



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАРЫН АВЛАГА

Энэхүү бүтээлд тусгагдсан зүйлсийг зөвхөн лавлагаа, гарын авлагын зорилгоор ашиглах нь зохимжтой юм. Уг бүтээлийг боловсруулахад ЕАБХАБ-аас ихээхэн хүчин чармайлт, хөрөнгө гаргасан хэдий ч, ЕАБХАБ нь гарын авлагад тусгагдсан мэдээлэл, зааварчилга, зөвлөмжийн үнэн зөв, бодит, эсхүл хэвлэлийн алдаанд хариуцлага хүлээхгүй болно. Гарын авлагын бичигдсэн агуулга, тусгагдсан үзэл бодол, санал, дүгнэлт, тайлбар зэрэг нь тухайн зохиогчийн өөрийн үзэл бодол бөгөөд энд тусгагдсан зүйлсийг ЕАБХАБ болон тус байгууллагын оролцогч улс орнуудын албан ёсны байр суурь, баримталж буй бодлого гэж шууд үзэж болохгүй. Гарын авлагад орсон ямар нэг газрын зурагт харуулсан харуулсан хил хязгаар, өнгө, томъёолол, бусад мэдээлэл нь аливаа нутаг дэвсгэрийн буюу хил хязгаарыг батлах буюу хүлээн зөвшөөрөх хууль ёсны статустай холбоотой ЕАБХАБ-ын байр суурийг илэрхийлээгүй болно. Иймд энэхүү гарын авлагад тусгагдсан мэдээлэл, дүгнэлтээс гарч болох боломжит үр дагаврын талаар ЕАБХАБ-ын эсрэг гаргасан аливаа гомдлыг хүлээн авахгүй болно.

Англи хэвлэлийн:

ISBN-978-92-9234-192-3

© 2016 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ); www.osce.org

Монгол хэвлэлийн:

ISBN-978-99978-3-192-7

© 2016 Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар (АТГ); www.iaac.mn

Зохиогчийн эрхийг хуулиар хамгаалсан. Сургалтын болон арилжааны бус зорилгоор энэхүү гарын авлагыг хэсэгчлэн болон бүрэн хэмжээгээр дахин хувилаж болно. Энэхүү гарын авлагыг ишлэл байдлаар ашиглахдаа гарын авлагын бүтэн нэр болон зохиогч (ЕАБХАБ болон ерөнхий редактор)-г дурдана. Хэрэв гарын авлагыг арилжааны зорилгоор ашиглах бол зөвхөн ЕАБХАБ-аас бичгээр авсан зөвшөөрөлтэй байх ёстой. Бүх материал зохиогчийн эрхээр хамгаалагдсан ба тусгайлан заагаагүй бол ЕАБХАБ-ын өмч байна. Гарын авлагад ЕАБХАБ-ын бус цахим хуудас (хамгийн сүүлд 2015 оны 12 дугаар сард хандсан) болон тус байгууллагын өмчийн бус баримт, материалыг ашигласан. Эдгээр цахим хуудас болон баримт, материал нь гуравдагч талын зохиогчийн эрхийн асуудал бөгөөд уг тал хадгалах, боловсронгуй болгох эрхтэй. Иймд ЕАБХАБ нь тухайн цахим хуудас, баримт, материалд хяналт тавих албагүй тул ишлэл авсан материалуудын агуулга хүртээмжтэй, үнэн зөв, бүрэн бүтэн, ашиглах боломжтой байдалд ямар нэгэн хуулийн хариуцлага хүлээхгүй. Гарын авлагад тусгагдсан бүх зураг, чимэглэл нь зохиогчийн эрхээр хамгаалагдсан бөгөөд тусгайлан заагаагүй бол ЕАБХАБ-ын өмч байна.

Хэвлэлийн дизайн: red hot 'n' cool, Vienna

Монгол хэвлэлийг: “Урангар пресс” ХХК

ЕАБХАБ-ын Нарийн бичгийн даргын газар

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienna, Austria

Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org



Талархал

ЕАБХАБ-ын *Авлигатай тэмцэх гарын авлага* нь авлигатай тэмцэх чиглэлээр асар их мэдлэг, туршлага хуримтлуулсан дараахь нэр бүхий хүмүүсийн хамтын ажиллагаа, хүчин чармайлтын үр дүнд бий болсон юм.

Гарын авлагыг нэгтгэн боловсруулах ажлыг ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны зохицуулагчийн газар удирдан зохион байгуулсан бөгөөд Ерөнхий редактороор Орлогч кординатор бөгөөд Эдийн засгийн нэгжийн дарга Алексей Стукало, Төслийн менежерээр ахлах эдийн засагч асан Нина Линдрус-Кополо нар ажилласан юм. Мөн энэ төслийн тодорхой үе шатуудад дэмжлэг үзүүлсэн ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны зохицуулагчийн газрын Роэл Янсинс, Кристиан Ларсон, Петронела Дурекова, Зарина Лигай нарт тусгайлан талархал илэрхийлье.

ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны зохицуулагчийн газраас уг бүтээлийг гаргахад үнэтэй дэмжлэг, зөвлөмж, бодит хувь нэмэр оруулсан дараахь талуудад гүн талархлаа илэрхийлж байна.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба: Димитри Влассис, Кандис Уолш, Димостенис Чрисикос, Тим Стийл, Самуэль де Ягэр, Зорана Маркович, Жейсон Рейчельт, Клаудия Саяго, Шеннон Баллок, Констанца фон Шейнен, Юлиа Пилгрим, Таня Сантуччи, Дороти Готвальд, Шервин Мажлесси, Константин Паликарски, Мариа Адомэйт, Франческо Чеччи, Маргариде Бандейра де Лима, Жонатан Агар;

НҮБ-ын Олон улсын худалдааны эрх зүйн комисс: Каролайн Николас;

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага: Ольга Савран, Тетьяна Хаванска, Дмитро Котляр, Инесе Куске, Даниэл Иварссон, Янос Берток, Элоди Бет, Деспина Пачну;

Европын улсуудын Авлигын эсрэг бүлэг (ГРЕКО)-ийн Нарийн бичгийн даргын газар: Кристоф Спекбахер;

ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар: Томас Веннен, Марчин Валецки, Снежана Бокулич, Натали Эбеад, Ева Катинка Шмидт, Петер Моссоп, Катерина Рябико, Люсиль Сенглер, Омер Фишер, Сине Поульсен, Мария Алкиди;

ЕАБХАБ-ын Хэвлэлийн эрх чөлөөний төлөөлөгчийн газар: Андрей Рихтер, Роланд Блесс;

ЕАБХАБ-ын Нарийн бичгийн даргын газар/ Ерөнхий нарийн бичгийн газар/ Хууль зүйн газар: Лиза Табасси, Виктория Жун, Эдуард Марков, Франческо Монета;

Олон улсын авлигын эсрэг академи: Георг Флориан Грабенвегер;

Базелийн засаглалын институт/Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв: Гретта Феннер, Эндрю Дорнбиерер, Педро Гомес Перейра, Сельван Леманн, Оскар Солорзано;

Дэлхийн банк, НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (СТАР): Оливер Штольпе, Жи Вон Парк.

Мөн зөвлөхөөр ажиллаж үнэлшгүй хувь нэмэр оруулсан Ольга Анчишкина, Алан Бакаресе нарт тусгайлан талархлаа илэрхийлье.



ЕАБХАБ-ын тухай

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ) нь Хойд Америк, Европ, Азийн 57 оролцогч гишүүн улс, хамтын ажиллагааны түнш 11 улс¹-ыг эгнээндээ нэгтгэсэн, дэлхийн хамгийн том, бүс нутгийн аюулгүй байдлын байгууллага юм.

Тус байгууллага нь Зүүн Өмнөд Европ, Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ болон Төв Азийн бүс нутагт 17 салбар сүлжээтэй бөгөөд бүс нутгийн аюулгүй байдлыг хангах хүрээнд улс төрийн яриа хэлэлцээр хийх, шийдвэр гаргах, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хямралын менежмент болон зөрчлийн дараа сэргээн босгох зэрэг өргөн хүрээтэй асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулдаг.

ЕАБХАБ нь цэрэг, улс төр, эдийн засаг, байгаль орчин, хүний эрхийн асуудлын хүрээнд аюулгүй байдлыг хангах цогц үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг. Энэхүү цогц үйл ажиллагааны салшгүй нэг хэсэг бол сайн засаглал, авлигатай тэмцэх, мөнгө угаахын эсрэг үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх асуудал байдаг.

¹ Афганистан, Алжир, Австрали, Египет, Израиль, Япон, Йордан, Марокко, Өмнөд Солонгос, Тайланд, Тунис.

Авлигатай тэмцэх гарын авлага

Гарчиг

Талархал	1
Өмнөх үг	5
Танилцуулга	7
1. Авлигын эсрэг олон улсын болон бүс нутгийн санаачилгууд	9
2. Авлигын эсрэг стратеги	33
3. Авлигатай тэмцэх байгууллагууд	45
4. Нийтийн албаны удирдлагын ёс зүй, шударга байдал	57
5. Ёс зүйн хэм хэмжээ	69
6. Ашиг сонирхлын зөрчил	79
7. Төрийн санхүүгийн удирдлага	95
8. Төрийн худалдан авах ажиллагаа	105
9. Улс төрийн намын санхүүжилт	121
10. Лоббийг зохицуулах нь	131
11. “Шүгэл үлээгчид”-ийг хамгаалах	145
12. Иргэний нийгмийн оролцоо	155
13. Хувийн хэвшил дэх санаачилгууд	163
14. Хэвлэл мэдээллийн үүрэг, оролцоо	173
15. Шүүх засаглал	183
16. Авлига гэмт хэрэг болох нь	195
17. Авлигын гэмт хэргийн мөрдөн шалгах үйл ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудлууд	217
18. Эрх зүйн харилцан туслалцаа	227
19. Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх	237
20. Мөнгө угаах үйл ажиллагаатай тэмцэх, хөрөнгө хураах, буцаан олгох ажиллагаа	245
Товчилсон нэрийн жагсаалт	263
Нэр томъёо	265
Гэрэл зургийн мэдээлэл	277

Өмнөх үг



Та бүхэнд Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагаас шинээр гаргаж байгаа Авлигатай тэмцэх гарын авлагыг танилцуулж байгаадаа таатай байна. Энэхүү гарын авлагыг ЕАБХАБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газрын ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны үйл

ажиллагааны зохицуулалтын газраас ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, ЕАБХАБ-ын бусад удирдлага, мөн НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, Европын зөвлөлийн Авлигын эсрэг улс орнуудын бүлэг зэрэг бусад түнш байгууллагуудтай хамтран гаргаж байна.

Авлига нь аюулгүй байдал, тогтвортой байдал ноцтой аюул учруулдаг. Нийгмийн энэхүү хорт үзэгдэл нь ардчиллын үйл явцыг саармагжуулж, хууль дээдлэх ёсыг алдагдуулж, Засгийн газарт итгэх иргэдийн итгэлийг үгүй хийдэг. Үр дүнд нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжил зогсонги байдалд орж, хөрөнгө оруулалт татран, зах зээлийн жам ёсны хөгжил гажууддаг. ЕАБХАБ нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, үүнтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд онцгой анхаарал хандуулж байгаа нь зүй ёсны хэрэг юм.

ЕАБХАБ-ын гишүүн улсууд Европын Аюулгүй байдлын талаарх 1999 оны Станбулын Тунхагтаа авлига нь ЕАБХАБ-ын гишүүдийн хамтын хүчин чармайлтаар бий болсон үнэ цэнэт зүйлд асар их аюул учруулахын зэрэгцээ тогтворгүй байдлыг үүсгэн, аюулгүй байдал, эдийн засаг, хүмүүнлэгийн салбарын олон талыг хөндөж байгааг онцлон тэмдэглэсэн. Энэхүү Тунхаг гарсан цаг мөчөөс хойш боловсруулан гаргасан удаа дараагийн баримт бичигтээ тулгуурлан манай байгууллага нь сайн засаглал, нийтийн албаны шударга байдлыг өргөжүүлэх, авлигатай тэмцэх чиглэлээр ажиллаж ирлээ.

Сүүлийн жилүүдэд ЕАБХАБ-ын авлигатай тэмцэх чиг үүрэг ЕАБХАБ-ын Сайд нарын Зөвлөлөөс гаргасан Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай 2012 оны Тунхаглал, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай 2014 оны Шийдвэрүүдээр дамжин улам бүр уялдаа холбоотой болж байна. ЕАБХАБ-ын авлигатай тэмцэх

чиглэлээр улам бүр идэвхжиж байгаа үйл ажиллагааны нэг хэсэг болгон, тус байгууллагын гишүүн орнуудын төлөөлөгчдийн сонирхлоор урам зориг авч энэхүү зөвлөмжийн шинж чанартай шинэ гарын авлагыг боловсруулах ажлыг ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны үйл ажиллагааны зохицуулалтын газраас эхлүүлсэн юм.

Энэхүү гарын авлагаар авлигын холбогдолтой олон улсын стандартуудыг нэгтгэн харьцуулж, эрх зүйн голлох баримт бичгүүдийг тусган, янз бүрийн бүс нутгуудад хэрэгжсэн санаачилгуудыг тоймлон үзүүлж, олон улс орны туршлагыг дүрслэн харуулсан. Авлигын эсрэг стратеги болон улс төрийн санхүүжилт, лобби үйл ажиллагааны зохицуулалт болон авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны явц дахь хүний эрх зэрэг олон чиглэлийн өргөн хүрээтэй асуудлын талаарх зөвлөмжийг гарын авлагад тусгахаар зорьсон болно. Эцэст нь энэхүү номд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын үүрэг, оролцоо, тэдэнд тулгарч байгаа сорилт, бэрхшээлийн талаар хөндөн тусгасан.

ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын хүрээнд, мөн түүнчлэн энэхүү хүрээлэлд хамаарахгүй боловч авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигач албан тушаалтнуудын үнэн дүр төрхийг илчлэх, нийгмийн гамшигт үзэгдлийг ул мөргүй устгахаар чармайж байгаа улс орнуудын бодлого боловсруулагчид, практик үйл ажиллагаанд оролцогчдод энэхүү гарын авлага нь мэдээлэл, зөвлөмжийн үнэ цэнэтэй эх сурвалж болж чадна гэж би найдаж байна. Үндэсний хэмжээнд холбогдох талууд хамтын хүчин чармайлт гаргаж, олон улсын байгууллагуудын тусламж дэмжлэгтэйгээр улс орнууд өөр хоорондоо нягт хамтран ажиллаж чадсан цагт л авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны эцсийн зорилгод хүрч чадах болно.

ЛАМБЕРТО ЗАННИЕР

ЕАБХАБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга

Танилцуулга

Толилуулж байгаа ЕАБХАБ-ын Авлигатай тэмцэх гарын авлага нь 2004 онд гарсан ЕАБХАБ-ын Авлигатай тэмцэх шилдэг туршлагын гарын авлагын дараагаар гарч байгаа бүтээл бөгөөд одоогийн Гарын авлагын зарим хэсэг нь өмнөх хувилбарт суурилсан болно. Гэхдээ гарын авлага хэд хэдэн шинэлэг зүйлийг агуулсан. Авлигатай тэмцэх асуудлаар гарсан олон улсын стандартууд, олон улсын байгууллагуудын туршлагыг цуглуулан нэгтгэх, боломжтой тохиолдолд синтезлэх чиглэлээр тодорхой хүчин чармайлт гаргасан юм. Зохиогчид авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэхийн тулд хийх арга хэмжээг танилцуулахаар хичээсэн байна. Цаашилбал гарын авлагад бүс нутгийн санаачилгууд, үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний жишээ, түүнчлэн иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн санаачилгуудыг тусгасан.

Гарын авлага нь ЕАБХАБ-ын гишүүн 57 улс, хамтран ажиллагч 11 түншийг эрх зүйн баримт бичгүүд, эрх зүйн болон бодлогын асуудлаарх сүүлийн үеийн чиг хандлага, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоох чиглэлийн арга хэмжээний талаар гарсан зөвлөмжөөр хангах зорилготой юм. Энэхүү гарын авлага нь үндэсний бодлого тодорхойлогчид, авлигын эсрэг үйл ажиллагааны мэргэжилтнүүдийн ажилдаа хэрэглэх боломжтой төрөл бүрийн олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, эрх зүйн баримт бичгийн талаарх мэдлэг, мэдээллийг нэмэгдүүлэх, авлигын эсрэг үр дүнтэй бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд нь тусалж улмаар авлига, тогтворгүй байдал, улс дамнасан гэмт хэрэг гарах боломжийг багасгах ёстой.

Гарын авлагын хэрэглээ нь цаашдын улс төрийн яриа хэлэлцээ, мэдлэг солилцоо, сайн туршлагыг дэмжин тэтгэх, мөн түүнчлэн ЕАБХАБ-ын хүрээнд болон түүнээс гадуурх бодлого тодорхойлогчид, мэргэжилтнүүд, шинжээчдийн хоорондох олон улсын хамтын ажиллагааг бэхжүүлнэ гэж найдаж байна. ЕАБХАБ-ын бүс нутагт ирэх жилүүдэд зохион байгуулагдах бүс нутгийн болон үндэсний хэмжээний сургалтуудад энэхүү гарын авлагыг хэрэглэнэ гэсэн төсөөлөл бас байгаа юм.

Гарын авлагын бүтэц

Гарын авлагын эхний хэсэгт авлигын эсрэг олон улсын конвенциуд, бүс нутгийн болон олон улсын санаачилгуудыг тусгасан. Энэ хэсэгт мөн авлигын эсрэг стратегиудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх асуудал болон авлигатай тэмцэх байгууллагуудыг үүсгэн байгуулах, ажиллуулах асуудлыг хөндсөн. Түүнчлэн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны ерөнхий агуулгын хүрээнд нийтийн албаны шударга байдлыг бий болгох ач холбогдлыг онцлон дурдсан. ЕАБХАБ-ын гишүүн олон улс оронд зөвлөмж, чиглэл өгдөг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Авлигын эсрэг конвенц, ЕАБХАБ-ын Олон улсын бизнесийн харилцаан дахь гадаадын албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх асуудлаарх Конвенц, Европын Зөвлөлийн Авлигын асуудлаарх Эрүүгийн хуулийн конвенц болон Авлигын асуудлаарх Иргэний хуулийн конвенц зэрэг голлох гэрээ, конвенцуудад тодорхой анхаарал хандуулж дурдсан.

Гарын авлагын хоёрдугаар хэсэгт ёс зүйн хэм хэмжээний зохицуулалтын ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх, нийтийн албаны санхүүгийн нөөцийн удирдлагыг зохих ёсоор бүрдүүлэх, нийтийн албаны худалдан авах ажиллагааны зүй зохистой, үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох гэх мэт урьдчилан сэргийлэх төрөл бүрийн арга хэмжээний талаар дурдсан. Энэ хэсэгт мөн улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах арга замууд, мөн лобби үйл ажиллагааг хэрхэн зохицуулах талаар эрэлхийлсэн. Лобби үйл ажиллагааны стандартууд нь олон улсын түвшинд хязгаарлагдмал байдаг тул уншигчдад зориулан лобби үйл ажиллагааны зохицуулалтын бүс нутгийн (ЕХ) болон үндэсний хэмжээний жишээнүүдийг оруулсан.

Гарын авлагын дараагийн хэсэгт “шүгэл үлээгчид”, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шүүх гэх мэт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны янз бүрийн оролцогчдын талаар авч үзсэн. Энэхүү хэсэгт олон талын оролцоог хангах замаар авлигатай тэмцэх үндсэн зарчмыг онцлон авч үзсэн. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн хяналтын болон мэдээлэх чиг үүргээрээ дамжуулан авлигатай тэмцэхэд онцгой үүрэг гүйцэтгэх боломжтой талаар танилцуулсан. Цаашилбал энд хууль дээдлэх ёсыг тогтоох, иргэдээс шүүхийн байгууллагад чөлөөтэй хандах боломжийг бүрдүүлэхэд маш чухал

ач холбогдолтой нөхцөл болох шүүхийн байгууллага доторх авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг нухацтай авч үзсэн.

Гарын авлагын дараагийн хэсэгт авлигын холбогдолтой гэмт хэргийг хуульчлан тусгах талаар авч үзсэн бөгөөд ялангуяа хээл хахуулийн гэмт хэргийн асуудалд тусгайлан анхаарсан. Авлигын гэмт хэргийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад хүний эрх, ялангуяа хувийн халдашгүй байдлын эрхийг хангах, хамгаалах талаар тайлбарласан. Гарын авлагад эрх зүйн харилцан туслалцааны бүс нутгийн болон олон улсын цар хүрээ, мөн түүнчлэн Европын нотлох баримтын шийдвэр гэх мэт улс хоорондын хамтын ажиллагааны талаар авч үзсэн. Гарын авлагад мөн хэрэгтэн шилжүүлэх тохиролцоо болон үйл ажиллагааны талаар дурдсан. Эцэст нь мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалт, үйл ажиллагааны тоймын талаар авч үзэхдээ ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийн үндсэн үүргийн ач холбогдлыг онцлон тэмдэглэж, авлигач албан тушаалтнуудтай холбоотой мөнгө угаах эрсдлийг бууруулах практик үйл ажиллагааг дүрслэн харуулж, хууль бус хөрөнгийг хураан авах, эргүүлэн өгөхтэй холбоотой олон улсын хамтын ажиллагааны механизмуудын эрх зүйн үндэслэлийг дүгнэн авч үзсэн.

БҮЛЭГ 1

Авлигын эсрэг олон улсын болон бүс нутгийн санаачилгууд

АГУУЛГА

1.1 Авлигын эсрэг гэрээ, хэлэлцээр	10
1.1.1 НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба	10
1.1.2 Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага	14
1.1.3 Европын зөвлөл	16
1.1.4 Европын холбоо	17
1.2 Хууль, эрх зүйн заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй бүс нутгийн болон олон улсын санаачилгууд	19
1.2.1 Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага	19
1.2.2 ЭЗХАХБ-ын үйл ажиллагаа	22
1.2.2.1 Стандарт тогтоох үйл ажиллагаа	22
1.2.2.2 Авлигын эсрэг бүс нутгийн санаачилгууд	23
1.2.3 НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр	24
1.2.4 Олон улсын авлигын эсрэг академи	25
1.2.5 Зүүн өмнөд Европын авлигын эсрэг бүс нутгийн санаачилгууд	26
1.2.6 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга	26
1.2.7 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв	27
1.2.8 Нээлттэй засаглалын түншлэл	27
1.2.9 Санхүүгийн хориг арга хэмжээ хэрэгжүүлэх олон улсын байгууллага	28
1.2.10 Авлигатай тэмцэхэд бүхэлдээ эсхүл хэсэгчлэн зориулагдсан НҮБ-ын ‘зөөлөн хууль’-ийн хэрэгслүүд	28
А. Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн олон улсын хэм хэмжээ	28
В. Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхаг	29
С. Гэмт хэрэг, олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай НҮБ-ын тунхаг	29
D. Бангалорын зарчмууд	30
Ашигласан ном зүй	31
Шигтгээ 1.1 ЕХ-ын Авлигын эсрэг тайлан	18
Хүснэгт 1.1 Авлигын эсрэг олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдийн агуулга	11
Хүснэгт 1.2 ЕАБХАБ-ын стратеги, бодлогын үүрэг хариуцлага	20

БҮЛЭГ 1

Авлигын эсрэг олон улсын болон бүс нутгийн санаачилгууд

Авлига нь улс орнуудын хууль дээдлэх ёс, ардчиллын институт, нийгмийн нэгдмэл байдлыг сулруулж, эдийн засгийн хөгжлийг сааруулж, улс орны тогтвортой, аюулгүй байдалд ихээхэн аюул заналхийлж байдаг тул олон улсын хамтын нийгэмлэгийн улс орнууд нь 1990-ээд оноос олон улсын болон Засгийн газар хоорондын байгууллагуудаар дамжуулан олон улсын түвшинд авлигатай хийх тэмцлийг эрчимжүүлсэн билээ. Тус нийгэмлэг нь олон улсын болон бүс нутгийн конвенц, зөвлөмж, заавар, тунхаг, гарын авлага зэргээс бүрдсэн олон улсын хууль эрх зүй, хамтын ажиллагааны хүрээг боловсруулах замаар эрчимтэй ажиллаж байна.

Энэхүү бүлэгт заавал биелүүлэх үүрэг бүхий “хатуу хууль” (конвенци, гэрээ, хэлэлцээр), заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй “зөвлөн хууль” (заавал мөрдөх шаардлагагүй тогтоол, зөвлөмж) зэрэг ЕАБХАБ-ын бүс нутагт хамаарах санаачилгуудыг тоймлон авч үзэв.



Вена хот дахь Хофбургийн өмнөх ЕАБХАБ-ын туг

1.1 Авлигын эсрэг гэрээ, хэлэлцээр

ЕАБХАБ-ын дийлэнх гишүүн¹ орнуудын хүлээн зөвшөөрсөн авлигатай тэмцэх дөрвөн чухал конвенц байдгийг он цагийн дарааллаар нь авч үзвэл:

- Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц (товчоор, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц) (1997);
- Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх Эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц (1999) болон Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн нэмэлт протокол (2003);
- Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц (1999);
- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (2003) зэрэг болно.

1.1.1 НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА)

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА) нь гишүүн орнуудынхаа хууль бус мансууруулах бодис, гэмт хэрэг, терроризмтой тэмцэх үйл ажиллагаанд дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг. Авлигатай тэмцэх чиглэлд НҮБМБГХТА нь төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажилладаг бөгөөд сүүлийн жилүүдэд тус алба авлигад автсан албан тушаалтнуудын хулгайлсан хөрөнгийг эргүүлэн татахад нь оролцогч улс орнуудад туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр ихээхэн хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна. Энэхүү зорилгын хүрээнд НҮБМБГХТА нь Дэлхийн банктай хамтарч *Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR)*²-ыг хэрэгжүүлж байгаа билээ.

1 НҮБ-ын Авлигатай тэмцэх конвенцийг ЕАБХАБ-ын ихэнх гишүүн орнууд хүлээн зөвшөөрдөг.

2 www.unodc.org

Хүснэгт 1.1 Авлигын эсрэг олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдийн агуулга

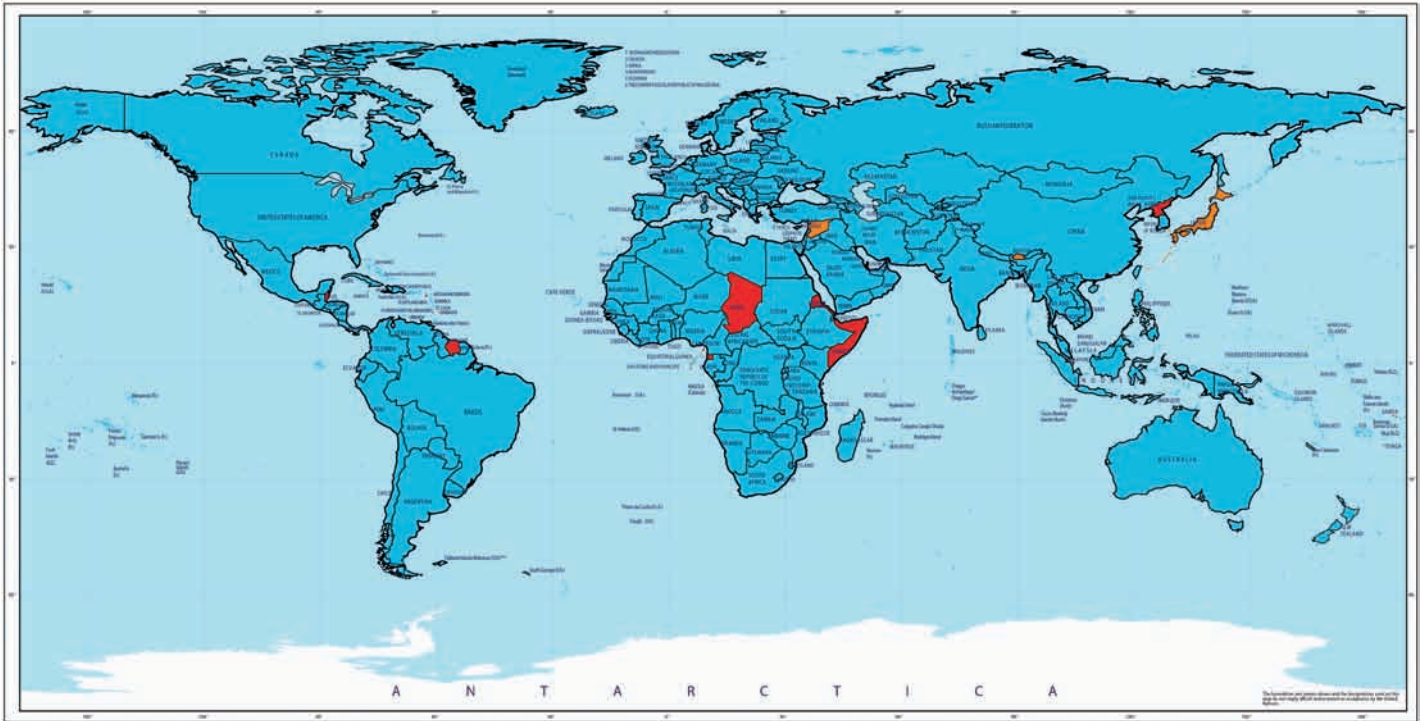
Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд	Агуулга
ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц (1997)	<p>“ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийг гэмт хэрэг гэж үзэх эрх зүйн хувьд заавал биелүүлэх үүрэг бүхий стандарт тогтоож, үүнийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэмжээнүүдийг агуулдаг. Энэ нь хээл хахуулийн “нийлүүлэлтийн талын” асуудалд онцгойлон анхаарсан, авлигатай тэмцэх анхны бөгөөд цорын ганц олон улсын хэрэгсэл юм.”</p> <p><i>Эх сурвалж:</i> http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf</p>
Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц (1999)	<p>“Авлигын талаарх Европын зөвлөлийн 1999 оны Эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц нь авлигын тодорхой зөрчлүүдтэй холбоотой нийтлэг стандарт тогтооход голлон чиглэсэн болно. Түүнчлэн авлигын эдгээр зөрчилтэй нягт уялдаа холбоо бүхий эрх зүйт ёсыг агуулга, хэлбэр талаас нь авч үзэн, олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх боломжуудыг эрэлхийлсэн байна. Авлигын зөрчлүүдийн тодорхойлолтыг жигдэлж өгснөөр Конвенцид нэгдэн орсон талууд зөрчлийг харилцан гэмт хэрэгт тооцох шаардлагуудыг хангах боломжтой болж байгаа бол олон улсын хамтын ажиллагааны заалтууд нь үндэсний хэмжээний холбогдох байгууллагуудын хооронд шууд, шуурхай харилцааг дэмжих зохицуулалт болж өгчээ.”</p> <p><i>Эх сурвалж:</i> Европын зөвлөл, Тайлбар тайлан, Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц, (ETS 173), § 21. (http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm)</p>
Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц (1999)	<p>“Европын зөвлөлийн 1999 оны Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц нь авлигын хэргийн хохирогчдод эрх ашгаа хамгаалах, хохирлоо барагдуулах, нөхөн олговор хүртэх боломж олгох үүднээс авлигын хэргээс учирсан хохирлыг барагдуулах үр нөлөө бүхий заалтыг өөрийн орны хууль тогтоомждоо тусган оруулах шаардлагыг гишүүн орнууддаа тавьсан юм. Иргэний хууль ба авлигын талаарх олон улсын түвшний нийтлэг зарчим, дүрэм журмыг тодорхойлох анхны алхам болсон уг конвенц нь авлига, хариуцлага, авлигын зөрчил бий болгоход хүргэсэн хайхрамжгүй байдал, хөөн хэлэлцэх хугацаа, гэрээний хүчин төгөлдөр байдал, албан хаагчдын хамгаалалт, данс бүртгэл, аудит, нотлох баримт олж авах, түр арга хэмжээ, олон улсын хамтын ажиллагаа зэргийг тодорхойлж өгсөн байна.”</p> <p><i>Эх сурвалж:</i> Европын зөвлөл, Тайлбар тайлан, Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц (ETS No. 173), §§ 22-25.</p>
НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (2003)	<p>НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭЖ) нь үндсэн дөрвөн хэсгээс бүрдэнэ. Конвенцийн II бүлэг нь төр, хувийн хэвшлийн салбар дахь урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг тусгайлан заасан байна. Тухайлбал, тус бүлэгт авлигатай тэмцэх байгууллага, стратегитай холбоотой болон сонгуулийн кампанит ажил, улс төрийн намуудын санхүүжилтийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхтэй холбоотой стандартуудыг тусгаж, төрийн үйлчилгээний аюулгүй байдлыг хангах талаар улс орнууд ихээхэн хүчин чармайлт гарган ажиллах шаардлагатайг дурджээ. III бүлэгт авлигын болон авлигатай холбоотой олон янзын үйлдэл, зөрчлүүдийг тогтоохдоо улс орнуудын мөрдөх шаардлагатай стандартуудыг тодорхойлсон бол IV бүлэгт үндэстэн дамнасан авлигатай тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагааг тусгасан байна. Эцэст нь Конвенцийн хамгийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг гэгддэг V бүлэгт хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох асуудал авлигын эсрэг гэрээ, хэлэлцээрүүдийн тулгуур зарчим болохыг онцолжээ.</p> <p>unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html#Criminalization_caymaac_xesegчлэн_авав.</p>

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, Эдийн засаг, нийгмийн асуудал эрхэлсэн зөвлөл (ЭЗНАЗ), бүс нутгийн бусад байгууллагууд болох ЭЗХАХБ, Европын зөвлөл, Африкийн холбоо зэрэг байгууллагын эртнээс хүчин чармайлт гарган баримталсаар ирсэн НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭЖ)³ нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өнөөг хүртэл гаргасан хүчин чармайлтын нэн чухал үр дүн юм.

Тус Конвенцийг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор баталж, 12 дугаар сарын 9-нөөс 11-ний хооронд Мексик улсын Мерида хотноо гишүүн орнуудаар гарын үсэг зуруулсан билээ. Конвенц нь 2005 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон ба 2015 оны 12 дугаар сарын 1-ний байдлаар 178 гишүүнтэй болсон. Уг конвенцийг ЕАБХАБ-ын ихэнх оролцогч орон болон хамтын ажиллагааны түнш

3 www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext



НҮБАЭК-д гарын үсэг зурж соёрхон баталсан байдал

- Оролцогч орнууд
- Гарын үсэг зурсан орнууд
- НҮБАЭК-д гарын үсэг зураагүй, соёрхон батлаагүй улс орнууд

Гарын үсэг зурсан: 140
Оролцогч талууд: 178

Эх сурвалж: НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-д гарын үсэг зурж, соёрхон баталсан байдал, 2015 оны 12 дугаар сарын 1-ний байдлаар.
 Холбоотой линк: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

орнууд соёрхон баталсан байна.⁴

НҮБАЭК нь авлига, хээл хахууль, засаглал болон төрийн бүтцэд тэдгээрийн үзүүлэх аюулт нөлөөний эсрэг даян дэлхийн, заавал биелүүлэх үүрэг бүхий хариу арга хэмжээний цорын ганц хэрэгсэл бөгөөд асуудлыг цогц байдлаар шийдвэрлэх загвар мөн. Өмнө нь зөвхөн хээл хахууль, авлигыг эрүүгийн хэрэгт тооцуулах асуудлыг онцгойлон авч үздэг байсан бол өдгөө авлигын эсрэг нэгдсэн арга хандлагаар тэмцэх болсон НҮБАЭК нь таван гол хариу арга хэмжээнд тулгуурлажээ. Үүнд:

- (1) Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ (II бүлэг)
- (2) Гэмт хэрэгт тооцох болон хууль сахиулах нь (III бүлэг)
- (3) Олон улсын хамтын ажиллагаа (IV бүлэг)
- (4) Хөрөнгө буцаан олгох арга хэмжээ (V бүлэг)
- (5) Хэрэгжүүлэх механизм (VII бүлэг).

Эхний дөрвөн тулгуур баганатай холбоотойгоор гишүүн орнууд заавал биелүүлэх шаардлага болон хувилбарт шаардлагыг хослуулах байдлаар арга хэмжээнүүдийг тусгаж, Конвенцийн хэрэгжилтийг хангана. Конвенц нь өргөн хүрээний асуудлыг хамардаг тул оролцогч улсууд урьдчилан сэргийлэх болон хууль сахиулах арга

хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ үндэсний хууль тогтоомж, захиргааны болон институцийн эрх зүйн орчноо үнэлж дүгнэх шаардлагатай болдог байна.

Конвенцийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд оролцогч талууд техникийн ноу-хау болон олон улсын дэмжлэг авах шаардлагатай. Иймд НҮБАЭК-ийн VII бүлэгт “уг конвенцийн зорилтуудыг биелүүлэхэд чиглэгдсэн оролцогч улсуудын чадавхи, тэдгээрийн хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах, түүнчлэн хэрэгжилтийг⁵ хөхиүлэн дэмжих болон хянан үнэлэх” арга замуудыг эрэлхийлэх зорилгоор Оролцогч улсуудын Бага хурал (ОУБХ)⁶-ыг байгуулахыг уриалсан байна.

Конвенц хүчин төгөлдөр болсноос хойш ОУБХ зургаан удаа хуралдсаны сүүлийнх нь 2015 оны 11 дүгээр сард ОХУ-ын Санкт-Петербург хотноо хуралдсан билээ. ОУБХ-ын хуралдаан бүрээр Конвенцийн тодорхой асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэдэг ба гаргасан тогтоолуудаараа НҮБМБГХТА-ын хийх ажлыг удирдан чиглүүлдэг байна.⁷

⁵ НҮБАЭК-ийн 63-р зүйл

⁶ Дэлгэрэнгүйг М.Полейни, НҮБАЭК-ийн гарын авлага, 2015, Лондоны Олон улсын хуулийн практикт хэрэгжүүлэх төв, Авлигын эсрэг форумаас үзнэ үү. <http://www.iclp.org/wpcontent/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

⁷ Оролцогч улсуудын Бага хурлын материалыг www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html хаягаас үзнэ үү.

⁴ Андорра, Япон, Монако, Сан Марино улс 2015 оны 12-р сарын 1-ний байдлаар НҮБАЭК-д нэгдээгүй байв.



2015 оны 11 дүгээр сарын 2-ны өдөр ОХУ-ын Санкт-Петербург хотноо зохион байгуулагдсан НҮБАЭК-д нэгдэн орсон улс орнуудын нарийн бичгийн дарга нарын VI Бага хурлын өндөр дээд хэмжээний хуралдааны нээлт

2006 онд Йордан улсын Амман хотод хуралдсан ОУБХ-ын анхны хуралдаанаар улс орнууд Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх үүрэг бүхий Засгийн газар хоорондын шинжээчдийн нээлттэй ажлын хэсэг байгуулахыг зөвшөөрсөн хэдий ч хэлэлцээрийн үеэр үнэлгээний механизм шаардлагатай, эсхүл хэрэгцээтэй эсэх талаар тодорхой зөвшилцөлд хүрч чадаагүйн улмаас Конвенцид үнэлгээний механизмын талаар огт дурдалгүй өнгөрчээ.

Катарын нийслэл Доха хотноо 2009 оны 11 дүгээр сард хуралдсан ОУБХ-ын гуравдугаар хуралдаанаар НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмын ажлын даалгаврын төсөл, улс орны тайлангийн загварын төсөл, үнэлгээний багт оролцох Засгийн газрын шинжээчдэд зориулсан удирдамж, зааварчилгааны төслийг тус тус боловсруулсан байна.

Үүний сацуу санал болгож буй механизмуудын үр нөлөө, ач холбогдолд үнэлэлт дүгнэлт өгөх, олж авсан сургамж, туршлагын талаарх мэдээллийг ОУБХ-д өгөх зорилгоор НҮБМБГХТА-ын зүгээс Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх аргачлалыг турших боломжуудыг санал болгож хамрах хүрээний хувьд хязгаарлагдмал, үнэлгээг турших сайн дурын хөтөлбөр боловсруулсан байна.

Доха хотноо зохиогдсон ОУБХ-ын хуралдаанаар хөндлөнгийн үнэлгээний үйл явцаар дамжуулан Конвенцийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нь улс орнуудад туслалцаа үзүүлэхэд чиглэсэн үнэлгээний

механизмыг тогтоож, үүний ажлын дэлгэрэнгүй даалгаврыг боловсруулан гаргасан 3/1 тоот түүхэн тогтоолыг баталсан юм.⁸

Өөрийн үнэлгээний хуудсыг ашиглан хэрэгжилтийн явц байдлаа үнэлэх, болзошгүй зөрүүг олж тодорхойлох, үндэсний хэмжээнд НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийг нэмэгдүүлэх ажлын төлөвлөгөө боловсруулах хэрэгслээр улс орнуудыг хангах замаар Конвенцийн хүрээг тэлж хүчирхэгжүүлэхэд уг механизмын зорилго оршино.

Доха хотноо баталсан Үнэлгээний механизмын ажлын даалгаварт⁹ үнэлгээг хоёр үе шаттай явуулахаар заажээ. Нэгдүгээр үе шатанд гэмт хэрэгт тооцох, хууль сахиулах, олон улсын хамтын ажиллагааг (III ба IV бүлэг), хоёрдугаар үе шатанд, урьдчилан сэргийлэх, хөрөнгө буцаан олгох арга хэмжээг хамруулсан байна. Түүнчлэн улс орнуудын эцэслэн баталсан үнэлгээний тайлангийн гүйцэтгэлийн хураангуйг зөвхөн мэдээллийн зорилгоор Хэрэгжилтийг үнэлэх бүлгийн¹⁰ баримт бичиг байдлаар нийтэд нээлттэй болгоно. Тайланг бүтнээр нь нийтийн хүртээл болгох тухай асуудал нь “үнэлгээнд хамрагдсан” улсын мэдэлд байна. Өөрийн үнэлгээнд голлон анхаарахын

8 НҮБМБГХТА, Авлига, эдийн засгийн гэмт хэргийн эсрэг үйл ажиллагаа (2010-2011), Сэдэвчилсэн хөтөлбөр, http://www.unodc.org/documents/corruption/Thematic_Programme/Thematic_Programme_on_Corruption_-_April_2011.pdf

9 https://www.unodc.org/documents/treaties/uncac/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf

10 Хэрэгжилтийг үнэлэх бүлгийн талаарх илүү дэлгэрэнгүйг <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html> хаягаас үз.

сацуу хөндлөнгийн үнэлгээний механизмыг ч мөн нэвтрүүлсэн болно.

ОХУ-ын Санкт-Петербург хотноо зохион байгуулагдсан ОУБХ-ын зургаа дахь удаагийн хуралдаан дээр танилцуулсанчлан улс орнууд үнэлгээний тайлангаас (2015 оны 12 дугаар сарын байдлаар 122 улсын гүйцэтгэлийн хураангуй бэлэн болжээ) арвин мэдлэг, мэдээлэл олж авч, түүний тусламжтайгаар өөрийн орны хэрэгжүүлэлтийн хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах боломжтой болж байгаа юм.

ОУБХ нь дөрөв, тав, зургадугаар хуралдаанаараа авлигаас сэргийлэх, хөрөнгө буцаан олгох асуудлуудаар цогц шийдвэр батлан гаргасан нь эдгээр чухал асуудлаар бодлого боловсруулан гарах үндсийг тавьсан билээ. Санкт-Петербург хотноо зохион байгуулагдсан ОУБХ-ын зургаа дахь удаагийн хуралдаанаар НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийн үнэлгээний механизмын хоёрдугаар үе шатыг эхлүүлсэн байна.

ОУБХ-ын хуралдаануудаар Үнэлгээний механизмаас гадна хэд хэдэн нэмэлт хэсэг байгуулсан.

Конвенцийн гол хариуцагч болох НҮБМБГХТА нь ОУБХ, түүний нэмэлт хэсгүүдийн нарийн бичгийн даргын үүргийг гүйцэтгэнэ. Уг алба нь Конвенцийн хэрэгжилтийг хангахад нь бодлого боловсруулагч болон хууль сахиулагчдад тус дөхөм болох техникийн хэд хэдэн хэрэгсэл, удирдамж, зааварчилгааг боловсруулж, авлигатай тэмцэх чиглэлээр доорх бүтээлийг¹¹ хэвлэн гаргаад байна. Үүнд:

- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн хууль эрх зүйн гарын авлага
- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн техникийн гарын авлага
- Прокурор, мөрдөн байцаагч нарт зориулсан НҮБ-ын Авлигын эсрэг практик арга хэмжээний гарын авлага
- Эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт гаргах хэрэгсэл
- Шүүх засаглалын шударга байдал, чадавхийг бэхжүүлэх гарын авлага
- Авлигын эсрэг ажиллагаанд олон нийтийн дэмжлэг авах – Авлигатай тэмцэх байгууллага яагаад олон нийттэй харилцах шаардлагатай болдог вэ, хэрхэн харилцах вэ?
- Төрийн худалдан авах ажиллагаа болон төрийн санхүүгийн удирдлага дахь авлигатай тэмцэх гарын авлага
- Дэлхийн банк болон НҮБМБГХТА-ын StAR

11 Бүх хэвлэгдсэн материал нь www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html хаягт бий.

(Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох) санаачилгын хамтарсан үр дүнгийн тайлан

Конвенц нь олон улсын стандартын талаарх сайн туршлага, удирдамж чиглэл тогтоосон судалгаа, тайлангуудаар баяжигдаж байгаа тул бодлого боловсруулагчид болон хууль тогтоогчид өөрийн улсын авлигын эсрэг эрх зүйн болон институцийн орчныг сайжруулах буюу өөрчлөлт оруулахдаа эдгээрийг харгалзан үзвэл зохино. НҮБМБГХТА нь хүсэлт гаргасан улс орнуудад НҮБАЭК-ийн хүрээнд хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд нь дэмжлэг болгож техникийн туслалцаа үзүүлж, чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлдэг. Марракешт (2011) болсон ОУБХ-ын¹² 4 дүгээр хуралдаанаар Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизм тогтоосны дараа улс орнуудын үнэлгээний үр дүнд бий болсон олдворуудын дагуу тэргүүлэх чиглэл, стратегийг тусгайлан тодорхойлсон юм. Өдгөө Үнэлгээний механизм нь авлигатай тэмцэх чиглэлд техникийн туслалцаа хүргэх, үнэлэх гол суурь болж байна. Техникийн туслалцааг шууд, эсхүл авлигатай тэмцэх олон улсын бусад байгууллагатай (Дэлхийн банк (StAR), ЭЗХАХБ, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, ЕАБХАБ гэх мэт) хамтран хэрэгжүүлж буй санаачилгаар дамжуулан үзүүлдэг.

Эдгээр санаачилга дотроос дэлхийн 175 орны хууль тогтоомж, эрх зүйн ухааны мэдээллийн сангийн үүрэг гүйцэтгэж буй TRACK хуулийн номын санг¹³ онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Үүнийг олон улсын хамтын ажиллагаа төдийгүй хураагдсан хөрөнгө буцаан олгох чиглэлээр ажиллаж буй хууль сахиулагчид ч ашиглах боломжтой юм.

1.1.2 Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) нь дэлхийн хүн амын нийгэм, эдийн засгийн байдлыг сайжруулах чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг. Тус байгууллага нь Засгийн газруудын хамтран ажиллах, харилцан туршлага солилцох, асуудлуудын нэгдмэл шийдлийг эрэлхийлэх гүүр нь болж өгдөг билээ.¹⁴

ЭЗХАХБ нь авлигатай олон салбарыг хамарсан цогц арга хандлагаар тэмцдэг. Энэхүү арга хандлагын хамрах

12 НҮБМБГХТА-ны баримт бичгүүдийг www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session4.html дахь CAC/COSP/2011/10, CAC/COSP/2011/10/Corr.1, and CAC/COSP/2011/11 хаягаас үзнэ үү.

13 <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>

14 Үүний үүсгэн байгуулалтын хэрэгсэл нь Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Конвенц юм. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын тоо өдгөө 34-т хүрээд байгаа ба дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.oecd.org/ хаягаас үзнэ үү.

салбаруудад гадаадын төрийн албан тушаалтнуудын хээл хахуультай тэмцэх, төрийн хэвшлийн шударга байдал, ёс зүй, байгууллагын засаглал, хариуцлагатай бизнесийн үйл ажиллагаа, төсвийн ил тод байдал, хөгжлийн буцалтгүй тусламж, экспортын үйл ажиллагаан дахь авлигаас сэргийлэх зэрэг асуудал багтана.

Тус байгууллага нь олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаан дахь авлигатай тэмцэх чиглэлд манлайлан ажилладаг. Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц нь гадаадын төрийн албан тушаалтны хээл хахуулийн нийлүүлэлтийн талд илүүтэй анхаарсан, дэлхий нийтээр заавал биелүүлэх эрх зүйн үүрэг хүлээлгэсэн цорын ганц хэрэгсэл юм. Энэхүү хэрэгсэл нь арилжааны хэлцлүүдэд ижил тэгш нөхцөл бүрдүүлэх гол зорилготой болно.

ЭЗХАХБ нь мөн төрийн засаглал, аж ахуйн нэгжийн засаглал, төсвийн засаглалын шударга байдлыг нэмэгдүүлж, эдгээрт авлига үүсэн бий болохоос сэргийлэх боломжийг эрэлхийлэн ажилладаг. Энэ ч үүднээс төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ, төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, төрийн худалдан авах ажиллагаанд шударга байдал тогтоох, лобби болон төсвийн ил тод, шударга байдлыг хангахад чиглэсэн зөвлөмж, чиглэлүүдийг боловсруулан гаргаад байгаа билээ.

ЭЗХАХБ нь авлигын эсрэг тэмцэх олон салбарыг хамарсан цогц арга хандлагадаа тулгуурлан авлигын эсрэг тэмцлээ эрчимжүүлэн хүчитгэх, шударга байдлын төлөөх бодит өөрчлөлтийг дэмжихэд иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийг татан оролцуулахад нь Засгийн газруудад туслах зорилготой CleanGovBiz санаачилгыг 2011 онд эхлүүлсэн. CleanGovBiz нь авлигын эсрэг олон улсын бүхий л стандартууд болон сайн туршлагаудыг нэгэн дээвэр дор нэгтгэн төвлөрүүлсэн шударга байдлын төлөөх хэрэгсэл болсон юм.¹⁵ Төр, засгийн авлигаас сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх хууль эрх зүйн болон институцийн орчныг Шударга байдлын шинжилгээгээр (Integrity Scan) үнэлдэг.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц

Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц¹⁶ (товчоор ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц)-ийг 1997 онд баталсан. Өнөөдөр тус Конвенцид ЭЗХАХБ-ын 34 гишүүн орноос гадна

Аргентин, Бразил, Болгар, Колумб, Латви, ОХУ болон Өмнөд Африк зэрэг нийт 41 улс орон нэгдээд байна. Конвенцид нэгдэн орсон бүх улс орон гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох үүрэг хүлээдэг. Уг конвенцид нэгдсэн талууд нь олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаанд гадаадын нийтийн албан тушаалтанд хээл хахууль өгөхийг санал болгосон, амласан, эсхүл өгсөн этгээдийг мөрдөн шалгах, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, хахууль авагч талд мөн зохих хариуцлага хүлээлгэхээс гадна хахуулийн ийм хөрөнгийг татвараас чөлөөлөхөөс татгалзах үүрэгтэй байна.

Конвенц ёсоор хээл хахуулийн хэлцэл, үйл ажиллагаанд хээл хахууль авсан албан тушаалтны гэр бүлийн гишүүн, бизнесийн түнш, эсхүл тухайн албан тушаалтны ивээлд байдаг буяны байгууллага гэх мэт гуравдагч этгээд оролцон хувь хүртсэн тохиолдолд тэдгээрт ч мөн хариуцлага тооцох юм. Хэдийгээр тухайн улсад авлигыг хүлцэн зөвшөөрдөг байлаа ч гадаад улсын албан тушаалтныг хахуульдах нь, түүнчлэн хахуульдагч этгээд нь бизнесийн давуу тал эдлэх эрхээ хамгаалах зорилгоор хээл хахууль өгсөн байсан ч үүнийг уг Конвенцийн дагуу гэмт хэрэгт тооцно.

Конвенцид нэгдэн орно гэдэг нь тухайн улс орон гадаадын албан тушаалтны хээл хахууль нь хэний ч ашиг сонирхолд нийцэхгүй гэдэгтэй санал нэгдэж буй хэрэг мөн. Хээл хахууль нь өрсөлдөөнт зах зээлийг гажуудуулж, сайн засаглалыг нурааж, бүр цаашилбал дэлхийн хамгийн ядуу, нэн эмзэг бүлгийнхнийг онилж дордуулдаг.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь 17 бүлэгтэй, ЭЗХАХБ-ын Зөвлөл болон харьяа байгууллагуудаас¹⁷ баталсан хэд хэдэн дагалдах баримт бичиг бүхий конвенц юм. Хил дамнанас бизнесийн аливаа хэлцэлд бизнесийн давуу байдал олж авах, эсхүл түүнийгээ хадгалж үлдэх зорилгоор хувь хүн, эсхүл аж ахуйн нэгжүүд гадаад албан тушаалтанд хээл хахууль өгөх явдлыг гэмт хэрэгт тооцох шаардлагыг бүх оролцогч улсуудад тавих нь энэхүү Конвенцийн гол үзэл санаа болно.

Хээл хахуулийн эсрэг конвенцид оруулсан нэгэн чухал заалт нь прокурорын хараат бус байдлын тухай заалт юм. Конвенцийн шударга байдлыг хангах үүднээс гишүүн улс орнууд гадаад албан тушаалтны хээл хахуулийн асуудлыг мөрдөн шалгаж яллахдаа “үндэсний эдийн засгийн ашиг сонирхол, бусад улстай харилцах харилцаанд эсхүл хувь хүн, хуулийн

¹⁵ www.oecd.org/CleanGovBiz

¹⁶ Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийг бүрэн эхээр нь холбогдох баримт бичгийн хамт <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> хаягаас үзнэ үү.

¹⁷ http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

этгээдийн нэр төрд үзүүлж болзошгүй нөлөө”-г үл харгалзана.¹⁸

Конвенц нь эрх тэгш бус байдлыг үл зөвшөөрдөг тул гишүүн орнууддаа конвенцийг хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг болгож дэлгэрэнгүй тайлбар гаргаж өгдөг. ЭЗХАХБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх, сахиулах үүргийг ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх Ажлын хэсэг (Ажлын хэсэг) Конвенцийн 12 дугаар зүйлд заасан хөндлөнгийн үнэлгээний механизмаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Хөндлөнгийн үнэлгээний үйл явцын үр дүнд бий болсон улс орны үнэлгээний тайланг ЭЗХАХБ-ын цахим хуудсанд байршуулдаг байна.¹⁹

Оролцогч улс орнууд Конвенцийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэмжээ авч буй эсэхийг хянан үнэлэх нь энэхүү үнэлгээний зорилго болно. Конвенцид нэгдэн орсон улс орнуудад хууль тогтоомждоо нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хууль сахиулахыг чангатгах, институцээ бэхжүүлэх, хяналт шинжилгээний шууд үр дүнд бий болсон бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагуудыг тавьдаг.

Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн идэвхтэй хэлбэрийг голлон авч үздэг бол улс орнуудын Конвенцийн хэрэгжилт, сахиулалтыг үнэлэх Хээл хахуулийн эсрэг Ажлын хэсгийн үнэлгээ нь гэмт хэрэгт тооцох, урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх болон хариуцлага тооцох байдал зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хамардаг байна.

Үнэлгээ нь гурван үе шаттай. Нэгдүгээр үе шатанд оролцогч улсын хууль тогтоомж нь конвенцийг хэрэгжүүлэхэд хэр нийцтэй байгааг, хоёрдугаар үе шатанд тухайн улс хууль, тогтоомжоо идэвхтэй сахин мөрддөг эсэхийг авч үздэг бол гуравдугаар үе шатанд конвенцийн хэрэгжилт, 2009 оны Хээл хахуулийн эсрэг зөвлөмжүүд, хоёрдугаар үе шатны үнэлгээний үр дүнд гарсан зөвлөмжийн хэрэгжилт зэргийг хянан үнэлдэг. Хоёр болон гуравдугаар үе шатанд шинжээчид тухайн улсад айлчилж, цагдаа, прокурор, шүүх, татвар, санхүүгийн зах зээлийг зохицуулах байгууллага, парламент зэрэг төрийн холбогдох болон бусад байгууллагын төлөөлөлтэй уулзалт хийж, хувийн хэвшлийн (хуулийн, нягтлан бодох бүртгэлийн фирмүүд гэх мэт) болон иргэний нийгмийн төлөөлөлтэй санал солилцох замаар хууль тогтоомж, тэдгээрийн нийцэл, хууль сахиулалт нь төлөв байдалд хэрхэн нөлөөлдгийг тодорхойлдог байна.

18 ЭЗХАХБ, Хээл хахуулийн эсрэг конвенц, 5-р бүлэг

19 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

1.1.3 Европын зөвлөл

“Хүний эрхийн талаарх Европын конвенцид тулгуурлан Европ даяар нийтлэг, ардчилсан зарчмуудыг хөгжүүлэх” нь Европын зөвлөл (ЕЗ)-ийн гол зорилгуудын нэг юм.²⁰ Европын зөвлөлд нэгдэх хүсэлтэй аливаа улс орон нэн тэргүүнд Хүний эрхийн талаарх Европын конвенцийг баталсан байх шаардлагатай. Тус байгууллага одоогийн байдлаар хүний эрхийн хамгаалалт, ардчилал, хууль дээдлэх ёсыг голлон анхаарч байна.

Европын зөвлөл 200 гаруй конвенц боловсруулсны зарим нь буюу Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц²¹, Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц²² (хоёулаа 1999 онд батлагдсан), Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн 2003 онд тусдаа батлагдсан нэмэлт протокол нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд шууд чиглэсэн байдаг. Үүнээс гадна Гэмт хэргийн улмаас олсон орлогыг илрүүлэх, битүүмжлэх, хураан авах, царцаах, мөнгө угаахтай тэмцэх тухай 1990 оны конвенц (2005 онд Терроризмын санхүүжилттэй тэмцэх тухай конвенц болгон өргөжүүлсэн), Албан баримт бичгүүдтэй танилцах 2009 оны конвенц зэрэг авлигын эсрэг хэд хэдэн гэрээ тогтвортой оршоор байгаа юм. Эдгээр конвенцид Европын холбооны гишүүн болон гишүүн бус улс орнууд нэгдэн орох боломжтой.

Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн Тайлбар тайланг²³ гаргасан бөгөөд 2005 онд Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн нэмэлт протокол²⁴ хүчин төгөлдөр болж, Конвенцийн хамрах хүрээг худалдаа, иргэний болон бусад асуудлаарх арбитр, шүүхийг хамруулан өргөтгөж, шүүхийн байгууллагыг авлигаас хамгаалах Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн заалтыг чангатгасан юм.

Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц 2003 онд хүчин төгөлдөр болж, авлигын хэргийн хохирогчдод нөхөн олговор нэхэмжлэх эрх зүйн суурийг тавьж өгөх замаар Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн зохицуулалтыг сайжруулсан. Энэ нь авлига, түүний үр дагаврыг арилгах эрх зүйн цогц орчныг бий болгох түүхэн алхам болсон билээ. Өнөөг хүртэл урьдчилан сэргийлэх болон хууль сахиулах (гэмт хэргийн) арга хэмжээнүүдэд анхаарал хандуулсаар ирсэн, авлигыг нарийвчлан тодорхойлсон Конвенцийн 4 дүгээр зүйлийн шаардлага ёсоор:

20 Европын зөвлөлийн хэтийн зорилго чиглэлийн талаарх илүү дэлгэрэнгүйг http://www.coe.org.rs/eng/tdoc_sr/council_of_europe/about_coe/?conid=14 хаягаас үзнэ үү.

21 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

22 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>

23 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>

24 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/191.htm>

- i. Хариуцагч нь авлигын хэрэг үйлдсэн, үйлдүүлсэн, эсхүл авлигын үйлдлээс сэргийлэх боломжит арга хэмжээ аваагүй;
- ii. Нэхэмжлэгчид хохирол учирсан;
- iii. Авлигын үйлдэл болон хохирлын хооронд шалтгаант холбоос байгаа бол иргэний хэргийг шүүн шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд эдгээрийг харгалзан үзэх шаардлагыг оролцогч улсуудад тавьдаг.

Түүнчлэн “төрийн албан хаагч үүрэг гүйцэтгэх явцдаа гаргасан авлигын үйлдлээс шалтгаалан” хохирогчид хохирол учруулсан бол төрийн эсрэг нэхэмжлэл үүсгэхийг 5 дугаар зүйлд тусгажээ.

