхцөл байдлыг зураглахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг буюу аливаа ҮУСБ-ын хийх ёстой үндсэн ажилбар юм.



Хяналт шинжилгээ хийх объектыг сонгосны дараа хяналт шинжилгээ хийх багийг томилох, удирдамж батлах, хяналт шинжилгээнд ашиглагдах техник, хэрэглэгдэхүүнийг бэлтгэх, асуумжийн хуудас боловсруулах зэрэг тогтмол ажлыг Нэгж хариуцан гүйцэтгэнэ.

Эрх чөлөөг хязгаарлах газарт очихоос өмнө Гишүүн, түүний Нэгж бэлтгэл ажлын хүрээнд тухайн газрын холбогдох мэдээллийг авсан байх нь чухал. Эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн жагсаалт, өрөөний байрлал, ажилтнуудын албан тушаалын жагсаалт, эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн ангилал,

⁶⁸ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.5-д “энэ хуулийн 33.1.1-д заасан газрын нөхцөл байдлыг техник хэрэгсэл ашиглан баримтжуулах” гэж заасан.

⁶⁹ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.3-т “энэ хуулийн 33.1.1-д заасан газар, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүний талаарх бүх төрлийн мэдээллийг аль ч үед гаргуулан авах” гэж заасан.

тусгаарлах тогтолцоо, тухайн газрын план зураг болон бусад мэдээллийг бүрэн авснаар Гишүүн, түүний Нэгж нөөц бололцоогоо аль болох бүрэн дүүрэн ашиглах нөхцөлийг хангах боломжтой болно.

ҮУСБ-ын ажилтнуудын баримталбал зохих дараах 13 зарчмыг НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд Комиссарын албанаас тодорхойлсныг хяналт шинжилгээний үед мөрдөж ажиллана. Үүнд:⁷⁰

- ◆ Хор учруулахгүй байх⁷¹;
- ◆ Сайтар эргэцүүлэх;
- ◆ Албан тушаалтан, алба хаагчдад хүндэтгэлтэй хандах;
- ◆ Эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийг хүндэтгэх;
- ◆ Итгэл даахуйц байх;
- ◆ Нууцлалыг хадгалах;
- ◆ Аюулгүй байдлаа хангах;
- ◆ Тууштай, тэвчээртэй байх;
- ◆ Нягт, нямбай байх;
- ◆ Мэдрэмжтэй байх;
- ◆ Асуудалд объектив байдлаар хандах;
- ◆ Ёс журмыг сахих;
- ◆ Танигдахуйц байх.

Шаардлагатай тохиолдолд Нэгжийн ажилтнуудын ажлын ачаалал, хүрэлцээ зэргийг харгалзан хяналт шинжилгээ хийх багт гаднын бусад байгууллагын

⁷⁰ Training Manual on Human Rights Monitoring, Professional Training Series №7, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, New York, Geneva, 2001. pp. 87-93.

⁷¹ Хяналт шинжилгээнд хамрагдаж буй эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүс ба бусад хүмүүсийг залхаан цээрлүүлэлтээс сэргийлэх, тэдэнд учрах эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээг тооцож ажилах нь чухал. Ялангуяа анхаарал татахуйц, хүний эрхийн нөхцөл байдалтай холбоотойгоор эрх чөлөөг хязгаарлах газруудын хувьд хоригдлуудыг залхаан цээрлүүлэх явдал гардаг. Хяналт шинжилгээ хийх нэгж “хор учруулахгүй байх” зарчмыг хяналт шинжилгээний өмнө болон хяналт шинжилгээний үед, мөн түүний дараа нэгэн адил мөрдөх ёстой.

эксперт, шинжээчдийг татан оролцуулж болно. Тухайлбал, үр дүнтэй хяналт шинжилгээ хийхийн тулд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан тодорхой тооны хүмүүсээс бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлага авдаг. Мониторинг буюу хяналт шинжилгээ явуулдаг зарим байгууллага тухайн эрх чөлөөг хязгаарлах газрын талаар хангалттай мэдээлэл авахын тулд нийт хоригдлын 5, 10 хувь, эсхүл бүр 20 хувиас ярилцлага авах ёстой гэж үздэг. Хяналт шинжилгээ хийх нөөц бололцоо, тухайн эрх чөлөөг хязгаарлах газрын хэмжээ зэргээс хамаарч багийн гишүүдийн тоог аль болох олон байхаар бүрдүүлэх нь чухал юм. Энэ нь багийн гишүүд дэд бүлэгт хуваагдан, нэгэн зэрэг ажиллах боломж олгодог. Ингэснээр тухайн хугацаанд аль болох олон ярилцлага авах боломж бүрддэг. Энэ тохиолдолд гаднаас урьж ажиллуулах шинжээчид нь Нэгжийн ажилтанд тавигдах мэдлэг, туршлагын шаардлагыг мөн адил хангасан байх ёстой.⁷²

Гишүүн, түүний нэгж хяналт шинжилгээний үед эрх чөлөөг хязгаарлах газрын үйл ажиллагаанд тавигдах хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээ, зарчмуудын хэрэгжилтийн байдлыг нягтлан шалгаж ажиллана. Тухайлбал, НҮБ-ын “Аливаа хэлбэрээр саатуулагдсан болон хоригдсон этгээдийг хамгаалах үндсэн зарчим”, “Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрэм” нь Гишүүн, түүний Нэгжийн үйл ажиллагаандаа өдөр тутам ашиглах ёстой баримт бичгүүдийн нэг болно.

⁷² Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 90.

Ажилбар 1.

*Эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсээс бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлага авах нь “газар дээрээс нь” мэдээлэл авах төдийгүй мөн тэдэнд санасан бодсоноо хуваалцах боломж олгодог. Ийм ярилцлага нь тухайн хорих газарт оршиж байгаа хүний эрхийн зөрчлийг олж илрүүлэхэд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.*⁷³

Хяналт шинжилгээ хийдэг бусад байгууллагын ажилтнууд хосоороо ярилцлага авах хэлбэрийг түлхүү хэрэглэдгийн нэгэн адил Гишүүн, түүний Нэгжийн нэг гишүүн асуулт асууж, ярилцлага авч байхад нөгөө нь түүнийг тэмдэглэж авах зэргээр ярилцлагыг хийж болно. Энэ арга давуу талтай боловч зарим тохиолдолд ярилцлагыг ганцаараа явуулснаар өгөгдсөн хугацаанд илүү олон ярилцлага авах боломжтой байдаг. Нөгөө талаар, энэ нь ярилцлага өгч байгаа хүний хувьд олон хүнээс сүрдэхгүй, илүү нээлттэй ярилцах боломж олгодог. Гэвч ганц хүний хийсэн ярилцлага агуулга, цар хүрээ, асуудалд бодитой хандах болон аюулгүй байдлын хувьд сул талтай гэдгийг анхаарвал зохино.⁷⁴

Бүлгийн ярилцлага нь тухайн эрх чөлөөг хязгаарлах газрын нөхцөл байдал, үйл ажиллагааны талаар ерөнхий мэдээлэл авах чухал хэрэгсэл болдог.⁷⁵ Бүлгийн ярилцлага нь цаг хэмнэж болох ч ганцаарчилсан ярилцлагыг бүрэн орлохгүй. Тухайлбал, бүлгийн ярилцлагын үед хувь хүний нууцад хамаарах асуудлаар эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсээс асуулт асуухгүй байх, тэднээр яриулахгүй байх нь зөв. Мөн бүлгийн ярилцлагын үед эрх чөлөөг хязгаарлах газрын аливаа албан тушаалтан, албан хаагчид байлцахгүй байх, энэхүү ярилцлагыг сонсох, ажиглах нөхцөлийг бүрдүүлэхгүй байхад анхаарах ёстой. Энэ нь “эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийг хүндэтгэх”, “нууцлалыг хадгалах” зарчмуудад нийцнэ.

⁷³ Detention Monitoring Briefings, APT, 2009, p. 1.

⁷⁴ Detention Monitoring Briefings, APT, 2009, p. 2.

⁷⁵ Detention Monitoring Briefings, APT, 2009, p. 3.

Хяналт шинжилгээний хүрээнд судалгааны асуумж явуулж болно. Асуумжийг тодорхой тооны хоригдлоор бөглүүлж, хувь хүмүүсийн ойлголт, туршлагыг тодруулж болно. Асуумж нь хяналт шинжилгээний үед анхаарах асуудлыг тодруулах, ганцаарчилсан ярилцлагаар хамрах асуултын тоог багасгахад тустай. Гэхдээ энэ аргыг хэрэгжүүлэхэд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн бичиг үсгийн чадвар, нэр хаягийн нууцлал, мэдээлэл боловсруулах хүн хүчний бололцоо зэрэг тодорхой бэрхшээл тулгардаг. Гэхдээ асуумж нь жижиг буюу дунд зэргийн хэмжээтэй эрх чөлөөг хязгаарлах газарт хяналт шинжилгээ хийх үед хэрэглэхэд нэлээд үр дүнтэй байдаг. Ялангуяа аймаг, сумдын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй цагдан хорих алба, эрүүлжүүлэх, баривчлах байр зэрэгт Гишүүн, түүний Нэгж ажиллах үедээ асуумж авч хэвших нь зөв.

Ажилбар 2.

Нөхцөл байдалтай танилцах үзлэг, баримтжуулалт нь хяналт шинжилгээний чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болно. Тухайн эрх чөлөөг хязгаарлах газрын нөхцөл нь өөрөө зүй бус харьцах, онцгой тохиолдолд эрүүдэн шүүлтийн хэлбэр болж болзошгүй байдгийг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос аль аль нь хүлээн зөвшөөрдөг.⁷⁶ Нөхцөл байдалтай танилцах үзлэг, ажиглалтын үед дуу хураагуур, дүрс бичлэгийн камер, гэрэл зургийн аппарат, чийгшил, гэрэлтүүлэг шалгах төхөөрөмж, дулаан хэмжигч зэрэг техник хэрэгслийн бэлэн байдлыг хангаж ажиллана.

