

# **ЮНЕСКО-н хэвлэл мэдээллийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг хэрэглэх нь**

---

**Судлаачдад зориулсан гарын авлага**

**Тоби Мэндэл**

**Гүйцэтгэх захирал**

**Хууль эрх зүй ба Ардчилал төв**

## Удиртгал

Хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн шалгуур үзүүлэлтүүд<sup>1</sup>: Хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг үнэлэх энэхүү баримт бичиг нь тухайн улсын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн орчинг цогцоор нь үнэлэх өвөрмөц бөгөөд хүчирхэг хэрэгсэл юм. Энэ нь Хэвлэлийн Хөгжлийг тодорхойлох үндсэн таван ангилал, тэдгээрээс салбарласан илүү нарийвчлал бүхий үе шатууд, дэд болон үндсэн шалгууруудаас бүрдэнэ. Цогц байдлаараа, хэвлэл мэдээллийн хөгжилд холбогдох үндсэн агуулгууд, үүн дотроо дотоод болон гадаад орчны холбогдох хүчин зүйлүүдийг багтаан авч үзсэн. Хууль эрх зүйн болон бодлогын орчин, хэрэгжүүлэгчид, арилжаа болон техникийн бололцоо, тухайн улсын хэвлэл мэдээллийн тоглогчдын шинж чанар цаашлаад хэвлэл мэдээллийн салбарын ажилтнуудын боловсрол, сургалт зэргийг авч үзсэн болно.

ХМШҮ нь ЮНЕСКО мандатынхаа хүрээнд түүний дүрэмд томъёолсон “бодит үнэнийг эрэлхийлэх хэмжээлшгүй эрх”, “илэрхийлэх эрх чөлөө” мөн “үзэл санаагаа үг, дүрсээр чөлөөтэй илэрхийлэх” зэрэг асуудлыг хөхиүлэн дэмжих бодлогын илэрхийлэл юм. Мөн мандатын агуулгад Хүний эрхийн түгээмэл Тунхаглал<sup>2</sup>, Иргэний болон Улс төрийн эрхийн Олон улсын Пактад<sup>3</sup> тусгагдсан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг дэмжих явдал багтдаг. Эдгээр стандартын анхны хувилбар нь 1991 онд ЮНЕСКО-с батлан, Ерөнхий Ассамблей-с хүлээн зөвшөөрсөн Виндхоук \Windhoek\ -н Тунхаглал юм. Виндхоукийн Тунхаглалд<sup>4</sup> илэрхийлэх эрх чөлөөний эрхийг хараат бус, олон ургальч, бие даасан хэвлэл мэдээлэл хэрэгжүүлэх боломжтойг заасан байдаг. ХМШҮ нь эдгээр үзэл санаа, зарчмуудад тулгуурлагдсан бөгөөд олон улсын хууль эрх зүйн өмнө тодорхой статус бүхий улс орнуудын хувьд хүндэтгэн үзэх учиртай олон улсын хүний эрхийн стандартуудыг тусгасан болно.

Үндсэндээ, ЮНЕСКО-н Мэдээлэл, харилцаа, холбооны Олон Улсын хөгжлийн хөтөлбөрийн \IPDC\ Засгийн газар хоорондын зөвлөлийн 2008 оны 3 дугаар сард болсон 26 дугаар чуулганаар батлагдсанаас хойш хөрөнгө оруулагчид, түүн дотроо, хэвлэлийн байгууллагуудын анхааралд хүрч, тэдний хөгжлийн хүчин чармайлтаа тодорхойлох чухал хэрэглүүр болж ирсэн. ХМШҮ нь аль ч улс оронд ашиглагдах боломжтойн дээр түүнийг хэрэгжүүлэхээр сонирхож буй дэлхийн улс орнуудын тоо асар өндөр байна.

ХМШҮ нь аливаа улс орны хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг бусад орныхтой жишихэд зориулагдсан хэрэгсэл биш. Харин, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн явц дахь олон төрлийн нүх цоорхой, сул талуудыг тодорхойлох, хөгжлийнхөө зураглалыг гаргах зорилготой юм.

Боловсруулахын өмнө болон үйл явцын үед Бутан, Болив, Бразил, Хорват, Эквадор, Зүүн Тимор, Египт, Македоны Вант Улс, Габон, Иордан, Малдив, Мали, Мозамбик, Непал, Серб, Тунис, Уругвай, Венесуэл зэрэг олон орнуудаас захиалга авч байв. Ингээд “туршилтын” үр дүнд цогц туршлага хийгээд мэдлэг хуримтлагдсан нь энэхүү хөтөлбөрийн үндсэн агуулгыг хэлбэржүүлж өгсөн.

<sup>1</sup> [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26032&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26032&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>2</sup> НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 217А(III) тогтоол, 1948 оны 12 сарын 10

<sup>3</sup> НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2200А (XXI) тогтоол, 1966 оны 12 сарын 16, 1976 оны 3 срын 23-нд хүчин төгөлдөр болсон.

<sup>4</sup> ЮНЕСКО-гийн Ерөнхий бага хурлын 26-р чуулганаар баталсан

Туршилт нь ХМШҮ-н үндсэн агуулгыг тодорхойлж өгсний зэрэгцээ хичнээн чухал хэрэглүүр болохыг батлан харуулсан. Боловсруулалтын явцад гарсан дүгнэлт, зааврууд нь зарим орны хэвлэл мэдээллийн хөгжилд шууд тусгалаа олж ирлээ. ХМШҮ-г боловсруулах ажлын ид үе нь хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн харилцаан дахь олон улсын стандартын тухай мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх чухал хэрэглэгдэхүүн болж байв.

Энэхүү гарын авлагын гол санаа нь, ХМШҮ-г боловсруулах явцад хуримтлагдсан мэдлэг туршлагаар дамжуулан өнөө болон ирээдүйд хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ гаргах судлаачдад туслах зорилготой юм. Мөн үнэлгээний цаашдын хөгжилд нэмэр болох ёстой бөгөөд хэрэглэх арга ажиллагааг хөнгөвчлөхөд оршино. Гарын авлагын арга зүйн бүлэгт, судлаачдад тус болохуйц асуудлыг шийдвэрлэх хамгийн дөхөм практик алхмууд, санал гаргах зэрэг зааварчилгааг тухайн нутгийн онцлогийг харгалзсан байдлаар оруулсан. Хэвлэл мэдээллийн хөгжил нь өөрөө маш амаргүй, маргаантай асуудал учраас ХМШҮ нь 50 үндсэн шалгуур, 100 дэд шалгуурыг багтаахаас аргагүй байв. Олон асуудлууд дотроо хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтэд хуваагдах улмаар өөр өөр төрлүүдэд багтсан явдал ч бий. Энэ нь судлаачдад, жишээ нь, хараат бус байдлаа хангахад зохицуулагчдад юу хэрэгтэй, яг хаана өөрийн зохицуулалтын асуудлыг тэмдэглэх гэхчлэнг ойлгоход түвэгтэй асуудлуудыг дагуулах болно. Түүнээс гадна, ХМШҮ нь маш өргөн хүрээг хамарсан хэдий ч, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн зарим асуудал, тухайлбал, сонин бүртгүүлэх асуудал нэрээрээ ороогүй. Эдгээр асуудал үндсэн болон дэд бүлгүүдийн аль нэг хэсэгт багтсан байгаа ч, судлаачдад, яг аль бүлэгт хамаарах нь тодорхой биш байх талтай. Гарын авлага нь судлаачдын эргэлзэж болзошгүй эсвэл өөрөөр хийчих магадлалтай асуудлуудын талаар шалгуур үзүүлэлтүүдээс салбарлуулан хаана тэмдэглэхийг заасан заавар, зөвлөмжүүдийг агуулсан.

Туршилтын үйл ажиллагааны явцад улс орнуудад олон улсын ямар стандартыг дагаж мөрддөгийг судлаачид яв цав тогтоогоогүй нь харагдсан. Шалгуур үзүүлэлтэд заасан агуулга, тогтолцоо байхгүй улс орнуудад энэ нь бүр ч түвэгтэй. Жишээ нь олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн суваггүй эсвэл олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн удирдах зөвлөлгүй тохиолдолд шалгуур үзүүлэлтийн 3.5-д заасан тухайн хэрэгслийн бие даасан байдлыг тогтооход түвэгтэй болно. Гарын авлага нь цаашлаад олон улсын стандартын орчин нөхцлийн талаар бүрэн дүүрэн ойлголтгүй улс орнуудад түүнийг тодорхой болгох гарцыг эрэлхийлж буй. Мөн гүнзгийрүүлэн судлахад зориулан нэмэлт материалууд, хэрэгцээт эх сурвалжуудыг хавсаргасан.

### **Арга зүйн асуудлууд**

ХМШҮ-г тогтоох арга зүйн бүтэц нь: үндсэн болон дэд шалгууруудын заалтыг хангасан мэдээлэл цуглуулах, санхүүгийн болон нөөцийн хөрөнгөд тохирсон үйл ажиллагаа явуулах мөн өмчийн асуудлыг илүү өргөн хүрээнд авч үзэх хийгээд үндэсний оролцогч талуудад итгэх гэсэн заримдаа хоорондоо зөрчил бүхий гурван хэрэгцээг нэгтгэн зангидаж үздэг.

Өнөөгийн байдлаар хэд хэдэн аргууд туршигдаад байна. ЮНЕСКО-н хувьд шалгуур үзүүлэлтийг тогтоохдоо олон талууд нэгдэж оролцсон арга зүйг дэмжиж буй. Энэ арга өргөн хүрээг хамааруулах нөхцлийг бүрдүүлж байгаагийн дээр, илтгэл болон тухайлбал гол ололт, зааврууд нь итгэл үнэмшил төрүүлэхүйц байгаа юм. Мөн хангалттай өргөн судалгаа цугладаг. Ихэнх тохиолдолд, судалгааны хүчтэй бааз суурь бүхий, бие даасан, нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үндэсний нэг байгууллага судалгааг удирдан явуулдаг. Цөөн тохиолдолд, олон янзын судлаачдаас бүрдсэн баг ажиллах нь бий. Энэ нь бие даасан судалгааны байгууллага тогтоогдоогүй нөхцөлд илүү өргөн оролцоог хамруулах

боломжтой хувилбар. Гэхдээ, арга хэлбэрийн нэгдмэл бус байдалд хүргэх хийгээд чанарт нөлөөлөх талтай. Өөр нэг арга нь, мэргэжилтний хүрэлцээ эсвэл цаг хугацааны давчуу байдлаас шалтгаалан зөвхөн нэг хүн үйл ажиллагааг удирдах нь бий. Энэ арга үр дүнтэйн дээр, цогц байдал хийгээд чанар нь тухайн хүнээс шалтгаалах талтай. Гэхдээ, ХМШҮ-д хамаарах өргөн хүрээтэй мэдлэгийг шаарддаг нь нэг хүнд хэт ачаалалтайн дээр судалгааны явцад оролцогч талуудын байдалд өргөн мэдрэмжтэй байх асуудалд саад учруулах талтай.

Хэн “үзэг барьж байгаа”-гаас үл хамааран мэдээлэл цуглуулах үйл ажиллагаанд аль болох олон талуудыг оролцуулах нь зүйтэй. Өөр өөр талуудаас ярилцлага авахуулах, бичиг цаас хариуцуулах хэлбэр байж болно. Илүү зохион байгуулалттай хэлбэр нь Эквадор, Непал улсуудад зохион байгуулсан шиг үйл ажиллагааны үед арга зүйгээр хангах, дүгнэлт гаргах үүрэгтэй албан ёсны удирлагын зөвлөл эсвэл зөвлөх баг байгуулах боломжтой. Зохион байгуулалттай багт сонирхогч бүх талуудын төлөөлөгчид багтсан байх учиртай. Зохион байгуулагч байгууллага зөвлөх багийн саналыг төсөл байдлаар хүлээн авч дүгнэлтэд тусгах зэргээр харилцах боломжтой.

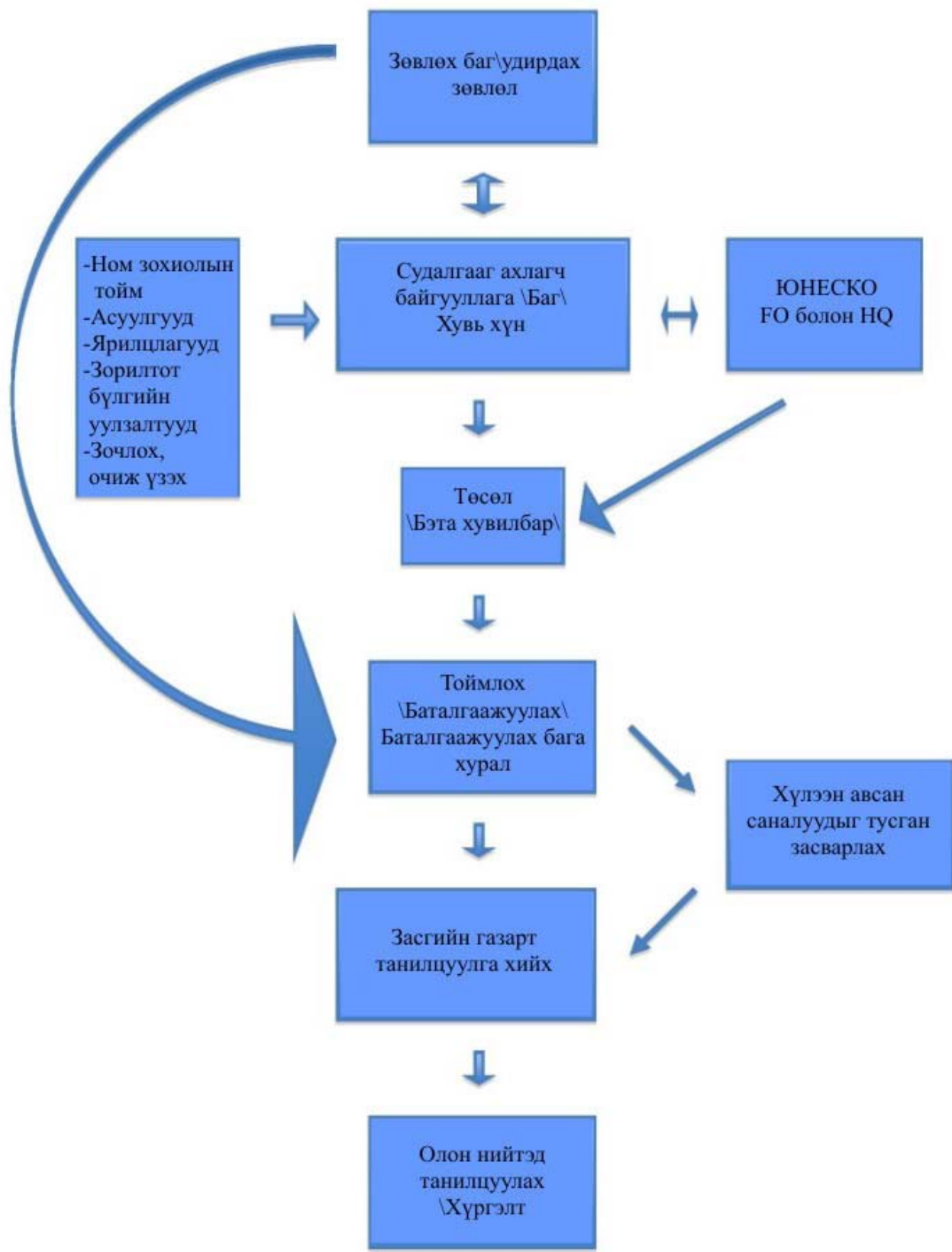
Үйл ажиллагааг сонирхох магадлалтай талуудын талаар дор тайлбарлав. Өргөн хүрээг хамарсан сонирхогч талууд асуудал нэг бүрийн хэлэлцүүлэгт ирэх боломжгүй байх тал бий. Хэлэлцүүлэг нэгдсэн дүгнэлтэд хүрээгүй тохиолдолд талуудын зөрүүтэй байр сууриудыг жишээ нь, хөлийн тэмдэглэл, хавсралт тэмдэглэл байдлаар хөтлөнө.

Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг сонгохдоо тухайн орны нөхцөл байдал, судалгаа явагдаж буй үйл явцыг харгалзан сонгоно. Ихэнх тохиолдолд, судалгааг удирдан явуулж буй байгууллага тухайн улсын гол сонирхогч талуудын багийг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Зарим тохиолдолд байгууллага хүнээ томилж болно, эсвэл үндэсний зохион байгуулагч байгууллага гишүүдийг шууд сонгох боломжтой. Гол нь, үйл явц найдвартай явагдах ёстой бөгөөд зөвлөл өөрөө итгэлтэй хүмүүсээс бүрдэх нь чухал.

Ямар арга хэлбэр хэрэглэснээс үл хамааран, урт хугацааны зорилго нь тухайн нутгийн хамаарагч талууд өөрсдөө хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн асуудлаа ойлгох чадавхийг нэмэгдүүлэхэд оршиж байгаа бөгөөд гарын авлагын арга зүй ч энэ хүрээнд боловсруулагдсан.

Хамаарагч талуудын нилээн хэсэг нь, мэдээж, шалгуур үзүүлэлтийн үйл явцыг сонирхох бөгөөд ямар нэг байдлаар оролцох нь ойлгомжтой. Үүнд:

- хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүд- сэтгүүлчид, редакторууд, менежерүүд, хэвлэл мэдээллийн бүх төрлийн нэгжүүдийн эзэд, цаасан хэвлэл болон өргөн нэвтрүүлэг, арилжааны, хүйн, нийтийн хэвлэл мэдээлэл.
- бодлого боловсруулагчид- засгийн газрын албаны хүмүүс, иргэний нийгмийн ахмад албан хаагчид, парламентын болон холбогдох зөвлөлийн гишүүд, бусад сонгуультнууд, намын дарга нар.
- зохицуулагчид- өргөн нэвтрүүлэг болон телевизийн зохицуулагчид, хэвлэлийн шүүмжлэгчид, хүний эрхийн комиссууд.



- Иргэний нийгэм – үндэсний болон олон улсын бүлгүүдийг оролцуулан, хэвлэл мэдээллийн нэгдэл, холбоод, хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой ажилладаг эсвэл илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээнд ажилладаг ТББ-д, олон улсын харилцаа холбооны технологийн \ICT\ хүрээнд ажилладаг бүлгүүд, хэрэглэгчдийн бүлгүүд, болон бусад
- Бусад - сургуулиуд ялангуяа хэвлэл мэдээлэл нийгмийн чиглэлд сургалт явуулдаг, холбогдох үйлдвэрлэгчид, тухайлбал, интернэт, теле харилцааны үйлдвэрлэл эрхлэгчид, хуулийн мэргэжилтнүүд, тухайлбал, хэвлэл мэдээллийн хүрээнд ажилладаг хуульчид, хандивлагчид.

Шалгуур тогтоох хөрс нь арга зүйд мөн нөлөөлж болох талтай. Ихэнх тохиолдолд, ЮНЕСКО шалгуур тогтоох шийдвэрийн ард байж ирсэн. Зарим тохиолдолд, бие даасан байгууллагууд, ЮНЕСКО-н зөвлөмжийн хүрээнд, шалгуур тогтоох үйл ажиллагааг зохион байгуулах нь бий. Энэ нь эх сурвалж хийгээд шалгуурын чиг хандлагад аль алинд нь нөлөөлөх талтай, жишээ нь, тайлан эцэслэхээс өмнө Засгийн газар зөвлөлдөх хүсэлт гаргах тохиолдол байж болно. Шалгуур тогтоох үйл ажиллагаанд наад зах нь эрх баригч Засгийн газрын зөвшөөрлийг авах цаашлаад дэмжлэг оролцоог эрмэлзэх чухал. ЮНЕСКО нь ХМШҮ-г хэрэглэхийг хөхиүлэн дэмждэг ба зөвшөөрөл авах шаардлагагүй бөгөөд ЮНЕСКО-н оролцоогүй хийгдсэн олон ажлууд үүний нотолгоо юм.

Тодорхой тоо баримт цуглуулахад хэд хэдэн техник аргачлалыг хэрэглэх учиртай. Ном зүйн судалгаанаас эхэлнэ. Өргөн хүрээтэй, тухайлбал, холбогдох хууль эрх зүйн хүрээний заалтууд, илэрхийлэх эрх чөлөө хийгээд хэвлэл мэдээллийн бүлгүүдийн тайлангууд, интернет судалгаа мөн боломжтой нөхцөлд архивын судалгаа багтана. ТББ болон олон улсын байгууллагуудын даян дэлхийн хүрээний тайлангууд, ЮНЕСКО-н жил бүрийн хүний хөгжлийн тайлан, жишээ нь, чухал мэдээллүүд агуулж болох юм. Эдгээр нь үнэн бөгөөд нотлогдсон мэдээллийг агуулах боломжтойн дээр шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох үйл явц өрнөж буй орны хувьд хөгжлийн хэтийн төлвийг харьцуулах боломж олгоно.

### **Шуурхай үнэлгээ**

Зарим тохиолдолд ЮНЕСКО, шуурхай үнэлгээ тогтоохоор сонгогдож байсан бөгөөд, тухайлбал, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн зураглалыг ядаж урьдчилсан байдлаар яаралтай гаргах шаардлага тулгарч болно. Жишээ нь Египт-д ийм байдлаар шалгуур үзүүлэлтийг гаргасан ба хувьсгалын үйл явцад хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн хэрэгцээг тогтоосон мэдээллээр холбогдох талуудыг яаралтай хангах нь тэдэнд үйл ажиллагааныхаа эрэмбийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байсан юм.

Ийм ажиллагаа нь хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үйл ажиллагаанд чухал хувь нэмэр болох талтай ч сөрөг үр дагавруудыг мөн дагуулдаг. Жишээ нь, тухайн нутгийн оролцогч талууд судалгааны дүнг бодитой гэж үзэхгүй, өөрсдийн ажил мэт хүлээн авахгүй байх. Өөр нэг сул тал нь орон нутгийн гол оролцогч талууд үйл ажиллагаанд оролцоогүй тохиолдолд, тэдний давуу байдал тусгагдаагүй орхигдсон байж болно. Эдгээр дутагдлууд шалгуур тогтоох огцом үйл ажиллагааны явцад гол оролцогч талуудтай өргөн хүрээнд зөвлөлдсөнөөр тодорхой хэмжээнд шийдвэрлэгдэх боломжтой.

Шалгуур тогтоох огцом үйл ажиллагааны үед тохиолдох бас нэг бэрхшээл нь тоо баримт цуглуулах, тухайлбал, бүрэн дүүрэн, цэгцтэй баримт цуглуулсан гэдэгтээ эргэлзэхгүй байх явдал. Баримт бичиг, хууль дүрэм нь судалгааг удирдаж байгаа хүний хэл дээр олдох боломжгүй тохиолдолд энэ асуудал хурцаар тавигдана. Нутгийн оролцогчдыг үйл

ажиллагаанд татан оролцуулах нь асуудлыг шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ.

Шалгуур тогтоох огцом үйл ажиллагаа нь тодорхой хэсэг рүү чиглэсэн зорилттой байж болох бөгөөд бусад хэсгүүдийг өнгөц байдлаар авч үзсэн байх нь бий. Энэ тохиолдолд, зорилт болгосон хэсгийг тухайн нутгийн оролцогч талууд чухал гэж хүлээн зөвшөөрсөн байхад анхаарах ёстой. Тухайн нутгийн оролцогч талуудтай маш нарийн зөвлөлдөх явдал чухал гэдгийг дахин сануулъя.

Төгсгөлд нь, огцом үйл ажиллагаа нь зөвшөөрөгдөхүйц зөвлөмжийг тэр бүр гаргаж чаддаггүй бөгөөд ихэвчлэн цаашид гүнзгийрүүлэн судлах шаардлага тавигддаг. Нутгийн оролцогч талуудтай үйл ажиллагааны явцад нарийн зөвлөлдсөн байдал, зөвлөмжүүд нь олон улсын стандарт болон хүлээн зөвшөөрөгдсөн арга туршлагауд мөн ХМШҮ-д тусгагдсан агуулгуудтай нийцэж байх нь асуудлыг зөөлрүүлэх талтай.

Энэ нь ганцаарчилсан болон бүлэг ярилцлагууд, албан бус хийгээд илүү бүтэцчлэгдсэн ярилцлагуудын үйл явцад тусгагдах учиртай. Дээр дурдагдсан сонирхогч талуудын аль болох өргөн төлөөлөл тусгагдсан байна. Энэ нь өөр өөр талуудын хүсэл сонирхолд нийцсэн тэдний мэдлэг, шалгуурт үндэслэгдсэн тус тусдаа бүлэг асуулгууд боловсруулахад тустай байх талтай. Хүчтэй болон сул хэсгийн аль алины тоо баримтыг тусгасан, эсрэг байр суурьтай хэсгийг ч хамруулсан их мэдээлэл цуглах тусам асуулга явуулагчид асуултаа илүү нарийн боловсруулах хүсэл төрөх талтай. Тухайлбал, мэдээлэл хангалттай биш сул хэсгүүд дээр асуулгад оролцогчид олон янзын байр суурийг илэрхийлсэн тохиолдолд тэд тухайн сэдвийг улам нарийвчлан авч үзэхийг сонирхож болно. Жишээ нь, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийг зарим оролцогч талууд маш зохист харьцаатай гэж үзэж байхад нөгөө нэг тал маш их алдаа мадагтай гэж хариулах. Энэ нь судалгааны явцад тодорхой газруудад очиж үзэх хэрэгцээг бий болгож мэднэ. Жижиг радио станцууд, хүйн өргөн нэвтрүүлгийн газар эсвэл орон нутгийн мэдээлэл харилцааны технологийн \ICT\ газруудаар зочилсноор тэдний үйл ажиллагааны талаар чухал ойлголттой болох боломжтой. Харин очих газраа сонгохдоо, жишээ нь, жижиг хот суурин мөн эдийн засаг, соёл, улс төрийн өвөрмөц орчинтой газар нутгийг сонгоход анхаарах нь зүйтэй.

Хэд хэдэн үндсэн болон дэд шалгууруудад бодитой хариулт авахад анхан шатны өгөгдлүүд тухайлбал, асуулгууд, судалгаануудаас чухал үүрэгтэй. Өмнө нь судалгаа хийгдэж байгаагүй тохиолдолд, үүнийг анхааралдаа авч, эх сурвалжийн байдлаас хамааран судлахдаа аль болох төлөөлүүлэх байдлаар авч үлэхэд анхаарна. Үзэгчдийн болон нийтийн асуулгыг хэлбэржүүлэхэд анхан шатны өгөгдлүүд шаардлагатай үзүүлэлтүүд:

- 1.2 \олон нийт мэдээлэл авах эрхээ мэддэг бөгөөд ашигладаг\
- 3.1 \хэвлэл мэдээллээр дамжуулагдсан мэдээлэл нь эмэгтэйчүүд болон нийгмийн гадуурхагдсан бүлэгт хүртээмжтэй\
- 3.8 \хэвлэл мэдээлэл хэрэглэгчдээ сонсдог\
- 3.11 \хэвлэл мэдээлэлд олон нийтийн итгэл ба оролцоо, мөн орон нутгийн\үндэсний мэдээллийн тэнцвэрт байдал\
- 5.2 \хэвлэл мэдээлэлд гадуурхагдсан бүлгүүдийг тусгасан байдал\

Бусад ихэнх тохиолдолд, гол оролцогч бүлгүүдийг өргөнөөр хамруулсан санал асуулга болон ном зүйн судалгаагаар харьцангуй бодитой мэдээлэл цуглуулах боломжтой.

Зарим онцлогууд байлаа ч тухайлбал, хуулийн хэрэгжилт, хэвлэл мэдээллийн өмчлөлийн бөөгнөрөл, хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудын эсрэг сүрдүүлэг зэрэг асуудлуудаар ихэнхдээ мэдээлэл цуглуулах боломжтой байдаг. Хэвлэл мэдээлэлд хамаарах арим нэг шалгуурт илүү бүтэцлэгдсэн мэдээлэл шаардлагатай байж мэднэ \жишээ нь, албан мониторингийн дүн\, үүнд:

- 2.10 \Засгийн газрын сурталчилгааг байршуулах\
- 3.1 \хэвлэл мэдээлэл нь нутгийн хэлний олон янз байдлыг тусгадаг ба нийгмийн өөр өөр бүлгүүдэд зориулагдсан\ мөн \улс төрийн байр суурийн бүх хүрээг хамруулдаг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл\
- 3.2 \эмэгтэйчүүд, үндэстний цөөнхийг ялгаварлалгүй тусгадаг хэвлэл мэдээлэл\

Зөвлөмжийн эмх цэгц, чанар, найдвартай байдал, хууль ёсны хүрээнд боловсруулагдсан эсэхийг батлах үүднээс нэг болон түүнээс дээш шинжээчдээр хянуулах шаардлагатай. Шинжээчид нь хэвлэл мэдээллийн хөгжил хийгээд эрх зүйн орчныг мэддэг, тухайн орны хэвлэл мэдээллийн нөхцөл байдлын талаар мэдлэгтэй байх ёстой. ЮНЕСКО зөвлөмжийг бэта хувилбараар /beta version/ эцсийн зөвлөмж хэвлэгдэх хүртэл санал хүсэлт хүлээн авахад нээлттэй байдлаар хэвлэнэ.

### **ХМШҮ-н шалгуур тус бүрээр нарийвчилсан авлага**

Үндсэн болон шалгуур үзүүлэлтийн тогтолцоонд олон асуудал битүү байдлаар тусгагдсан нь хэвлэл мэдээллийн орчин өөрөө хэт өргөн хийгээд зарим асуудлууд нь давхцсан утгыг агуулж байдагтай холбоотой. Хэт олон давталт болон уншигчийг өөр хэсгүүд рүү байнга тодруулга хайх байдлаас зайлхийлгэх үүднээс зөвлөмж бэлтгэгч давтагдсан асуудал бүрийг зөвхөн нэг хэсэгт багтаахыг зорих чухал. Мөн тайлан бичигчид асуудлыг тохирсон дарааллаар байрлуулах явдал чухал \тухайн шалгуур, дэд шалгуурын хүрээнд\. Гарын авлагын эл хэсэг энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхэд туслах зорилготой.