НУБАЭК болон ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенциуд нь Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг (ГРЕКО)-ээр дамжуулан конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмтай бөгөөд үнэлгээний үр дүнг тайлан хэлбэрээр танилцуулдаг байна. Европын зөвлөлийн харьяаны бусад байгууллага/газар хэлтсүүд чадавхийг бэхжүүлэх сургалтын хөтөлбөр, техникийн хамтын ажиллагааны бусад үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг. ГРЕКО-ийн хяналтын хамрах хүрээнд Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны 1996 оны хөтөлбөрт нийцүүлэн Европын зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос баталсан Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчмын тухай тогтоол (97)24, Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх зөвлөмж (2000)10 (хавсралтаар ёс зүйн үлгэрчилсэн дүрмийн загварыг баталсан), Улс төрийн намууд, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт дахь авлигын эсрэг нийтлэг дүрэм журмын талаарх зөвлөмж (2003) зэрэг авлигын эсрэг бусад хэрэгсэл (зөөлөн хууль) ч мөн багтана.

Авлигын эсрэг улсуудын бүлгийг²⁵ 1999 онд Европын зөвлөл байгуулсан бөгөөд ГРЕКО-ийн гишүүнчлэл зөвхөн Европын зөвлөлийн гишүүн улс орнуудаар хязгаарлагддаггүй. Өнөөгийн байдлаар ГРЕКО-д 49 улс багтдаг (47 нь Европын зөвлөлийн гишүүн улс, Беларус болон АНУ). Тус байгууллагаас гишүүн улс орнууд нь Европын зөвлөлийн стандартуудыг хангаж буй эсэхэд мониторинг хийж тэдгээрийн авлигатай тэмцэх чадавхийг дээшлүүлэхийг зорьдог ба харилцан үнэлгээ, хөндлөнгийн хяналт шалгалт хийх замаар тухайн улсын авлигатай тэмцэх бодлогын сул талыг илрүүлэхэд тусалж, шаардлагатай хууль эрх зүй, институцийн болон практик шинэчлэл хийх боломжийг бүрдүүлдгээс гадна авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигыг илрүүлэх чиглэлээр шилдэг туршлага солилцох боломжийг бүрдүүлдэг.

ГРЕКО нь үйл ажиллагаагаа үе шаттайгаар явуулдаг бөгөөд үнэлгээний үе шат бүрт тодорхой сэдвийг авч үздэг. Үнэлгээний эхний үе шатанд (2000–2002), авлигатай тэмцэх үндэсний байгууллагуудын хараат бус, мэргэшсэн байдал, арга хэрэгсэл, нийтийн албан тушаалтны баривчилгаа, яллагдахаас хамгаалагдсан халдашгүй байдлын агуулга, хамрах хүрээг авч үзсэн бол хоёрдугаар үе шатанд (2003–2006), авлигын үйлдлээр олсон хөрөнгийг илрүүлэх, түр хураах, хураан авах, нийтийн захиргаан дахь авлигыг илрүүлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, хуулийн этгээдийг авлигаас хамгаалах бамбай болгон ашиглах явдлаас сэргийлэхэд голлон анхаарсан. Гуравдугаар үе шатанд (2007–2011), улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал, Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцид заасан гэмт хэрэгт тооцох тухай заалтуудыг хамруулсан. Дөрөвдүгээр үе шатанд (2012 оны 1 дүгээр сард эхлүүлсэн), парламентын гишүүд, шүүгч, прокуроруудын авлигаас урьдчилан сэргийлэгдсэн байдлыг нягтлан судалж байна.

ГРЕКО-ийн улс орны тайлангуудыг²⁶ тухайн тайланд орсон улсуудаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр хэвлүүлдэг бөгөөд өнөөг хүртэл хэвлүүлэхээс татгалзсан улс орон байхгүй хэдий ч тухайн улсын хэвлэх зөвшөөрлийг хүлээх явцад зарим тайланг хэдэн сараар нууцлах шаардлагатай болдог байна.

1.1.4 Европын холбоо

Европын холбоо (ЕХ) нь Европын 28 улсын эдийн засаг, улс төрийн нэгэн өвөрмөц түншлэл юм.²⁷ ЕХ тус холбооны санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, дараах хоёр арга замаар авлигатай тэмцдэг. Үүнд:

- i. Луйвар, хулгай, нийтийн албан тушаалтны авлига гэх мэт санхүүгийн “шууд” болон “шууд бус” (мөнгө угаах гэх мэт тухайн улсад санхүүгийн нөлөө үзүүлэхүйц гэмт хэргүүд) гэмт хэргүүд буюу тухайн улс дотроо үйлдэгдсэн гэмт хэргүүд.
- ii. ЕХ-ны ерөнхий төсөв болон ЕХ, эсхүл түүний нэрийн өмнөөс захиран зарцуулдаг аливаа төсөвтэй холбоотой луйвар, эдийн засгийн гэмт хэргүүд буюу ЕХ-ны сангийн эсрэг гэмт хэргүүд.

Европын нийгэмлэгүүдийн санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах конвенц (1995)-ийн Нэгдүгээр протокол (1996 оны 9 дүгээр сарын 27)²⁸-ыг ихэвчлэн

26 www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20greco%20work_en.asp

27 Европын холбооны талаарх илүү дэлгэрэнгүйг http://europa.eu/about-eu/index_en.htm хаягаас үзнэ үү.

28 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1996:313:0001:0010:EN:PDF>

25 ГРЕКО-ийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco хаягаас үзнэ үү.

Шигтгээ 1.1 ЕХ-ы Авлигын эсрэг тайлан

Улс орон бүрт илэрч буй авлигын мөн чанар, цар хүрээ харилцан адилгүй байдаг ч авлига нь ЕХ-ны гишүүн орнуудад ихээхэн нөлөө үзүүлж буйг Европын зөвлөлөөс 2014 оны 2 дугаар сарын 3-ны өдөр нийтэлсэн ЕХ-ны Авлигын эсрэг анхны тайланд дурджээ. Тайлан нь авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн гишүүн орнуудын арга хэмжээг шинжилж үзээд шаардлагатай хууль тогтоомж, институциуд байгаа ч тэдгээрийн ажлын үр дүн хангалтгүй байгааг олж тогтоосон байна. Уг тайлан нь төрийн худалдан авах ажиллагааг ЕХ даяарх авлигад хамгийн өргөмхий салбар гэж үзээд улс орон тус бүрт нэн тулгамдаж буй асуудлаар нэмэлт шинжилгээ судалгаа хийж, цаашид авах арга хэмжээний талаарх зөвлөмжийг боловсруулжээ. Хэрэгжилтийн явцыг хоёр жил тутамд үнэлэх юм.

Улс орнуудын бүлгийн судалгаа шинжилгээнд улс төр, улс төрийн намын санхүүжилтийн шударга байдал, ёсзүй, сонгуульт албан тушаалтны халдашгүй байдал; хяналтын болон урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ; авлигатай

тэмцэх байгууллагуудын үр нөлөө, хууль сахиулах чадавхи, үр ашиг, прокурор, шүүх засаглал зэргийг хамруулан судалдаг.

Тайлан нь авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэх улс төрийн хүчирхэг оролцоог дэмжих зорилготой юм. Авлигатай тэмцэх арга хэмжээний хэрэгжилтийг идэвхижүүлэх хэрэгцээ шаардлага байгааг 2014 оны 2 дугаар сард нийтлэгдсэн Евробарометрийн судалгаагаар тогтоожээ. Судалгаагаар европчуудын дөрөвний гурав (76 хувь) нь авлига газар авсан гэж үзсэн бол судалгаанд оролцогчдын талаас илүү (56 хувь) нь өөрийн улсад сүүлийн гурван жилийн хугацаанд авлига нэмэгдсэн гэж хариулжээ. ЕХ-ны улс орнуудын бизнес эрхлэгчдийн дунд хийсэн судалгаагаар арван компани тутмын дөрөв нь улс эх орондоо бизнес эрхлэхэд авлига саад болж байна гэж хариулсан байна.

Эх сурвалж: Хорооны тайлангаас түүвэрлэн авав.
<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

“Авлигын эсрэг протокол” гэж үзэх нь бий. Энэ нь Европын холбоо, түүний гишүүн улсуудын албан тушаалтнуудын холбогдсон, Европын холбооны санхүүгийн ашиг сонирхолд шууд, эсхүл шууд бусаар нөлөөлж болзошгүй авлигын хэргүүдийг авч үздэг бөгөөд идэвхтэй болон идэвхгүй хээл хахуулийг хуульчлах (2 дугаар зүйл), ийм үйлдэлд “эрх чөлөөг хязгаарлах, улс хооронд гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх гэх мэт үр нөлөөтэй, гэм бурууд нь тохирсон, гэмт хэрэг үйлдэхээс эмээх сэдэл төрүүлэхүйц хэмжээний” ял шийтгэл ногдуулахад шаардлагатай арга хэмжээ авахыг (5 дугаар зүйл) гишүүн улсуудаас шаарддаг.

Конвенцийн 2009 онд хүчин төгөлдөр болсон Хоёрдугаар протокол²⁹ нь Конвенц болон Нэгдүгээр протоколд тулгуурласан байна. Энэ нь “луйвар эсхүл идэвхтэй авлига, мөнгө угаах”-тай холбоотойгоор хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох, мөнгө, хөрөнгө угаах үйл ажиллагаанд шийтгэл ногдуулах, хөрөнгийг хураан битүүмжлэх, ЕХ-ны гишүүн орнуудын хамтын ажиллагааг идэвхижүүлэх, “татвар, эсхүл гаалийн байгууллагын хийх ёстой ажил үүрэг” мэтээр хандаж хамтын туслалцаа үзүүлэхээс татгалзахгүй байх шаардлагыг гишүүн орнууддаа тавьдаг.

ЕХ нь Нэгдүгээр протоколд тулгуурлан 1997 оны 5 дугаар сарын 26-ны өдрийн Зөвлөлийн тогтоолоор Европын нийгэмлэгүүдийн буюу Европын холбооны гишүүн улс орнуудын албан тушаалтнуудын авлигатай тэмцэх тухай Конвенцийг³⁰ баталсан билээ.

29 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:221:0011:0022:EN:PDF>

30 Бүрэн эхээр нь [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(O1\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(O1):EN:HTML) хаягаас үзнэ үү.

Европын зөвлөл 2003 онд Хувийн хэвшлийн салбар дахь авлигатай тэмцэх 2003/568/JHA тоот шийдвэр³¹ гаргасан. Уг шийдвэр нь идэвхтэй болон идэвхгүй хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох, хуулийн этгээдэд ногдуулах хариуцлагыг илүү нарийвчлан заах, үр нөлөө бүхий шийтгэлийн системд тавигдах наад захын стандартыг тогтоох зорилготой юм. Одоогийн байдлаар Хорооноос³² энэхүү Шийдвэрийн хэрэгжилтийн талаарх хоёр тайланг боловсруулан гаргаад байна.

ЕХ нь үйл ажиллагаагаа 1997 оны 5 дугаар сарын 21, 2003 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдрийн Хорооны тогтоолоор баталсан дэлхийн авлигын эсрэг стратеги руу чиглүүлэн өргөжүүлэх болсон билээ. Хорооноос 2003 онд Зөвлөл, Европын парламент, Европын эдийн засаг, нийгмийн хороонд хүргүүлсэн ЕХ-ны авлигын эсрэг COM (2003)317 цогц бодлогын³³ талаарх баримт бичигт ЕХ-ны авлигатай тэмцэх бодлогын шав тавих хугацааг толидуулсан байна. Уг баримт бичиг нь авлигын бүхий л үйлдлийг илрүүлж, ял шийтгэл ногдуулах, хууль бусаар олж авсан хөрөнгийг хураах, нийтийн захиргааны ил тод, хариуцлагатай байдлын стандартыг тогтоох замаар авлигын үйлдэл гарах

31 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003F0568>

32 Хувийн хэвшлийн салбар дахь авлигатай тэмцэх тухай (COM(2011) 309 эцсийн байдлаар) 2003 оны 7 дугаар сарын 22-ны өдрийн Зөвлөлийн 2003/568/JHA тоот тулгуур шийдвэрийн 9 дүгээр зүйлд үндэслэн Хорооноос Европын парламент болон Зөвлөлд хүргүүлсэн тайлан, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0309>; Хувийн хэвшлийн салбар дахь авлигатай тэмцэх тухай (COM(2007) 328 эцсийн байдлаар) 2003 оны 7 дугаар сарын 22-ны өдрийн Зөвлөлийн 2003/568/JHA тоот тулгуур шийдвэрийн 9 дүгээр зүйлд үндэслэн Хорооноос Зөвлөлд хүргүүлсэн тайлан, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0328>

33 Албан ёсны сэтгүүлд хэвлэгдээгүй ч http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133301_en.htm хаягаас үзнэ үү.

боломжийг бууруулахыг уриалжээ. Түүнчлэн Хороо нь улсуудын бүлгийн болон олон улсын хэмжээний авлигын эсрэг хэрэгслүүдийг батлахыг гишүүн улс орнууддаа уриалж, эдгээр санаачилгад оролцож буй улс орнуудад мониторинг, хөндлөнгийн үнэлгээ хийхийн чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байна.

Европын зөвлөл 2008 оны 10 дугаар сард ЕХ-ны хэмжээнд авлигаас сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх үр нөлөөтэй арга хэмжээний талаар мэдээлэл солилцох авлигын эсрэг сүлжээний харилцах төв (EACN)-ийг гишүүн орон бүрт байгуулах шийдвэр гаргасан. Энэхүү сүлжээ нь ЕХ-ны улс орнуудын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудыг нэгтгэдэг Авлигын эсрэг Европын түншлэл (АЭЕТ)-ийн одоогийн албан бус сүлжээнд тулгуурлажээ.

Европын хороо нь 2008 оны 11 дүгээр сард Зөвлөлийн шийдвэрийг үндэслэн НУБАЭК-ийг соёрхон баталсан. Бүс нутгийн эдийн засгийн нэгдмэл байгууллагын аль нэг гишүүн улс нь тус конвенцид нэгдэн орсон бол бусад нь ч мөн нэгдэн орж болно гэж энэхүү Конвенцид заажээ.

2011 оны 6 дугаар сарын 6-ны өдөр Европын хороо авлигын эсрэг хийж буй гишүүн орнуудын хүчин чармайлтыг үечилсэн байдлаар үнэлэх авлигын эсрэг ЕХ-ны тайлагнах механизмыг тодорхойлон тогтоосон авлигын эсрэг цогц багц баталсан. ЕХ-ны Авлигын эсрэг анхны тайлан 2014 оны 2 дугаар сард нийтлэгдсэн ба үүнийг хоёр жилийн давтамжтайгаар үргэлжлүүлэхээр төлөвлөжээ. Гишүүн улс орнууд харилцан бие биеэсээ суралцах боломжийг нэмэгдүүлэх, ЕХ-ны болон олон улсын бодлогыг мөрдөн ажиллахыг дэмжих, шилдэг туршлага солилцох үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх замаар гишүүн улс орон хоорондын харилцан итгэлцлийг бэхжүүлж, авлигын эсрэг арга хэмжээг эрчимжүүлэхэд тус тайлангийн зорилго оршино. 2011 оны 9 дүгээр сард Европын парламент шүгэл үлээгчдийг хамгаалах, хууль бусаар хөрөнгөжих асуудлыг гэмт хэрэгт тооцох асуудал, авлига болон нийтлэг шийтгэлийг тодорхойлох ЕХ даяар хэрэглэгдэх тайлбарыг нэг мөр болгохыг уриалсан. Мөн ЕХ-ны институт болон гишүүн орнуудын хүрээнд ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль тогтоомж гэх мэт урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг сайжруулах шаардлага тавьсан.

1.2 Хууль, эрх зүйн заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй бүс нутгийн болон олон улсын санаачилгууд

Олон улсын байгууллагууд ч мөн хууль эрх зүйн заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй тогтоол, тунхаг, дүрэм, заавар чиглэл гаргах замаар авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд хувь нэмэр оруулдаг. Ерөнхийдөө “зөөлөн хууль” гэгддэг бодлого, шилдэг туршлага, заавар чиглэл боловсруулах чиглэлээр дагнан ажилладаг Засгийн газар хоорондын хэд хэдэн санаачилга байдгаас ЕАБХАБ-ын бүс нутагт харьяалагдах гол санаачилгуудыг энд толилуулав.

1.2.1 Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага³⁴

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)³⁵ нь Европ, Ази, Хойд Америкийн оролцогч 57 улс орны аюулгүй байдлын асуудлаар улс төрийн яриа хэлэлцээр, санал солилцоо өрнүүлэх, аюулгүй байдлын чиглэлээр шийдвэр гаргах, хамтран ажиллах өвөрмөц гүүр нь болж өгдгөөс гадна Ази, Газрын дундад тэнгисийн хамтын ажиллагааны 11 түнш байгууллагатай тогтмол уулзалт яриа өрнүүлж, хамтран ажилладаг.³⁶

“Авлига нь оролцогч улс орнуудын хөгжил цэцэглэлт, тогтвортой хөгжилд ихээхэн саад тогтор учруулж, тэдгээрийн тогтвортой бөгөөд аюулгүй байдлыг сулруулж, ЕАБХАБ-ын нийтлэг үнэт зүйлд аюул заналхийлж”³⁷ буйг ЕАБХАБ, түүний оролцогч улс орнууд хүлээн зөвшөөрдөг билээ. Иймд эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхээр тус байгууллагын зүгээс олон тооны арга хэмжээ батлан гаргаад байна. Авлигын эсрэг стратегийн хүрээнд ЕАБХАБ нь авлигатай тэмцэх өөрийн үүрэг, хариуцлага, арга хэмжээгээ өргөтгөж, авлигатай тэмцэх олон улсын одоогийн хэрэгслүүдэд нэгдэн хэрэгжүүлэхийг гишүүн улсууддаа удаа дараа уриалсаар байгаа билээ. ЕАБХАБ нь 1999 оноос хойш Европын аюулгүй байдлын дүрэм (1999), Эдийн засаг, байгаль орчны асуудлаарх ЕАБХАБ-ын стратегийн

34 Энэ хэсэгт ЕАБХАБ-ын материалуудыг ашиглав, ЕАБХАБ-ын бүс нутагт авлигаас сэргийлэх стратеги арга хандлага, ЕАБХАБ-ын үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн хяналтын тайлан, EEF.GAL/20/12, Вена, 2012 оны 9 дүгээр сарын 5.

35 www.osce.org/ хаягаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

36 Афганистан, Алжир, Австрали, Египет, Израиль, Япон, Йордан, БНСУ, Марокко, Тайланд, Тунис.

37 ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх тухай 11/04 тоот шийдвэр, MC.DEC/11/04.

Хүснэгт 1.2 ЕАБХАБ-ын стратеги, бодлогын үүрэг хариуцлага

<p>Европын аюулгүй байдлын дүрэм (1999)</p>	<p>Европын аюулгүй байдлын 1999 оны дүрэм нь авлигыг тогтвортой байдалд аюул занал учруулахуйц, аюулгүй байдал, эдийн засаг, хүний эрхийн асуудалд ноцтой нөлөө үзүүлэхүйц хэмээн тодорхойлсон ЕАБХАБ-ын анхны баримт бичиг юм. Уг дүрэм нь нэг талаас авлигатай тэмцэх олон улсын одоогийн хэрэгслүүдийн ашиглалт, олон улсын хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих, нөгөөтэйгүүр авлигатай тэмцэж буй төрийн бус байгууллагуудтай хамтран хууль ёсыг чандлан сахих, дээдлэх чиглэлээр ЕАБХАБ-ын олон улсын авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт хувь нэмэр оруулах хөтөлбөрүүдийг багтаасан байна.</p>
<p>Эдийн засаг, байгаль орчны асуудлаарх ЕАБХАБ-ын стратегийн баримт бичиг (Маастрихт, 2003)</p>	<p>2003 оны Маастрихтийн Эдийн засаг, байгаль орчны асуудлаарх ЕАБХАБ-ын стратегийн баримт бичиг нь төрийн болон хувийн хэвшлийн салбарын сайн засаглалыг хөгжүүлэх, авлигатай тэмцэх чиглэлд тус байгууллагын гаргаж буй хүчин чармайлтад чухал ахиц дэвшил болсон юм. “Авлигын бүх хэлбэрийг устгахыг тэргүүлэх чиглэлээ болгосон” уг стратеги нь олон улсын авлигатай тэмцэх одоогийн хэрэгслүүдэд нэгдэн орж, соёрхон баглах, авлигатай тэмцэх урт хугацааны цогц стратеги боловсруулан ажиллахыг оролцогч улсууддаа уриалдаг бөгөөд практикт ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх замаар авлигатай тэмцэх, ингэснээр олон нийтийн мэдээлэл авах эрх нээгдэж, олон ургальч хэвлэл мэдээлэл чөлөөтэй болж, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо нэмэгдэнэ гэж үздэг. Түүнчлэн авлигад өртөх эрсдэл өндөртэй, төрийн худалдан авах ажиллагааны процедур гэх мэт төрийн нөөцийн удирдлагыг бэхжүүлэх шаардлагатайг онцолдог байна.</p>
<p>Авлигатай тэмцэх шийдвэр №11/04 (Софи, 2004)</p>	<p>Авлигатай тэмцэх 2004 оны Сайд нарын зөвлөлийн шийдвэр нь гишүүн улс орнуудаа НҮБАЭК-д нэгдэн орж, соёрхон баталж, бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхийг хөхиүлэн дэмждэгээс гадна ЕАБХАБ болон ЭЗБОУАЗГ-ын нарийн бичгийн дарга нарын газрын авлигатай тэмцэх үүрэг хариуцлагыг тодорхой зааж өгчээ. ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудын хүсэлтээр “тэдгээр орнуудыг НҮБАЭК-д нэгдэх, соёрхон батлах ба/ түүнийг хэрэгжүүлэхэд нь олон улсын холбогдох туршлагатай байгууллагаас шаардлагатай мэргэжлийн тусламж, нөөц зэрэг техникийн туслалцааг дайчлан гаргуулахад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх” үүргийг ЭЗБОУАЗГ-т хариуцуулсан байна.</p>
<p>Сайн засаглалыг бэхжүүлж, авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тунхаг (Дублин, 2012)</p>	<p>Дублины тунхаг нь ЕАБХАБ-ын бүс нутагт авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, сайн засаглал, ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн цогц арга хандлагад улс төрийн хүчирхэг бөгөөд далайцтай дэмжлэг үзүүлдэг төдийгүй сайн засаглалын бодлого, үйл ажиллагааг өргөжүүлэхэд Засгийн газар, иргэний нийгмийн байгууллага, хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүрэг, “эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш дүүрэн оролцоотой байх”-ыг хүлээн зөвшөөрдөг байна. Тунхаг нь НҮБАЭК-д нэгдэж, түүнийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх сонирхол бүхий оролцогч улсуудад дэмжлэг үзүүлэх, мөн шинээр “хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой олон улсын үүрэг, амлалтаа өөрийн улсад хэрэгжүүлэх сонирхолтой оролцогч улсуудад дэмжлэг үзүүлэх” үүргийг ЕАБХАБ-ын нарийн бичгийн дарга нарын газар, тэр дундаа ЭЗБОУАЗГ-т хариуцуулжээ. Түүнчлэн мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх бүс нутгийн болон олон улсын холбогдох хэрэгслүүд, ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэхэд нь оролцогч улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэх ЕАБХАБ-ын үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлж өгсөн юм.</p>
<p>Авлигаас сэргийлэх тухай No. 5/14 тоот шийдвэр (Базел, 2014)</p>	<p>Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай Сайд нарын зөвлөлийн 2014 оны шийдвэр нь авлигын эсрэг урьдчилан сэргийлэх хууль тогтоомж, бодлого журам боловсруулж хэрэгжүүлэх, төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тогтолцоог бий болгож бэхжүүлэх, авлигатай тэмцэх үндэсний стратеги, бодлого боловсруулалтад оролцох хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, эрдэмтэн судлаачдын оролцоог нэмэгдүүлэх, шүгэл үлээгчдийг найдвартай хамгаалахад чиглэсэн үндэсний хэмжээний үйл ажиллагаагаа эрчимжүүлэх, төрийн худалдан авах ажиллагааны зүй зохистой системийг байгуулах, эсхүл сайжруулахад шаардлагатай арга хэмжээ авах, хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох үйл ажиллагааг явуулахад нь оролцогч улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байна.</p>



Базел дахь ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 21 дахь удаагийн ээлжит хурлын нээлтийн ажиллагаа, Швейцари Улс, 2014 оны 12 дугаар сарын 4

баримт бичиг (2003), Авлигатай тэмцэх тухай Сайд нарын зөвлөлийн шийдвэр (2004), Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжилттэй тэмцэх тунхаг (2012), Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай Сайд нарын зөвлөлийн шийдвэр (2014) зэргээр дамжуулан стратегийн болон бодлогын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна.³⁸

Эдийн засаг, байгаль орчны салбар дахь сайн засаглал, авлигатай тэмцэх асуудал нь Эдийн засаг, байгаль орчны жил бүрийн Форумын улс төрийн харилцан ярианы анхаарлын төвд байсаар ирсэн юм. Форум нь сайн туршлагын талаарх бодлогын хэвлэмэл хэрэглэгдэхүүн, ЕАБХАБ-ын нарийн бичгийн дарга нарын газрын ЭЗБОҮАЗГ-аас бүс нутгийн болон үндэсний хэмжээнд зохион байгуулдаг чадавхийг бэхжүүлэх арга хэмжээнүүдээр дамжуулан авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж дэмжлэг үзүүлдэг. Үндэсний хэмжээнд авлигын эрсдлийг үнэлэх, олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх, санхүүгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах арга, техникийг сайжруулах замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх,

хөрөнгө буцаан олгох болон мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх чиглэлд түлхүү туслалцаа үзүүлж байна.

ЕАБХАБ/ЭЗБОҮАЗГ нь дараах үйл ажиллагааг эрхэлнэ.³⁹ Үүнд:

- НҮБАЭЖ, Санхүүгийн хориг арга хэмжээ хэрэгжүүлэх олон улсын байгууллага (ФАТФ)-ын зөвлөмж гэх мэт авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх бүс нутгийн болон олон улсын холбогдох гэрээ, хэлэлцээр, стандартыг батлах, тэдгээрийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхийг дэмжих;
- Бүс нутгийн/үндэсний хэмжээний яриа хэлэлцээр өрнүүлэх, сайн туршлага, туршлага солилцох боломжийг бүрдүүлэх;
- Төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөллийн чадавхийг бэхжүүлэх болон бүс нутгийн сургалтад хамруулах;
- Авлигатай тэмцэх гарын авлага, Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхэд үндэсний хэмжээнд эрсдлийн үнэлгээ хийхийг дэмжих ЕАБХАБ-ын Мэдээлэл цуглуулах гарын авлага зэрэг хэвлэмэл хэрэглэгдэхүүнээр дамжуулан бодлого боловсруулагч, хууль сахиулагчдад сайн засаглалын асуудлаар зөвлөмж хүргүүлэх зэрэг болно.

³⁸ ЕАБХАБ, Европын аюулгүй байдлын дүрэм(SUM.DOC/1/99), ИИСтанбул, 1999 оны 11 дүгээр сарын 19; Эдийн засаг, байгаль орчны асуудлаарх ЕАБХАБ-ын стратегийн баримт бичиг (MC.DOC/1/03), Маастрихт, 2003 оны 12 дугаар сарын 2; Авлигатай тэмцэх тухай Сайд нарын зөвлөлийн 11/04 тоот шийдвэр (MC.DEC/11/04), Софи, 2004 оны 12 дугаар сарын 4; Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах болон терроризмын санхүүжилттэй тэмцэх тунхаг (MC.DEC/2/12), Дублин, 2012 оны 12 дугаар сарын 7; Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай Сайд нарын зөвлөлийн 5/14 тоот шийдвэр (MC.DEC/5/14), Базел, 2014 оны 12 дугаар сарын 5. Дэлгэрэнгүйг www.oecd.org/хуудаснаас үзнэ үү.

³⁹ ЕАБХАБ/ЭЗБОҮАЗГ-ын Сайн засаглалын үйл ажиллагааны эмхэтгэл, 2012 он. <http://www.oecd.org/eea/98374>

1.2.2 ЭЗХАХБ-ын үйл ажиллагаа

1.2.2.1 Стандарт тогтоох үйл ажиллагаа

ЭЗХАХБ нь авлигын эсрэг олон салбарыг хамарсан арга хандлагаар тэмцэхдээ сайн засаглалын тулгуур хэсэг болох төрийн захиргааны ил тод, шударга байдлыг дэмждэг билээ. Шударга байдлыг ханган хамгаалах, луйвар, авлигын эрсдэл болон амжилтад хүрэх шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох зорилгоор ЭЗХАХБ-ын гишүүн улс орнуудад хүргүүлсэн хэд хэдэн зөвлөмжид тулгуурлан сайн туршлагыг тодорхойлох дараах зарчим, заавар чиглэл, практик хэрэгслийг боловсруулжээ. Үүнд:

- *Нийтийн албаны ёс зүйг удирдах зарчмууд (1998);⁴⁰*
- *Нийтийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах заавар чиглэл (2003);*
- *Төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга байдлыг дээшлүүлэх зарчмууд (2008)*
- *Лобби хийх явцад ил тод, шударга байдлыг хангах зарчмууд (2010) багтана.*

Эдгээр зөвлөмж нь төрийн худалдан авах ажиллагаа, төр-хувийн хэвшлийн түншлэл гэх мэт төр, хувийн хэвшлийг холбох гүүр болдог эмзэг салбаруудын шударга байдлыг хангах, авлигын эрсдлийг бууруулах стратеги боловсруулан хэрэгжүүлэхэд нь бодлого боловсруулагчид болон хууль сахиулагчдад дэмжлэг үзүүлдэг.

ЭЗХАХБ нь дээр дурдсан зөвлөмжүүдээс гадна байгууллагынхаа бодлогын салбар бүрт системчлэгдсэн онолын хэрэглэгдэхүүн, хэрэгжилтийн үнэлгээ, харьцуулсан болон улс дамнасан судалгаа гаргаж өгдөг. Энэ нь бодлого төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үр нөлөөг нь үнэлэх зэрэг бодлогын бүрэн шат дамжлагыг системтэйгээр хангах боломжийг бүрдүүлдэг байна. Бодлогын салбаруудыг дор дурдав.

Ёс зүйн хэм хэмжээ, ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах нь

Төр, засгийн шийдвэр гаргах түвшний шударга байдлыг нийтийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхлын нөлөөнд автуулахгүй байх асуудал олон нийтийн санааг ихээр зовоож байгаа билээ. Ашиг сонирхлын зөрчлийг үр нөлөөтэйгээр зохицуулах бодлого нь эрсдлийг тодорхойлж, хувийн ашиг сонирхлын үл зөвшөөрөгдөх хэлбэрийг хориглох, зөрчил үүсч болзошгүй нөхцөл байдлын талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлэх, үүссэн ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдлыг шийдвэрлэх

арга хэрэгслийн үр нөлөөтэй байдлыг хангахад чиглэдэг. ЭЗХАХБ нь 2003 онд нийтийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах заавар чиглэл, хувийн ашиг сонирхлыг нийтэд ил болгох гэх мэт тодорхой нөхцөл байдлыг хэрхэн шийдвэрлэх тухай практик зөвлөгөөг бодлого боловсруулагчдад өгөх Ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах цогц хэрэгслийг боловсруулжээ. Нотолгоонд үндэслэсэн бодлого боловсруулалтыг дэмжих зорилгоор ЭЗХАХБ нь хоёр жил тутамд ирүүлдэг ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах бодлогын талаарх Government at a Glance (Засгийн газрыг товчхон) тайлангаар дамжуулан гишүүн орнуудын харьцуулсан мэдээллийг цуглуулдаг байна.

Төрийн худалдан авах ажиллагаа

Нүсэр төвөгтэй бүтэц, төвлөрүүлж буй санхүүгийн урсгалын хэмжээ, төр, хувийн хэвшлийн салбартай ойр харилцдаг зэргээс шалтгаалж төрийн худалдан авах ажиллагаа нь луйвар, авлигад нэн өртөмхий салбарт тооцогддог. ЭЗХАХБ-ын Төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга байдлыг дээшлүүлэх 2008 оны зарчим нь тендерийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан төрийн худалдан авах ажиллагааны хэрэгцээ шаардлагыг үнэлэхээс эхлээд гэрээ байгуулж, төлбөр хийх хүртэлх бүхий л үйл явц дахь шударга байдалд учирч болзошгүй эрсдлийг бууруулах өвөрмөц хэрэгсэл юм. Уг хэрэгсэл нь ил тод байдал, мөнгөний үнэ цэнэ, луйвар, авлигаас хамгаалагдсан байдал, хариуцлага ба хяналт гэсэн дөрвөн тулгуур баганатай. Төрийн худалдан авах ажиллагаа, түүний эрсдлийг бууруулах тогтолцооны ил тод байдлын талаарх Government at a Glance (Засгийн газрыг товчхон) тайлангаас харьцуулсан мэдээллийг цуглуулдаг. Төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны тогтолцоогоо ЭЗХАХБ-ын зарчимд нийцүүлэн Засгийн газрын болон салбарын түвшинд өөрчлөн шинэчилж буй улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэх үүднээс тухайн улсыг тусгайлан судалж дүгнэдэг байна.

Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах

Хууль бус үйл ажиллагаа, ялангуяа ажлын байран дахь хууль бус үйлдлийн талаар мэдээлэхийг дэмждэггүй буюу хамгаалдаггүй орчин нөхцөлд авлига үүсэх эрсдэл нэн өндөр байдаг. Авлигатай тэмцэх Их-20-ийн бүлгийн ажлын хэсэг шүгэл үлээгчдийг нийтээр хамгаалахын чухлыг хүлээн зөвшөөрч, улмаар Их-20-ийн удирдагч нарт шүгэл үлээгчдийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж, дүрэм журам батлах болон өөрчлөлт оруулахдаа ЭЗХАХБ-ын боловсруулсан Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль тогтоомжийн зарчмууд болон Шилдэг туршлагауудын эмхэтгэлийг⁴¹ лавлагаа

⁴⁰ Нийтийн албаны шударга байдлын талаарх ЭЗХАХБ-ын шинэ зөвлөмж боловсруулж байгаа ба 2016 онд батлагдах энэхүү зөвлөмжөөр одоогийн зөвлөмжийг солих юм.

⁴¹ <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

болгон ашиглахыг зөвлөмж болгосон байна. Түүнчлэн ЭЗХАХБ нь шүгэл үлээгчдийг хамгаалах систем хэрэгжүүлэх, түүнийг шалгах хуудсаар тайлагнахыг хөхиүлэн дэмжсэн Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах тухай товхимол⁴² боловсруулан гаргаад байгаа билээ.

Нээлттэй засаг, лобби, улс төрийн санхүүжилт

Нээлттэй засгийн бодлого нь Засгийн газрыг ил тод, олон нийтийн шууд хяналт дор, хэн бүхэнд хаана ч, хэзээ ч нээлттэй байж, шинэ санаа санаачилга, хүсэл шаардлагад соргог байхыг уриалдаг. Энэхүү шинэ ухагдахуун нь Нээлттэй засгийн түншлэл (НЗТ, 1.2.8 дэх хэсгийг үз)-ийн хүрээнд хүлээсэн үүргээ ухамсарлаж, ил тод, хариуцлагатай, шударга байдалд тулгуурласан шинэ соёл түгээх боломжийг Засгийн газруудад олгодог билээ. ЭЗХАХБ-ын зүгээс Засгийн газруудад нээлттэй засаг хөгжүүлэхэд нь чиглэл болгох зорилгоор боловсруулсан Нээлттэй, оролцоонд тулгуурласан шийдвэр гаргалтын зарчмуудын ил тод байдлыг бэхжүүлэх, лобби, улс төрийн санхүүжилт гэх мэт эмзэг салбаруудад авлига үүсэн бий болох эрсдлийг бууруулахад тус дөхөм болохуйц ач холбогдолтой болжээ. ЭЗХАХБ нь лоббитой холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхэд нь шийдвэр гаргагчдад дөхөм болох үүднээс 2010 онд Лоббийн үйл ажиллагаанд ил тод, шударга байдлыг хангах зарчмуудыг мөн боловсруулсан байна.

1.2.2.2 Авлигын эсрэг бүс нутгийн санаачилгууд

ЭЗХАХБ нь Зүүн Европ-Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээ (АЭС), Азийн хөгжлийн банк (АХБ)/ ЭЗХАХБ-ны Ази, Номхон далайн орнуудын авлигын эсрэг санаачилга, ОДХАС-ЭЗХАХБ-ын Засаглалын хөтөлбөр зэрэг авлигын эсрэг бүс нутгийн хэд хэдэн санаачилгыг эхлүүлээд байгаа билээ.

Зүүн Европ-Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээг (АЭС)⁴³ 1998 онд авлигатай тэмцэх бодлогыг сурталчлах, мэдээлэл солилцох, шилдэг туршлага боловсруулах, донор байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах зорилгоор бүс нутгийн форум хэлбэрээр байгуулсан бөгөөд энэ нь ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг ажлын хэсгийн харьяа, авлигын эсрэг бүс нутгийн хөтөлбөр юм. Түүний нарийн бичгийн дарга нарын газар нь ЭЗХАХБ-ын Авлигатай тэмцэх хэсэгт харьяалагдана. АЭС-д Зүүн Европ, Төв Азийн бүх улс орон нэгдэн орох нь нээлттэй ба ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд уг сүлжээнд хамтрагч, эсхүл донор байдлаар

оролцож болохоос гадна олон улсын болон төрийн бус байгууллага, бизнесийн холбоодыг ч мөн нээлттэй оролцуулдаг байна.

“Станбулын авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө” (САЭУАТ) нь 2003 онд АЭС-ийн хүрээнд хэрэгжиж эхэлсэн улс орны хөндлөнгийн хяналтын дэд бүсийн хөтөлбөр бөгөөд НҮБАЭК болон олон улсын бусад стандарт, шилдэг туршлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтэд тасралтгүй үнэлгээ хийх замаар сонгогдсон АЭС-ийн улс орнууд дахь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг дэмжих зорилготой юм. САЭУАТ-д Армен, Азербейжан, Гүрж, Киргиз, Казахстан, Монгол, Тажик, Украин, Узбекистан зэрэг 9 улс оролцож байна. АЭС нь САЭУАТ-ийн орнуудын хөндлөнгийн үнэлгээний хоёрдугаар үе шатыг 2012 онд, гуравдугаар үе шатыг 2015 онд тус тус хийж гүйцэтгээд байгаа⁴⁴ ба үе шат бүрт өмнөх үе шатанд өгсөн зөвлөмжийг ханган хэрэгжүүлсэн байдалд үнэлгээ хийхдээ авлигатай тэмцэх чиглэлээр явуулсан арга хэмжээ, практикт хэрэгжүүлсэн байдал зэргийг онцгойлон авч үздэг. Тодорхой салбар дахь авлигын нарийн шинжилгээг хийх дөрөвдүгээр үе шат 2016 онд эхэлнэ.

САЭУАТ-ийн үнэлгээний тайлан нь авлигатай тэмцэх бодлого ба институци; авлигыг гэмт хэрэгт тооцох, хууль сахиулах, авлигаас урьдчилан сэргийлэх (төрийн алба, захиргааны шийдвэр гаргалт ба ил тод байдал, төрийн худалдан авалтын үйл ажиллагаа, санхүүгийн хяналт ба аудит, улс төрийн авлига, шүүх засаглал дахь авлига, хувийн хэвшил дэх шударга байдал, ёс зүй) гэсэн гурван чиглэлтэй.

АЭС нь мөн хууль сахиулагчид хоорондын мэдлэг, сайн туршлага солилцоог дэмжих зорилгоор улс хоорондын сэдэвчилсэн судалгаа, харилцан суралцах үйл ажиллагааг эрхэлдгээс гадна бүс нутгийн шинжээчдийн семинарыг зохион байгуулж, улс хоорондын шинжилгээ судалгааг боловсруулан хөгжүүлдэг. Тус сүлжээний сэдэвчилсэн судалгаа нь нийтийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, авлигын эсрэг стратеги ба үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, авлигатай тэмцэх байгууллагууд, шүүх засаглалын шударга байдал, нийтийн албан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох, хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох, гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдах гэмт хэрэг, бизнесийн ёс зүй зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хамардаг байна.

42 <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>

43 Мониторингийн тайлангуудыг <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> хаягаар үзнэ үү.

44 Мониторингийн тайлангуудыг <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> хаягаар үзнэ үү.

АХБ/ЭЗХАХБ-ын Ази, Номхон далайн Авлигын эсрэг санаачилга⁴⁵ 1999 онд үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн бөгөөд эгнээндээ Ази, Номхон далайн бүс нутгийн 31 улс орныг багтаадаг. Гишүүд нь хамтран боловсруулсан Ази, Номхон далайн авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хамтдаа хэрэгжүүлдэг. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь бүс нутгийн улс орнуудын эдийн засаг, улс төр, нийгмийн салбарт авлигын эсрэг тогтвортой хамгаалалт бий болгох зорилго, стандарт тогтоож өгсөн бөгөөд бодлогын яриа хэлэлцээр өрнүүлэх, бодлогын судалгааг дэмжих, чадавхийг бэхжүүлэх гэсэн гурван механизмаар дамжуулан гишүүн улсуудын Засгийн газрын хүчин чармайлтыг дэмждэг байна. Уг санаачилгын хүрээнд хийсэн уулзалт, хэвлэсэн материалууд нь техникийн туслалцааны хөтөлбөрүүдийг боловсруулахад, нэн ялангуяа НҮБМБГХТА-д ихээхэн ашиглагддаг байна.

ЭЗХАХБ-ын бүс нутгийн бусад хөтөлбөрүүд нь Ойрхи дорнод, хойд африкийн (ОДХА) санаачилга⁴⁶ болон төрийн захиргааны шинэчлэл хийж буй гол төлөв төв, зүүн европын болон газар дундын тэнгисийн бүс нутгийн улс орнуудын институцийг бэхжүүлж, хууль эрх зүйн үндсийг боловсруулахад нь туслалцаа дэмжлэг үзүүлдэг Засаглал, удирдлагыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэх (СИГМА)⁴⁷ ЕХ, ЭЗХАХБ-ын хамтарсан санаачилга зэрэг болно. СИГМА нь ЕХ-ны нэрийн өмнөөс ЕХ-д элсэх нэр дэвшигч улс болон боломжит улсуудад явцын үнэлгээ хийдэг ба үнэлгээний тайлангуудыг⁴⁸ цахим хуудаснаас харж болно. ЭЗХАХБ нь авлига, төр, хувийн хэвшлийн салбарын шударга байдал, ёс зүй, төрийн худалдан авах ажиллагаатай холбоотой асуудлаар ОДХА-ийн орнуудтай бүс нутгийн бодлогын яриа хэлэлцээр хийдэг. 2012 оны 9 дүгээр сард Италийн Казерта хотноо Довилийн түншлэлийн 8-ын бүлгийн (G8) хүрээнд Төрийн худалдан авах ажиллагааны чиглэлээрх ОДХА-ЭЗХАХБ-ын сүлжээ сайд нарын түвшинд байгуулагдсан билээ. Уг сүлжээ нь ОДХА, ЭЗХАХБ-ын улс орнуудын төрийн худалдан авах ажиллагааны дээд түвшний албан тушаалтнууд, хууль сахиулагчид болон олон улсын байгууллагуудын туршлагатай төлөөлөгчдөөс бүрддэг. Худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр сайн туршлага солилцох, улс орны худалдан авах ажиллагааны тогтолцооны үнэлгээг төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь шударга байдлыг нэмэгдүүлэх тухай ЭЗХАХБ-ын зөвлөмжүүдтэй тулган харьцуулсны үндсэн дээр энэ салбарт шаардлагатай дэмжлэг туслалцааг тодорхойлох нь энэхүү сүлжээний зорилго юм.

45 www.oecd.org/corruption/asiapacific хаягаас үзнэ үү.

46 www.oecd.org/mena

47 <http://www.sigmaxweb.org/>

48 <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governanceassessment-reports.htm>

1.2.3 НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр

“Авлига нь ядуурлыг бууруулж, тогтвортой хөгжлийг хангах зэрэг нэн чухал үйл ажиллагаанд хуваарилагдсан хөрөнгийг хувийн олз ашиг болгон гувчуулдаг тул”⁴⁹ НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)⁵⁰ нь авлигатай тэмцэх олон улсын үйл ажиллагааг дэмжин ажилладаг билээ. Ийнхүү дэмжин ажиллахдаа НҮБХХ нь үндэсний түншлэгч нартай хамтран төрийн захиргааны нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн үр нөлөөтэй, хариуцлагатай институцийг дэмжих чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Бүр тодорхой өгүүлбэл, НҮБХХ нь НҮБАЭЖ, Нээлттэй засгийн түншлэлийн хүрээнд олон улсад хүлээсэн авлигатай тэмцэх үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд нь, мөн авлигыг хянах, төрийн байгууллагуудын хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах талаар олон талын оролцогчдын яриа хэлэлцээр, хамтын ажиллагаанд төрийн бус байгууллагууд болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог ханган нэмэгдүүлэхэд нь шилжилтийн үедээ яваа, хөгжиж буй улс орнуудын Засгийн газарт дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг. Түүнчлэн авлигатай тэмцэх болон үндэсний шударга байдал, ёс зүйн системийн байгууллагуудад (аудитын дээд байгууллагууд, худалдан авах ажиллагааны газрууд, ёс зүйн хороод) авлигатай тэмцэх арга хэмжээний талаар зөвлөж ажилладаг байна.

НҮБХХ нь ихэнх үйл ажиллагаагаа Авлигын эсрэг даян дэлхийн санаачилга (GAIN)-аар (2014-2017) дамжуулан явуулдаг. GAIN нь Үр нөлөөтэй хөгжлийн төлөө авлигатай тэмцэх дэлхий нийтийн сэдэвчилсэн хөтөлбөр (PACDE) (2008-2013)-ийн залгамж бөгөөд төрийн нөөц болон үйлчилгээг үр ашигтай удирдахад систем, институц, иргэний оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг байна. Ерөнхийдөө энэ нь дараах стратегийг мөрдлөг болгодог. Үүнд:

1. Үйлчилгээ үзүүлэхдээ болон бусад чиглэлд (цаг уурын өөрчлөлт, олборлох салбар гэх мэт) авлигын эсрэг үзэл санааг шингээн тусгах замаар авлигын эсрэг улс төрийн болон норматив хөтөлбөрийг хөгжлийн төлөвлөгөөнд уялдуулан тусгах;
2. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах төр/институцийн чадавхийг бэхжүүлэх;
3. Залуучууд, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хангах, иргэний нийгмийн оролцоо, хэвлэл мэдээллээр дамжуулан иргэний оролцоо, нийгмийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх;

49 www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html#2

50 Энэ хэсгийг НҮБХХ-ийн цахим хуудаснаас авав. www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/

4. Авлигын эсрэг санаачилгуудыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, тэдгээрийн үр дүнд хяналт тавих, үр дүнд суурилсан удирдлага, институцийн үр нөлөөг дээшлүүлэх.⁵¹

НУБАЭК-той холбоотойгоор НУБХХ нь НУБАЭК-ийн заалтууд болон тухайн улс орны хэмжээн дэх авлигын эсрэг одоогийн хууль тогтоомжийн орчин хоорондын зөрүүг тодорхойлох шинжилгээ (GAP analysis) хийхэд нь улс орнуудад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх чиглэлд НУБМБГХТА-тай нягт хамтран ажиллаж байна. Энэхүү шинжилгээг авлигатай тэмцэх бодлогын шинэчлэл, авлигын эсрэг механизмуудыг хэрэгжүүлэхэд хийж буй эхний алхам гэж үзэж болно.⁵² Түүнчлэн НУБХХ нь Үнэлгээний механизмын хүрээнд хийгддэг улс орны хяналт судалгааны нэг хэсэг болох НУБАЭК-ийн өөрийн үнэлгээ хийх аргачлал, зөвлөмжүүдийг боловсруулан гаргахад дэмжлэг үзүүлэн ажиллажээ.

НУБХХ нь 2010 онд НУБ-ын Эмэгтэйчүүдийн хөгжлийн сан (НУБЭХС, одоо НУБ-ын эмэгтэйчүүдийн нэг хэсэг болсон)-тай хамтран “Авлига, хариуцлага, жендэр: эдгээрийн хоорондын холбоог ойлгох нь” нэртэй сурах бичиг хэвлүүлсэн байна. Уг сурах бичигт авлига нь эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст харилцан адилгүй нөлөөлдөг болохыг харуулснаас гадна жендэрийн тэгш байдлыг хангаж, авлигатай тэмцэх нь эерэг нөлөөтэйгээс гадна сайн засаглалыг бэхжүүлэхэд нэн шаардлагатай болохыг онцолжээ.⁵³ 2012 онд НУБХХ, жирийн эмэгтэйчүүдийн байгууллагуудын даян дэлхийн эвсэл болох Хуайроугийн холбоо хамтран Төрөөс чинагш харахуй: Авлига, авлигатай тэмцэх талаар жирийн эмэгтэйчүүдийн төсөөлөл судалгааг боловсруулсан байна.⁵⁴

1.2.4 Олон улсын авлигын эсрэг академи

Олон улсын авлигын эсрэг академи (ОУАЭА)⁵⁵ нь 2011 оны 3 дугаар сараас үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн, Засгийн газар хоорондын гурван байгууллага, 64 оролцогч улсаас бүрдсэн олон улсын байгууллага юм. ОУАЭА нь авлигатай тэмцэх чиглэлээр дутагдаж буй

мэдлэг, практик олгодог дэлхийн цорын ганц институт билээ.

Тус байгууллага нь (1) авлигын эсрэг боловсрол олгох, мэргэжлийн сургалт явуулах, (2) авлигыг бүх талаас нь судлах, (3) техникийн зохих туслалцаа үзүүлэх, (4) олон улсын хамтын ажиллагаа, харилцаа холбоог хөгжүүлэх замаар⁵⁶ авлигаас сэргийлэх болон түүнтэй тэмцэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой юм.

Академи нь сургалт, үйл ажиллагаагаа олон улсын төр, хувийн хэвшлийн салбарынханд зориулан холистик арга хандлагаар хийдэг. Холистик арга хандлага нь тогтвортой шийдэлд хүргэх зорилгоор онол, практикийн зөрүүг арилгах мэдлэг болон хэрэгсэл олгох олон төрлийн хичээлийг нэгтгэсэн байдаг.

Хөтөлбөр, сургалтууд нь ОУАЭА-ийн үйл ажиллагааны үндсэн цөм юм. Одоогоор тус академи дараах сургалт, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Авлигын эсрэг судалгааны Магистрын зэрэг олгох хөтөлбөр (MACS) – авлигатай тэмцэх салбарт ажиллаж буй мэргэжилтнүүдэд зориулсан дэлхийн авлигын эсрэг анхны Магистр олгох хөтөлбөр;
- Олон улсын авлигын эсрэг зуны академи (ОУАЭЗА) – авлигын эсрэг онол, практикийн талаар орчин үеийн ойлголт өгөх жил бүрийн зуны сургалт;
- Авлигын асуудлаар сэдэвчилсэн богино хугацааны сургалт, семинар;
- Бусад байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулдаг сургалт, семинар;
- Тухайн байгууллага, компани, хэсэг бүлэг хүмүүсийн хэрэгцээ шаардлагад тусгайлан зориулж боловсруулсан сургалтууд багтана.

Академи нь судалгаа хийх боломж олгохоос гадна бодлого боловсруулагчид болон хууль сахиулагчдыг авлигатай тэмцэх хэрэгсэл, зөвлөмжөөр хангах зорилго бүхий авлигын эсрэг тинк танкын үүргийг гүйцэтгэдэг. Мөн яриа хэлэлцээр, харилцаа холбоо өрнүүлэх тавцан болж, туршлага, сайн туршлага солилцоог дэмжиж, улс төрийн хил хязгаар дамнан хамтын ажиллагааг бэхжүүлэн ажилладаг.

ОУАЭА нь хэд хэдэн байгууллагатай түншлэн олон улсын тавцанд авлигын эсрэг сургалт, үйл ажиллагаа явуулахад дэмжлэг үзүүлж, мэргэшсэн удирдлагаар хангаж байна.

51 НУБХХ, Авлигын эсрэг даян дэлхийн санаачилга (GAIN): 2014-2017-ийг үз. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf

52 http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html

53 <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-genderunderstanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>

54 <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Grassroots%20women%20and%20anti-corruption.pdf>

55 www.iaca.int

56 ОУАЭА, Олон улсын авлигын эсрэг академийг олон улсын байгууллага болгон байгуулах тухай гэрээ, 2010 он, Бүлэг II (1), <http://www.iaca.int/about-us/agreement-and-externalresolutions>

1.2.5 Зүүн өмнөд Европын авлигын эсрэг бүс нутгийн санаачилга

1999 оны Зүүн өмнөд европын тогтвортой байдлын гэрээний өргөн цар хүрээнд Авлигын эсрэг бүс нутгийн санаачилга (АЭБНС) нь 2000 онд “Тогтвортой байдлын гэрээний авлигын эсрэг санаачилга” нэртэйгээр анхлан байгуулагдаж байжээ. Зохицуулалтын үүрэгтэй энэхүү санаачилга нь Зүүн өмнөд Европын (ЗӨЕ) 9 гишүүн улс дахь авлигатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой байв.⁵⁷

Тус санаачилга нь (i) олон улсын авлигын эсрэг хэрэгслүүд болон бүс нутгийн гэрээ хэлэлцээрүүдийг батлан хэрэгжүүлэх; (ii) сайн засаглал, найдвартай төрийн захиргааг дэмжих; (iii) үндэсний хууль тогтоомжийн үйлчлэл, хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх; (iv) бизнесийн үйл ажиллагааны ил тод, шударга байдлыг дэмжих; (v) идэвхтэй иргэний нийгэм, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажлыг дэмжих гэсэн үндсэн таван чиглэлээр олон салбарыг хамарсан арга хандлагыг баримтлан ажилладаг. Хөтөлбөрийн ерөнхий зорилгуудыг тусгайлсан хэд хэдэн зорилтуудад салбарлан хувааж, тэр дагуу үйл ажиллагаагаа удирдан зохион байгуулдаг байна.

2000 онд энэхүү санаачилга эхэлснээс хойш Зүүн өмнөд Европ дахь авлигын эсрэг хамтын ажиллагааны орчин нэлээд өөрчлөгдсөн юм. Тухайлбал, уг бүс нутаг дахь бүх улс орон ГРЕКО-ийн гишүүн болж, зарим нь ЭЗХАХБ-ын мониторингийн механизмд оролцох болж, ЗӨЕ-ийн хэд хэдэн улс НҮБАЭЖ гэх мэт олон улсын авлигын эсрэг гэрээ, хэлэлцээрийг соёрхон баталж, ЗӨЕ-ийн олон оронд авлигатай тэмцэх төлөвлөгөө боловсруулж, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх институцийн тодорхой өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Улс орон бүр цахим хуудсаа олон нийтэд хүртээмжтэй, нээлттэй болгосныг энд цохон тэмдэглүүштэй.⁵⁸ Эдгээр цахим хуудас нь авлигатай тэмцэх үндэсний хэмжээний бодлого, үйл ажиллагаа (стратегийн баримт бичиг, олон улсын байгууллагуудын хийсэн үнэлгээний тайлан гэх мэт), төсөл, хөтөлбөрүүдийн талаар үнэтэй мэдээлэл, санаачилгад нэгдсэн бүс нутгийн авлигатай тэмцэх чиглэлээрх үйл явдлын сүүлийн үеийн мэдээ, нийтлэл зэрэг иргэдийг цаг үеийн мэдээллээр хангах мэдээ, мэдээллүүдийг нийтлэдэг байна.

⁵⁷ <http://www.rai-see.org/>

⁵⁸ Тухайлбал www.anticorruption-albania.org/ (Албани), www.anticorruption-croatia.org/ (Хрват) or <http://www.anticorruption-serbia.org/> (Серби)-ийг үз.

1.2.6 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга

Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR)⁵⁹ нь авлигын шугамаар олсон хөрөнгийг нуун дарагдуулах боломжгүй болгох олон улсын үйл ажиллагааг дэмжих Дэлхийн банк, НҮБМБГХТА-ын түншлэл юм. StAR нь авлигын замаар олсон хөрөнгийг угаахаас сэргийлэх, хулгайлагдсан хөрөнгийг илүү системтэйгээр хурдан хугацаанд буцаан олгох чиглэлээр хөгжиж буй улс орон, санхүүгийн төвүүдэд үйл ажиллагаа явуулдаг.

2007 онд байгуулагдсан уг санаачилга нь авлигад автсан улстөрчдийн хууль бусаар олж, өөр улс руу шилжүүлэн байршуулсан хөрөнгийг буцаан олгоход улс орнуудад тулгарч буй бэрхшээлийг шийдвэрлэх зорилготой юм. Хөрөнгөө хулгайд алдсан улс орнууд ихэвчлэн гадаад оронд байршуулсан хулгайлагдсан хөрөнгийн байршлыг тогтоох, түдгэлзүүлэх, хураан авах, буцаан олгуулахад шаардагдах зохих хууль тогтоомжгүй, хамтын ажиллагааны механизм эсхүл техникийн мэргэшсэн чадавхгүй байдаг байна. Хулгайлагдсан хөрөнгийг амжилттай буцаан олгуулахын тулд хамтын хүчин чармайлт нэн чухал. Ийм учраас л StAR санаачилга байгуулагдсан юм. Энэхүү санаачилга нь дөрвөн гол тулгуур баганатай. Үүнд:

- 1) *Хүчирхэгжүүлэлт*: StAR нь мэдлэг мэдээлэл солилцох, сургалт зохион байгуулах зэргээр хулгайлагдсан хөрөнгийг мөшгих гэх мэт тусгай ур чадварыг хөгжүүлэх, олон улсын хамтын ажиллагааны арга техникийг эзэмшүүлэх зэргээр авлигын замаар олсон хөрөнгийг буцаан олгуулахад шаардлагатай эрх зүйн орчин, институци, практикийг бүрдүүлэхэд нь улс орнуудад туслалцаа үзүүлэхээс гадна хүсэлт гаргасан болон хүсэлт хүлээн авсан улеуудын хооронд харилцаа холбоо тогтооход дэмжлэг үзүүлдэг.
- 2) *Түншлэл*: StAR нь хөгжиж буй орнуудын Засгийн газар, хууль сахиулах болон донор байгууллагууд, санхүүгийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, санхүүгийн төвүүдийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлж, хулгайлагдсан хөрөнгийг мөшгих, илрүүлэх, буцаан олгуулах чиглэлээрх тэдгээрийн хамтын хариуцлагыг бэхжүүлдэг.
- 3) *Инноваци*: StAR нь авлигын замаар олж авсан хөрөнгийг буцаан олгуулах дэлхийн шилдэг туршлагыг тодорхойлж, түүнийг ашиглахыг дэмжих зорилго бүхий мэдлэг олгох гарын авлага, техникийн хэрэгслүүдийг боловсруулдаг.
- 4) *Олон улсын стандарт*: StAR нь авлигын замаар

⁵⁹ Энэ хэсгийг www1.worldbank.org/finance/star_site/ дахь мэдээлэлд тулгуурлан бэлтгэв.

олж авсан хөрөнгийг мөшгих, илрүүлэх, буцаан олгуулахтай холбоотой НҮБАЭК-ийн V бүлэг, олон улсын бусад стандартуудын үр нөлөөтэй хэрэгжилтийг хангаж, нэмэгдүүлэх чиглэлээр ажилладаг. StAR нь ФАТФ, НҮБАЭК-ийн ОУБХ, түүний хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох ажлын хэсэг болон олон улсын бусад байгууллагатай хамтран дэлхийн хамтын үйл ажиллагааг өргөжүүлж, хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартуудыг хэрэгжүүлэхэд нь улс орнуудад дэмжлэг үзүүлдэг. StAR санаачилга нь авлигын хэргүүдийн хайлтын сан⁶⁰, хууль сахиулагчдад зориулсан хөрөнгө буцаан олгох гарын авлага⁶¹, хэрэглэгдэхүүн зэрэг хэд хэдэн хэрэгслийг боловсруулсан билээ.

1.2.7 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв

Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв (ХХБООУТ) нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн болон байгууллагын засаглал, мөнгө угаахтай тэмцэх, хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгуулах чиглэлээр мэргэшсэн, Швейцарьт байрлах ашгийн бус, бие даасан байгууллага болох Базелийн засаглалын хүрээлэнгийн харьяа нэгж юм.