“энэ хуулийн 33.1.1-д заасан газрын нөхцөл байдлыг техник хэрэгсэл ашиглан баримтжуулах”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.5

Эрх чөлөөг хязгаарлах газрын онцлогоос хамаарч нөхцөл байдалтай танилцах үзлэгийн объектууд ялгаатай байна. Тухайлбал, хорих байгууллагад хяналт

⁷⁶ Torture in International Law: A guide to jurisprudence, Center for Justice and International Law (CEJIL), 2008, p. 38.

шинжилгээ хийж байгаа тохиолдолд хорих өрөө, тасалгаа, сахилгын байр, тусгаарлах тасалгаа, гал тогоо, удаан хугацааны уулзалтын өрөө зэрэгт үзлэг, баримтжуулалт хийнэ.⁷⁷ Түүнчлэн эрх чөлөөг хязгаарлах газарт телевиз, радиог бүх хүн үзэж, сонсох боломжтой байдлаар байрлуулсан эсэх, хоригдогсдын хувцас, цагаан хэрэглэлийг угаах, хатаах, индүүдэх зориулалтын өрөө, тасалгаа, хэрэгсэл байгаа эсэх зэргийг шалгаж болно.

Хамгийн чухал нь эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүс болон албан хаагчдын тухайн газар дахь нөхцөл байдал ямар байгаа нь энэхүү үзлэгээр баримтжуулах ёстой гол асуудал болно. Тухайлбал ажилтан, албан хаагчид тусгай хэрэгсэл, галт зэвсгийг биедээ авч явж байгаа байдал, удаан хугацааны болон түр хугацааны уулзалтын үед эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүн гэр бүлийнхэнтэйгээ, эсхүл өмгөөлөгчтэй хөндлөнгийн хяналтгүй, хувийн нууцлал хадгалагдахуйц хэмжээнд уулзаж, ярилцаж чадаж байгаа эсэх гэх мэт баримтжуулах шаардлагатай зүйлс бий.⁷⁸ Иймд нөхцөл байдалтай танилцах үзлэг, баримтжуулалтад ашиглах шалгах хуудас (чеклист)-ыг эрх чөлөөг хязгаарлах газрын онцлогт нийцүүлэн урьдчилан бэлтгэсэн байхыг зөвлөдөг.

Ажилбар 3.

Хяналт шинжилгээний үед баримт бичигтэй танилцах нь хяналт шинжилгээний бусад ажилбартай харьцуулахад цаг их шаарддаг, “нягт, нямбай байх” зарчмыг дээд зэргээр хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж, нэгдэн орсон олон улсын гэрээг үндэслэн төрийн эрх бүхий байгууллагаас тодорхой салбарт нийтээр болон дотоодод дагаж мөрдөхөөр тогтоосон дүрэм, журам, байгууллагын удирдлагын тушаалаар баталсан тушаал, шийдвэрүүдтэй танилцаж, хяналт шинжилгээний тайлан гаргах, дүн шинжилгээ хийхэд шаардлагатай баримт бичгийг эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газраас гаргуулан авч болно.

⁷⁷ Хорих байгууллагад эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх мониторинг явуулах гарын авлага, Г.Агар-Эрдэнэ, 2016, 34 дэх тал.

⁷⁸ Хорих байгууллагад эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх мониторинг явуулах гарын авлага, Г.Агар-Эрдэнэ, 2016, 36 дахь тал.

“Энэ хуулийн 33.1.1-д заасан газар, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүний талаарх бүх төрлийн мэдээллийг аль ч үед гаргуулан авах”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.3

Ажилбар 4.

Эрх чөлөөг хязгаарлах газрын удирдлага, албан хаагчидтай хийх уулзалт нь эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн ганцаарчилсан болон бүлгийн ярилцлагаар өгсөн мэдээллийн үнэн бодит байдлыг харьцуулан дүгнэх боломжийг хяналт шинжилгээ хийж буй багт олгоно. Зарим тохиолдолд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүс нөхцөл байдлыг хэтрүүлж ярих, нөгөө талаас эрх чөлөөг хязгаарлах газрын удирдлага, албан хаагчид бодит нөхцөл байдлыг нуун далдлах зэрэг үйлдэл гаргаж болзошгүй тул асуудалд олон талаас нь хандах боломжийг энэхүү уулзалт бүрдүүлдэг. Энэ нь “асуудалд объектив байдлаар хандах” зарчмыг хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болдог.

Хяналт шинжилгээний үр дүнг тухай бүр тайлангаар баталгаажуулна. Тайлангууд болон хяналт шинжилгээний хүрээнд өгсөн зөвлөмжүүд жил тутмын Улсын Их Хурлын Хууль зүйн Байнгын хороо болон НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхээс Урьдчилан сэргийлэх дэд хороонд хүргүүлэх нэгдсэн тайланг боловсруулах гол эх сурвалж болно. Иймд хяналт шинжилгээний үед хэдий чинээ чанартай мэдээлэл цуглуулна тэр хэмжээгээр үнэн бодитой дүн шинжилгээ хийж, асуудлыг шийдэх арга замыг тодорхойлж чадна. Ингэснээр эрх чөлөөгөө хасуулан хоригдож байгаа хүмүүст зохих эрхийг нь эдлүүлэх, тэдэнд эрүү шүүлт тулгах буюу бусад хэлбэрээр хэрцгий хандах явдлаас сэргийлэх, цаашлаад эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад хүний эрхийг хүндэтгэн сахихад тус дөхөм болно.⁷⁹

Эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад хяналт шинжилгээ хийх бэлтгэлийг хэрхэн хангах болон хяналт шинжилгээний үед хийгдэх ажилбарын талаар ҮУСБ-д зориулсан гарын авлага, удирдамж зэрэгтэй⁸⁰ энэхүү гарын авлагын төгсгөлд буй эх сурвалжуудаас танилцаж, дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах боломжтой.

⁷⁹ Detention Monitoring Briefings, APT, 2009, p. 7.

⁸⁰ Хорих байгууллагад эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх мониторинг явуулах гарын авлага, Г.Агар-Эрдэнэ, 2016, 3-55 дахь тал.

Зургаа.

Соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагаа

ЭШЭКНП-д ҮУСБ-д эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр хүний эрхийн боловсрол олгох, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулах чиг үүргийг шууд оноогоогүй ч түүний оршил хэсэгт “Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс үр нөлөөтэй урьдчилан сэргийлэхэд боловсролыг дээшлүүлэх... арга хэмжээг хослуулан авах шаардлагатайг” сануулсан болно. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд Гишүүн, түүний Нэгжийн нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг болох аливаа хэлбэрээр хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл тухайн этгээд өөрийн хүсэлтээр гарч явах боломжгүй бүх газарт эрүү шүүлт гарч болзошгүй тогтолцооны шалтгаан, нөхцөлийг судлах зорилгоор тогтмол хяналт шинжилгээ хийх үйл ажиллагаатай хамт олны нийтийг соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагаа явуулах чиг үүргийг гурван хүрээнд тодорхойлсон болно. Энэхүү хүрээг доор харуулав.

Соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа 1

Олон нийтэд эрүү шүүлтийн хор аюулыг тайлбарлан таниулах, эрүү шүүлтээс ангид байх эрхийг төрийн албан тушаалтан, иргэдэд сурталчлах;

Соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа 2

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаар судалгаа хийх, ном, сургалт, сурталчилгааны хэрэглэгдэхүүн, сургалтын хөтөлбөр, гарын авлага боловсруулах зэрэг ажлыг эрхлэн явуулах, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг оролцуулах;

Соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа 3

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр мэдээлэл, сурталчилгаа тогтмол явуулах.

Дээрх гурван төрлийн үйл ажиллагааг явуулснаар эрүү шүүлтийн талаарх иргэд, олон нийтийн мэдлэг, ойлголт бэхжиж, цаг хугацааны явцад нийгэмд хандлагын өөрчлөлт гарах учиртай юм. НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос “эрүү шүүлттэй тэмцэх нь ...удаан хугацаанд хувьсал авчрах үргэлжилсэн үйл явц”⁸¹ гэж үзсэнчлэн эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ цаг хугацааны явцад өөрчлөлт авчрахад чиглэсэн урьдчилан сэргийлэх хандлагыг илэрхийлдэг.

Иймд Монгол Улсад ҮУСБ ажиллаж эхлэх эхний жилүүдэд ҮУСБ-ын чиг үүргийг Гишүүн, түүний Нэгж хэрхэн гүйцэтгэх, Монгол Улсад эрүү шүүлтийн эсрэг голлох үүрэг гүйцэтгэдэг байгууллага гэдгийг олон нийтэд таниулахаас соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаагаа эхэлбэл бусад улс оронд үйл ажиллагаа явуулж буй ижил төсөөтэй ҮУСБ-ын жишигт нийцэх юм.

ҮУСБ-уудын соён гэгээрүүлэх чиг үүрэг нь сургууль, их дээд сургууль, мэргэжлийн дугуйлан дахь сургалт, сурталчилгааны хөтөлбөр боловсруулахад оролцох; эрүү шүүлтийг хориглох талаарх боловсрол, мэдээллийг хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд, иргэний нийгмийнхэн болон цэргийн албан хаагчид, аливаа этгээдийг байцаах, эмчлэх зэрэг чиг үүрэг гүйцэтгэж буй ажилтнууд, төрийн албан хаагчид болон цагдан хорих ажиллагаанд оролцож болох бусад хүмүүсийн сургалтын хөтөлбөрт хамруулсан эсэхийг нягтлан шалгах зэргээр тодорхойлогдоно.

Гишүүн, түүний Нэгж нь эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх талаар олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлэх зорилгоор өөрсдийн санал, хяналт шинжилгээгээр тогтоогдсон нөхцөл байдал, бусад холбогдох мэдээллийг сурталчлах ёстой. Мөн эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан бүх хүнд ЭШЭКНП, эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх үзэл баримтлал, ҮУСБ-ын бүрэн эрх, холбогдох байгууллагууд, түүний дотор цагдан хорих байгууллагын албан тушаалтнуудын үүрэг

⁸¹ UN Committee against Torture (CAT committee) ‘General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties’ (24 January 2008) UN DOC CAT/C/GC/2, para 3.