Шалгуур үзүүлэлт, дэд шалгуур үзүүлэлтэд ойлгомжтой байдлаар тусгагдаагүй, салж бутарсан мэт санагдахуйц цөөн асуудлууд бий. Гарын авлага эдгээр асуудлыг хаана хамааруулж үзэхийг заасан. Төгсгөлд нь, гарын авлагын энэ бүлэгт үндсэн болон дэд шалгуур үзүүлэлтийн онцлог агуулгуудыг тодорхой болгох арга замууд, тухайн улсад мөрдөгддөг олон улсын стандартууд, нэмэлт гарын авлагууд, бусад нэмэлт материалуудыг агуулсан.

Ашиглалтыг хөнгөвчлөх үүднээс Гарын авлага нь ХМШҮ-н үндсэн баримт бичигтэй ижил мөрөөр хэвлэгдсэн бөгөөд ангилал, асуудал, үндсэн болон дэд үзүүлэлт бүрийг тусгайлан гарчигласнаас гадна тайлбарыг нэмэлт гарчигтайгаар хэвлэсэн.

### **Давхцсан утгатай асуудлаар хаана хандах**

ХМШҮ-д 4 асуудлыг олон удаа давтагдсан бөгөөд маргаантай асуудал гэж үзсэн:

- албан бус дарамт сүрдүүлэг ба өөрийн хяналтын асуудлууд
- хэвлэлийн олон ургальч байдлыг дэмжих, лиценз олголтыг үүнд ашиглах асуудлууд
- хэвлэлийн хараат бус хууль эрх зүйн асуудал
- өөрийн зохицуулалтын асуудлууд.

Эдгээр асуудлыг үндсэн болон дэд шалгууруудын тогтолцооны чухам хаана хаяглах ёстойг тодорхойлоход түвэгтэй бөгөөд судлаач бүр өөр өөрөөр гүйцэтгэх болов уу. Гарын

авлагын энэхүү бүлэгт эдгээр асуудал яаж тэмдэглэгдэх ёстойг нэг мөр болгон тодорхой зааварлахыг зорьсон. Шалгуур бүрт тайлбар дагалдсан. Цаашид улам тодорхой болгох үүднээс эдгээр асуудлуудтай холбоотой шалгууруудын талаар илүү дэлгэрэнгүй тайлбарлалаа.

- **Асуудал нэг:**

**Хэвлэл мэдээлэл болон өөрийн хяналтад албан бус \хуулийн гадуур\ дарамт шахалт үзүүлэх эсвэл сүрдүүлэх агуулга** хэд хэдэн шалгуурт тусгагдсан. Давхцах, давтах байдлаас зайлсхийх үүднээс доорхи байдлаар зохицуулна:

- 1.3 редакцийн бие даасан байдлын хувьд, засгийн газар болон бусад газраас редакцийн бие даасан байдалд харшлах дарамт үзүүлэх.  
Энд биед гэмтэл учруулах, дайрах аргаас бусад хуулийн гадуурх сүрдүүлгийг оруулна. Жишээ нь, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн удирдлага руу засгийн газрын албан тушаалтан утсаар залган тодорхой асуудлыг хөндөхгүй байхыг сануулах. Тухайн хэвлэлийн хариултыг энд авч хэлэлцэхгүй бөгөөд өөрийн хяналтын хэсэг, 3.14-т авч үзэх юм.
- 1.11, өөрийн хяналтын хэсэгт, хаахаар сүрдүүлэх багтана.  
Энд зөвхөн хуулийн хүрээнд хаахаар заналхийлэх асуудал багтана. Жишээ нь, үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх хүрээнд хэвлэлийн байгууллагуудыг хаахаар сүрдүүлэх.
- 3.8, өөрийн зохицуулалтын соёлд өөрийн хяналтын туршлагауд багтана.  
Өөрийн хяналтыг энд оруулахгүй. Харин 3.14-т байгааг сануул.
- 3.13-т заасан аюулгүй байдалд, сүрдүүлэг, заналхийлэл мөн дайралт багтана.  
Энд хэвлэл мэдээллийн байгууллага түүний хүрээний байгууллагуудын ажилтнуудад хамаарах биед нь халдах, гэмтэл учруулах заналхийллүүд багтана. Жишээ нь, тодорхой асуудлаар мэдээлэл бэлтгэхээр зүтгэсэн сэтгүүлчийг зодохоор заналхийлэх.
- 3.14, шийтгэлээс эмээх, заналхийлэл, дайралт зэрэг нөхцөл байдлын улмаас өөрийн хяналт аюулд учрах.  
Энд өөрийн хяналтын хүрээнд хэвлэл мэдээллийн байгууллага тодорхой асуудлуудыг хөдөлгүй орхих, олон нийтэд чухал биш гэж үзэх нь бий. Жишээ нь, хэвлэл мэдээллийн байгууллага эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийллийг хаалттай сэдэв гэж үзэн хөндөхгүй байх эсвэл болзошгүй хариу цохилтоос эмээн өндөр албан тушаалтнуудыг шүүмжлэхээс зайлсхийх зэрэг асуудал байж болно.

➤ **Асуудал хоёр:**

**Хэвлэл мэдээлэл олон ургальч байхыг дэмжих** үүнд лицензжүүлэх үйл явцыг ашиглах асуудал мөн хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтэд багтсан. Давхцах, олон давтахаас сэргийлэн эдгээр асуудал дараах байдлаар хэлэлцэгдэнэ:

- 1.7, зохицуулалтын тогтолцоонд, зохицуулагч өргөн нэвтрүүлгийн олон ургальч байхыг хангах эрх эдлэх.  
Олон ургальч байдлыг энд хамааруулахгүй. 2.4-т орсныг уншигчид сануул.
- 2.1, нааштай үнэлгээнд, олон ургальч байдал, өргөн нэвтрүүлгийн эрх олгохдоо олон янз байдлыг дэмжих эрх зүйн орчинг багтаана.  
Энд хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн олон янз байдлыг хэрхэн үнэлэхийг оруулна. Олон янз байдлын өргөн агуулгыг хамааруулахгүй. Жишээ нь, хэвлэлүүд нэгдэх нь хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн олон янз байдалд харшлах, эзэмшил хэт төвлөрөх

хүсээгүй үр дагаварт хүргэж болзошгүй тул зохицуулагчийн сэргийлэх арга хэмжээ авах эрхийг баталсан журам байж болно.

- 2.2, тоон өргөн нэвтрүүлгийн лицензийг олон янз байдлыг хангах операторуудад олгох.  
Олон ургальч байдлыг энд дурдахгүй. 2.4-г сануул.
- 2.3, холимог хэвлэл мэдээллийн хүрээнд олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгчдийг тоон нэвтрүүлгийн эрхээр хангах.  
Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгчид тоон нэвтрүүлгийн лиценз авах боломжтой эсэхийг л дурдана.
- 2.4, хараат бус зохицуулалтад, олон ургальч хэвлэл мэдээлэлийн хүрээнд давтамжийн эрх тэгш хуваарилалтыг хангах.  
Энд лиценз олгох хэм хэмжээ нь зохицуулагч нарт олон ургальч байдлыг харгалзан үзэх боломж олгодог эсэх хийгээд амьдрал дээр лиценз олголт олон янз байдлыг хөхиүлэн дэмжих хүрээнд олгогдсон эсэхийг тусгах. Жишээ нь, олон ургальч байдлын хүрээнд тодорхой шалгууруудыг хангасан тохиолдолд өргөн нэвтрүүлгийн эрх олгохыг тусгасан хууль, мөн эрх авсан хүйн болон арилжааны сувгууд нь бусадтай харьцуулахад олон нийтийн зүгээс нааштай үнэлэгддэг байдлыг тэмдэглэж болно.
- 2.5, хүйн хэвлэл мэдээллийн хувьд, давтамжийн тодорхой хувь хэмжээг ногдуулахыг уриалах.  
Энд хүйн мэдээллийн хэрэгсэлд радио давтамжийн хувь хэмжээ ногдуулсан тодорхой хууль бий эсэхийг л багтаана. Жишээ нь, богино долгионы радиогийн 20% нь хүйн радио байх хууль байж болно.
- 2.7, долгион хуваарилалтын төлөвлөгөөний хувьд, төрөл бүрийн өргөн нэвтрүүлгийн газрууд долгионы тэгш хуваарилалттай байх шаардлагатайг оруулна.  
Энд долгион хуваарилалтын төлөвлөгөө бий эсэх, байгаа бол, долгионы тэгш хуваарилалтыг зохицуулсан бүтцийг нь онцлоно. Жишээ нь, тодорхой долгионыг нутгийн өргөн нэвтрүүлэгт хуваарилсан байж болно.

#### ➤ Асуудал гурав:

**Хэвлэл мэдээллийн хараат бус зохицуулагчдын тухай** энд авч үзнэ. Давхардалт, давталтаас болгоомжлохын тулд эдгээр асуудлыг доорхи байдлаар авч үзнэ:

- 1.6, хараат бус эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд, хараат бус байхыг хангасан эрх зүйн баталгаа шаардлагатайг авч үзнэ.  
Энд зохицуулагчийн хараат бус байдлыг хангасан эрх зүйн баталгааг тэмдэглэнэ. Жишээ нь, улс төрийн намуудын албаны хүмүүс зохицуулах зөвлөлд орох ёсгүйг оруулж болно.
- 2.4, хараат бус эрх зүйн орчны хүрээнд, хараат бус хүмүүс лиценз олгосон байх ёстойг тэмдэглэнэ.  
Тухайн зохицуулагчийн үйлдэл хараат бус байсан эсэх. Жишээ нь, засгийн газрыг шүүмжилснийх нь төлөө зохицуулагч өргөн нэвтрүүлгийн эрхийг нь сунгахгүй байх.
- 2.8, хараат бус эрх зүйн орчинд, хараат бус этгээд лиценз олгох ёстойг дахин давтъя.  
Би даасан байдлын тухай энд дурдахгүй. 1.6 –г сануул.

## ➤ Дөрөвдүгээр асуудал

Төгсгөлд нь, **өөрийн зохицуулалтын** асуудал олон шалгууруудад давтагдсан байдлаар орсон. Давхцах, давхардах байдлаас зайлсхийх үүднээс доорхи байдлаар авч үзнэ:

- 3.7, өөрийн зохицуулалтад, салбарын хэмжээний санал гомдлын тогтолцоо шаардлагатайг дурдах.  
Бүх салбарыг хамарсан аливаа хууль эрх зүйн тогтолцоог нэрлэж болно, тухайлбал, цаасан хэвлэл, өргөн нэвтрүүлэг, эсвэл бүх хэвлэл мэдээлэл. Жишээ нь, сонины газрын санал гомдол хүлээн авдаг нэгж.
- 3.8, өөрийн хяналтын соёлын хүрээнд олон нийтийн санал гомдлын сувгуудыг нэрлэнэ.  
Энд тодорхой нэг хэвлэлийн байгууллагын байгуулсан санал гомдлын тогтолцоог нэрлэж болно. Жишээ нь, өдөр тутмын сонины газар өөрийн байрандаа зөвлөл томилсон байж болно.
- 3.9, өргөн нэвтрүүлэгчийн журамд голч, алагчлалгүй байдлыг тусгасан дүрэм шаардлагатай.  
Өргөн нэвтрүүлэгчийн үйл ажиллагааг зохицуулдаг журам байдаг эсэх, уг журамд алагчлалгүй байдлыг тусган өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагааны тэнцвэрийг хангасан эсэх. Жишээ нь, хууль ёсны зохицуулагчийн авч ашигладаг өргөн нэвтрүүлгийн журамд мэдээ болон болж буй үйл явдлын талаар эрх бүхий өргөн нэвтрүүлэгчид алагчлалгүй байхыг шаардсан дүрэм байж болно.
- 3.10, өргөн нэвтрүүлгийн албадлагын журамд, олон нийтийн санал гомдлын тогтолцоог хамааруулна.  
Энд зөвхөн өргөн нэвтрүүлгийн албадлагын журмыг хууль ёсны этгээд хэрэгжүүлсэн тохиолдлыг нэрлэнэ. Жишээ нь, өргөн нэвтрүүлэгч журам зөрчсөн тохиолдолд зохицуулагч албан бичиг ирүүлэх эрхийг хангасан өргөн нэвтрүүлэгчийн тухай хууль байж болно. Энд өргөн нэвтрүүлгийн өөрийн хяналтын тогтолцоог дурдахгүй, энэ асуудал 3.7 \салбар\ 3.8 \бие даасан өргөн нэвтрүүлэг\ заасан.

## ➤ Тайлан бэлтгэх шат дарааллын тухай гарын авлага

### Өмнөтгөл

Тайлан нь уншигчдад ойлгомжтой байх үүднээс шаардлагатай тайлбар, танилцуулгыг агуулсан байна. Дараах асуудлыг тусгана:

- Тухайн орны түүх, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хөгжил болон газарзүйн онцлог, үүн дотроо хэвлэл мэдээллийн салбарт нөлөөлөх хүчин зүйлүүд \баялгийн үзүүлэлт, хүн амын сийрэг суурьшил, хэлний хүндрэл, алслагдсан байдал, бичиг үсэгт тайлагдаагүй явдал өндөр хувьтай байх гэх мэт\
- Холбогдох статистик мэдээллүүд, тухайлбал, гар утас, интернетийн хэрэглээний үзүүлэлт, НҮБХХ-н шалгуур үзүүлэлтэд жагссан байдал, үндэсний нийт орлого \GNI\, хэвлэл мэдээллийн хүртээмж, хэвлэлийн эрх чөлөөний үзүүлэлт гэх мэт.
- Тухайн орны хэвлэл мэдээллийн нөхцөл байдлыг тоймлон авч үзэх, үүнд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд, хэрэглэгчид, эзэмшлийн төвлөрөл, эдийн засгийн хүчин зүйлүүд, сурталчилгааны зах зээл, нийт нутгийг хамарсан түгээлт, хандлага гэх мэт.

- Хууль эрх зүй болон бодлогын орчинг тоймлон авч үзэх, бусад хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн онцлогууд \сургалт эрхэлдэг хүчирхэг сургуулиуд, аюултай орчин, халдлагууд гэх мэт\.
- Гол асуудлуудын танилцуулга тайланд тусгагдсан.

## **Ангилал 1. Үзэл бодлоо илэрхийлэх, олон ургальч байдал, хэвлэл мэдээлэл янз бүр байхыг илэрхийлсэн зохицуулалтын тогтолцоо**

### **А. Эрх зүй улс төрийн хүрээ**

#### *1.1 Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө хуулиар баталгаажиж практик дээр хүндлэгдсэн*

Энд голлон үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө үндсэн хуулиар хэрхэн баталгаажсан байдлыг авч үзнэ. Ингэхдээ, Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаарх олон улсын Гэрээний 19-р заалтыг үндэс болгох бөгөөд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах тохиолдлыг хуулиар зохицуулах ба бусдын эрх чөлөө, нэр хүндэд харшлах, үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн захиалга, олон нийтийн эрүүл мэнд, ёс зүй гэсэн агуулгууд багтана. Үндсэн хуулинд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг дээрхээс илүү өргөн хүрээнд хязгаарлахыг зөвшөөрсөн тохиолдлыг энд тэмдэглэнэ.