ХХБООУТ⁶² нь хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгуулах чиглэлээр улс орнуудын чадавхийг бэхжүүлэхэд голлон анхаардаг. Энэ нь дэлхийн улс орнуудад санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа, хөрөнгө мөшгин илрүүлэх, эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх, авлига, мөнгө угаахтай холбоотой салбаруудад олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх чиглэлээр туслалцаа үзүүлдэг. Түүнчлэн авлига, санхүүгийн нарийн төвөгтэй гэмт хэрэг, мөнгө угаах гэмт хэргүүдэд шинжилгээ хийх, мөрдөн байцаалт явуулах, яллах ажил хийж гүйцэтгэх мөрдөн байцаагч, прокурор нарын мэргэжлийн ур чадвар, чадавхийг дээшлүүлэх зорилгоор үндэсний хэмжээнд дээрх сургалтын хөтөлбөрүүдийг удирдан явуулдаг байна.

1.2.8 Нээлттэй засгийн түншлэл

Нээлттэй засгийн түншлэл (НЗТ)⁶³ нь 2011 оны 9 дүгээр сард үйл ажиллагаа эхлүүлсэн, ил тод байдлыг хангах, иргэдийн эрхийг нэмэгдүүлэх, авлигатай тэмцэх, сайн засаглалыг бэхжүүлэх шинэ технологийг хөгжүүлэх,

Засгийн газруудын гүйцэтгэх тодорхой үүрэг, амлалтыг хангуулах олон талт санаачилга юм. Уг санаачилгад анх найман улс (Бразил, Индонез, Мексик, Норвег, Филиппин, Өмнөд Африк, Англи болон АНУ) нэгдэж байсан бол өдгөө өргөжин тэлсээр уг санаачлын үзэл санааг дэмжин нэгдсэн орны тоо 65 болжээ. Оролцогч улс бүр олон нийтийн оролцоотойгоор үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулж, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцын талаарх хараат бус тайланг бэлтгэн хүргүүлэхээр зөвшөөрсөн байна.

Засгийн газар нь илүү ил тод, хариуцлагатай, иргэдийнхээ санаа бодлыг сонсдог болсноор засаглал, иргэдийн авдаг үйлчилгээний чанар сайжирна гэж НЗТ үздэг бөгөөд “Засгийн газрууд болон иргэний нийгмийн хооронд бодит харилцан яриа, хамтын ажиллагааг” өргөжүүлэх замаар энэхүү хэтийн зорилгодоо хүрэх юм. Түүнчлэн шинэчлэлтэй холбоотой төвөгтэй асуудлыг “улс төрийн хэлэлцээрийн дээд түвшинд” хүргэхийг зорьдог байна.

Бодит өөрчлөлт гаргахын тулд НЗТ нь нээлттэй засгийн шинэчлэлийн төлөөх үүрэг амлалтаа биелүүлэхэд нь Засгийн газруудад туслалцаа үндсэн гурван зорилго тавин ажиллаж байна.⁶⁴ Үүнд:

- 1) Оролцогч орнуудын хүрээнд НЗТ-д улс төрийн өндөр түвшний манлайлал, оролцоог хангах;
- 2) Дотоодын шинэчлэгчдийг техникийн мэргэшсэн туслалцаагаар дэмжин урамшуулах;
- 3) Иргэдийн ялгаатай бүлгүүд, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг НЗТ-д өргөнөөр оролцуулахыг дэмжих зэрэг болно.

НТЗ-ийн хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ) нь улс орнууд НТЗ-ийн үүрэг амлалтаа биелүүлэхэд ахиц дэвшил гаргаж буй эсэхэд хяналт тавьдаг. ХБТМ нь Засгийн газрууд НЗТ-ийн ажлын төлөвлөгөөгөө боловсруулан хэрэгжүүлж, нээлттэй засгийн зарчмуудыг хангах чиглэлд хэрхэн ахиц гаргаж буйг хянах боломжийг бүх оролцогч талд олгодог. Тайлан нь гишүүн орны Засгийн газрууд болон иргэдийн хооронд яриа хэлэлцээрийг эрчимжүүлэх, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх зорилготой болно. Явцын эхний тайланг үүсгэн байгуулагч найман гишүүн оронд зориулж боловсруулсан бөгөөд 2013 оны 10 дугаар сард болсон Лондоны дээд хэмжээний уулзалтад бэлтгэх зорилгоор НЗТ-ийн цахим хуудсанд байршуулж гишүүдийн саналыг авсан байна.

60 <http://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All>

61 http://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10

62 www.baselgovernance.org/icar/

63 НЗТ-ийн талаарх мэдээллийг www.opengovpartnership.org/ цахим хуудсанд дээрх материалаар бэлтгэв.

64 www.opengovpartnership.org/about/mission-and-goals

1.2.9 Санхүүгийн хориг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх олон улсын байгууллага

Санхүүгийн хориг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх олон улсын байгууллага (ФАТФ)⁶⁵ нь 1989 оны Их 7-гийн Дээд хэмжээний уулзалтын үеэр байгуулагдсан бөгөөд олон улсын хэмжээнд банк, санхүүгийн салбарт мөнгө угаах аргаар учруулж буй аюул заналхийллийг арилган бууруулах Засгийн газар хоорондын байгууллага юм. ФАТФ-ын боловсруулсан мөнгө угаахтай тэмцэх олон улсын стандартуудыг Олон улсын валютын сан, НҮБ, ЕАБХАБ, Дэлхийн банк болон 130 гаруй улсын Сангийн сайд нар хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.

1990 онд анх боловсруулж, 2012 онд шинэчлэн найруулсан ФАТФ-ын зөвлөмжүүд нь үндэсний болон олон улсын хэмжээнд мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагаа боловсруулж хэрэгжүүлэхэд нь улс орнуудад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх цогц хэрэглэгдэхүүн юм. Үүнийг өөрөөр Мөнгө угаах болон Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Олон улсын стандарт: ФАТФ-ын зөвлөмжүүд гэдэг.

ФАТФ нь 34 гишүүн улс, бүс нутгийн хоёр гишүүн байгууллага, хоёр ажиглагч улс (Малайз, Саудын араб), ЕАБХАБ зэрэг олон улсын 25 ажиглагч байгууллагыг эгнээндээ нэгтгэсэн бөгөөд үйл ажиллагааг нь ФАТФ-ын бүс нутгийн салбар байгууллагуудаас (ФБНСБ) бүрдсэн найман дэд гишүүн дэлхий дахинаа түгээн дэлгэрүүлж байна.

ФАТФ болон ФБНСБ нь мөнгө угаах болон санхүүгийн бусад гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлээр олон улсын стандарт тогтоож, улс орнууд уг стандартыг хэрхэн хэрэгжүүлж буй байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгөх механизм боловсруулсан байна. ФАТФ нь мөнгө угаах, хийгдэх өндөр эрсдэл бүхий эсхүл тус байгууллагатай хамтран ажилладаггүй улс орнуудыг олон нийтэд нээлттэй зарладаг. Уг жагсаалтаас нэрээ хасуулахын тулд мөнгө угаахын эсрэг үндэсний хэмжээний үйл ажиллагаагаас сайжруулахыг зорьсон улс орнуудтай хамтран ажиллах чиглэлээр ФАТФ багагүй ахиц гаргажээ. Эдгээр техникийн үнэлгээ, жагсаах үйл явц нь ФАТФ-ын заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй “зөөлөн хууль” амжилттай хэрэгжихэд ихээхэн нөлөөлсөн байна.

ФАТФ нь шилдэг туршлагыг таниулан дэлгэрүүлэх зорилгоор тогтмол гарын авлага хэвлэн гаргадаг ба 2011 оны Их 20-ийн улс төрийн дэмжлэгтэйгээр авлига болон мөнгө угаах хоёр хоорондоо хэрхэн

холбоотой талаар уулзалт зохион байгуулж, гарын авлага боловсруулан гаргажээ. Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг давхардуулахгүйн тулд ФАТФ нь мөнгө угаах болон авлигатай тэмцэх салбарын үр дүнтэй хамтын ажиллагааны чиглэлийг тогтоох зорилгоор эдгээр салбарын шинжээчдээр баг бүрдүүлэн ажиллаж байна. ФАТФ-ын Авлигатай тэмцэх зөвлөмжүүдийг ашиглах талаар Шилдэг туршлагыг түгээх ФАТФ-ын 2013 оны гарын авлагад авлигатай тэмцэх салбарын мэргэжилтнүүдийн хийсэн судалгааны дүнг нийтэлжээ.⁶⁶

1.2.10 Авлигатай тэмцэхэд бүхэлдээ эсхүл хэсэгчлэн зориулагдсан НҮБ-ын ‘зөөлөн хууль’-ийн хэрэгслүүд

А. Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн олон улсын хэм хэмжээ

Ерөнхий Ассамблей нь Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн эрх зүйн комиссын 5 дугаар хурлын зөвлөмжүүдэд тулгуурлан Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлийн 1996/8 тоот тогтоолын дагуу Нийтийн албан тушаалтны олон улсын ёс зүйн дүрмийг⁶⁷ баталж, авлигатай тэмцэх хэрэгсэл болгон ашиглахыг гишүүн улсуудад зөвлөсөн байна. Ассамблей нь Зөвлөлийн 1995/14 тоот тогтоолын дагуу шинэчлэн засварлагдах Олон улсын ёс зүйн дүрмийг бүх гишүүн улсуудад түгээх, түүнийг авлигатай тэмцэх практик арга хэмжээний гарын авлагад оруулах, мөн хэрэгжилтийн төлөвлөгөө боловсруулж, Зөвлөлийн 6 дугаар хуралд танилцуулах талаар гишүүн улс болон холбогдох байгууллагуудтай зөвлөлдөх, авлигатай холбоотойгоор тулгарч буй асуудлуудын талаарх мэдээлэл, хууль тогтоомж, зохицуулалтын баримт бичгүүдийг гишүүн улс орнууд болон Засгийн газар хоорондын байгууллагуудаас хүлээн авч нэгтэхийг Ерөнхий нарийн бичгийн даргад үүрэг болгосон байна.

Нийтийн албан тушаалтан ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дагаж мөрдөх шаардлагатай үндсэн зөвлөмжүүдээр дамжуулан гишүүн улс орнуудын авлигын эсрэг үйл ажиллагааг чиглүүлэх хэрэгсэл болгож Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн олон улсын дүрмийг баталсан. Уг дүрэм нь (а) Нийтийн албан тушаалтны ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дагаж мөрдөх шаардлагатай ерөнхий зарчмууд (албан үүрэгтээ үнэнч байх, хараат бус байх, үр ашигтай байх, үр нөлөөтэй байх, шударга байх,

66 www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf

67 НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн тогтоол 51/59, Авлигын эсрэг үйл ажиллагаа, 12 дугаар сар 1996, Хавсралт: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>

65 www.fatf-gafi.org/

ялгаварлан гадуурхахгүй байх), (б) ашиг сонирхлын зөрчил ба чадваргүй байдал, (в) нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах, хэрэв шаардлагатай бол түүний эхнэр/нөхөр, хамаарал бүхий этгээдээр хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргуулах, (г) бэлэг сэлт авах, тус дэм хүртэх; (д) нууц мэдээлэлтэй харьцах, (е) дүрэм ёсоор, нийтийн албан тушаалтны улс төрийн үйл ажиллагаа нь нийтийн албан тушаалтны үүрэг, хариуцлагаа биелүүлэх байдалд нь хүлээлгэсэн олон нийтийн итгэлийг алдагдуулж болзошгүй аливаа алагчлалгүйгээр шударга явагддаг байна гэж заажээ.

В. Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхаг

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей нь Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхагийг 1996 оны 12 дугаар сард баталсан⁶⁸ бөгөөд заавал биелүүлэх эрх зүйн үүрэг бүхий олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдээр дамжуулан олон улсын, бүс нутгийн болон үндэсний үйл ажиллагаанд ямар нэгэн байдлаар саад учруулахгүй, зогсоохгүй, эсхүл удаашруулж гацаалгүйгээр энэхүү тогтоол болон Тунхагийг хэрэгжүүлэх арга замуудыг шинжлэн судлах, ингэхдээ олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох (тогтоолын 4 дүгээр дэд хэсэг)-ыг дэмжих, олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн асуудлыг байнга хяналтдаа байлгахыг Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн эрх зүйн комисст даалгасан байна.

Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхаг нь ямар ч улс орон олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг тэмцэхэд өөрийн улсын Үндсэн хууль, эрх зүйн тулгуур зарчим, хууль тогтоомж, дүрэм журамдаа нийцүүлэн үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлж болох цогц арга хэмжээг агуулсан байдаг. Тунхаг нь гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн эсрэг авах арга хэмжээ, ийм хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох, аль нэг улсын төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллага, компаниас өөр улсын нийтийн албан тушаалтан эсхүл сонгуульт албан тушаалтанд өгсөн хээл хахуулийг татвараас чөлөөлөхөөс татгалзах зэргээр авлига, хээл хахуультай тэмцэхтэй холбоотой хэд хэдэн заалтыг тусгажээ.

Түүнчлэн гишүүн орнууд нь олон улсын худалдааны хэлцлийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нягтлан бодох

бүртгэлийн стандарт, практикийг боловсруулан нэвтрүүлэх; олон улсын худалдааны үйл ажиллагаанд авлига, хээл хахууль болон бусад хууль бус үйлдлийг хориглосон бизнесийн ёс зүйн дүрэм, стандарт, шилдэг туршлагыг боловсруулах, нийтийн албан тушаалтан болон сонгуульт албан тушаалтны хууль бусаар хөрөнгөжиж буй асуудлыг гэмт хэрэгт тооцох, олон улсын худалдааны үйл ажиллагаанд дахь авлига, хээл хахууль, бусад хууль бус үйлдэлтэй холбоотой эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах болон бусад эрх зүйн үйл ажиллагааг банкны нууцлалын бодлогоор шалтгаалан саатуулж, хүндрүүлэхгүй байх шаардлагатай.

Эцэст нь гишүүн орнууд нь олон улсын худалдааны үйл ажиллагаанд дахь авлига, хээл хахууль, бусад хууль бус үйлдэлтэй холбоотой эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд баримт бичиг, мэдээлэл харилцан солилцох зэргээр хамтран ажиллах, бие биедээ боломжийн хэрээр туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй байна.

Тунхаг нь ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц⁶⁹ батлагдах замыг засч, олон улсын худалдааны үйл ажиллагаанд дахь хээл хахуультай тэмцэх хууль тогтоомж, дүрэм журам батлагдан гарах үндэс суурийг тавьсан юм.

С. Гэмт хэрэг, олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай НҮБ-ын тунхаг

Ерөнхий Ассамблей нь Комиссын 5 дугаар хурлаас гаргасан зөвлөмжид тулгуурлан Гэмт хэрэг, олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай НҮБ-ын тунхагийг⁷⁰ мөн баталсан билээ. Энэхүү Тунхаг ёсоор гишүүн улс орнууд нь үндэстэн дамнасан ноцтой гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний хэмжээний үр нөлөө бүхий арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэн хоёр талт, бүсийн, олон талт болон дэлхий нийтийн хууль сахиулах хамтын ажиллагаа, харилцан туслалцааг өргөжүүлэн тэлэх замаар ард иргэдийнхээ аюулгүй байдал, сайн сайхныг хангах үүрэг амлалт өгдгөөс гадна авлига, хээл хахуулийн эсрэг дотоодын хууль тогтоомжийг мөрдүүлэх замаар авлига, хээл хахуультай тэмцэх, тэдгээрийг хориглох, үүний тулд авлигын үйл ажиллагааг хязгаарлах олон улсын хамтын ажиллагаанд зориулсан цогц арга хэмжээ боловсруулах, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг хянах техник ур чадвар хөгжүүлэхийг зөвшөөрдөг байна (10 дугаар зүйл).

⁶⁹ 1997 оны 12 дугаар сарын 17-нд батлагдаж, 1999 оны 2 дугаар сарын 15-нд хүчин төгөлдөр болсон.

⁷⁰ НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн 51/60 тоот тогтоол, Гэмт хэрэг, олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай НҮБ-ын тунхаг, 1996 оны 12 дугаар сарын 12, Хавсралт. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-60.htm>

⁶⁸ НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн 51/191 тоот тогтоол, Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхаг, 1996 оны 12 дугаар сарын 16, Хавсралт. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>

D. Бангалорын зарчмууд⁷¹

Шүүгчийн ёс зүйн стандарт тогтоох зорилготой шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмууд нь шүүх засаглалын зургаан гол шинжийг тодорхойлсон байдаг ба үүнийг шүүгчдийг залж чиглүүлэх, шүүхийн ёс зүйг хянан зохицуулах, шүүх засаглалын хүрээг тодорхойлоход зориулан боловсруулжээ. Эдгээр зарчим ёсоор шүүгчид нь шүүхийн стандарт тогтоох хараат бус, бие даасан зохих институцийн өмнө үүрэг хариуцлагаа тайлагнана. Уг зарчмуудын төслийг 2001 оны 2 дугаар сард Энэтхэгийн Бангалор хотноо НҮБ-ын Олон улсын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх төв (ОУГХУСТ)-өөс зохион байгуулсан Ерөнхий шүүгчдийн төлөөллийн бүлэг болох дэлхийн 75 улс орны ерөнхий шүүгч нарын зөвлөлгөөнөөр боловсруулсан байна. Үүнийг 2002 оны 11 дүгээр сард Гаагд болсон дэлхийн өнцөг булан бүрийг төлөөлсөн Ерөнхий шүүгч нарын дугуй ширээний уулзалтаар баталсан бөгөөд уг уулзалтад Олон улсын шүүхийн шүүгч нар ч мөн оролцсон байна. 2003 оны 4 дүгээр сард Бангалорын зарчмуудыг НҮБ-ын Шүүгч, өмгөөлөгчдийн бие даасан, хараат бус байдлыг хариуцсан тусгай илтгэгч НҮБ-ын Хүний эрхийн комисст танилцуулсан байна. Комисс эдгээр зарчмыг санал нэгтэй батлан тогтоол гаргаж гишүүн улс орнууд, НҮБ-ын холбогдох байгууллагууд, Засгийн газар хоорондын болон төрийн бус байгууллагуудаас санал авах зорилгоор танилцуулжээ. 2006 онд ЭЗНАЗ “Шүүх засаглалын бие даасан байдлын талаарх үндсэн зарчмуудыг нөхөх”, “цаашдын хөгжил”-ийг илэрхийлсэн Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмуудыг⁷² соёрхон баталсан юм. Мөн тогтоолоор ЭЗНАЗ нь “дотоодын хууль эрх зүйн системд нийцүүлэн шүүх засаглалын гишүүдийн мэргэжлийн болон ёс зүйн сахилга багтай холбоотой дүрэм журам хянан боловсруулахдаа Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмуудыг харгалзан үзэх”-ийг гишүүн орнуудад уриалсан байдаг.

71 НҮБМБГХТА, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх зааварчилгаа, үнэлгээний удирдамж, 11-р зүйл, 6-р тал, 2015 он http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

72 ЭЗНАЗ-ийн 2006/23 тоот тогтоол, Шүүгчийн ёс зүйн үндсэн зарчмуудыг бэхжүүлэх нь, 2006 оны 7 дугаар сарын 27 http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf

Ашигласан ном зүй

1. Ази-Номхон далайн эдийн засгийн хамтын ажиллагаа (АПЕС), *Авлигатай тэмцэх, ил тод байдлыг хангах Санриагогийн зарчим*, 2004 он [pdf]. http://www.apec.org/~media/Files/Groups/ACT/04_amm_032rev1.pdf
2. Европын зөвлөл, *Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц*, 1999, болон холбогдох баримт бичиг [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Европын зөвлөл, *Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц*, 1999, болон холбогдох баримт бичиг [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
4. Европын холбоо, *Европын улсуудын санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай конвенц*, 1995, болон холбогдох баримт бичгүүд [цахим хуудас]. http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/l33019_en.htm
5. Европын холбоо, *Европын улсууд болон ЕХ-ны гишүүн орнуудын албан тушаалтнуудын авлигатай тэмцэх конвенц*, 1997 [цахим хуудас]. [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML)
6. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), *Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц болон холбогдох баримт бичгүүд*, 2011 [pdf]. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
7. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), Төрийн салбар дахь шударга байдлыг дээшлүүлэх тухай зөвлөмжүүд [цахим хуудас]. <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdlegalinstrumentsoncorruptionprevention.htm>
8. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), *Сайд нарын зөвлөлийн 11/04 тоот тогтоол, Авлигатай тэмцэх*, 2004 [pdf]. <http://www.osce.org/mc/23047?download=true>
9. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), *Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тунхаг (MC.DOC/2/12)*, 2012 [цахим хуудас]. <http://www.osce.org/cio/97968>
10. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), *Сайд нарын зөвлөлийн 5/14 тоот тогтоол, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх*, 2014 [pdf] <https://www.osce.org/cio/130411?download=true>
11. НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн 51/69 тоот тогтоол, *Олон улсын нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээ*, 1996 [цахим хуудас]. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>
12. НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн 51/191 тоот тогтоол, *Олон улсын худалдааны хэлцэл дэх авлига, хээл хахуулийн эсрэг НҮБ-ын тунхаг*, 1996 [цахим хуудас] <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>
13. НҮБ, ЭЗНАЗ-ийн 2006/23 тоот тогтоол, *Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмууд*, 2006 [pdf]. http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf
14. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ), *Авлигын эсрэг даян дэлхийн санаачилга (GAIN) (2014-2017)*, 2014 [pdf]. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf
15. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА), *НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (Конвенцийн текст)*, 2003 [цахим хуудас]. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
16. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА), *НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг боловсруулах хэлэлцүүлгийн TRAVAUX PRÉPARATOIRES*, 2010 [pdf]. http://www.unrol.org/files/uncac_Travaux_Preparatoires_E.pdf

БҮЛЭГ 2

Авлигын эсрэг стратеги

АГУУЛГА

2.1	Олон улсын стандартууд	34
2.2	Авлигаас сэргийлэх сайн засаглал: “Үндэсний шударга байдлын тогтолцоо”	36
2.3	Авлигын эсрэг стратеги боловсруулах нь	38
2.4	Авлигын эсрэг стратегийн үр дүнг хэмжих, хянах	39
2.5	Авлигын эсрэг бодлогыг амжилтад хүргэх хүчин зүйлс	42
2.5.1	Нийгэм-улс төрийн хүчин зүйлс	42
2.5.2	Засаглалын орчин нөхцөл	43
2.6	Дүгнэлт	43
	Ашигласан ном зүй	44
	<i>Шигтгээ 2.1</i> <i>Сербийн авлигын эсрэг стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө</i>	39
	<i>Шигтгээ 2.2</i> <i>Румыны авлигын эсрэг үндэсний стратеги</i>	40
	<i>Хүснэгт 2.1</i> <i>Тулгуур тус бүрийн дүрэм журам, үйл ажиллагаа</i>	36
	<i>Хүснэгт 2.2</i> <i>Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын гүйцэтгэх үүрэг</i>	37

БҮЛЭГ 2

Авлигын эсрэг стратеги

Авлигын түвшин өндөртэй улс орнуудын хувьд авлигатай тэмцэх нийтлэг хэрэгсэл нь авлигын эсрэг стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө юм. Одоогийн механизм болон институциуд нь авлигаас урьдчилан сэргийлж, авлигыг хязгаарлаж чаддаг буюу авлигын түвшин доогуур улс орнуудын хувьд дээрх хэрэгслүүд тийм ч түгээмэл бус.

Авлигын эсрэг үндэсний стратегийн зорилго нь улс орны нийтийн болон хувийн салбарыг бүхэлд нь хамарсан шударга ёсны хүчирхэг тогтолцоог бий болгох замаар Засгийн газар авлигатай хэрхэн тэмцэхээр зорьж байгааг илтгэн харуулах явдал юм. Стратеги нь гол төлөв хэрэгжүүлэх тодорхой арга хэмжээг тоймлож, үүрэг хариуцлага, цаг хугацааг хуваарилж, мониторингийн механизмыг¹ тодорхойлсон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй байна.

Авлигын эсрэг аливаа стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулж, тэдгээрийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд гол оролцогч талуудын өргөн хүрээний оролцоо нэн чухал. Стратеги нь авлигад өртөмхий салбаруудын талаар нягт няхуур судалсан, чанартай, хараат бус мэдээлэлд тулгуурласан, тухайн улсын дотоодын нөхцөл байдал, нөөц бололцоог хүртээмжтэй тусгасан байх шаардлагатай. Харин стратегийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд улс төрийн хүчирхэг, тогтвортой хүсэл зориг хэрэгтэй.

Зарим улс орон стратегийн хэрэгжилтийн үйл явцыг илүү үр нөлөөтэй, харилцан уялдаатай, эзэн хариуцагчтай болгох үүднээс яам, төрийн байгууллага бүр дээр өөрсдийн тусгай хэрэгцээ шаардлагад нь тулгуурласан дэд стратеги, арга хэмжээний дэд төлөвлөгөө боловсруулж нэгтгэдэг байна. Явцуу цар хүрээнд төвлөрсөн стратегитай харьцуулахад цогц, харилцан уялдаатай стратеги илүү амжилттай хэрэгжих магадлалтай байдаг. Гэвч зарим тохиолдолд энэхүү явцуу хүрээнд төвлөрсөн стратеги нь илүү дээр байж ч болох талтай. Тиймээс ийм л байх ёстой гээд

шийдчих энгийн шийдэл, загвар хараахан байхгүй тул улс орон бүр өөрийн тусгайлсан хэрэгцээ шаардлагадаа тохирсон арга хандлагыг сонгон хэрэгжүүлэх учиртай юм.

Энэ бүлэгт авлигын эсрэг үр дүнтэй ажиллах шударга ёсны хүчирхэг тогтолцоог хэрхэн бий болгох тухай асуудлыг авч үзэхээс гадна авлигын эсрэг стратегийн гол бүрэлдэхүүн хэсгүүд, бодлогын үр дүн, хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний үр нөлөөг үнэлэх мониторинг-үнэлгээний тогтолцооны ач холбогдолын талаар өгүүлнэ.

2.1. Олон улсын стандартууд

Олон улсын болон бүс нутгийн авлигын эсрэг зохицуулалт, олон улсын болон гадаадын хандивлагч байгууллагуудын үйл ажиллагааны нөлөөгөөр дэлхийн улс орнуудын Засгийн газрууд, ЕАБХАБ-ын бүс нутгийн улсууд авлигын эсрэг стратеги боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажлаа эрчимжүүлсэн билээ. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци (НҮБАЭЖ) нь авлигын эсрэг стратеги гэж тусгайлан дурдаагүй ч Конвенцийн 5 дугаар зүйлд "...Оролцогч улс бүр ... авлигын эсрэг үр дүнтэй, уялдаа холбоо бүхий бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх буюу бодлогын үр нөлөө, уялдаа холбоог хангана..." гэж заасан байдаг. Хэдийгээр улс орнууд авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй бодлогыг "стратеги"-гүйгээр хэрэгжүүлж болох боловч стратеги байхгүй тохиолдолд тухайн улс авлигаас урьдчилан сэргийлэх ерөнхий агуулга, хүрээгээ тогтоосон байх шаардлагатай юм. Энэхүү ерөнхий агуулга, хүрээнд авлигын эсрэг цогц стратеги, түүнд холбогдох үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх асуудал багтдаг.² Түүнчлэн улс орнууд авлигын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэхийн тулд одоогийн институци, хууль эрх зүйн болон процедурын заалтуудаа эргэн харж, нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэхийг

¹ ЭЗХАХБ, Станбулын Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө: Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээл, Зүүн Европ, Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ, 2008, 19-р тал

² НҮБМБГХТА, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх техникийн гарын авлага, 2009, 3-р тал.

НҮБАЭК

5 дугаар зүйл. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагаа

1. Оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооны тулгуур зарчимд нийцүүлэн нийгмийн оролцоог дэмжсэн, хууль дээдлэх ёс, төрийн үйл хэрэг, төрийн эд хөрөнгийг зохистойгоор удирдах, шударга байх, ил тод байх, хариуцлага хүлээх зарчмыг илэрхийлсэн авлигатай тэмцэх үр дүнтэй, уялдаа холбоо бүхий бодлого боловсруулан хэрэгжүүлнэ.
2. Оролцогч улс бүр авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн үр дүнтэй үйл ажиллагааг явуулах буюу хөхиүлэн дэмжихийг чармайна.

3. Оролцогч улс бүр авлигаас урьдчилан сэргийлж, тэмцэхэд нийцэхүйц байдлыг тодорхойлох зорилгоор холбогдох эрх зүйн баримт бичиг, захиргааны арга хэмжээнд тогтмол дүгнэлт хийж байхыг чармайна. [...]
4. Оролцогч улсууд зохих тохиолдолд эрх зүйн тогтолцооны тулгуур зарчимд нийцүүлэн энэ зүйлд заасан арга хэмжээг хөхиүлэн дэмжиж, хөгжүүлэх чиглэлээр өөр хоорондоо, түүнчлэн олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагатай хамтран ажиллана. Ийм хамтын ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн олон улсын төсөл, хөтөлбөр багтаж болно.

Эх сурвалж: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

судлан тогтоож байх шаардлагатай юм.

ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнууд 2003 оны Маастрихтийн Эдийн засаг, байгаль орчны асуудлаарх ЕАБХАБ-ын стратегийн баримт бичиг, 2004 онд уг баримт бичгийг дагалдан гарсан Авлигатай тэмцэх асуудлаарх Сайд нарын Зөвлөлийн Шийдвэрт тусгасан авлигын эсрэг урт хугацааны цогц стратегийг соёрхон батлахад улс төрийн дэмжлэг үзүүлэхээ илэрхийлсэн байдаг. Тэдгээр улс орнууд Дублины Сайд нарын Зөвлөлийн Сайн засаглалын асуудлаарх 2012 оны Тунхагт сайн засаглалд хүрэх, авлигатай тэмцэхэд урт хугацааны, цогц стратеги, хүчирхэг байгууллагууд чухал үүрэгтэй болохыг дахин онцолсон байна.

Эдгээр зүйл заалтад тулгуурлан ЕАБХАБ нь олон жилийн турш энэ дагуу хийсэн үйл ажиллагааг дэмжин ажилласаар ирсэн билээ.

Энэ чиглэлийн үйл ажиллагааг Европын зөвлөл ч мөн дэмжин ажилладаг. Авлигатай тэмцэх үндсэн 20 зарчим (1997) нь “авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх”-ийг гишүүн орнууддаа уриалдаг (1-р зарчим).³ Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг (ГРЕКО) авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах (3, 6, 7 дугаар зарчим) чадавхийг үнэлэх Эхний шатны үнэлгээг (2000-2002) хийсэн ба институцийн асуудлууд, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа, ажиллах арга барил, урьдчилан сэргийлэх гэх мэт асуудлыг цогц, үр нөлөөтэй байдлаар шийдвэрлэхэд шаардлагатай олон өөрчлөлтийг хамарсан стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө батлахыг зарим улс орны нөхцөл байдалд нь уялдуулан зөвлөмж болгожээ.



Зураг. ЭЗХАХБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Ангел Гурриа Гадаадын нийтийн албан тушаалтанд хээл хахууль өгөхтэй холбоотой тайланг танилцуулах үеэр, ЭЗХАХБ-ын төв байр, Парис, 2014 оны 12 дугаар сар

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас 2003 онд Зүүн Европ болон Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ (АЭС)-ний хүрээнд Стамбулын авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг (САЭУАТ) харилцан үнэлгээний хөтөлбөр маягаар эхлүүлж, ЕАБХАБ-ын бүс нутагт авлигын эсрэг бодлогыг хэрэгжүүлэх чиглэлд томоохон алхмуудыг хийсэн юм. Үүнээс хойш САЭУАТ-г хэрэгжүүлэгч бүх улс орон Авлигын эсрэг цогц стратеги, төлөвлөгөө боловсруулсан бөгөөд зарим орон хоёр болон гурав дахь шатны бодлогын баримт бичиг батлан хэрэгжүүлээд байна.⁴

3 Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооны Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчим батлах тухай (97) 24 тоот тогтоол, 1997, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

4 ЭЗХАХБ, Стамбулын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө: Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээлүүд, Зүүн Европ, Төв Азийн АЭС, 2008, 19-р тал; ЭЗХАХБ, Зүүн Европ, Төв Ази дахь авлигын эсрэг шинэчлэл. Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээлүүд, 2009-2013, 2013, 27-р тал; ЭЗХАХБ, Узбек дахь авлигын эсрэг шинэчлэлүүд, САЭУАТ-ийн 3-р шатны мониторинг, 2015.

Хүснэгт 2.1 Тулгуур тус бүрийн дүрэм журам, үйл ажиллагаа

ТУЛГУУР БАГАНА	ГОЛ ДҮРЭМ ЖУРАМ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА
Гүйцэтгэх засаглал	Ашиг сонирхлын зөрчлийн дүрэм журам
Хууль тогтоох засаглал/Парламент	Шударга сонгууль
Парламентын хариуцлагын хороо	Удирдах албан тушаалтанд асуулга тавих бүрэн эрх
Ерөнхий аудитор	Нийтэд мэдээлэх
Нийтийн алба	Нийтийн албаны ёс зүй
Шүүх засаглал	Хараат бус байдал
Хэвлэл мэдээлэл	Мэдээлэл авах эрх
Иргэний нийгэм	Үг хэлэх эрх чөлөө
Омбудсмен	Бүртгэлийн менежмент
Авлигатай тэмцэх/хяналтын байгууллагууд	Хууль сахиулах болон хуулийг албадан хэрэгжүүлэх
Хувийн хэвшил	Төрийн худалдан авах ажиллагааны журмыг багтаасан өрсөлдөөний бодлого
Олон улсын хамтын нийгэмлэг	Үр дүнтэй эрх зүйн/шүүхийн харилцан туслалцаа

Эх сурвалж: Ж.Поуп, Авлигын эсрэг сурвалж бичгээс хэсэгчлэн авав. Транспэрэнси Интернэшнл, 2000, 37 дахь тал

2.2 Авлигаас сэргийлэх сайн засаглал: “Үндэсний шударга байдлын тогтолцоо”

Орчин үеийн засгийн газарт шударга, хариуцлагатай, хууль дээдэлдэг байх шаардлага тавигддаг нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зүйл юм. Эдгээргүйгээр нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэн ажиллах тогтолцоо оршин тогтнох боломжгүй билээ.

Авлига, эрх мэдлээ урвуулах, ах дүүс, танил талдаа давуу байдал олгох (непотизм, кронизм) нь төрийн тогтолцоог ноцтойгоор гэмтээдэг. Иймд сайн засаглал, шударга байдлыг дээдэлж, авлигын үйлдлээс сэргийлж, түүнийг таслан зогсоох Авлигын эсрэг стратеги бүхий эрх зүйн, институцийн болон соёлын зохицуулалтыг бий болгон хөгжүүлэх нь чухал.⁵ Ийм зохицуулалт нь авлигад автсан албан тушаалтныг барьж, шийтгэх төдийгөөр хязгаарлагдах бус харин шударга ёсыг

төрийн байгууллагын стандарт болгон хэвшүүлэн тогтоосон орчныг бий болгох өргөн хүрээний зорилго чиглэлтэй байх ёстой. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг хэд хэдэн байгууллага, тухайлбал Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) ийм зохицуулалтын хүрээг боловсруулан хөгжүүлсэн байна.

ТИ нь Үндэсний шударга байдал, ёс зүйн тогтолцоог бэхжүүлэх замаар авлигатай тэмцэх олон давхаргатай, цогц арга хандлага нэвтрүүлэхийг зөвлөдөг. Ийм тогтолцоо нь “тухайн улс орны засгийн газар, хувийн хэвшлийн байгууллагуудад үнэнч, шударга зарчим тогтоох асуудлыг хариуцан хэрэгжүүлдэг институт, ийм үйл ажиллагааны цогц нийлбэр” юм.⁶

Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны үзэл баримтлал нь ТИ-ийн хэвлүүлсэн “Авлигын эсрэг сурвалж бичиг” бүтээлийн эхний хэвлэлд туссан байдаг.⁷ ТИ-ийн Ж.Поупын бүтээлд тулгуурлан хэвлүүлсэн уг үзэл баримтлалыг дор хураангуйлав.

Нийтийн албанд шударга ёс тогтооход авлигаас ангид байхаас ч их зүйл шаардагдана. Шударга ёсыг “төр, засгийн бүх үйл ажиллагаа нь хууль ёсны, итгэл хүлээхүйц төдийгүй үр нөлөөтэй байх нөхцөл” буюу сайн засаглалын үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг

5 Авлигын эсрэг сүүлийн үеийн зарим арга хандлага, тухайлбал авлига, түүний эрсдлийг үнэлэх арга нь авлигад нарийн өнцгөөс бус харин өргөн хүрээнд ёс зүйн асуудал байдлаар хандахыг зөвлөдөг. Жишээлбэл, “байгууллагын төрийн алба, үүргийг алагчлалгүй, хариуцлагатай хүргэх чадавхийг сулруулж буй байгууллага доторх үйл ажиллагаанд” анхаарал хандуулахыг зөвлөмж болгосон ЕЗ/ЕХ-ын Албани дахь авлигын эсрэг төсөл, Техникийн баримт бичиг, Авлигын эрсдлийг үнэлэх аргачлал, 2010, 4-р тал, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TR%2020202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

6 Ж. Поуп, Авлигын эсрэг сурвалж бичиг, 2000, ТИ. <http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>

7 Мөн тэнд.

Хүснэгт 2.2 Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын гүйцэтгэх үүрэг

ОРОЛЦОГЧ ТАЛУУД	АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ХЭРЭГСЭЛ	ҮНДСЭН ЗОРИЛГО
Нийгэм бүхэлдээ	Сонгууль, олон нийтийн оролцоо	Авлигажсан улстөрчдийг шахан гаргаж шударга байдлыг хангах
Парламент	Авлигын эсрэг хууль, хяналт	Авлигын эсрэг хууль сахиулах үйл ажиллагааг сайжруулах
Шүүх засаглал	Шүүхийн шийдвэр гаргах, шүүх эрх мэдлийн шударга байдал	Авлигачдыг шийтгэх, авлигагүй шүүх засаглалыг тогтоох
Засгийн газар	Авлигын эсрэг шинэчлэл, шударга байдлыг хангах бодлого, зохицуулалтыг батлах	Гүйцэтгэх засаглалын шударга байдлыг хангах
Нийтийн алба	Ёс зүйн дүрэм, автомат зохицуулалтын хэрэгсэл, мэргэшсэн, ил тод байдал	Ёс зүй, сахилга батыг сахих явдлыг урамшуулах, албан тушаалтны зүй бус үйлдлийг шийдвэрлэх
Бизнес	Бизнес-төрийн хэлцэл, мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг тусгасан дотоод хяналтын тогтолцоо	Авлигагүй эдийн засаг
Иргэний нийгмийн байгууллагууд	Хөндлөнгийн хяналтын үйл ажиллагаа, авлигын эсрэг төслүүд, авлигын эсрэг төр-иргэний нийгмийн хамтарсан үйл ажиллагаа (жишээ нь, сургалт)	Авлигаас урьдчилан сэргийлэх
Хэвлэл мэдээлэл	Хэвлэлийн мэдээ, баримт бичгүүдийг хэвлэх (тухайлбал, улс төрийн намуудын санхүүгийн тайлан)	Авлигыг илчлэх, шударга байдлын стандартуудыг сайжруулах

мөн хэмээн тодорхойлжээ.⁸ “Шударга ёс” гэх нэр томъёо нь өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэ цэнэ, хэм хэмжээг мөрдөн ажиллах гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Хувь хүний шударга байдал нь стандарт, дүрэм журам, процедурын дагуу байгууллагын зорилгыг биелүүлэх төрийн албан хаагчийн ёс зүйд хамаарах ба шударга ёсны үзэл баримтлал нь байгууллагын түвшинд ч мөн үйлчилдэг байна. Институцийн шударга байдлыг удирдах шат болон албан хаагчдын ёс зүйн сахилга батыг хангуулах, сахиулах, хөхиүлэн дэмжих үр нөлөөтэй процедурын зохион байгуулалт гэж ойлгож болно. Иймд байгууллагын шударга ёс нь хүний нөөцийн удирдлага (ажилд авах, тушаал дэвшүүлэх), удирдлагын бүтэц, үйлчилгээ хүргэх, худалдан авах, мониторинг, аудит, ил тод байдлын хяналт, стандарт зэрэг байгууллагын үйл ажиллагааны янз бүрийн салбарт тодорхойлогдож, хэрэгждэг дүрэм журам, зохицуулалт, бодлого, процедур юм.

Байгууллагын болон хувь хүний түвшинд шударга байдлыг ханган сахиулах нь төрийн албан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигыг таслан зогсоох цогц бодлого мөн бөгөөд стратегийн нэгэн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Төрийн захиргаанд итгэх олон нийтийн итгэл, нийтийн албаны хариуцлагатай

байдал нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ажилтан ажилд авах, эсхүл худалдан авах ажиллагаа гүйцэтгэх зэрэгт тодорхой стандарт тогтоож өгснөөр үйл ажиллагаа үнэнч, шударга үргэлжлэх нөхцөл бүрдэж, шударга бус, зүй бус үйлдэл гарах эрсдлийг бууруулдаг.

Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны “төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын үнэнч, шударга байдлыг хангах” ерөнхий зорилго нь институцийн хэд хэдэн тулгуур баганад түшиглэдэг. Улс орон бүрийн үндэсний шударга ёсны тогтолцоо харилцан адилгүй байдаг ба эдгээрээс түгээмэл тулгуур багана нь:

- Гүйцэтгэх засаглал
- Шүүх засаглал
- Хууль тогтоох засаглал
- Ерөнхий аудитор
- Омбудсмен
- Хяналтын байгууллагууд: төсвийн хяналтын хороо, санхүү, татварын байгууллагууд, төв банк, хараат бус сонгуулийн комиссууд, авлигатай тэмцэх байгууллага, цагдаа
- Төрийн алба
- Мэргэжлийн холбоо, үйлдвэрчний эвлэлийг багтаасан иргэний нийгэм
- Хувийн хэвшил
- Хэвлэл мэдээлэл
- Олон улсын байгууллагууд зэрэг болно.

⁸ ЭЗХАХБ, Хүчирхэг шударга ёс тогтоохын төлөө: Хэрэгжүүлэх хэрэгсэл, үйл явц, бүтэц, нөхцөлүүд, 2009, Дэлхийн төрийн засаглалын форум, GOV/PGC/GF(2009)1, 6-р тал

Эдгээр тулгуур багана нь олон нийтийн өндөр ойлголт мэдлэг, нийгмийн хүчирхэг үнэт зүйлсээс бүрдэх бат бэх суурьт тулгуурласан тохиолдолд л засаглалын тогтолцоо хүчирхэг болж, авлигын түвшин буурна.

Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны тулгуур багана бүрийг харгалзсан дүрэм журам, арга хэмжээгээр дэмжих шаардлагатай ба ийм дүрэм журам, арга хэмжээгүй тогтолцоог сул гэж үздэг байна.

Үндэсний шударга ёсны үр нөлөө бүхий тогтолцоог байгуулахдаа засаглалын өндөр стандартыг хангахын тулд шийдвэрлэвэл зохих болзошгүй зөрүү, сул талыг тодорхойлох зорилгоор бодлого, гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шинжилгээг тогтмол хийж гүйцэтгэх шаардлагатай. Авлигын эсрэг стратегийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд түүний бүх бүрэлдэхүүн хэсгийг цогц байдлаар авч үзэх хэрэгтэй юм.

2.3 Авлигын эсрэг стратеги боловсруулах нь

Авлигын эсрэг стратеги боловсруулах нь засгийн газрын үүрэг хариуцлага мөн. Стратеги нь бодлого, эрх зүйн болон институцийн өөрчлөлт, практик үйл ажиллагаагаар дамжуулан авлигын түвшинг бууруулах үндсэн зорилгод чиглэсэн, тухайн орны замнах зүг чигийг гаргаж, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлдог.

Авлигын эсрэг стратеги боловсруулахдаа өөр өөр санаа бодол, туршлага, оролцоог хангах үүднээс яамд, төрийн байгууллагууд, иргэний нийгэм, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, хувийн хэвшлийн төлөөллийг оролцуулсан өргөн хүрээтэй ажлын хэсэг байгуулах шаардлагатай. Иргэний нийгмийн төлөөллөөр дамжуулан олон нийтэд тулгарсан буюу ажиглагдсан авлигын талаарх мэдээлэл, төсөөллийг авахын сацуу стратегийн зорилго, боловсруулах үйл явцын мэдээллийг олон нийтэд хүргэх боломжтой болно. Эдийн засгийн гол хөдөлгөгч хүч болсон хувийн хэвшлийн төлөөлөл нь хээл хахуулийн эсрэг хандлагыг дэлгэрүүлэх, байгууллагын ёс зүйн хэм хэмжээ зэрэг өөрийгөө зохицуулах үйл ажиллагааг нэвтрүүлэхэд нэн дөхөмтэй тул тэдгээрийг ч мөн оролцуулах шаардлагатай.

Стратеги боловсруулах үйл явцад оролцож буй оролцогч бүлгүүдийн эрэгтэй, эмэгтэй төлөөлөл өөр өөр төсөөлөл, мэдлэг, мэргэшилтэй байж болох тул тэдний аль алиных нь санаа бодолд анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Оролцогч бүх талыг хамруулсан оролцооны арга хандлагыг ашигласнаар хэрэгжилтийн үе шатанд

тухайн стратеги болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд эзний ёсоор хандах хариуцлага ч мөн нэмэгдэнэ.

Төсөл боловсруулах ажлын хэсэг нь стратегийн төсөл боловсруулж эхлэхийн өмнө төр, хувийн хэвшлийн салбар дахь авлигын тохиолдол, түүний мөн чанар, авлигын эрсдэл, авлигад өртөмхий салбарыг судлан үзэх нь чухал. Өмнөх хүчин чармайлтын хүрсэн түвшин, үр нөлөөг ч мөн үнэлэх шаардлагатай. Стратегийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг нь аль салбарт анхаарал хандуулах хэрэгтэй болон сул тал нь юу болох талаар сайтар ойлголттой болж авах, ололт амжилтыг нь тодорхойлох үүднээс зохицуулагч, мөрдөн байцаагч зэрэг үндэсний өөр өөр байгууллагын дотоод нөөц, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн хийсэн гадаад судалгаа, эрдэм шинжилгээний болон бусад байгууллагаас авлигын асуудлаар хийсэн хараат бус судалгаа зэрэг төрөл бүрийн эх сурвалжаас мэдээлэл эрж хайх шаардлагатай. Нотолгоонд суурилсан суурь мэдээллийн тусламжтайгаар авлигын эсрэг стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний зорилго, зорилт, цаг хугацааны хүрээг илүү үнэн зөв, тодорхой чиглэл агуулгатайгаар тодорхойлдог байна. Авлигатай холбоотой тулгамдсан асуудлыг илрүүлэх, гарц шийдлийг тодорхойлох, илүү тохиромжтой шийдлийг олж тогтооход Зохицуулалтын нөлөөллийн үнэлгээг (ЗНУ) ашиглаж болно.⁹

Түүнчлэн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг нь доорх зүйлийг анхаарч үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Үндэсний шударга байдлын тогтолцоонд бодлогын ямар хэрэгсэл, хөтөлбөр нөлөөлж болзошгүй болох, шударга байдлыг дээшлүүлэх, авлигын эрсдлийг бууруулахын тулд тэдгээрийг хэрхэн боловсруулж хэрэгжүүлэх,
- Засгийн газрын байгууллагууд болон бусад оролцогчдын үйл ажиллагааг хэрхэн уялдуулан зохицуулах, байгууллагын үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд дотоод, гадаадын ямар бэрхшээл учирч байна вэ,
- Авлигатай тэмцэх олон төрлийн загвар, арга хэмжээний алийг нь хэрэгжүүлбэл тохиромжтой байх талаар үндэсний болон олон улсын туршлага юу харуулав, стратеги боловсруулах үйл явцад саад учруулж буй хүчин зүйлс нь юу вэ,
- Авлигыг урт хугацаанд тогтвортой бууруулах үр нөлөө бүхий стратеги хэрхэн боловсруулах.

Хэрэв тухайн улс авлигын эсрэг олон улсын гэрээ, санаачилгад оролцогч тал бол тэдгээрийн өмнө

⁹ ЗНУ-ийн талаарх зааварчилгааг жишээ нь ЭЗХАХБ-ын Зохицуулалтын нөлөөллийн үнэлгээ (ЗНУ) хийх танилцуулах гарын авлагаас үзэж болно, 2008. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

Шигтгээ 2.1 Сербийн Авлигатай тэмцэх стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө

Серби Улс 2013 онд Авлигатай тэмцэх үндэсний стратеги (АТҮС)-ийн хүрээнд 2013-2018 онд баримтлах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө баталжээ. Бүх яам, холбогдох байгууллага, шүүх засаглалын төлөөллийг урьж оролцуулан саналыг нь авах зорилгоор илүү өргөн хүрээний оролцогч талуудыг хамарсан фокус бүлгийн ярилцлагуудыг зохион байгуулсан байна. Түүнчлэн олон нийтийг хамруулан хэд хэдэн танилцуулга, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж иргэний нийгэм, эрдэмтэн судлаач, энгийн иргэдийн санал, зөвлөмжийг авчээ. Ийнхүү олон нийтийн оролцоог хангасны үр дүнд улс төрийн авлига, төрийн санхүү, хувьчлал, шүүх, цагдаа, хот төлөвлөлт, хөгжүүлэлт, эрүүл мэнд, боловсрол, спорт, хэвлэл мэдээлэл, авлигаас урьдчилан сэргийлэх гэсэн чиглэлээр зорилгоо тодорхойлон бодит стратеги боловсруулсан байна.

Стратеги хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь хэрэгжүүлэх арга хэмжээ тус бүрийг хариуцан ажиллах байгууллага, хугацаа, шаардагдах төсөв хөрөнгийг тодорхой зааж өгчээ. Авлигатай тэмцэх зөвлөл нь Хууль

зүйн яам болон Авлигатай тэмцэх газрын дэмжлэгтэйгээр стратегийн хэрэгжилтэд хяналт тавина. Зөвлөл нь Хууль зүйн яамтай хамтран холбогдох яам, байгууллагуудын асуудал эрхэлсэн нэгжтэй улирал тутам уулзаж, Засгийн газарт АТҮС болон Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар зөвлөмж, тайлан гаргаж өгдөг байна. Засгийн газар нь эдгээр зөвлөмжийн дагуу цаг алдалгүй хариу арга хэмжээ авч чадаагүй тохиолдолд Зөвлөл өөрийн зөвлөмжийг гаргадаг. Авлигатай тэмцэх газар нь стратеги, төлөвлөгөөний хэрэгжилт хариуцсан этгээдээс ирүүлсэн жилийн тайланг хянана. Хариуцсан этгээд тайланг цаг тухайд нь ирүүлээгүй бол Авлигатай тэмцэх газар уг этгээдээс албан тайлбар шаардах, шаардлагатай бол ажлаас нь чөлөөлж, ажил үүргээ цалгардуулсанд хариуцлага тооцдог байна.

АТҮС/Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө: <http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategy-and-the-action-plan.php> хаягт бий.

Эх сурвалж: ЕАБХАБ-ын Серб дэх салбар

хүлээсэн үүрэг амлалтаа ч мөн стратегидаа тусгасан байх ёстой.

Авлигын эсрэг стратегийг тухайн улсын үндэсний хууль тогтоомжид заасны дагуу парламент, ерөнхийлөгч, эсхүл засгийн газрын тэргүүн батална. Төрийн захиргааны хэмжээнд хийх шинэчлэлд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхийн тулд улс төрийн өндөр, дээд түвшинд хэрэгжилтийг хангуулах үүрэг амлалтыг ч мөн авсан байх шаардлагатай.

Авлигын эсрэг стратеги бэлэн болмогц түүний агуулга, зорилго, хэрэгжилтийг хангах үүрэг бүхий байгууллагуудын талаар олон нийтэд өргөн сурталчлах шаардлагатай юм. Ингэснээр ил тод байдлыг хангаж, олон нийтийн дэмжлэгийг авахаас гадна шинэчлэлийн үйл явцад оролцогчид нь үүрэг амлалтдаа хүрэх ёстой гэсэн хүлээлтийг нийгэмд бий болгоно. Иргэд стратеги, түүний хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, засгийн газрын цахим хуудас, олон нийтийн мэдээллийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын зорилготой арга хэмжээгээр дамжуулан авч болно.

Шигтгээ 2.1 ба 2.2-т бүтэц, хэрэгжилт, үнэлгээний механизмын сайн жишээ болохуйц авлигын эсрэг стратеги болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг үзүүлэв.¹⁰

2.4 Авлигын эсрэг стратегийн үр дүнг хэмжих, хянах¹¹

Авлигын эсрэг арга хэмжээнүүд (үүнд авлигатай тэмцэх стратеги багтана) нь авлигатай тэмцэхэд хэр үр дүнтэй талаар ойлголт авахын тулд нөлөөлөл, өөрчлөлтийг хэмжих үндэсний хэмжээний мониторинг-үнэлгээний механизмыг тодорхойлж, түүний үр дүнд олж авсан мэдлэг, мэдээлэлдээ тулгуурлан бодлого, институцийн зохион байгуулалтад өөрчлөлт хийх шаардлагатай юм. Ийм механизмыг авлигын эсрэг стратеги, хөтөлбөр боловсруулах явцдаа тодорхойлсон байх ёстой. Ингэхийн тулд Засгийн газар нь үндэсний үнэлгээний ямар төрлийн механизм нэвтрүүлэх, аль салбарыг үнэлэх, гүйцэтгэлийн ямар шалгуур үзүүлэлт ашиглах, хяналт үнэлгээний чиг үүргийг аль байгууллагад хариуцуулах, ямар нөөц бэлэн байгаа болон шаардлагатайг тодорхойлох, үнэлгээний үйл ажиллагаанд хэн оролцох, гаднын оролцогч талуудыг оролцуулах эсэх, үнэлгээг ямар давтамжтай хийх, үр дүнг хэрхэн мэдээлж байх талаар судалж үзэх шаардлагатай болдог. Одоогийн байдлаар ЕАБХАБ-ын бүс нутгийн хэмжээнд үндэсний мониторинг-үнэлгээний механизм ховор байгаа хэдий ч зарим нэг эерэг ахиц дэвшил гарсаар байна.

¹⁰ Авлигын эсрэг стратегийн бүтэц, үндэсний стратегийн жишээнүүдийг дэлгэрүүлэн үзэх бол ЭЗХАХБ, ЕАБХАБ-аас хамтран зохион байгуулсан “Авлигын эсрэг бодлого ба шударга ёсны сургалт” шинжээчдийн семинарын материалыг үз, Вильнюс, Литва Улс, 2011 оны 3 дугаар сарын 23-25. <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

¹¹ 2.4 дэх хэсэг нь ЕАБХАБ-ын бүсийн авлигаас урьдчилан сэргийлэх ЕАБХАБ-ын стратегийн хандлагад тулгуурласан, ЕАБХАБ-ын үүргийн биелэлтийн хяналтын тайлан, (ЕЕГ.GAL/20/12), 2012 оны 9 дүээр сарын 5, 30-31 дэх тал.

Шигтгээ 2.2 Румыны Авлигын эсрэг үндэсний стратеги

Румын Улс өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг, бэлтгэл ажил хийж гүйцэтгэсний эцэст 2012-2015 онд баримтлах авлигын эсрэг үндэсний шинэ стратегиа 2012 онд баталжээ. Шинэ стратеги нь стратегийн хэрэгжилт, үр нөлөөг хэмжих болон дүрэм журам сахиулахад илүү анхаарсан нь өмнөх хувилбаруудаасаа ялгаатай болсон байна. Уг стратеги нь институцийн шударга байдал, ёс зүйг хүчтэй дэмждэг бөгөөд дөрвөн гол зорилттой. Үүнд:

- Төрийн институц дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх;
- Авлигын талаарх боловсролын түвшинг дээшлүүлэх;
- Захиргааны болон эрүүгийн хариуцлагад татах замаар авлигатай тэмцэх;
- Салбарын төлөвлөгөө баталж, стратегийн хэрэгжилтийг хянах тогтолцоог хөгжүүлэх.

Зорилт бүр хэд хэдэн дэд зорилт, нарийвчилсан арга хэмжээ, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хариуцсан институцтэйгээс гадна хэрэгжилтийн явц, ахиц ололтыг үнэлэхэд ашиглах үзүүлэлтүүд бүхий тус тусын ажлын төлөвлөгөөтэй байна. Хууль зүйн яам стратегийг хянах үүрэгтэй ба энэхүү үүргийг хэрэгжүүлэхэд нь байгууллага хоорондын хэрэг эрхлэх газар болон хамтын ажиллагааны

таван хөтөлбөр (хараат бус эрх бүхий байгууллага, авлигатай тэмцэх байгууллага, төрийн захиргааны төв байгууллага, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, бизнесийн орчин, иргэний нийгэм) туслалцаа үзүүлж, дэмжин ажилладаг.

Төрийн байгууллагууд нь өөрийн үнэлгээ, санал асуулгад суурилсан хяналт, шударга байдалтай холбоотой эргэх холбооны механизм, мэргэжилтнүүдийн газар дээрх ажиглалт, хяналт, нээлттэй мэдээллийн сан зэрэг хяналт мониторингийн механизмуудыг ашигладаг. Мэдээллийн технологийн нэгдсэн системийн тусламжтайгаар үнэлгээний тайланг боловсруулж, дамжуулж, дүн шинжилгээ хийдэг байна.

Авлигын эсрэг үндэсний стратегийг (2012-2015) <http://sna.just.ro> хаягаас үзэж болно.

Эх сурвалж: ТИ-ийн Авлигатай тэмцэх гарын авлага, Авлигын эсрэг үндэсний стратегийн жишээ, 2013. www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf

Олон улс орон авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтийг хянахдаа олон улсын хөндлөнгийн үнэлгээний механизмыг туршиж үзсэн буюу одоо ч ашигласаар байна. Төв болон зүүн Европын зарим улс орон стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө тодорхойлж, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхдээ Европын Зөвлөлөөс хэрэгжүүлсэн техникийн хамтын ажиллагааны шугамаар олон талт шинжилгээ, оношилгоонд олон улсын хамтын нийгэмлэгийг шууд оролцуулах замаар туслалцаа дэмжлэг авч байжээ. Эдгээр техникийн хамтын ажиллагааны хөтөлбөрүүдэд 1996-1999 оны хооронд хэрэгжүүлсэн олон талт хөтөлбөрүүд (Наймаалж I ба II) болон түүнээс хойшхи бүсийн дэд хөтөлбөрүүд багтдаг. Жишээ болгож авлигын эсрэг бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий Зүүн өмнөд Европын тогтвортой байдлын гэрээ, тухайн оронд (тухайлбал, Албани, Азербайжан, Гүрж, Молдав, Серб, хуучин Югославийн Бүгд Найрамдах Македони улс, Украин) тусгайлан зориулсан, үндэсний стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх техникийн туслалцааны төслүүдийг нэрлэж болох юм.

ЭЗХАХБ-ын САЭУАТ нь авлигын эсрэг шинэчлэлийн үйл явцад хөндлөнгийн үнэлгээ тогтмол хийдэг. САЭУАТ нь нэн ялангуяа бодлого, стратеги, төлөвлөгөө боловсруулалтад илүүтэй анхаардаг гэдгийг энд

онцлох нь зүйтэй.¹² ЕХ-ны авлигын эсрэг бодлогыг өргөн хүрээнд хамруулж, авлигатай тэмцэх ЕХ-ны улс орнуудын хүчин чармайлтад тогтмол үнэлгээ хийх үндэсний мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн механизмыг 2011 оны 6 дугаар сард байгуулсан байна.¹³ НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийг 2009 онд байгуулагдсан Хэрэгжилтийг үнэлэх ажлын хэсэг (ХҮАХ) үнэлдэг.¹⁴ НҮБАЭК-ийн үнэлгээний механизмын хүрээнд НҮБАЭК-ийн зөрүүтэй байдлын шинжилгээ хийхэд шаардлагатай үндсэн мэдээллийг цуглуулах хэрэгсэл болгож улс орнууд өөрийн үнэлгээний шалгах хуудсыг¹⁵ ашигладаг ба үүний дараа үнэлж байгаа болон үнэлүүлж байгаа оролцогч улсууд шууд уулзалт хийдэг.

Өөрийн үнэлгээг төлөвлөн хэрэгжүүлэхэд нь улс орнуудад туслалцаа үзүүлэх зорилгоор НҮБХХ, НҮБМБГХТА хамтран НҮБАЭК-ийн өөрийн үнэлгээ: Хамгийн доод хязгаарыг давах нарийвчилсан үнэлгээний удирдамж боловсруулсан бөгөөд

¹² Энэ салбар дахь явцын мэдээллийг ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, төв Ази дахь авлигын эсрэг шинэчлэл: Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээл, “Авлигын эсрэг стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө” хэсгээс үзнэ үү. 2009-2013, Зүүн европ, төв Ази дахь авлигын эсрэг тэмцэл, 2013, 26-33”р тал.