оролцооны талаар мэдээлэл өгөхөд хувь нэмэр оруулах ёстой.⁸²

Байгууллагын алсын харааг сайжруулахын тулд Гишүүн, түүний Нэгж нь бүрэн эрх, гүйцэтгэж буй ажлаа олон нийтэд таниулах стратеги боловсруулж, холбогдох мэдээллээр хангах энгийн, хүртээмжтэй журмыг боловсруулах ёстой. Жишээлбэл, төрөл бүрийн материалыг монгол, англи, орос, хятад гэх мэт шаардлагатай хэлээр бэлтгэж, цагдан хорих байгууллагын ажилтнууд, хоригдлууд, иргэний нийгмийнхэн, хуульчид болон шүүхийн байгууллага зэрэгт өргөнөөр түгээж болно.

Европын улсуудын ҮУСБ-ын туршлагаар бол эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад хийсэн хяналт шинжилгээнд үндэслэж тухайн газрын албан хаагчдад тохирсон сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулдаг.⁸³ Жишээлбэл Кипр, Эстони, Франц, Польш улсуудын ҮУСБ-ууд цагдаа, шүүгч, нийгмийн халамжийн төвийн, цагдан хорих байрны ажилтнууд болон бусад хүмүүст зориулсан сургалт явуулдаг ажээ. Тухайлбал, Кипр Улсын ҮУСБ нь 2013 онд Цагаачлалын албанд ажиллаж байсан цагдаа нарт зориулсан анхан шатны сургалт явуулсан бөгөөд хүний эрх, хоригдлуудтай хэрхэн харьцах талаар өргөн хүрээнд танилцуулга хийжээ. Анхны сургалтыг зургаан сар тутамд цагдан хорих тодорхой газарт гарч буй хүний эрхийн төрөл бүрийн асуудлаар давтан хийжээ. 2014 онд тус ҮУСБ хорих ангийн ажилтнуудад зориулсан сургалтаа ялтнуудын хүний эрхийн талаар, ялангуяа ялгаварлан гадуурхахгүй байх, гадаадын хоригдлуудтай хэрхэн харьцах зэрэг сэдвээр орж байв.⁸⁴ Тэгвэл ХБНГУ-ын ҮУСБ өөрөө сургалт явуулахгүйгээр хорих байгууллагын ажилтнуудад дотоодын сургалтын академиудыг зуучилж, холбоо тогтоох замаар соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулж буй туршлага мөн байна.

⁸² Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York and Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 30.

⁸³ Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015, p. 11.

⁸⁴ Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015, p. 59.

Сургалт нь зөвхөн оролцогчдын чадавхыг бэхжүүлэх, ҮУСБ-ын алсын харааг сайжруулахаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд хяналт шинжилгээгээр өгсөн зөвлөмжийн үндэслэлийг эрх чөлөөг хязгаарлах газрын албан тушаалтнуудад тайлбарлах, улмаар хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзлийг нь нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Сургалтын үйл ажиллагааг ҮУСБ өөрөө биечлэн хийх, эсхүл сургалтын бусад байгууллагаар дамжуулан зохион байгуулах эсэх нь тухайн байгууллагын стратеги, санхүү, хүний нөөцийн боломж зэргээс хамаарна.

Тодруулбал, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг тасралтгүй, үр нөлөөтэй явуулахад санхүүгийн боломж хангалттай байх ёстой бөгөөд Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3 дахь хэсэгт заасан “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааны төсөв нь чиг үүргээ бүрэн, тасралтгүй, үр нөлөөтэй, хараат бусаар эрхлэн явуулахад хүрэлцэхүйц байна” гэсэн заалтын хэрэгжилтийг зайлшгүй хангах шаардлагатай юм. ҮУСБ-д ЭШЭКНП-оор олгосон нэг боломж нь Протоколын хүрээнд байгуулагдсан Тусгай сан юм. Гишүүн, түүний Нэгж ЭШЭКНП-ын 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан Тусгай сангаас зохих санхүүжилт хүсэж болно.

“Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн зохих журмын дагуу Тусгай санг байгуулна. Энэ санг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын санхүүгийн дүрэм, журмын дагуу захиран зарцуулж, Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо оролцогч улсад очсоны дараа гаргасан зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх, үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагыг дэмжих, сургалтын хөтөлбөрт санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхэд зарцуулна”.

ЭШЭКНП, 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг

Жишээ дурдвал, Сенегал Улсын ҮУСБ болох Эрх чөлөөг хязгаарлах газрын үндэсний ажиглагч байгууллага дээрх Тусгай сангаас санхүүжилт авч НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын албатай хамтран 2015, 2016 онд “Эрх чөлөөг хязгаарлах газруудын үндэсний ажиглагч” сэдэвт олон нийтийн радиогоор хоёр удаагийн интерактив нэвтрүүлэг бэлтгэн түгээж байв. Сенегал Улсын ҮУСБ энэ нэвтрүүлгээрээ цагдан хорихтой холбоотой хууль эрх зүйн

орчныг олон нийтэд таниулж, эрүүдэн шүүхийг хориглох абсолют шинж чанарыг онцлон тэмдэглэсэн контент боловсруулж түгээжээ.

Соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагааны хүрээнд ҮУСБ нь сургууль, их дээд сургууль, мэргэжлийн байгууллагуудад эрүүдэн шүүх болон бусад харгис, хүнлэг бус, хүний нэр төрийг доромжилсон эмчилгээ, шийтгэлийг хориглох, урьдчилан сэргийлэх талаар заах сургалтын хөтөлбөрийг боловсронгуй болгох; судалгаа хийх; болон боловсролын хөтөлбөрийг хүргэхэд хамтран оролцож болно.⁸⁵

⁸⁵ Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, p. 30.

Долоо.

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний зөвлөмж, хэрэгжилтэд анхаарах асуудал

7.1. ГИШҮҮНИЙ САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

“Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагад наад заах нь дараах эрхийг олгоно:

...(b) Эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүстэй харьцах, тэдгээрийн байгаа нөхцөлийг сайжруулах болон эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэх явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын холбогдох хэм хэмжээг харгалзан холбогдох байгууллагад зөвлөмж явуулах;

(c) Мөрдөж байгаа хууль болон боловсруулж байгаа хуулийн төсөлд санал, дүгнэлт өгөх”.

ЭШЭКНП, 19 дүгээр зүйл

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.2-т зааснаар “хууль тогтоомж, төрийн байгууллагын шийдвэрийн төсөл эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар санал, зөвлөмж гаргах” бүрэн эрхийг Гишүүнд олгосон. Энэ нь хэлэлцүүлгийн шатанд байгаа аливаа хууль тогтоомж, төрийн байгууллагын шийдвэрийн төслийг эцэслэгдэн батлагдахаас өмнө олон улсын хүний эрхийн гэрээ, зарчимд нийцүүлэн засах талаар Санал, зөвлөмжийг урьдчилан хүргүүлэх боломжийг олгосон зохицуулалт болно. Тодруулбал, энэ нь ЭШЭКНП-ын 19 дүгээр зүйлийн (c) хэсэгт заасны дагуу ҮУСБ-д олгох ёстой эрх юм.

Тэгвэл Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлд Гишүүний Зөвлөмж гаргах бүрэн эрхийг тусад нь зохицуулсан байдаг. Энэхүү зөвлөмжийг Гишүүн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нь эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар шийтгэх буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж болзошгүй гэж үзвэл хяналт шинжилгээний үр дүн, түүгээр тогтоогдсон нөхцөл байдалд үндэслэн шалтгаан, нөхцөлийг арилгуулахаар холбогдох байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлдгээрээ өмнөх Санал, зөвлөмжөөс ялгаатай болно. Үүнийг ЭШЭКНП-ын 19 дүгээр зүйлийн (b) хэсэгт ҮУСБ-д олгосон бүрэн эрх гэж ойлгож болно.

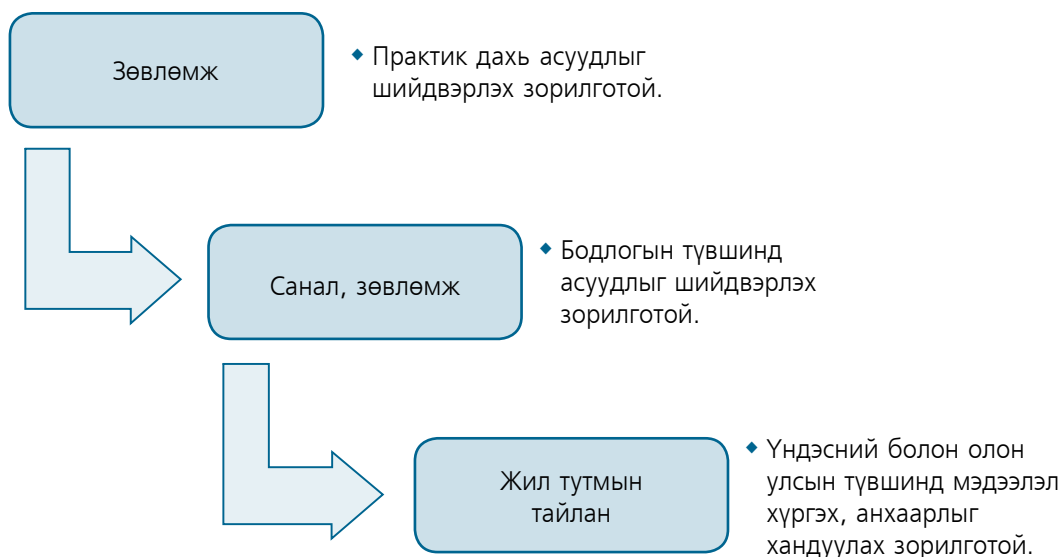


Гишүүний Зөвлөмжийн онцлог нь 35 дугаар зүйлд заасан зөвлөмжийг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд биелүүлэх үүргийг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.2 дахь хэсэгт зохицуулсанд оршино. Үүгээрээ Зөвлөмж нь Санал, зөвлөмжөөс ялгаатай. Ингэхдээ хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаар бичгээр хариу мэдэгдэнэ.