Мөн тухайн улсад илэрхийлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалах хүрээнд соёрхон баталсан хүний эрхийн гэрээ дүрмүүд бий эсэхийг тэмдэглэх ёстой. Энд Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаарх олон улсын гэрээ \ICCPR\ -с гадна Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаарх олон улсын гэрээний нэмэлт протокол \1 дүгээр\, хувь хүний өргөдлийг хүлээн авах боломжтойгоор, Арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах бүх л аргыг халах конвенц \4 дүгээр ангиллын үзэн ядах үг хэллэг\, Хүүхдийн эрхийн конвенц \13,14 дүгээр ангилал\ болон бусад бүс нутагт хамаарах хүний эрхийн гэрээ дүрмүүд \Африкийн хүний болон ардын эрхийн тунхаг бичиг, Америкийн хүний эрхийн Конвенц, Европын хүний эрхийн конвенц гэхчлэн\.

Эрх хамгаалах албан ёсны бүтцүүд тухайлбал, хүний эрхийн үндэсний комисс зэргийг мөн энд багтаана. Ингэхдээ эдгээр бүтцүүд хэвлэл мэдээлэлд ямар учир холбогдолтойг тэмдэглэнэ. Жишээ нь, тэд илэрхийлэх эрх чөлөөнд заналхийлсэн аливаа тохиолдолд шууд оролцох боломжтой, эсвэл нөлөөлөх бас нэг арга болох анхааралдаа авах мандат бүхий юу гэхчлэн.

#### *1.3 Нийтлэлийн хараат бус байдал хуулиар баталгаажиж практик дээр хүндлэгдсэн*

Энд албан бус буюу хуулийн гадуурх бие махбодид хамааралгүй аливаа дайралттай холбоотой үйл ажиллагааг тэмдэглэнэ. Жишээ нь, аль нэг удирдах албан тушаалтан олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн захирал руу утасдан тодорхой сэдвийг хөндөхгүй байхыг сануулах тохиолдол. Өөр нэг жишээ нь, зар сурталчилгааны томоохон эзэн бараа бүтээгдэхүүнд нь таагүй нөлөөлөх мэдээллийг бэлтгэсний төлөө редакторыг айлган сүрдүүлсэн тохиолдол байж болно. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хариу үйлдлийг энд тэмдэглэхгүй, өөрийн хяналтын бүлэг буюу 3.14-т авч үзэх юм.

#### *1.4 Сэтгүүлчдийн эх сурвалжаа хамгаалах эрх хуулиар хамгаалагдаж практикт хүндлэгдсэн*

Нилээн ойлгомжтой асуудал. 3.14-т ижил заалт орсон боловч тэнд биш энд тэмдэглэнэ.

### *1.5 Олон нийтийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд хэвлэл мэдээлэл дэхь олон нийтийн оролцооны бодлогыг тодорхойлоход оролцдог*

Энд хэвлэл мэдээллийн бодлого, хууль эрх зүйн орчныг тодорхойлоход олон нийтийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо хир хангагдсаныг онцлоно. Жишээ нь, засгийн газар хэвлэл мэдээллийн бодлогын асуудал эсвэл хэвлэл мэдээлэлд хамаарах хууль батлахдаа сонирхогч талуудтай өргөн хүрээнд зөвлөлддөг үү? Олон нийтийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцдог бусад асуудлууд тухайлбал, зохицуулагчдын томилгоо, сургалт зэрэг асуудлын талаар өөр шалгуур үзүүлэлтүүдэд тэмдэглэсэн.

### **Асуудал Б. Өргөн нэвтрүүлгийн эрх зүйн бүтэц**

#### *1.6 Эрх зүйн орчны хараат бус байдал хуулиар баталгаажиж практик дээр хүндлэгдсэн*

Энд шалгуур үзүүлэлтэд өргөн нэвтрүүлгийн лиценз олгодог этгээд, эсвэл харилцаа холбооны зохицуулагчид гэхчлэн хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн хүрээнд эрх эдэлдэг этгээдүүдийг онцлоно. Дээр тэмдэглэсэнчлэн, этгээр этгээдүүдийн хараат бус байдлыг эрх зүйн болон бусад албан ёсны хүрээнд хэрхэн хамгаалагдсаныг тэмдэглэнэ. Эдгээр этгээдүүдийн хараат бус болон хараат байдлын бодит нотолгооны тухайд бол 2.4-т тэмдэглэнэ. \Зохицуулагчид хуулийн баталгаагүй орчинд ч боломжийн хараат бус байж болох бөгөөд хууль дүрэм нь дангаараа хараат бус байдлын нотолгоо байх боломжгүй\.

Хэлэлцүүлгээр гишүүдэд ямар хүмүүс сонгогддог, хэн сонгодог, \засгийн газар эсвэл албаны хүмүүс дангаараа сонгох эрхгүй боловч иргэний нийгмийн багууллагууд сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчид парламентын гишүүдийг оролцуулах ёстой\, улс төрийн хүчтэй харилцаа холбоо бүхий хувь хүмүүсийн сонгогдох эрхийг хязгаарласан байдал, болзол гэхчлэн мөн санхүүжилтийн тогтолцоо түүний хараат бус байдалд үзүүлэх нөлөө зэргийг тусгана.

#### *1.7 Зохицуулалтын тогтолцоо нь хэвлэл мэдээллийн олон ургальч байдал, мэдээллийн болон илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах үүрэгтэй.*

Дээр дурдсанчлан олон янз байхыг энд тэмдэглэхгүй. Өргөн нэвтрүүлгийн эрхийг зохицуулагчдын оролцоог энд дурдахгүй. Эдгээр асуудал 2.4-т хөндөгдөнө. Харин тухайлбал, шударга ёс, илэрхийлэх эрх чөлөөг хангахад зохицуулагчийн үүрэг ролийг оруулна. Жишээ нь, зохицуулагч хэвлэл мэдээлэлд нөлөө бүхий хууль батлагдахын өмнө тайлбар хийх, эсвэл хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний асуудлаар зөвлөмж гаргах эрх эдэлдэг байж болох.

Зохицуулагчийн олон нийтээс хамаарах хамаарлыг энд тэмдэглэнэ. Хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зохицуулагч нар хүртэл бүхэлд нь авч үзвэл олон нийтийн өмнө хариуцлага үүрдэг. Олон оронд, зохицуулагч нарын олон нийтийн өмнөх хариуцлагыг засгийн газарт шууд хамааруулалгүй парламентаар дамжуулах байдлаар хараат бус байдлыг нь хөндөлгүйгээр шийдвэрлэдэг.

### **Асуудал С.**

#### **Гүтгэлэг, нэр төртэй холбоотой хууль, эрх зүйн бусад хязгаарлалт**

*1.8 Төрөөс хэвлэл мэдээлэлд эрх зүйн үндэслэлгүй хуулийн хязгаарлалт хийх ёсгүй.* Энэ шалгуур сэтгүүлчдийн хууль эрх зүйн хүрээнд чиглэнэ. Сэтгүүлчдийг бүртгэх, лицензжүүлэх асуудал хууль ёсны биш боловч олон оронд өнөө хир хэрэгждэг. Хүрэлцээ нь хязгаарлагдмал тодорхой газруудад \парламент, шүүхийн танхим гэх мэт\ нэвтрэх эрх

тусгай шалгуураар олгогддог байж болох ч, нэвтрэх эрх олгох үйл явц нь улс төрийн нөлөөгүй, сэтгүүлчдийн эрхэд харшлахгүй байх ёстой.

*1.9 Нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомжоор хувь хүний нэр төрийг хамгаалахын тулд хамгийн бага хязгаарлалт хийдэг.*

Нэр төр гутаахтай холбоотой хуулийг нилээн хэдэн дэд үзүүлэлтэд заасан тайлбаруудын хамт энд авч үзнэ. Түүнчлэн нэр төр гутаахтай холбоотой эрүүгийн хуулийн заалт бий эсэх, тэр нь хир хүчтэй хэрэгждэгийг мөн авч үзнэ. Нэр төр гутаах эрүүгийн хэрэг нь нэр төр гутаахыг хамгаалах хуульчлагдсан арга биш бөгөөд нэр төр гутаах иргэний хуультай эн тэнцүүгээр хамгаалагдаж шоронд суулгах, гэмт хэрэг үйлдсэн хэрэгт бүртгэх зэрэг чанга шийтгэл ногдуулдаггүй.

Мөн нэр төр гутаах хууль ерөнхийдөө хир өргөн хэрэглэгддэг тэдгээрийн илэрхийлэх эрх чөлөөнд үзүүлдэг нөлөөллийн тухай ойлголтыг багтаах ёстой \тэдгээр нь нэвтрүүлэг, сурвалжлагад хирдхийм нөлөө үзүүлдэг эсэх, жишээ нь засгийн газар, нийгмийн оролцогч талууд\.

“Асуудалтай нийтлэл”-г хамгаалах асуудал, дэд шалгуурын 1.9.2-г тэмдэглэсэн бөгөөд хамгаалах хүрээнд үйлчлэх бүхий л боломжуудыг энд оруулна. Залруулгын хувьд орлуулах аргууд тухайлбал хууль ёсны хариу арга хэмжээ гэхчлэн \хариуг өөрийн хяналтын хүрээнд шийдвэрлэдэг арга эсвэл сайн дураараа хариу арга хэмжээ авсан сайн туршлага зэрэг нь 3.8-д тэмдэглэнэ\.

Шийтгэл, иргэний шүүхээр шийдвэрлэх зэрэг өргөн байдаг тохиолдлуудыг ялангуяа хэвлэлийн эрх чөлөөнд гүнзгий айдас дагуулдаг \жишээ нь шоронд суулгах, хүнд уршиг дагуулах\ энд авч хэлэлцэх ёстой.

*1.10 Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний бусад хязгаарлалтуудыг үндэсний аюулгүй байдал, үзэн ядалтаас үүдсэн үг хэллэг, хувь хүний нууц, шүүхийн шийдвэрийг үл биелүүлэх болон бусад зүй бусаар авирлах зэрэгт үндэслэн хуулинд тодорхой бөгөөд нарийн тогтоож, ардчилсан нийгэмд зайлшгүй байдлаар зөвшөөрөгдөх ба олон улсын хууль тогтоомжид нийцсэн байдал*

Дэд шалгуур үзүүлэлт 1.10.1-т үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг тусгайлан авч үзсэн боловч үндсэн шалгуурт тусгасан – үзэн ядалтаас үүдсэн үг хэллэг, хувийн нууцад хамаарах асуудлууд, үзэн ядалт, ичгүүргүй явдал зэргийг энд багтаана. Үндэсний аюулгүй байдалд холбогдох хязгаарлалтууд нь, уриалга, lese majeste, treason гэхчлэн өөр өөрөөр томъёологдох нь бий. Шүүхийг үл хүндэтгэсэн хуулинд, алагчлахгүй байх, шүүх засаглалын эрхийг хамгаалах хуулиуд багтана \түгээмэл бус хуультай газрууд өөр өөрөөр томъёолсон хуультай байх магадлалтай\.

Бусад нэвтрүүлэх болон хэвлэхийг хязгаарладаг ерөнхий агуулгуудыг заасан жишээ нь эрүүгийн болон иргэний хуулийн заалтуудыг энд тэмдэглэнэ. Гутаан доромжлохыг зохицуулсан хууль, нийтийн хэв журмыг сахин хамгаалахад чиглэгдсэн хуулиуд, хуурамч мэдээллийн хууль зэрэг багтах боломжтой. Энд нэр төр гутаахтай холбоотой хуулиудыг дурдах шаардлагагүй, өмнөх шалгуурт орсон.

#### **Д. Цензур буюу цагдан хяналт**

*1.11 Хэвлэл мэдээлэл хуулиар болон бодит байдал дээр урьдчилсан цензур буюу цагдан хяналтад автаагүй*

Сэтгүүл зүйн материалыг хэвлэгдсэний дараа хариуцлага хүлээлгэх зарчмын эсрэг анхны цэг дээр нийтлэхээс сэргийлсэн журам тогтоомжуудыг тэмдэглэнэ. Энд аливаа хэвлэлийн материалыг нийтлэгдэхээс өмнө цензур, хяналт тавих албан ёсны эрхтэй этгээд томилдог тогтолцоог оруулах юм.

Дээр дурдсанчлан, дэд шалгуур 1.11.4-т холбогдох тайлбар нь албан бус сүрдүүлгүүд биш харин хуулийн хүрээнд хаахаар дарамт үзүүлэхийг онцлох учиртай. Сонин хэвлэл, хэвлэлийн газруудын хягаарлалтуудын тухайд мөн хуулийн хүрээнд дэхь саналуудаар хязгаарлана. Ерөнхий хүртээмж, сонин хэвлэлийн газруудын тоног төхөөрөмжийн үнэ өртгийн тухайд 5.1-д авч хэлэлцэнэ.

Дэд шалгуур 1.11.2-т өгүүлж буй “хориг” нь тухайн материалын /нийтлэгдсэний дараах биш/ нийтлэгдэхийн өмнөх зохицуулалтыг авч үзнэ. Дэд шалгуур 1.11.6-д тэмдэглэсэн “торгууль” нь хэвлэл мэдээллийн газруудын хувьд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй бүр боломжгүй өндөр тохиолдлоор хязгаарлагдана. Өөр бусад “торгууль”-тай холбоотой шалгуурууд тохирсон шалгууруудынхаа хүрээнд яригдах юм \нэр төрд халдсан 1.9-д, 1.10-т бусад хязгаарлалтууд\.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бүртгэлийг энд авч үзэхээс гадна \дэд шалгуур 1.11.3-г үзнэ үү\, энэ тогтолцоо нь сонин бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгуулахад ямар нэг үндэслэлтэй шаардлага тавьдаг эсэхийг багтаана. Гэхдээ өргөн нэвтрүүлгийн лиценз олгох асуудлыг энд оруулахгүй 2.8-д авч үзнэ. Интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч \ISP\-н болон ижил төстэй үйлчилгээний бүртгэлийг энд биш 1.12-т авч үзнэ.

*1.12 Төрийн зүгээс хор уришигтай буюу аюултай хэмээн тооцогдох интернетийн агуулгыг хаах, шүүлтүүр хэрэглэх оролдлого хийхгүй байх*

Энд интернет үйлчилгээ үзүүлэгч газруудад агуулгын хязгаарлалт тавьдаг эсэх төрөөс тэрхүү хязгаарлалтаа хэрхэн тайлбарладаг зэргийг тэмдэглэнэ. Харин төрөөс олон нийтийн интернет хэрэглээг хир дэмждэг асуудлыг 5.2, 5.3-т авч үзнэ.