¹³ Европын холбооны хорооны шийдвэр, Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд үечилсэн үнэлгээ хийх тайлагнах механизмыг бий болгох нь (“ЕХ-ны Авлигын эсрэг тайлан”), (С(2011) 3673 эцсийн байдлаар), http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

¹⁴ НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн оролцогч орнуудын бага хурлын 3/1 тоот тогтоол, §18.

¹⁵ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html



САЭУАТ-ийн хэрэгжилтийн үнэлгээний үеэр Тажикистаны өндөр түвшний төлөөлөгчид ЭЗХАХБ-ын төв байгууллагын өмнө, Парис, 2014 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдөр.

үүнийг НҮБХХ-ийн цахим хуудаснаас үзэж болно.¹⁶ Товчхондоо НҮБАЭК-ийн өөрийн үнэлгээ нь урьдчилсан хоёр арга хэмжээ, зургаан залгамж алхмаас бүрддэг. Үүнд:

Урьдчилсан арга хэмжээ:

1. Тэргүүлэх байгууллагыг томилох
2. Удирдах хороог байгуулах

Үе шатууд:

1. Үйл явцыг эхлүүлж, ажлын төлөвлөгөө гаргах оролцогч талуудын анхны семинар
 - a. Мэдээлэл цуглуулах:
 - b. Баримт бичиг цуглуулах
2. Оролцогч талуудын зөвлөгөөн
3. Дүн шинжилгээ хийх, тайлангийн төсөл боловсруулах
4. Баталгаажуулах семинар зохион байгуулах, тайланг эцэслэх
5. Тайланг хэвлэж, түгээх
6. Тайлангийн мөрөөр ажиллах.

Улс орнууд олон улсын мониторинг, үнэлгээний үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй ашиглая гэвэл үндэсний

оролцогч талуудыг өргөн хүрээнд оролцуулах шаардлагатайг туршлага харуулдаг. Энэ нь авлигатай тэмцэх, олон улсын стандартыг хэрэгжүүлэхэд гаргаж буй тухайн улсын хүчин чармайлтын талаарх олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлж, үндэсний хэмжээний оролцоог хангана. Аливаа улс өндөр хүчин чармайлт гарган бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж чадаж гэмээнэ САЭУАТ, НҮБАЭК зэрэг гэрээ, хэлэлцээртэй холбоотой олон улсын үнэлгээний үйл явц нь тус улсын үндэсний хэмжээний үйл ажиллагаа болон төлөвшин нутагшиж, улмаар төрийн болон төрийн бус байгууллагууд эдгээр үнэлгээг хэрэгжүүлж, үр дүнг хангуулахад идэвхийлэн чармайл хөхцөл бүрдэнэ. Үндэсний болон олон улсын оролцооны арга хандлагыг нэвтрүүлж, үнэлгээний үр дүнг олон нийтэд нээлттэй болгох мониторингийн ийм механизм нь институци хоорондын харилцаа, хамтын ажиллагааг сайжруулахад дэмжлэг болдог байна. Үнэлгээний механизмаар дамжуулан олж авсан мэдээллээс техникийн туслалцаа шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох боломжтой. НҮБАЭК-ийн өөрийн үнэлгээ нь энэ асуудлыг онцгой анхаардаг тул олон улсын техникийн туслалцаа үзүүлэгчдийг татах үр өгөөжтэй мэдээллийг засгийн газарт гаргаж өгдөг байна. Эцэст нь НҮБАЭК, САЭУАТ зэрэг гэрээ, хэлэлцээрийн олон улсын үнэлгээний үйл явц нь олон улсын стандартыг хэрэгжүүлэх талаар бусад улс оронтой мэдлэг, туршлага солилцох боломжийг улс орнуудад олгодог юм.

¹⁶ www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democraticgovernance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-goingbeyond-the-minimum.html

Гэхдээ олон улсын үнэлгээ хийлгэж, үүнд оролцлоо гээд энэ нь үндэсний хэмжээний үнэлгээний үйл явцыг орлож чадахгүй, орлох ч учиргүй юм. Үндэсний хэмжээнд боловсруулсан авлигын эсрэг бодлого, стратеги нь тогтмол хянагдаж, тайлагнаж байдаг тодорхой, цаг хугацаа заасан хэрэгжилтийн төлөвлөгөө (үйл ажиллагааны төлөвлөгөө)-тэй байх ёстой. Энэхүү үнэлгээний механизмын үр дүнд бий болсон үр дүнг олон улсын үнэлгээний механизмд ашиглаж болно. Олон улсын мониторингийн механизмууд нь гадны олон талт цогц стандартуудтай тулган харьцуулж үнэлгээ хийдэг бол үндэсний хэмжээний үнэлгээний үйл явц нь үндэсний хэмжээний тэргүүлэх зорилтуудад чиглэсэн бодлогуудыг авч үздэг. Эцэст нь олон улсын механизмууд нь стандартыг (хууль эрх зүйн болон институцийн хүрээ г.м) албан ёсоор мөрдөн хангаж буй эсэхэд чиглэсэн бол үндэсний хэмжээний үнэлгээний үйл явц нь практикт хэрэгжих байдал, үзүүлэх нөлөөллийг нь илүүтэй үнэлдгээс гадна хэрэгжилттэй холбоотой тулгарч буй асуудлууд, саад бэрхшээлийг тодорхойлох, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга хэмжээг боловсруулах боломжийг мониторинг үнэлгээ хийх үүрэг бүхий байгууллагуудад олгодог байна. Үндэсний хэмжээнд авлигын эсрэг бодлогын бодит хэрэгжилт, бодлого сахиулалт хоцрогдолтой хэвээр буйг онцолсон хэд хэдэн судалгаанд (ГРЕКО, СИГМА, ТИ болон Удирдлагын Хертие сургууль г.м) үндэсний хэмжээний үнэлгээний механизмыг боловсруулахын ач холбогдлыг цохон тэмдэглэсэн байдаг билээ.

2.5 Авлигын эсрэг бодлогыг амжилтад хүргэх хүчин зүйлс

НҮБХХ, ЭЗХАХБ, ЕХ, ТИ зэрэг байгууллага авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг амжилттай болгох хэд хэдэн хүчин зүйлийг тодорхойлжээ. Тэдгээрийн дотроос дараах хүчин зүйлсийг голлон авч үздэг. Үүнд:

2.5.1 Нийгэм-улс төрийн хүчин зүйлс

Улс төрийн хүсэл зориг, хүчин чармайлт

Авлигын эсрэг үндэсний стратеги, авлигатай тэмцэх байгууллагын авлигын эсрэг хүчин чармайлтыг амжилттай болгох урьдач нөхцөл нь улс төрийн хүсэл зориг, хүчин чармайлт юм.¹⁷ Гэхдээ улс төрийн хүсэл

зоригийг гаднаас өдөөсөн, эсхүл дотооддоо бүрэлдсэн эсэхийг ялгаж салгах нь чухал. Мэдээж хэрэг дотооддоо бүрэлдсэн хүсэл зориг гаднаас өдөөсөн хүсэл зоригоос илүү тогтвортой байдаг. Тиймээс гаднаас үзүүлэх нөлөөлөл дууссаны дараа ч тэдгээрийн улс төрийн хүсэл зоригийг нь үргэлжлүүлэн авч явах дотоодын түншүүдийг оролцуулах замаар гаднаас өдөөсөн санаачилгуудыг дотоодод урт хугацаанд тогтоон барих бат бэх суурьтай болгох шаардлагатай юм. Иргэний нийгэм нь нийгэм дотроос бүрэлдэн бий болсон улс төрийн хүсэл зоригийг илэрхийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Олон нийтийн итгэл ба ил тод байдал

Засгийн газрын авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнд итгэх иргэдийн итгэл нэн чухал ач холбогдолтой бөгөөд энэ нь авлигатай тэмцэх улс төрийн манлайллын хүсэл зориг, тууштай байдлын үр дүнгээс ихээхэн хамаардаг. Олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхийн тулд авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөрийн стратегийн зорилт, авлигатай тэмцэх байгууллага, авлигатай тэмцэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын чиг үүргийн хэрэгжилт, ажлын гүйцэтгэлийн талаар иргэдэд тогтмол таниулан мэдээлж байх нь чухал. Авлигатай холбоотой асуудлаар төр, хувийн хэвшлийн хооронд мэдээллээр хангасан яриа хэлцэл өрнүүлэх нь авлигын эсрэг хүчин чармайлтыг амжилттай болгох гол хэрэгсэл болох нь батлагдсан билээ.¹⁸ Үүний жишээ болгож тайлангаа цахим хуудсанд нийтэлдэг Нэгдсэн вант улсын Авлига, залилангийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар болон Румыны авлигатай тэмцэх байгууллагыг нэрлэж болно.¹⁹ Гэсэн хэдий ч дан ганц ил тод байдал хангалтгүй тул төрийн бус байгууллагуудыг энэхүү үйл ажиллагаанд татан оролцуулах нь чухал ач холбогдолтой юм.

Оролцогч талуудын идэвхтэй оролцоог хангах, иргэдийн ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх

Авлигын эсрэг төслүүдэд оролцож байгаа болон тэдгээрийг урагш ахиулж буй гол оролцогчдод ийм санаачилгын эерэг нөлөөг харуулахын сацуу тэднийг урамшуулж байх нь зүйтэй. Тухайн асуудалд өөрсдийн эрх ашгаа хангах, олон нийтийн үйл хэрэгт үр дүнтэй оролцох чадвартай мэдээлэл бүхий иргэнийг бэлтгэхийн тулд шинэчлэлийн үйл ажиллагаанд шууд хамрагдаж буй хүмүүст (төрийн албан хаагчид болон төрийн бус байгууллагын оролцогчид) шинэчлэлийн

¹⁷ ЭЗХАХБ, САЭУАТ: Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээлүүд, Зүүн европ, төв Азийн АЭС, 2008, 16-17-р тал.

¹⁸ ЭЗХАХБ, Авлигатай тэмцэх мэргэшсэн байгууллагууд: Загварын судалгаа: Хоёр дахь хэвлэл, 2013, 33-р тал

¹⁹ Румын улсад авлигатай тэмцэх гурван өөр байгууллага байдаг. Илүү дэлгэрэнгүйг www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/romania_2012 хуудаснаас үз.

ач холбогдлын талаар мэдээлэл өгч, тэдний ойлголтыг нэмэгдүүлэх нь авлигатай тэмцэх стратегийг бүрдүүлэгч нэгэн бүрэлдэхүүн хэсэг юм.²⁰

2.5.2 Засаглалын орчин нөхцөл

Авлигын эсрэг бодлого, авлигатай тэмцэх байгууллагууд нь тухайн улс орны шударга байдлыг сахин хамгаалахад дан ганцаар хүчин зүтгэснээр авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр хүссэн үр дүндээ хүрч чадахгүй. Төрийн болон хувийн хэвшлийн салбар дахь авлигын эсрэг тэмцэх, нийтийн салбарт шударга байдлыг хангах явдлыг дэмжсэн илүү өргөн хүрээний засаглалын орчин шаардлагатай. Авлигаас үр нөлөөтэй урьдчилан сэргийлэхийн тулд засаглалын орчин нөхцөлөө сайжруулахын чухлыг харуулсан сайн туршлагын жишээг Европын орнууд (тэр дундаа Дани, Финлянд, Норвеги, Швед)-аас харж болно.

Төр, төрийн албаны ил тод байдал, хариуцлагатай байдал нь сайн засаглалын орчин нөхцөлийг бүрдүүлэгч гол бүрэлдэхүүн хэсгүүд юм. Эдгээр нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд төдийгүй төрийн салбар, төрийн албаны үр нөлөө, шударга байдлыг дээшлүүлэхэд нэн ач холбогдолтой байдаг.

Үүний нэгэн адилаар хууль дээдлэх ёсыг хүндэтгэн дээдлэх нь авлигын эсрэг үр нөлөөтэй тэмцэх, ялангуяа төр үүргээ үр дүнтэй биелүүлэх нэгэн чухал урьдач нөхцөл болдог. Бүс нутгийн хэмжээнд хууль дээдлэх байдал ерөнхийдөө сайжирч байгаа ч зарим улс оронд нэлээд дутагдалтай байгааг олж тогтоосон 2011 оны СИГМА-ийн үнэлгээний хэд хэдэн тайланд²¹ хууль дээдлэх байдал хангалтгүй байгаа нь авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд бэрхшээл учруулж буйг онцолсон байдаг. Харин СИГМА-ийн 2013 оны тайланд дурдсанаар зарим улс оронд хууль дээдлэх чиглэлд хийсэн шинэчлэлийн хэрэгжилтэд ахиц дэвшил гарчээ. Жишээ нь Сербид л гэхэд хууль тогтоомжийг сайжруулах замаар авлигатай тэмцэх нь бодлогын тэргүүлэх чиглэлийнх нь нэг хэвээр байсаар байна.²²

2.6 Дүгнэлт

Авлигатай хийх тэмцэл нь урьдчилан сэргийлэх болон таслан зогсоох арга хэмжээг аль алиныг нь багтаасан урт хугацааны цогц стратегиар шийдвэрлэх шаардлагатай, хамтын хүчээр хийж гүйцэтгэх нарийн төвөгтэй ажил юм. Стратегийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд улс төрийн хүчтэй дэмжлэг хэрэгтэй. Түүнчлэн стратеги нь үндэсний хэмжээний бүх оролцогч талын оролцоог хангасан эзэн хариуцагчтай байх, дотоодын нөхцөл байдал, тусгай шаардлагын талаарх мэдлэг, нотолгоонд тулгуурласан, стратегийн тэргүүлэх чиглэл болгон тодорхойлсон байх шаардлагатай. Стратегийг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үйл явцад хяналт тавих зохицуулалтын хүчирхэг тогтолцоог бий болгох нь чухал. Стратеги батлагдмагц дотооддоо боловсруулж нутагшуулсан үйл явцаар түүний хэрэгжилтэд тогтмол үнэлгээ хийдэг байх шаардлагатай. Олон улсын хяналт, үнэлгээний үйл явц нь үндэсний хяналт үнэлгээгээр баяжиж байхаас бус түүнийг орлох ёсгүй. Үндэсний хэмжээний хэрэгжилтийн үнэлгээний механизмын үр дүнг олон улсын хяналт үнэлгээний механизмд ашиглаж болно. Олон улсын үнэлгээний механизмууд нь гадны өргөн хүрээтэй стандартуудтай тулган харьцуулж үнэлдэг бол дотоодын үнэлгээний үйл явц нь үндэсний хэмжээнд тэргүүлэх ач холбогдол бүхий бодлогуудад голлон чиглэсэн байдаг.

20 ЭЗХАХБ, ЕАБХАБ, “Авлигын эсрэг бодлого, шударга байдлын сургалт” мэргэжилтнүүдийн семинарын материал, 2011, <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

21 www.sigmaxweb.org/publications/sigmaassessmentreports.htm

22 Жишээ болгож СИГМА-ийн Сербид улсад хийсэн үнэлгээний тайлан (2013) болон Европын хорооны Сербид улсын явцын талаарх хамтарсан тайланг (JOIN(2013) үз, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, *Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчим батлах тухай (97) 24 тоот тогтоол*, 1997 [pdf].
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/GRECO/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf
2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), *Хүчирхэг шударга ёсыг тогтоохын төлөө: Хэрэгжүүлэх хэрэгсэл, үйл явц, бүтэц, нөхцөлүүд (GOV/PGC/GF (2009)1)*, 2009, Дэлхийн төрийн засаглалын форум, [pdf].
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
3. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), *Зүүн Европ, төв Ази дахь авлигын эсрэг шинэчлэл. Ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээлүүд, 2009-2013*, 2013, Зүүн европ, төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ [цахим хуудас].
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-centralasia_9789264201903-en
4. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), *ЕАБХАБ-ын бүс нутагт Авлигаас сэргийлэх стратегийн арга хандлага, ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт, үнэлгээний тайлан (EEF.GAL/20/12)*, 2012 [pdf]. <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
5. Ж. Поуп, Транспэрэнси Интернэшнл, *Авлигын эсрэг сурвалж бичиг*, 2000 [цахим хуудас].
<http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>
6. Транспэрэнси Интернэшнл, Авлигын эсрэг техникийн туслалцааны төв, *Үндэсний Авлигын эсрэг стратегийн жишээ*, 2013 [pdf]. http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf
7. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА), *НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх техникийн зааварчилгаа*, 2009 [цахим хуудас]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
8. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА), *НҮБАЭК-ийн өөрийн үнэлгээ хийх удирдамж: Хамгийн доод хязгаарыг давах*, 2011 [цахим хуудас].
www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anticorruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html
9. Маккаскер, Р., Австралийн Гэмт хэрэг судлалын хүрээлэн, Техникийн болон мэдээллийн баримт бичиг, Дугаар 23, *Авлигын эсрэг стратегийн хяналт үнэлгээ*, 2006 [pdf].
<http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3AD311D7D3EA8%7Dtbp023.pdf>

БҮЛЭГ 3

Авлигатай тэмцэх байгууллагууд

АГУУЛГА

3.1	Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд	46
3.2	Эрх зүйн үндэс	49
3.2.1	Үндсэн чиг үүрэг	49
3.2.2	Институцийн зохион байгуулалт	51
3.3	Авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй байгууллагад тавигдах нөхцөлүүд	53
3.4	Мэргэшсэн байгууллагад мөрдөн шалгах ажиллагааг үр дүнтэй хийх боломж олгох	53
3.5	Гүйцэтгэлийн үнэлгээ	54
3.6	Дүгнэлт	55
	Ашигласан ном зүй	56
	<i>Шигтгээ 3.1 Авлигатай тэмцэх байгууллагын Жакартагийн зарчим</i>	48
	<i>Шигтгээ 3.2 Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хороо</i>	50
	<i>Шигтгээ 3.3 Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага юу хийж чадах вэ: Зөвлөмж</i>	51

БҮЛЭГ 3

Авлигатай тэмцэх байгууллагууд

Авлига нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжил цэцэглэлт, удирдлага сайтай төрийн институциуд, олон нийтийн итгэл, улс төрийн тогтвортой байдалд улам бүр бодит аюул заналхийлж буйг хүлээн зөвшөөрөх хандлага 1990-ээд оны эхнээс эрчимтэй нэмэгдсэн. Дэлхийн улс орнууд авлигатай тэмцэх чиглэлээр даян дэлхийн болон бүс нутгийн хэд хэдэн конвенц, чиглүүлэгч зарчим, зөвлөмж, тунхаг батлаад байгаа билээ. Тэдгээр улс орнуудын дийлэнх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх үүргийг тусгай байгууллагад хариуцуулж хэрэгжүүлэх шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрч байгаа юм.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг илрүүлэх, хууль сахиулах чиглэлийн олон улсын арга хэмжээнүүд, улс орнуудын өөр хоорондоо ялгаатай арга хандлага, загварууд, авлигатай тэмцэх үр нөлөө бүхий байгууллага байгуулахад улс орнуудад тулгарсан сорил бэрхшээлүүдийг энэ бүлэгт судлах болно. Түүнчлэн ЕАБХАБ-ын бүс нутагт голлон хэрэгжүүлсэн сайн туршлагын жишээ, зарим нэг шийдлийг үзнэ.



НУБАЭК-ийн гишүүн улс орнуудын зургадугаар бага хурлын далбаа, ОХУ-ын Санкт-Петербург хот, 2015 оны 11 дүгээр сарын 2-6-ны өдөр

3.1 Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд

Европын зөвлөл (ЕЗ) нь авлигатай тэмцэх байгууллагуудтай холбоотой хоёр зарчмыг (3 ба 7 дугаар зарчим)¹ агуулсан Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчим (1997), үүний дараахан эдгээр 20 зарчмын ихэнхийг тусгаж, авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын талаарх заалтыг (20 дугаар зүйл)² багтаасан Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийг (1999) боловсруулан баталж, авлигатай тэмцэх байгууллагын үзэл баримтлалыг түгээн дэлгэрүүлэхэд тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Эдгээр санаачилгын мөрөөр дэлхийн улс орнууд 2003 онд НУБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг баталсан билээ. Дээрх конвенциуд нь нэгдэн орсон улс орнуудад авлигын чиглэлээр мэргэшсэн институц байгуулахыг үүрэг болгосон байдаг. Тодруулбал НУБАЭК нь улс орнуудад дараах шаардлагыг тавьдаг. Үүнд:

- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага, эсхүл байгууллагуудтай байх (6 дугаар зүйл);
- Хууль сахиулах замаар авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага буюу байгууллагууд, эсхүл этгээдүүдтэй байх (36 дугаар зүйл).

Уг хоёр заалтаас үүдэлтэйгээр улс орнуудад нэг талаас авлигаас урьдчилан сэргийлэх, нөгөө талаас авлигыг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллан шийтгэх институц (ууд)-ийн төрөл хэлбэр, бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь ямар байх зэрэг олон асуулт урган гарсан юм. Эдгээрийн дотроос тусгай байгууллага (ууд) байгуулах, эсхүл одоо байгаа байгууллагад энэ чиг үүргийг хариуцуулах эсэх; бүх салбарыг хамарсан үйл ажиллагаа явуулах эрх, бодлого хэрэгжүүлэх зохицуулалтын механизм, үйл ажиллагааны хараат бус, бие даасан, ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох эсэх, орон тоо,

¹ Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооны Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчим батлах тухай (97) 24 тоот тогтоол, 1997, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

² Европын зөвлөл, Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенци, CETS No.: 173 (1999).

Европын зөвлөл

Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчим

Зарчим 3

Авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, яллах, шүүх эрх үүрэг бүхий байгууллага нь зүй бус нөлөөллөөс ангид байж, авлигатай тэмцэх, мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцлалыг хадгалахад тус байгууллагад тусалсан этгээдийг хамгаалж, нотлох баримтыг үр дүнтэй арга хэлбэрээр цуглуулах эрх, үүргээ бие даасан, хараат бус байдлаар хэрэгжүүлэх нөхцөлөөр хангагдсан байх

Зарчим 7

Авлигатай тэмцэх чиг үүрэг бүхий этгээд, эсхүл байгууллагын мэргэшсэн байдлыг дээшлүүлэх, ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь шаардлагатай хэрэгсэл, сургалтаар хангах

Эх сурвалж: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц

20 дугаар зүйл. Тусгай байгууллага

Оролцогч улс бүр авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага, этгээдийн мэргэшсэн байдлыг хангахад чиглэсэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ. Тусгай байгууллага, этгээд чиг үүргээ үр нөлөөтэй, аливаа зүй бус нөлөөллөөс ангид явуулахад шаардлагатай хараат бус, бие даасан байдлыг нь эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн

хангана. Оролцогч улс орон нь ийм тусгай байгууллагын ажилтнуудыг зохих сургалтад хамруулах, чиг үүргээ биелүүлэхэд нь шаардлагатай санхүүгийн эх үүсвэрээр хангана.

Эх сурвалж: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

НҮБАЭК

6 дугаар зүйл. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх байгууллага

- Оролцогч улс бүр зохих тохиолдолд эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авлигаас дор дурдсан арга хэлбэрээр урьдчилан сэргийлэх байгууллага буюу байгууллагууд байлгах явдлыг хангана. Үүнд:
 - Энэхүү Конвенцийн 5 дугаар зүйлд дурдсан бодлогыг хэрэгжүүлэх, зохих тохиолдолд уг бодлогын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, уялдуулан зохицуулах,
 - Авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлж, түгээх.
- Оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан байгууллага буюу байгууллагуудыг чиг үүргээ үр дүнтэйгээр, аливаа зүй бус нөлөөллөөс ангид биелүүлэхэд шаардлагатай хараат бус байдлаар хангана. Шаардлагатай материалаг нөөц, мэргэшсэн боловсон хүчин, түүнчлэн ийм боловсон хүчин чиг үүргээ биелүүлэхэд шаардагдаж болох сургалтаар

хангах нь зүйтэй.

- Оролцогч улс бүр авлигаас урьдчилан сэргийлэх тодорхой арга хэмжээг боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд нь бусад оролцогч улсад туслалцаа үзүүлэх эрх бүхий байгууллага буюу байгууллагуудын нэр, хаягийг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдээн.

36 дугаар зүйл. Тусгай байгууллага

Оролцогч улс бүр зохих тохиолдолд эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авлигатай тэмцэхэд хууль сахиулах замаар тусгай байгууллага буюу байгууллагууд, эсхүл этгээдүүдийг байлгах явдлыг хангана. Тэдгээрийг чиг үүргээ үр дүнтэйгээр, аливаа зүй бус нөлөөллөөс ангид биелүүлэхэд шаардлагатай хараат бус байдлаар оролцогч улсын эрх зүйн тогтолцооны тулгуур зарчимд нийцүүлэн хангана. Ийм байгууллага буюу байгууллагуудын ажилтнуудыг үүргээ биелүүлэхэд нь шаардлагатай зохих сургалтад хамруулж, зохих эх үүсвэрээр хангана.

Эх сурвалж: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, төсөв, тайлагнах гэх мэт асуудлыг хэрхэн зохицуулах тухай асуудлуудыг онцлон дурдаж болно.³

Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын олон улсын холбоо нь 2013 оны 11 дүгээр сард Панамын тунхаглалдаа⁴ авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй, хараат бус байгууллагын

талаарх “Жакартагийн зарчим”-ыг хүлээн зөвшөөрсөн билээ. НҮБАЭК-д нэгдэн орсон Оролцогч улсуудын бага хурал (ОУХБ) ч мөн авлигатай тэмцэх байгууллагын хараат бус байдлыг хангахын чухлыг онцлон тэмдэглэж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай тус бага хурлын тогтоолоор баталсан дээрхийн ижил зарчмуудыг ч мөн хэрэгжүүлэхийг онцолсон байна.⁵ “Жакартагийн зарчим”-ыг 2012 оны 11 дүгээр

³ НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн техникийн гарын авлага, 2009, 8-р тал www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

⁴ НҮБАЭК-ийн гишүүн ОУБХ-аас баталсан “Панамын тунхаг”-ийг үз, 2013, CAC/COSP/2013/CRP.9, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>

⁵ Авлигаас урьдчилан сэргийлэх Марракешийн тунхагийг мөрдөх НҮБАЭК-ийн гишүүн ОУБХ-ны 5/4 тоот тогтоолыг үз, 2013, <http://www.unodc.org/documents/treaties/НҮБАЭК/COSP/session5/V1401171e.pdf>

Шигтгээ 3.1 Авлигатай тэмцэх байгууллагын Жакартагийн зарчим

[Жакартагийн бага хурал]-д оролцогсод нь:

1. Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын (АТБ) хараат бус, үр дүнтэй байдлыг хангах үүднээс дараах зарчмыг **зөвлөмж** болгож байна. Үүнд:
 - **БҮРЭН ЭРХ:** АТБ-ууд нь урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанд нэг, эсхүл хэд хэдэн байгууллагаар дамжуулан авлигатай тэмцэх тодорхой үйл ажиллагаа явуулах бүрэн эрхтэй байна.
 - **ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА:** АТБ-ууд нь үйл ажиллагаагаа дангаар салангид явуулахгүй. АТБ-ууд нь төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага зэрэг бусад оролцогч талтай хамтран ажиллана.
 - **ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛ:** АТБ-ууд нь өөрийн орны эрх зүйн тулгуур зарчмын дагуу Үндсэн хууль болон АТБ-ын тасралтгүй үргэлжлэх байдлыг хуульчилсан тусгай хууль гэх мэт зүй зохистой бөгөөд тогтвортой эрх зүйн хүрээнд байгуулагдсан байна.
 - **ТОМИЛГОО:** АТБ-ын даргыг улс төрийн харьяалалгүй, нөлөөнд үл автах, төвийг сахисан, шударга, мэргэшсэн байдал зэрэг шалгуураар томилно.
 - **ТАСРАЛТГҮЙ ҮРГЭЛЖЛЭХ БАЙДАЛ:** АТБ-ын удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болох, эсхүл албан тушаалаас нь түдгэлзүүлсэн, халсан, огцруулсан, тэтгэвэрт суусан тохиолдолд удирдлагын бүрэн эрхийг шинэ удирдлага томилогдох хүртэл АТБ-ын зохих ажилтанд шилжүүлэн гүйцэтгүүлнэ.
 - **ЧӨЛӨӨЛӨХ:** АТБ-ын удирдлагын албан тушаалын хугацааг баталгаажуулах ба зөвхөн хуулиар хамгаалагдсан хараат бус байгууллагын гол удирдлагыг (Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч гэх мэт) албан тушаалаас чөлөөлөхтэй ижил эрх зүйн зохицуулалтаар албан тушаалаас нь чөлөөлж болно.
 - **ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ:** АТБ нь ёс суртахууны өндөр хэм хэмжээг сахиулах ёс зүйн дүрмийг баталж, ажилтнуудаараа мөрдүүлэн ажиллана.
 - **ХАЛДАШГҮЙ БАЙДАЛ:** АТБ-ын дарга болон ажилтнууд нь албан үүргээ гүйцэтгэх хүрээнд хийсэн үйлдэлдээ иргэний болон эрүүгийн шүүх хуралд дуудагдахаас хамгаалагдана. АТБ-ын дарга, ажилтнууд нь иргэний болон эрүүгийн зүй бус ажиллагаанаас хамгаалагдсан байна.
 - **ЦАЛИН УРАМШУУЛАЛ:** АТБ-ын ажилтнууд нь ур чадварын түвшингээр цалинжина.
 - **ХҮНИЙ НӨӨЦИЙН УДИРДЛАГА:** АТБ нь тодорхой бөгөөд ил тод дотоод журмын дагуу ажилтан ажилд авч, халах эрхтэй байна.
 - **ХАНГАЛТТАЙ, НАЙДВАРТАЙ НӨӨЦ:** АТБ нь чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ тухайн улсын төсвийн нөөц, хүн амын тоо, газар нутгийн хэмжээг харгалзан тогтоосон хангалттай нөөцтэй байна. АТБ нь хүчин чадлаа аажмаар нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэн хөгжүүлэх, зорилго зорилтоо сахин биелүүлэхэд шаардагдах хугацаатай, төлөвлөгдсөн, найдвартай, хангалттай нөөцтэй байх эрхтэй.
 - **САНХҮҮГИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ:** АТБ нь нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт, аудитын шаардлагыг хөндөхгүйгээр өөрийн бүрэн удирдлага, хяналтын дор захиран зарцуулах төсөвтэй байна.
 - **ДОТООД ХАРИУЦЛАГА:** АТБ нь эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, зүй бус үйлдэл гаргуулахгүй байх үүднээс хяналт мониторинг, сахилга дэг журмын механизм бүхий тодорхой дүрэм журам, үйл ажиллагааны стандарт процедурыг мөрдөн ажиллана.
 - **ГАДААД ХАРИУЦЛАГА:** АТБ нь хууль дээдлэх ёсыг чандлан сахиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас сэргийлэх зорилгоор бий болгосон механизмуудын өмнө хариуцлага хүлээнэ.
 - **НИЙТЭД ТАЙЛАГНАХ:** АТБ нь өөрийн үйл ажиллагааг жилд багадаа нэг удаа олон нийтэд албан ёсоор тайлагнана.
 - **ОЛОН НИЙТТЭЙ ХАРИЛЦАХ, ХАМТРАН АЖИЛЛАХ:** АТБ нь өөрийн хараат бус, шударга, үр нөлөөтэй байдалд хүлээлгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалахын тулд олон нийттэй тогтмол хамтран ажиллаж, тэдний оролцоог хангана.
2. АТБ-ын харьяа байгууллагууд, АТБ-ын олон улсын болон бүс нутгийн сүлжээ байгууллагуудад дээрх зарчмыг сурталчлан хэрэгжүүлэхийг АТБ-уудад **уриалж** байна.
3. АТБ-ын үйл ажиллагааны талаар гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх засаглалын гишүүд болон олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлж, АТБ-ын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тэдний дэмжлэгийг авч ажиллахыг АТБ-уудад **уриалж** байна.
4. Авлигын асуудлаарх олон улсын хурал, чуулган дээр дээрх зарчмыг дэмжсэн байр суурь илэрхийлэн оролцохыг өөрийн улсын Засгийн газар болон бусад оролцогч талд уриалан ажиллахыг АТБ-уудад **уриалж** байна.
5. АТБ-ын зарчмуудыг хэлэлцэн батлах “Авлигатай тэмцэх байгууллагын зарчмууд” нэртэй олон улсын бага хурлыг НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албатай хамтран зохион байгуулсан Индонезийн Авлигатай тэмцэх хороонд талархал **илэрхийлье**.

Эх сурвалж: www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf -ээ хэсэгчлэн авав.

сард Индонезийн Авлигатай тэмцэх хорооноос зохион байгуулсан бага хурлын үеэр дэлхийн өнцөг булан бүрээс цугласан авлигатай тэмцэх байгууллагуудын дарга нар, өмнөх удирдлагууд болон авлигатай тэмцэх мэргэжилтнүүд баталсан юм.⁶ Авлигатай тэмцэх байгууллагын зарчмыг тодорхойлсон Жакартагийн зарчим нь дэлхийн улс орнуудын авлигатай тэмцэх байгууллагуудыг бэхжүүлэх зорилгоор тэдний хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн 16 зарчмыг тодорхойлсон байна (Шигтгээ 3.1-ийг харна уу).

Мөрдөн шалгах эрх мэдэл бүхий байгууллага нь яллах эрх мэдэлтэй байх эсэх, эсхүл яллах эрх мэдэл бүхий байгууллага нь мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй тусдаа байгууллагад харьяалагдах эсэх нь анхаарал татсан асуудал болоод байна. Улс бүрт бүгдэд нь тохирох нийтлэг нэг загвар гэж хаана ч байхгүй тул орон бүр өөрийн хэрэгцээ шаардлагадаа тохирсон институцийн зохион байгуулалтыг олж тодорхойлох нь зүйтэй юм. Ямар зохион байгуулалт хийхээр тогтсоноос үл хамааран чиг үүргээ үр дүнтэйгээр, зүй бус нөлөөллөөс ангид байдлаар хэрэгжүүлэхийн тулд мөрдөн шалгах болон яллах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд нь гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус, бие даасан байх ёстой.

Хэд хэдэн институцийн зохион байгуулалт нь нэг зорилгын төлөө чиглэж болох ба ЕАБХАБ-ын бүс нутагт л гэхэд урьдчилан сэргийлэх чиг үүргээс өгсүүлээд одоогийн прокурор, эсхүл цагдаагийн байгууллагаас тусдаа, эсхүл тэдгээрийн дотор нэгтгэгдсэн хууль сахиулах тусгай байгууллага, урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, уялдуулан зохицуулах болон олон нийттэй харилцах зэрэг олон талын чиг үүрэг бүхий байгууллагууд гэх мэт авлигатай тэмцэх олон төрлийн бүтэц, тогтолцоо оршиж байна. Олон талт чиг үүрэг бүхий анхдагч байгууллагуудын нэг бөгөөд өдгөө ч нэр хүнд сайтай тусгай байгууллага бол Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хороо (ХАТХ) юм (дэлгэрэнгүйг Шигтгээ 3.2-оос харна уу). Балтийн тэнгисийн болон Төв Европын хэд хэдэн улс⁷ авлигатай тэмцэх чиглэлээр мэргэшсэн олон төрлийн чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллагуудыг байгуулсан байна. Авлигатай тэмцэх байгууллагын үүргийг цагдаа, прокурорын алба, эсхүл төрийн албаны зөвлөл гэх мэт одоогийн хэд хэдэн институци, бүтэц нь гүйцэтгэдэг Баруун болон хойд Европын улс орнуудад авлигатай тэмцэх байгууллага нь одоогийн бүтэцдээ нэгдэж шингэсэн байдалтай байдаг. Ийм загваруудын талаар дараагийн

хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

ЕАБХАБ нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхийн чухлыг хүлээн зөвшөөрдөг бөгөөд 2004 оноос хойш оролцогч улс орнууд дахь төрийн байгууллагуудын засаглалыг бэхжүүлэх болон авлигатай тэмцэх үр дүнтэй байгууллагуудыг байгуулан хөгжүүлэхэд чиглэсэн хөтөлбөрүүдийг идэвхтэй дэмжсээр ирсэн билээ.

3.2 Эрх зүйн үндэс

3.2.1 Үндсэн чиг үүрэг

Авлигатай тэмцэхтэй холбоотой олон чиг үүрэг байдаг. Авлигатай тэмцэх байгууллагууд нь авлигатай тэмцэх бодлого боловсруулах, уялдуулан зохион байгуулах, судалгаа, шинжилгээ хийх, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх чиглэлээр олон нийттэй харилцах, авлигатай тэмцэх стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хянах, үр дүнг нь үнэлэх; авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах зэрэг өргөн хүрээтэй үйл ажиллагааг эрхэлж байна (чиг үүргийн дэлгэрэнгүйг Шигтгээ 3.3-аас харна уу).

Авлигатай тэмцэх байгууллагад эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл олгох, хуульд зарим чухал заалтуудыг албан ёсоор оруулж өгөх шаардлагатай. Хууль эрх зүйн хүрээнд оруулж, тусгаж өгөх шаардлагатай зарим бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА)-наас гаргасан НҮБАЭК-ийн техникийн гарын авлагад дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Конвенцид тодорхойлсон бодлого, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг хуульчилсан заалт;
- Гарын авлага гаргах, ёс зүйн дүрэм боловсруулах, хууль тогтоомжийн талаар зөвлөмж хүргүүлэх эрх;
- Мөрдөн шалгах эрх мэдэлтэй холбоотойгоор өөрийн санаачилгаар байцаалт эхлүүлэх, баримт бичиг, мэдээлэл, мэдүүлэг, бусад нотлох баримт олж авах, шаардах эрх;
- Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцож буй холбогдох талуудтай мэдээлэл солилцох боломжоор хангах;
- Чиг үүрэг гүйцэтгэхэд шаардлагатай зохих хараат бус байдлаар хангах, мөн албан хаагчдыг албан үүргээ шударгаар гүйцэтгэх явцад гарч болох иргэний үйл ажиллагаанаас хамгаалах;
- Хариуцлага, тайлагналын зохих түвшин, удирдлага,

6 НҮБМБГХТА, Авлигатай тэмцэх байгууллагын зарчмыг тодорхойлсон Жакартагийн зарчмыг үз, 2012, http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

7 Латвийн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх товчоо (КНАБ), БН Литвын Мөрдөн шалгах тусгай алба, Польшийн Авлигын эсрэг төв товчоо.

Шигтгээ 3.2 Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хороо

Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хороо (ХАТХ) (www.icac.org.hk) нь 1974 онд байгуулагдсан авлигатай тэмцэх нэр хүнд бүхий байгууллагуудын нэг юм. Тус байгууллага нь хамгийн нөөц сайтай байгууллага бөгөөд 1200 орчим ажилтантай. Тус Хороо нь авлигатай тэмцэх талаар дараах гурван чиглэлт арга хандлагыг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- i. Авлигыг үр дүнтэй илрүүлж, мөрдөн шалгах: авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг мэргэжлийн түвшинд чандлан сахиулснаараа авлигын гэмт хэргийг хамгийн өндөр эрсдэлтэй гэмт хэрэг болгох;
- ii. Авлигаас татгалзах хандлагыг нэвтрүүлэх замаар авлигад өртөх боломжийг бууруулах;
- iii. Авлигын хор хөнөөлийн талаар олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигатай тэмцэхэд олон нийтийн дэмжлэгийг авах зэрэг болно.

ХАТХ нь мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиг үүрэг бүхий “Олон чиг үүрэгт” байгууллага бөгөөд төрийн алба хашиж, төрөөс цалинждаг этгээдийг баривчлах, нэгжлэг хийх, хөрөнгийг нь битүүмжлэх, хураан авах, санхүүгийн мэдээлэлд нь нэвтрэх зэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааны зайлшгүй чиг үүрэг, мөн хээл хахууль, авлига, сонгуультай холбоотой хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Зохион байгуулалтын

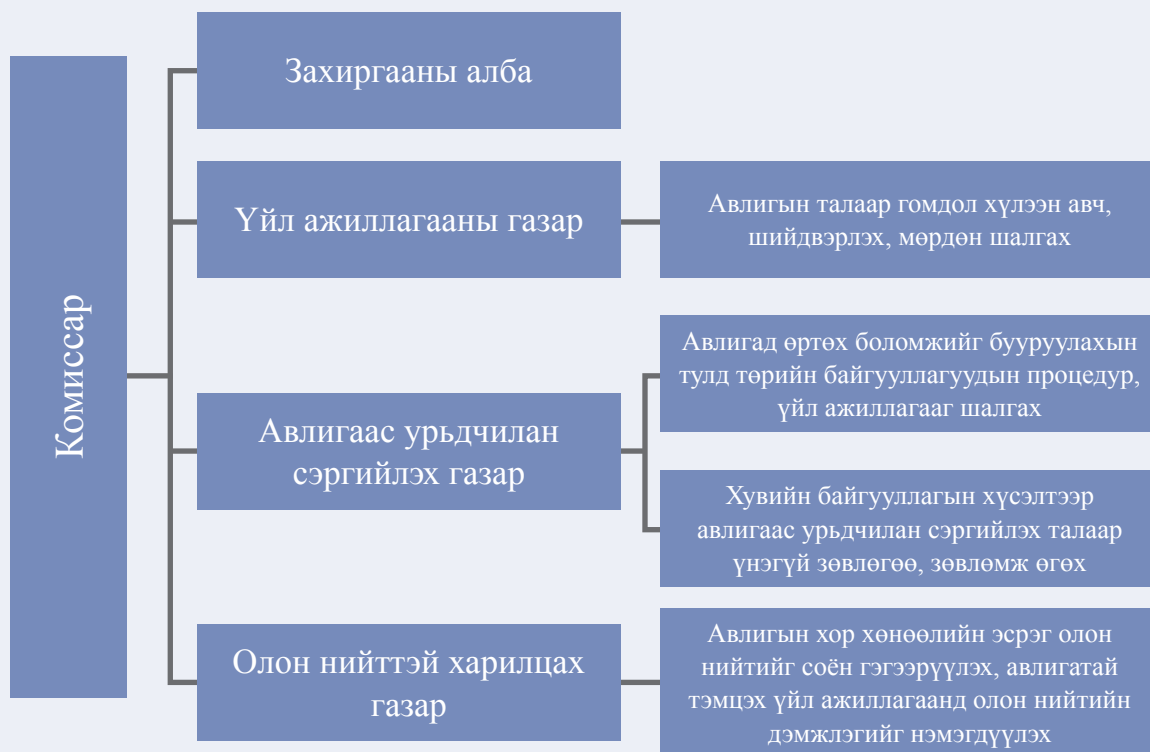
хувьд Комиссарын алба болон Үйл ажиллагааны газар, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх газар, Олон нийттэй харилцах газар гэсэн гурван газар, хэлтэстэй.

ХАТХ нь төрийн алба, хууль сахиулах бусад байгууллага болон прокурорын газраас хараат бус байдаг. Тус байгууллага нь Хонконгийн Засаг захиргааны тусгай бүсийн Ерөнхий захирагчийн томилсон тэргүүлэгчид, иргэдийн төлөөллөөс бүрдсэн дөрвөн хараат бус зөвлөх хороонд үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг.

ХАТХ-ын загвар нь үйл ажиллагааны хувьд хараат бус, нөөцөөр бүрэн хангагдсан, байгууллагын шүүх тогтолцооны хараат бус, үр ашигт байдал бүрэн хангагдсан тохиолдолд л амжилттай хэрэгжинэ. Зарим улс орон энэ загварыг туршсан боловч хараат бус байдал хангагдаагүй, нөөц болон бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах байдал хязгаарлагдмал зэргээс шалтгаалж амжилтад хүрээгүй байна. Иймд улс орон бүр өөрт тохирох үгүй нь мэдэгдэхгүй бэлэн загвар авч ашиглахын оронд өөрийн орны хэрэгцээ шаардлага, орчин нөхцөлдөө үнэлэлт дүгнэлт хийж, өөрийн гэсэн онцлогтой загвар боловсруулах нь чухал юм.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ, Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагууд: Загварын судалгаа: Хоёр дахь хэвлэл, 2013, ЭЗХАХБ-ын бус нутагт авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратегийн үйл ажиллагаа, ЭЗХАХБ-ын үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналтын тайлан, 2012.

Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хорооны бүтэц



Эх сурвалж: www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

Шигтгээ 3.3 Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага юу хийж чадах вэ: Зөвлөмж

Авлигатай тэмцэх нь олон төрлийн чиг үүрэг, дэг журам шаардсан нарийн төвөгтэй асуудал билээ. Тиймээс улс орнууд авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулах, түүнийг бэхжүүлэхдээ авлигатай тэмцэх дараах чадавхийн ихэнхи хэсгийг, эсхүл бүгдийг нь бүрдүүлсэн байх ёстойг анхаарвал зохино. Үүнд:

1. *Бодлого боловсруулалт, судалгаа, мониторинг, зохицуулалт:* Үүнд авлигын түвшин, чиг хандлагад судалгаа хийх, авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны үр нөлөөг үнэлэх ажлууд багтана. Бодлого боловсруулах, уялдуулан зохицуулах ажлын хүрээнд авлигатай тэмцэх стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжилтийг хангуулах, мониторинг хийх, мөн олон улсын хамтын ажиллагааны асуудал эрхэлсэн нэгжийн үүрэг гүйцэтгэх зэрэг багтана.
2. *Төрийн салбар дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх:* Энэ нь төрийн байгууллагын шударга, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг ба үүнд төрийн албаны дүрэм, журам, хязгаарлалт, зааварчилгаа, тэдгээрийг мөрдүүлэхтэй холбоотой тусгай арга хэмжээ боловсруулан хэрэгжүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, төрийн албан хаагчдын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг гаргуулж баталгаажуулах, олон нийтэд ил тод болгох чиг үүргүүд багтана. Урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа нь олон нийтээс мэдээлэл авах эрхийг хангах зэргээр төрийн салбарын ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, улс төрийн намын санхүүжилтийг хянахад чиглэнэ.
3. *Ойлголтыг нэмэгдүүлэх, соён гэгээрүүлэх:* Үүнд олон нийт, эрдэм шинжилгээний байгууллага, төрийн албан

хаагчдад зориулсан сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх; олон нийтийг соён гэгээрүүлэх кампанит ажил зохион байгуулах; хэвлэл мэдээлэл, ТББ, бизнесийн салбар, олон нийттэй хамтран ажиллах зэрэг багтана.

4. *Мөрдөн шалгах, яллах:* Эдгээр чиг үүрэг нь авлигын бүх хэлбэрт хариуцлага тооцох зэргээр авлигын хэргийг үр дүнтэй яллах эрх зүйн орчныг хангах, түүнчлэн авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах гэх мэт эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг чандлан сахиулахад чиглэнэ. Ингэхдээ эрүүгийн болон сахилгын/захиргааны хариуцлага хоорондын зааг ялгааг сайтар тодорхойлох нь чухал. Энэхүү эрх хэмжээний хүрээнд байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа, тодорхой хэргүүдийн талаар мэдээлэл солилцох болон дур мэдэн мэдээлэл дамжуулах (хууль сахиулах байгууллагууд, аудит, татвар, гаалийн байгууллага, банкны салбар, Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА), төрийн худалдан авах ажиллагааны газрын албан тушаалтнууд, үндэсний аюулгүй байдлын газар ба бусад) зэрэгт хяналт тавих үүрэг чиглэл багтана. Түүнчлэн эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх болон гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлттэй холбоотой асуудал эрхэлсэн нэгжийн үүргийг гүйцэтгэнэ. Мөн тусгай мэдээллийн бааз бүрдүүлэх зэрэг мэдээллийн нууцлал хадгалах чиг үүрэг энэ хэсэгт хамаарна. Олон улс орон авлигатай холбоотой хууль сахиулалтын статистик мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, тайлагнахыг энэхүү чиг үүрэгт хамруулан үздэг байна.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ, Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагууд: Загварын судалгаа: Хоёр дахь хэвлэл, Зүүн Европ, Төв Азийн АЭС, 2013 он.

нөөцөөр хангах⁸ зэрэг болно.

3.2.2 Институцийн зохион байгуулалт

Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын гурван төрлийн загвар байдаг. Үүнд:

- *Олон чиг үүрэгт байгууллага*
- *Хууль сахиулах байгууллага*
- *Урьдчилан сэргийлэх байгууллага⁹*

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянах, эсхүл сонирхлын зөрчилтэй холбоотой гомдлыг хянан шалгах үйл ажиллагаа нь урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг мэт харагдаж болох ч тэдгээр нь мөрдөн шалгах үйл ажиллагаатай хавсарсан буюу ийм үйл ажиллагааг шууд оролцуулсан байдалтай байдаг зэргээс үзэхэд

дээрх байдлаар төрөлжүүлсэн нь эдгээрийг хатуу хиллэн хязгаарлаж буй хэрэг биш болохыг илтгэнэ.

Олон чиг үүрэгт байгууллага: Урьдчилан сэргийлэх болон хууль сахиулах чиг үүрэг, эрх мэдэл бүхий авлигатай тэмцэх байгууллага

Зарим улс орон авлигаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, дэмжлэг үзүүлэх, авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий (дээр дурдсан Хонконгийн загвартай төстэй) “олон чиг үүрэгтэй” авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулсан байдаг ба ихэнх тохиолдолд яллах чиг үүргийг тусад нь салгасан байдаг. Энэ загварын хувьд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, хүчин чармайлт нь дан ганц авлигатай тэмцэх байгууллагын чиг үүрэг байдлаар хязгаарлагддаггүй бөгөөд авлигатай тэмцэх бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлж, сахиулахад төрийн бусад байгууллагуудыг татан оролцуулахад чармайлт гарган ажиллах шаардлагатай болдог.

⁸ Бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн талаарх дэлгэрэнгүйг НҮБМБГХТА-ны НҮБАЭЖ-ийн техникийн гарын авлагаас үз, 2009, 9-р тал.

⁹ ЭЗХАХБ, Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагууд: Загварын судалгаа: Хоёр дахь хэвлэл, 2013.



Зүүн гар талаас: ЕАБХАБ дахь Серби улсын төлөөлөгч Вук Зугич, Сербийн Хууль зүйн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга Радомир Ильич, ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн асуудлаарх ажлын хэсгийн тэргүүн Драго Кос нар Эдийн засаг, байгаль орчны зорилтын хэрэгжилтийн талаар ЕАБХАБ-аас зохион байгуулсан уулзалтын үеэр, Вена хот, 2015 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдөр

Цагдаа, прокурорын чиг үүрэг бүхий тусгай газар, хэлтэс, байгууллага

ЕАБХАБ-ын зарим гишүүн улс оронд хууль сахиулах эрх бүхий тусгай нэгжүүдийг одоогийн цагдаа, эсхүл прокурорын тогтолцоонд шингээн нэгтгэсэн байдаг. Эдгээрийн зарим нь авлигын эсрэг хууль сахиулах чиг үүргээс хальж урьдчилан сэргийлэх, судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, уялдуулан зохион байгуулах зэрэг үйл ажиллагаа гүйцэтгэж байхад нөгөө хэсэг нь хууль сахиулах байгууллагын хүрээнд авлигыг илрүүлэх, мөрдөн шалгах илүү нарийвчилсан чиг үүрэг, зорилгыг биелүүлж байна. Түүнчлэн хууль сахиулах эрх мэдэлтэй, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, яллах шинэ бөгөөд “дангаар орших” байгууллагуудын жишээг (Азербайжан, Хорват, Румын) ч энд дурдаж болох юм.

Урьдчилан сэргийлэх болон уялдуулан зохицуулах чиг үүрэгтэй байгууллагууд

Авлигын эсрэг бодлого хэрэгжүүлж, урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг гүйцэтгэх байгууллагын энэхүү загвар нь хараат бус байдал, байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд харилцан адилгүй түвшний олон бүтцийг хамарсан нэг төрлийн бус байгууллагуудаас бүрдсэн байдаг. ЭЗХАХБ нь энэхүү загварыг дараах байдлаар гурав ангилан авч үздэг.¹⁰ Үүнд:

- *Авлигатай тэмцэх байгууллага хоорондын*

зохицуулагч зөвлөл нь төрийн өөр өөр байгууллага, яам, иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдсэн байдаг бөгөөд авлигын эсрэг шинэчлэлийг удирдан чиглүүлэх, ялангуяа авлигатай тэмцэх үндэсний бодлого, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулан хянахад тэргүүлэх үүрэгтэй байна.

- *Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тусгай байгууллагууд* нь авлигын эсрэг стратеги, авлигын талаарх судалгаа, авлигын эрсдлийн үнэлгээ хийх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар төрийн байгууллагуудад зөвлөмж өгөх, олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх, авлигын эсрэг сургалт, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулах, ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдаж, хянах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, улс төрийн намын санхүүжилт, лобби, хууль тогтоомж болон тэдгээрийн төсөлд авлигын эрсдлийн үнэлгээ хийх зэрэг үйл ажиллагааг хамарсан, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг гүйцэтгэхээр байгуулагдсан болно.

- *Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд чиг үүргийнхээ хүрээнд дэмжлэг үзүүлдэг байгууллагууд* гэдэгт төрийн аудит, төрийн худалдан авах ажиллагааны газар, татварын байгууллага, төрийн албаны зөвлөл, ёс зүйн хороо, шударга ёсны байгууллага, сонгуулийн төв хороо, бизнесийн омбудсмэн зэрэг байгууллага багтана.

¹⁰ Мөн тэнд., 40-42-р тал

3.3 Авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй байгууллагад тавигдах нөхцөлүүд

Авлигатай тэмцэх байгууллагын бүтэц, статус, чиг үүрэг нь тухайн орны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдлаас хамааран улс бүрт харилцан адилгүй байдаг ба ийм байхаас ч аргагүй юм. Институцийн загварыг боловсруулахдаа авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх чиг үүргийн бусад байгууллагууд, тэдгээрийн гүйцэтгэх үүргийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэх байгууллагад тавигдах гол шаардлагуудыг дор тодорхойлов. Үүнд:

- **Бие даасан, нөлөөнд үл автах байдал**

Авлигатай тэмцэх байгууллага нь институцийн хүрээ, бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд хараат бус, нөлөөнд үл автах байдлаар үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангасан, байгууллагынхаа ажилтан, албан хаагчдыг болзошгүй дарамт шахалт, хүчинд автах айдас дарамтаас хамгаалдаг байх ёстой. Ихэнх улс оронд прокурор, цагдаа, эсхүл гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд нь авлигатай тэмцэх байгууллагын институцийн хүрээг бүрдүүлж байдаг нь авлигатай тэмцэх байгууллагыг засгийн газар, тодорхой нэг сайд, төр, эсхүл засгийн газрын тэргүүний шаглан захирах ёсонд хамааруулж, Парламентын өмнө тайлагнах нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг байна. Хамгийн гол нь энэ бүх нөхцөл нь авлигатай тэмцэх байгууллагад бусад эрх бүхий байгууллагын хөндлөнгийн нөлөө, оролцоогүйгээр үйл ажиллагаагаа эрхлэх боломжийг бүрдүүлж өгдөг байна.

- **Хариуцлага, шударга байдал**

Өмнө өгүүлсэнчлэн авлигатай тэмцэх байгууллагад үйл ажиллагаагаа хараат бус байдлаар эрхлэх боломж нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх нь чухал хэдий ч авлигатай тэмцэх байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагаандаа хариуцлага хүлээдэг, ажлын гүйцэтгэлдээ дотоод, гадаад хяналт шалгалт хийх замаар ажлаа сайжруулах, шударга байдлыг хангах, түүнчлэн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг эсэргүүцэгчдийн зүгээс үзүүлж болзошгүй зүй бус нөлөөллөөс өөрийгөө хамгаалдаг байх учиртай. Ихэнх улс орны хариуцлагын механизм нь бусад байгууллагаас илүүтэй авлигатай тэмцэх байгууллагыг үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тогтмол тайлагнаж байхыг шаарддаг байна.

- **Санхүү, хүний нөөц**

Авлигатай тэмцэх байгууллагын үр ашиг, үр нөлөөтэй байдлыг хангахад санхүүгийн болон материаллаг

нөөц хангалттай байх нь чухал. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд зарцуулагдах хөрөнгө санхүүгийн хэмжээ тухайн байгууллагын үйл ажиллагааных нь цар хүрээтэй яв цав тохирч байх ёстой. Мөн хангалттай, зохистой хүний нөөцийн хүрэлцээтэй байх, тэдгээрийн тогтвор суурьшилтай ажиллуулах нөхцөлийг хангах асуудал нь авлигатай тэмцэх байгууллагын гүйцэтгэлд тавигдах өөр нэг чухал нөхцөл юм.

- **Удирдлага болон ажилтнуудыг ажилд авах, томилох, сургах**

Олон нийтийн итгэлийг алдахгүйн тулд авлигатай тэмцэх байгууллагын албан хаагчийг ажилд авах, томилох процедурыг ил тод явуулж, нарийвчлан зохицуулсан байх шаардлагатай. Мөн авлигатай тэмцэх байгууллагын мөрдөн шалгах ёстой гэмт хэрэг нарийн төвөгтэй байдаг, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд өргөн хүрээний мэргэшлийн ур чадвар шаардлагатай байдаг тул албан хаагчдыг тогтмол сургалтад хамруулж байх нь ихээхэн ач холбогдолтой юм.

Авлигын эсрэг Европын түншлэл (АЭЕТ), Авлигын эсрэг асуудлаар харилцах Европын сүлжээ (АЭАХЕС) байгууллага нь авлигатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, хараат бус байдлыг хангах зорилго бүхий Авлигатай тэмцэх байгууллагын цогц стандартыг боловсруулан гаргасан байдаг. Үүний үндсэн арван стандарт нь хууль дээдлэх ёс, хараат бус байдал, хариуцлага, шударга, нөлөөнд үл автах байдал, нээлттэй, ил тод байдал, нууцлал, нөөц, ажилтан ажилд авах, карьер ба сургах, хамтын ажиллагаа, авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон авлигатай тэмцэх цогц арга хандлагыг хамарсан байдаг. Зөвлөмж байдлаар бэлтгэсэн эдгээр стандарт нь эрх зүйн хувьд заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй бөгөөд олон улсын конвенц, хууль эрхзүйн баримт бичгүүдтэй нийцдэг байна.¹¹

3.4 Мэргэшсэн байгууллагад мөрдөн шалгах ажиллагааг үр дүнтэй явуулах боломж олгох

Мөрдөн шалгах эрх үүрэг бүхий байгууллагууд авлигын хэргийг үр нөлөөтэй мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд дараах хэдэн нөхцөлийг хангасан байна.

¹¹ Авлигын эсрэг Европын түншлэл болон Авлигын эсрэг асуудлаар харилцах Европын сүлжээнээс (АЭЕТ/АЭАХЕС) гаргасан Авлигатай тэмцэх байгууллагын стандарт, Цагдаагийн хяналт тавих зарчмыг үз, 2011, <http://www.epac.at/downloads/recommendations>

Үүнд:¹²

- *Хараат бус байдал*: Авлигыг мөрдөн шалгах ажиллагаа нь улс төрийн хувьд эмзэг төдийгүй засгийн газар, зарим нөлөө бүхий сонирхлын бүлгүүдийн хувьд ичмээр таагүй асуудал юм. Мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа нь хараат бус, үгүй ядаж л зүй бус нөлөөллөөс ангид байгаа үед сая үр дүнтэй болдог. Хараат бус байдлыг хангах нь тухайн улсад авлигатай тэмцэх улс төрийн бодит хүсэл эрмэлзэл байгаа эсэхийг харуулдаг байна.
- *Мөрдөн шалгах бүрэн эрх*: Бизнесийн үйл ажиллагаа, төрийн худалдан авах ажиллагаа, улс төрийн намын санхүүжилт, хувьчлал зэрэг олон үйл ажиллагаанд илэрдэг авлига нь шууд хохирогчгүй, ихэнхдээ далд нууц хэлбэртэй байдаг тул мөрдөн шалгахад бэрхшээлтэй буюу мөрдөн шалгах бүрэн дүүрэн эрх мэдлийг шаарддаг. Жишээлбэл, Хонконгийн АТХ нь банкин дахь дансны мэдээлэл шалгах, сэжигтнээс хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэхийг шаардах, гэрчээр тангараг өргүүлж асуулт асуух, авлигаас олсон байж болзошгүй хөрөнгийг хураах, сэжигтэн улс орноо орхин гарахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор сэжигтний баримт бичгийг хураах зэрэг өргөн хэмжээний эрхтэй байдаг. Ийм өргөн хүрээний эрх мэдэл нь олон нийтийн итгэл, дэмжлэгийг авч зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд хяналт, тэнцвэржүүлэлтийн механизм тогтооход чухал ач холбогдолтой байдаг байна. Авлигын эсрэг Европын улс орнуудын бүлэг (ГРЕКО) эхний шатны үнэлгээнд хамрагдсан улс орнуудад авлигатай холбоотой гэмт хэргийг (төрийн болон хувийн хэвшлийн салбар дахь хээл хахууль, нөлөөллөө худалдах гэх мэт) мөрдөн шалгахдаа харилцаа холбоог чагнах, цахим тандалт хийх, (хууль бус төлбөрийг) хяналттай хүргэх болон бүр ноцтой тохиолдолд тагнуул тавьж мөрдөх зэрэг мөрдөн шалгах тусгай арга техник ашиглах боломжийг улам бүр нэмэгдүүлэхийг зөвлөсөн байдаг. Эдгээр арга техникийг хууль дээдлэх ёс, ардчиллын зарчимд (эрхзүйн үндэслэл, шаардлага, шүүх эрх бүхий байгууллагаас өгсөн зөвшөөрөл, гэх мэт) нийцүүлэн ашиглана. Санхүүгийн байгууллагууд, бизнесийн болон мэргэжлийн байгууллага, төрийн байгууллагын эзэмшилд буй мэдээлэлд хандах эрхийг ч мөн дээрхийн адилаар авна.