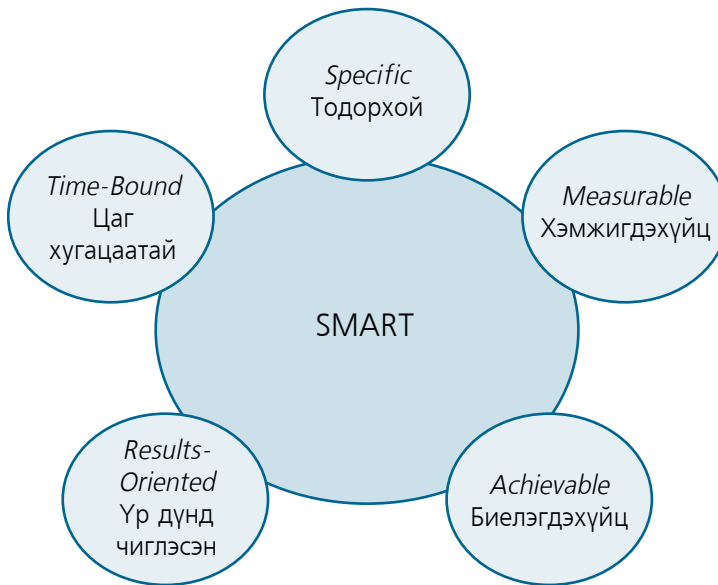
Гишүүнд хуулиар Комиссын гишүүнтэй адил “Шаардлага хүргүүлэх” бүрэн эрх олгоогүй бөгөөд энэ нь түүний урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэгтэй холбоотой болно. Комиссын гишүүний шаардлага нь хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тохиолдолд буюу болж өнгөрсөн фактын араас зөрчлийг арилгуулах зорилгоор гардаг тул Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнд хамааралгүй юм.

Гишүүний Санал, зөвлөмж нь төрийн хууль тогтоомж, бодлогын түвшинд шийдвэр гаргагчдад нөлөөлөх гол арга хэрэглэгдэхүүн болдог бол Зөвлөмж нь эрх чөлөөгөө хязгаарлах газарт хоригдож буй аливаа хүмүүсийн нөхцөл байдлыг дээрдүүлэх, тухайн газрын үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн практик шинжтэй зөвлөгөөнүүдээс бүрдэнэ.

ЭШЭКНП-ын 22 дугаар зүйлд дээрх хоёр төрлийн хэрэглэгдэхүүнийг хамтад нь тодорхойлж, шийдвэр гаргагч буюу бодлого тодорхойлогчид, хууль хэрэгжүүлэгчид буюу эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газрын удирдлага, ажилтнуудад хамаарах зөвлөмжийг ҮУСБ гаргаж, түүнийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр боломжит яриа хэлэлцээрийг талууд өрнүүлж хамтран ажиллах ёстойг анхааруулсан нь бий.



Гишүүн, түүний Нэгжийн хувьд хяналт шинжилгээний хүрээнд зөвлөмж гаргахдаа Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нийгэмлэгээс санал болгосон зөвлөмжид тавигдах SMART шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан үзэхийг зөвлөж байна. Зөвлөмж боловсруулахдаа SMART шалгуур үзүүлэлт ашигласнаар зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангахад тус дөхөмтэй байх болно.



7.2. ГИШҮҮНИЙ ЗӨВЛӨМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ ХАНГУУЛАХ

Зөвлөмжийг зөвхөн илгээгээд зогсох бус түүний хэрэгжилтийн мөрөөр ажиллах механизмыг тогтмолжуулах нь Гишүүн, түүний Нэгжийн нэг чухал үүрэг болно. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нийгэмлэгийн зөвлөснөөр ҮУСБ нь хяналт шинжилгээний эхний үр дүнг холбогдох байгууллагуудад аль болох богино хугацаанд мэдэгдэх ёстой. Энэ нь механизмуудыг сайжруулах талаар яаралтай зөвлөмж гаргаж, холбогдох талуудтай бүтээлч ажлын яриа хэлэлцээр өрнүүлэх боломжийг олгодог.⁸⁶ Бүх нөхцөлд Гишүүн, түүний Нэгж нь хийсэн хяналт шинжилгээнийхээ дараа тухайн хяналт шинжилгээнд хамрагдсан газрын удирдлага, хариуцсан албан тушаалтантай аман яриа, уулзалтаар зөвлөмжүүдээ өгөх шаардлагатай юм.

Өгсөн зөвлөмжүүдээ бичгээр мөн албажуулан хүргүүлж, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд заасны дагуу биелэлтийг шаардан

⁸⁶ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 65.

ажиллана. Ийнхүү шаардахдаа зөвхөн бичгээр, эсхүл амаар хариу өгөх төдийгүй тухайн зөвлөмжид хөндсөн асуудлыг хэрхэн бодитой, үр дүнтэй хэрэгжүүлсэнд анхаарах нь чухал. Үүнийг шалгахын тулд өмнөх бүлэгт дурдсан зөвлөмжийн мөрөөр хийх хяналт шинжилгээг төлөвлөнө.

“Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний зөвлөмжийн дагуу арга хэмжээ хэрэгжүүлээгүй бол албан тушаалтныг тушаал бууруулах, чөлөөлөх, огцруулах, байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг цуцлах, үйл ажиллагааг зогсоох саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гаргана”.

*Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай
хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.4*

Дээрх заалт ёсоор зөвлөмжийг хэрэгжүүлээгүй бол албан тушаалтныг тушаал бууруулах, чөлөөлөх, огцруулах, байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг цуцлах, үйл ажиллагааг зогсоох саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гаргах үүргийг Гишүүн хүлээнэ.

Тухайн жилд хийсэн нийт хяналт шинжилгээ, түүний хүрээнд өгсөн зөвлөмжүүд, мөн санал, зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийн тайланг жил бүр бичнэ. Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо, НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх Дэд хороонд хүргүүлэх тайлангийн агуулгыг бүрдүүлэх тул зөвлөмж, санал, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хянах бүртгэл, хяналтын санг ажиллуулж хэвших нь чухал. Эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад Гишүүний өгсөн зөвлөмжийн тоо их байх тусам энэхүү бүртгэл, хяналтын сангийн ач холбогдол нэмэгдэнэ.

ҮУСБ-ыг хүний эрхийн үндэсний байгууллагын дэргэд ажиллуулж буй сайн туршлага бүхий орны нэг болох Мальдив Улсад зөвлөмжийн хэрэгжилтийн талаарх цахим санг ажиллуулж, түүгээрээ тогтмол хяналт тавьж, мөн төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг мэдээллээр хангадаг байна.

Эстони Улсад ҮУСБ нь дотоод тоон баримт бичгийн менежментийн системдээ зөвлөмжийг хэрэгжүүлсэн, хэрэгжүүлээгүй, эсвэл хэсэгчлэн хэрэгжүүлсэн эсэх, түүний дотор зөвлөмжийн талаар ямар арга хэмжээ авсан болон авагдаагүй талаарх мэдээллийг бүртгэдэг байна.⁸⁷

Зөвлөмжийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуурыг ҮУСБ-ууд өөрийн онцлогт нийцүүлэн тогтоожээ. Тухайлбал:

- ◆ Австри: Хэрэгжүүлсэн/Хангалттай түвшинд хэрэгжүүлсэн/Хангалттай түвшинд хэрэгжүүлээгүй/Хэрэгжүүлээгүй;
- ◆ Болгар: Гүйцэтгэсэн/Гүйцэтгээгүй/Санхүүжилт байхгүйн улмаас гүйцэтгээгүй/Барилга байгууламж байхгүйн улмаас гүйцэтгээгүй /Хариу өгөөгүй;
- ◆ Их Британи: Хангагдсан/Хангагдаагүй/Хэсэгчлэн хангагдсан/Шаардлагагүй болсон/Шалгаагүй.

Мөн Их Британид ҮУСБ-ын зарим гишүүн Зөвлөмжийн хэрэгжилтээ хувиар үнэлдэг байна. Хүний эрхийн олон улсын гэрээний зарим байгууллага зөвлөмжийн хэрэгжилтийг үнэлж буй шалгуурыг мөн жишээ болгож болно. Тухайлбал, Хүний эрхийн Америк хоорондын Комисс “Бүрэн хэрэгжсэн/Хагас хэрэгжсэн/Хүлээгдэж буй” гэсэн байдлаар хянадаг.⁸⁸

ҮУСБ-ын өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангуулахад төр, иргэний нийгэм, бусад оролцогч талын үүрэг оролцоо чухал ч ихэнх ҮУСБ зөвлөмжийн хэрэгжилтийг өөрөө хангуулах ёстой гэж үздэг буюу ҮУСБ энэхүү зөвлөмжийг өгдөг тул өөрийн ажлын үр нөлөөг өөрөө үнэлэх ёстой гэж үзэх нь бий.⁸⁹

⁸⁷ Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015, p. 43.

⁸⁸ Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Annual Report 2013, section d.

⁸⁹ Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015, p. 24.

Найм.

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн Комиссын дарга, гишүүд, Тамгын газартай харилцах нь

8.1. КОМИССЫН ДАРГА, ГИШҮҮДТЭЙ ХАРИЛЦАХ НЬ

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд Комиссын чиг үүрэгт эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаар дурдаагүй буюу энэхүү чиг үүргийг бие даасан 7 дугаар бүлэгт оруулсан байдаг. Энэ нь ҮУСБ-ын үйл ажиллагаа Комиссоос бүрэн бие даасан, хараат бус байхыг илэрхийлсэн хэрэг юм. НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн асуудлаарх тусгай илтгэгчийн өгсөн удаа дараагийн зөвлөмжөөр хэрэв ҮУСБ-ыг хүний эрхийн үндэсний байгууллагын дэргэд байгуулах тохиолдолд түүний бие даасан, хараат бус байдлыг онцгой анхаарах, төсөв, хүний нөөцийн хувьд бие даасан байхыг сануулсан.