Нэмэлт эх сурвалжууд:

- *APC Internet Rights Charter*, APC (2006). Available at: <http://www.apc.org/en/node/5677>
- *Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation*, Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. and O'Siochru, S., (2008, Ann Arbor, University of Michigan Press)
- *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, Council of Europe (2008). Available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>
- *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, ARTICLE 19 (2000). Available at: <http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>
- *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Mendel, T. (2008) (update of 2003 version referenced in the main text). Available at: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26159&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- *Guidelines for Broadcasting Regulation*, Salomon, E. (2008 – 2<sup>nd</sup> edition). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183285e.pdf>
- *Joint Declaration*, International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression. Available at: <http://www.osce.org/fom/66176>.
- *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression, and Access to Information*, ARTICLE 19 (1995). Available at: <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>
- *Media Legislation in Africa – A Comparative Legal Study*, Berger, G. (2007). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001570/157072e.pdf>
- *Principles on the Right of Access to Information*, Inter-American Juridical Committee (2008). Available at: <http://www.oas.org/council/Documents%20DOC2008.asp>

▪ *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles*, Mendel, T. (2010). Available at: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

## **Ангилал 2. Хэвлэл мэдээлэл олон ургальч байдал, янз бүр байх, эдийн засгийн орчин, өмчлөлийн ил тод байдал**

### **А. Хэвлэл мэдээллийн бөөгнөрөл**

#### *2.1 Төр засгаас олон ургальч хэвлэл мэдээллийг дэмжихэд нааштай арга хэмжээ авдаг*

Энд хэвлэл мэдээлэл олон ургальч байхыг дэмжих агуулга өмчлөлийн асуудалд хэрхэн тусгагдсаныг авч үзнэ, олон ургальч байдлын өөр асуудлууд бусад шалгууруудад тусгагдсан. Лиценз олголтыг олон ургальч байдлыг дэмжихэд ашиглах асуудлыг 2.1.5-д, өмчлөлийн хэт төвлөрлөөс сэрэмжлэх үүднээс лиценз олголтод тодорхой хязгаарлалт тавих асуудал 2.4, 2.7-д хөндөгдөнө. Тухайн улсын хэвлэл мэдээллийн өмчлөлийн бөөгнөрөлтэй холбогдох тодорхой нөхцөл байдал, аливаа бөөгнөрлийн санаа зовоосон байдлын тухай саналуудыг энд багтаах ёстой.

#### *2.2 Төр засаг олон ургальч хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэхэд хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлэх*

Өмнөх шалгуурын адил аливаа олон ургальч байдалд хамаарах бусад асуудлыг биш харин хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөлийн асуудалд чиглэнэ. Дээр өгүүлсэнчлэн, өргөн нэвтрүүлгийн лиценз олголт янз янзын хүрээг хамруулдгыг /дэд шалгуур 2.2.3/ энд оруулахгүй.

### **В. Олон нийтийн, хувийн, хүй олны хэвлэл мэдээллийн янз бүрийн холимог байдал**

#### *2.3 Олон нийтийн, хувийн, хүй олны хэвлэл мэдээллийн янз бүрийн холимог байдлыг төр засгийн зүгээс тууштай дэмжих*

Тоон өргөн нэвтрүүлгийн эрхийн тухай саналд /дэд шалгуур 2.3.2-т/ олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн асуудалд хамаардаг эсэхийг л тэмдэглэнэ. Лиценз олголтын асуудлыг өргөн утгаар 2.4, 2.7-д авч хэлэлцэнэ. Дэд шалгуур 2.3.3-т заасан “Жишиг бизнесийн бүртгэл”, 1.11-т заасан хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бүртгэлийн тусгай шаардлага агуулгатай андуурагдах ёсгүй. Хүйн хэвлэл мэдээллээс бусад татаасын тогтолцоо үйлчилдэг хэвлэл мэдээллүүд /2.5-г үзнэ үү/ хийгээд тэр нь хэвлэл мэдээллийн зах зээлд бүхэлд нь хир нөлөө үзүүлдэг асуудлыг энд тэмдэглэх ёстой.

#### *2.4 Хараат бус ил тод зохицуулалтын тогтолцоо*

Олон ургальч байдлыг дэмжихэд лиценз олголтыг ашигладаг асуудлыг авч үзэх гол шалгуур үзүүлэлт боловч өмчлөлийн бөөгнөрлийн асуудлыг 2.1-т, олон ургальч байдлын хүрээн дэхь долгион төлөвлөлтийн асуудлыг 2.7-д авч үзнэ. Гэхдээ лиценз олголтын тогтолцоо өмчлөлөөс гадна өөр олон ургальч байдлыг дэмжих хэмжүүр агуулдаг эсэхийг энд хамруулна. Жишээ нь, зохицуулагч лиценз хүссэн өргөдөл гаргагчдын өрсөлдөөнийг шийдвэрлэхдээ олон ургальч байдлыг хэрхэн тусгасныг авч үздэг байж болно. Тайлбарт чухам ямар тодорхой олон ургальч байдал лиценз олголтод нөлөөлж байсныг тэмдэглэнэ \жишээ нь агаарын долгионоор хөгжмийн суваг голлодог уу эсвэл боловсрол юм уу мэдээллийн сувгууд бас байдаг уу\.

Хараат бус байдлын талаарх давхардсан асуудлууд мөн энд хамаарна. Хараат бус байдлыг хуулиар баталгаажуулсан асуудлыг 1.6-д тэмдэглэнэ. Зохицуулагчийн хир хараат бус болохыг жишээ нь түүний үйлдлээр илэрсэн байдлаар тэмдэглэнэ. Дээр өгүүлсэнчлэн, хуулийн хамгийн сайн баталгаат нөхцөлд зохицуулагч хараат бус байдлаа хамгаалж чадаагүй тохиолдол байхад хуулийн баталгаагүй нөхцөлд хараат бус байдлаа дээд зэргээр хангаж чаддаг зохицуулагч байж болно.

Энэ заалт болон лиценз хүсэхтэй холбогдсон 2.8 шалгууруудад зарим давхцсан санаа бий. Лиценз олгохтын оролцооны асуудлыг энд тэмдэглэж харин өргөдөл хүсэх үйл явц хир шударга нээлттэй явагддагыг 2.8-д хөндөнө.

*2.5 Хүй олны хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг төр, иргэний нийгмийн байгууллагын зүгээс идэвхтэй дэмжих*

Энэ шалгуурын хувьд олон ургальч байдал мөн л давхцсан ойлголт. Энд хүйн өргөн нэвтрүүлэгчдэд радио дамтамжийн хувь хэмжээ нөөцлөгдсөн байдаг эсэх тухай тодорхой асуудлыг тэмдэглэнэ \жишээ нь богино долгионы радио долгионы 20% нь хүйн өргөн нэвтрүүлэгчдэд нөөцөлсөн байж болно\ . Хүйн радиогийн хүй олонтойгоо нягт харилцаатай байх нөхцлийг хангасан /дэд шалгуур 2.5.3/ механизмууд, жишээ нь хүй олноос бүрдсэн хяналтын зөвлөл ажилладаг зэрэг асуудлыг 3.12-т биш \ижил санаа агуулсан хэдий ч\ энд тэмдэглэнэ.

Дээр нь ямар нэг давхар татаас, үнийн уян хатан дүрэм үйлчилдэг эсэх, ялангуяа хүйн өргөн нэвтрүүлэгчид олон нийтээс шууд олгодог \дэд шалгуур 2.5.4 болон 5-д заасан\ жишээ нь төрийн санхүүжилтийн хэлбэр зэргийг энд багтаана.

## **С. Тусгай зөвшөөрөл, давтамжийн зурвас хуваарилалт**

*2.6 Давтамжийн зурвас хуваарилалтын төрийн төлөвлөгөө нь олон нийтийн эрх ашигт нийцэх*

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт.

*2.7 Давтамжийн зурвас хуваарилалтын төрийн төлөвлөгөө нь өмчлөл, агуулгын олон талт байдлыг дэмжих*

Олон ургальч байдал олон давтагдсан асуудал болохыг нотлох бас нэг шалгуур үзүүлэлт. Энд зорилтот бүлэг, квот эсвэл өөр бусад олон янз байдлыг дэмжсэн давтамж хуваарилалтын төлөвлөгөө бий эсэх \хүйн өргөн нэвтрүүлэгчдийн тухайд 2.5-д\ -г онцлон тэмдэглэнэ.

Дэд бүлэг 2.7.4-т олон нийтэд үйлчлэх өргөн нэвтрүүлэгчдэд \ОНӨН\ тавьдаг заавал дагаж мөрдөх дүрмүүдийг тусгана, гэхдээ 3.4 шалгуурт үүнийг нарийвчлан авч үзнэ. Давтамж хуваарилалтад холбогдох олон янз байдлыг дэмжсэн бусад заавал дагаж мөрдөх аливаа дүрэм журмуудыг мөн энд авч үзнэ.

Дэд шалгуур 2.7.3-т тоон хувьцааны хэсгийг боловч өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгцээнд хуваарилах ёстойг тусгана. Саналуудад тоон системийн шилжилтийг өргөн агуулгаар авч үзэхдээ аналог ситемийг хаах төлөвлөгөө ба тасралтын хязгаарын үнэлгээ, хэрэглэгчдэд тусах өртөг зэргийг тусгана.

## 2.8 Хараат бус ил тод зохицуулалтын тогтолцоо

Дээр өгүүлсэнчлэн, өргөн нэвтрүүлгийн лиценз хараат бус этгээдээр дамжин хуваарилагддаг эсэхийг энд тэмдэглэхгүй, 1.6, 2.4-т аль хэдийн тусгагдсан. Энд тэмдэглэгдэх тайлбарууд нь лиценз олголтын үйл явц, шударга явагддаг эсэх, ил тод байдал тухайлбал өргөдөл гаргагчид тоглох талбайгаа мэдэрч буй байдал зэрэг болно. Өргөн нэвтрүүлгийн зөвшөөрөл хүсэгчдэд тавих шалгуурууд тодорхой байдлаар урьдчилан зарлагдсан эсэх, үйл явц нь шударга байдлаар явагддаг эсэх зэргийг тусгана.

### **D. Татвар, бизнесийн зохицуулалт**

2.9 Төр засгаас хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг үл ялгаварлах байдлаар дэмжих татвар, санхүүгийн бодлого явуулдаг

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт.

### **E. Зар сурталчилгаа**

2.10 Төрөөс зар сурталчилгааны бодлогоор ялгаварлан гадуурхахгүй байх

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт. Гэхдээ энд төрийн зүгээс эсвэл өөр ямар нэг арилжааны агуулгатай дарамт байдаг эсэхийг энд тэмдэглэнэ. Жишээ нь, хувийн компани засгийн газар хоорондоо нягт хэлхээ холбоотой байх, үүнийгээ ашиглан хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг засгийн газрыг шүүмжлэхгүй байхаар дарамтлах, тусламж бусад ашиг хүртэх нөхцлөөс хасах байдлаар улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалагдаагүйг харуулах.

Улсаас татаас аваад дээр нь зар сурталчилгаа хийх эрх эдэлдэг олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгч нь засгийн газраас авсан татаасаа зар сурталчилгааны зах зээлийн үнийг буулгахад ашиглах /татаасаа зар сурталчилгааг хамгийн хямд өртөгт хүргэхэд ашиглах замаар ашиг орлогоо нэмэгдүүлэх хэрэгсэл болгох/. Энэ нь шударга бус бөгөөд тодорхой хуулиар зохицуулагдсан бол сайн \өрсөлдөөний тухай хуулиар ч юм уу\ ядаж шийдвэрлэдэг тогтсон аргатай байх.

2.11 Хэвлэл мэдээллийн зар сурталчилгааны үр дүнтэй зохицуулалт

Энд тэмдэглэгдэх дүрэм журам нь хууль ёсны дүрэм, заалтуудын багц, эсвэл өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо байна. Нилээн оронд өөр төрлийн аргууд тохироогүй хир нь зар сурталчилгааны өөрийн зохицуулалт сайн ажилладаг.

Нэмэлт эх сурвалжууд

- *Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue*, Council of Europe (2009). Available at: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1409919&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>
- *Principles on Democratic Regulation of Community Broadcasting*, AMARC (2008). Available at: [http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principios%20on%20Democratic%20Regulation%20of%20Community%20Broadcasting%20\(eng\).pdf](http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principios%20on%20Democratic%20Regulation%20of%20Community%20Broadcasting%20(eng).pdf)
- Recommendation of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content, Council of Europe (2007). Available at: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>

▪ *Submission to the Inter-American Commission on Human Rights: International Standards on the Regulation of Broadcasting*, ARTICLE 19 (2007). Available at: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/broadcasting-regs.pdf>

### **Ангилал 3**

**Хэвлэл мэдээлэл ардчилсан яриа хэлэлцүүлгийн суурь болох нь.**

#### **А.Хэвлэл мэдээлэл нийгмийн янз бүрийн байдлыг илэрхийлнэ**

*3.1 Олон нийтийн, хувийн, хүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд нийгмийн бүх давхаргын хэрэгцээ шаардлагад үйлчлэх нь*

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт боловч хүүхдийн хэрэгцээг энд орхиж болохгүй.

*3.2 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд ажил олгохдоо нийгмийн олон талт байдлыг тусгана*

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт.

#### **В. Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн загвар**

*3.3 Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний зорилго хуулиар тодорхойлогдож, баталгаажсан байх*

Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгчийн чиглэл, үүрэг нилээн нарийвчилсан байдлаар тодорхойлогдсон байна. Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгч нь олон нийтийг төлөөлөх этгээд бөгөөд, ихэнх тохиолдолд олон нийтээс санхүүждэг бас олон нийтэд үйлчлэх үүрэгтэй байдаг. Ийм тодорхой мандат нь тэдний бие даасан бус хараат байдлыг илэрхийлэх тогтолцоо юм. Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн удирдах зөвлөл нь хараат байдлын тогтолцоог зохицуулах цөм бөгөөд нөгөө талаас өдөр тутмын нэвтрүүлгийн төлөвлөгөөг гаргах эрхийг удирдлага, редакторууд, ажилтнуудад үлдээдэг. Ийм байдлаар нэг талаас засгийн газар ба удирдах зөвлөл, нөгөө талаас удирдах зөвлөл ба өдөр тутмын үйл ажиллагаанд холбогдох шийдвэр гаргагчид хэмээн олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн бие даасан байдлыг давхар давхар хамгаалж өгдөг. Мөн энэ тогтолцоо нь удирдлагын зөвлөлийн өндөр албан тушаалтнууд бичил байдлаар байгууллагыг удирдах оролдлогоос хамгаалахад тустай.

*3.4 Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний үйл ажиллагаа нь бүхий л байдлаар ялгарлан гадуурхалтаас ангид байх*

Нилээн тодорхой шалгуур үзүүлэлт.

*3.5 Удирдлагын хараат бус, ил тод тогтолцоо*

Энд олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгчийн өөрийнх нь хараат бус удирдлагын тогтолцооны тухай тэмдэглэхээс өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулагчийн тухай бүхэлд нь авч үзэхгүй \гэдгээрийн бие даасан байдлыг 1.6, 2.4-д заасан\ Хэдий тийм боловч ялангуяа 1.6-д дурдагдсантай ижил асуудлууд энд мөн тавигдах юм. Удирдах зөвлөлийг хэн томилдог, болон түүнтэй холбоотой дүрэм журмууд энд тэмдэглэгдэх ёстой. Гэхдээ үйл явц дахь иргэний нийгмийн оролцооны тухай асуудлыг 3.6-д илүүтэй тэмдэглэнэ. Удирдлагын зөвлөлгүй ОНӨН-н хувьд мэдээж энд тэмдэглэнэ, гэхдээ энэ шалгуурт илүү дэлгэрэнгүй тайлбар шаардлагагүй. ОНӨН нь хувь нийлүүлсэн хэлбэртэй бол Төр өөрийн хувь хэмжээний хүрээнд эдэлдэг аливаа эрх мэдлийг энд тэмдэглэх ёстой.