- *Зохих нөөц, хэрэгсэл*: Авлигын гэмт хэрэг нь улс дамнасан шинжтэй бол түүнийг мөрдөн шалгаж, яллахад ихээхэн цаг хугацаа, хөрөнгө шаардагддаг. ГРЕКО нь авлигын хэрэг дээр ажиллахад шаардагдах хууль зүй, санхүү, хүний нөөцийн болон бусад нөөц боломжоор хангаж, дэмжлэг үзүүлэхийг зөвлөсөөр ирсэн. Зарим тохиолдолд цалингийн хэмжээ бага байдгаас мэргэшсэн, чадварлаг ажилтан шинээр ажилд авах, эсхүл ажилтнуудаа ажилд нь тогтоон барих боломжгүй болох, улмаар энэ нь төрийн байгууллага дахь шударга байдлын түвшинд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй болдог байна.
- *Нууцлал*: Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг хангах, үүнд хөндлөнгөөс нөлөөлөх боломжийг бууруулах, гэм буруугүй этгээдийн итгэл үнэмшлийг хүндэтгэх үүднээс мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцлалыг хангах нь чухал юм.
- *Олон улсын хамтын ажиллагаа ба эрхзүйн харилцан туслалцаа*: Авлигын ихэнх томоохон хэргүүд үндэстэн дамнасан шинжтэй байдаг тул мөнгөний мөрөөр мөшгиж, эрж, хураах, гэрч, сэжигтний байршлыг нь тогтоож, хяналт тавих, гүйцэтгэх ажиллагааны мэдээлэл солилцох зэрэгт олон улсын туслалцаа авах нь чухал.
- *Мэргэшсэн байдал*: Мөрдөн байцаагчдыг зохих сургалтад тогтмол хамруулж, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд сайтар мэргэшүүлэх шаардлагатай байдаг. Ялангуяа, санхүүгийн материалд шинжилгээ хийх, мөшгин шалгах, шүүхийн магадлан шинжилгээ хийх мэдлэг, туршлага олгох нь чухал.

3.5 Гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Авлигатай тэмцэх байгууллагын үр нөлөө, гүйцэтгэлийг үнэлэх нь нарийн төвөгтэй асуудал юм. Тухайн байгууллагын гүйцэтгэлийг тус байгууллагын хэрэгжүүлдэг чиг үүрэгт нь тулгуурлан нарийвчлан боловсруулсан тоон (жишээлбэл, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны талаарх статистик мэдээ, судалгааны мэдээлэл) болон чанарын (шинжээчийн үнэлгээ) хэд хэдэн цогц үзүүлэлттэй тулган үнэлнэ. Статистик мэдээлэл (хүлээн авсан гомдол хүсэлт, нээсэн болон хаасан мөрдөн шалгалт, яллах, хүлээлгэсэн хариуцлага, шийтгэл, гаргасан захиргааны тушаал, гарын авлага, зөвлөмж, төсөл байдлаар боловсруулсан болон хянасан хууль тогтоомжийн төслүүд) нь маш үнэ цэнэтэй мэдээлэл өгдөг объектив

¹² Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хороо: Мөрдөн шалгах техник сэдвээр Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хорооны Үйл ажиллагааны газрын дарга асан, БНХАУ-ын Үндэсний прокурорын коллежийн зочин профессор КВОК Ман-вай, Т-ийн Япон Улсын Токио хотноо 2003 онд тавьсан илтгэлийг үзнэ үү. http://www.kwok-manwai.com/Speeches/UNAFEI-Lawasia_conference_speech.html

үзүүлэлт юм. Гэхдээ эдгээр үзүүлэлтийг дангаар нь авч ашиглах тохиолдолд тус байгууллагын шударга ёс, засаглал, боловсрол олгох, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөний талаар, жишээ нь хууль сахиулах үйл ажиллагааны явцад чухал хэргүүдийг хэр үр дүнтэй шийдвэрлэснийг тогтооход маш бага үр дүн харуулдаг болохыг анхаарах хэрэгтэй. Иймд статистикийн мэдээлэл бүхий тоон болон чанарын үзүүлэлтийг хамтад нь ашиглахаас гадна үндэсний хэмжээний мониторинг-үнэлгээг тогтмол хийх шаардлагатай. Түүнчлэн ГРЕКО, ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн асуудлаарх ажлын хэсэг, ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээ зэрэг олон улсын байгууллагуудын хийсэн үнэлгээг ч нэмэлт байдлаар ашиглах боломжтой юм.¹³

“Авлигын эсрэг судалгааны U4 төв”-өөс¹⁴ авлигатай тэмцэх байгууллагуудад хяналт, үнэлгээ хийхтэй холбоотой нэгэн сонирхолтой тайланг 2011 онд гаргасан байдаг. Энэхүү тайлан нь үнэлгээ (үнэлгээний багийн бүрэлдэхүүн, үнэлгээний аргачлал, төсөв, санхүүгийн асуудал) хийх ажлыг сайжруулахын ач холбогдлыг цохон тэмдэглээд нөлөөллийн үнэлгээ хийх болон гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлттэй холбоотой чухал асуудлуудыг хөндсөн байна.

3.6 Дүгнэлт

Авлигаас урьдчилан сэргийлж, авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж, яллаж, шүүхийн тулд зохих хууль тогтоомжтой байж, байгууллагын, хүний болон санхүүгийн зохистой нөөц бүрдүүлж, тэдгээрийн хэрэгжилтийг практикт сахиулдаг байх шаардлагатай. НҮБАЭЖ гэх мэт олон улсын гэрээ хэлэлцээр нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх цэгцтэй бодлого боловсруулж мөрдөх, авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага байлгах, эсхүл одоо байгаа хууль сахиулах байгууллагынхаа бүтцэд авлигын гэмт хэргийг үр дүнтэй мөрдөн шалгах, яллах чиг үүрэгтэй байгууллага, нэгжийг бий болгохыг гишүүн улс орнуудаасаа шаарддаг. Улс орнууд авлигатай тэмцэх ямар төрлийн байгууллага (ууд) байгуулахаа шийдвэрлэхийн өмнө өөрийн улсын нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж үзэх хэрэгтэй.

Авлигатай тэмцэх байгууллагын тогтолцооны гурван үндсэн загвар байна. Үүнд: авлигаас урьдчилан

сэргийлэх, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, уялдуулан зохион байгуулах, олон нийттэй харилцах чиг үүрэг бүхий “олон чиг үүрэгт” байгууллагын загвар, прокурор, цагдаагийн байгууллагын одоогийн байгаа бүтцэд авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг сахиулах тусгайлсан нэгж бүхий загвар, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, бодлогын хэрэгжилтийг хангах чиг үүрэг бүхий тогтолцооны загвар зэрэг болно. Эдгээр загвар нь өөрийн давуу болон сул талтай. Гэхдээ авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэхийн тулд урьдчилан сэргийлэх, хууль сахиулах буюу мөрдөн шалгах, яллах чиг үүргийн аль алиныг хэрэгжүүлэх байгууллага нь зохих нөөцөөр хангагдсан, чадамжтай, үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байгууллага байх шаардлагатай. Авлигатай тэмцэх байгууллагууд чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд улс төрийн хангалттай хүсэл зориг, нөөц боломжтой байх, үндсэн чиг үүргээ хараат бусаар бүрэн эрхтэйгээр хэрэгжүүлэх, албан хаагчид нь нөлөөнд үл автах, шударга, мэргэшсэн байх, байгууллагын үйл ажиллагаа ил тод, хариуцлагатай байх гэсэн урьдач нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой.¹⁵ Эдгээр урьдач нөхцөлийг хангасан авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулагдмагц иргэний нийгмийн оролцоотой гүйцэтгэлийн үнэлгээний тогтолцоог байгуулж, түүний үйл ажиллагаанд тогтмол мониторинг-үнэлгээ хийж байх хэрэгтэй юм.

¹³ Энэ хэсгийг ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээнээс гаргасан Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын загварын тоймоос авав, 2006, 8-р тал.

¹⁴ Ж.Жонсон Ж, Н.Хэчлэр, Л. Дэ Соуса, Авлигатай тэмцэх байгууллагыг хэрхэн хянаж, үнэлэх вэ: байгууллага, донор, үнэлгээнд зориулсан гарын авлага, 2011, Авлигын эсрэг судалгааны төв U4, Дугаар 2011:8.

¹⁵ Авлигатай тэмцэх байгууллагын талаарх дэлгэрэнгүйг НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны цахим хуудас <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventiveanti-corruption-bodies.html> болон Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын санаачилгын цахим хуудаснаас үзнэ үү. www.acauthorities.org.

Ашигласан ном зүй

1. Авлигын эсрэг Европын түншлэл болон Авлигын эсрэг асуудлаар харилцах Европын сүлжээ (АЭЕТ/АЭАХЕС), *Авлигатай тэмцэх байгууллагын стандарт, Цагдаагийн хяналт тавих зарчим*, 2011, [цахим хуудас].
<http://www.epac.at/downloads/recommendations>
2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), ЭЗХАХБ, *Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагууд: Загварын судалгаа: Хоёр дахь хэвлэл*, 2013 [цахим хуудас].
<http://www.osce.org/corruption/acn/specialisedanticorruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
3. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), ЭЗХАХБ-ын бүс нутагт авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратегийн үйл ажиллагаа, *ЭЗХАХБ-ын үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналтын тайлан*, 2012 [pdf].
<http://www.oecd.org/eea/93468?download=true>
4. Транспэрэнси Интернэшнл, *Мөнгө, улс төр, эрх мэдэл: Европ дахь авлигын эрсдлүүд*, 2012 [pdf].
http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/ТИ_Corruption-Risks-in-Europe.pdf
5. НҮБМБГХТА, *Авлигатай тэмцэх байгууллагын зарчмыг тодорхойлсон Жакартагийн зарчим*, 2012 [pdf].
http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
6. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн ОУБХ, *Панамын тунхаг*, 2013 [pdf]. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>
7. НҮБМБГХТА, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх Марракешийн тунхагийг мөрдөх НҮБАЭК-ийн гишүүн ОУБХ-ын 5/4 тоот тогтоол, 2013 [pdf]. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf>
8. Ж.Жонсон, Хэчлэр, Л., Дэ Соуса Л., Матисен, *Авлигатай тэмцэх байгууллагыг хэрхэн хянаж, үнэлэх вэ: байгууллага, донор, үнэлгээдэд зориулсан гарын авлага*, 2011, Авлигын эсрэг судалгааны U4 төв, Дугаар 2011:8. [цахим хуудас]. <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-andevaluators-2/>

БҮЛЭГ 4

Нийтийн албаны удирдлагын ёс зүй, шударга байдал

АГУУЛГА

4.1	Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд ба бүс нутгийн санаачилгууд	58
4.2	Нийтийн албаны шударга байдалтай холбоотой тулгамдсан асуудлууд	60
4.3	Төрийн ажилтан, албан хаагчдын удирдлага болгох зарчмууд	61
4.4	Төрийн захиргааны шударга байдлыг хангах урьдач нөхцөлүүд	62
4.5	Ажилд авах, тушаал дэвшүүлэх	62
4.6	Эрсдлийн үнэлгээ ба хүний нөөцийн удирдлага	64
4.7	Мэдээлэл авах эрх	66
	Ашигласан ном зүй	67
	<i>Диаграм 4.1 Шударга байдлыг удирдах хэрэгслүүд</i>	61

БҮЛЭГ 4

Нийтийн албаны удирдлагын ёс зүй, шударга байдал

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь зөвхөн шийтгэл хүлээлгэх арга хэмжээнд төдийгүй нийгмийн амьдралд шударга ёсыг тогтоож, дэмжих цогц стратегид тулгуурлах ёстойг 2 дугаар бүлэгт онцолсон билээ. Тэгвэл энэ бүлэг ч мөн нийтийн албаны¹ шударга байдлыг хангахад шаардлагатай оролцооны хүрээг тодорхойлох, ингэснээр төр засаг, төсвийн хөрөнгийн сайн удирдлага, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл хэрэгт итгэх олон нийтийн итгэлийг хангах тэрхүү үзэл санаанд тулгуурласан юм. Шударга, мэргэшсэн байдлыг хангахад төрийн алба, удирдах албан тушаалтнуудын манлайллыг чиглүүлэгч зарчмын гүйцэтгэх үүргийг энэхүү бүлэгт онцолсон. Төрийн салбар, үйл ажиллагааны авлигад өртөж болзошгүй эмзэг талыг нь олж тогтоох, эдгээр эрсдлийг бууруулахад ямар арга хэмжээ авах шаардлагатайг тодорхойлох үүднээс төрийн салбарын эрсдлийн үнэлгээг авч үзэх юм. Түүнчлэн нийтийн эрх ашгийн төлөө үйлчилж буй нийтийн албыг хөгжүүлэхэд хүн ажилд авах, албан тушаалын томилгоо хийхэд ямар үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг энд өгүүлнэ.

4.1 Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд ба бүс нутгийн санаачилгууд

Нийтийн албаны шударга байдалтай холбоотой асуудлууд сүүлийн хориод жилийн хугацаанд улам бүр анхаарлын төвд орж байна.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭК)-ийн II бүлэгт нийтийн албаны шударга байдлыг олон талаас нь зохицуулсан хэд хэдэн зүйл заалт байдаг. Тухайлбал, тус конвенцийн 7 дугаар зүйлийн 7(4) дүгээр хэсэгт тусгасан ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай асуудлыг 8 дугаар зүйлд ч мөн тусгажээ. Наймдугаар



Энэхүү зурагт авлигаас урьдчилан сэргийлж, шударга ёсыг тогтооход нөлөөлдөг олон хүчин зүйлийг харуулжээ.

зүйлд (i) нийтийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм (сонгуульт болон сонгуульт бус албан тушаалтнуудын зааг ялгааг тодорхойлоогүй), (ii) хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн талаарх заалтууд багтсан ба хөрөнгө, орлого мэдүүлэхтэй холбоотой асуудлыг 52 дугаар зүйлийн 52.5 дахь хэсэгт хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой заалтад мөн тусгасан байна. Тус бүлгийн 9, 10, 11, 13 дугаар зүйлээр төрийн худалдан авах ажиллагаа, төрийн санхүүгийн удирдлага, олон нийтэд мэдээлэх, шүүх засаглалын шударга байдал, авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд иргэний нийгмийн оролцоог хөндөн зохицуулжээ.

ЭЗХАХБ нь нийтийн албаны шударга байдлыг² гүнзгийрүүлэн судалж, түүнд тавигдах урьдач нөхцөлүүдийг тодорхойлсон анхны байгууллагуудын нэг бөгөөд ёс зүйн хэм хэмжээ, сахилгын дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн журмын стандарт боловсруулахад

¹ 'Нийтийн алба'-ны тодорхойлолт улс орон, байгууллага бүрт харилцан адилгүй. Энэхүү нэр томъёо нь гол төлөв үндэсний, бүс нутгийн болон орон нутгийн засгийн газар, засгийн газрын нэгжүүдийн удирдлага хяналт дор байдаг институцийн нэгжүүд, тэдгээрийн ажилтнуудад хамаарна. Энэ нь засгийн газрын гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх гэсэн гурван салбараас бүрдэнэ.

² ЭЗХАХБ, Шударга ёсны хүчирхэг орчныг бий болгохын төлөө: Хэрэгсэл, бүтэц, хэрэгжилтийн нөхцөлүүд, GOV/PGC/GF (2009)1, Суурь баримт бичиг, Дэлхийн төрийн засаглалын форум [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

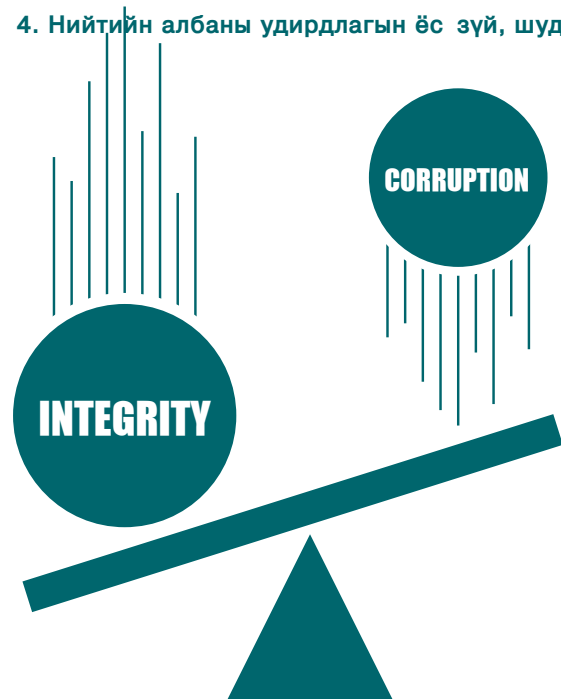
туслалцаа үзүүлж ирсэн билээ.

Европын зөвлөл нь төрийн захиргааны шударга байдлын асуудлыг хөндөж, Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчимдаа шийдвэр гаргах үйл явцын ил тод байдлын талаарх зарчмыг онцлон тусгасан байна. 2000 онд Европын зөвлөлийн Сайд нарын хороо ашиг сонирхлын зөрчил, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, ажил үүргээ гүйцэтгэж байх явцдаа бэлэг дурсгалын зүйл авахтай холбоотой³ заалтуудыг агуулсан нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх цогц зөвлөмж гаргасан байдаг. Сайд нарын хороо нь мөн шүүх засаглал, хууль сахиулах байгууллагуудын шударга байдал, үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн зөвлөмжийг баталжээ.

Төрийн салбарын шударга байдлын талаарх заалтуудад дүн шинжилгээ хийх (Үнэлгээний хоёрдугаар үе шат, 2003-2005), улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал (Үнэлгээний гуравдугаар үе шат, 2007-2011), парламентын гишүүд, шүүгч, прокурорыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх (Үнэлгээний дөрөвдүгээр үе шат, 2012 оноос) зэрэгт үнэлгээ хийж гүйцэтгэсэн Авлигын эсрэг улс орнуудын бүлэг (ГРЕКО) нь Европын Зөвлөлөөс гаргасан олон төрлийн гэрээ, хэлэлцээр, стандартын хэрэгжилтэд мониторинг хийдэг.

³ Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооноос Нийтийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх гишүүн улс орнуудад хүргүүлсэн R (2000) 10 тоот зөвлөмж, 2000. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

4. Нийтийн албаны удирдлагын ёс зүй, шударга байдал



Сайн засаглалыг хангах үйл ажиллагааны хүрээнд ЕАБХАБ ч мөн улс төрийн болон шүүх засаглалын ёс зүй, шударга байдлын асуудлыг хөндөн авч үздэг байна. Үнэн хэрэгтээ сонгуулийн ажиглагчийн өвөрмөц үүргийг удаан хугацаанд биелүүлж буй ЕАБХАБ нь улс төрийн санхүүжилт гэх мэт сонгуультай холбоотой асуудлыг шинжлэн судлах, үнэлж дүгнэхэд манлайлах үүрэг гүйцэтгэдэг.

2011 онд байгуулагдсан Улс төрийн намуудаар мэргэшсэн шинжээчдийн бүлэг⁴ нь ЕАБХАБ-

⁴ www.osce.org/odih/83683

Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой НҮБАЭК-ийн заалтууд

7 дугаар зүйл. Төрийн алба

7 (4) Оролцогч улс бүр дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн ил тод байдлыг дэмжих бөгөөд сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог бий болгож, хэрэгжүүлж, бэхжүүлэхийг чармайна.

8 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм

1. Авлигатай тэмцэхийн тулд оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн төрийн албан тушаалтны шударга, үнэнч, хариуцлагатай байдлыг дэмжинэ.
2. Оролцогч улс бүр төрийн чиг үүргийг зөв, нэр төртэй бөгөөд зохих ёсоор биелүүлэх ёс зүйн дүрэм буюу жишгийг өөрийн байгууллагын болон эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хэрэглэхийг чармайна.
3. [...]
4. Оролцогч улс бүр төрийн албан тушаалтан нь чиг

үүргээ биелүүлэх явцад өөрт нь мэдэгдсэн авлигын үйлдлийн талаар эрх бүхий зохих байгууллагад мэдээлэх боломжийг бүрдүүлсэн арга хэмжээ, тогтолцоог тогтоох асуудлыг нь дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ.

5. Төрийн албан тушаалтан нь төрийн албан тушаалтны хувьд гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй нь холбогдуулан сонирхлын зөрчил үүсгэж болох албан үүргээс гадуурх үйл ажиллагаа, ажил, хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө, том хэмжээний бэлэг буюу ашиг орлогын талаар эрх бүхий холбогдох байгууллагад мэдүүлж байх арга хэмжээ, тогтолцоог зохих тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн тогтоохыг оролцогч улс бүр чармайна.
6. Оролцогч улс бүр энэ зүйлийн дагуу тогтоосон ёс зүйн хэм хэмжээ буюу жишгийг зөрчсөн төрийн албан тушаалтанд сахилгын буюу бусад арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авах асуудлыг авч үзнэ.

Төрийн албаны шударга байдлын талаарх ЕАБХАБ-ын тунхагийн заалтууд

ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын гадаад хэргийн сайд нар Сайн засаглалын талаарх Сайд нарын зөвлөлийн тунхагтаа (Дублин, 2012) төрийн албаны шударга байдлын чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Тухайлбал:

“[...] Бид шударга, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай, хууль дээдэлсэн, эрх зүйд суурилсан нийтийн албыг эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийн гол хүчин зүйл хэмээн үзэж, ийм нийтийн алба нь төрийн байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх чухал бүрэлдэхүүний нэг гэж үздэг билээ. Иймд бид нийтийн албан хаагчдад ёс зүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулж мэдлэг ойлголт өгөх, ёс зүйн дүрэм болон ашиг сонирхлын зөрчлийн хууль тогтоомж боловсруулж мөрдүүлэх, холбогдох албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн иж бүрэн тогтолцоог бий болгож, хэрэгжүүлэхийн чухлыг онцолж

байна. Нэн ялангуяа сайн засаглал, нийтийн албаны шударга байдал, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлэхийн тулд төрийн байгууллагуудад зориулан ёс зүйн дүрэм боловсруулж мөрдүүлэх, мөн төрийн албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн хатуу чанга дүрэм журам гаргах зайлшгүй шаардлагатай болохыг хүлээн зөвшөөрч байгаа болно.

Үүнтэй холбогдуулан ЕАБХАБ, түүний салбар нэгжүүдийн зүгээс дэмжлэг үзүүлж, цаашид гишүүн орнуудын хүсэлтээр туслалцаагаа үргэлжлүүлэн, үндэсний хэмжээнд олж авсан дадлага, сайн туршлагаа ЕАБХАБ-ын тавцанг ашиглан харилцан хуваалцаж байхыг уриалж байна [...]”.

(Бүрэн эхийг <http://www.osce.org/cio/97968> татаж үзнэ үү.)

ын эхлүүлсэн улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг улам бүр баяжуулсан юм. Түүнчлэн ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар (АИХЭГ) нь төрийн салбарын шударга байдлын асуудлаар идэвхтэй ажиллаж, Хайделбэргийн Макс Планк хүрээлэнгийн Минерва судалгааны бүлэгтэй⁵ хамтран Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүх засаглалын бие даасан байдлын талаар зөвлөмж боловсруулсан байна. АИХЭГ нь мөн Суурь судалгаа: Парламентын гишүүдийн мэргэжлийн болон ёс зүйн стандартыг⁶ хэвлүүлэн гаргажээ.

2011 онд “Нээлттэй засгийн түншлэл”⁷ санаачилга батлагдсан нь дэлхийн болон бүс нутгийн төрийн салбарын шударга байдлыг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн түлхэц болсон юм.

Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) гэх мэт төрийн бус байгууллагууд ч мөн төрийн албаны шударга байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлд идэвхтэй ажиллаж байна. Европын 25 улс орны авлигын эсрэг байгууллага, бодлогын баримт бичигт Европын Хорооны⁸ санхүүжилтээр хийсэн ТИ-ийн үнэлгээгээр (Мөнгө, улс төр, эрх мэдэл: Европ дахь авлигын эрсдлүүд) нийтийн албаны шударга байдлын дутагдалтай талуудыг үндэсний хэмжээнд гаргаж ирсэн байдаг.

4.2 Нийтийн албаны шударга байдалтай холбоотой тулгамдсан асуудлууд

Ардчилсан нийгмийн тулгуур үндэс бол төрийн байгууллага, албан хаагчдын шударга байдал юм. Нийтийн албаны шударга байдал нь Засгийн газар, төрийн байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх зайлшгүй чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд энэ нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд ч мөн нэн чухал ач холбогдолтой байдаг. Хэдийгээр нийтийн албаны шударга байдлын арга хэмжээ нь өнгөндөө нийтийн албанд ажиллаж буй хувь хүмүүсийн зан үйлд чиглэж байгаа юм шиг боловч цаагуураа иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн, үр нөлөө бүхий төрийн албыг бий болгоход чиглэгддэг билээ.

Хүмүүсийн зан суртахуунд чиглэсэн нийтийн албаны шударга байдлын бүрэлдэхүүн хэсгүүд (ёс зүйн хэм хэмжээ, зан үйлийн хэм хэмжээ, ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тогтолцоо, ажилд авах, томилох журам) нь хоорондоо харилцан холбоотой бөгөөд эдгээрийн бодит шударга байдал нь харилцан холбооны үр өгөөжөөс ихээхэн шалтгаалдаг байна. Нийтийн албанд шударга байдлыг хангахад учирч болзошгүй эрсдлийг тооцоолж, нэг талаас хэрэгжиж болох хууль тогтоомж, зохицуулалт, нөгөө талаас захиргааны журам, байгууллагын шударга байдлын механизмыг бий болгож байж төрийн албанд шударга байдлыг хангах юм.

5 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүх засаглалын бие даасан байдлын талаарх Киевийн зөвлөмж, 2010. <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

6 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Суурь судалгаа: Парламентын гишүүдийн мэргэжлийн болон ёс зүйн стандарт, 2013. <http://www.osce.org/odihr/98924>

7 Энэхүү санаачилгын талаарх илүү дэлгэрэнгүй Нээлттэй засгийн түншлэл: 2015-2018 оны Дөрвөн жилийн стратегийн (2014) VI хэсэг Ил тод байдал, хариуцлага, олон нийтийн оролцоо хэсгээс харна уу.

8 www.transparency.org/enis/report

Диаграм 4.1 Шударга байдлыг удирдах хэрэгслүүд



Эх сурвалж: Энэхүү диаграммыг ЭЗХАХБ-ын Засгийн газрын шударга байдал: Үр дүн, үр дагаврыг хэмжих нь тайланд тулгуурлан, үүнээс хэсэгчлэн авч боловсруулав. 2009, Зураг 5, 17 дугаар тал.

Нийтийн албаны шударга байдлын зүйл заалтууд төрийн бүх албан хаагчдад хамааралтай. Нийтийн албанд шударга байдлыг тогтоох үндсэн арга хэрэгсэл нь ёс зүйн хэм хэмжээ юм. Авлигад өртөж болзошгүй тусгай албан тушаалтан болон байгууллагад чиглэсэн нэмэлт хэм хэмжээг хэрэгжүүлж болно. Сонгуульт албан тушаалтан, улс төрийн намууд (улс төрийн санхүүжилттэй холбоотойгоор), гүйцэтгэх засаглалын гишүүд, эсхүл төрийн дунд шатны удирдах албан тушаалтнуудын ил тод байдлыг хангах тусгай хэм хэмжээг тогтоож хэрэгжүүлнэ. Үүний нэгэн адилаар шүүх, прокурор, авлигатай тэмцэх газар, хууль сахиулах бусад байгууллага зэрэг шударга ёс, авлигын эсрэг хэм хэмжээг мөрдүүлэх байгууллагууд, мөн худалдан авах ажиллагааны газар, хил гааль, тусгай зөвшөөрөл олгодог төрийн байгууллагууд гэх мэт авлигад өртөх магадлалтай байгууллагуудад тусгай хэм хэмжээ тогтооно. Үүнээс гадна ил тод, мерит зарчмаар чадварлаг хүний нөөц бүрдүүлж, томилох процедур ч мөн маш чухал байдаг.

4.3 Төрийн ажилтан, албан хаагчдын удирдлага болгох зарчмууд

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей (ЕА), НҮБ-ын ЭЗНАЗ хамтран олон талт, иргэний оролцоо, цахим засаг зэрэг төрийн захиргааны шударга, ил тод байдал, хариуцлага, хариу үйлдэл, үр ашиг, үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн шийдвэр, захирамж, тогтоол батлан гаргаад байна.

Үүний нэг дориун жишээ нь 1998 онд ЭЗХАХБ-ын зөвлөлөөс баталсан төрийн албаны ёс зүйн удирдлагын 12 цогц зарчим юм. Эдгээр зарчим нь шударга байдал, ёс зүйн удирдлагын тогтолцоог тулган шалгах заавар чиглэл, удирдлага, хяналтын чиг үүргийг тодорхойлсон¹⁰ бөгөөд шударга ёсыг тодорхойлон тогтоох, шударга байдал чиглүүлэх, шударга байдлыг хянах, шударга ёсыг сахиулах гэсэн шударга ёсны удирдлагын тогтолцооны үндсэн дөрвөн чиг үүргийг хамардаг. Засгийн газарт итгэх итгэл: ЭЗХАХБ-ын

⁹ Илүү дэлгэрэнгүйг үзэх бол <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/Mandates>

¹⁰ ЭЗХАХБ, Нийтийн албан дахь шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн албаны шударга байдлыг удирдах зарчмуудын талаарх Зөвлөлийн зөвлөмж, 1998. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>

орнууд дахь шударга байдлын үнэлгээнд¹¹ бүрэн эхээрээ тодорхойлогдсон дээрх зарчмууд нь шударга байдлын удирдлагын тогтолцооны бүрэлдэхүүн (хэрэгсэл, процесс, субъект) хэсгүүдийн чиг үүрэгт хяналт тавих боломжийг бодлого боловсруулагчдад олгодог байна. ЭЗХАХБ нь дээрх зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд нь улс орнуудад дөхөм болох үүднээс *Шударга байдлын орчны хяналтыг* хийж гүйцэтгэн, улс орнуудын талаарх харьцуулсан үзүүлэлтүүдийг гаргаж өгдөг.

Үндэсний хэмжээнд төрийн захиргаанаас олон нийт юу хүсч хүлээдгийг харуулах нэгэн үр нөлөө бүхий жишээ бол Нэгдсэн Вант Улсын Нийтийн албаны стандарт тогтоох хорооны анхны тайлан¹² (Хорооны дарга Лорд Ноланы нэрээр нэрлэгдсэн “Ноланы тайлан” гэж нэрлэдэг) юм. Энэ нь Нийтийн албаны долоон зарчим буюу Ноланы зарчмыг тодорхойлсон (5 дугаар бүлгийн Шигтгээ 5.3-ыг үз) ба эдгээр нь өдгөө НВУ-ын Засгийн газрын сайд нарын Ёс зүйн дүрэмд тусгагджээ.

4.4 Төрийн захиргааны шударга байдлыг хангах урьдач нөхцөлүүд

“Ноланы зарчим” гэх мэт шударга байдлын стандартыг тусган авч, мөрдлөг болгосон төрийн захиргааг хөгжүүлэхийн тулд хэд хэдэн урьдач нөхцөлийг хангасан байх шаардлагатай. Дунд шатны удирдах албан тушаалтнууд нь шударга, мэргэшсэн, олон нийтэд төрийн ажил үйлчилгээг ялгаваргүйгээр, үр нөлөөтэй, хуулийн дагуу үзүүлэх чадвартай байх нь чухал.

Төрийн байгууллагууд шударга байдлын зарчмууд болон үнэт зүйлсийг боловсруулан хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн хууль эрх зүйн үнэт зүйлсийг бус мөн нийгэмд зонхилж буй түүх, соёлын болон уламжлалт үнэт зүйлсийг харгалзан үзэх шаардлагатай.

Төрийн захиргааны байгууллагуудад зориулсан заавар чиглэл нь олон улсын стандарт, сайн засаглалын зарчмууд, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйлс болон зарчмуудад тулгуурласан байна. Эдгээр үнэт зүйлс нь улс төрийн хувьд төвийг сахисан, засгийн газрын аливаа өөрчлөлтийн дараа ч хөдөлшгүй



хэвээр байх ёстой. Төрийн байгууллагууд, тэдгээртэй хамтран ажилладаг хувь хүн, байгууллагуудын зан суртахуун, тэдгээрт тавигдах стандарттай холбоотой ёс зүйн хэм хэмжээ болон бусад баримт бичгийг өргөнөөр сурталчлан түгээх шаардлагатай юм. Түүнчлэн ёс зүйтэй холбоотой шийдвэр гаргахад ёс зүйн хэм хэмжээг хэрхэн ашиглах талаар төрийн албан хаагчдад сургалт, зааварчилгаа өгөх нь чухал бөгөөд ингэснээр тэдгээр шийдвэрийг дагаж мөрдөхөд эерэг түлхэц үзүүлдэг байна. Мөн ёс зүйн дүрэм нь чанарын хувьд нам, улс төрийн үзлээс ангид, улс төрийн ямар ч үзэл баримтлалтай ажилтан, албан хаагч дагаж мөрдөх боломжтой хэм хэмжээг агуулсан байх шаардлагатай. Эцэст нь засаглалын өндөр стандартад нийцүүлэн, түүнийг хангах үүднээс хариуцлагын зохистой бөгөөд үр нөлөөтэй механизмыг хэрэгжүүлэх нь чухал.

Төрийн захиргааны шударга байдлыг бэхжүүлэх нарийн төвөгтэй үйл ажиллагааг өмнөх хуудасны шударга байдлын удирдлагын Диаграм 4.1-т тодорхой үзүүлэв.

4.5 Ажилд авах, тушаал дэвшүүлэх

Ажилтныг шилж, сонгон шалгаруулж ажилд авах болон албан тушаалд дэвшүүлэх нь төрийн салбарын шударга байдалд нэлээд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Шударга байдал, мэргэжлийн ёс зүйг мөрдлөг болгон хэвшүүлж тогтоосон төрийн захиргааг бий болгохын тулд үнэнч шударга, урам зоригтой, ур чадвартай ажилтнуудыг олж тодорхойлон ажилд авч тогтоон барих шаардлагатай юм. Үүнийг НҮБАЭК-ийн төрийн албаны талаарх 7 дугаар зүйлд батлан тунхагласан байдаг билээ.

11 ЭЗХАХБ, Засгийн газарт итгэх итгэл: ЭЗХАХБ-ын орнууд дахь шударга байдлын үнэлгээ, 2000. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>

12 НВУ-ын парламент, Олон нийтийн амьжиргааны стандартын хороо, зааварчилгаа: Олон нийтийн амьжиргааны 7 зарчим, 1995. <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

НҮБАЭК-ийн албан хаагчийн талаарх бодлого

7 дугаар зүйл. Төрийн алба

1. Оролцогч улс бүр зохих тохиолдолд эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн төрийн албан хаагч, түүнчлэн зохих тохиолдолд сонгогддоггүй төрийн бусад албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах, ажилд авах, ажиллуулах, албан тушаал дэвшүүлэх, чөлөөлөх талаар дор дурдсан тогтолцоог бий болгож, хэрэгжүүлж, бэхжүүлэхийг чармайна. Үүнд:

- Үр ашигтай, ил тод байх зарчим болон мэдлэг чадвар, эрх тэгш байдал, авьяас зэрэг бодит шалгуурт үндэслэсэн байх;
- Авлигад нэн өртөмхийд тооцогддог төрийн албан тушаалд хувь хүнийг сонгон авах, сургах, шаардлагатай гэж үзвэл тэдгээр хувь хүнийг өөр

- албан тушаалд шилжүүлж байх талаар хангалттай журмыг багтаасан байх;
- Оролцогч улсын эдийн засгийн хөгжлийн түвшинг харгалзан хангалттай урамшуулал, тэгш шударга цалингийн түвшинг дэмжсэн байх;
- Төрийн чиг үүргийг үнэн зөв, эрхэм бөгөөд зохистойгоор биелүүлэх шаардлагыг хангахуйц боловсролын болон сургалтын хөтөлбөрийг хөхиүлэн дэмжсэн, түүнчлэн чиг үүргээ биелүүлэхэд нь тулгарч болзошгүй авлигын эрсдлийн талаарх мэдлэгийг нь дээшлүүлэхэд чиглэсэн зохих тусгай сургалтад хамруулдаг байх. Ийм хөтөлбөр нь холбогдох салбарт мөрддөг ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээг багтаасан байна.

Эх сурвалж: www.unode.org/unode/en/treaties/CAC/

Чадварлаг бус, хийж бүтээх урам зориггүй ажилтнуудтай ямар ч байгууллага мэргэшсэн үйлчилгээ үзүүлж чадахгүй. Тиймээс төр нь төрийн албанд ажилтан сонгон шалгаруулж ажилд авах, тушаал дэвшүүлэх ажлыг хариуцсан, эсхүл энэ чиглэлээр заавар чиглэл өгдөг төвлөрсөн байгууллага, эсхүл төрийн албаны зөвлөл гэх мэт өөр бусад этгээдийг байгуулах эсэх талаар шийдвэр гаргах шаардлагатай. Ийм этгээд нь мөн удирдамж заавар боловсруулж гаргах, орон нутгийн түвшинд ажилтан сонгон шалгаруулж авахад тодорхой хяналт тавих үүрэгтэй байна. Төрийн захиргааны шударга байдлыг хангахын тулд сонгон шалгаруулалтын процедурын үнэн бодит байдал, төрийн албаны албан тушаалд өргөдөл гаргагчийн шударга байдал зэрэгт тэргүүлэх ач холбогдол өгч, танил тал, хамаатан садандаа давуу тал олгох (кронизм, непотизм)-оос сэргийлэх шаардлагатай.

Иймд яам, газар, хэлтэс, эсхүл төрийн бусад байгууллага нь:

- Ажлын байранд тавигдах шаардлага, шаардагдах ур чадварыг багтаасан албан тушаал бүрийн ажил үүргийн дэлгэрэнгүй тодорхойлолтыг гаргасан байх;
- Нээлттэй ажлын байр, сонгон шалгаруулалтын процедурыг зарлах;
- Сонгон шалгаруулалтын шалгалт/ярилцлагыг шударга, эрх тэгш явуулах;
- Зохих сургалт болон мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамруулах;
- Албан тушаалын зэрэг дэвд тохирсон цалин, урамшуулалтай байх;
- Амьжиргааны өртгийн өсөлтийг харгалзан цалингийн хуваарьт жил бүр үнэлгээ хийж, хувийн хэвшлийн салбар дахь жишиг албан тушаалынхтай

харьцуулж цалинг тогтоох;

- Бодит санхүүгийн бусад тэтгэмж, хангамж (амралт, өвчний улмаас түр чөлөө олгох гэх мэт) олгох;
- Үр дүнг үнэлэх жилийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, урамшуулалтай байх шаардлагатай.

Яам, эсхүл төрийн бусад байгууллага бүр аливаа сонгон шалгаруулалт, тушаал дэвшүүлэх болон хүний нөөцтэй холбоотой асуудлаарх хүний нөөцийн бүртгэлийг нягт нямбай хөтөлж бүрдүүлнэ.

Энэхүү шаардлага нь төрийн байгууллагын дунд шатны удирдах албан тушаалтнуудад ч мөн ижил хамаарна. Түүнчлэн дунд шатны удирдах албан тушаалтнууд нь өөрийн ажилтнуудаа сургалтад хамруулж, тэднээр авлигын эсрэг дүрэм журмыг мөрдүүлнэ. Үүнийг гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтэд нь тусгах шаардлагатай.

Эмзэг/мэдрэмтгий ажлын байр ба урьдчилсан хяналт шалгалт

Дээрх зарчмыг практикт хэрэгжүүлэхдээ эмзэг, мэдрэмтгий ажлын байр, албан тушаалд нэмэлт хяналт шалгалт хийх шаардлагатай болох нь бий. Ийм албан тушаал, ажлын байрыг тодорхойлон баримтжуулж, болзошгүй байдлын төлөвлөгөөг урьдаас боловсруулсан байх шаардлагатай. Эмзэг, мэдрэмтгий албан тушаал, ажлын байр гэдэгт:

- *Барилга байгууламж, үйлдвэр, тоног төхөөрөмж, бүтээгдэхүүний чанар стандартыг хянан шалгах, зохицуулах, хяналт үнэлгээ хийдэг,*
- *Хувь этгээдэд түүний чадвар чадамжийг илтгэх эсхүл тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэх мэргэжлийн ур чадварын зэрэг, эсхүл тусгай зөвшөөрөл олгодог,*
- *Төлбөр хураадаг,*

- Төрийн сангийн хөрөнгийг хуваарилдаг,
- Эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тусламж, халамж үзүүлдэг ажлын байр багтана.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА) үүнийг НҮБАЭК-ийн Техникийн гарын авлагад¹³ оруулж, дараах заавар чиглэлийг өгчээ. Үүнд:

“Оролцогч улс орнууд тодорхой албан тушаал, үйл ажиллагаа авлигад харьцангуй өртөмтгий байдгийг бодолцож үзэх шаардлагатай. Үүнд албан тушаалаа урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх өндөр түвшний хамгаалалт шаардагдах ба байгууллагын эмзэг байдлыг тодорхойлж, шийдвэрлэвэл зохих процедурыг (зарим тохиолдолд “авлига үл нэвтрүүлэх” гэж томъёолдог) бий болгох нь чухал юм. Байгууллага [...] нь 6 дугаар зүйлд (авлигатай тэмцэх байгууллага) тодорхойлсон байгууллага, эсхүл байгууллагуудтай хамтран дараах зорилгоор хөндлөнгийн хяналт шалгалт (аудит) хийж болно. Үүнд:

- Авлигад ямар албан тушаал, эсхүл үйл ажиллагаа илүү өртөмхий буюу эмзэг болохыг тодорхойлох;
- Авлигад өртөмтгий салбаруудыг шинжлэн судлах;
- Авлигад өртөмтгий салбарын үнэлгээ болон онцгой эрсдлийн талаарх тайланг тэдгээрийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн зөвлөмжийн хамтаар бэлтгэн боловсруулах.

Амжилттай нэр дэвшигчийг (томилогдох магадлалтай нэр дэвшигч нь ёс зүйн өндөр хэм хэмжээ баримталдаг эсэхийг нягтлах) томилгоо хийхийн өмнө шалгаж, нягтлах, амжилттай нэр дэвшигчээс албан тушаалын тусгай болзол, нөхцөл шаардах, гүйцэтгэлийг суурь үзүүлэлттэй жиших, нэг албан тушаал удаан хашсанаас үүдэлтэйгээр авлигад өртөх, түүний нөлөөнд автахаас сэргийлэх үүднээс ажилтнуудыг сэлгэн ажиллуулах зэрэг арга хэмжээг зөвлөмж болон урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд багтааж болно. Удирдлагын зүгээс авлигад нэн өртөмтгийд тооцогдох албан тушаал эрхэлж буй албан хаагчдад тогтмол үнэлгээ хийх, нууцлал бүхий тайлан шаардах, хөрөнгө, орлогын болон ашиг сонирхлын мэдүүлэг, дайллага цайллага, бэлэг сэлтийн бүртгэл хөтлүүлж авах, мэдүүлгийн үнэн зөвийг тогтмол шалгах гэх мэт хяналтын үр нөлөөтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, мөн тусгай дэмжлэг үзүүлж ажиллах шаардлагатай.[...]”

Ихэнх улс оронд хувь хүний түүхийг нарийн судалж,

үнэлж дүгнэх шууд хяналт шалгалтаас өгсүүлээд завсар зуурт нь бүрдүүлэлтийн бусад стандартыг мөрдөн “эрсдэл”-ийн үнэлгээ хийх зэргээр урьдчилсан хяналт шалгалтыг хийж гүйцэтгэдэг байна.

4.6 Эрсдлийн үнэлгээ ба хүний нөөцийн удирдлага

Ёс зүйт төрийн захиргааг бий болгохын тулд эрсдлийн үнэлгээ, үнэлэлт дүгнэлт хийх зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Авлигын эрсдлийн мөн чанарыг тодорхойлохгүйгээр авлигаас үр нөлөөтэйгээр урьдчилан сэргийлж, түүнтэй тэмцэж чадахгүй билээ. Тиймээс төрийн байгууллагууд аль салбар (жишээлбэл, боловсрол, эрүүл мэнд), байгууллага (яам г.м), албан тушаал авлигад нэн өртөмтгий байна вэ гэдгийг тодорхойлох, авлигыг нөхцөлдүүлж, бий болгож, тэтгэж буй хүчин зүйлийг олж тогтоох зорилгоор эрсдлийн үнэлгээ хийх шаардлагатай.

Төрийн салбарт хийх эрсдлийн үнэлгээнд төрийн байгууллага, удирдлага, процедур, шийдвэр гаргах үйл явц, тодорхой практик, хүний нөөцийн асуудлыг хамруулж болохоос гадна авлигыг үүсгэн нөхцөлдүүлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох зорилгоор тухайн байгууллагад гарсан авлигын бодит тохиолдолд үнэлэлт дүгнэлт хийнэ. Дараах зүйлсэд дүн шинжилгээ хийж, хянан нягтлах замаар авлигын эрсдлийн хүчин зүйлсийг тодорхойлж болно. Үүнд:

- Байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц
- Төсөв
- Процедур болон шийдвэр гаргах үйл явц
- Ил тод байдал
- Хариуцлагын механизм
- Мэдээллийн хүргэмж
- Бүртгэл хөтлөлт
- Хүний нөөцийн удирдлага
- Ёс зүйн болон шударга байдлын орчин
- Гомдол барагдуулах механизм
- Сахилгын процедур болон хүлээлгэх хариуцлага
- Сургалт
- Эмзэг, өртөмтгий салбарууд
- Авлигын эсрэг бодлого

Эрсдлийн хүчин зүйлсийг тодорхойлсны дараа авлигатай тэмцэх стратеги, төлөвлөгөө, хэрэгслийн тусламжтайгаар авлигын эсрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

¹³ НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн Техникийн гарын авлага, 2009, 7-р зүйлийн хэлэлцүүлэг, 15-р тал, www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf Similar

НҮБАЭК-ийн олон нийтэд тайлагнах болон нийгмийн оролцооны талаарх заалтууд

10 дугаар зүйл. Олон нийтэд тайлагнах

Авлигатай тэмцэх хэрэгцээг харгалзан үзэж, зохих тохиолдолд оролцогч улс бүр дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн төрийн захиргааны үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай байж болох арга хэмжээг авна. Эдгээр арга хэмжээ нь дараах зүйлийг заавал багтаасан байна. Үүнд:

- (a) Төрийн захиргааны зохион байгуулалт, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон шийдвэр гаргах явц, түүнчлэн хувийн амьдрал, хувийн мэдээ баримтыг хамгаалахыг зохих ёсоор харгалзахын сацуу олон нийтэд хамаарах шийдвэр болон эрх зүйн актын талаарх мэдээллийг зохих тохиолдолд олж авахыг олон нийтэд зөвшөөрсөн дүрэм, журмыг батлах;
- (b) Шийдвэр гаргах эрх бүхий байгууллагад олон нийт нээлттэй хандах боломжийг бүрдүүлэх үүднээс шаардлагатай тохиолдолд захиргааны журмыг хялбарчлах;

- (c) Төрийн захиргаанд авлига гарах эрсдлийн талаарх тогтмол тайланг багтааж болох мэдээллийг хэвлэн нийтлэх.

13 дугаар зүйл. Нийгмийн оролцоо

- 1. (b) Олон нийт мэдээлэл авах боломжтой байх явдлыг хангах;
- 1. (d) Авлигатай холбоотой мэдээлэл эрх, авах, хэвлэн нийтлэх, тараах эрх чөлөөг хүндэтгэх, хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах. Тэрхүү эрх чөлөөнд тодорхой хязгаарлалт тавьж болох боловч хязгаарлалт нь зөвхөн хуульд заасан байх бөгөөд:
 - (i) Бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэсэн;
 - (ii) Үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн дэг журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахууныг сахин хамгаалсан байвал зохино.

Эх сурвалж: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Хяналт/мониторингийн нэгжүүд, хүний нөөц/сургалтын алба хэлтсүүд болон шугаман удирдлагын ашигладаг ‘эрсдлийг удирдах хэрэгсэл’ гэдэгт:

- Сонгон шалгаруулах, гэрээ байгуулах, худалдан авах ажиллагааны стратеги,
- Шударга байдал, ёс зүйн соёлыг төлөвшүүлэх үүднээс бүх албан тушаалын зэрэг дэвийг хамруулсан ёс зүйн болон ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах дүрэм журам,
- Мэдээлэл технологийн удирдлагатай холбоотой дүрэм журам,
- Аудитын үйл ажиллагаа,
- Авлигатай холбоотой мэдээллийн сан бүрдүүлэлт,
- Шүгэл үлээх болон гомдол шийдвэрлэх бодлого,
- Хууль дүрэм сахиулалт, арга хэмжээ зэрэг багтана.

Хүний нөөцийн удирдлагын хүрээнд байгууллага бүр дээр дурдсан сонгон шалгаруулах/ажилд авах/хяналт тавих процедураас гадна хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихтэй холбоотой хэд хэдэн арга хэмжээг хэрэгжүүлбэл зохино. Тухайлбал:

- Процедурын хяналт. Жишээ нь, эмзэг, эрсдэлд өртөмхий албан тушаалаас хүлээгдэх гүйцэтгэлд босго тогтоох, албан хаагчдыг сэлгэн ажиллуулах.
- Авлигад нэн өртөмхий буюу эмзэг албан тушаал хашиж буй ажилтнуудад хяналт тавих. Жишээлбэл, нэг хүн шийдвэр гаргах эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлж байхын оронд олон шатлалт хяналтын тогтолцоог ашиглан тодорхой

шийдвэрийг баталдаг байх гэх мэт. Энэ нь урьдаас тогтоосон үнийн дүнгээс өндөр үнэ өртөг бүхий худалдан авах ажиллагааны чухал гэрээ хэлцэл; харуул хамгаалалт, худалдан авах ажиллагааны мэргэжилтэн, ажилтнууд, тусгай зөвшөөрөл хариуцсан ажилтан, зохицуулалтын, эсхүл хууль сахиулах этгээд, нийтийн аюулгүй байдал хариуцсан ажилтнууд, эсхүл урьдаас тогтоосон цалингийн түвшин өндөртэй албан тушаал зэрэг мэдрэмтгий/эмзэг албан тушаалд ажилтан ажилд авах/сонгон шалгаруулах зэрэгт нэн чухал.

Нийтийн албан хаагч, туслан гүйцэтгэгчид нь чиглүүлэлтийн дараах үйл ажиллагаагаар дамжуулан “авлигын эрсдэл”-ийн талаар өөрийн гэсэн ойлголттой болсон байна. Үүнд:

- Мэргэжлийн ёс зүй, сахилга багын сургалт (авлигын эрсдэлд өртөмхий ажлын байранд ажилтан ажилд авах, мөн ажлын байран дээрх сургалт)
- Ажил үүрэг гүйцэтгэхтэй холбоотой эрх үүрэг, авлигын эрсдэл, зохисгүй үйлдлийн талаар мэдээлэл өгөх үйл ажиллагаа
- Ажил үүрэгтэй холбоотой практик асуудал болон өөрийн үнэ цэнийг алдахгүйгээр авлигатай холбоотой нөхцөл байдлаас хэрхэн зайлсхийх талаар зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаа
- Мэдээллийн аюулгүй байдлын удирдлага, гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагын талаарх сургалт

- Байгууллагын бодлого, тайлагналтын дотоод, гадаад суваг, гомдол шийдвэрлэх механизм, ажиллах зарчмын талаар тогтмол мэдээлэл өгөх арга хэмжээ.

4.7 Мэдээлэл авах эрх

Төрийн захиргааны ил тод байдлыг чухалчилдаг улс орнууд олон нийтийн мэдээлэл авах эрхийг онцгойлон чухалчилж үздэг. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг батлах нь энэ чиглэлд хийх гол алхам билээ. Төр, засгийн гаргасан аливаа шийдвэр олон нийтэд нээлттэй, ил тод байхыг уг хуулиар баталгаажуулах шаардлагатай юм. Хэдийгээр тодорхой хязгаарлалтууд байдаг ч мэдээлэл авах ерөнхий эрхийг нь аль болох бага хөндөж, тэгш эрх, нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх хэрэгтэй. Тодруулбал, аливаа хязгаарлалт нь зайлшгүй авах арга хэмжээ бөгөөд хууль ёсны ашиг сонирхлыг (батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, олон улсын харилцаа, худалдааны нууцлал, хувь хүний нууц) хамгаалахаас хэтрэх ёсгүй бөгөөд олон нийтийн эрхийг боогдуулах тодорхой, эсхүл болзошгүй эрсдэл байгаа тохиолдолд л үйлчлэхээр зохицуулагдсан байна.

НҮБАЭЖ-ийн 10, 13 дугаар зүйлд, иргэд нь төрийн захиргааны үйл ажиллагааны талаар ойлголт авах материал, хэрэгслээр хангагдсан байх, мөн төрийн албан тушаалтнуудын гаргасан шийдвэрийн талаар мэдээлэл авах эрх байх ёстойг тодорхой заажээ. Түүнчлэн төрийн институциуд нь авлигын эрсдэл, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл бүхий ажлын тайланг тогтмол нийтэлж, нийтэд мэдээлж байх ёстой.

Төр, засаг иргэдийнхээ өмнөөс юу хийж байгааг иргэд, олон нийт харж, ажиглаж, мэдэж, баталгаажуулж байх боломжоор хангагдсан байж гэмээнэ төр, засгийн байгууллагад итгэх иргэд, олон нийтийн итгэл нэмэгдэнэ.

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооноос Нийтийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээний талаар гишүүн улс орнуудад хүргүүлсэн R (2000) 10 тоот зөвлөмж, 2000, [pdf]. [https://oecd.org/coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://oecd.org/coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), 2000, Засгийн газарт итгэх итгэл: ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд дахь шударга байдлын үнэлгээ, [pdf]. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>
3. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), 2009, Засгийн газрын шударга байдал: Үр дүн, үр дагаврыг хэмжих нь [pdf]. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4)
4. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), 2009, Шударга ёсны хүчирхэг орчныг бий болгохын төлөө: Хэрэгсэл, бүтэц, хэрэгжилтийн нөхцөлүүд, Дэлхийн төрийн засаглалын форум [pdf]. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
5. Транспэрэнси Интернэшнл, 2015, Орон нутгийн засаглалын шударга байдал: Зарчим ба стандарт [цахим хуудас]. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards
6. НҮБМБГХТА, НҮБАЭЖ-ийн Техникийн гарын авлага, 2009, [цахим хуудас]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

БҮЛЭГ 5

ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ

АГУУЛГА

5.1	Олон улсын шаардлага	70
5.2	Ёс зүйн дүрмийн цар хүрээ, мөн чанар	71
5.3	Ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээний агуулга	72
5.4	Ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээний хэрэгжилт	75
5.5	Хүлээлгэх хариуцлага	76
5.6	Хяналт шалгалт	77
	Ашигласан ном зүй	77
<i>Шигтгээ 5.1</i>	<i>Төрийн албаны ёс зүйг удирдах ЭЗХАХБ-ын зарчмууд</i>	<i>71</i>
<i>Шигтгээ 5.2</i>	<i>Польш улсын ёс зүйн дүрэм</i>	<i>71</i>
<i>Шигтгээ 5.3</i>	<i>НВУ-ын Нийтийн албаны стандартын бие даасан хорооноос боловсруулсан Үндсэн долоон зарчим</i>	<i>73</i>
<i>Шигтгээ 5.4</i>	<i>НҮБАЭЖ-ийн Техникийн гарын авлага дахь зан суртахууны болон ёс зүйн хэм хэмжээ</i>	<i>73</i>
<i>Шигтгээ 5.5</i>	<i>Европын зөвлөлийн ёс зүйн жишиг дүрэм</i>	<i>74</i>
<i>Шигтгээ 5.6</i>	<i>Австрали улс: Төрийн удирдлагын ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх хууль тогтоомж</i>	<i>75</i>
<i>Шигтгээ 5.7</i>	<i>АНУ-ын Засгийн газрын Ёс зүйн алба</i>	<i>76</i>

БҮЛЭГ 5

ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ

Зан үйлийн стандарт, хэм хэмжээ нь нийтийн албан тушаалтнаас мэргэжлийн түвшинд хүлээгдэх хүлээлт, түүнд тавигдах шаардлагыг илэрхийлдэг бөгөөд тухайн этгээдийн дээдэлж мөрдөх зан суртахууны суурь хэм хэмжээ, ёс зүйн зарчмуудыг тогтоож, нийтийн албыг ёс зүйтэй байлгах үүргийг гүйцэтгэдэг. Төрийн төв байгууллагын албан хаагчдын зан суртахууныг удирдан чиглүүлэх хэрэгцээ шаардлагын талаар эртнээс ярьсаар ирсэн билээ. Захиргааны болон эрх зүйн соёл бүрт тогтоох стандарт хэм хэмжээг боловсруулах шилдэг арга зам харилцан адилгүй байдаг хэдий ч ёс зүйн хэм хэмжээ нь сонгогдсон болон томилогдсон, төв, эсхүл орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй төрийн бүхий л төрлийн албан тушаалтны хэм хэмжээг тогтоох олон улсын сайн туршилага мөн болохыг хүлээн зөвшөөрөх явдал нэмэгдсээр байна.

Энэхүү бүлэгт ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой олон улсын болон бүс нутгийн томоохон стандарт, хэм хэмжээнд гарсан гол өөрчлөлт, хөгжлийг тоймлон хүргэнэ. Түүнчлэн нийтийн албан тушаалтны баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээг боловсруулахад анхаарах шаардлагатай агуулга, үр нөлөөтэй хэрэгжилтийн шалгуур үзүүлэлт, ёс зүйн дүрэм зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага, хэрэгжилтэд тавих хяналт зохицуулалтыг тодорхойлох гэх мэт гол асуудлыг тодорхойлсон болно.

5.1 Олон улсын шаардлага

Олон улсын түвшинд НҮБАЭК нь “Оролцогч улс бүр төрийн чиг үүргийг зөв, эрхэм бөгөөд зохистойгоор биелүүлэх ёс зүйн дүрэм буюу жишгийг өөрийн байгууллагын болон эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хэрэглэхийг чармайна”¹ хэмээн заажээ. НҮБ нь 1996 онд Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн олон

улсын дүрмийг гишүүн орнууддаа зөвлөмж болгон боловсруулсан байдаг.² Европын зөвлөл (ЕЗ) 1997 онд баталсан Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчимдаа “төрийн албан хаагчийн эрх, үүрэгтэй холбоотой дүрэм журамд авлигатай тэмцэх шаардлагыг харгалзан үзэж, зохих, үр нөлөөтэй сахилгын арга хэмжээг тусгаж, улмаар ёс зүйн хэм хэмжээ гэх мэт зохих хэрэгслээр төрийн албан хаагчийн эзэмшсэн байвал зохих зан суртахууныг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай”³ гэжээ. Үүнийг хожим нь илүү сайжруулан боловсруулсан Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн жишиг дүрмийг⁴ багтаасан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх ЕЗ-ийн Сайд нарын хорооны 2000 оны зөвлөмжид бүр нарийвчлан тусгасан байна.