“Комиссын гишүүн болон бусад албан тушаалтан Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх, оролцохыг хориглоно”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2 дахь хэсэг

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан Комиссын хуралдаанд оролцохгүй бөгөөд Комиссын дарга гагцхүү тус хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.10-т заасны дагуу эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Өмнө дурдсанчлан эрүү шүүлт тулгасан талаарх иргэдийн гомдлыг шалгах, шийдвэрлэх чиг үүргийг Комиссын гишүүн дангаараа хэрэгжүүлэх бөгөөд эрүү шүүлт тулгасан талаарх гомдол, мэдээллийн дагуу хяналт шалгалт хийх эсэх нь мөн Комиссын гишүүний бүрэн эрхийн асуудал болно. Хэрэв Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн өөрийн урьдчилан сэргийлэх зорилго бүхий хяналт шинжилгээний явцад Комиссын гишүүнд гомдол гаргасан иргэнтэй уулзсан, ярилцсан тохиолдолд энэхүү мэдээллээ Комиссын гишүүнд уламжилж болно. Бусад тохиолдолд Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, түүний Нэгж хяналт шинжилгээнийхээ үйл ажиллагаанаас гадна эрүүгийн хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг хүлээн авах, шалгах ажиллагааг зэрэг хийвэл энэ нь ЭШЭКНП-ын зорилгод хүрэхэд саад тотгор учруулна гэж үздэг.⁹⁰

8.2. КОМИССЫН ТАМГЫН ГАЗАРТАЙ ХАРИЛЦАХ НЬ

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3 дахь хэсэгт Нэгж нь Комиссын Тамгын газарт харьяалагдах талаар зохицуулсан. Нэгж дээрх зүйлд заасны дагуу зөвхөн эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд оролцох үүрэгтэй.

Комиссын Тамгын газрын бусад нэгж Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нэгжийн үйл ажиллагаанд оролцохгүй, зөвлөхгүй. Тус нэгжийн дарга нь Комиссын Тамгын газрын даргатай төрийн захиргааны албан тушаалын захирах, захирагдах ёсны хэм хэмжээнд нийцүүлэн харилцах ба нэгжийн үйл ажиллагааны төсөв, хүний нөөцийн хөдөлгөөний талаар холбогдох төрийн байгууллагуудад хандаж хүсэлтээ уламжилж болно.

Комиссын Тамгын газар Нэгжийн ажиллах хэвийн нөхцөл, баталгааг бүрдүүлж, үйл ажиллагаа явуулах байр, Нэгжийн ажилтнуудын ажиллах орчин нөхцөлийг хангаж өгч болно.

⁹⁰ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 27.

Комисс 2014 оноос хойш аймаг тус бүрт өөрийн ажилтантай болсон бөгөөд эдгээр ажилтнууд зөвхөн Комиссын хуулиар хүлээсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ба Нэгжийн үйл ажиллагаанд оролцохгүй.

Ес.

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагатай харилцах нь

Гишүүн, түүний Нэгж нь эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх талаар төрийн байгууллагуудтай нягт уялдаатай, байнгын харилцаатай ажиллах шаардлагатай. Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хийж буй тогтмол хяналт шинжилгээний үр дүнд үндэслэн цаашид бодлогын болон зохион байгуулалтын ямар арга хэмжээ авах талаар үндэсний хэмжээний үр дүнтэй яриа хэлэлцээр (*nationwide constructive dialogue*)-ийг бүх шатанд хийх нь ҮУСБ-ын нэг чухал чиг үүрэг юм.

9.1. УЛСЫН ИХ ХУРАЛ

Гишүүн, түүний Нэгжийн нэн тэргүүнд харилцах ёстой төрийн байгууллага бол Улсын Их Хурал юм. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.4 дэх хэсэгт “Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны тайланг жил бүрийн эхний улиралд Хууль зүйн байнгын хороонд танилцуулж, хэвлэн нийтэлнэ” гэж заасан байдаг бөгөөд энэхүү тайланг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний төлөв байдлын илтгэл”-ээс тусдаа бие даасан байдлаар бичиж нийтэлнэ.

“Энэхүү протоколд оролцогч улс үндэстний урьдчилан сэргийлэх байгууллагын жил бүрийн тайлан, илтгэлийг хэвлэн нийтлэх, нийтийн хүртээл болгох үүрэг хүлээнэ”.

ЭШЭКНП, 23 дугаар зүйл

Энэхүү тайланд жил бүрийн эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх хяналт шинжилгээ, соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагааны үр дүн болон Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан чиг үүргийн хүрээнд хийж гүйцэтгэсэн ажлын талаар дурдаж, үр дүнтэй бодлогын түвшний шийдвэр гаргуулах зорилгоор аливаа асуудлыг хөндөх нь зөв.

Өмнө дурдсанчлан тайлангийн агуулгыг Гишүүн, түүний Нэгж өөрөө тодорхойлох бөгөөд тухайн тайлант хугацаанд хийсэн хяналт шинжилгээ, соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл голлох хэсгийг эзэлнэ.⁹¹ Тайлан тухайн жилд эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр тогтолцооны шинжтэй ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн талаарх үр дүн, цаашид анхаарах асуудлыг тодорхойлох гол оношлуур болох тул бодлого тодорхойлогч, шийдвэр гаргагчдад түүний ач холбогдлыг сайтар ойлгуулахыг хичээх нь зөв юм.

НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын алба болон Дэд хорооноос гаргасан зөвлөмжид дурдсанаар жил бүрийн тайланд дараах асуудлыг зайлшгүй хөндөж оруулах ёстой. Үүнд:

- ◆ эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн эрхийг хамгаалах, ҮУСБ-ын бүрэн эрхийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээл, стратегийн ойрын болон урт хугацааны төлөвлөгөө, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлохтой холбоотой асуудлууд;
- ◆ хяналт шинжилгээний онцлох үр дүн, зөвлөмжид дүн шинжилгээ хийх, эрх бүхий байгууллагууд болон бусад газраас өгсөн хариуг дурдах;
- ◆ өмнөх тайлангаар өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийн байдал;
- ◆ зарим сэдэвчилсэн мэдээлэл;
- ◆ эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх талаар бусад оролцогчидтой хамтран ажилласан тухай мэдээлэл;
- ◆ бусад үйл ажиллагаа, үр дүнгийн тойм;

⁹¹ Monitoring Places of Detention, a Practical Guide, Association for The Prevention Of Torture, 2004, p. 53.

- ◆ тэдгээрийн бүтэц, ашигласан хөрөнгө санхүүгийн болон хүний нөөц гэх мэт.

“Төрийн эрх бүхий байгууллагуудтай яриа хэлэлцээ хийх процессыг үргэлжлүүлэх, эрх чөлөөг нь хязгаарласан хүний байгаа нөхцөл байдлыг сайжруулах, зүй бус харьцааг өөрчлөх, эрүү шүүлт тулгаж буй байдал, хууль бусаар шийтгэл оногдуулахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор яриа хэлэлцээрээ үр дүнтэй болгох, ҮУСБ-д хамаарал бүхий зөвлөмжүүдийг гаргах ёстой”⁹².

Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх нийгэмлэг

Улсын Их Хурлын гишүүд, Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөлд Санал, зөвлөмжөө өгөх нь ҮУСБ-ын Улсын Их Хуралтай харилцах харилцааны чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байна. Ялангуяа ҮУСБ нь цагдан хорих газар болон эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүстэй холбоотой хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж болон хуулийн төслийг хянах, тухайлбал олон улсын хэм хэмжээтэй нийцэж байгаа эсэхийг үнэлэх, цагдан хорих нөхцөлийг сайжруулж чадаж байгаа эсэхийг зохих ёсоор харгалзан үзэж саналаа өгөх ёстой.⁹³

“Үндэсний урьдчилан сэргийлэх байгууллагад наад заах нь дараах эрхийг олгоно:

...(с) Мөрдөж байгаа хууль болон боловсруулж байгаа хуулийн төсөлд санал, дүгнэлт өгөх”.

ЭШЭКНП, 19 дүгээр зүйл

⁹² Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан дэд хорооны тайлан: Монгол Улсад 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-нээс 20-ны өдрүүдэд хийсэн айлчлал: Ажиглалт болон оролцогч улсад хандсан зөвлөмжүүд CAT/OP/MNG/R.1, 20 дугаар параграф.

⁹³ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 26.

9.2. ЗАСГИЙН ГАЗАР

ЭШЭКНП ёсоор Засгийн газар нь ҮУСБ-ын үйл ажиллагаанд хамаарах аливаа хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулж байгаа үедээ ҮУСБ-д хүргүүлж, тэдний саналыг төсөлд тусгах үүрэг хүлээнэ. Засгийн газар, тэр дундаа Сангийн яам ҮУСБ-ын гишүүд болон түүний ажилтнуудыг үйл ажиллагаагаа хараат бусаар явуулах иммунитет болон бусад бүхий л нөхцөлөөр хангахад шаардлагатай төсвийн төслийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх ёстой.

Бодит байдалд ихэнх тохиолдолд ҮУСБ-ын хийх боломжтой хяналт шинжилгээний тоо нь улсаас хуваарилсан төсөв болон хүний нөөцөөс бүрэн хамаарна⁹⁴. Түүнчлэн соён гэгээрүүлэх цогц үйл ажиллагаанд зарцуулах санхүүжилтийг шийдвэрлүүлэх тал дээр Засгийн газартай нягт уялдаатай ажиллах ёстой.

Гишүүн, түүний Нэгж эрх чөлөөг хязгаарлах газруудыг нэгдсэн байдлаар удирддаг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай нягт уялдаатай ажиллана. Ялангуяа төвлөрсөн хорих анги, цагдан хорих ангиудын үйл ажиллагаанд эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаар бодлогын түвшинд өөрчлөлт гаргах зорилгоор холбогдох албан тушаалтнуудтай яриа хэлэлцээр өрнүүлж ажиллана.

9.3. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ ЕРӨНХИЙ ГАЗАР, ЦАГДААГИЙН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР, ЗЭВСЭГТ ХҮЧНИЙ ЖАНЖИН ШТАБ, ПРОКУРОРЫН БОЛОН БУСАД БАЙГУУЛЛАГА

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, цагдаагийн болон зэвсэгт хүчний байгууллагууд нь Гишүүн, түүний Нэгжийн хяналт шинжилгээ хийх объектуудын тогтолцоог бүрдүүлдэг тул хамгийн ойр, өдөр тутам холбоотой ажиллана. Тухайлбал, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх Ерөнхий газрын харьяа төвлөрсөн нээлттэй болон

⁹⁴ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006, p. 30.

хаалттай 22 хорих анги⁹⁵, аймгууд дахь Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх алба, түүний харьяа цагдан хорих ангиудад Гишүүн, түүний Нэгж тогтмол хяналт шинжилгээ хийнэ.