### *3.6 Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ нь олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоонд тулгуурлах*

Иргэний нийгмийн байгууллагын олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн удирлагын зөвлөлийг сонгох үйл явц дахь оролцоог, зөвхөн нэг байгууллага бол энд тэмдэглэнэ. Олон нийтийн санал гомдол \дэд үзүүлэлт 3.6.1\ -н тогтолцооны тухайд энд тэмдэглэхгүй 3.8-д орно. Олон оронд, ОНӨН-г олон нийттэй шууд харилцаатай байхыг шаарддаг бөгөөд жишээ нь санал асуулга, эсвэл үзэгчдээс санал шүүмжлэл хүлээн авах гэх мэт аргуудыг хэрэглэдэг. Энэ асуудал мөн энд орно.

### **С. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт**

#### *3.7 Сонин хэвлэл, өргөн нэвтрүүлгийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрийн зохицуулалтын нөлөө бүхий бүтэцтэй байх*

Олон дахин давтагдах өөрийн зохицуулалтын тогтолцооны тухай хөндөх эхний шалгуур үзүүлэлт. Энд өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог салбарын түвшинд, жишээ нь сонины салбар бүхлээрээ, сэтгүүлчид, өргөн нэвтрүүлэгчид гэхчлэн авч үзэх ёстой \мөн бүх хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад зориулсан нэг нэгдсэн тогтолцоо байж болно\ . Тухайн нэгжийн санал гомдлын тогтолцоог энд биш, 3.8-д оруулна. Нөгөө талаас, өөрийн зохицуулалтын тогтолцооны олон нийттэй харилцдаг /дэд шалгуур 3.8.3-т үзнэ үү/ этгээдийн тухайд 3.8-д биш энд тэмдэглэнэ.

#### *3.8 Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрийн зохицуулалтын соёлыг илэрхийлэх нь*

Дээр өгүүлсэнчлэн, энд санал гомдол хүлээн авах, хариу өгөх эрх зэрэгт хандах бие даасан хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын бүтэц тухайлбал омбудсмен, хариулах эрхийг хангах тогтолцооны тухай өгүүлнэ. Дэр өгүүлсэнчлэн, дэд шалгуур 3.8.3-г энд биш 3.7-д тэмдэглэнэ. Тайланд чөлөөт сэтгүүлчдийн холбоо байдаг эсэхийг нэрлээд орхичихгүй гол байгууллагуудын тухай тайлбар оруулна.

Дэд шалгуур 3.8.4-т заасан өөрийн хяналтын тухай энд тэмдэглэхгүй. Тэр нь 3.14-т орно.

### **Д.Шударга байх, тал тохой татахгүй байх**

#### *3.9 Шударга, тал тохой татахгүй байхыг шаардсан өргөн нэвтрүүлгийн үр дүн бүхий код*

Энэ шалгуур өргөн нэвтрүүлэгчдийн шударга байх үүрэг, тал тохой татахгүй тэгш байхыг зохицуулсан журам бий эсэх тусгай агуулгуудыг багтаана. Дэд шалгуур 3.9.1-т байнга мөрдөгддөг журмыг, 3.9.2-т сонгуулийн үед мөрдөгддөг тусгай дэглэм, тухайлбал өөрийн хяналтын хүрээнд гаргасан өргөн нэвтрүүлэгчдийн ерөнхий дүрмүүдийг агуулсан журам, эсвэл сонгуулийн үед мөрдөгддөг тусгай журмуудаас тусгасан агуулгатай журмыг оруулж болно.

Энд шударга, тэнцвэртэй, тал тохой татахгүй байх агуулгуудад төвлөрнө. Өргөн нэвтрүүлэгчтэй холбоотой өргөн агуулга бүхий журмууд нь бүтцийн төрлөөс шалтгаалан дор 3.10-т, эсвэл дээр 3.7-д тэмдэглэгдэнэ \өөрийн зохицуулалт эсвэл хууль ёсны\.

#### *3.10 Өргөн нэвтрүүлгийн кодыг үр дүнтэйгээр дагаж мөрдөх*

Цөөн оронд, өргөн нэвтрүүлэгчийг удирдах код өөрийн зохицуулалтын бүтцэд суусан байдаг. Энэ тохиолдлыг 3.7-д тэмдэглэнэ, өргөн нэвтрүүлгийн өөрийн зохицуулалтын

/өргөн нэвтрүүлэг нь орчин нь өөрөө өөрийн зохицуулалтыг агуулдаг/ кодууд мөн энд орно. Хууль ёсны болон өөрийн зохицуулалтын код аль аль нь байдаггүй тохиолдлыг мөн энд багтаана.

Өргөн нэвтрүүлэгчийг удирдах хууль ёсны код үйлчилдэг тохиолдлыг мөн энд оруулна. Тэмдэглэгдэх ёстой гол агуулга нь уг журмын агуулгын хязгаарлалтын үндсэн шинж \хүлээн авахуйц бөгөөд мэргэжлийн хууль журамд тохирдог байдал\, гаргасан санал гомдлыг судалж үзсэн байдал \энэ нь гомдол гаргагч хүлээн авахуйц эсвэл өргөн нэвтрүүлгийн хувьд шударга байна уу\, мөн хэт ширүүн эсвэл дарамттай биш хориг арга хэмжээнүүдийн орчин гэх мэт асуудлыг багтаана. Ихэнх тохиолдолд, ийм санц нь хэвлэл мэдээлэлд зөвхөн анхааруулга өгөх, эсвэл кодыг зөрчсөн тохиолдлыг мэдэгдэж байх шаардлагыг агуулсан байдаг.

## **Е. Олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлд үзүүлэх итгэл**

### *3.11 Олон нийт хэвлэл мэдээлэлд өндөр итгэл найдвар хүлээлгэдэг*

Энд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлд хэрхэн ханддагыг онцлоно. Олон үзэл бодлуудад салбарлан, тухайлбал хэвлэл мэдээлэл юу үзүүлдэг, яаж үзүүлдэг, иргэд хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд оролцох сонирхолтой эсэх зэргийг багтаана.

### *3.12 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд өөрийн үйл ажиллагааны талаарх олон нийтийн хандлагад хариу үзүүлэх*

Энд хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд хэрхэн олон нийттэй харилцдаг, тэд олон нийтээ мэдэхийн тулд санаа тавьдаг эсэх, олон нийтийг оролцуулах санаачилгууд гаргадаг байдал, мөн тэд олон нийтэд хүртээлтэй хяналтын тогтоолцоотой эсэх асуудлуудыг багтаана. ОНӨН-т иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцооны хувьд 3.6-д оруулах тул энд шаардлаггүй.

Хүйн өргөн нэвтрүүлгийг хянадаг хүй олны тогтолцоо \дэд шалгуур 3.12.4\ -г энд биш 2.5-д тэмдэглэнэ.

## **Ф. Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдал**

### *3.13 Сэтгүүлчид хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд аюулгүй орчинд мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулдаг*

Энэ шалгуур хэвлэл мэдээлэлд учирдаг олон талт халдлагуудыг авч үзнэ. Үүнд, жирийн дарамт, сүрдүүлгүүд эсвэл тодорхой шахалтууд, хүч хэрэглэх эсвэл бие махбодид учруулсан хохирлууд багтана \хууль бус баривчилгаа гэх мэт\. Арай зөөлөн хэлбэрийн халдлага, дарамтуудын талаар 1.3-т оруулна. Аль ч тохиолдолд хуулийн гадуурх үйлдлүүдэд анхаарлаа хандуулах ёстой. Энд хаахаар сүрдүүлэх явдлыг оруулах бөгөөд \дэд шалгуур 3.13.3\ хууль ёсны сүрдүүлгүүд 1.11-д орно. Түүнээс гадна, зөвхөн сүрдүүлгүүдийг тэмдэглэх бөгөөд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын тухайн сүрдүүлгэд хэрхэн хариу үзүүлснийг энд тэмдэглэхгүй, өөрийн хяналтын бүлэг буюу 3.14-т түүнийг тэмдэглэхээр заасан.

Нийгмийн хамгааллыг хэмжих \дэд шалгуур 3.13.6\ саналууд нь аюулгүй байдлыг хамгаалах хүрээний асуудлыг хөндөхөөс нийгмийн хамгааллын өргөн агуулгыг хөндөхгүй, тэр талаар 4.6-д оруулахаар заасан.

### 3.14 Хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаа аюултай орчноос үүдэн хохирол амсахгүй байх

Энэ шалгуур нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын шийтгэхээр сүрдүүлэх, хүч хэрэглэсэн дарамт, сүрдүүлгүүдэд өгсөн хариу үйлдлүүд, тэр дундаа өөрийн хяналтын хүрээнд авсан арга хэмжээнүүдийг тэмдэглэнэ. Нийгмийн хэм хэмжээ, сэжиг таамагт тавих өөрийн хяналт, мөн “улаан шугам” гэж нэрлэгддэг ямар нэг шалтгаанаар олон нийтээр хэлэлцэгдэх боломжгүй асуудлуудыг энд тэмдэглэнэ.

Энд мөн блог хөтлөгчдийн үүргийг багтаах бөгөөд уламжлалт хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хэлэлцүүлэх боломжгүй асуудлуудыг гарган тавих тэдний боломж нөхцлийг бас тусгана. Нөгөө талаас, хувийн нууцтай холбоотой эх сурвалжуудын асуудлыг энд биш 1.4-т тэмдэглэнэ.

Нэмэлт эх сурвалжууд

- *A Road Map to PSB*, Smith, E. (2012 – to be published shortly). Will be available at: [www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org)
- *A Model Public Service Broadcasting Law*, ARTICLE 19 (2005). Available at: <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>
- *Editorial Guidelines*, Raine, M. (2010). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187637e.pdf>
- *Public Service Broadcasting: A Best Practices Source Book*, Banerjee, I and Seneviratne, K. (2005). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584e.pdf>
- *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey, 2nd Ed.*, Mendel, T. (2011). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>
- *The Importance of Self-regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression*, Puddephatt, A. (2011). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624e.pdf>
- *The Media Self-Regulation Guidebook*, OSCE (2008). Available at: <http://www.osce.org/fom/31497>

## **Ангилал 4. Мэргэжлийн чадавхи эзэмшүүлэх ба илэрхийлэх эрх чөлөө, олон ургальч, олон талт байдлыг хөхиүлэн дэмжихэд тусламж үзүүлдэг байгууллагууд байдаг**

Асуудал А. Хэвлэл мэдээллийн мэргэжлийн сургалт бий

### *4.1 Хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүд хэрэгцээндээ нийцсэн сургалтад хамрагдаж чаддаг*

Энэ үзүүлэлт академик албан боловсролоос (энэ тухай Б хэсэгт өгүүлнэ) гадна хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүдэд зориулсан сургалтын хөтөлбөр бий эсэх тухай юм. Энэ хэсгийн сүүлчийн дэд үзүүлэлт 4.2-той давхцаж буй бөгөөд энд бол ХМХ-ийн менежементийн тогтолцоон дахь менежер бус ажилтнуудад зориулсан сургалтын тухай өгүүлнэ. ХМХ-ийн менежерүүдэд зориулсан сургалтын тухай асуудлыг 4.2-т бичнэ.

### *4.2 Хэвлэл мэдээллийн удирдлага, түүнчлэн бизнес эрхэлсэн менежерүүд хэрэгцээндээ нийцсэн сургалтад хамрагдаж чаддаг*

Энэ бол шууд үзүүлэлт

### *4.3 Сургалтууд хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүдэд ардчилал, хөгжлийн асуудлыг ойлгох мэдлэг олгодог*

Энэ бол шууд үзүүлэлт

## **Б. Хэвлэл мэдээллийн практик дахь академик сургалт**

#### *4.4 Академик сургалт олон тооны оюутанд хүртээмжтэй байдаг*

Энэ бол шууд үзүүлэлт

#### *4.5 Академик хичээлээр оюутнуудад ардчилал, хөгжлийн асуудалтай холбоотой ур чадвар, мэдлэг олгодог*

Энэ бол шууд үзүүлэлт. Хэвлэл мэдээллийн **нийтийн** боловсролын тухай 4.5.5 гэсэн дэд үзүүлэлт оюутнуудад зориулсан сургалт байдаг тухай юм. Харин 4.8-д өргөн олон нийтэд зориулсан сургалтын тухай өгүүлнэ

#### **Асуудал В. Үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн байгууллагууд байдаг**

#### *4.6 Хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд хараат бус үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх эрхтэй, энэхүү эрхээ эдэлдэг*

Энэ үзүүлэлт дор жагсаасан зүйлүүдээс гадна сэтгүүлчдийн ажиллах нөхцөлд нөлөөлж буй өргөн хүрээтэй асуудлыг гаргаж ирэх ёстой. Үүнд цалин хөлс, ажлын байрны аюулгүй байдлын тухай тайлбарлах шаардлагатай. Энд ажилгүйдлийн тэтгэмж, өвчтэй байх үеийн акт зэрэг сэтгүүлчдийн нийгмийн хамгааллын арга хэмжээний тухай тайлбарлана.

#### *4.7 Үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн байгууллагууд мэргэжлийг өмгөөлөн нөлөөллийн ажил хийдэг*

Энэ бол шууд үзүүлэлт. Цалин хөлс, ажлын нөхцөл, сургалт, аюулгүй байдал, мэргэжлийн ухамсрынх нь эсрэг байдлаар мэдээлж сурвалжлахыг шаардаж дарамтлахаас сэтгүүлчдийг хамгаалах гэх мэт өргөн хүрээтэй асуудлыг тусгана.

#### **Асуудал Г. Иргэний нийгмийн байгууллагууд байдаг**

#### *4.8 Иргэний нийгмийн байгууллагууд хэвлэл мэдээлэлд системтэй мониторинг хийдэг*

Хэвлэл мэдээллийн боловсролыг(4.8.3 дэд үзүүлэлт) хөхиүлэн дэмжих тухай энд өгүүлэхдээ өргөн олон нийтэд зориулсан хүчин чармайлтаар хязгаарлана.

#### *4.9 Иргэний нийгмийн байгууллагууд илэрхийлэх эрх чөлөөний асуудлаар шууд нөлөөллийн ажил хийдэг*

Энэ бол шууд үзүүлэлт

#### *4.10 Иргэний нийгмийн байгууллагууд хүй олонд мэдээлэлтэй байх, дуу хоолойгоо хүргэхэд нь тусалдаг*

4.10.1-д заасан, ИНБ-аас явуулдаг сургалтын тухай энд тусгахгүй. Энэ тухай 4.1-д өгүүлсэн болно.

Нэмэлт эх сурвалж

- Сэтгүүлзүйн боловсролын загвар хөтөлбөр, ЮНЕСКО Model Curricula for Journalism Education, UNESCO (2007). <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151209e.pdf>.

## **Ангилал 5. Хараат бус, олон ургальч хэвлэл мэдээллийг дэмжих дэд бүтцийн чадавхи хангалттай**

### **Асуудал А. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд техникийн нөөц боломжтой, түүнийгээ ашигладаг**

*5.1 Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад мэдээ цуглуулах, үйлдвэрлэх, түгээх орчин үеийн техникийн хүчин чадал хүртээмжтэй байдаг*

Энэ үзүүлэлт дор хэвлэл мэдээллийн ямар хэрэгслийн ажилтнууд ММХТ, тухайлбал Интернэтийг үр дүнтэй хэрэглэдэг тухай тайлбарлан дүгнэлт өгнө. Үр дүнтэй гэдэгт ашиглах боломж, хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд хэрэгтэй болоход хангалттай, тасралтгүй, найдвартай, түргэн арга хэрэгсэл гэдгийг авч үзнэ. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд ММХТ-ийг, компьютерийн мэдлэг, компьютерийн тусламжтай мэдээ сурвалжлага бэлтгэх чадавх аль алиных нь хувьд ур чадвар эзэмшсэн гэж ойлгоно.