ЕЗ-ийн Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг (ГРЕКО) нь хоёр болон дөрөвдүгээр шатны үнэлгээгээр (парламентын гишүүд болон шүүгчид)⁵ гишүүн улс орнуудад ёс зүйн зохих дүрэм байгаа эсэхийг үнэлсэн байна. Хоёрдугаар шатны үнэлгээг тухайн төрийн захиргааны байгууллагад тогтмол, эсхүл түр хугацаагаар алба хашиж буй, бодитоор бүрэн эрх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг болон хэрэгжүүлдэггүй, сонгогдсон эсхүл томилогдсон, уг байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцдог бүх ажилтан, албан хаагчийг хамруулсан “төрийн албан тушаалтан” гэх өргөн хүрээнд хийсэн байна. НҮБАЭК гэх мэт олон улсын бусад гэрээ, хэлэлцээрүүд ч мөн дээрхтэй адил чиглэлээр замнаж, Конвенцийн 2 дугаар зүйлийн 2 (а) хэсэгт төрийн албан тушаалтан гэх нэр томъёог аль болох өргөн хүрээг хамруулан тодорхойлжээ. ГРЕКО нь төрийн албаны зохицуулалтаар зохицуулагдах (төрийн албан хаагч) төдийгүй нийт албан тушаалтан нь ёс зүйн

1 НҮБАЭК, 8 (2) дугаар зүйл.

2 Ерөнхий ассамблейн 1996 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн 51/59 тоот тогтоолыг үз. Энэ талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг НҮБАЭК-ийн Travaux Preparatoires танилцуулгаас авна уу. http://www.unodc.org/documents/treaties/НҮБАЭК/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf

3 Европын зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх үндсэн хорин зарчмыг батлах тухай (97) 24 тоот тогтоолыг үзнэ үү [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)

4 Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооны Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн жишиг дүрмийн талаарх R (2000) 10 тоот зөвлөмж [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

5 Улс бүрийн тайлан болон ГРЕКО-ийн ерөнхий үйл ажиллагааны зургадугаар тайлангийн ерөнхий хэлэлцүүлэг 2005, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/greco\(2006\)1_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/greco(2006)1_EN.pdf)

Шигтгээ 5.1 Төрийн албаны ёс зүйг удирдах ЭЗХАХБ-ын зарчмууд

1. Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ тодорхой байх ёстой.
2. Ёс зүйн хэм хэмжээг хуульдаа тусгасан байх ёстой.
3. Ёс зүйн удирдамж зааварчилгаа нь төрийн албан хаагчдад хүртээмжтэй байх ёстой.
4. Зөрчил үүссэн тохиолдолд төрийн албан хаагчид нь эрх, үүргээ мэддэг байх шаардлагатай.
5. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээдлэх нь ёс зүйд гүйцэтгэх улс төрийн үүрэг мөн.
6. Шийдвэр гаргах үйл явц нь хяналт шалгалтад нээлттэй, ил тод байна.
7. Төр, хувийн хэвшил хоорондын харилцааг зохицуулах тодорхой удирдамжтай байна.
8. Менежерүүд нь ёс зүйн хэм хэмжээг дээдлэн үлгэрлэнэ.
9. Удирдлагын бодлого, процедур, практик нь ёс зүйн хэм хэмжээг дээдэлсэн байна.
10. Төрийн албаны нөхцөл, хүний нөөцийн удирдлага нь ёс зүйн хэм хэмжээг дээдэлсэн байна.
11. Төрийн алба нь хариуцлага тооцох зохих механизмтай байна.
12. Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх зохих процедур, хүлээлгэх хариуцлагатай байна.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ, Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг удирдах зарчмуудыг батгаасан Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг сайжруулах Зөвлөлийн зөвлөмжүүд, 1998, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>

Шигтгээ 5.2 Польш улсын ёс зүйн дүрэм

Польш Улс 2002 оноос Төрийн албаны ёс зүйн дүрэмтэй болжээ. Энэ нь найдвартай, мэргэшсэн (чадвар), төвийг сахисан, улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус байх гэсэн дөрвөн зарчмыг хамаарсан таван бүлэгтэй. Төрийн албаны тухай хууль нь ёс зүйн тодорхой дүрэм, тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг багтаасан хэд хэдэн заалтыг агуулсан тул Ёс зүйн дүрэмд эрх зүйн зохицуулалт хийгдээгүй байна. Гэсэн хэдий ч Ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн аливаа үйлдэл нь Төрийн албаны

тухай хууль зөрчсөнтэй адил үйлдэл бөгөөд тухайн төрийн албан хаагчийн талаар сөрөг ойлголт төрүүлээд зогсохгүй сахилгын шийтгэл хүлээлгэхэд хүргэнэ гэж Польшийн эрх баригчид онцолдог. Түүнчлэн Дотоод аудит болон Гаалийн албаны ёс зүйн тодорхой дүрэм⁶ байдгаас гадна Польш Улс парламентын гишүүд, шүүгч, прокурор (прокурорын ёс зүйн цогц зарчмууд багтана)⁷-ын баримтлах ёс зүйн цогц стандартыг нэвтрүүлээд байна.

зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг мэдээлэх, хариуцлага тооцохтой холбоотой зохих заалтад багтсан эсэх; ёс зүйн шаардлагад тавигдах үндсэн шаардлага (үл ялгаварлах, төвийг сахих, мэргэшсэн байдал) болон ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх, давхар ажил эрхлэлт, ажлаас чөлөөлөгдсөний дараах хөдөлмөр эрхлэх боломжийг (revolving door “эргэдэг хаалга” гэж нэрлэдэг) зохицуулах, бэлэг сэлт, зүй бус саналд ёс зүйгээ баримтлан хариу үйлдэл үзүүлэх гэх мэт тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэх дүрэм журам байгаа эсэхийг лавшруулан баталгаажуулсан байна.

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь тулгуур зарчмуудад суурилсан байх ёстой. 1998 онд ЭЗХАХБ төрийн захиргааны ёс зүйн хэм хэмжээнд мөрдөх өргөн цар хүрээтэй зарчим болох Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг удирдах зарчмуудыг хэвлүүлжээ (Шигтгээ 5.1-ийг үз). Эдгээр зарчим нь хамаарах салбар, хүрээндээ мөрдөгдөх ёс зүйн дүрэм боловсруулах тулгуур удирдамж, зааварчилгаа болох юм.



Серб дахь ЕАБХАБ-ын төлөөлөгчийн газраас нийтийн албан тушаалтнуудад зориулан боловсруулсан ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх мультимедиа гарын авлага

5.2 Ёс зүйн дүрмийн цар хүрээ, мөн чанар

Ёс зүйн хэм хэмжээг журамлан цэгцэлж байгаа байдал нь хэд хэдэн зүйлээр хоорондоо ялгаатай байна.

6 ГРЕКО, Хоёрдугаар шатны үнэлгээ: Польш Улсын үнэлгээний тайлан, 2004, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/grecoEval2\(2003\)6_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/grecoEval2(2003)6_Poland_EN.pdf)

7 ГРЕКО, Дөрөвдүгээр шатны үнэлгээ: Парламентын гишүүд, шүүгч, прокурорын авлигаас урьдчилан сэргийлэгдсэн байдал: Үнэлгээний тайлан, Польш Улс, 2012, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/grecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/grecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf)

ЕАБХАБ-ын зарим оролцогч улс (НВУ гэх мэт) “хууль эрх зүйн оролцоо багатай сайн дураар биелүүлэх зайлшгүй үүрэг бүхий ёс зүйн дүрмийг”⁸ сонгосон байдаг бол ЕАБХАБ-ын иргэний хууль тогтолцоотой, захиргааны эрх зүйт уламжлалтай оролцогч бусад орон (Франц, Герман, Испани) зан суртахууны хэм хэмжээг одоогийн захиргааны болон бусад хууль тогтоомжид нэгтгэн тусгасан байдаг. Эдгээр дэд бүлгүүд дотроо бага зэргийн ялгаатай. Жишээлбэл, Герман Улс удирдамж зааварчилгаа маягийн шинж чанар бүхий Холбооны ёс зүйн дүрэмтэй бөгөөд энэ нь захиргааны хуульд журамлагдсан зан суртахууны дүрмээс нэлээд ялгаатай байна.

Ёс зүйн дүрмийн цар хүрээ, мөн чанартай холбоотой дараах зүйлсэд анхаарал хандуулах шаардлагатай. Үүнд:

Нэгдүгээрт, ойлгоход хялбар байлгах үүднээс ёс зүйн дүрмийг хуулийн хүнд хэллэгээр бус харин хуулийн мэргэжилгүй хүнд ч ойлгомжтой байхаар боловсруулсан байвал зохистой. Мөн хууль эрхийн актыг бодвол ёс зүйн дүрэмд шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад харьцангуй төвөггүй байдаг.

Хоёрдугаарт, ёс зүйн дүрэм нь ерөнхийдөө ёс зүйн хэм хэмжээг үлгэрлүүлэх гол үүрэгтэй хэдий ч зарим тохиолдолд түүнийг хуульчлан сахиулах шаардлагатай болдог. Хэдийгээр хууль эрх зүйн хувьд ёс зүйн дүрэм нь заавал биелүүлэх үүрэг хуулиар хүлээлгээгүй буюу хариуцлага хүлээлгэдэггүй боловч дүрмийг тухайн албан тушаалтны алба эрхлэх хугацаа, нөхцөлд нь тусгах замаар практикт мөрдүүлж, хуульчлан сахиулах боломжтой. Дүрэм зөрчсөн бол сахилгын шийтгэл (хувь тэнцүүлсэн болон хориглосон шийтгэл оноох гэх мэт) хүлээлгэх боломжтой ба энэ тохиолдолд үүнийг хэрхэн зохицуулах нь тухайн улс орны онцлогоос шалтгаална (5.5 дахь хэсгээс хүлээлгэх хариуцлагыг үзнэ үү).

Гуравдугаарт, ёс зүйн дүрэм нь хэнд зориулагдсанаас хамаарч ёс зүйн дүрмийг тухайн салбарын ангилалд тохируулан өөрчилнө. Сайд нарын мөрдөх ёс зүйн дүрэм/хэм хэмжээ нь төрийн албан хаагч, шүүгч, парламентын гишүүн болон улс төрийн зөвлөхүүдийнхээс өөр байна. Түүнчлэн төрийн салбар бүр (жишээ нь томоохон хэмжээний гэрээ, нууцлалын өндөр зэргийн мэдээлэлтэй ажилладаг этгээд) өөрийн гэсэн тусгай шаардлагатай байж болох тул тухайн нөхцөл байдалд тохирсон дүрэм, хэм хэмжээтэй байх

шаардлагатай. Улс орны ёс зүйн хэм хэмжээнд үл өөрчлөгдөх тодорхой хэдэн үндсэн заалт байдаг бөгөөд чухам тэдгээрт л авлигаас сэргийлэх тухай тулгуур үзэл санаа шингэсэн байх учиртай. Өөр нэг боломж нь эдгээр тулгуур зарчмыг орон нутгийн дүрмүүдийг бодвол илүү урт удаан хугацаанд тогтвортой орших үндсэн дүрэм эсхүл хуульд тусгах явдал билээ.

5.3 Ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээний агуулга

Ёс зүйн хэм хэмжээний агуулгатай холбоотой дээр дурдсан ерөнхий зарчмуудаас гадна дараах тусгай зарчмыг харгалзан үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлт, санал/бэлэг сэлт, ялангуяа зүй бус саналын талаар мэдүүлэг гаргуулах зэрэг ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх заалтууд. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой заалтууд нь санхүүгийн болон санхүүгийн бус ашиг сонирхлын болзошгүй зөрчлийг удирдах, гадаад бизнесийн болон бусад үйл ажиллагааг хязгаарлахтай холбоотой асуудлыг хамруулна.
- Хөрөнгө мэдүүлэх
- Улс төрийн үйл ажиллагааг хязгаарлах
- Нууц бүхий мэдээлэлтэй ажиллах
- Албан тушаалаа урвуулан ашиглах ба үүнд авлигын асуудлыг хамруулна
- Ёс зүйн хэм хэмжээ нь хууль бус үйл ажиллагааны (тухайлбал, ЕЗ-ийн жишиг дүрмийн 12.5-ыг үз) нотлох баримтыг мэдээлэх ёс суртахууны үүргийг тогтоож өгдөг. Хэрэв мэдээлэх тохиолдолд мэдээлэх зохистой сувгийг бий болгож, мэдээлж буй этгээдийг хамгаалах боломжийг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай (жишээ нь НҮБАЭЖ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8 (4) дэх хэсэг, ЕЗ-ийн жишиг дүрмийн 12 дугаар зүйлийн 12.6 дахь хэсгийг үз).

НВУ-ын Нийтийн албаны стандартын бие даасан хорооноос нийтийн албан тушаалтны үндсэн долоон зарчмыг баталсан ба эдгээр нь нийтийн эрх ашгийг дээдлэх, шударга байх, бодитой байх, хариуцлагатай байх, нээлттэй байх, үнэнч байх, манлайлах зэрэг болно. Эдгээрийг саяхан шинэчлэн засварлаж, 2010 онд шударга байдал, үнэнч байдал, бодитой хандах байдал, төвийг сахисан байдал гэсэн ердөө дөрвөн зарчимтайгаар НВУ-ын Төрийн албаны дүрэм болгон нэгтгэсэн хэдий ч эх хувь болон шинэчлэн найруулсан хувь дахь үнэт зүйлсийн аль аль нь НҮБАЭЖ-ийн Техникийн гарын авлагатай нийцэж байгаа юм. Канад (Төрийн албаны үнэт зүйлс ба ёс зүйн хэм

⁸ Хайн Д., Европын төрийн албан хаагчдын Ёс зүйн хэм хэмжээ: Нийтлэг шинж, ондоо зорилго, Олон улсын төрийн удирдлагын сэтгүүл, 2005, 8 (2), 153-174-р тал

Шигтгээ 5.3 НВУ-ын Нийтийн албаны стандартын бие даасан хорооноос боловсруулсан Үндсэн долоон зарчим

НИЙТИЙН ЭРХ АШГИЙГ ДЭЭДЛЭХ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь өөртөө, гэр бүл, эсхүл найз нөхөддөө санхүүгийн болон материаллаг ашиг орлого харахгүйгээр зөвхөн нийтийн эрх ашгийн үүднээс үйл ажиллагаа явуулна.

ШУДАРГА БАЙДАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь албан ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь нөлөөлөхүйц гадны байгууллага, хувь этгээдийн өмнө санхүүгийн болон бусад үүрэг хариуцлага хүлээгээгүй байна.

БОДИТООР ХАНДАХ БАЙДАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь томилгоо хийх, гэрээ байгуулах, ажилтнуудыг шагнал, урамшуулалд нэр дэвшүүлэх зэргээр нийтийн албаны ажил үүргээ эрхлэн явуулахдаа мерит зарчимд тулгуурлан шийдвэр гаргана.

ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийтийн өмнө хариуцах ба байгууллагын зохих хяналт шалгалтаар шалгуулна.

НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь өөрийн гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар аль болох нээлттэй байна. Тэд гаргасан шийдвэрийнхээ

үндэслэлийг тайлбарлах ба олон нийт тусгайлан шаардсан тохиолдолд л мэдээллийг хязгаарлаж болно.

ҮНЭНЧ БАЙДАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь хашиж буй нийтийн албан үүрэгтэй холбоотой аливаа хувийн ашиг сонирхлоо мэдүүлэх ба нийтийн эрх ашгийг хамгаалж, үүссэн аливаа ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх үүрэгтэй.

МАНЛАЙЛАЛ. Нийтийн алба хашиж буй этгээд нь эдгээр зарчмыг өөрийн манлайллаар үлгэрлэн таниулна.

Эдгээр зарчим нь нийтийн алба хашиж буй хэн бүхэнд хамаарна. Нийтийн алба хашиж буй этгээд гэдэгт үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд нийтийн албанд томилогдсон, эсхүл сонгогдсон бүх этгээд, төрийн алба, орон нутгийн засаг захиргаа, цагдаа, шүүх, эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн албанд томилогдсон болон туршилтын хугацаанд ажиллаж буй бүх хүмүүс хамрагдана. Түүнчлэн эдгээр зарчим нь төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг бусад салбаруудад ч мөн адил үйлчилнэ.

Эх сурвалж: www.public-standards.gov.uk/about-us/what-we-do/the-sevenprinciples

Шигтгээ 5.4 НҮБАЭК-ийн Техникийн гарын авлага дахь зан суртахууны болон ёс зүйн хэм хэмжээ

- (i) Нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх;
- (ii) Чадварлаг, үр нөлөөтэй, хууль дээдэлж, бодитой, ил тод байж, нууцлалыг хамгаалж, төвийг сахиж, дээд зэргийн ёс суртахуунтайгаар алба хаших;
- (iii) Бүх цаг үед олон нийтийн итгэлийг алдалгүй, итгэл дааж ажиллах;

- (iv) Иргэд, хамтран ажиллагсадтай ажиллахдаа хүндэтгэлтэй, шударга, боловсон харилцах.

Эх сурвалж: НҮБМБГХТА, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх техникийн гарын авлага, 2009, 21 дүгээр тал.

хэмжээ, 2005), Дани (Нийтийн албаны Сайн ёс зүй), Грек (Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, 1999), Итали (Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм, 2001), Норвеги (Төрийн албаны ёс зүйн дүрэм, 2005), Польш (Төрийн албаны ёс зүйн дүрэм, 2002), Испани (Сайн засаглалын дүрэм, 2005), АНУ (Гүйцэтгэх салбарын ажилтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээний стандарт, 2002) зэрэг ЕАБХАБ-ын бусад улс орны ёс зүйн дүрмүүдэд ч мөн ёс зүйн ижил үнэт зүйлсийг тусгасан байдаг. Гэвч эдгээр ёс зүйн дүрмүүд нь бүгд эрх зүйн хувьд хүчтэй биш ч хөдөлмөрийн гэрээнд тусгаж өгснөөр тэдгээрийг зайлшгүй сахиж мөрдөх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа юм. Иймд тэдгээрийг “мэргэжлийн хүсэл зоригийн” илэрхийлэл гэж үзэж болохоор байна (Дани, Норвеги).⁹

Ёс зүйн дүрэмд оруулах шаардлагатай заалтууд, тэдгээрийг олон улсын стандартад хэрхэн тусгасныг харуулах үүднээс ёс зүйн дүрмийн хоёр бүрэлдэхүүн хэсгийг (албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хувийн хэвшлийн салбар луу шилжих) дор үзүүлэв.

Жишээ 1: Албан тушаалаа урвуулан ашиглах

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь ёс суртахууны хэм хэмжээг тогтоож, үнэт зүйлс болон зарчмуудыг сахиулах үндсэн зорилготой боловч үүгээр мөн тодорхой хязгаарлалт тогтоож болно. Европын зөвлөлийн Ёс зүйн жишиг дүрмийн 21 дүгээр зүйлд хуулиар эрх мэдэл олгоогүй тохиолдолд нийтийн албан тушаалтан нь өөрийн албан тушаалын хүрээнд ямар нэгэн байдлаар аливаа давуу тал санал болгох буюу олгох, албан тушаалаа ашиглан аливаа хувь хүн, этгээдэд хувийн зорилгоор нөлөөлөхийг хориглосон ерөнхий заалт байдаг.

⁹ ЭЗХАХБ, Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг: Авлигаас сэргийлэх хэрэгсэл, 2011, 35 дугаар тал.

Шигтгээ 5.5 Европын зөвлөлийн ёс зүйн жишиг дүрэм

26 дугаар зүйл. Нийтийн албанаас гарах

1. Нийтийн албан тушаалтан нь нийтийн салбараас өөр салбарт хөдөлмөр эрхлэх боломж олж авахын тулд нийтийн албан тушаалын давуу байдлаа зүй бусаар ашиглахгүй.
2. Нийтийн албан тушаалтан нь өөрт нь бодит, болзошгүй, илэрхий сонирхлын зөрчил үүсгэх өөр албан тушаалд ажиллахгүй. Нийтийн албан тушаалтан өөрт нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй ажлын саналыг шууд удирдлагадаа нэн даруй мэдэгдэнэ. Мөн ажлын аливаа саналыг хүлээн зөвшөөрсөн тухайгаа удирдлагадаа шууд мэдэгдэх үүрэгтэй байна.
3. Хэрэв хуульд заагаагүй бол нийтийн албанаас чөлөөлөгдсөн этгээд нь хуулийн дагуу тодорхой хугацаанд нийтийн албанд өмнө нь эрхэлж, зөвлөж, гүйцэтгэж байсан ажил үүрэгтэй холбоотой асуудлаар аливаа хувь хүн, этгээдийн ашиг сонирхлын тулд тухайн хувь хүн, этгээдэд ажиллахыг хориглоно.
4. Хэрэв хуульд заагаагүй бол нийтийн албанаас чөлөөлөгдсөн этгээд нь нийтийн албан хаагчийнхаа хувиар өмнө нь олж авсан нууц мэдээллийг ашиглах буюу задруулахыг хориглоно.
5. Нийтийн албан тушаалтан нь нийтийн албанаас чөлөөлөгдөхдөө томилгоог хүлээн зөвшөөрөхтэй холбоотой өөрт үйлчлэх аливаа хууль ёсны дүрэм журмыг дагаж мөрдөнө.

Үүнтэй адил бүхнийг багтаасан заалтаар эрүүгийн хуулийн анхаарлыг нэг их татахааргүй жижиг, эсхүл хуульд тусгагдаагүй авлигад автсан байж болзошгүй үйлдлүүдийг хамруулан шийдвэрлэх боломжтой.

Жишээ 2: Хувийн хэвшлийн салбар руу шилжих ('пантофляж/'төрийн албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан хувийн салбарын нөлөө бүхий суудалд суух')

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл, гэрээгээр ажил гүйцэтгүүлэх, хувьчлал, төрийн албаны шинэчлэл, лоббиг өргөнөөр ашиглах зэрэг нийтийн салбарын удирдлагын шинэ хандлага нь нийтийн алба болон хувийн хэвшлийн салбарын харилцааг өөрчилсөн билээ. Нийтийн албан тушаалтан нь “ирээдүйд би энд ажиллаж магадгүй” гэсэн бодлоор тухайн байгууллагад давуу байдал олгох эрсдэл байдаг. Зарим улс оронд нийтийн албан хаагч нийтийн албанаас хувийн салбарт зүй бусаар шилжихэд эрүүгийн хариуцлага тооцдог байна. Үүнээс гадна нийтийн албан тушаалтан хувийн салбарт шилжих бол урьдаас зөвшөөрөл авдаг байх тогтолцоо хэд хэдэн улсад бий.

Нийтийн албан тушаалтан нь хяналт тавьж, харилцаж байсан хувийн байгууллагадаа ажилд орж магадгүй гэсэн итгэл найдварт автан шийдвэр гаргах, эсхүл шинэ, томилогдох гэж буй хувийн хэвшлийн байгууллагын ажилтанд дотоод мэдээллийг зүй бусаар, өрсөлдөөнийг хязгаарлах байдлаар задруулахаас сэргийлэх зорилгоор ГРЕКО нь уг үзэгдэлд онцгой анхаарч иржээ. Энэ ч үүднээс ГРЕКО зохих зүйл заалтуудыг батлах, хяналтын тохиромжтой тогтолцоо нэвтрүүлэхийг хэд хэдэн улсад зөвлөмж болгосон байдаг. Дээрх асуудлыг ГРЕКО-ийн Үйл ажиллагааны найм дахь ерөнхий



тайланд (2007)¹⁰ дэлгэрэнгүй өгүүлжээ. ГРЕКО-ийн зүгээс зөвлөмж болгох төгс төгөлдөр загвар байхгүй гэж дүгнэсэн хэдий ч харгалзан үзэх боломжууд болон нийтийн албан тушаалтан хувийн хэвшил рүү урвах шилжилтийг шийдвэрлэх системийн нийтлэг зорилгыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Төрийн албаны шугамаар олж авсан тодорхой мэдээллийг зүй бусаар ашиглахгүй байх,
2. Нийтийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ ирээдүйд ажил эрхлэх итгэл найдвар, хүлээлт тавих зэргээр хувийн ашиг хонжоо хайх нөлөөлөлд автахгүй байх,
3. Нийтийн албан тушаалтны одоогийн болон өмнөх харилцаа холбоо, нэвтрэх эрхийг албан тушаалтны, мөн бусдын баталгаагүй давуу байдал, олз ашгийн төлөө ашиглахгүй байх зэрэг болно.

10 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1258347&Site=COE>

Шигтгээ 5.6 Австрали улс: Төрийн удирдлагын ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх хууль тогтоомж

Австралийн Күйнслэнд муж нийтийн удирдлагын ёс зүйн хэм хэмжээний тухай тусгай хууль батлан гаргажээ. Нийтийн салбарын ёс зүйн тухай 1994 оны хуулийн дагуу газрын дарга нар ёс зүйн хэм хэмжээг боловсруулж, ажилтнууддаа болон олон нийтэд мэдээлэх, сургалт зохион байгуулах, тухайн газрын үйл ажиллагааны жилийн тайланд дүрмийн хэрэгжилтийн талаар тайлагнах үүрэгтэй байна.

Менежерүүд ажлын байран дээр ажилчдаас чухам юу хүлээдгийг тодорхой болгож өгөхийг хүссэн ажилтнуудын шаардлага дээр тулгуурлан уг хуулийг боловсруулжээ. Шударга, эрх тэгш байдал, хариу арга хэмжээ авах, хариуцлагатай байдлын талаарх өдөр тутмын асуудал, албан тушаалтны зохисгүй үйлдлийн тогтолцоог үр дүнтэй шийдвэрлэдэг байх ёстой гэсэн нийтийн хүлээлт энэхүү шаардлагыг бий болгосон юм.

Батлагдан гарсан хуулийг үндэслэн байгууллага бүр өөрийн албан хаагч, олон нийттэй зөвлөлдөж байгууллагынхаа тусгайлсан ёс зүйн дүрмийг гаргах ба тэрхүү ёс зүйн дүрмийн “Ёс зүйн үүрэг хариуцлага”-ыг боловсруулах тулгуур зарчмуудыг тунхаглан тогтоожээ.

Зарчмын үнэт зүйлс нь:

- Хууль, парламентын тогтолцоог дээдлэх
- Хувь хүнийг хүндэтгэх
- Шударга байдал
- Хянамгай байдал
- Төрийн нөөцийг хэмнэлттэй, үр ашигтай зарцуулах зэрэг болно.

Уг хуульд дээрх зарчмын үүргүүдийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

Шударга байдал: Нийтийн алба нь олон нийтийн итгэлцэл дээр тулгуурладаг тул нийтийн албан тушаалтан нь (а) төрийн захиргааны шударга байдалд итгэх олон нийтийн итгэлийг олж, нэмэгдүүлэх, (б) үйлчлүүлэгчдийнхээ болон олон нийтийн сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэх

боломжийг эрэлхийлэн ажиллана. Энэхүү үүрэг хариуцлагатай холбоотойгоор нийтийн албан тушаалтан нь –

- а) Албан тушаал, эрх мэдлээ зүй бусаар ашиглахгүй буюу ашиглуулахгүй байна.
- б) Хувийн ашиг сонирхол болон албан үүргийн хооронд үүсч болох аливаа сонирхлын зөрчлийг нийтийн эрх ашигт нийцүүлэн шийдвэрлэнэ.
- в) Олж мэдсэн луйвар, авлига, удирдлагын зохисгүй ажиллагааг мэдээлнэ.

Хянамгай байдал: Нийтийн албан тушаалтан нь ажил үүргээ туйлын хянамгай, анхаарал, болгоомжтойгоор гүйцэтгэх ба төрийн захиргааны дээд стандартыг хангахад тэмүүлэн ажиллана.

Хэмнэлт, үр ашиг: Нийтийн албан тушаалтан нь нийтийн өмч хөрөнгийг шамшигдуулахгүй, завшихгүй, эсхүл зүй бусаар зарцуулахгүй буюу үрэн таран хийлгүйгээр ажил үүргээ гүйцэтгэнэ.

Гүйцэтгэх удирдлагын үүрэг хариуцлага: Ёс зүйн хууль ёсоор нийтийн албаны байгууллагын гүйцэтгэх удирдлага нь байгууллагадаа энэхүү хуулийн хэрэгжилтийг хангаж, ёс зүйн талаар сургалт явуулж, байгууллагын “захиргааны практик болон процедурыг энэхүү хууль болон байгууллагын ёс зүйн дүрэмтэй нийцүүлж ажиллана”. Хэрэв эдгээрийг хангаж чадаагүй бол Гүйцэтгэх удирдлагын хөдөлмөрийн гэрээний дагуу хариуцлага тооцох буюу хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүйгээс үүдэн гарах хохирлыг түүгээр барагдуулна. Гүйцэтгэх удирдлагын оролцсон гэрээний хэлцэл, тендерийн үйл явц зэрэг үйл ажиллагаанд төрийн албан хаагчийн зүгээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч болох байтал ёс зүйгүй үйлдэл гаргаснаас болж байгууллагын, эсхүл харилцагчийн эрх ашигт хохирол учирсан бол хохирлыг тухайн этгээдээр барагдуулах арга хэмжээ авна.

5.4 Ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээний хэрэгжилт

Нийтийн албаны ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээг дээд түвшинд дунд шатны удирдах албан тушаалтнууд болон менежерүүд боловсруулж, доод түвшний ажилтнууддаа дамжуулдаг байна. Ёс зүйн дүрэм боловсруулахад бүх шатны ажилтнууд идэвхтэй оролцох нь тун ховор. Ийм дүрэм, хэм хэмжээ нь эцсийн дүндээ нийтийн албаны нөхцөл байдал, хүсэл эрмэлзлийг бүхэлд нь тусгаж чаддаггүй.

Хэрэв нийтийн албан хаагчдыг ёс зүйн дүрмийн боловсруулалтад оролцохыг уриалбал тэдний оролцоо, үр нөлөө их байх нь дамжиггүй. Хэдийгээр хуульд тусгалаа олсон тулгуур дүрэм боловсруулахад бүх ажилтныг оролцуулах амаргүй ч дүрэм боловсруулж эхлэх болон шинэчлэн засварлахад ажилтнуудыг оролцуулах хэрэгтэй. Түүнчлэн орон нутгийн түвшинд дүрмээ үндсэн дүрэмтэй нийцүүлэн бүх ажилтнуудын оролцоотойгоор боловсруулах боломжтой билээ.

Дүрэмд хориглох зүйлсийн талаар урт жагсаалт оруулахын оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарим урт хугацааны зорилгуудыг оруулах нь чухал. Ингэснээр тухайн дүрэм нь эрүүгийн хууль шиг хориг тогтоосон бус харин илүү эерэг өнгө аястай болох юм.

11 Күйнслэнд, Нийтийн албаны ёс зүй 1994 (2014 оны 11 дүгээр сарын 7-ны байдлаар) www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/P/PublicSecEthA94.pdf

Шигтгээ 5.7 АНУ-ын Засгийн газрын Ёс зүйн алба¹⁵

АНУ 1978 онд Засгийн газрын Ёс зүйн алба (ЗГЁА) байгуулжээ. ЗГЁА нь Засгийн газрын Ёс зүйн хөтөлбөрийн хүрээнд гүйцэтгэх засаглалын салбарт бодлогын манлайлал, чиглэлийг нь гарган өгдөг. Энэхүү төвлөрсөн бус тогтолцоо нь газар, байгууллага бүрт ёс зүйн хөтөлбөрөө удирдан хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлагыг оноосон байна.

ЗГЁА нь гүйцэтгэх засаглалын бүх байгууллага, газруудын ажилтан, албан хаагчдын дагаж мөрдөх Гүйцэтгэх засаглалын ёс зүйн хэм хэмжээний ерөнхий стандартыг гаргасан ба эдгээр стандартад холбооны ажилтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээг удирдан чиглүүлэх

ерөнхий зарчмууд агуулагддаг байна. Уг дүрэм журмыг Засгийн газрын сахилгын ердийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан мөрдүүлдэг.

Түүнчлэн ЗГЁА нь санхүүгийн ил тод байдлын цогц системийг хэрэгжүүлдэг. Уг системийг ЗГЁА бүх байгууллага, газруудад мөрдүүлдэг ба хэрэгжилтэд нь тогтмол үнэлгээ хийдэг байна. Тус алба нь тухайн байгууллагын ёс зүйн хөтөлбөрт хяналт шинжилгээ хийж, зөвлөмж боловсруулж өгөхөөс гадна Вашингтон болон АНУ-ын бусад хот дахь ёс зүйн ажилтнуудад зориулан сургалт, семинар зохион байгуулдаг.

Ёс зүйн дүрмийг боловсруулмагц л ажил дууслаа гэж ойлгох хүмүүс олон. Гэтэл дүрмийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд байгууллага даяар, олон нийт гэх мэт хамтарч ажилладаг этгээдүүдэд түгээн дэлгэрүүлж, хүн бүрт агуулгыг нь ойлгуулан таниулах хэрэгтэй байдаг. Ажилтнуудыг сургалтад тогтмол хамруулж, ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ёс зүйн дүрмийг мөрдөж байх, улмаар бодит байдал дээр тулгарсан ёс зүйтэй холбоотой шийдвэл зохих асуудлуудыг хэлэлцэх боломж бололцоог бүрдүүлэх шаардлагатай. Түүнчлэн ёс зүйн дүрмийн талаар ойлголт мэдлэгтэй болсон эсэх, удирдлагын зүгээс шийдвэрлэвэл зохих асуудал байгаа эсэх, дүрмийг илүү тодорхой болгох буюу шаардлагатай бол нэмэлт өөрчлөлт оруулах эсэхийг тодруулж шалгах зорилгоор ажилтнуудаас тогтмол судалгаа авч байх хэрэгтэй. Өөр нэг сайн туршлагын жишээ нь ёс зүйн дүрмийг танилцуулж, дагаж мөрдөхөд бэлэн эсэх амлалтыг нь тангараг өргөх үед нь бичгээр авах явдал юм.

Ёс зүйн дүрмийг хэрхэн тайлбарлах нь нэн чухал. Дүрэм нь хэм хэмжээ, стандартыг дагаж мөрдөж байгаа албан хаагчдыг хамгаалах ёстой. Ийм ч учраас дүрмийг үр дүнтэй сахиулах үүрэг хүлээсэн этгээд байх ёстой бөгөөд тэр нь тухайн асуудлаар ямар байр суурь баримтлахаа мэдэхгүй байгаа албан хаагчдад заавар чиглэл, зөвлөмж өгч ажиллах учиртай.

Мөн ажилтнууд удирдлагаасаа шууд үлгэр дуурайл авч ажилладаг тул тухайн байгууллагын дээд албан тушаалтнууд ёс зүйн дүрэмд заасан үнэт зүйлсийн талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлээд зогсохгүй өөрийн биеэр үлгэрлэн үзүүлэх шаардлагатай.

5.5 Хүлээлгэх хариуцлага

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь хууль тогтоох баримт бичиг, эсхүл хувь хүн бүрийн үүрэг амлалтаар хүчин төгөлдөрждөг буюу өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн хэм хэмжээг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр нийтийн албаны ажиллах нөхцөл сая бүрдэнэ гэж Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) үздэг.¹² Түүнчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх тухай тодорхой заалтыг оруулж, эдгээр хариуцлага, шийтгэлийг үр нөлөөтэй, шударгаар хэрэгжүүлэх нь ёс зүйн хэм хэмжээг үр дүнтэй болгох урьдач нөхцөл болно. Иргэний эрх зүйт ихэнх улс оронд сахилгын шийтгэлийг захиргааны хуульдаа тусгасан байдаг бол Франц,¹³ Герман¹⁴ зэрэг улс хүлээлгэх хариуцлага, шийтгэлийг Эрүүгийн хуульдаа оруулсан байдаг. Ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахад эерэг урамшуулал, ялангуяа шударга байдлын намтар түүхэд нь тулгуурлан тушаал дэвшүүлэх нь ихээхэн үр нөлөөтэй болохыг дэмжих хандлага нэмэгдэж буй хэдий ч яг практикт тэр бүр хэрэгжихгүй, тухайн менежер үзэмжээрээ шийдэх асуудал байсаар байна. Латви Улсын жишээнээс харахад байгууллагын нэмэлт тусгай дүрэмтэй тохиолдолд ёс зүйн ерөнхий дүрмийн үр нөлөөг дээшлүүлж болохоор байгаа юм. Эцэст нь нийтийн албан тушаалтнууд нь ёс зүйн дүрмийг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд ёс зүйн дүрмийг өөрийншүүлэх нь чухал байна.

Харин сонгогчдод тайлагнах үүрэг бүхий сонгууль албан тушаалтнуудад арай өөр зарчим үйлчилдэг. Зарим улс оронд парламентын гишүүдийн ёс зүйн хэм хэмжээг сахиж мөрдөж буй байдалд парламентын хороод буюу комиссарууд хяналт тавьдаг байна.

¹² ЭЗХАХБ, Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг:

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл (2011), 35 дугаар тал

¹³ Франц улсын Эрүүгийн хууль (Code pénal), 432.1-435.5-р зүйл.

¹⁴ Герман улсын Эрүүгийн хууль (Strafgesetzbuch), §331.

¹⁵ АНУ-ын Засгийн газрын ёсзүйн албаны талаарх дэлгэрэнгүйг www.oge.gov/-с үз.

5.6 Хяналт

Зарим улс оронд ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг хянах чиг үүргийг яамны (төрийн захиргааны яам) харьяа байгууллага, эсхүл засгийн газрын харьяа хараат бус байгууллага гүйцэтгэдэг. Иргэний эрх зүйт ихэнх улсын хувьд зан суртахууны дүрмийн хэрэгжилтийг сахилга бат хариуцсан дотоод бүтцээрээ дамжуулан (шийтгэл ногдуулах нөхцөл байдал үүсээгүй бол) төрийн эрх бүхий байгууллага (яамд г.м) бүрт хангуулдаг. Түүнчлэн ашиг сонирхлын зөрчилд холбогдож хүндхэн асуудалтай тулгарсан төрийн албан хаагчдад итгэл даах мэргэжилтэнтэй асуудлаа ярилцаж шийдвэрлэх, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ нэвтрүүлэх нь чухал байна.

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооноос Нийтийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх гишүүн улс орнуудад хүргүүлсэн R (2000) 10 тоот зөвлөмж, 2000, [pdf]. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), Нийтийн албаны ёс зүйг удирдах зарчмуудыг багтаасан төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлэх талаарх Зөвлөлийн зөвлөмж, 1998 [цахим хуудас]. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>
3. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг: Авлигаас сэргийлэх хэрэгсэл, 2011, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл [pdf]. <http://www.oecd.org/corruption/antibribery/47489446.pdf>
4. НҮБ, Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн олон улсын хэм хэмжээ, 1996 [pdf]. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>
5. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА), НҮБАЭК-ийн Техникийн гарын авлага, 2009, [цахим хуудас] www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

БҮЛЭГ 6

АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ

АГУУЛГА

6.1	Ашиг сонирхлын зөрчил гэж юу вэ?	80
6.2	Ашиг сонирхлын зөрчлийг хэрхэн таних вэ?	81
6.3	Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой нөхцөл байдал, тэдгээрийг зохицуулах нь	82
6.3.1	Непотизм ба кронизм	82
6.3.2	Хууль тогтоогч болон бусад өндөр дээд албан тушаалтантай холбоотой сонирхлын зөрчлүүд	86
6.3.3	Ашиг сонирхлын зөрчил ба төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлт	86
6.4	Ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх арга хэмжээ ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг	88
6.4.1	Хууль эрх зүйн арга хандлагууд	88
6.4.2	Ашиг сонирхол, хөрөнгө, орлого, бэлэг сэлтийн мэдүүлэг	90
6.4.3	Мэдүүлгийг хянах механизм	91
6.4.4	Сахилгын болон эрүүгийн хариуцлага	91
6.5	Дүгнэлт	92
	Ашигласан ном зүй	94
	<i>Шигтгээ 6.1 Европын зөвлөлийн ёс зүйн жишиг дүрэм: Ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдлын тодорхойлолт</i>	81
	<i>Шигтгээ 6.2 Тайланд улс: Ашиг сонирхлын зөрчлийг Үндсэн хуульдаа тусгасан байдал</i>	85
	<i>Шигтгээ 6.3 Канад улс нийтийн ёс зүй хариуцсан тусгай албан тушаал бий болгов</i>	87
	<i>Шигтгээ 6.4 Хорват улс: Нийтийн албан тушаалтныг ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай 2011 оны хууль, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн талаар</i>	90

БҮЛЭГ 6

АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ

Нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх нь төр болон түүний байгууллагуудын мөрдөх ёстой гол зарчим юм. Иргэд төрийн албан тушаалтнуудаас чиг үүргээ ёс зүйтэй, шударгаар, хөндлөнгийн нөлөөлөлгүйгээр гүйцэтгэхийг шаардах эрхтэй. Хувийн ашиг сонирхолтой төрийн албан тушаалтан төрийн алба хаших хугацаандаа хувийн ашиг сонирхлоо үр дүнтэйгээр удирдан зохицуулж чадахгүй бол энэ нь иргэдийн мөнөөх язгуур эрх ашигт аюул учруулж мэдэх билээ. Ашиг сонирхлын ийм зөрчил иргэдийн нийтийн албанд итгэх итгэлийг сулруулдаг байна.¹

Сүүлийн жилүүдэд нийтийн болон хувийн хэвшил хооронд боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөн нэлээд хийгдэж, төрийн үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлд эдгээр салбарын хамтын ажиллагаа нэмэгдэх болсон нь төрийн албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэхэд нь түүний хувийн ашиг сонирхол зүй бусаар нөлөөлөх (эсхүл нөлөөлөхийг завдах) “саарал орон зай” тэлсээр байна.²

Ашиг сонирхлын зөрчил дангаараа авлига болдоггүй. Харин төрийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхол, түүний албан ажил үүрэг хоорондын зөрчлөөс, ялангуяа энэхүү зөрчлийг зүй зохистойгоор удирдан зохицуулаагүйгээс авлига үүсэх орон зай бий болдог байна. Төрийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхолд хориг тавих нь бүтэхгүй зүйл бөгөөд шударга бус хэрэг болох нь мэдээж. Албан тушаалаа урвуулан ашиглах боломжийг бууруулж, ашиг сонирхлын зөрчил байгаа бол түүнийг мэдүүлж, урьдчилан сэргийлэх, шаардлагатай тохиолдолд шийтгэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх замаар шударга байдлыг тогтоох нь дор өгүүлэх шийдлүүдийн гол зорилго билээ.³

1 ЭЗХАХБ, Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах нь, ЭЗХАХБ-ын гарын авлага, улсуудын туршлага, 2003. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

2 М.Полейни, НҮБАЭК-ийн гарын авлага, 2015, Лондонгийн Олон улсын хуулийн практикт хэрэгжүүлэх төв, Авлигын эсрэг форум <http://www.iclp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

3 Мөн тэнд

6.1 АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ ГЭЖ ЮУ ВЭ?

ЭЗХАХБ-ын Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах гарын авлагад⁴ ашиг сонирхлын зөрчлийг “**Нийтийн албан тушаалтан албан үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхдээ гүйцэтгэлд зүй бусаар нөлөөлж болохуйц хувийн ашиг сонирхолтой байх буюу нийтийн албан тушаалтны албан үүрэг болон хувийн ашиг сонирхол хоорондын зөрчил**” хэмээн тодорхойлсон байдаг.

Энэхүү ашиг сонирхол нь мөнгөн ба мөнгөн бус, хувийн эсхүл гэр бүлтэй холбоотой гэх мэт ямар ч шинж чанартай байж болно. Төрийн албан тушаалтнаар буруу үйлдэл хийлгэж ч мэдэх ийм хүчтэй зөрчлөөс тэр болгон зайлсхийх боломжгүй байдаг. Тиймээс ашиг сонирхлын зөрчлийг зүй зохистойгоор удирдан зохицуулж, улмаар зүй бус үйлдэл хийхэд хүргэж буй эрсдлийг бууруулах эрх зүйн тогтвортой орчныг бий болгох шаардлагатай юм.

Эрх зүйн орчинд дараах нөхцөлийг тодорхойлон тогтоосон байна. Үүнд:

- Ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар ойлголттой байж, түүнээс аль болох зайлсхийхийг нийтийн албан хаагчийн зохих үүрэг болгох. Үүнийг тодорхой албан тушаал хаших, эсхүл гадаад хувийн ашиг сонирхолтой байхыг хориглохтой холбох.
- Үүсэн бий болсон ашиг сонирхлын талаар холбогдох дээд албан тушаалтан, эсхүл эрх бүхий байгууллага буюу олон нийтэд мэдүүлэх нь нийтийн албан тушаалтны үүрэг
- Асуудал үүсгэж буй хувийн ашиг сонирхлоос татгалзах, эсхүл зөрчлийн улмаас аюултай байдалд орж болзошгүй албан ёсны үйл ажиллагаанаас нэрээ татаж гарах зэргээр зөрчлийг шийдвэрлэх нь

4 ЭЗХАХБ, Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах нь, ЭЗХАХБ-ын гарын авлага, улсуудын туршлага, 2003, 15 дугаар тал.

Шигтгээ 6.1 Европын зөвлөлийн Ёс зүйн жишиг дүрэм: Ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдлын тодорхойлолт

13 дугаар зүйл. Ашиг сонирхлын зөрчил

1. Нийтийн албан тушаалтан хувийн ашиг сонирхолтой байх, тэр нь түүний албан ажил, үүргээ шударгаар, бодитой гүйцэтгэхэд нөлөөлөх, эсхүл нөлөөлж болзошгүй байх нөхцөлд ашиг сонирхлын зөрчил үүснэ.
2. Нийтийн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхол гэж өөрт, гэр бүлдээ, ойрын хамаатнууддаа, найз нөхөддөө, бизнесийн болон улс төрийн харилцаатай хувь хүн, эсхүл байгууллагад аливаа давуу тал олгохыг хэлнэ. Үүнд мөн эдгээртэй холбоотой санхүүгийн, эсхүл иргэний хариуцлага багтана.

(Уг зүйл, заалт нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой үүрэг хариуцлагыг ерөнхийд нь тодорхойлсон байна.)

3. Нийтийн албан тушаалтан нь дээрх нөхцөл байдалд орсон эсэхээ мэдэж буй цорын ганц этгээд тул:
 - Аливаа бодит эсхүл болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэрэмжлэх;
 - Ийм зөрчлөөс зайлсхийх арга хэмжээ авах;
 - Ийм зөрчлийн талаар олж мэдсэн даруйдаа удирдлагадаа шууд мэдэгдэх;
 - Тухайн нөхцөл байдлаас нэрээ татах, эсхүл зөрчил

4. Юу ч хийх шаардлагатай болсон нийтийн албан тушаалтан нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй эсэхээ мэдүүлэх ёстой.
5. Төрийн албанд, эсхүл төрийн албаны шинэ албан тушаалд орох гэж буй нэр дэвшигч аливаа ашиг сонирхлын зөрчилтэйгээ мэдүүлсэн бол ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлыг тухайн албанд томилогдохоос өмнө шийдвэрлэсэн байна. Түүнчлэн Ашиг сонирхлыг мэдүүлэх гэсэн 14 дүгээр зүйлд:

Хуульд заасны дагуу албан үүрэгт нь хувийн ашиг сонирхол нь нөлөөлж болзошгүй нийтийн алба хашдаг албан тушаалтан нь томилогдсон даруйдаа, түүнээс хойш тухай бүрт, ашиг сонирхлын цар хүрээ, мөн чанар өөрчлөгдөх бүрт мэдүүлэх үүрэгтэй байна гэж ашиг сонирхлыг тогтмол мэдүүлдэг байх тогтолцоог зөвлөмж болгожээ.

Эх сурвалж: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

нийтийн албан хаагчийн үүрэг

- Шаардлагатай гэж үзвэл хувийн ашиг сонирхлоо тогтмол мэдүүлж байх үүрэг (хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг).

6.2 Ашиг сонирхлын зөрчлийг хэрхэн таних вэ?

Ашиг сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх боломжгүй. Хувийн ашиг сонирхол нь үеэс үед ажил албаны шийдвэр, үйл ажиллагаатай зөрчилдсөөр ирсэн билээ. Тиймээс л үүнийг цаг алдалгүй тодорхойлж, зүй зохистой удирдан зохицуулах нь чухал юм.

Ашиг сонирхлын зөрчлийн дийлэнх нь биш ч олонх нь хараажаар илт байдаг. Ийм илэрхий тохиолдлуудын жишээ нь нийтийн албан тушаалтан, түүний найз нөхөд, эсхүл хамаарал бүхий этгээд нь компанитай байх, тэрхүү компани нь тендерийн шалгаруулалтад оролцлоо гэхэд тендерийн үнэлгээнд нь нийтийн албан тушаалтан оролцох, эсхүл өөрийн эрх мэдэл, нөлөөллөө ашиглан зохицуулалт хийх явдал гардаг.

Хэдий тийм боловч ашиг сонирхлын зөрчил заримдаа илт илэрхий бус байдаг. Үүний шалтгааныг тодруулахын тулд шинжилгээ судалгаа хийх шаардлагатай болдог. Ашиг сонирхлын зөрчил үүсч

болзошгүйг тодорхойлоход төрийн албан хаагчдад дараах шалгах хуудас тус болж мэдэх юм. Үүнд:

- Манай байгууллагын шийдвэр, эсхүл үйл ажиллагаанаас болж хамаатан садан, найз нөхөд, хамаарал бүхий этгээд эсхүл би санхүүгийн болон нэр хүндийн хувьд алдах уу, хожих уу?
- Шийдвэрлэж байгаа, эсхүл хэрэгжүүлж буй асуудалд хувийн зүгээс ямар нэгэн байдлаар оролцсон уу?
- Манай байгууллагын шийдвэр, эсхүл үйл ажиллагаанаас ашиг олох, эсхүл алдагдал хүлээх этгээдээс би хувь, өгөөж хүртсэн үү?
- Би аль нэг холбоо, клуб, мэргэжлийн байгууллагын гишүүн үү? Манай байгууллага тухайн асуудлыг харгалзан үзсэнээс үүдэлтэйгээр ашиг олох эсхүл алдагдал хүлээх аливаа этгээд, бизнесийн байгууллага, хувь хүнтэй би холбоо сүлбээтэй юу?
- Үнэлгээ хийх, эсхүл шийдвэр гаргалтад оролцохоор бол тухайн этгээдтэй холбоотой, эсхүл хамаатай гэдгийг хамтран ажиллагсад маань мэдчих вий гэх санаа зовоосон асуудал надад бий бил үү?
- Ирээдүйд миний шударга байдалд эргэлзээ үүсгэж болзошгүй аливаа хувийн ашиг сонирхол байна уу?
- Шударгаар олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажиллахдаа би итгэл төгс байна уу?

Ашиг сонирхлын зөрчил үүсч болошгүй тохиолдолд түүнийг шууд удирдлагадаа, хэрэв ёс зүйн зөвлөх

байдаг бол түүнд мэдэгдэж, зөвлөмж зааварчилгаа авах шаардлагатай.

Ашиг сонирхлын зарим зөрчил мэдэгдэхэд л хангалттай хэмжээний жижиг зөрчлүүд байдаг тул тэдгээрийг шийдвэр гаргах үйл явцад оролцож буй этгээдүүдэд мэдэгдэхэд л болно. Жишээ нь албан тушаалтан нэгэн компанийн бага хэмжээний хувьцаа эзэмшдэг бөгөөд шалгагдаж байгаа тодорхой асуудлын үр дүн нь тэдгээр хувьцааны үнэ цэнэд айхтар нөлөөгүй байх тохиолдолд оролцогч талууд тухайн албан тушаалтныг шийдвэр гаргах үйл явцад үргэлжлэн оролцохыг нэг их цааргалахгүй. Харин оролцуулахаас татгалзвал тухайн албан тушаалтан нь уг үйл ажиллагаанаас чөлөөлөгдөнө.

Илэрхий болсон ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой албан тушаалтныг тусгаарлах эсэх талаар шийдвэр гаргахад дараах шалгах хуудсыг ашиглаж болно. Үүнд:

- *Үнэн зөв үнэлэлт дүгнэлт гаргахад шаардлагатай бүх мэдээллийг авч чадсан уу?*
- *Зөрчлийг хурцатгаж болзошгүй харилцаа холбоо нь ямар шинж чанартай байна вэ?*
- *Хууль зүйн зөвлөгөө шаардлагатай юу?*
- *Уг асуудал олон нийтийн эрх ашигтай ихээхэн хамааралтай юу? Маргаантай асуудал уу?*
- *Тухайн хувь хүн энэхүү асуудалд оролцсон нь түүний шударга байдалд эргэлзээ үүсгэх үү?*
- *Тухайн хувь хүн энэхүү асуудалд оролцсон нь байгууллагын шударга байдалд эргэлзээ үүсгэх үү?*
- *Тухайн хувь хүн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцсон нь олон нийтэд болон байгууллагын ирээдүйн туслан гүйцэтгэгч, эсхүл ханган нийлүүлэгчдэд ямар ойлголт төрүүлэх вэ?*
- *Олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах шударга үнэнч байдлыг хангах хамгийн шилдэг арга зам юу вэ?*

Ашиг сонирхлын зөрчлийг төвөггүй тодорхойлж, удирдан зохицуулахын тулд байгууллага, газар, хэлтэс болон бусад этгээд нь:

- Шийдвэр гаргах үйл явцыг бүрэн дүүрэн, үнэн зөв баримтжуулах;
- Байгууллагын үйл ажиллагаа, шийдвэр, үйл явцын талаарх мэдээллийг олон нийтэд үнэн зөв хүргэх замаар нээлттэй, ил тод байдлыг хангах;
- Ашиг сонирхлын зөрчил үүсч болзошгүй эрсдэл бий болсон тохиолдолд бүх оролцогчдын эцсийн шийдвэрийг нотолгоо болгож баримтжуулах шаардлагатай.

6.3 Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой нөхцөл байдал, тэдгээрийг зохицуулах нь

6.3.1 Непотизм ба кронизм

Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлж, түүнийг удирдан хянаж чадаагүйгээс үүдэн бий болох үр дагавруудын нэг нь **непотизм** юм. Уг ойлголтыг өргөн хүрээнд хэрэглэдэг боловч үүнийг төрийн албан тушаалтны эрх мэдлээ ашиглан гэр бүлийн гишүүдэд давуу байдал (ажил гэх мэт) олгох гэж тодорхойлдог.

Нийтийн албан дахь непотизм нь олон нийтийн эрх ашгийг хохироодог. Өөрөөр хэлбэл, тухайн албан тушаалд нэн тохиромжтой нэр дэвшигч томилогдохгүй, эсхүл тушаал дэвшихгүй бол түүний үр дагаврыг олон нийт амсана. Үүнийг мөн өөрөөр, өрсөлдөх чадвар багатай компани татвар төлөгчдийн мөнгөөр хэрэгжих төрийн ажлыг гүйцэтгэнэ хэмээн тайлбарлаж болох юм.

Непотизм нь байгууллагын доторх тууштай үнэнч байдалд, нэн ялангуяа нэг хамаатан нь нөгөөгийнхөө шууд удирдлагад байх тохиолдолд зөрчил үүсгэдэг байна. Ийм нөхцөлөөс зайлсхийх хэрэгтэй. Эрх зүйн ердийн заалтаар эцэг, эх, ах, эгч, дүү, авга, нагац, эхнэр, нөхөр, хүү, охин, дагавар хүүхэд зэргийн нэг нь нөгөөгийнхөө шууд удирдлагад ажиллахыг хориглож болно.

Шүүх хуралд шүүгч эцэг, эхийнхээ өмнө хүү, охин нь өмгөөлөгчөөр оролцож байгааг юу гэж ойлгох вэ гэх асуудал цөөнгүй яригддаг. Зарим шүүх тогтолцоонд энэ нь асуудал үүсгэдэггүй бол бусдынх нь хувьд ширүүн маргаан өрнүүлж, авлига, хуйвалдаан гэж үзэх үндэслэл болдог байна. Тиймээс шилдэг туршлагаас харахад иймэрхүү нөхцөл байдлаас зайлсхийх нь зүйтэй.

Непотизм нь доорх зүйлийн аль нэгийг эсхүл хэд хэдийг нь агуулсан байдаг. Үүнд:

- Төрийн албан тушаал, эсхүл өөрийн хянаж, харьяалдаг байгууллагад гэр бүлийн ойрын гишүүн, эсхүл хамтран амьдрагчаа ажилд оруулах, албан тушаалд томилох, эгүүлэн томилох, албан тушаалын ангилал тогтоох, ангилал өөрчлөх, үнэлэх, тушаал дэвшүүлэх, шилжүүлэх, эсхүл сахилга баг сахиулахад оролцох буюу санал болгох;
- Гэр бүлийн ойрын гишүүн, хамтран



ЕАБХАБ, ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны газар болон НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ болон Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээ, Гүрж улсын Засгийн газрын дэмжлэгтэй зохион байгуулсан хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг болон ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлаас үүдэн гарах авлигаас урьдчилан сэргийлэх бүс нутгийн хэлэлцүүлэг, Батуми, Гүрж улс, 2014 оны 12 дугаар сарын 16-17-ны өдөр

амьдрагчийнхаа нөхөн олговрыг тогтооход оролцох;

- Гэр бүлийн ойрын гишүүн, эсхүл хамтран амьдрагчаа ажилд оруулах, албан тушаалд томилох, эгүүлэн томилох, албан тушаалын ангилал тогтоох, ангилал өөрчлөх, үнэлэх, тушаал дэвшүүлэх, шилжүүлэх, эсхүл сахилга баг сахиулахтай холбоотой аливаа ажил үүргийг доод албан тушаалтандаа өгөх;
- Гэр бүлийн ойрын гишүүн, эсхүл хамтран амьдрагчдаа шууд ба шууд бусаар зөвлөж зааварчлах, эсхүл ийнхүү зөвлөн зааварчлахыг доод албан тушаалтандаа үүрэг болгох.⁵

Непотизмыг хориглохдоо хамаатнаа ажилд авахыг тэр чигт нь хязгаарлаж болохгүй. Одоо мөрдөж буй хуулиар хамаатан саднаа ажилд авахыг тэр чигт нь хориглох тохиолдолд түүнийг ялгаварлан гадуурхалт, хүний эрхийн баталгааг зөрчиж буй явдал гэж үздэг. Энэ нь нэг хамаатан нөгөө хамаатнаа ажилд авах нь гэр бүлийн тухайн гишүүнийг шууд удирдах албан тушаалд ажиллуулахаас өөр нөхцөл байдал юм. Харин непотизмыг бууруулах арга хэмжээ нь төрийн албан хаагч гэр бүлийн гишүүнээ төрийн албан тушаалд ажиллуулахын тулд албан тушаалаа ашиглах (эсхүл урвуулан ашиглах)-ыг бууруулахад чиглэх ёстой. Үүний зорилго нь гэр бүлийн гишүүдийг хамтдаа ажиллахаас сэргийлэх бус гагцхүү төрийн албан хаагч олон нийтийн өмнөөс шийдвэр гаргахдаа чадварлаг боловсон хүчин ажилд авахын оронд гэр бүлийн гишүүндээ давуу байдал олгохоос сэргийлэх учиртай.

Төрд үйлчлэх тухайн ажлын байранд зөвхөн хамгийн шилдэг нэр дэвшигчийг ажиллуулахыг олон нийт шаарддаг. Хамаатан нь тухайн ажлын байрны шаардлагагыг дээд зэргээр хангах нэн чадварлаг нэгэн байх тохиолдол бий. Ийм тохиолдолд ашиг сонирхлын тэнцвэрийг хангах нь чухал байдаг. Ийм ч учраас непотизмтай холбоотой дүрэм журмууд нь дээд зэргээр шаардлага хангасан чадварлаг нэр дэвшигчийн ур чадварыг үгүйсгэх дааж давшгүй саад баргаа байх ёсгүй билээ.

Кронизм нь непотизмоос илүү өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд найз нөхөддөө тэдний тохирох үгүйг үл харгалзан давуу тал олгох тохиолдлыг үүнд хамруулна. Энэ нь гол төлөв томилгоо хийхэд тохиолдох боловч шийдвэр гаргах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх аливаа нөхцөлд ч мөн үүсч болно. Непотизмыг цусан холбоо, эсхүл гэрлэлт, хамтран амьдрагчийн харилцаагаар нь тодорхойлох боломжтой байдаг бол кронизмыг эрх

зүйн хувьд тодорхойлоход амаргүй байдаг.

Зарим тохиолдолд кронизмыг харьцангуй хялбар байдлаар зохицуулж болдог. Тухайн ажлын байранд орох хүсэлт гаргасан хүнийг ажлын ярилцлага хийж буй комиссын гишүүдийн нэг нь маш сайн мэддэг байх тохиолдолд тэр гишүүн ярилцлагын комиссоос гарч болох буюу гарах ч ёстой. Тэгвэл ямар нөхцөлд тухайн хүнийг танил тал гэж үзэх, мөн түүнд давуу тал олгох шийдвэрийг хэрхэн кронизм гэж ангилан үзэх вэ? Үүний зааг ялгааг тодорхойлохын тулд комиссын гишүүн “Бидний харилцааны талаар олж мэдээд бусад гишүүд юу гэж бодох бол? Тэд үүнийг шударга бус үйлдэл гэж үзэх болов уу?” гэх зэрэг асуултыг тавьж болох юм. Хэрэв эргэлзэж байгаа бол уг асуудлыг комиссын бусад гишүүдтэйгээ хэлэлцэн тодорхойлж болно. Ямар харилцаатайгаа ил тод болгож, энэ тухайгаа мэдэгдэж баримтжуулах шаардлагатай нь мэдээжийн хэрэг билээ.