Цагдаагийн ерөнхий газрын харьяа Нийслэл, аймгууд дахь эрүүлжүүлэх, саатуулах байр, байцаалтын өрөө зэрэгт Гишүүн, түүний Нэгж тогтмол хяналт шинжилгээ хийхээс гадна Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, Урьдчилан сэргийлэх, Соён гэгээрүүлэх албаны сургалтын хэлтсүүд болон Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын алба зэрэг бүтцийн нэгжүүдтэй ажил үүргийн тогтмол холбоотой ажиллана. Түүнчлэн зэвсэгт хүчний Жанжин штабын харьяа цэргийн анги, нэгтгэлүүдийн сахилгын байруудад тогтмол хяналт шинжилгээг зохион байгуулна.

Эдгээр байгууллагад тогтмол хяналт шинжилгээ хийхээс гадна Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.3-т заасны дагуу эдгээр газрын талаар болон эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүний талаарх бүх төрлийн мэдээллийг аль ч үед гаргуулан авах эрхтэй. Тодруулбал, хяналт шинжилгээний объектууд болон түүний харьяалах дээд шатны байгууллагуудаас бүх төрлийн мэдээллийг шаардаж авах боломжтой юм.

Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа нь Гишүүн, түүний Нэгжийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тодорхой чиглэлээр холбогддог. ҮУСБ-ыг байгуулсан зарим улсад прокурорын байгууллагадаа ҮУСБ-ын тодорхой чиг үүргийг хуваарилсан тохиолдол ч бий. Учир нь хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд болон ял эдлүүлэх ажиллагаанд прокурорын тавих хяналтын зарим чиг үүрэг ҮУСБ-ын үйл ажиллагаатай уялддаг. Хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналт нь гэмт хэргийн талаарх гомдол, мэдээллийг хүлээн авахаас эхэлж, хэргийг шалгаж шийдвэрлэх бүхий л явцад байнга, тасралтгүй хэрэгжиж, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчих, хууль бусаар хязгаарлах явдлыг гаргуулахгүй байхад чиглэнэ. Прокурор мөн ял эдлүүлэх үйл ажиллагаанд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчигдсөн эсэхэд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг тул Гишүүн, түүний Нэгж гэмт хэргийн шинжтэй

⁹⁵ <https://cd.gov.mn/cl/36>

гомдол, мэдээлэл, нөхцөл байдлыг илрүүлсэн бол прокурорын байгууллагад хууль тогтоомжийн дагуу шилжүүлж болно.

“эрүү шүүлт тулгах гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг шалгуулахаар холбогдох эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх”.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.6 дахь заалт

Аливаа хяналт шинжилгээний дараа түүний тайланг гаргах, холбогдох зөвлөмжүүдийг өгөх, зөвлөмжийн мөрөөр ажилласны дараа эрүү шүүлтийн нөхцөл байдлыг бодлого, зохион байгуулалтын хүрээнд хэрхэн сайжруулах талаар тухайн газар, нэгжийн албан тушаалтан, түүний харьяалах дээд шатны байгууллага зэрэгтэй эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний үйл ажиллагааны нэг хэсэг болох үр дүнтэй яриа хэлэлцээр зохион байгуулах ажлыг эхлүүлэх нь чухал.

9.4. ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ

Иргэний нийгэм нь эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрөөс хараат бус, хөндлөнгийн нөлөөлөлд автдаггүй гэдгээрээ зарим тохиолдолд ҮУСБ-аас урьтаж эрүү шүүлтийн нөхцөл байдлын талаарх мэдээлэл иргэний нийгмийн байгууллагуудад түрүүлж хүрсэн байх нь бий. Иймд хяналт шинжилгээ, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоог хангах нь ҮУСБ-ын нэг үүрэг юм. ҮУСБ нь эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд иргэний нийгэмтэй дараах үндсэн хүрээнд хамтран ажиллах боломжтой.



ҮҮСБ байгуулагдсан эхний жилүүдэд хүний эрх, эрүү шүүлтийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудтай сүлжээ үүсгэж, үйл ажиллагаагаа жигдрүүлж чадвал цаашид Гишүүн, түүний Нэгжийн эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд үнэтэй хувь нэмэр оруулах болно. Сайн туршлагаас хуваалцвал, Словени Улсын ҮҮСБ өөрийн үйл ажиллагаанд холбогдох асуудлаар сар тутам иргэний нийгмийн байгууллага, сонирхогч этгээдэд нээлттэй уулзалт явуулж хэвшжээ.⁹⁶

Монгол Улсын хувьд Эмнести Интернэшнл байгууллага эрүү шүүлттэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр томоохон ажлууд хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг бусад иргэний нийгмийн байгууллагатай Гишүүн, түүний Нэгж нягт уялдаатай ажиллах нь үр дүнтэй болно. ҮҮСБ нь эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт тогтмол үзлэг, хяналт шинжилгээ хийх чиг үүргээс бусад чиг үүргийн хүрээнд иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран ажиллах өргөн боломжтой. Гагцхүү эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн байгаа газарт тогтмол үзлэг, хяналт шинжилгээ хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хамтран ажиллах иргэний нийгмийн байгууллагад тодорхой шаардлага тавих тавих ёстой. Тиймээс энэ

⁹⁶ Slovenia, human rights ombudsman of the Republic of Slovenia, *Annual Report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2013* (2014).

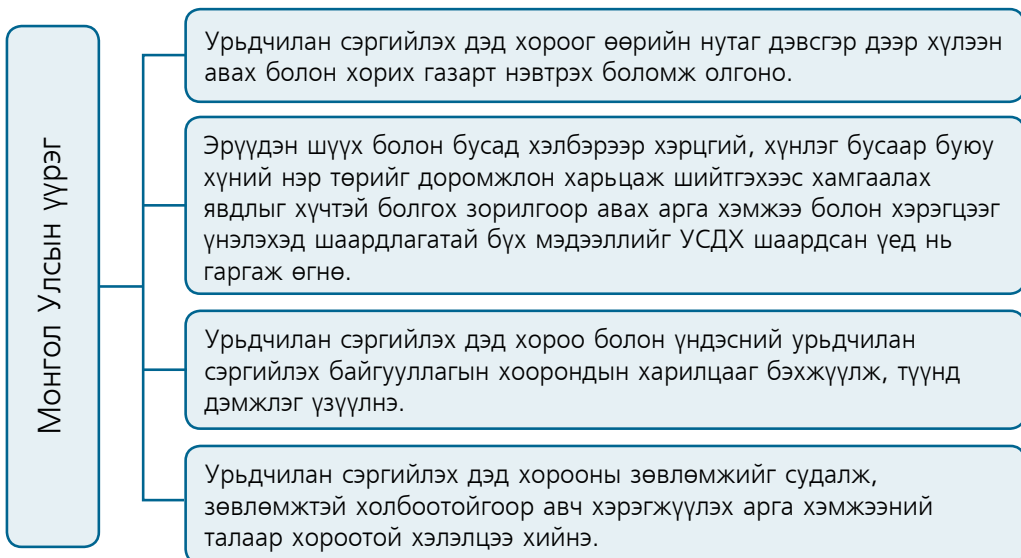
шаардлагыг тогтоох, иргэний нийгмийн байгууллагыг энэ чиглэлээр ажиллах чадавхтай болоход дэмжлэг, туслалцаа үзүүлж ажиллахад анхаарах нь зүйтэй. Ийнхүү үр дүнтэй, мэргэшсэн хамтын ажиллагааг иргэний нийгмийн байгууллагатай тогтоож чадвал ҮУСБ нь ЭШЭК-ын Нэмэлт протоколд бүрэн дүүрэн нийцсэн үндэсний урьдчилан сэргийлэх механизмыг бэхжүүлэхэд тун чухал түлхэц өгч чадна.

Арав.

НҮБ-ын хүний эрхийн механизмтай харилцах нь

ЭШЭКНП-ын хүний эрхийн олон улсын бусад гэрээнээс ялгарах нэг онцлог нь НҮБ-ын тогтолцоонд анх удаа оролцогч улс буюу Монгол Улсын төр, НҮБ-ын гэрээний механизм, ҮУСБ-ын дунд хамтын ажиллагааны гурвалсан холбоог үүсгэсэн явдал юм.⁹⁷ Хүний эрхийн олон улсын бусад гэрээний хувьд зөвхөн Монгол Улсын төр НҮБ-ын гэрээний механизмтай харилцах байдлаар хамтын ажиллагаа явуулдаг.

Монгол Улсад ҮУСБ байгуулагдах эрх зүйн орчин бүрдсэн нь ЭШЭКНП-той шууд уялдаатай буюу уг олон улсын гэрээнд нэгдэн орсноор оролцогч улс ҮУСБ болон ЭШУСДХ-ны хоорондын хамтын ажиллагааг хүлээн зөвшөөрснөө мэдэгдэж буй эрх зүйн факт юм. Ингэснээр ЭШЭКНП-ын 12 дугаар зүйлийн хүрээнд Монгол Улсын төр дараах үндсэн дөрвөн үүрэг хүлээдэг.



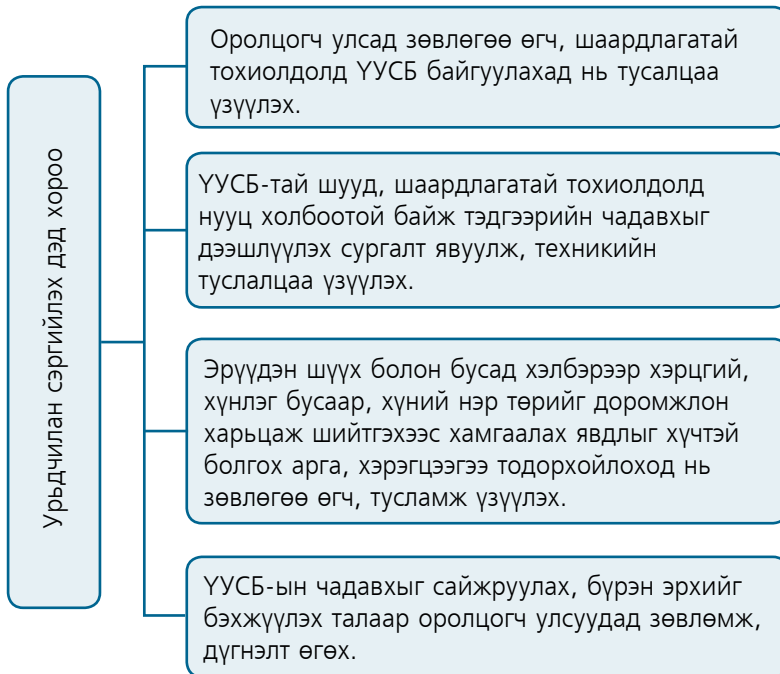
⁹⁷ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 14.