5.1.5 гэсэн дэд үзүүлэлтэд дурдсан “multi-platform delivery systems” гэдэг нь тухайн ХМХ-ийн түгээлтийн хэлбэрийн (сонин ердийн түгээлт, эсвэл өргөн нэвтрүүлэг дамжуулах газрын станц) зэрэгцээ орших нэмэлт талбар юм. Эдгээр нэмэлт талбарт Интернет, кабель, сансрын түгээлт, түүнчлэн Facebook, Twitter зэрэг нийгмийн сүлжээний арга хэрэгсэл багтана.

5.1.6-д дурдсан иргэдийг татан оролцуулахыг хөхиүлэн дэмжих гэдгийг ММХТ-ийг ашиглаж буйтай холбоотойгоор тайлбарлана. иргэдийг татан оролцуулахыг хөхиүлэн дэмжих уламжлалт арга хэрэгслийн тухай 3.1.2-т тайлбарлана.

### **Асуудал Б. Сонин хэвлэл, өргөн нэвтрүүлэг, мэдээлэл, мэдээлэл харилцааны технологи (ММХТ) нэвтэрсэн**

*5.2 Гадуурхагдсан бүлгүүдэд өөрсдөдөө ашиглаж чадахуйц мэдээлэл харилцааны хэлбэр хүртээмжтэй байдаг*

Энд онцгойлон дурдсан асуудлууд дээр нэмж, гадуурхагдсан бүлэг, бусад иргэд “шинэ хэвлэл мэдээлэл-ийг ашиглаж буй, мөн мэдээлэл харилцааны цахим арга хэрэгслийг харилцааны үйл ажиллагаанд хэрхэн хэрэглэж буй тухай өгүүлнэ. Энэ хэсэгт уламжлалт хэвлэл мэдээлэл (сонин, радио, телевиз) иргэдийг хэрхэн татан оролцуулдагтай төстэй үйл ажиллагаа, гэхдээ зөвхөн онлайн хэлбэр, мөн блог гэх мэт янз бүрийн үйл ажиллагааны тухай багтаана. Тайлбарт харилцааны тэдгээр арга хэрэгслийг хэрэглэж буй түвшин, түүний нийгмийн харилцааны орон зайд гүйцэтгэж буй үүргийн тухай өгүүлнэ.

Энд мөн мэдээлэл харилцааны шинэ арга хэрэгсэлтэй холбоотой өргөн асуудал, тухайлбал тэдгээрийг нөлөөллийн ажил, нийгмийн зорилгоор ашиглаж буй тухай хөндөнө. Facebook or Twitter гэх мэт нийгмийн мэдээлэл харилцааны арга хэрэгслийн гүйцэтгэж буй үүргийн тухай багтааж болно.

*5.3 Гадуурхагдсан хүйн бүлгүүдийн мэдээллийн хэрэгцээг хангах зорилготой ММХ-ны уялдаа холбоо бүхий төрийн бодлоготой*

Мэдээллийн нийгмийн бодлогын өргөн хүрээг (тоон өргөн нэвтрүүлэг, тоон системийн өргөн зурвас гэх мэтийг хамруулсан) тодорхойлсон бол энэ хэсэгт тайлбарлана. Гэхдээ тоон системийн шилжилтийн тухай асуудлыг энд бус 2.7-д хөндөнө. Энэ үзүүлэлт дор зөвхөн ММХТ, ялангуяа Интернэт гадуурхагдсан бүлэг хэсгүүдэд хүртээмжтэй эсэх

асуудлыг хөндөнө. Мөн улсын хэмжээнд иргэн бүрт хүртээмжтэй эсэх тухай өгүүлнэ. Энд гурван асуудал бий. Үүнд хүртээмжийн техникийн боломж, үнэ өртөг, хурд, найдвартай байдал хамрагдана. Энэ нь үгүйдээ л дор дурдсан зүйлийг багтаасан өргөн хүрээтэй асуудал юм.

- Улсын Интернэт, харилцаа холбооны бүтэц тогтолцоо, үүнд олон улсын сүлжээтэй холбогдсон байдал
- Улс орондоо хэрэглэгчдээ холбосон тогтолцоо, үүнд арилжааны болон биет гэрээ тохиролцоог хамруулна.
- Rules regarding end-use connected devices, including issues of interoperability, number portability, content rules and so on.

Эдгээр өөр хоорондоо солбилцсон асуудлууд нь төрийн бодлого, арга хэмжээ, арилжааны тоглогчдын оролцоо, үүрэг, зохицуулалтын арга хэмжээ, түүнд оролцогчид, мөн үнэт зүйл, соёл, нийгмийн байдал зэргээр хүнтэй холбоотой хүчин зүйлүүдтэй харилцан уялдаатай. ХМШҮ нь энэ асуудлыг үнэлэх өргөн хүрээг тодорхойлоогүй ба энэ гарын авлагын агуулгаар тодорхоолох ч боломжгүй юм. Асуудлыг өргөнөөр судлан дүр зураг гаргахын тулд илүү судалгаа хэрэгтэй. Цаг хугацааны явцад ЮНЕСКО туслах арга хэрэглүүрийн хувьд янз бүрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг боловсруулан өргөжүүлэх буй заа.

Үүний зэрэгцээ, дор хаяж гол гол асуудлуудыг энд хөндөх нь чухал юм. Энэ үзүүлэлтийн хүрээнд үндсэн асуудлуудын ерөнхий байдлыг дүрслэх нь зүйтэй. Үүнд хэтэрхий өндөр үнийн тогтолцоо, үйлчилгээ хүрээгүй, эсвэл дутуу хүрсэн газар нутаг, эсвэл ядуучуудад хүртээмж байхгүй зэрэг асуудлыг гаргаж тавих нь зүйтэй. Бүлгийн төгсгөлд эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх талаарх зөвлөмжийг багтаах хэрэгтэй.

Доорхи асуултуудыг тавьж үзэх нь зүйтэй. Үүнд:

- Улс орон Интернэт, утасны хувьд олон улсын гарцтай gateways зохих түвшинд холбогдсон уу? Эсвэл энэ нь дутуу хангагдсан, эсвэл хэтэрсэн хангамжтай юу? (үнэ тарифаа нэмэх хандлагатай юу)
- Дээрх асуудлаар төрийн бодлого байдаг уу?
- Интернэт, утас, гар утасны үйлчилгээний хувьд тухайн орны өгөгдсөн зах зээлийн хэмжээнд тохирсон өрсөлдөх хэмжээний боломжийн тооны нийлүүлэгчтэй үү?
- Дээрх асуудлаар төрийн бодлого байдаг уу?
- Зохицуулалтын механизм бий юу? Дүрэм журам, зохицуулагч аль алиных нь хувьд хангалттай нөөц боломж, албан ёсны эрх мэдэлтэй эсэх, улс төрийн нөлөө ямар байдаг, давамгайл байдал, бусад арилжааны аргаар урвуулан ашиглагдахаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой юу? Үүнд ажиллагааны эсэх улс, Үүнд бизнесийн үйл ажиллагааг түүний үе шатанд зааглах дүрэм журам, (олон улсын гарцаар хангах gateways, end user үйлчилгээ хангагч ), эсвэл үнэ тарифийн бүтцийн үүрэг ногдуулах, монополийн, эсвэл хязгаарлагдмал өрсөлдөөний саад тотгор байдаг эсэх хамрагдана.
- Арилжааны хувьд өрсөлдөхүйц бус газар нутаг дахь үйлчилгээг дэмжих бодлого байдаг уу? (such as addressing “last mile gap” inclusion challenges)? Үүнд зохицуулалтын сул механизм (ашигтай газарт үйлчилгээ эрхлэгчдэд ашиггүй газарт үйлчилгээ хүргэх шаардлага хогдуулах нь тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл байдаг ), олон нийт-хувийн хэвшлийн түншлэл, төрийн хөрөнгө оруулалт, арилжааны бусад incentives (ашиг муутай газар нутагт үйлчилгээ үзүүлэх онцгой гэрээ гэрээ хийх, эсвэл арилжааны янз бүрийн ханган нийлүүлэгчдийг хамтран

ажиллахыг шаарддаг, эсвэл хүчилдэг /facilitating).

- Хэрэглэгчдийг хамгаалах, хэрэглэгчдэд сонголт хийх боломж олгодог бодлого, дүрэм журам, зохицууламтын механизм байдаг уу? Үүнд системүүдийн **дунд хороонд portability and/or interoperability** тоо санал болгохыг шаарддаг дүрэм журам байж болох юм.
- Ноцтой шалтгаанаар, мөн илэрхийлэх эрх чөлөөний эрхтэй нийцсэнээс бусдаар агуулгын төлөө хариуцлага хүлээхээс үйлчилгээ үзүүлэгчдийг хамгаалах, мөн ийм хариуцлага хүлээлгэдэг бодлого байдаг уу?

## Нэмэлт эх сурвалж

- *Information and Communication Technologies and Human Rights*, Horner, L., Hawtin, D., Puddephatt, A. (2010). Available at: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31731>
- *Principles for a public interest communications environment*, multiple authors (2008, styled as a draft due to ongoing revision). Available at: <http://www.freedomofexpression.org.uk/resources/principles+for+a+public+interest+communications+environment>
- Recommendation of the Committee of Ministers to member states on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment, Council of Europe (2007). Available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188541>
- *The Maldivian Digital Communications Environment: Freedom of Expression and the Media, Telecommunications and IT Sectors*, multiple authors (2010). Available at: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.06.Maldives.DCEs-Report.pdf>

## Практик бэрхшээлүүд

ХМШҮ-г тогтоосон улс орнууд олон бэрхшээлийг гарган тавьсан бөгөөд ихэнхдээ баримт цуглуулах, баримтын найдвартай байдалд холбогдох асуудлууд байв. Эх сурвалжийн тухай асуудал энд чухал байр суурьтай. Дээр дурдсанчлан, анхан шатны мэдээллийг цуглуулахдаа асуулга явуулах, ажиглалт судалгаа хийх замаар бүрдүүлнэ. Цөөн тохиолдолд, холбогдох тоо баримтууд өмнө нь цуглуулагдсан учир бэлэн байх нь бий. Ихэнхдээ, ийм зүйл тохиолдохгүй. Тоо баримт цуглуулах ажил нь үнэтэйн дээр ХМШҮ-н ажлын хүрээнд мэдээлэл цуглуулахад хэцүү байх талтай. Үүнд дэм болох хүрээнд, ЮНЕСКО-н Статистикийн Хүрээлэнгээс ХМШҮ-н үйл ажиллагааны явцад гарсан цоорхойд үндэслэгдсэн хэвлэл мэдээлэлд холбогдох баримт цуглуулах санал асуулгын цогц хэрэгслийг бүтээсэн юм. Шинэ асуулга 2012 онд 66 оронд 2013 онд дэлхий нийтийн хэмжээнд хэвлэл мэдээлэлд холбогдох стандартчлагдсан мэдээллийг цуглуулахад бэлэн болно.

Асуулга явуулахад нэмэлт зардал гарахгүй ч ХМШҮ нь жинтэй хүний нөөцийг шаардана. Наад зах нь, ном зохиолын судалгаа хийх, асуулга явуулах, дагах асуултыг томъёолох, тайлан бэлтгэх, шүүмж хүлээн авах, гарсан өөрчлөлтүүдийг нэмэлтээр оруулах зэрэг ажлыг гүйцэтгэх чадварлаг судлаач хэрэгтэй. Хэрвээ үйл явц өргөн хүрээтэй, жишээ нь, зөвлөх хэсэгтэй зохион байгуулагдсан тохиолдолд тодорхой цаг хугацаа шаардсан ажил болох нь ойлгомжтой. Нөөц материалуудыг үйл ажиллагааны эхэнд тунгаан үзэх хэрэгтэй ба хэлбэржүүлэх үед түүнээ мөн ашиглана.

Гол хүндрэл нь, асуулгаар цуглуулсан баримтуудын найдвартай эсэхийг батлах явдал. Шалгуур үзүүлэлтийн асуудлуудын нилээн хэсэг нь субъектив агуулгатай харин зарим нь “улс төр”-н агуулгатай байх талтай. Жишээ нь, 1.3.2 дэд шалгуур нь засгийн газар, хариуцсан чиглэлийн газар эсвэл арилжааны талын сонирхлууд хэвлэл мэдээллийн агуулгад нөлөөлж буй эсэх тухай юм. Энэ асуулгад хариулж буй хүний улс төрийн байр суурь, мэргэжил, үзэл хандлага зэрэг олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр маш өөр өөр хариулт ирнэ гэдэгт судлаач нар бараг эргэлздэггүй. Үүнийг батлах нилээн хэдэн дэд шалгуурууд бий.

Заримдаа, асуулгад ороцогчийн ажил алба маш ойлгомжтой асуултад хүртэл өөр өөр байдлаар хариулах тохиолдлыг бий болгох талтай. Жишээ нь, сэтгүүл зүйн профессор, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэн хоёр их сургуульд хэвлэл мэдээллийн хууль, ёс зүй, дүрэм журам, олон нийтийн бодлогын талаар заадаг эсэх асуултад өөр өөр хариулт өгөх болов уу. \4.5.1-д\

Тиймээс судлаачид ийм төрлийн асуудлаар илүү бодитой үр дүнд хүрэхийн тулд алв болох өргөн хүрээг хамруулж олон төрлийн ажил, мэргэжлийн хүмүүсээс асуулга авч илүү баталгаажуулах нь зүйтэй. Мөн шаардлагатай нөхцөлд хараат бус ажиглагчдыг оролцуулах нь ашигтай, жишээ нь тухайн улсын талаар өргөн мэдлэгтэй гадаад хүн байж болно.

Асуултыг боломжтой тохиолдолд, бусад эх сурвалжийн баримтаар дэмжихийг хичээх. Жишээ нь, боломжтой нөхцөлд тухайн өгөгдлийн талаар туслах асуулгыг өөр нэг эх сурвалжаас авах. Тухайлбал сэтгүүл зүйн курст юу заадаг тухай асуултад багшийн тараах материалыг олоод авчихвал хариулт нь илүү тодорхой болох жишээтэй.

Судлаачид алдаа мадаг гаргахаас зайлсхийх хэрэгтэй, жишээ нь, ерөнхий сайдууд хараат бус ажиглагчдыг бодвол өөрсдийн мэдээллийн хүрээнд засгийн газар хэвлэл мэдээлэлд дарамт учруулдаг гэсэнтэй санал нийлэхгүй нь их. Төгсгөлд нь, судлаачид онол, таамаглал болон баримттай зууралдаж орхихоос зайлхийх явдал маш чухал. Гэхдээ, тайлан нь хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг өргөн агуулгаар нь ойлгуулахад чиглэгдсэн тохиолдолд, нөхцөл байдлыг гүнгийрүүлэн авч үзэх хэрэгтэй ба зарим тохиолдолд тэдгээрийг тайлбарласан онолын үндсийг хавсаргаж болно.