Харин заримдаа кронизмыг таних амаргүй байдаг. Хэрэв тухайн ажлын байранд орох этгээд нь шударга шийдвэр гаргадаг гэдгээрээ ажлын ярилцлагын комиссын гишүүнд танигдсан нэгэн бол түүнийг итгэлтэйгээр томилж болох ба энэ нь цэвэр итгэлцлийн асуудал болж хувирна. Хамгийн гол нь гаргасан шийдвэр нь бусад ажил гориллогчид болон олон нийтийн хувьд шударга, үндэслэлтэй, хамгаалж болохуйц байж чадах уу гэдэг л байна.

Хуулийн дагуу зарим томилгоог тодорхой нэг албан тушаалтан хийдэг. Тухайн албан тушаалтан нь боломжит нэр дэвшигчтэй харилцаа холбоотой бол албан тушаалтан нь сонгон шалгаруулах үйл явцад оролцохгүй байх боломжтой. Уг албан тушаалтан өөртэйгөө ижил, эсхүл өөрийн хашиж буй албан тушаалаас дээгүүр албан тушаалтанд хандаж хэнийг томилох, хэнээр шийдвэрлүүлэх талаар хараат бус албан ёсны зөвлөгөө авч болно.

Найз нөхөд, танил талаа тухайн албан тушаалд тохирох эсэхийг үл харгалзан нөхөрлөлийн үндсэн дээр шийдвэр гаргасан бол түүнийхээ хариуцлагыг хүлээдэг байх шаардлагатай.

Албан тушаалын томилгоо хийхдээ непотизм болон кронизмоос зайлсхийх нь

Төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагын аль алинд непотизм ба кронизмоос зайлсхийх үндсэн зарчимд дараах зүйлс багтана. Үүнд:⁶

5 Кинг Каунтигийн Ёс зүйн зөвлөл, Непотизм зөрчил болох нь, Зөвлөмж санал 95-11-1133, Вашингтон муж, АНУ <http://www.kingcounty.gov/employees/ethics/opinion/listing/family/1133.aspx>

6 Шинэ Өмнөд Вейлсийн Авлигатай тэмцэх газрын материалаас хэсэгчлэн авав.(NSW ICAC), Сидней, Австрали, www.icac.nsw.gov.au; тухайлбал, тус газрын ажилтан сонгон шалгаруулах тухай, Үйл ажиллагааны зөв замыг сонгох нь (2002) сэдвийн 6 дугаар хуудаснаас үзнэ үү. <http://www.u4.no/recommended-reading/recruitment-and-selection-navigatingthe-best-course-of-action>

Шигтгээ 6.2 Тайланд улс: Ашиг сонирхлын зөрчлийг Үндсэн хуульдаа тусгасан байдал

Дээр өгүүлсэн нөхцөл байдлын жишээг Тайланд улс 2007 онд Үндсэн хуульдаа тусгасан байна. Үндсэн хуульд сайд нар (Ерөнхий сайд ч мөн багтана), хууль тогтоогчид, Засгийн газрын албан тушаалтнуудыг ахуй амьдралын гол салбаруудад өөрийгөө ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдалд оруулахгүй байхыг шаардсан заалтуудыг тусгажээ. Төлөөлөгчдийн танхимын (доод танхим) гишүүд, сенаторуудад хандсан Үндсэн хуулийн тэрхүү заалтуудыг жишээ болгон оруулав.

265 дугаар зүйл:

Төлөөлөгчдийн танхимын гишүүн, сенаторт дор дурдсан үйл ажиллагааг хориглоно. Үүнд:

- 1) Засгийн газрын агентлаг, төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт аливаа үүрэг гүйцэтгэх буюу орон нутгийн ассамблейн гишүүн, орон нутгийн захирагч, орон нутгийн засаг захиргааны албан тушаалтны ажил эрхлэх;
- 2) Засгийн газрын агентлаг, төрийн агентлаг, үйлдвэрийн газраас концессийн аливаа ажил авах, эсхүл концесст оролцох, нөлөөлөх, төр, Засгийн газрын агентлаг, үйлдвэрийн газартай монополь шинж чанартай гэрээ байгуулах, ийм концессийн гэрээ байгуулж буй нөхөрлөл, эсхүл компанийн түнш, хувьцаа эзэмшигч болох, эсхүл шууд болон шууд бусаар ийм гэрээний нэг тал болох;
- 3) Төрийн болон Засгийн газрын агентлаг, үйлдвэрийн газраас бизнесийн хэвийн үйл ажиллагааны явцад өөр этгээдээс мөнгө авах, эсхүл хувь ашиг хүртэх.

266 дугаар зүйл:

Төлөөлөгчдийн танхимын гишүүн болон сенатор нь Төлөөлөгчдийн танхимын гишүүн, сенаторын албан тушаал, статусаа ашиглан хувийн, бусдын эсхүл улс төрийн намын ашиг тусын тулд дараах асуудалд шууд ба шууд бусаар нөлөөлөх буюу оролцохыг хориглоно. Үүнд:

- 1) Засгийн газрын албан тушаалтнуудын, Засгийн газрын агентлаг, төрийн агентлаг, хувьцааных нь ихэнх хувийг төр эзэмшдэг төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын ажилтан, албан хаагч, албан тушаалтны албан үүргийн болон өдөр тутмын ажил үүргийн гүйцэтгэл;
- 2) Төрийн жинхэнэ алба хашиж, байнгын цалин авч буй буюу улс төрийн бус албан тушаалтан, Засгийн газрын албан тушаалтнуудын, Засгийн газрын агентлаг, төрийн агентлаг, хувьцааных нь ихэнх хувийг төр эзэмшдэг төрийн өмчит үйлдвэр болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын ажилтан, албан хаагч, албан тушаалтныг ажилд авах, томилох, сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэх, тушаал дэвшүүлэх, цалингийн хэмжээг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ;
- 3) Төрийн жинхэнэ алба хашиж, байнгын цалин авч буй буюу улс төрийн бус албан тушаалтан, Засгийн газрын албан тушаалтнуудын, Засгийн газрын агентлаг, төрийн агентлаг, хувьцааных нь ихэнх хувийг төр эзэмшдэг төрийн өмчит үйлдвэр болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын ажилтан, албан хаагч, албан тушаалтныг ажлаас чөлөөлөхөд хүргэх аливаа үйл ажиллагаа.

Эх сурвалж: http://english.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=4&lang=en

- *Хүний нөөцийн бодлого, журам, ёс зүйн хэм хэмжээ оновчтой тодорхойлогдож, зохистой хэрэгждэг байх.* Эдгээр нь непотизм ба кронизм зэрэг бодит, болзошгүй, боломжит ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэдэг байна.
- *Сонгон шалгаруулах үйл явц дахь шударга байдал.* Энэ нь ёс зүйтэй байж, олон нийтийн эрх ашигт үйлчлэх замаар төрийн ажил үүрэг хийж гүйцэтгэх албан хаагчдад нэн чухал. Нэг талыг барих, авлигын сэрдлэг төрүүлэхгүй байх үүднээс боломжит ажил горилогч нь сонгон шалгаруулах үйл явцад оролцож буй албан тушаалтантай сонгон шалгаруулах үйл явцын аль нэг хэсэгт шууд холбоо үүсгээгүй байх ёстой. Сонгон шалгаруулах үйл явцын хүрээнд гарсан бүх шийдвэр, тэдгээрийн үндэслэлийг баримтжуулсан байна. Ойрын бус гэр бүлийн гишүүдийн зүгээс дарамт шахалт үзүүлдэг нийгмийн нөхцөл байдалд шийдвэр гаргах үйл явцад оролцсон этгээдүүд нь ажил горилогчдын хэнтэй нь ч хамаатан бус, тэднийг мэдэхгүй гэдгээ албан ёсоор баталгаажуулах, эсхүл сонгон шалгаруулалтын үйл явцаас чөлөөлөгдөх нь зүйтэй.
- *Өрсөлдөөнийг дэмждэг байх.* Боломжит ажил горилогчдыг олноор татах үүднээс ажлын байранд тавигдах шаардлагыг тодорхой заасан зар сурталчилгааг нээлттэй хийх ёстой. Зар сурталчилгааг аль болох өргөн хүрээг хамрах байдлаар байршуулбал зохистой. Сонгон шалгаруулалтын үйл явц эхлэхээс өмнө сонгон шалгаруулалтын шалгуур үзүүлэлтүүд нь тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тусгаж, өргөн хүрээг хамарсан эсэхийг баталгаажуулж хянана. Зөвхөн онцгой тохиолдолд л өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтыг алгасч болно. Ийн алгасах нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд шийдвэр гаргагч нь шууд томилгоо хийх болсон үндэслэлээ тодорхой, ойлгомжтой байдлаар танилцуулах шаардлагатай.
- *Нээлттэй байдлыг дээд зэргээр нэмэгдүүлэх.* Ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхэд нээлттэй байдлыг хөхиүлэн дэмжсэн бодлого, журамтай бол авлига гарах эрсдэл бага байдаг.
- *Давж заалдах боломжийг олгосон байх.*

Шалгараагүй боловч шаардлага хангасан ажил гориллогч сонгон шалгаруулалтын процедур зүй зохистой яваагүй гэж үзвэл уг үйл явц, түүний дүгнэлтэд хараат бус хяналт шалгалт хийлгүүлэх хүсэлтээ зохих байгууллагад гаргаж болно.

6.3.2 Хууль тогтоогч болон бусад өндөр дээд албан тушаалтантай холбоотой сонирхлын зөрчлүүд

Өндөр дээд албан тушаалтны оролцоотой ашиг сонирхлын зөрчил олон нийтийн аж амьдралд ихээхэн аюул заналхийлж мэдэх юм. Тухайлбал, барилгын салбарт компанитай парламентын гишүүн (ПГ) хууль тогтоогчийн хувиар барилгын үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг зохицуулах шинэ хуулийн төсөлд санал өгөх шаардлагатай болох үед ашиг сонирхлын зөрчил үүсч болно. Ийм шалтгааны улмаас зарим улс оронд ПГ-ийг арилжааны үйл ажиллагаанд оролцох, үүнээс орлого олохыг хориглосон байдаг. Харин бусад улс оронд ПГ-ийг ажил хөдөлмөр, аль эсхүл бизнес эрхэлж орлого олохыг зөвшөөрдөг боловч орлогоо мэдүүлж байхыг шаарддаг. Энд ашиг сонирхлын зөрчил болон авлигаас зайлсхийх хэрэгцээ шаардлага болон сонгогддог албан тушаалтнуудын албан тушаал эрхлэх хугацаа түр зуур байдаг тул тэдний хувийн үйл ажиллагаа эрхлэлтийг хориглох боломжгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгцээ шаардлага хоорондын тэнцвэрийг хэрхэн хангах вэ гэдэг нь хамгийн гол асуудал болж байна.

Бичмэл Үндсэн хуультай улс орнууд ашиг сонирхлын зөрчлийг Үндсэн хуулиараа зохицуулах боломжтой. Тэрхүү зохицуулалтад тулгуурлан үндэсний хэмжээний илүү нарийвчилсан зохицуулалттай хууль тогтоомж болон бусад зохицуулалтыг нэмж баталж болно.

6.3.3 Ашиг сонирхлын зөрчил ба төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлт

Төрийн албан хаагч төрийн албанаас чөлөөлөгдөж, хувийн хэвшилд орвол яах вэ? Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхэд энэ нь нэн чухал асуудал болсоор байна. Үүнд хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлдөг. Үр ашгийг нэмэгдүүлэхтэй холбоотой шинэчлэлээр төрийн нүсэр бүтцийг “цомхотгож”, төрийн тодорхой чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг. Үүний үр дүнд олон улс оронд төрийн салбарын карьерыг хувийн хэвшлийнхээс ялгаж салгаж байдаг уламжлалт зааг

ялгаа байхгүй шахам болж, улмаар төрийн албан тушаалтнууд нь төрийн салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийг урт хугацааны карьер биш гэж үзэн ажил хөдөлмөр эрхлэх хугацаандаа төр, хувийн хэвшил хооронд хөрвөн ажиллах хандлага нэмэгдэж байна. Төрийн албан хаагч байхдаа тогтоосон ойр, мэдрэмтгий холбоо сүлбээ бүхий хөдөлмөр эрхлэлтийн төрөл нь зовинол үүсгэх шалтгаан болж болох талтай.

Төрд алба хаасны дараах хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой ашиг сонирхлын зөрчлөөс үүдэлтэй цагаан захтны дараах дөрвөн төрлийн гэмт үйлдэл байна. Үүнд:

- Төрийн алба хашиж байх үедээ ирээдүйд эрхлэх ажлынхаа төлөө чиг үүргээ урвуулан ашиглах. Чиг үүргээ урвуулан ашиглах гэдэгт хувийн ашиг сонирхлоо төрийн чиг үүргээс дээгүүрт тавих, хувийн карьерын ашиг сонирхлоо ахиулахын төлөө төрийн албан хаагчийн үүргээ “өнгөц” биелүүлэх, хамтран ажиллаж болзошгүй хувийн хэвшлийн ажил олгогчдын ашиг сонирхлын төлөө тодорхой асуудал дээр хугасхан ажиллах, тодорхой тус үзүүлснийхээ хариуд төрийн албан хаагч ажил горилж хээл хахууль өгөх зэргийг хамруулан ойлгоно.
- Төрийн албан хаагч байсан этгээд төрийн алба хашиж байх хугацаандаа олж авсан нууц мэдээллийг хувийн ашиг хонжооны төлөө, эсхүл өөр бусад хувь хүн, байгууллагын тусын тулд зүй бусаар ашиглах.
- Төрийн албан хаагч байсан этгээд төрийн албан хаагчдад нөлөөлөхийг оролдох. Үүнд төрийн албан хаагч байсан этгээд өмнө нь хамт ажилладаг байсан төрийн албан хаагчид, доод ажилтнуудынхаа ажилд нөлөөлөх, эсхүл тус үзүүлэх замаар тэдэнд дарамт шахалт үзүүлэх зэрэг багтана.
- Тэтгэвэрт гарсан болон цомхотгогдсон төрийн албан хаагчдыг дахин ажилд авах. Үүнд: (а) дунд шатны удирдах албан тушаалтан их хэмжээний ажилгүйдлийн тэтгэмж авч, тэтгэмжийн мөнгө авахын сацуу төрийн албаны гүйцэтгэх бус албан тушаалд дахин орж ажиллах, (б) өмнө нь хийдэг байсан ажил үүргээ төрд өндөр үнэ төлбөртэйгээр хийж гүйцэтгэх зөвлөх, эсхүл гэрээт гүйцэтгэгч болох зорилгоор төрийн албанаас гарсан төрийн албан хаагчид, (с) бизнес эрхлэхээр шийдсэн төрийн албан тушаалтан тэтгэмжийн мөнгөөрөө өмнөх ажил олгогчийн зарласан ажлын тендерт оролцох зэрэг багтана.

Шигтгээ 6.3 Канад улс нийтийн ёс зүй хариуцсан тусгай албан тушаал бий болгов

Канад Улс Холбооны Засгийн газар болон хэд хэдэн мужид Парламентын гишүүд болон төрийн албан хаагчдад ёс зүйн асуудлаар зөвлөн чиглүүлэх үүрэг бүхий албан тушаалыг шинээр бий болгожээ. Хэдийгээр уг албан тушаал нь “Ёс зүйн комиссар”, “Ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал хариуцсан зөвлөх” гэх мэт олон нэршилтэй ч зөвхөн эрх зүйн тогтолцоонд тулгуурлахад ёс зүйн салбарт дараах хоёр том эрсдэл учирч буйг бүгд хүлээн зөвшөөрдөг байна. Үүнд:

1. Төрийн алба хашигчид нь ёс зүйтэй үйлдэл гэж чухам юу билээ гэдгийг мартахдаа хурдан.
2. Өөрөө илэрхий болчих асуудлыг дүрмээр хэт нарийвчлан тодорхойлсон байдаг. Энэ нь олон нийтийн итгэлийг бууруулна уу гэхээс нэмэгдүүлдэггүй. Канадын холбооны Засгийн газрын зүгээс төрийн алба хашигчид нь ёс зүйтэй үйлдэл хийж, олон нийтийн өндөр итгэлийг олж авна гэх төсөөллөөр хориглосон зан суртахууныг жагсаасан урт жагсаалтаар ёс зүйн зан суртахууныг хатуу журамлахгүй байх хандлагыг нэвтрүүлжээ.

Ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал эрхэлсэн газар, Канадын ёс зүйн комиссар⁷ нь холбооны Засгийн газрын чухал шийдвэрүүдэд нөлөөлж болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчлүүд болон ёс зүйн бусад асуудлыг “сохор

итгэлцлээр” ажилладаг албан тушаалтнуудыг хамруулан шийдвэрлэдэг. Сохор итгэлцэл нь ашиг сонирхлын аливаа зөрчлөөс зайлсхийх үүднээс шийдвэр гаргагчийн хөрөнгө оруулалтыг хараат бус итгэмжлэгдсэн этгээдэд тусад нь (нууцаар) захируулдаг. Шийдвэр гарагч нь хөрөнгө оруулалт хаашаа орсныг огтхон ч мэдэхгүй төдийгүй ямар ч нөлөөнд автахгүй юм.

Ёс зүйн зөвлөхийн газар нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийн эхнэр, нөхөр, хүүхэд, яамдын улс төрийн албан тушаалтнууд, холбооны төрийн албаны удирдах шатны албан тушаалтнууд гэх мэт Засгийн газрын бүх гишүүдийг хамран ажилладаг. Тус газар нь хамрах хүрээний этгээдүүдийн хөрөнгө, орлого, өр төлбөрийн мэдүүлгийг хянана.

Ёс зүйн зөвлөх нь эрүүгийн хууль зөрчсөн үйлдэл илэрсэн тохиолдолд цагдаа, прокурор, шүүгчийн үүргийг орлон гүйцэтгэхгүй бөгөөд хууль бус хэр нь иргэдэд ёс зүйгүй харагдаж болох нөхцөл байдлыг шийдвэрлэнэ. Тус газар нь Канад улсын Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийн хүрээнд багтах байгууллагуудтай ойр ажиллаж, өгөгдсөн хөрөнгө, ашиг сонирхлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар зөвлөгөө өгөхөөс гадна Ерөнхий сайдын хүсэлтийн дагуу үүсэн бий болсон тодорхой асуудлыг мөрдөн шалгаж, дүгнэлт гаргадаг байна.

Төрийн албан тушаалтан төрийн албанаас гарсны дараа түүний төрийн байгууллагуудтай тогтоосон холбоо сүлбээг нь ашиглуулахгүй байх үүднээс төрийн салбараас чөлөөлөгдсөний дараах хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.

Ёс зүйн хэм хэмжээний тухай заалтаас (Бүлэг 5) гадна дараах гурван хандлагыг харгалзан үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Албан тушаалтан төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой тусгай бодлогыг төрийн байгууллага бүр боловсруулж болно. Энэхүү бодлого нь төрд ажиллаж байсан этгээд хувийн хэвшилд орж ажиллах үед Засгийн газарт учрах эрсдлийн зэрэг, өндөр ур чадвартай мэргэжилтнүүдийн ажиллах талбар хязгаарлагдмал байдаг гэх мэт төрийн албан хаагчдын ирээдүйн карьерт эдгээр бодлогын үзүүлж болзошгүй нөлөөг харгалзан үзэх шаардлагатай.
- Хөдөлмөрийн гэрээнд тодорхой бичмэл хязгаарлалт оруулж болно.
- Хууль батлах. Үүнийг хэд хэдэн улс хэрэгжүүлсэн

боловч аливаа хуулийн хязгаарлалтыг цөөн байлгах, шаардлагагүйгээр хүмүүст хязгаарлалт хориг оноохгүй байхад анхаарах хэрэгтэй.

Ийм арга хэмжээ боловсруулахдаа улс орныхоо онцлогийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Жишээ нь сонгуулийн дараа төрийн олон тооны удирдах албан тушаалтныг сольдог практик тогтсон улс оронд иймэрхүү албан тушаал харьцангуй тогтвортой хадгалагддаг улс орныхоос илүү чанга зохицуулалт шаардагдана.

Бусад олон улс орны адилаар АНУ гүйцэтгэх агентлагуудын дарга нарын албан тушаалд ихээхэн анхаарал хандуулдаг байна. Тэдгээр нь АНУ-ын хуулийн 18 дугаар бүлгийн 207 дугаар зүйлийн дагуу⁸ “хамгийн дээд удирдах шатны албан тушаалтнууд”-ыг Ерөнхийлөгч томилно. Тогтолцооны хувьд олон давхаргатай буюу Засгийн газрын албан тушаалтнуудад үйлчлэх хязгаарлалтууд нь хязгаарлагдмал, албан тушаалын зэрэг дэв ахих тусам хязгаарлалт нэмэгддэг байна.

7 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=en> хуудаснаас үзнэ үү.

8 АНУ-ын дүрэм, 2012 оны хэвлэл, Бүлэг 18 “гэмт хэрэг ба эрүүгийн байцаан шийтгэх үйл ажиллагаа”, 1 хэсэг “Гэмт хэрэг”, Бүлэг 11 “Хээл хахууль, авлига, ашиг сонирхлын зөрчил”, 207 дугаар хэсэг “Гүйцэтгэх, хууль тогтоох байгууллагын сонгогддог албан тушаалтан, өмнө ажиллаж байсан албан тушаалтан, ажилтнууд”.

Уг зохицуулалт ёсоор хамгийн дээд удирдах шатны албан тушаалтнуудад дараах хязгаарлалт мөрдөгдөнө. Үүнд:

- Удирдах албан тушаалтны хувиар шууд хамааран ажиллаж байсан асуудлаар аливаа байгууллагыг төлөөлбөл насан туршийн хязгаарлалт (бүх удирдах албан тушаалтнууд хамрагдана);
- Шууд ажиллаагүй боловч шууд хариуцлага хүлээх хэргүүдэд хоёр жилийн хугацаатай хязгаарлалт;
- Засгийн газрын гүйцэтгэх засаглалын одоогийн төлөөлөгчид аливаа байгууллагыг төлөөлбөл нэг жилийн хугацаатай хязгаарлалт;
- АНУ-ын департамент, эсхүл агентлагийн өмнө гадаадын байгууллагыг төлөөлөх болон гадаадын байгууллагад тусалж, зөвлөвөл нэг жилийн хугацаатай хязгаарлалт тус тус тогтооно.

Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болгож удирдах албан тушаалд нэр дэвшигч нь Цагаан ордон, ажил олгогч байгууллага, АНУ-ын Төрийн албаны ёс зүйн газарт хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ өгч хянуулдаг. Нэр дэвшигч тухайн албан тушаалд суухаас өмнө ашиг сонирхлын зөрчил (хөрөнгөө худалдах г.м) гаргуулахгүй байх үүднээс нэр дэвшигч ямар арга хэмжээ авах шаардлагатайг тодорхой заасан “ёс зүйн гэрээг” түүний өгсөн мэдээлэлд тулгуурлан байгуулна. Төрийн албаны ёс зүйн газар нь ёс зүйн гэрээг 90 хоногийн дотор хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгодог⁹ бөгөөд ёс зүйн дүрэм болон бусад хязгаарлалтыг хэрхэн мөрдөх талаар удирдах ажилтнуудад зөвлөн ажилладаг.

Канад болон Нэгдсэн вант улсад (НВУ) сайд асан албан тушаалтнуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг хуулиар бус засгийн газрын журмаар зохицуулдаг. НВУ-ын Сайд нарын дүрмийн долдугаар хэсэгт (Сайд нарын хувийн ашиг сонирхол) төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах хөдөлмөр эрхлэлтийг доорх байдлаар зохицуулжээ. Үүнд:¹⁰ Сайд нар нь төрийн албанаас чөлөөлөгдсөнөөс хойш хоёр жилийн хугацаанд лоббийн үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглоно. Түүнчлэн чөлөөлөгдсөнөөс хойш хоёр жилийн хугацаанд томилогдохыг хүссэн аливаа албан тушаалын талаар Албан томилгоо хариуцсан хараат бус зөвлөх хорооноос зөвлөгөө авч, хэрэгжүүлэн ажиллана. Канадад Ерөнхий сайд цуцлаагүй л бол мөн л хоёр жилийн хугацаатай хязгаарлалт тогтоодог бол НВУ-д Зөвлөх хорооноос зөвлөгөө авсны дараа сайд

асан албан тушаалтан нь хувийн хэвшилд ажиллахаа хойшлуулсан бол хязгаарлалтад ордоггүй байна.

Шилдэг туршлагаас харахад:

- Төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийг сайд нарын дүрмээр зохицуулдаг.
- Байнгын зөвлөх хороо нь дараагийн ажил эрхлэлттэй холбоотой асуудлаарх аливаа удирдамж чиглэлийг мөрдөхөд нь сайд нарт тусламж дэмжлэг үзүүлнэ. Энэ нь зөвхөн төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийн асуудлыг зохицуулах бус мөн олон улсын хэмжээнд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын ёс зүйг хангах нийтлэг хэрэгсэл юм.¹¹

Төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтэд тавих хязгаарлалт нь болзошгүй эрсдэлд тохирсон хэмжээтэй байх шаардлагатай. Эрсдлийн хязгаарлалтын жишээг Хорват улсын Нийтийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай 2011 оны хуульд (Шигтгээ 6.4-ийг үз), төрийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөнөөс хойшхи нэг жилийн хугацаанд төрийн албан тушаалтан нь төрд алба хашиж байх хугацаанд, төрийн албанд томилогдох, сонгогдох, ажилд орох үед уг ажиллаж байсан байгууллагатай нь ажил хэргийн харилцаатай байсан болон ажил хэргийн харилцаа тогтоох гэж байж болзошгүй аливаа хуулийн этгээдтэй хөдөлмөрийн гэрээ байгуулах, түүнд сонгогдох, томилогдохыг хориглоно гэж заажээ.

6.4 Ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх арга хэмжээ ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг

6.4.1 Хууль эрх зүйн арга хандлагууд¹²

Төрийн байгууллага, албан тушаалтны гаргаж буй шийдвэрүүдийг хувийн ашиг сонирхлын бус харин олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх шийдвэр байлгах нь ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах аливаа бодлого, зохицуулалтын гол зарчим билээ. Ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, хөрөнгө,

9 НҮБАЭК-ийн Оролцогч улсуудын Бага хурал, Ашиг сонирхлын зөрчил, Авлигын хэргийг болон хөрөнгө мэдүүлэх, конвенцийн 7-9 дүгээр зүйл, САС/COSP/WG.4/2012/3, 9-р тал, www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html

10 НВУ, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Сайд нарын ёс зүй, 2010, 7.25 дахь хэсэг, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

11 Австралийн парламентын хуулийн сангийн газар, Сайд нарын албан тушаалын дараах ажил эрхлэлт, Судалгааны тайлан. 40 дүгээр хуудас (2002 он), <https://www.apf.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>

12 Энэ хэсэгт ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, ЕАБХАБ-ын амлалтын хэрэгжилтэд хийсэн тайланг ашиглав, 2012 он, EEF.GAL/20/12, 42-44 тал

орлогын мэдүүлэг гаргуулах бодлого нь олон нийтийн шударга, хариуцлагатай байдлыг хангаж, авлигын эрсдлийг бууруулах ач холбогдолтой.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭЖ), ЭЗХАХБ-ын Төрийн салбар дахь Ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах гарын авлага зэрэг олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдэд тулгуурлан нийтийн албан тушаалтнаар хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргуулах арга хэмжээ, тогтолцоог бий болгож болно. Ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргуулах зохицуулалт нь хоорондоо нягт холбоотой. Үүнийг НҮБАЭЖ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8 (5) дахь хэсэгт “Оролцогч улс орон бүр [...] төрийн албан тушаалтан нь төрийн албан тушаалтны хувьд гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй нь холбогдуулан сонирхлын зөрчил үүсгэж болох албан үүргээс гадуурх үйл ажиллагаа, ажил, хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө, том хэмжээний бэлэг буюу ашиг орлогын талаар эрх бүхий холбогдох байгууллагад мэдүүлж байх арга хэмжээ, тогтолцоог бий болгохыг чармайна”¹³ хэмээн тодорхой заасан байдаг.

ЕАБХАБ-ын бүс нутгийн хэмжээнд ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргуулах эрх зүйн төрөл бүрийн арга хандлага байна. ЕАБХАБ-ын оролцогч улсуудын нэг хэсэг нь төрийн албан тушаалтны ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль тогтоомж баталж байхад нөгөө хэсэг нь хувь хүний үүрэг амлалтаар ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулахыг эрмэлздэг. Эхний хэсэгт багтах Франц улсын хууль тогтоогчид ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой заалтуудыг Эрүүгийн хууль, Төрийн албан тушаалтны тухай хууль, Авлигаас сэргийлэх хууль, Сонгогддог албан тушаалтны хууль зэрэг хуулиуддаа тусган зохицуулдаг. Харин Орос Улсад төрийн албан тушаалтнуудын авлигын эсрэг стандартууд нь Ерөнхий үүрэг хариуцлага ба хориглолтын тухай авлигын эсрэг Холбооны Улсын хууль, Төрийн албан хаагчдын албан үүргийн ерөнхий зарчим тогтоох Ерөнхийлөгчийн захирамж, Төр, хотын захиргааны байгууллагын албан тушаалтнуудын мөрдөх ёс зүйн болон албан үүргийн жишиг дүрэм, байгууллага тус бүрийн ёс зүйн болон албан үүргийн дүрэм¹⁴ гэсэн босоо тогтолцооны дөрвөн түвшинд хэрэгжиж байх олон давхаргат зохицуулалттай байдаг. Нөгөөтэйгүүр Канад Улс үндэсний болон байгууллагын ёс зүйн хэм хэмжээнд ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх талаар тусгасан хэдий ч төрийн

албан тушаалтны ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах тухай бие даасан хуулийг (Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль, 2006 он) батлан гаргасан байна. НВУ болон АНУ ашиг сонирхлын зөрчлийг ёс зүйн хэм хэмжээнд тулгуурлан зохицуулах аргыг сонгосон ба эдгээр нь төрийн сонгогддог болон гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнуудад тусгайлан хамаардаг байна. Дээрх хоёр орны хувьд төрийн албаны хөдөлмөрийн гэрээндээ ашиг сонирхлын зөрчлийг тусгаж зохицуулсан байдаг.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт ч мөн үүнтэй ижил хуулийн зохицуулалт хийгддэг. Зарим улс орон хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тухай заалтыг төрийн албаны тухай болон захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хууль гэх мэт ерөнхий хуульдаа тусгасан байдаг. Үүний нэг жишээ нь Беларусь (хуульд заасны дагуу хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн маягтыг тогтмол бөглөж өгөх), Герман болон Швед улс (заавал тогтсон маягт бөглөхгүйгээр удирдлагадаа шууд гадуур эрхэлсэн ажил, хувийн ашиг сонирхлоо мэдэгдэж байх үүрэгтэй) юм. Бусад улс орнууд, тухайлбал Норвеги, Дани нь хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх үүрэг хариуцлагыг ёс зүйн хэм хэмжээнд тусгаж өгсөн байдаг. Авлигын эсрэг хууль тогтоомждоо хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх үүргийг хуульчлан оруулах өөр нэг хандлага байдгийн жишээ нь Азербайжан, Эстон, Казахстан, Латв, Литв, Монтенегро, Серб, Тажикистан зэрэг улс юм.

Бүх, эсхүл тодорхой ангиллын албан хаагчдад үйлчлэх хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тухай бие даасан хуультай улс орнууд ч (жишээ нь Албани) байна. ЭЗХАХБ нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг төрийн өөр өөр ангиллын албан тушаалтан (сонгогддог албан тушаалтан, өндөр дээд хэмжээний удирдах албан тушаалтан, төрийн албан хаагч, гэх мэт) тус бүрээр, тус тусынх нь үүрэг хариуцлага, эрх мэдэлд нь нийцүүлэн тусгайлан зохицуулахыг зөвлөдөг.¹⁵ НВУ, Герман, Испани гэх мэт улс парламентдаа ийм зорилтот зохицуулалтыг хийсэн байдаг. Мөн зарим улс орон (НВУ) зөвхөн засгийн газрын гишүүдэд хамаарах хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн зохицуулалт хийх журамтай байдаг байна.

13 Мөн НҮБАЭЖ-ийн 7 дугаар зүйлийн 7 (4) дэх хэсэгт “Оролцогч улс бүр дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн ил тод байдлыг дэмжих бөгөөд сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог бий болгож, хэрэгжүүлж, бэхжүүлэхийг чармайна” гэжээ.

14 НҮБАЭЖ-ийн ОУБХ, Конвенцийн 7-9 дүгээр зүйлд заасны дагуу Ашиг сонирхлын зөрчил, авлигыг мэдээлэх, хөрөнгө орлогыг мэдүүлэх, САС/COSP/WG.4/2012/3, 6-р тал.

15 ЭЗХАХБ, Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг: Авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл, 2011 он, ЭЗХАХБ-ын хэвлэлийн газар, 13 дугаар тал.

Шигтгээ 6.4 Хорват улс: Нийтийн албан тушаалтныг ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай 2011 оны хууль, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн талаар

Хуулиар дараах зохицуулалтыг тогтоосон байна. Үүнд:

- Албан тушаалтан бүр албан тушаалд томилогдсон болон чөлөөлөгдсөнөөс хойш 30 хоногийн хугацаанд өөрийн эхнэр/нөхрийн, хамаарал бүхий хүүхдийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг Хороонд гаргаж өгнө.
- Дахин сонгогдсон албан тушаалтнууд ч мөн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргаж өгнө.
- Гүйцэтгэх удирдлагын албан тушаалтан нь ажилд томилогдсоноос хойш 30 хоногийн хугацаанд, 4 жил тутам хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргаж өгнө. Хэрэв төрийн алба гүйцэтгэх хугацаанд хөрөнгө, орлогод нь мэдэгдэхүйц өөрчлөлт орсон бол уг албан тушаалтан нь жилийн эцэст тухайн өөрчлөлтийн талаар Хороонд мэдэгдэх үүрэгтэй.
- Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт банкны нууцлалын бодлогоор хамгаалагдаагүй дотоод, гадаадын банк, санхүүгийн байгууллагад нээсэн дансны мэдээлэл үзэх эрхийг Хороонд олгосон албан тушаалтны зөвшөөрөл багтана.
- Албан тушаалтнууд нь хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэхээс гадна хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн маягт дээр тухайн хөрөнгийг хэрхэн олж авсан болон мэдүүлэгт дурдсан хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг худалдан авахад ашигласан хөрөнгийн эх үүсвэрийг тайлбарлах үүрэгтэй байна.
- Зөвшөөрөгдөх хэмжээнээс хэтэрсэн хувьцааг итгэмжлэгдсэн этгээдэд шилжүүлэх бол Хороонд мэдэгдэнэ. Түүнчлэн албан тушаалтан нь ашиг сонирхлын аливаа болзошгүй зөрчлийг арилгах, эсхүл ийм зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс төрийн албыг хүлээн авмагцаа өмнө эрхэлж байсан ажлаа дуусгаж зохицуулсан байх шаардлагатай.

Албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт дараах мэдээлэл багтана. Үүнд:

- Өвлөж авсан болон худалдаж авсан хөрөнгө;
- Шүүхийн шийдвэрийн дагуу хэлцэл байгуулан худалдан авсан бүх үл хөдлөх хөрөнгө, өөр этгээдээс худалдан авсан бусад үл хөдлөх хөрөнгийн мэдээлэл;
- Гэр ахуйн эд зүйлс, хувцас хунараас бусад, тус

- бүрийнх нь үнэ 30,000 хорват кроноос (ойролцоогоор 4000 евротой тэнцэнэ) их машин, завь, урлагийн бүтээл, үнэт эдлэл зэрэг үнэ цэнэ бүхий хөдлөх хөрөнгийн талаарх мэдээлэл;
- Компаниудад эзэмшиж буй хувьцаа, хүү;
- Албан тушаалтны жилийн цэвэр орлогын хэмжээнээс давсан хадгаламжийн мэдээлэл;
- Өр, барьцаа, бусад өр төлбөр;
- Цалин, хувиараа эрхлэх аж ахуйгаас олсон орлого, хөрөнгийн эрхийн орлого, даатгалын орлого, бусад төрлийн орлого болон орлогод тооцогддоггүй авлага, орлогын албан татвар ногддоггүй авлагын мэдээлэл.

Албан тушаалтан, түүний эхнэр, нөхөр, 18 нас хүрээгүй хүүхдийн хөрөнгөтэй (өв залгамжилсан, худалдан авсан) холбоотой мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байх ба Хорооны цахим хуудсанд байршсан байна. Ингэхдээ албан тушаалтан, түүний гэр бүлийн хүн, хүүхдийн хувийн мэдээллийг нийтэд задруулахгүй.

Бас нэг чухал зүйл нь Хорватын хуульд бэлэг сэлтийг дараах байдлаар тусгаж зохицуулсан байна. Үүнд:

- Албан тушаалтан нь бэлэг тэмдгийн/үндэсний үнэ цэнэ бүхий (ойролцоогоор 65 евротой тэнцэнэ) бэлгийг өөртөө үлдээж болно.
- Албан тушаалтан нь ямар ч хэмжээний бэлэн мөнгө, бусад үнэт цаас, үнэт метал бэлгэнд авахгүй.
- Гэр бүлийн гишүүд, хамаатан садан, найз нөхөдтэйгээ солилцсон тэмдэглэлт баярын бэлгүүд, дотоод, гадаадын шагнал, медаль, өргөмжлөлийг бэлэгт тооцохгүй.
- Хэдийгээр албан тушаалтанд өөрт нь үлдэх ёстой боловч үлдээж болохгүй, төрийн ёслолын үйл ажиллагааны шугамаар (протокол) хүлээн авсан боломжит үндэсний үнэ цэнээс хэтэрсэн бэлгүүд нь төрийн өмч болно.

Эх сурвалж: БН Хорват улс, Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай хууль, 2011, http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf

6.4.2 Ашиг сонирхол, хөрөнгө, орлого, бэлэг сэлтийн мэдүүлэг¹⁶

Ашиг сонирхлын зөрчлийн цогц зохицуулалтад өргөн утгаараа ашиг сонирхол, хөрөнгө, орлого, бэлэг сэлтийн мэдүүлэг хамаардаг.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт гол төлөв (i) орлого, (ii) хөрөнгө (жишээ нь, өмч хөрөнгө, хөрөнгө оруулалт,

хувьцаа), (iii) бэлэг сэлт, (iv) мөнгөн ба мөнгөн бус ашиг сонирхол (удирдах ажил гэх мэт), (v) эхнэр, нөхөр, хамаатан садан, бусад хамаарал бүхий этгээдийн мэдээллийг агуулдаг. Зарим улс оронд тодорхой хэмжээнээс давсан зардлын мэдээллийг ч мөн мэдүүлэхийг шаарддаг байна.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг ямар хэмжээгээр олон нийтэд ил болгох вэ гэдэг нь мэдүүлгийн шинж чанараас хамаарна. Мэдүүлэг нь мэдээлэл болон холбогдогч этгээдийн талаар хамрах хүрээний хувьд хязгаарлагдмал шинжтэй бол гол төлөв бүхэлд нь

16 М.Полейни, НУБАЭК-ийн гарын авлага, 2015, Лондонгийн Олон улсын хуулийг практикт хэрэгжүүлэх төв, Авлигын эсрэг форум <http://www.lciip.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

нийтэд ил болгодог. Харин хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт маш их хэмжээний тоон мэдээлэл агуулагддаг улс орнуудын хувьд олон нийтэд хязгаарлагдмал байдлаар буюу мэдүүлэгт багтсан ердөө зарим мэдээллийг л нийтэд ил болгодог байна. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг нь болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчил, төрийн албан хаагчдын хууль бус хөрөнгөжилтийг тодорхойлоход тустай авлигаас сэргийлэх хэрэгсэл болдог. Ил тод байдлыг хангахыг гол шалгуур болгосны үндсэн дээр мэдүүлгийг олон нийтэд хэр хэмжээнд хүртээмжтэй байлгахыг тодорхойлдог байна.

Төрийн албан тушаалтан нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй эсэхийг тодорхойлж, мэдээлэхэд юу шаардлагатайг мэддэг байх нь чухал. Энэ ч үүднээс албан тушаалтнаар эхний мэдүүлгийг гаргуулж, үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд нь туслах дэлгэрэнгүй заавар чиглэл өгөхөөс энэ үйл явц эхэлнэ. Албан тушаалтан албан тушаалаа үргэлжлүүлэн хашиж, чөлөөлөгдөх хүртэл мэдүүлэг гаргаж өгнө.

Мэдүүлэгт мөн бэлэг сэлтийг хамруулна. Зөвшөөрөгдсөн босго дүнгээс хэтэрсэн үнэ цэнэтэй бэлэг хүлээн авахаас сэргийлсэн хориглох заалт оруулах шаардлагатай ба татгалзах боломжгүй, эсхүл зөрчил үүсгэх буюу өөрөөр хэлбэл бэлгийг төрд шилжүүлэх гэх мэт нөхцөлийг тусгасан зохицуулалтыг оруулж өгөх шаардлагатай.

Хөрөнгө, орлогоо ил болгох тогтолцоог боловсруулахдаа улс бүр дараах асуултыг өөртөө тавьж, хариулах хэрэгтэй. Үүнд:

- Мэдүүлгийн тогтолцооны зорилго нь юу вэ?
- Хэн мэдүүлэх ёстой вэ? Төрийн албан тушаалтны хувьд мэдүүлгийг ямар шатны удирдах албан тушаалтанд тайлагнах вэ? Дээд ба мэдрэмтгий албан тушаал хашиж буй албан тушаалтан хянах уу?
- Албан тушаалтны гэр бүлийн гишүүдийн гаргах мэдүүлгийн шаардлага хэр өргөн хүрээг хамрах вэ?
- Хэн, юуг мэдүүлэх вэ?
- Хэнд мэдүүлэх вэ?
- Мэдээллийг хэрхэн баталгаажуулж, мэдүүлэг өгөөгүй, эсхүл буруу өгсөн тохиолдолд ямар хариуцлага хүлээлгэх вэ?
- Хэвлэл мэдээлэл, олон нийт эдгээр мэдүүлэгтэй ямар хэмжээнд танилцаж болох вэ?

Түүнчлэн 6.4.3-6.4.4 дэх хэсэгт заасан хяналтыг тавих, хэрэгжилтийг хангуулах хариуцлага тооцох тогтолцоог бий болгох зэрэг хэд хэдэн арга хэмжээг

авч хэрэгжүүлэх замаар мэдүүлгийг үр нөлөөтэй гаргуулах боломжтой.

6.4.3 Мэдүүлгийг хянах механизм

ЕАБХАБ-ын оролцогч улсуудын эрх зүйн бүтэц, уламжлалаас шалтгаалан хөрөнгө, орлогын болон ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлгийг хянах байгууллагууд нь хэлбэр, хэв загвар, дотоод, гадаад хяналтын бүтцээрээ харилцан адилгүй байдаг. Дотоод хяналтын механизмын хувьд зарим улс орны (Герман, Швед, Швейцар, Норвеги) төрийн албан тушаалтнууд өөрийн шууд удирдлагадаа төрд эрхлэх мэргэжлийн албан тушаалаас гадуурх нийтийн болон цалинтай үйл ажиллагааны талаар мэдүүлэх шаардлагатай байдаг. Түүнчлэн хууль тогтоох байгууллага нь (Герман, Ирланд, Испани, НВУ) парламентын гишүүд болон парламентын ажилтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянахад дотоод хяналтын механизмыг ашигладаг байна.

Үүнээс гадна гадаад хяналтын механизмыг ч мөн ашигладаг. ЕАБХАБ-ын зарим оролцогч улс (Албани, Монтенегро, Румын, Серби, Словени) оронд хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл гэж үздэг тул эдгээр улсын авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага нь албан тушаалтнуудын мэдүүлэгт хяналт тавьдаг байна. ЕАБХАБ-ын өөр бусад улс оронд (Беларусь, Казахстан) төрийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянаж, шинжлэх үүргийг татварын байгууллага нь гүйцэтгэдэг бол хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянах чиг үүргийг төрийн албаны зөвлөл (Гүрж, Бүгд найрамдах Киргиз Улс) эсхүл парламентын байгууллага (Эстони) нь хэрэгжүүлдэг тогтолцоо ч бий. Бусад улс оронд (Болгар) хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг Аудитын ерөнхий газар хянадаг. Эцэст нь ЕАБХАБ-ын зарим оролцогч улс энэхүү чиг үүргийг шүүх байгууллага (Дани, Португал) эсхүл шүүгчдээс бүрдсэн байгууллага (Франц)¹⁷ эсхүл Ёс зүйн хороонд (Армени) хариуцуулсан байдаг.

¹⁷ Гадаад хяналтын механизмын хувьд хоёр зүйлийг онцлон дурдах нь зүйтэй: (i) Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг төвлөрсөн байдлаар хянадаг улс орнуудад хянах чиг үүрэг бүхий байгууллагуудыг улс төрийн болон бусад зүй бус нөлөөллөөс хамгаалах шаардлагатай байдаг; (ii) Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг харьцангуй шинээр нэвтэрч буй улс орнуудад туршага хуримтлуулж бусад төрийн байгууллагуудад туршлага түгээх хараат бус хяналтын байгууллага байгуулах нь давуу талтай.

6.4.4 Сахилгын болон эрүүгийн хариуцлага

Энэхүү бүлэгт өгүүлсэн ихэнх арга хэмжээний хамтаар хариуцлага тооцох механизмыг ашиглан хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн механизмын хэрэгжилтийг хангуулна. Ихэнх тохиолдолд хариуцлага нь захиргааны эсхүл сахилгын шинжтэй байдаг. Сонгогддог албан тушаалтнуудад үйлчлэх эрх зүйн хариуцлагын хүрээ илүү хязгаарлагдмал байдаг нь сонгогддог албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг ил тод болгох шаардлагыг улам бүр нэмэгдүүлдэг байна.

Мэдүүлэг гаргах шаардлагыг огт хангаагүй буюу зөрчсөн, өөрөөр хэлбэл их хэмжээний хөрөнгө нуун дарагдуулсан зэрэг ноцтой тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага тооцож болно. Бэлэг өгөхтэй холбоотой заалт гэх мэт хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн бусад асуудлыг сахилгын арга хэмжээгээр шийдвэрлэх үү, эсхүл эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн үйл ажиллагаагаар шийдвэрлэх үү гэдгээ тухайн улс шийдвэрлэн тогтооно.

Хүлээлгэх хариуцлагыг тогтоохдоо мэдүүлэг гаргуулах шаардлагын жинхэнэ зорилгыг умартаж болохгүй. Ихэнх улс оронд мэдүүлэг гаргуулах хэрэгцээ шаардлага нь зөвхөн төрийн албан тушаалтнуудын ашиг сонирхлыг баримтжуулж авахдаа бус гагцхүү Засгийн газар, төрийн төв болон орон нутгийн засаг захиргаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, авлига, болзошгүй авлигыг олж тодорхойлоход оршино.

Шигтгээ 6.4-т Хорват Улсын хуульд заасан хүлээлгэх хариуцлагын хүрээг жишээ болгон оруулсан. Уг хууль ёсоор хүлээлгэж болох хариуцлага гэдэгт доорх зүйл багтана. Үүнд:

- Сануулах
- Цалингийн тодорхой хувийг суутгах
- Хорооны шийдвэрийг нийтэд ил болгох;
- Томилогдсон албан тушаалтныг төрийн албанаас чөлөөлөх санал оруулах;
- Сонгогддог албан тушаалтныг албан тушаалаасаа огцрохыг шаардах зэрэг болно.

Хэдий зарим улс орон мэдүүлэг гаргах шаардлагыг нэвтрүүлсэн ч мэдүүлэгт тавих хяналт/мониторингийн тогтолцоог нэвтрүүлээгүй байна. Хэт олон тооны мэдүүлэгт үр нөлөөтэй хяналт шалгалт хийх боломжгүй болохыг нийтээр хүлээн зөвшөөрчихсөн нөхцөл байдалд бүх албан тушаалтнаар мэдүүлэг гаргуулахын оронд гол албан тушаалд буй хязгаарлагдмал

тооны төрийн албан тушаалтнаар санхүүгийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргуулж, тэдгээр мэдүүлгийг зүй зохистой хянаж шалгах нь илүү үр дүнтэй юм.

6.5 Дүгнэлт

Тодорхой үйл ажиллагааг нь хориглох замаар төрийн албан тушаалтнуудад болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлэх нь ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын үүрэг мөн. Албан тушаалтан бүр ямар нэгэн байдлаар зөрчилтэй тулгардаг тул төрийн албан тушаалтны сонор сэрэмж, мэдлэг, зөрчлийг мэдүүлэх үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлж, түүнийг шийдвэрлэх замаар ийм нөхцөл байдал гаргуулахгүй байх нь зохицуулалтын гол зорилго юм. Ашиг сонирхол, хөрөнгө, орлогыг тогтмол мэдүүлж байх тогтолцоо нь ашиг сонирхлын зөрчлийг илрүүлж, түүнээс урьдчилан сэргийлэх нэн чухал хэрэгсэл гэж үзэх хандлага нэмэгдсээр байна. Хамгийн гол нь зохицуулалтыг төрийн өөр өөр ангиллын албан тушаалтнуудад тохируулан зүй зохистойгоор найрийвчлан боловсруулах, ил тод байдлыг дээд зэргээр (албан тушаалтнууд нь хэдий чинээ дундаж, эсхүл эрх мэдэлтэй байна, төдий чинээ хэмжээгээр хувийн нууцлалын эрхээр зохицуулагдана) нэмэгдүүлэх, зохих шаардлагыг хангахад нь албан тушаалтнуудад заавар чиглэл, туслалцаа үзүүлж, зөвлөдөг байх шаардлагатай.

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, Сайд нарын хорооноос Нийтийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх гишүүн улс орнуудад хүргүүлсэн R (2000) 10 тоот зөвлөмж, 2000, [pdf].
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах нь, ЭЗХАХБ-ын гарын авлага, улсуудын туршлага, 2003, [pdf].
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
3. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг: Авлигаас сэргийлэх хэрэгсэл, 2011, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл [pdf].
<http://www.oecd.org/corruption/antibribery/47489446.pdf>
4. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), Авлигатай тэмцэх шилдэг туршлагууд, Бүлэг 3 “Ашиг сонирхлын зөрчил ба Санхүүгийн хөрөнгийг хянах нь”, 2004 [pdf].
<http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
5. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратеги үйл ажиллагаа, ЕАБХАБ-ын амлалтын хэрэгжилтэд хийсэн тайлан, 2012 [pdf]. <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
6. НҮБ, НҮБАЭЖ-ийн Оролцогч улсуудын Бага хурал, Ашиг сонирхлын зөрчил, Авлигын хэрэг болон хөрөнгө мэдүүлэх, конвенцийн 7-9 дүгээр зүйл, 2012 [цахим хуудас].
<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html>
7. М. Полейни, НҮБАЭЖ-ийн гарын авлага, 2015, Лондонгийн Олон улсын хуулийг практикт хэрэгжүүлэх төв, Авлигын эсрэг форум, 2015.
<http://www.icilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

БҮЛЭГ 7

Төрийн санхүүгийн удирдлага

АГУУЛГА

7.1	Бүс нутгийн санаачилгууд ба гэрээ, хэлэлцээрүүд	96
7.2	Эрх зүйн үндэс	97
7.2.1	Эрх зүйн хандлага	97
7.2.2	Агуулга, хүрээ	97
7.3	Хэрэгжилт ба сахиулалт	99
7.4	Орлого бүрдүүлэлт дэх шударга байдал	100
7.4.1	Орлого бүрдүүлэлтийн зохицуулалт, байгууллагын шинэчлэлд оруулах бүрэлдэхүүн хэсгүүд	101
7.4.2	Хээл хахуульд өгсөн зардлыг татвар ногдох зардлаас хасч тооцохыг хориглох	102
7.5	Дүгнэлт	103
	Ашигласан ном зүй	104
	<i>Шигтгээ 7.1 Гаалийн байгууллагад шударга байдлыг тогтоох нь</i>	100
	<i>Хүснэгт 7.1 Гүйцэтгэлийн суурь хэмжүүр (ГСХ)-ийн өндөр дээд түвшний гүйцэтгэлийн цогц үзүүлэлт - тойм</i>	98

БҮЛЭГ 7

Төрийн санхүүгийн удирдлага

Төрийн салбар дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд санхүүгийн нөөцийг оновчтой удирдах асуудал чухлаар тавигддаг. Улсын салбарт хэрэгжүүлсэн өмнөх болон одоогийн шинэчлэл, хөтөлбөрүүд нь төсвийн ил тод байдал, санхүүгийн хариуцлагатай байдал, төсвийн зарлагын менежментэд чиглэсээр иржээ. Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд бүс нутгийн болон олон улсын олон тооны байгууллага, хандивлагч, санхүүгийн байгууллагын зүгээс төрийн санхүүгийн удирдлагаар дамжуулан авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудалд анхаарал хандуулах явдал улам бүр нэмэгдэж байна.

Энэ бүлэгт ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнуудад оршин буй авлига, хөрөнгө завиших, урвуулан ашиглахын эсрэг төрийн санхүүгийн оновчтой удирдлагыг бий болгох зорилгоор улс орнуудын түвшинд авч хэрэгжүүлэх урьдчилан сэргийлэх, түүнийг хэрэгжүүлэх, хууль сахиулах олон улсын арга хэрэгслүүдийн талаар авч үзнэ. Түүнчлэн төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд дахь орлого бүрдүүлэлтийн тогтолцооны үр дүнтэй, ил тод байдлын ач холбогдол, тухайн улсын Засгийн газар нөөцийг удирдаж буй байдалд олон нийтийн итгэх итгэлийг хэрхэн нэмэгдүүлэх тухай асуудлыг авч үзнэ.

7.1 Бүс нутгийн санаачилгууд ба гэрээ, хэлэлцээрүүд

2000-аад оны эхэн үеэс Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх хөдөлгөөн өрнөснөөр тусламжийг үр нөлөөтэй хүргэх хөтөлбөрийн дүнд төрийн санхүүгийн удирдлагын талаарх олон улсын сонирхол, санаачилга, оролцоо нэмэгдэх болсон. Үүний нэг жишээ нь үндэсний болон олон

улсын долоон хандивлагч, санхүүгийн байгууллага¹ хамтран “улс орнуудын төсвийн зарлага, худалдан авах ажиллагаа, санхүүгийн хариуцлагатай байдлын тогтолцоог үнэлэх, шинэчлэлийн практик дарааллыг боловсруулж, чадавхийг бэхжүүлэх”² зорилгоор Улсын салбарын зарлага, санхүүгийн хариуцлагын хөтөлбөр (PEFA)-ийг 2001 оноос хэрэгжүүлсэн юм. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) ч мөн төсөв, төсвийн зарлагын асуудлаар идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж, ЭЗХАХБ-ын гишүүн бус ОХУ (2008), Молдав (2010), Монтенегро (2012)³ зэрэг 30 гаруй улс орны төсвийн тогтолцоонд үнэлгээ хийгээд байна. Европын холбоо (ЕХ), ЭЗХАХБ-ын хамтарсан Засаглал, удирдлагыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэх санаачилга (СИГМА) нь Европын холбооны хэд хэдэн гишүүн орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын асуудалд анхаарал хандуулж, төрийн сан, төсөв, нөөцийн хуваарилалтын асуудлаар⁴ голлон ажиллаж байгаа билээ. Эдгээрээс гадна төрийн санхүүгийн удирдлагыг боловсронгуй болгох хоёр талт олон тооны хөтөлбөр ч бий болж байна.

ЕАБХАБ ч мөн эдийн засгийн сайн засаглалыг бэхжүүлэх, санхүүгийн оновчтой төсөвлөлт, удирдлага, орон нутгийн удирдлагын шинэчлэлийг дэмжих зэргээр төрийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулахад чиглэсэн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж байгаа билээ. ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн сайн засаглалын талаарх Дублины тунхагт (2012) ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнууд “улсын нөөцийг хүчирхэг, чадварлаг санхүүгийн байгууллагаар үр нөлөөтэй удирдуулах, төрийн үйлчилгээг мэргэшсэн, үр нөлөөтэй болгох, төрийн төсвийн болон худалдан авах үйл ажиллагааны үйл явцыг сайжруулах нь сайн

1 Европын хороо, Францын Гадаад хэргийн яам, Норвегийн Гадаад хэргийн яам, Швейцарийн Эдийн засгийн асуудал хариуцсан Төрийн нарийн бичгийн даргын газар, Их Британийн Олон улсын хөгжлийн газар, Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк

2 www.pefa.org/en/content/resources

3 Улс орнуудын төсвийн тогтолцоонд хийсэн үнэлгээний хураангуйг www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofficialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm хуульчлаас үзнэ үү.

4 <http://www.sigmaxweb.org/activityareas/#PEM>

засаглалын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг мөн” болохыг хүлээн зөвшөөрч, “төрийн захиргааны тогтолцоонд санхүүгийн бат бэх суурь бүрдүүлэхийн чухлыг” онцолсон байна.

Гэрээ, хэлэлцээрүүдийн хувьд төрийн санхүүгийн ил тод, хариуцлагатай удирдлагыг бэхжүүлэх нь НҮБ болон Европын зөвлөлийн гэрээ, конвенцийн салшгүй хэсэг мөн гэжээ. Европын зөвлөлийн 1997 оны Авлигын эсрэг тэмцэх үндсэн хорин зарчимд ил тод байдал, хөндлөнгийн хяналт, хариуцлагатай байдлын зарчмууд нь авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чухал урьдач нөхцөл болохыг онцлон тэмдэглэжээ. Үндсэн зарчмын 9, 11, 12 дугаар зарчим нь төрийн санхүүгийн удирдлагатай онцгой байдлаар холбогддог. Тухайлбал:

Зарчим 9 төрийн захиргааны зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргах үйл явцад авлигатай тэмцэх бодлогыг шингээж, үр дүнд хүрэхийн тулд ил тод байдлыг аль болох дээд зэргээр хангах;

Зарчим 11 төрийн захиргаа, улсын салбарын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавих зохих процедураар хангах;

Зарчим 12 төрийн захиргаанаас гадуурх авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд хөндлөнгийн хяналтын процедурын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх.

НҮБАЭЖ ч мөн сайн засаглал, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг онцолсон байдаг. Тухайлбал, Конвенцийн 9 дүгээр зүйлийн 9 (2) дахь хэсэгт оролцогч улс бүр улсын төсөв батлах үйл явц, орлого, зарлагыг цаг тухайд нь тайлагнах; нягтлан бодох бүртгэлийн болон аудитын стандарт, холбогдох бусад хяналт; эрсдлийн удирдлага, дотоод хяналтын үр ашигтай бөгөөд үр нөлөө бүхий тогтолцоог хангах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх замаар “төрийн санхүүгийн удирдлагын ил тод, хариуцлагатай байдлыг хөхиүлэн дэмжих” зохих арга хэмжээг авна гэж заасан байдаг.

7.2 Эрх зүйн үндэс

7.2.1 Эрх зүйн хандлага

Төсвийн асуудалд оролцох парламентын оролцоог Үндсэн хуулиар хуульчилсан байдаг ба ЕАБХАБ-



ын оролцогч олон орны Үндсэн хуульд ийм заалт бий. Төсөв бэлтгэн боловсруулахад парламентын хороодын оролцох хэм хэмжээ, гадаад, дотоодын байгууллагуудын тавих хяналт гэх мэт процедур, институцийн асуудлуудыг Франц улсад LOLF (Loi organique relative aux lois des finances⁵), Турк улсад Төрийн санхүүгийн удирдлага, хяналтын тухай хууль, АНУ-д Төсөв, нягтлан бодох бүртгэлийн тухай 1921 оны хууль⁶, эсхүл Конгрессийн төсөв, нөөцийн хяналтын тухай 1974 оны хууль⁷ зэрэг тусгай хуулиар зохицуулдаг байна.