Дээрх хүснэгтэд харуулсанчлан төр нь Гишүүн, түүний Нэгж болон Дэд хороо хоорондын үйл ажиллагаанд холбон зуучлах үүрэг гүйцэтгэнэ.⁹⁸ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд Комиссын дарга Комиссыг гадаад, дотоод харилцаанд төлөөлөх бол мөн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1.8-д зааснаар Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн нь “эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх” бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. ҮУСБ байгуулагдсаны дараа Дэд хороотой шууд холбоо тогтоож, нэн тэргүүнд харилцах ёстойг ЭШЭКНП-ын 11 (b) заалт сануулдаг тул Гишүүн, түүний Нэгж үйл ажиллагааныхаа эхэнд мөн адил ЭШУСДХ-той нягт холбоотой ажиллана.

ЭШУСДХ 2006 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдөр байгуулагдсан бөгөөд 25 гишүүнтэй, НҮБ-ын гэрээний хороод дотор хамгийн өргөн бүрэлдэхүүнтэй бүтэц юм. ЭШУСДХ нь зөвлөн туслах (ҮУСБ-ын чадавхыг сайжруулах, зөвлөмж өгөх гэх мэт) болон үйл ажиллагааны (оролцогч улсад айлчлах, эрх чөлөөг хязгаарлах газруудад очих) гэсэн үндсэн чиг үүрэгтэй ажилладаг.

Гишүүн, түүний Нэгж нь ЭШЭКНП-ын 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу дараах дөрвөн чиглэлээр Урьдчилан сэргийлэх дэд хорооны зөвлөн туслах болон үйл ажиллагааны чиг үүргийн хүрээнд хамтран ажиллана. Түүнчлэн ЭШУСДХ оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт айлчилж, хамтран болон дангаар хяналт шинжилгээ явуулах үед холбон зуучлах чиг үүрэг гүйцэтгэнэ. Үүнийг дараагийн дэд сэдвүүдэд дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

⁹⁸ Monitoring Places of Detention, a Practical Guide, Association for The Prevention Of Torture, 2004, p. 54.



10.1. НҮБ-ын ЭРҮҮДЭН ШҮҮХЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ДЭД ХОРООТой ЗӨВЛӨН ТУСЛАХ ЧИГ ҮҮРГИЙН ХҮРЭЭНД ХАРИЛЦАХ НЬ

ҮУСБ-ын үйл ажиллагаанд тохирсон, тодорхой зөвлөмж өгөхийн тулд ЭШУСДХ холбогдох мэдээллийг цуглуулах шаардлагатай болдог. ЭШЭКНП-ын 12 (b), 14 (1) (a), 14 (1) (b) дугаар зүйлд заасны дагуу ЭШУСДХ нь ҮУСБ-уудын үйл ажиллагааны талаар оролцогч улсууд болон ҮУСБ-уудаас тодорхой мэдээлэл авах практикаа төгөлдөржүүлсээр байгаа болно.⁹⁹

Үйл ажиллагаагаа шинэ тутам эхэлсэн ҮУСБ-ууд юуны өмнө ЭШУСДХ-оос зөвлөн туслах чиг үүргийнх нь хүрээнд тодорхой сургалт, зөвлөгөө авахын тулд юуны өмнө дараах мэдээллийг тус хороонд хүргүүлж болно. Үүнд:

⁹⁹ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 146.

- ◆ ҮУСБ үүсгэн байгуулсныг илтгэх хууль тогтоомж;
- ◆ Бүрэн эрх;
- ◆ Томилгооны журам;
- ◆ Бүтэц, бүрэлдэхүүн;
- ◆ Мэргэшсэн байдал;
- ◆ Дотоод зохион байгуулалт;
- ◆ Нөөц;
- ◆ Ажлын арга барил;
- ◆ Үйл ажиллагаа;
- ◆ Гаднын оролцогч талуудтай харилцах харилцаа.¹⁰⁰

Гишүүн, түүний Нэгж болон Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо хоорондын шууд харилцаа холбоо нь Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт айлчлах үед хийх уулзалт, хэлэлцээрийн үед бий болж болно. Үүнээс гадна Гишүүн, түүний Нэгж ЭШУСДХ-той холбогдох дараах боломжууд бий. Үүнд:

- ◆ Швейцар дахь Женев хотод болдог Урьдчилан сэргийлэх дэд хорооны хуралдааны үед уулзалт хийх;
- ◆ Улс орны дотоодын хяналт шинжилгээ зэрэг үйл ажиллагаанд хамтран оролцох;
- ◆ ҮУСБ-уудын бүсийн уулзалтад оролцох, ялангуяа эрх чөлөөг хязгаарлах үйл ажиллагаанд хяналт тавих аргачлалын талаар туршлага солилцоход чиглэсэн уулзалтууд;
- ◆ Бичгэн хэлбэрээр харилцах.

Гишүүн, түүний Нэгж нь үйл ажиллагааныхаа жил тутмын тайланг НҮБ-ын албан ёсны хэлээр хөрвүүлэн ЭШУСДХ-нд илгээх нь үйл ажиллагааныхаа талаарх тодорхой мэдээллийг хүргэх үр дүнтэй арга хэлбэр юм. ЭШЭКНП-д

¹⁰⁰ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 146.

заасны дагуу Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороонд хүргүүлэх жил бүрийн тайланг ЭШУСДХ-нд хүргүүлэхдээ шаардлагатай тохиолдолд нууцлалтай илгээнэ.¹⁰¹ Ингэхдээ тайланд хувь хүний, төрийн болон албаны нууцад хамаарах мэдээллийг зөвшөөрөлгүй нийтлэхгүй байхад анхаарна.

Урьдчилан сэргийлэх дэд хороонд ҮУСБ-аас хүргүүлсэн бусад улсын тайланг доорх холбоосоор орж үзэх боломжтой: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Alphabetical.

10.2. НҮБ-ЫН ЭРҮҮДЭН ШҮҮХЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ДЭД ХОРООТой ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ЧИГ ҮҮРГИЙН ХҮРЭЭНД ХАРИЛЦАХ НЬ

ЭШУСДХ нь оролцогч улс дахь эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа газруудад ямар нэгэн зөвшөөрөл шаардахгүйгээр үзлэг хийх эрх нь ЭШЭКНП-д нэгдэн орж, ҮУСБ байгуулагдсанаар нээлттэй болсон.

“Энэхүү протоколд заасны дагуу оролцогч улс бүр төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн дагуу, эсхүл түүний санаачилгаар, эсхүл түүний ил далд зөвшөөрснөөр хүнийг хорьсон эсхүл хорьсон байж болзошгүй өөрийн харьяа болон хяналтад байдаг нутаг дэвсгэрт хамаарах аль ч газарт (цаашид “хорих газар” гэнэ) энэхүү протоколын 2, 3 дугаар зүйлд заасан байгууллагуудад очихыг зөвшөөрөх үүрэгтэй. Ийнхүү очих нь дээрх хүмүүсийг эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс хамгаалах зорилготой байна”

ЭШЭКНП, 4 дүгээр зүйл

¹⁰¹ Monitoring Places of Detention, a Practical Guide, Association for The Prevention Of Torture, 2004, p. 53.

НҮБ-ын бусад бүх байгууллага, механизм, түүний дотор Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо болон НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх асуудал эрхэлсэн тусгай илтгэгчид тухайн улсын нутаг дэвсгэрт нэвтрэхээс өмнө урилга, эсвэл урьдчилсан зөвшөөрөл авдаг.¹⁰² Тэгвэл дээрх заалт ЭШУСДХ-нд олгосон энэхүү бүрэн эрх өвөрмөц юм. ЭШУСДХ ямар нэгэн урилга, зөвшөөрөл хүсэхгүйгээр оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт хүссэн үедээ очих боломжтой.

ЭШУСДХ оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт айлчлах шийдвэр гаргахдаа дараах хүчин зүйлсийг харгалзан үздэг. Үүнд:

- ◆ ЭШЭКНП-ыг соёрхон баталсан болон ҮУСБ-ыг байгуулсан цаг хугацаа;
- ◆ Тухайн улсын газар нутгийн хэмжээ, асуудлын нарийн төвөгтэй байдал;
- ◆ Тухайн улс орон дахь урьдчилан сэргийлэх хяналт шинжилгээний явц;
- ◆ Яаралтай шийдвэрлэх асуудлууд мэдээлэгдсэн эсэх.

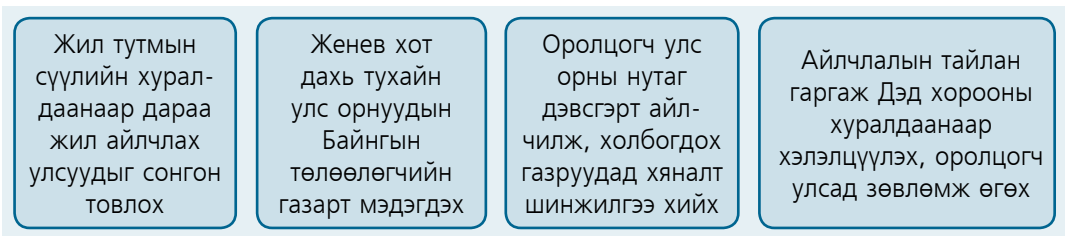
Практикт Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо нь улс орнуудад хийх айлчлалд бэлтгэх зорилгоор Женев хот дахь холбогдох оролцогч улсуудын байнгын төлөөлөгчийн газруудтай уулздаг. Дараа нь айлчлахаас багадаа гурван сарын өмнө тус улсад томилолтоор ажиллах хугацааг холбогдох оролцогч улсад мэдэгдэх ба эрх чөлөөг хязгаарлах ямар газруудад очихоо нэр зааж, тодорхой хэлэх шаардлагагүй байдаг.