### **Саналуудыг хөгжүүлэх, хэрэглэх**

ХМШҮ-н маш чухал бөгөөд ярвигтай хэсэг нь хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн орчныг сайжруулахад чиглэгдсэн саналууд. Эдгээр саналууд нь засгийн газар, албаны хүмүүс, парламентын гишүүд, хууль сахиулагчид, хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн хүрээнд ажилладаг иргэний нийгмийн бүлгүүд, хандивлагчид магадгүй хуульч шүүгчдийн сонирхлыг ихээхэн татах учиртай.

Саналуудыг томъёолоход тохиолддог нэг хүндрэл нь үйл явцын үед илэрсэн асуудал нэг бүрийг тоочилгүйгээр зохих тэнцвэрийг хангахын зэрэгцээ хэрэгжүүлэх шаардлагатай чухал арга хэмжээ, хийх өөрчлөлтийг тусгасан байхыг хангах явдал. Тайлангийн эхний гол саналуудыг бэлтгэхэд ач холбогдол өгөх ёстой бөгөөд илүү бүхэл, нарийн тодорхой саналууд бүлэг бүрийн ард орно. \ХМШҮ-н ангилалд зааснаар\

Олон оронд, зөвлөмжийг боловсруулахдаа дээд зэргийн эелдэг байр сууринаас хандах явдал нэн чухал. Тэглээ ч зарим хүнийг гонсойлгох тал бий. Зарим тохиолдолд, зөвлөмж нь тухайн орон олон улсын гэрээ хэлэлцээрийг дагаж мөрддөггүйн далд баталгаа болох, эсвэл үүрэг хүлээсэн хүмүүс нь ажлаа сайн хийддэггүйг нотлох баримт болх талтай. Энэ

байдлыг хөнгөвчлөх нэг арга нь зөвлөмжийг бэлтгэхдээ тухайн асуудлын дэвшилтэт, хийгээд сул талын аль алиныг дурдан магтаал, шүүмж хослох байдлаар оруулж болох.

Өөр нэг хүндрэл нь, зөвлөмжүүд найдвартай, нөлөө бүхий болж чадсан эсэх асуудал. Түүний нэр хүнд, найдвартай байдлыг нэмэгдүүлэх хэд хэдэн арга бий. Зарим тохиолдолд, зөвлөмжийн эхэнд тусгай “өмнөтгөл мэдээлэл”, “”бичил тайлбар” хийж зөвлөмжийн иш үндсийг тайлбарлах явдал тустай байж мэднэ. Ямар ч гэсэн, зөвлөмжүүд нь судалгааны тайлангуудын дүнд суурилагдсан байх ёстой \тайлан нь зөвлөмжийн үндэс болно\.

Зөвлөмжүүд нь, нилээн тохиолдолд, олон улсын нэгэнт батлагдсан хэм хэмжээнээс урган гарсан байх талтай учир найдвартай байдлыг нь үүгээр тайлбарлаж болно. Энэ тохиолдолд тодорхой дурдах хэрэгтэй. Олон улсын стандартад нийцсэн нилээн хэдэн аргуудын нэгийг сонгосон тохиолдолд тодорхой тэмдэглэх ёстой \өөрөөр хэлбэл хүндэтгэн үзэж болохуйц арга байх ёстой бөгөөд яагаад энэ аргачлалыг сонгосноо тодорхой дурдах\.

Жишээ нь, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэг нь засгийн газрын татаасаар дамжин үйлчилгээний төлбөрөөр санхүүжих ёстой бөгөөд энэ нь хараат бус байдалд байнга хүндрэл дагуулдаг.

Хамт олны хүчин чармайлтыг татан оролцуулах нь зөвлөмжийн найдвартай байдал, үр нөлөөг хангахад чухал. Маш үр дүнтэй аргуудын нэг нь бага хурал, эсвэл зөвлөх шинж чанарын үйл ажиллагаанууд зохион байгуулах замаар сонирхогч талуудыг зөвлөмж боловсруулах үйл ажиллагаанд өргөнөөр оролцуулах. Энэ тохиолдолд, зөвлөмж нь ХМШҮ-г тогтооход хамааралгүй, харин үйл явцын үр дүнд гарсан дүгнэлтэд суурилагдсан бөгөөд олон улсын хэм хэмжээнд нийцэж буйг ойлгуулахад анхаарах ёстой.

Зөвлөмжийн хэлбэр нь түүнийг боловсруулах болсон гол шалтгаануудад нөлөөлөхийн зэрэгцээ үр дүнд нь хэвлэл мэдээллийн орчинд үзүүлэх эерэг нөлөөллийг дурдана. Үүний тулд холбогдох оролцогч талууд зөвлөмжийн дагуу ажиллах боломжтой байх ёстой. Тиймээс маш нягт нямбай байх хэрэгтэй. Жишээ нь, хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудын чадавхийг дээшлүүлж хэвлэл мэдээлэлд чадвартай ажилтан бэлтгэхэд мэргэжлийн сургуулийг сайжруулах ёстой хэмээн ерөнхий байдлаар зөвлөмжид оруулах нь тийм ч тустай биш. Харин сэтгүүл зүйн хичээлийн агуулгуудыг дахин нягтлан үзэж илүү практик агуулгатай болгох, агуулгыг дахин авч үзэхэд хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүд оролцох гэхчлэн авах арга хэмжээг тодорхой зааж өгнө.

Зөвлөмжүүд хаана хандаж байгаагаас хамааран өөр өөрөөр хаяглагдана \хэрэгжүүлэх холбогдох тал\.

Жишээ нь, засгийн газарт хаягласан тохиолдолд \”Засгийн газар мэдээллийн эрх чөлөөний хууль бэлтгэх ёстой”\, гээд араас нь бусад холбогдох талууд болох хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд, ханвидлагчид зэргийг хаяглана. Үүнд тохирохгүй тохиолдол бий, жишээ нь, тодорхой асуудлыг үр дүнд хүргэхийн тулд талууд хамтран оролцох явдал бий. Ийм ерөнхий зөвлөмжүүд баримт бичгийн төгсгөлд тусдаа ангилалд орох боломжтой.

Зөвлөмжүүд нь үндсэн болон дэд шалгууруудад хариу өгөх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, тухайн шалгуурын нөхцлийг хангахад тус оронд учирч буй асуудлыг олж хандахад анхаарна гэсэн үг. Жишээ нь, шалгуур үзүүлэлтийн 1.12-т тухайн орон интернетэд тавигдсан эмзэг сэдвүүдийг хааж, хянахгүй гэжээ. Хааж боосон ноцтой байдал үүссэн тохиолдолд зөвлөмж үүнийг засах оролдлого хийнэ \жишээ нь, “Мэдээллийн яам интернет сайтуудыг хаахаа зогсоох хэрэгтэй бөгөөд хаасан сайтуудаа нээх хэрэгтэй” гэж\.

Тухайн орны алдаа гаргаж буй үзүүлэлт бүрээр зөвлөмж гаргах нь хамгийн зүйтэй.

Зөвлөмж гаргах нь тухайн асуудлыг даван туулж шийдвэрлэхээс хамаагүй амар. Хэрэгжүүлэх эхний алхам нь тайлан болон зөвлөмжүүдийг аль болох өргөн хүрээнд тараах явдал. Хэвлэлийн бага хурал болон бусад танилцуулах арга хэмжээнүүд зохион байгуулж болно. Тайланг Засгийн газарт ЮНЕСКО эсвэл холбогдох гол байгууллага албан ёсоор танилцуулж болно.

Цаашид түгээлт, анхаарал хадуулалтын арга хэмжээнүүдийг уулзалт семинар, танилцуулгууд, электрон захидал, ЮНЕСКО-н цахим хуудас зэргээр зохион байгуулж болно.

Зөвлөмжүүдийн нилээн хэсэг нь Засгийн газартай зарим нэг байдлаар хамтран ажиллахыг шаардана. Жишээ нь, хууль болон бодлогын шинэчлэлийн асуудал. Ийм шинэчлэл хийхэд засгийн газарт бодлогын дэмжлэг бий болгох чухал бөгөөд энэ хэцүү ажлыг гүйцэлдүүлэхэд хүчтэй, хараат бус хэвлэл мэдээллийн салбарын оролцоо чухал үүрэгтэй. Ингэхдээ зөвлөмж нь ЮНЕСКО-н ХМШҮ-н аргачлалын хүрээнд боловсруулагдсан бөгөөд, олон улсын хэм хэмжээнд суурилагдсан болохыг сануулах нь тус болох талтай.

Мөн олон янз бөгөөд хараат бус хэвлэл мэдээлэл нь, жишээ нь, хөгжил дэвшил хийгээд үйлчилгээ хүргэлтийг сайжруулахад маш чухал ач холбогдолтойг хүчтэй сануулах боломжтой. Энэ тохиолдолд, хэвлэл мэдээлэл нь засгийн газарт шахалт үзүүлэх хэрэгсэл төдийгүй, засгийн газрыг тодорхой зорилгод хүрэхэд зөвлөх үүрэг гүйцэтгэх юм.

Гол шинэчлэлийн хүрээнд, дэмжлэг үзүүлэх өргөн хүрээний захиалагчдын тойргийг бий болгох нь чухал байх талтай. Олон оронд, гол хууль, бодлогын шинэчлэл хийхэд өргөн хүрээний эвслүүд байгуулагдан ажилладаг. Олон улсын хүйн холбоод, ялангуяа хүний эрхийн асуудлаар шинэчлэл хийх шаардлагатай тохиолдолд тодорхой оролцоотой байх боломжтой.

Зарим тохиолдолд, саналыг хэрэгжүүлэхэд Засгийн газарт зөвлөх хэрэгтэй байж болно. Шалгуур үзүүлэлтийн нилээд хэсэг нь нарийн техник шинж чанартай: хэвлэл мэдээллийн хууль, бодлого, өргөн нэвтрүүлгийн журам, арилжааны асуудлууд, хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүдийг бэлтгэх гэх мэт. Засгийн газарт санал хүргүүлсэнээр ажил дуусчихгүй, тухайн асуудлаар зөвлөх шаардлагатай эсэх, хэрэгжүүлэх боломж бий эсэх зэргийг тодруулж хүчин чармайлт гаргах учиртай.

Зарим тохиолдолд, шинэчлэлийн хүрээнд засгийн газрын бус аль нэг тал, тухайлбал, хэрэгжүүлэгчид, иргэний нийгмийн байгууллага, их сургууль эсвэл хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрөө ямар нэг алхам хийх болдог. Энэ тохиолдолд тухайн алхам хийсэн талыг дэмжиж шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллах шаардлага гарч мэднэ. Хэвлэл мэдээллийн нэгжүүд жишээ нь, өөрийн хяналтын тогтолцоог хэвшүүлэхэд тэр бүр идэвхтэй биш байх, мөн хэрэгжүүлэгчид зөвлөмжийг зорилт болгон харахгүй байх явдал бий. Ийм талуудад саналыг хэрэгжүүлэхэд, засгийн газрын нэг адил нэмэлт мэдээлэл, шинжээчдийн туслалцаа шаардлагатай байж мэднэ.

Зарим ерөнхий зүйлсийг хийж болох бөгөөд, бусад нөхцөлд ямар аргууд тохирч байсан, хэвлэл мэдээллийн орчныг сайжруулах шинэчлэл орон нутгийн онцлогтой хийгдэх учиртайг, мөн ямар шинэчлэл чухал болохыг байнга бодолцож байх учиртай.

## **Дүгнэлт**

ХМШҮ-г тогтоох нь ярвигтай бөгөөд чадал сорьсон ажил. Өргөн хүрээг хамруулсан 100 асуудалд анхаарал хандуулсанаас гадна олон тооны үндсэн болон дэд ангилалуудтай.

Давхардсан агуулгатай олон асуудал нь шалгуур үзүүлэлтийг улам ярвигтай болгодог. Гэхдээ тухайн улсын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг хангахад үнэлж баршгүй хувь нэмэртэй бөгөөд цаг хугацаа, хүчин чармайлтыг шаарддаг.

Энэхүү гарын авлага урьд өмнө нь хийгдсэн ХМШҮ-г тогтоох олон тооны үйл ажиллагааны үр дүн, туршлагад суурилагдсан. Тиймээс, үйл ажиллагааны чиглэл, асуудлуудыг хэрхэн хаяглах зарим тохиолдлууд, үндсэн болон дэд шалгууруудын хүрээнд ямар асуудалд голлон анхаарах хийгээд олон улсын ямар хэм хэмжээнд тохирч байгаа зэргийг зааварласан болно. Мөн санал, арга зүйг сайжруулах хүрээнд судлаачдад зориулсан зөвлөмж, санаа болон практик бэрхшээлүүдийг даван туулах, түүн дотроо мэдээлэл цуглуулах найдвартай аргачлал зэргийг тусгасан.

ХМШҮ тогтоох үйл ажиллагаа явуулахдаа, бүхэлд нь бус хэсэгчлэн тогтоохоос болгоомжлох хэрэгтэй. Энэ нь ХМШҮ-н иж бүрэн үнэ цэнэтэй байдлыг алдагдуулахгүйн тулд маш нарийн мэдрэмж, анхаарал шаардахыг хэлж байгаа юм. Тодорхой шалгууруудыг илүү тод томруун авч үзсэн нь шалгуур үзүүлэлтийн зорилго, боломжит эх сурвалжийн байдлыг илтгэнэ. Жишээ нь, Мозамбикт явуулсан судалгаа хүйн радиод ихээхэн ач холбогдол өгчээ.

ХМШҮ-г тогтоох гол баримт бичиг болон энэхүү гарын авлагаар зэвсэглэсэн байхад ХМШҮ-г тогтоох нарийн уялдаатай, шат дараалсан агуулгатай асуултууд боловсруулагдаж хамгийн дээд зэргээр зорилгодоо хүрч, хамгийн үнэ цэнэтэй үр дүнд хүрч чадна гэдэгт найдах үлдлээ.

Нэмэлт материалууд:

- *Defining Indicators of Media Development - Background Paper*, Puddephatt, A. (2007). Available at: [http://portal.unesco.org/ci/fr/files/24288/11743196661media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf](http://portal.unesco.org/ci/fr/files/24288/11743196661media_development_indicators_background_paper.pdf)
- *Africa Media Barometer*, an in-depth and comprehensive description and measurement system for national media environments on the African continent. Available at: <http://fesmedia.org/african-media-barometer-amb/>.
- Freedom House, *Freedom of the Press*, an annual survey. Available at: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.
- Reporters Without Borders, *Press Freedom Index*. Available at: <http://en.rsf.org/>.
- Centre for Law and Democracy and Access Info Europe, *RTI Rating*. Available at: <http://www.rti-rating.org/index.html>.
- <http://www.mediapolicy.org/>, debates around media transformation.
- Internews, research and publications. Available at: <http://www.internews.org/research-publications>.
  
- “An Evaluation of Press Freedom Indicators”, Becker, L.B., Vlad, T., and Nusser, N. in (2007) 61(1) *The International Communication Gazette* 5-28. Available at: <http://gaz.sagepub.com/content/69/1/5.short?rss=1&ssource=mfc>
- “Assessing Your Media Landscape: Available Instruments, their Role and their Limitations”, Banda, F. and Berger, G. in *How to Assess Your Media Landscape: A Toolkit Approach*, Peters, B., Ed. Available at: [http://fesmedia.org/fileadmin/files-fesmedia.org/GFMD-Media\\_assessment\\_tool\\_2-09.pdf](http://fesmedia.org/fileadmin/files-fesmedia.org/GFMD-Media_assessment_tool_2-09.pdf)