Дурдсан бүхнээс үзвэл, ЭШЭКНП эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд ахиц дэвшил авчрахын тулд олон улсад (Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо) болон үндэсний хэмжээнд (Гишүүн, түүний Нэгж) ижил түвшинд хүчин чармайлт гаргах асуудлыг зохицуулсан болно.¹⁰³ Ийнхүү Урьдчилан сэргийлэх дэд хороо үйл ажиллагааны чиг үүргийнхээ хүрээнд Гишүүн, түүний Нэгжтэй тогтмол харилцаж, дангаар болон хамтарсан хяналт шинжилгээг тухайн оролцогч улсын нутаг дэвсгэрт тодорхой төлөвлөгөөний дагуу зохион байгуулж болно.

¹⁰² Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 151.

¹⁰³ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 85.

ЭШУСДХ Женев хотноо болдог хуралдааныхаа оны сүүлийн хуралдаанаар дараа жилийн гадаад айлчлалын хөтөлбөрөө баталдаг.¹⁰⁴ Жишээ дурдвал, ЭШУСДХ үйл ажиллагааныхаа эхний дөрвөн жилд дараах улс орнуудыг хамарсан нийт арван нэгэн айлчлал хийсэн байна. Тухайлбал Бенин, Боливи, Камбож, Гондурас, Ливан, Либериа, Мальдив, Маврики, Мексик, Парагвай, Швед.¹⁰⁵ ЭШУСДХ тухайн айлчлалынхаа дараа тайлан гаргаж, уг тайлангаар оролцогч улсад зөвлөмж өгөх ба зөвлөмжийн мөрөөр дахин айлчлах хийх боломжтой байдаг.

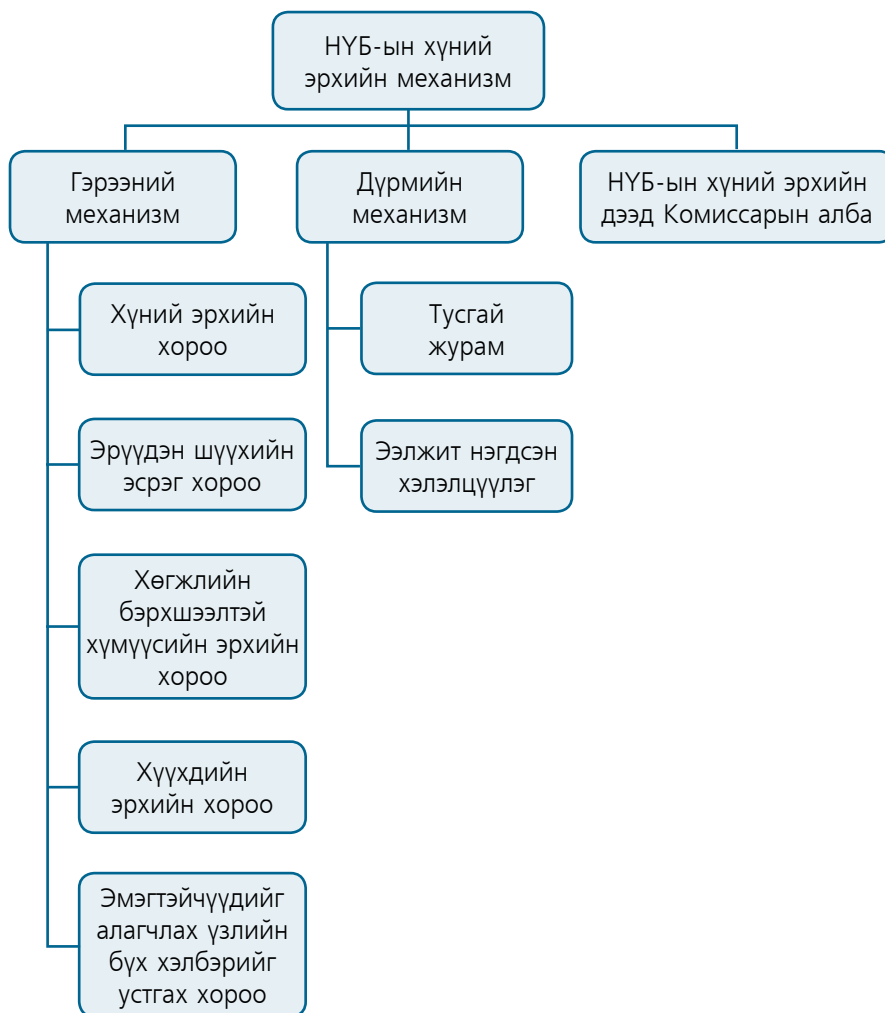


10.3. НҮБ-ын ХҮНИЙ ЭРХИЙН БУСАД МЕХАНИЗМТАЙ ХАРИЛЦАХ НЬ

Гишүүн, түүний Нэгж нь ЭШУСДХ-той ажил үүргийн хүрээнд хамтран ажиллахаас гадна НҮБ-ын хүний эрхийн тогтолцоонд хамаарах бусад байгууллагатай уялдаатай ажиллана. Хүүхэд, эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, ахмад настнууд, цагаач ажилчид гэх зэрэг бүлгийнхний эрүү шүүлтээс ангид байх эрхийн баталгааг бүрдүүлэх хүрээнд НҮБ-ын гэрээний механизм болон дүрмийн механизмтай ойр ажиллах шаардлага үүсдэг.

¹⁰⁴ Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010, p. 150.

¹⁰⁵ http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.



Гэрээний механизмын хувьд Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих, иргэдээс болон улс орнуудаас ирүүлсэн хүний эрхийн зөрчлийн талаарх гомдлыг шалгах ажиллагааг явуулах үндсэн чиг үүрэгтэй бөгөөд тодорхой хүний эрхийн асуудлаар Гишүүн, түүний Нэгжтэй мэдээлэл солилцох хэлбэрээр хамтран ажиллах болно.

Дүрмийн механизмын хувьд Тусгай журам (*Special Procedure*)-ын хүрээнд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл, түүнээс томилогдсон мандат бүхий Тусгай илтгэгч, Ажлын хэсгийн зүгээс эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр

мөн ҮУСБ-тай хамтран ажилладаг. Ялангуяа Эрүү шүүлтийн асуудлаарх тусгай илтгэгч нь эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх улс орнуудын үйл ажиллагааны талаар асуулга, мэдээлэл хүсэх, улс орнуудад айлчлал хийх зэргээр ажиллах үедээ Гишүүн, түүний Нэгжтэй хамтран ажиллаж болно.

НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс 1985/33 тоот тогтоолоороо эрүү шүүлттэй холбоотой асуултуудыг шалгах шинжээч буюу тусгай илтгэгч томилохоор шийдвэрлэсэн ба НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн 2020 оны 3 дугаар сарын 43/20 тоот тогтоолоор тусгай илтгэгчийн бүрэн эрхийн хугацааг гурван жилээр сунгаад буй.¹⁰⁶

Тухайн улс орон Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцыг соёрхон баталсан эсэхээс үл хамааран Тусгай илтгэгчийн мандат бүх улс орныг хамардаг ба НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл, Ерөнхий Ассамблейд үйл ажиллагаа, мандат, ажлын аргачлалынхаа талаар жил бүр тайлан гаргаж танилцуулдаг. Мөн бусад улсын ижил төсөөтэй ҮУСБ-тай харилцаж, харилцан туршлага солилцох зэргээр хамтран ажиллаж болно.

¹⁰⁶ <https://www.ohchr.org/en/issues/torture/srtorture/pages/srtortureindex.aspx#:~:text=As%20a%20human%20rights%20lawyer,40%20years%20to%20ending%20torture.>

Ашигласан эх сурвалж

1. A Handbook on State Obligations under the UN Convention Against Torture, Lene Wendland, Association for the Prevention of Torture, 2002.
2. Defusing the Ticking Bomb Scenario: Why we must say No to torture, always, Association for the Prevention of Torture, 2007.
3. Detention Monitoring Briefings, APT, 2009.
4. Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms: Strengthening the Follow-Up on NPM Recommendations in the EU, Ludwig Boltzmann Institute, 2015.
5. Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture, 2006.
6. Guide on anti-torture legislation, Association for the Prevention of Torture, 2016.
7. Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Annual Report 2013*.
8. Istanbul Protocol: Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations High Commissioner for Human Rights, 2004.
9. Monitoring Immigration Detention, Practical Manual, Association for The Prevention of Torture, 2014.
10. Monitoring Places of Detention, a Practical Guide, Association for The Prevention of Torture, 2004.
11. Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture, 2010.
12. Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions, Association for the Prevention of Torture, 2001.
13. Preventing Torture: The Role Of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide, New York And Geneva, 2018, Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights.
14. Rodley, N. (2009). Reflections on Working for the Prevention of Torture, *Essex Human Rights Review*.

15. Torture in International Law: A guide to jurisprudence, Center for Justice and International Law (CEJIL), 2008.
16. Training Manual on Human Rights Monitoring, Professional Training Series n°7, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, New York, Geneva, 2001.
17. UN Committee against Torture (CAT committee) 'General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties' (24 January 2008) UN DOC CAT/C/GC/2.
18. UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 December 2005).
19. UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006).
20. Хорих байгууллага ба хүний эрх, НҮБ-ын ХЭДКГ, 2004.
21. Хорих байгууллагад эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх мониторинг явуулах гарын авлага, Г.Агар-Эрдэнэ, Association for The Prevention of Torture, 2016.
22. Эрүү шүүлт тулгах, хэрцгий, хүнлэг бусаар, нэр төрийг нь доромжлон харьцах буюу шийтгэх явдлаас ялтан, цагдан хоригдогсдыг хамгаалахад эмнэлгийн мэргэжилтнүүдийн баримтлах ёс зүйн зарчмууд, НҮБ, 1982.
23. Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан дэд хорооны тайлан: Монгол Улсад 2017 оны 9 дүгээр сарын 11-нээс 20-ны өдрүүдэд хийсэн айлчлал: Ажиглалт болон оролцогч улсад хандсан зөвлөмжүүд CAT/OP/MNG/R.1
24. Optional Protocol of the United Nations Convention Against Torture: Mandate, Effectiveness and Implementation, Khishigsaikhan B., May 2006.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>
<https://www.apr.ch/en>