7.2.2 Агуулга, хүрээ

Төрийн санхүүгийн удирдлага нь орлогоор санхүүжигдэх төсвийн зарлага ба алдагдлын түвшин, түүний бүрдэл; хэрэгжиж буй мөнгөний бодлого; хяналтын механизм бүхий одоогийн төсвийн процедур; төсвийн хөрөнгийг нийгэмд (дахин) хуваарилах нийгмийн асуудал гэх мэт олон тооны хүчин зүйлсийн нөлөөг харгалзан үзэх шаардлагатай нарийн төвөгтэй асуудал юм. Энэ асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс PEFA (i) санхүүгийн сахилга бат; (ii) нөөц хуваарилалтын стратеги; (iii) үйлчилгээ хүргэх зорилгод нөөцийг үр ашигтай зарцуулах зэрэг асуудлыг багтаасан, төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог хянах нийтлэг хэрэгсэл болох Төрийн санхүүгийн удирдлагын (ТСУ) Гүйцэтгэлийн суурь хэмжүүрийг (ГСХ) боловсруулсан юм. Хүснэгт 7.1-д үзүүлсэнчлэн ГСХ нь төсвийн найдвартай, цогц, ил тод байдал, төсвийн цикл, төсвийн асуудалтай холбоотой хандивлагчдын туршлага зэргийг илтгэх багц үзүүлэлтийг агуулсан байна.⁸ Аж үйлдвэржсэн болон дундаж түвшний орлоготой олон улс орон ГСХ-ийг өөрийн улсын

⁵ Франц, Төсвийн талаарх үндсэн хуулийн 2001 оны 8 дугаар сарын #2001-692 тоот дагалдах хууль, нэгтгэсэн хувилбар, 2009 оны 4 дүгээр сарын 17 <http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>

⁶ АНУ-ын хуулийн 31 дүгээр зүйл www.law.cornell.edu/uscode/text/31

⁷ www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPORIDDICK-1992-34.pdf

⁸ PEFA, Төрийн Санхүүгийн удирдлагын Гүйцэтгэлийн суурь хэмжүүр, 2011 оны 1 дүгээр сард шинэчлэгдсэн, 9 дүгээр тал, http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

Хүснэгт 7.1 ГСХ-ийн өндөр дээд түвшний гүйцэтгэлийн цогц үзүүлэлт - тойм

А. ГСХ-ийн гүйцэтгэл: ТӨСВИЙН НАЙДВАРТАЙ БАЙДАЛ	
PI-1	Төсвийн нийт зарлагын гүйцэтгэлийн дүнг анх батлагдсан дүнтэй харьцуулах
PI-2	Зарлагын бүрэлдэхүүн хэсгийн гүйцэтгэлийн дүнг анх батлагдсан дүнтэй харьцуулах
PI-3	Нийт орлогын гүйцэтгэлийн дүнг анх батлагдсан дүнтэй харьцуулах
PI-4	Хувьцаа болон хугацаа хэтэрсэн төлбөрийн зарлагад хяналт тавих
В. ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ: Цогц байдал, ил тод байдал	
PI-5	Төсвийн ангилал
PI-6	Төсвийн баримт бичигт тусгасан мэдээллийн цогц байдал
PI-7	Засгийн газрын тайлагнаагүй үйл ажиллагааны цар хүрээ
PI-8	Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцааны ил тод байдал
PI-9	Улсын салбарын бусад байгууллагуудаас үзүүлэх нийт санхүүгийн эрсдэлд хяналт тавих
PI-10	Санхүүгийн үндсэн мэдээллийг олон нийт ашиглах боломж
С. ТӨСВИЙН ЦИКЛ	
С(i) Бодлогод суурилсан төсөвлөлт	
PI-11	Жилийн төсөв боловсруулах үйл явцын зохион байгуулалт, түүнд оролцох оролцоо
PI-12	Санхүүгийн төлөвлөлт, зарлагын бодлого, төсөвлөлтийн олон жилийн хэтийн төлөв
С(ii) Төсвийн гүйцэтгэлийн хяналт, таамаглагдахуйц байдал	
PI-13	Татвар төлөгчийн үүрэг, хариуцлагын ил тод байдал
PI-14	Татвар төлөгчийн бүртгэл, татварын үнэлгээний арга хэмжээний үр нөлөө
PI-15	Татвар хураалтын үр нөлөө
PI-16	Зардал төлөх амлалтад хүрэлцээтэй хөрөнгийн таамаглагдахуйц байдал
PI-17	Бэлэн мөнгөний үлдэгдэл, өр, баталгааны бүртгэл, удирдлага
PI-18	Цалингийн хяналтын үр нөлөө
PI-19	Худалдан авах ажиллагаан дахь өрсөлдөөн, мөнгөний үнэ цэнэ
PI-20	Цалингийн бус зардалд тавих дотоод хяналтын үр нөлөө
PI-21	Дотоод аудитын үр нөлөө
С(iii) Нягтлан бодох бүртгэл, бүрдүүлэлт, тайлагнал	
PI-22	Данс нийцлийн хугацаа, тогтмолжилт
PI-23	Үйлчилгээ хүргэх нэгжид хүлээн авсан нөөцийн талаарх мэдээллийн хүртээмж
PI-24	Жилийн төсвийн тайлагналын чанар, хугацаа
PI-25	Жилийн санхүүгийн тайлангийн чанар, хугацаа
С(iv) Гадаад хяналт, аудит	
PI-26	Гадаад аудитын цар хүрээ, шинж байдал, аудитын мөрөөр хийх арга хэмжээ
PI-27	Жилийн төсвийн тухай хуульд хийх хууль тогтоомжийн хяналт шинжилгээ
PI-28	Гадаад аудитын тайланд хийх хууль тогтоомжийн хяналт шинжилгээ
D. ХАНДИВЛАГЧДЫН ТУРШЛАГА	
D-1	Төсвийг шууд дэмжих боломж
D-2	Төсөл, хөтөлбөрийн буцалтгүй тусламжийн төсөвлөлт, тайлагналд зориулан хандивлагчдын өгсөн санхүүгийн мэдээлэл
D-3	Үндэсний зохицуулалтыг ашиглан удирдаж буй тусламжийн хувь хэмжээ

Эх сурвалж: "ГСХ Гүйцэтгэлийн суурь хэмжүүр", 2011 оны 1 дүгээр сард шинэчлэгдсэн.

санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог харьцуулан үнэлэх жишиг үзүүлэлт болгон ашигладаг.⁹

ЕАБХАБ-ын бүс нутагт ажиглагдаж буй хандлагаас харахад ЕАБХАБ-ын олон оролцогч улс (тухайлбал, Канад, Дани, Франц, Нидерланд, Швед, Норвеги) сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд бодлого болон гүйцэтгэлд суурилсан төсөвлөлтийг нэвтрүүлээд байна. Тэд бодлогыг хуваарилагдсан төсөв, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт бүхий хөтөлбөр, үйл ажиллагаа болгон салбарлан хэрэгжүүлдэг. Түүнчлэн улс орнууд төсвийн найдвартай байдалд ихээхэн анхаарах болсон ба төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийн бодит дүнг анх батлагдсан дүнд нь барихыг эрмэлзэх болжээ.

Парламентын гүйцэтгэх хяналтын үүрэг нь бас нэгэн чухал асуудал мөн. Хууль тогтоох байгууллага нь төсөвлөгдсөн нөөцийн хуваарилалт, эсхүл гүйцэтгэлийн хэмжилтээр дамжуулан төсөвт хяналт тавих замаар Засгийн газрын санхүүгийн хариуцлагатай байдлыг хангуулдаг. Парламент нь нийтийн хөрөнгө, үр ашигтай төсвийн хуваарилалтыг завших буюу гувчуулахаас ийм маягаар сэргийлж чадна.

Өөр нэг чухал зүйл нь дотоод, гадаад хяналтын байгууллагуудыг бий болгох асуудал юм. Дотоод хяналтаас гадна нягтлан бодох бүртгэлийн болон аудитын нэгжүүд, батлагдсан төсөвт хараат бус хөндлөнгийн байгууллагаар хяналт шалгалт хийлгэнэ. Хөрөнгийн хууль бус зарцуулалтаас сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг Аудитын дээд байгууллагаар (АДБ) санхүүгийн асуудалд гадаад хяналт шалгалтыг хийж гүйцэтгүүлнэ.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын хувьд авлигаас урьдчилан сэргийлэх гол элемент нь ил тод байдал юм. Улсын болон орон нутгийн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хяналтын үе шатуудад ил тод байдлыг хангах ёстой. Энэ чиглэлд төр, засгийн ил тод, хариуцлагатай байдал, сонор соргог байдал, үр нөлөөг сайжруулж, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилготой Нээлттэй засгийн түншлэлийг дурдаж болох юм. Энэ нь мөн төрийн шаардлагатай үйлчилгээ, үйл ажиллагаанд зарцуулж буй төсвийн зарцуулалт, гүйцэтгэлийн талаарх мэдээллийг системтэй цуглуулж, нийтийн хүртээл болгоход онцгой анхаарал хандуулдаг байна.¹⁰

7.3 Хэрэгжилт ба сахиулалт

Төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлтэй холбоотой баримт бичиг, мэдээллийг нийтэд хүртээмжтэй болгох нь дэлхий нийтийн хандлага болоод байгаа билээ.¹¹ ЕАБХАБ-ын бүс нутагт ч мөн дээрх хандлага зонхилж байна. 2012 онд Нээлттэй төсвийн санаачилга ТББ-ын хийсэн судалгаагаар төсвийн асуудлаар “их хэмжээний мэдээлэл” нийтэд ил тод болгодог зургаан улс байсны дөрөв нь ЕАБХАБ-ын оролцогч улсууд буюу Франц, Норвеги, Швед, НВУ байв. Харин Болгар, Хорват, Чех, Герман, Португал, Орос, Словак, Словени, Испани, АНУ зэрэг улс төсвийн мэдээллээ “боломжийн хэмжээнд” ил тод болгосон ангилалд багтжээ (2010 онд энэ ангилалд зөвхөн зургаан улс багтсан). Мөн өөр 11 улс 41-60 хүртэл оноо (нийт 100 оноо авах боломжтойгоос) авч, төсвийн “зарим” мэдээллээ ил тод болгосон гэх ангилалд багтаж байв.¹²

2011 онд Транспэрэнси интернэшнл байгууллага санхүүгийн хяналтын байгууллагатай хамтран хийсэн үнэлгээгээр АДБ-ын төсвийн зарцуулалтад хийсэн хяналт шалгалт нь үнэлгээнд хамрагдсан Европын 25 улсын хувьд маш чухал элемент болох нь батлагдсан юм. Хэдхэн жишээ дурдахад Франц, Герман, Итали, Польш улсын АДБ-ууд бүгд маш өндөр оноо авсан. ЕАБХАБ-ын 11 оролцогч улсыг багтаасан дэлхийн 30 гаруй орныг хамарсан 2011 оны Дэлхийн шударга ёсны тайлангийн¹³ үнэлгээ ч мөн дээрхийн ижил үр дүн үзүүлсэн ба Герман, Ирланд, хуучин Югославын Бүгд Найрамдах Македон улс, АНУ ‘хүчтэй’ болон ‘маш хүчтэй’ гэсэн үнэлгээ авчээ.



11 Нээлттэй төсвийн санаачилга, төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа 2012, 3 дугаар тал, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

12 Мөн тэнд., 7 дугаар тал.

13 <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/global-integrity-report-2011>

9 http://www.pefa.org/en/assessment_search

10 Нээлттэй засгийн тунхаг, 2011. <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

Шигтгээ 7.1 Гаалийн байгууллагад шударга байдлыг тогтоох нь

Даяарчлагдан буй дэлхийн эдийн засагт хил дамнанас худалдаа, тээвэрлэлт өсөн нэмэгдэж байгаа нь дэлхийн улсуудын төр, засгаас хил, гаалийн илүү үр нөлөөтэй удирдлагын процедур боловсруулж хэрэгжүүлэхийг шаардах болжээ. Энэ хүрээнд ЕАБХАБ, НҮБ-ын Европын эдийн засгийн комисс (НҮБЕЭЗК) хамтран “Хилийн боомт дээрх шилдэг туршлагын гарын авлага-худалдаа, тээврийг хөнгөвчлөх нь” сэдэвт гарын авлагыг 2012 онд гаргасан юм. Уг гарын авлагад одоогийн процедурыг хялбаршуулан уялдуулах, зохицуулалтын ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах заавар чиглэл, арга хэрэгслийг тусгажээ.

Хил, гаалийн удирдах байгууллагуудад авлига бий болох нь улс орны эдийн засаг, улс төрийн аюулгүй байдалд ноцтой хор хөнөөл учруулж, нийгэм, эдийн засгийн болон улс үндэсний хэмжээний хөгжлийг хойш чангаадаг, түүнчлэн дэлхийн улс орнуудын гаалийн байгууллагууд нь худалдааг хөнгөвчлөх, орлого бүрдүүлэх, олон нийтийг хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг ба гаалийн байгууллагад шударга ёс бүрдэхгүй бол худалдаа, хөрөнгө оруулалт хумигдаж, төрийн захиргааны байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэл буурч, улмаар иргэдийн сайн сайхан байдалд үлэмж хэмжээний аюул учирдаг болохыг гарын авлагад онцолсон байна. Иймд шударга байдал нь гаалийн байгууллагын зүй зохистой үйл ажиллагааг хангах урьдач нөхцөл мөн билээ.

Гарын авлагад Дэлхийн гаалийн байгууллагаас гаргасан Арушагийн шинэчлэн найруулсан тунхаг, Шударга байдлыг тогтоох шинэчлэн найруулсан гарын авлага, Гаалийн байгууллагын албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээ, дүрэм зэрэг шударга байдлыг хөгжүүлэхтэй холбоотой хэрэгслүүдийг тусгажээ. Мөн сүүлийн

жилүүдэд ЕАБХАБ-ын ЭЗБОУАЗГ, ДГБ-ын Төв Ази дахь салбартай хамтран зохион байгуулсан мэдлэг олгох, чадавхийг нэмэгдүүлэх хэд хэдэн семинарын агуулгыг тоймлон багтаасан байна. Эдгээр семинарт бүс нутгийн удирдах шатны хил, гаалийн ажилтан, албан хаагчид хамрагдаж, дараах асуудлаар санал солилцов. Үүнд:

- Гааль, улсын эдийн засгийн хөгжил, хөрөнгө оруулалтын орчин дахь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны хоорондын уялдаа холбоо;
- Авлигатай тэмцэхтэй холбоотой, гаалийн байгууллагад чиглэсэн одоогийн хууль эрх зүйн хэрэгслүүд болон конвенциуд, тэдгээрийг багтах болон хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тулгарч буй сорил бэрхшээлүүд;
- Хувь хүний болон мэргэжлийн өндөр түвшний шударга байдал, ёс зүйг төлөвшүүлэх, улмаар гаалийн байгууллага дахь авлигатай тэмцэх гол элемент болох хүний нөөцийн удирдлагын тогтвортой бодлого, журмын хэрэгжилт;
- Хувийн хэвшлийн оролцогч талуудтай эмзэг, өртөмтгий салбаруудыг хамтран тодорхойлох зэргээр хамтын ажиллагаа, зөвлөгөөн, мэдээлэл солилцоог эрчимжүүлж, өргөжүүлэн тэлэх хэрэгцээ шаардлага;
- Гааль/хувийн хэвшлийн хамтарсан авлигын эсрэг санаачилгуудыг хөгжүүлэх боломж;
- Албан тушаалтны шийдвэр гаргах эрх мэдлийг зүй бусаар ашиглахыг хязгаарлах зэрэгт мэдээллийн технологийг ашиглах;
- Нэг цонхны цогц үйлчилгээ үзүүлэхэд гаалийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг хилийн бусад байгууллагын үйл ажиллагаатай нэгтгэх боломжууд;
- Авлигатай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд гаалийн салбарт тусгайлан зориулсан стратеги, шинэчлэлийг боловсруулан хэрэгжүүлэх.

Эх сурвалж: ЕАБХАБ/ЭЗБОУАЗГ, 2015

7.4 Орлого бүрдүүлэлт дэх шударга байдал

Орлогыг (үүнд татвар, хураамж, гаалийн татвар багтана) зүй зохистой бүрдүүлж чадсан тохиолдолд л төрийн захиргаа үр нөлөөтэй ажиллах боломж бүрдэнэ. Тиймээс орлого төвлөрүүлэх үйл явц нь авлига, түүний бүх төрөл хэлбэр, хөрөнгө завших үйлдлээс ангид байх ёстой.

Хууль тогтоомж нь ойлгомжгүй бөгөөд янз бүрээр тайлбарлан хэрэглэж болох нөхцөлд орлого төвлөрүүлэх тогтолцоонд авлига үүсч бий болдог. Мөн татвар хураах үйл явц нь татвар төлөгч, татварын байгууллагын хооронд байнгын, тогтмол харилцаа тогтоох нөхцөл боломжийг бүрдүүлж (тухайлбал,

татвар төлөгч нь татварын хяналт шалгалтаас зайлсхийх, эсхүл алдаа дутагдлаа далдлахын тулд татварын байгууллагын албан хаагчдад хээл хахууль өгөх оролдлого хийж болно) өгснөөр авлига үүсэх нөхцөл бүрэлдэж болно. Албан тушаалтнуудын ийм үйлдлийг тоолгүй өнгөрөөх, эсхүл дор нь илрүүлэхгүй байх, олж илрүүлсэн ч зөөлөн шийддэг сул зохион байгуулалт, удирдлага бүхий төрийн захиргаанд иймэрхүү зүй бус үйлдлүүд гарах нь элбэг. Татварын орлогын үр ашиггүй захиран зарцуулалт, зохицуулалтын үр нөлөөгүй бодлого нь төрийн үнэ цэнэ бүхий татварын орлогыг шамшигдуулахаас гадна үйлдвэрлэгч, бизнес эрхлэгчид ийм бодлого зохицуулалтаас зайлсхийх эрмэлзэлтэй болсноор албан бус буюу сүүдрийн эдийн засаг өргөжин тэлэхэд хүргэдэг байна.



Дэлхийн банк, ЕАБХАБ, ДГБ-ын төлөөлөгчид ЕАБХАБ-аас зохион байгуулсан төсвийн орлого бүрдүүлдэг байгууллагыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх олон улсын туршлага солилцох бага хурал дээр гаалийн байгууллага дахь авлигын асуудлаар хэлэлцэж байгаа нь. Астана хот, 2015 оны 9 сарын 10.

Цөөнгүй улс орны хувьд гаалийн салбар нь авлигад нэн өртөмхий салбарт тооцогддог. Байгууллагын соёл, зан суртахууны норм дүрэм нь хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд хатуу шийтгэл оногдуулдаггүй, мэргэжлийн ёс зүй, шударга байдал, авлигад үл автах ёс суртахууныг хүчтэй дэмждэггүй орчинд авлига бий болдог болохыг Дэлхийн гаалийн байгууллага¹⁴ (ДГБ) олж тогтоожээ. Мөн гаалийн ажилтнуудын цалин бага, албан тушаалтнууд нь бараа, үйлчилгээ үзүүлэхдээ хувийн үзэмжээр шийдвэр гаргадаг, гаалийн үйлчилгээ олон шат дамжлагатай, чирэгдэл ихтэй байдаг нь бараа үйлчилгээгээ хурдхан гаргуулж авахын тулд хахууль өгч “дарааллын урдуур дайрах” нөхцөлийг харилцагч, үйлчлүүлэгчдэд бүрдүүлж өгдөг байна.

Авлигад автсан гаалийн албан тушаалтнууд нь улс орны эдийн засгийн хөгжил, хөрөнгө оруулалтын орчин, үндэсний тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Цоорхой ихтэй хилээр татваргүй бараа, буу зэвсэг, хар тамхи, ховордсон ургамал, амьтны төрөл зүйл ямар ч шалгалтгүйгээр нэвтэрснээр улс оронд учруулах хохирол нь мөнгөөр үнэлж барамгүй их болдог. Хил, гаалийн авлигад автсан ажилтнууд үндэсний болон олон улсын аюулгүй байдалд ноцтой аюул учруулдаг.

7.4.1 Орлого бүрдүүлэлтийн зохицуулалт, байгууллагын шинэчлэлд оруулах бүрэлдэхүүн хэсгүүд

Авлигын эсрэг дараах арга хэмжээг харгалзан үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- i. *Татвар, гаалийн салбарын хууль тогтоомжийг энгийн, ойлгомжтой болгох: Эдгээр хууль тогтоомж нь ихээхэн ярвигтай, ойлгоход хүндрэлтэй байдаг нь албан хаагчдад өөрсдийнхөөрөө тайлбарлах, үзэмжээрээ шийдвэр гаргах боломж олгодог байна. Авлигыг бууруулахын тулд аливаа дүрэм журам энгийн, тодорхой, нийтлэг зохицуулалтад үл хамаарах тусгай зохицуулалт цөөтэй, бүгдэд ойлгомжтой байх ёстой. Мэдээлэл, баримтжуулалтын шаардлагыг цөөрүүлэх ёстой.*
- ii. *Орлого бүрдүүлэх захиргааны байгууллага нь захиргааны шаардлагаа багасгах замаар мэдээлэл, баримтжуулалтыг оновчтой тодорхойлох. Орлоогч бүх талууд, олон нийт бүхэлдээ шинэ мэдээ, чухал мэдэгдлийн талаар тухай бүр мэдээлэлтэй байх ёстой. Хэрэв гааль, татварын тогтолцоо шударга байвал авлигыг өгөцүүлэх иргэдийн хандлага ч буурна.*
- iii. *Хууль тогтоомж, дүрэм журмын тайлбарыг стандартчлах. Дүрэм журмын гарын авлага, цахим маягтууд нь орлого бүрдүүлэлтийн үйл ажиллагааг илүү ил тод болгож, албан хаагч хяналтгүйгээр шийдвэр гаргах нөхцөл боломжийг бууруулж, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлдэг. Стандартчлагдсан процедураар албан тушаалтан болон харилцагч хоорондын ганцаарчилсан харилцааг хязгаарлаж, шаардлагатай маягт, зөвшөөрлийн тоог бууруулна. Гаалийн хууль тогтоомж, дүрэм журмын тайлбар нь хувириггүй байх ёстой. Үйлчилж буй хуулийн тайлбар нь хувириггүй, хэлцэл бүрийг өмнөхийн адил авч үзэх процедур нь стандартчлагдсан орчин нөхцөлд л импортлогч, татвар төлөгч нар үүрэг хариуцлагаа ухамсарлах юм.*
- iv. *Мэргэжлийн стандарт: Төрийн захиргааны байгууллагын даргын суудалд улс төрийн томилгоот албан тушаалтныг бус гагцхүү туршлагатай, сайтар мэргэжисэн менежерүүдийг ажиллуулах шаардлагатай. Бусад албан хаагчдыг ч мөн мерит зарчмаар сонгож, амьжиргаанд*

¹⁴ Дэлгэрэнгүйг <http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/overview.aspx> хуудаснаас үзнэ үү.

нь хүрэлцэхүйц цалин өгч, тогтмол сургалтад хамруулж байх ёстой. Түүнчлэн гүйцэтгэх чиг үүргийнх нь дагуу үүрэг хариуцлагыг нь ялган зааглаж, гомдол барагдуулах механизмыг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай. Ажилтан сонгон шалгаруулж авах процедурыг оновчтой, цомхон болгож, үлгэр жишээ гүйцэтгэлийг урамшуулан шагнаж, гаалийн хууль тогтоомж зөрчсөн албан хаагчдад хариуцлага тооцдог байх ёстой.

- v. *Хяналт: Татвар, гаалийн албанд гадаад, дотоод хяналтыг тогтмол тавьдаг байх ёстой. Хяналтыг үр нөлөөтэй болгохын тулд гүйцэтгэлийн стандарт (орлого бүрдүүлэлтийн зорилт, үйлчилгээний стандарттай холбоотой), ёс зүйн хэм хэмжээ тогтоох шаардлагатай. Эдгээр стандарт, хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд жижиг зөрчилд сахилгын дотоод арга хэмжээ авах, авлигын болон залилангийн ноцтой хэрэгт хууль хяналтын байгууллагыг оролцуулан хариуцлага тооцдог байвал зохино. Тусгай хяналтын нэгж байгуулснаар дотоод хяналт сайжирна.*
- vi. *Компьютержүүлэх: Өөр бусад өөрчлөлтөөс илүүтэйгээр гаалийн баримтжуулалтыг компьютержүүлэх нь стандартчлагдсан процедурыг нэвтрүүлэхэд дөхөм болж, албан хаагчдын үзэмжээрээ шийдвэр гаргах боломжийг бууруулна.*
- vii. *Хэрэглэгчийн судалгаа хийх, зөвлөлдөх: Хэрэглэгчийн судалгаа нь асуудлыг олж тодорхойлох, шинэчлэлийн явцын үр нөлөөг хянах үр дүнтэй хэрэгсэл юм. Хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, төрийн бусад байгууллагатай тогтмол зөвлөлдөж байх шаардлагатай.*
- viii. *Төсөв, орлогын ил тод байдал нь төсвийн орлого бүрдүүлэлтийн системд авлигатай тэмцэх бүхий л үйл ажиллагааны суурь байх учиртай. Энэ асуудлын хүрээнд хоёр чухал гарын авлага гарсан нь: (i) ОУВС-ийн Санхүүгийн ил тод байдлын талаарх сайн туршилагын зарчим¹⁵ (ii) ЭЗХАХБ-аас гаргасан Төсвийн ил тод байдлын талаарх сайн туршилагууд¹⁶ юм.*

7.4.2 Хээл хахуульд өгсөн зардлыг татвар ногдох зардлаас хасч тооцохыг хориглох

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцид хээл хахуульд өгсөн зардлыг татвар ногдох зардлаас хасч тооцох шаардлагыг тусгайлан хөндөөгүй хэдий ч конвенцийн гишүүн улс орнууд Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенцийг дэмжих Татварын арга хэмжээний талаарх Зөвлөлийн 2009 оны зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх ёстой. Уг зөвлөмж ёсоор гишүүн улс орнууд гадаадын төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийг татвар ногдох орлогоос хасч тооцохыг хориглох хууль эрх зүйн орчин буюу заавал мөрдөх үүрэг хүлээлгэсэн бусад хэрэгслийг ханган бүрдүүлсэн байх ёстой.

Иймд гишүүн улс орнууд хээл хахуульд өгсөн зардлыг татвар ногдох зардлаас хасч тооцохыг хориглосон заалтыг үндэсний хууль тогтоомждоо тусгах ерөнхий нөхцөлийг хангах шаардлагатай. Үүнийг НҮБАЭЖ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсэгт илүү өргөн хүрээнд харж, “Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн 15, 16 дугаар зүйлээр тогтоосон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох хахууль болсон зардал болон зохих тохиолдолд авлигын үйлдлийг дэмжсэн бусад зардлыг татвар ногдох зардлаас хасч тооцохыг үл зөвшөөрнө” гэж заажээ.

Энэ чиглэлээр татварын байгууллага, байцаагч нарт зориулсан өөр нэг чухал хэрэглэгдэхүүн нь ЭЗХАХБ-аас гаргасан Татварын хянан шалгагч нарын хээл хахуулийн талаарх мэдлэгийг дээшлүүлэх гарын авлага (2009)¹⁷ юм.

Төсвийн орлого бүрдүүлэлтийн системд авлигыг бууруулснаар хүрч болох ач холбогдлыг дараахь байдлаар дүгнэж болно. Энэ нь:

- Зарлагыг санхүүжүүлж, олон нийтийн үндсэн хэрэгцээ, аюулгүй байдлыг хангаж, улмаар энгийн иргэдийг авлигаас үүдэн бий болсон сөрөг үр дагаврын зардлаас хамгаалахад шаардлагатай орлогыг улсад бүрдүүлж өгдөг.
- Бизнес эрхлэгчид татвараас зайлсхийснээс үүдэн бий болсон алдаа завхралыг арилгах замаар эдийн засгийн үр ашгийг хангадаг. Бизнесийн орчинд хүн бүр татвараа төлөх шударга өрсөлдөөнийг дэмжинэ.
- Шударга, ил тод дүрэм журмаар дотоод, гадаадын бизнес эрхлэгчдийн хөрөнгө оруулалтын орчныг

15 www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm -аас үзнэ үү.

16 www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_00.html -аас үзнэ үү.

17 <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf> -аас харна уу.

сайжруулах замаар эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг дэмжиж, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт, сайжруулалтыг санхүүжүүлэх төр, засгийн чадавхийг нэмэгдүүлдэг.

- Гадаад худалдааны алдагдал, өр зээлийг бууруулж, валютын ханшийг тогтворжуулдаг. Авлига нь ихэвчлэн ханшийн өндөр түвшний хөөрөгдөлтэй холбоотой байдаг.
- Үндэсний болон олон улсын тогтвортой, аюулгүй байдалд хууль бус үйл ажиллагааны үзүүлж болзошгүй эрсдлийг бууруулдаг.

Иймд санхүүгийн төсөвлөлт, төсвийн хөрөнгийн удирдлагын оновчтой байдлыг хангасан орлого бүрдүүлэлтийн системийг бүрдүүлэх эсэх нь тухайн улс орны ашиг сонирхлын асуудал юм.

7.5 Дүгнэлт

Төрийн санхүүгийн удирдлага нь сайн засаглал, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны нэгэн гол бүрэлдэхүүн хэсэг билээ. Төрийн санхүүг удирдах үйл ажиллагаанд ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд бодлого, гүйцэтгэлд суурилсан төсвийн төлөвлөлтийг нэвтрүүлэх; нийт зарлагын гүйцэтгэлийг анх батлагдсан хэмжээнд барих; томоохон өөрчлөлтүүдэд дүн шинжилгээ хийх; төсвийн орлого бүрдүүлэлтийн ил тод, үр ашигтай, тогтвортой тогтолцоог бүрдүүлэх зэрэг улс орнуудын зүгээс авч хэрэгжүүлэх боломжтой хэд хэдэн арга хэмжээ байдаг. Мөн парламентын төсвийн хороо, дотоод хяналт, нягтлан бодох бүртгэл болон аудитын нэгж, Аудитын дээд байгууллага гэх мэт хөндлөнгийн хяналт тавих хараат бус байгууллагаар дамжуулан хяналтын хүчирхэг байгууллагуудыг байгуулах зэрэг бусад чухал арга хэмжээ байна. Түүнчлэн улсын болон орон нутгийн төсвийг боловсруулах, гүйцэтгэх, хянах үйл явцыг нийтэд мэдээлэх, эдгээр үйл явцад олон нийтийг оролцуулах нь төсвийн хөрөнгө зарцуулалтын үр ашигтай, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлнэ. Эдгээр арга хэмжээ нь татвар, төрөл бүрийн хураамж, гаалийн татвар зэргээр дамжуулан улсын төсвийг хэрхэн бүрдүүлж, төсвийн орлогыг нийтийн сайн сайхны төлөө хэрхэн зарцуулдаг талаар олон нийтэд мэдээлэх боломжийг олгодог.

Төрийн санхүүгийн менежментийн илүү нээлттэй, хариуцлагатай байдлыг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагааг НҮБ, ОУВС, ЭЗХАХБ, Европын холбоо зэрэг олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагууд дэмжиж байна.

Ашигласан ном зүй

1. Олон улсын валютын сан (ОУВС), Санхүүгийн ил тод байдлын талаарх сайн туршлагын зарчим, 2007, [цахим хуудас]. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
2. Нээлттэй төсвийн санаачилга, Нээлттэй төсвийн судалгаа 2012 [pdf]. <http://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
3. Нээлттэй засгийн түншлэл, Нээлттэй засгийн тунхаг, 2011 [цахим хуудас]. <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
4. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), ЭЗХАХБ-ын Төсвийн ил тод байдлын шилдэг туршлагууд, 2002 [pdf]. www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html
5. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ), ЭЗХАХБ-ын Татварын байцаагч нарт зориулсан хээл хахуулийн талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлэх гарын авлага, 2009 [pdf]. <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>
6. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ), Авлигатай тэмцэх шилдэг туршлагууд, Бүлэг 8 “Орлого төвлөрүүлэлтийн ил тод байдал”, 2004 [pdf]. <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
7. Улсын салбарын зарлага, санхүүгийн хариуцлагын хөтөлбөр (PEFA), төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн суурь хэмжилт, 2011 [pdf]. http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

БҮЛЭГ 8

Төрийн худалдан авах ажиллагаа

АГУУЛГА

8.1	Төрийн худалдан авах ажиллагаа авлигад өртөх эрсдэл	106
8.2	Төрийн худалдан авах ажиллагаанд авлига үүсэх шалтгаан, нөхцөл	108
8.3	Авлигыг илрүүлэх схем	110
8.4	Төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх НҮБАЭК-ийн зохицуулалт	112
8.5	Төрийн худалдан авах ажиллагааны тухай НҮБОУХЭК (UNCITRAL)-ийн загвар хууль	113
8.6	Төрийн худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигаас сэргийлэх гол зөвлөмжүүд	116
8.7	Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын эсрэг практик арга хэмжээ	117
8.8	Дүгнэлт	119
	Ашигласан ном зүй	120
<i>Шигтгээ 8.1.</i>	<i>Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны эдийн засгийн хөгжилд оруулах хувь нэмэр</i>	<i>107</i>
<i>Шигтгээ 8.2.</i>	<i>Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой авлига, луйврын талаарх Дэлхийн банкны тодорхойлолт</i>	<i>109</i>
<i>Шигтгээ 8.3.</i>	<i>ОХУ дахь олон нийтийн хяналт</i>	<i>112</i>
<i>Шигтгээ 8.4.</i>	<i>ЭЗХАХБ-ын Худалдан авах ажиллагаанд шударга байдлыг хангах зарчмын тулгуур багана</i>	<i>115</i>
<i>Шигтгээ 8.5.</i>	<i>Үндэсний хэмжээнд хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь</i>	<i>118</i>
<i>Шигтгээ 8.6.</i>	<i>Төрийн худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэх</i>	<i>118</i>

БҮЛЭГ 8

Төрийн худалдан авах ажиллагаа

Төрийн худалдан авах ажиллагааг авлигын хамгийн их эрсдэл бүхий үйл ажиллагааны нэг гэдгийг олон улсын ихэнх байгууллага, улс орнуудын засгийн газрууд хүлээн зөвшөөрдөг. Засгийн газрын албан тушаалтан¹ улсын хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах жишиг болсон журмын дагуу улсын нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргах эрх эдэлдэг. Ийм тохиолдолд тухайн албан тушаалтан хувьдаа ашиг олох зорилгоор албан тушаалаа урвуулан ашиглаж болзошгүй эрсдэл үүсэх нь мэдээж. Нөгөөтэйгүүр ханган нийлүүлэгч давуу байдал олж авах зорилгоор тухайн албан тушаалтанд хээл хахууль өгөхийг эрмэлздэг байна.

Ил тод, хариуцлагатай, шударга байдлыг тогтоож хэвшүүлэх, төрийн худалдан авах ажиллагаанд гарч буй авлига, албан тушаалаа урвуулан ашиглахтай тэмцэхэд дэмжлэг үзүүлэхэд системтэй хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай. Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь орчин үеийн засгийн газрын гол чиг үүргийн нэг мөн тул үүний ач холбогдлыг чухалчлан үздэг байна. Түүнчлэн төрийн худалдан авах ажиллагааны үр ашигтай, үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох нь засгийн газар үр бүтээлтэй ажиллахын урьдач нөхцөл болдог.

Энэ бүлэгт төрийн худалдан авах ажиллагааны авлигад өртөмтгий байдлыг тодорхойлж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх механизмыг зөвлөмж болголоо. Мөн төрийн худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигын хор хөнөөлтэй тэмцэхэд чиглэсэн сайн туршилага, процедур, дүрэм журмыг багтаасан олон улсын гэрээ хэлэлцээр, эрх зүйн баримт бичиг, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бодит алхмуудын талаар өгүүлнэ.

¹ Дараах тохиолдолд энэ нь төрийн үйлчилгээ үзүүлэх худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий бүсийн, орон нутгийн байгууллага болон бусад этгээд байна.



ЕАБХАБ-аас гаргасан “Бүгд найрамдах Серб улсын Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын зураглал” номын нүүр, 2014 оны 11 дүгээр сар

8.1 Төрийн худалдан авах ажиллагаа авлигад өртөх эрсдэл

Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь засгийн газрын үндсэн үйл ажиллагааны нэг бөгөөд энэ нь засгийн газар, эсхүл төрийн салбар байгууллага гуравдагч талаас бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл явц юм. Уг үйл явцад зам, сургууль, эмнэлэг барих гэх мэт дэд бүтцийн төсөл; эмнэлгийн үнэтэй төхөөрөмж; тавилга, бичгийн хэрэгсэл зэрэг өдөр тутмын хэрэгсэл; боловсрол, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэндийн

Шигтгээ 8.1 Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны эдийн засгийн хөгжилд оруулах хувь нэмэр

Итали Улсад 1990-ээд оны эхээр авлигын гэмт хэргийг идэвхтэй мөрдөн шалгасны үр дүнд улсын хөрөнгөөр барилга барих өртөг ихээхэн хэмжээгээр буурчээ. Милан хотын метроны замыг барьж байгуулахад 1 километрийн анхны өртөг 1991 онд 227 сая ам.доллар байсан бол 1995 онд 97 сая ам.доллар; нэг километр төмөр зам тавих өртөг 54 сая ам.доллар байснаас 26 сая ам.доллар; нисэх буудлын шинэ терминал барих барилгын өртөг 3.2 тэрбум ам.доллараас 1.3 тэрбум ам.доллар болж тус тус буурсан байна².

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд нээлттэй тендер зарлаж, хараат бус хяналт бий болгосноор Болгар Улсын Тракиагийн хурдны замын нэг хэсгийн ажлын анхны өртөг 2005 онд 1.5 тэрбум евро байсныг 2010 онд 247 сая евро болгон эрс бууруулжээ.³

чиглэлээр иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ зэрэг томоохон зарцуулалт бүхий ажил, үйлчилгээ багтана.⁴

Төсвийн багагүй хэсэг худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагддаг. Тухайлбал, ЭЗХАХБ-ын гишүүн улс орнуудад төрийн худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж буй зарлага жилд дунджаар ДНБ-ий 13 хувь, төсвийн нийт зарлагын 30 хувь буюу 4.3 их наяд евротой тэнцэж байна⁵. Европын хорооны тооцоолсноор 2011 онд бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авахад засгийн газар болон улсын салбараас зарцуулсан зардлын дүн Европын холбооны ДНБ-ний 19 хувь буюу 2,415 тэрбум евротой тэнцэж байжээ⁶. 2011 онд Европын холбооны хэмжээнд нийтдээ 167000 гаруй худалдан авах ажиллагааны зар түгээсэн байна⁷. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж буй засгийн газрын зардлын хэмжээ ямар ч улс орны төсвийн нийт зарлагын 45 хувь, тухайн улсын ДНБ-ий 20 хүртэлх хувьтай тэнцүү байдаг аж⁸.

ЕХ-ны хэмжээнд төрийн томоохон худалдан авах ажиллагааны үнийн дүнгийн 3-4.5 орчим хувь нь

авлигын шууд өртөг байна гэх тооцоо бий⁹. Зарим тайланд дурдсанаар томоохон дэд бүтцийн төслүүдэд зарцуулах засгийн газрын зардлын 30 болон түүнээс дээш хувийг авлига залгив байна¹⁰.

Авлига нь үнийг хөөрөгдөж, чанарыг бууруулах замаар улсын төсвийг үр ашиггүй болгож, төрийн ажил, үйлчилгээний өртгийг хянах боломжгүй болтол нэмэгдүүлдэг. Авлигын өөр нэг онцлог нь тухайн гэрээт төсөл нь ихэнхдээ ямар ч шаардлагагүй байсан байж болох ба энэ нь тухайн улсын хөрөнгийг бүр ч ихээр үргүйдүүлдэг. Түүнчлэн практик дээр нууц хуйвалдаан буюу картель гэрээ нь худалдан авах ажиллагааны үйл явцыг гажуудуулдаг байна.

Худалдан авах ажиллагаан дахь авлига нь хөгжиж буй улс орнуудын л асуудал гэж үзэх хандлага сүүлийн жилүүдэд эрс нэмэгдэж байгаа билээ. Худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай нүүр тулсан хөгжиж буй болон өндөр хөгжилтэй улс орнуудын засгийн газар худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигатай тэмцэх үр нөлөө бүхий арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатайг онцолж байгаа¹¹ ба 2005 онд хүчин төгөлдөр болсон НҮБАЭЖ ч мөн энэхүү асуудлыг хөндөж, төрийн худалдан авах ажиллагаанд тавигдах тодорхой шаардлагуудыг тодорхойлсон байна.

Олон улсын байгууллагууд авлигын асуудалд анхаарлаа хандуулж, төрийн худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомж, дүрэм журмыг ил тод болгох; шийдвэр гаргахад процедурын шударга

2 Т.Сорэйдэ, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлига, шалтгаан, үр дагавар, хор хөнөөл, 2002, 1 дүгээр тал <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/185/1/R%202002-1.pdf> –ээс үзнэ үү.

3 Төсвийн зарцуулалтыг авлигаас ангид байлгах нь, Транспэрэнси интернэшнл, 2011 оны 7 дугаар сарын 28. <http://blog.transparency.org/2011/07/28/public-procurement-keeping-government-spending-corruption-free/> -аас үзнэ үү.

4 Зарим дэд бүтцийн төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (ТХХТ) хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг ба үүнийг зарим улс орон төрийн худалдан авах ажиллагааны гэрээнээс тусад нь авч үздэг хэдий ч ТХХТ ч мөн авлигатай ижил эрсдлийг дагуулдаг (ба хэлцлийн хэмжээнээс хамаарч эрсдэл өндөрсдөгийг) болохыг анхаарах шаардлагатай.

5 ЭЗХАХБ, Төрийн худалдан авах ажиллагааны Удирдах ажилтнуудын Ажлын хэсгийн уулзалт, 2015 оны 4 дүгээр сарын 24-28, ЭЗХАХБ-ын Парис дахь төв байр - GOV/PGC/ETH/A(2015)2.

6 Д. Слагер, Э.МакНэйл, ЕХ-ны Төрийн худалдан авах ажиллагааны дүрэм. Олон улсын харьцуулсан эрх зүйн гарын авлага: Төрийн худалдан авах ажиллагаа 2015 (2014), 7 дахь хэвлэл, хуудас 1.

7 Мөн тэнд.

8 П.Шаппэр, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлига ба технологи, 2007, Дэлхийн банк. <http://siteresources.worldbank.org/INFO/COMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CorruptionversusTechnologyinPublicProcurement.pdf> -аас үзнэ үү.

9 “Utrecht” Их сургуулийн дэмжлэгтэйгээр “PwC” болон “Ecorys”, Европын комисст зориулан ЕХ дахь Төрийн худалдан авах ажиллагаанд авлигыг илрүүлж бууруулах нь сэдэвт судалгаа, 2013 оны 6 дугаар сарын 30, хуудас 37-г дараах холбоосоор орж үзнэ үү. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

10 Мөн тэнд., хуудас 32.

11 ЕХ-ны туршлагыг харах, жишээлбэл, А.И. Попэску, Европын холбоон дахь төрийн худалдан авах ажиллагааны авлига, Төрийн захиргаа, санхүү, хуулийн сэтгүүл, 2014. http://www.jopaf.com/uploads/special-issue-1-2014/PUBLIC_PROCUREMENT_CORRUPTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf -аас үзнэ үү.

байдлыг хангаж, шударга шалгуураар үр ашигтай, өрсөлдөөнд суурилсан¹² худалдан авах ажиллагааны үйл явц процессыг бий болгох зэрэг авлигаас урьдчилан сэргийлэх зарим нэг чухал арга хэрэгслийн талаар зөвшилцөлд хүрээд байна. Олон улсын түвшний дээрх шаардлагыг үндэсний түвшинд хангаснаар авлигын эрсдэл буурч, авлигыг илрүүлэх боломж илүү хялбар болохын зэрэгцээ сайн чанарын бараа, ажил, үйлчилгээ хүргэх нөхцөл сайжирч, гэрээний үр дүн нэмэгдэж, бүтээгдэхүүний зах зээл хөгжиж, бизнесийн салбар илүү хүчирхэг бөгөөд төрөлжсөн болж хөгжихөд чухал ач холбогдолтой юм.

Худалдан авах ажиллагаанд авлигын эсрэг бодлого хэрэгжүүлэх нь үндэсний хэмжээний ач холбогдолтой асуудал болохыг эдгээр боломжит үр дүн харуулж байна. Авлига, мөнгө хөрөнгө шамшигдах асуудал төр, засгийн бүхий л түвшний худалдан авах ажиллагаанд нөлөөлөх боломжтой тул засгийн газар, бүс нутгийн захиргааны байгууллага, орон нутгийн захиргаа, төрөөс санхүүжилт авч буй төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын худалдан авах ажиллагаа нь шударга, ил тод, нээлттэй, өрсөлдөөнт, хариуцлагатай, үнэн бодитой, зардал хэмнэсэн байх зарчмуудад суурилсан байх шаардлагатай.

Худалдан авах ажиллагаа нь гурван үе шаттай цикл үйл явц бөгөөд зөвхөн нийлүүлэгчийг (худалдан авах ажиллагааны харилцааг зохицуулсан олон тооны хууль тогтоомжийн гол анхаарал хандуулдаг зүйл нь нийлүүлэгчийн асуудал байдаг) сонгосноор болчихдог зүйл биш гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. ЭЗХАХБ-аас зөвлөмж болгосон “Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь шударга ёсны зарчим” нь холбогдох үйл ажиллагааны дараалал буюу худалдан авах ажиллагааны хэрэгцээ шаардлага байгаа эсэхийг үнэлж тогтоохоос өгсүүлээд гэрээ байгуулах, эцсийн бүтээгдэхүүн хүлээн авч төлбөр хийх хүртэлх худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатыг дарааллуулан тодорхойлсон байдаг.¹³

8.2 Төрийн худалдан авах ажиллагаанд авлига үүсэх шалтгаан, нөхцөл

Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлига нь олон янзын нөхцөл байдал, шалтгаанаас үүдэн бий болдог. Засгийн газар эдгээрийн заримаас нь хамгаалах

“хамгаалалтын шугам” тагсан байдаг ч өөр олон сорил бэрхшээл байсаар байна.

Ерөнхийдөө засгийн газрын тогтолцоо болон түүнд агуулагдах институц, ардчиллын зарчмуудын эрх зүйн болон иргэний өндөр төлөвшил ба төрийн худалдан авах ажиллагааг авлигаас хамгаалах өндөр түвшний хамгаалалт хоёрын хооронд холбоо хамаарал бий. Хэдийгээр авлига бий болгож буй шалтгаан олон боловч улсын болон орон нутгийн түвшний худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийн тодорхойгүй, эсхүл хяналтгүй байдал, хууль тогтоомжийн цоорхой буюу зөрчилдсөн байдал, хууль сахиулалт чамлалттай, зарим үйл ажиллагаа нийтлэг мөрдөгддөг зарчим, дүрэм, журмаар зохицуулагддаггүй байх, худалдан авах ажиллагааны дэд бүтэц хангалтгүй байдаг зэрэг нь авлигын схем бүрэлдэх таатай нөхцөл болдог нь дамжиггүй.

Иймд төрийн худалдан авах ажиллагааг зохицуулах зарчим, дүрэм, журмыг бүхэлд нь ил тод болгож, зүй зохистойгоор хэрэгжүүлж, удирдан зохицуулдаг байх шаардлагатай. Зарим тохиолдолд төрийн худалдан авах ажиллагаанд зарцуулах мөнгөний үнэ цэнийг хадгалж, засгийн газрын хэрэгцээ шаардлагыг хангах үүднээс өндөр түвшний мэргэжлийн үнэлэлт дүгнэлт хийх шаардлагатай болдог. Мэргэжлийн өндөр түвшний үнэлэлт дүгнэлтийг тогтсон дүрэм журам, процедурын хүрээнд ашиглах учиртай ба зүй бус үйлдэл, зөрчлийг илрүүлж, тогтоохын тулд мониторинг хийж байх шаардлагатай юм. Худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтны эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг зохистой тодорхойлон тогтоох замаар тэдний эрх мэдлийг зохицуулж байх хэрэгтэй.

Төрийн ёс зүйгүй албан тушаалтан нь худалдан авах ажиллагааны гэрээний нийгмийн ач холбогдлыг алдагдуулж, техникийн шаардлагатай бус онцлогийг “үнэлэх” гэж оролдох, худалдан авах гэж буй ажил, үйлчилгээ, барааны тоо хэмжээ, чанарыг санаатайгаар хэт өндрөөр үнэлэн тооцож, худалдан авах ажиллагааг яаравчлуулан ил тод байдал, өрсөлдөөнөөс зайлсхийдэг.

Дан ганц зарчим, дүрэм, журмаар авлигын эсрэг тэмцэх боломжгүй тул тэдгээрийн хэрэгжилт, хэрэглээний талаарх зөвлөмж зааварчилгаа, шилдэг туршлагын талаарх гарын авлага, ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэг, зүй ёсны хяналт, үнэлгээний процедураар зарчим, дүрэм, журмын ач холбогдол, нөлөөллийг дэмжин нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Эдгээр ялгаатай арга хандлагуудыг нэвтрүүлэн хэрэгжүүлэхийн тулд сургалтаар чадавхийг бэхжүүлэх замаар төрийн худалдан авах ажиллагааны албан

¹² Өрсөлдөөнт худалдан авах ажиллагааны талаар, жишээ нь ЭЗХАХБ-ын Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаан дахь тендерийн булхайтай тэмцэх тухай зөвлөмж, 2012, <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

¹³ www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

Шигтгээ 8.2 Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой авлига, луйврын талаарх Дэлхийн банкны тодорхойлолт

А. “Авлига”– нөгөө талын үйл ажиллагаанд зүй бус байдлаар нөлөөлөх зорилгоор шууд болон шууд бусаар үнэ цэнэ бүхий аливаа зүйл санал болгох, өгөх, авах, хүсэх.

Б. “Луйвар” - санхүүгийн болон бусад үр ашгийг хүртэх, эсхүл үүрэг хариуцлагаас зайлсхийхийн тулд аль нэг талыг санаатай болон санамсаргүйгээр төөрөгдүүлэх, эсхүл төөрөгдүүлэхийг завдсан гэх мэт аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүй.

В. “Хуйвалдаан”– нөгөө талын үйл ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлөх зэрэг зүй бус зорилгод хүрэхийн тулд

хоёр буюу түүнээс олон талуудын хооронд байгуулсан тохиролцоо.

Г. “Албадлага”- нэг талын үйл ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлөх зорилгоор аливаа тал, эсхүл тухайн талын өмч хөрөнгийг шууд болон шууд бусаар эвдэн сүйтгэх, хохирол учруулах, эсхүл эвдэн сүйтгэж, хохирол учруулахаар заналхийлэх, айлгах.

Эх сурвалж: Дэлхийн банкны зөвлөмж зааварчилгаа. Дэлхийн банкны зээлдэгчдийн ЕСБХБ-ын зээл, ОУХА-ын зээл, тусламжаар Бараа бүтээгдэхүүн, ажил, зөвлөх бус үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, 2014 оны 7 дугаар сард шинэчлэгдсэн, 6-7 дугаар тал.

хаагчдын мэдлэг, ур чадвар, туршлагыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Төрийн санхүү, худалдан авах ажиллагааны удирдлагын тогтолцооны хоорондын зүй зохистой харилцааг хангах зэргээр дэмжлэг үзүүлж болох ба үүнийг НҮБАЭК ч мөн шаарддаг билээ.

Байгаль орчин, нийгмийн асуудлыг дэмжих, тэр дундаа жижиг, дунд үйлдвэрлэл, цөнхийн бүлгүүдийг дэмжих зэрэг худалдан авалтаар дамжуулан хэрэгжүүлэх боломжтой засгийн газрын бодлогын зорилтуудыг ил тод, тодорхой тунхаглах ёстой. Төрийн тэргүүлэх зорилтуудын биелэлт, хэрэгжилтийг хянахад олон нийтийн хараат бус олон төрлийн хяналт, иргэний нийгмийн оролцоо нэн чухал үүрэгтэй байдаг.

Олон улс оронд үндэсний батлан хамгаалах, аюулгүй байдалтай холбоотой худалдан авах ажиллагаа нь худалдан авах ажиллагааны ерөнхий тогтолцооноос ангид, тусдаа журмаар зохицуулагддаг.¹⁴ Худалдан авах ажиллагааг хариуцсан албан тушаалтнууд олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн гэгдэх тэдгээр тусгай дүрэм журмуудыг буруугаар ашигласан нь авлигын нөлөөлөл бий болох нэгээхэн эх үүсвэр болдог. Өрсөлдөөн, ил тод байдал огт шаарддаггүй нөхцөлд ийм тусгай дүрэм, журмууд нь мөнгөний үнэ цэнэ алдагдахад хүргэдэг байна. Төрийн худалдан авах ажиллагааны ЮНСИТРАЛ-ын загвар хууль гэх мэт орчин үеийн зохицуулалтын тогтолцоо нь эдгээр тусгай худалдан авалтын дүрэм журмын хамрах хүрээ, үйлчлэлийн царааг тодорхой хэмжээнд хязгаарлаж чадсан юм.

Худалдан авах ажиллагааны албан хаагчид дарамт, шахалтын дор байдаг, цалин урамшуулал нь хангалттай бус, эсхүл худалдан авах ажиллагааны тогтолцоо нь хүрэлцэхүйц нөөцгүйгээс авлига бий болдог.¹⁵ Түүнчлэн худалдан авах ажиллагааны албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг байгуулсан гэрээнийх нь тоогоор, эсхүл үүнтэй ижил байдлаар үнэлдгээс “чимээгүй хуйвалдаан”, “худалдан авах ажиллагааны сульдаа” гэгдэх синдром үүсч, авлигын асуудлыг улам бүр даамжруулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагч нь цаг хугацаа, хүчин чармайлт, ажил хөдөлмөрөө хэмнэхийн тулд авлигын болзошгүй эрсдлийг судлалгүй орхих, гэрээний зүй бус нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзаж чадахгүй байх, эсхүл гэрээний сөрөг үр дагаврыг харсан ч хараагүй мэт өнгөрөөдөг байна. Иймд худалдан авах ажиллагааны албан хаагчдад ажлын байран дээр нь дэмжлэг тусалцаа үзүүлэх институцийн механизм бүрдүүлэх нь авлигатай тэмцэх чухал элемент болдог. Эдгээр механизмд албан тушаалтнуудад “улаан туг” буюу эрсдлийн дохиог мэдэгдэх, худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих үүрэг хариуцлага бүхий албан тушаалтнууд, эсхүл шууд удирдлагад болзошгүй авлигын асуудлыг мэдээлэх хариуцлагын гинжин хэлхээ, боломж бололцоог бүрдүүлсэн шударга байдал, ёс зүйн соёл зэрэг багтана.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог авлигаас ангид байлгахын тулд холбогдох хууль

¹⁴ Жишээлбэл, Батлан хамгаалах, аюулгүй байдалтай холбоотой тусгай худалдан авах ажиллагааны асуудлыг Европын холбооны тогтоолоор зохицуулсан: Европын зөвлөлийн болон Европын парламентын Тогтоол 2009/81/ЕС, 2009 оны 7 дугаар сарын 13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:en:PDF> – аас харна уу.

¹⁵ Зарим судлаачийн тодорхойлсон “луйврын гурвалжин”-д дараах гурван элементийг тусгасан байдаг: (1) луйвар/авлигыг үйлдүүлэхийн тулд шахалт/сэдэл өгөх-энэ нь санхүүгийн, эсхүл ажлын гүйцэтгэл, сэтгэл хөдлөл зэргээс бий болдог; (2) авах боломжийг бүрдүүлэх- энэ нь хяналт, мониторинг дутмаг; албан үүргээ нарийвчлан хуваарилаагүй зэргээс бий болдог; (3) ухаалаг тайлбар - жишээлбэл, “байгууллагад энэ бол бага мөнгө”, “би үүнийг хүсч байна”, “зөвхөн нэг удаа” зэргээр тайлбарлахыг. Энэ талаар дараах материалаас үзнэ үү. М.Калубанга, П.Кавэзи, Д.Каейсэ нарын бүтээлд дурдсан Доналд Крэсигийн таамаглалыг үзэх. “Төрийн худалдан авах ажиллагааны гүйцэтгэлд үзүүлэх луйврын худалдан авах ажиллагааны нөлөө”, Бизнес, харьцааны шинжлэх ухааны олон улсын сэтгүүл, цуврал 3, #1; 2013 оны 1 сар, хуудас 23-24.

тогтоомж, дүрэм журмыг олон нийгэд хүртээмжтэй болгох; худалдан авах ажиллагааны үйл явц бүрийг урьдаас зарлах, нөхцөлүүдийг нь бүрэн дүүрэн, нээлттэй мэдээлэх; худалдан авах ажиллагааны байгууллагын хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлж, тавьж буй шаардлага буюу худалдан авах ажиллагаанд хэн оролцох, ялагчийг хэрхэн тодруулах, гэрээний бүрэн нөхцөл ямар байхыг ойлгомжтой байдлаар байршуулах зэргээр ил тод байдлын механизмыг хангасан байх ёстой. Үр нөлөөтэй өрсөлдөөнийг хангах дүрэм журам, худалдан авах ажиллагааны аргачлал бүрт зориулсан оновчтой процедуртай байх, түүнчлэн худалдан авах ажиллагааны үйл явц бүрийн төгсгөлд хэрэгжүүлэгчээр сонгогдсон, эсхүл сонгогдоогүй тухай мэдэгдлийг нийгэд ил болгох шаардлагатай. Эдгээр шаардлагыг бодит байдалд хамгийн ихээр хангасан худалдан авах ажиллагааны аргачлал нь нээлттэй тендерийн үйл ажиллагаа юм. Эцэст нь худалдан авах ажиллагааны талаарх хууль эрх зүйн орчин, худалдан авах ажиллагааны тогтолцоо нь худалдан авах ажиллагааны дүрэм журмыг зөрчсөн үйлдэл болон үйл явцын туршид худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийн (тухайлбал, ямар ханган нийлүүлэгч шаардлага хангасан болон ямар тендерийн саналыг авч үзэх талаар, гэх мэт) эсрэг давж заалдах эрхийг хангасан байх шаардлагатай.

Эцсийн хугацаа заадгаас үүдэлтэйгээр асуудал үүсэх нь бий. Төсвийн болон хөрөнгө оруулалтын цикл, барилгын ажлын улирлын цикл нь хоорондоо таарч тохирохгүй байх нь элбэг. Үүнээс болоод салбаруудын хуваарьт зөрүү үүсдэг. Үүний нэг жишээ нь санхүүгийн жилийн төгсгөл буюу “4 дүгээр улирал”-ын асуудал юм. Цаг хугацааны энэхүү зөрүүтэй байдлаас үүдэлтэйгээр төрийн сангийн зарцуулалтыг хангахын тулд төрийн албан хаагч, ханган нийлүүлэгч нар үгсэн хуйвалдах тохиолдол гардаг. Яаралтай гэх шалтгаанаар ганц оролцогчтой тендерийн үйл ажиллагаа явуулж, худалдан авах үйл ажиллагааг санаатайгаар хойшлуулах энэхүү “яаравчлах” тохиолдлыг ч мөн авлигын нэг төрөл гэж үздэг.

Ханган нийлүүлэгчдэд худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтнууд хэрэгцээ шаардлагаа дамжуулах нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн баталгаатай арга зам болох ил тод байдал нь дотоод, гадаад чухал чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтнуудын гаргасан шийдвэр, түүний үндэслэлийг баримтжуулж авснаар худалдан авах үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэй үнэлгээ хийж, хяналт тавих боломж бүрдүүлэхүйц их хэмжээний мэдээлэл цуглардаг. Худалдан авах ажиллагааны үйл явцын талаарх цогц мэдээлэл авлигад давуу тал олгох нь

бий. Олон тооны гэрээ хэлцэл өдөр бүр, цаг тутамд хийгдэж баглагдаж байдаг. Их хэмжээний хэлцэл хийгдэж, мэдээлэл тархмал байдгаас худалдан авах ажиллагааны олон тооны хэлцэл догроос авлигыг олж илрүүлэхэд хүндрэл учирдаг хэдий ч өгөгдөл боловсруулах орчин үеийн арга хэрэгслийн ачаар энэхүү хүндрэлийг шийдвэрлэх боломжтой болж байна.

Худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг богино хугацааны нэг удаагийн төсөл, хөтөлбөр байдлаар хэрэгжүүлбэл төдийлөн амжилт олохгүй нь тодорхой юм. Авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэхийн тулд хүчин чармайлтаа тасралтгүй, зогсолтгүй үргэлжлүүлэх хэрэгтэй. Худалдан авах ажиллагаа зүй зохистой хийгдэх нөхцөлийг хангахын тулд эрсдэл бүрт тохирох арга хэрэгслийг тусгайлан боловсруулах шаардлагатай билээ. Худалдан авах үйл ажиллагааны бүх цикл авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон авлигын эрсдлийг удирдах системчлэгдсэн, тогтвортой стратеги боловсруулж мөрдөх хэрэгтэй. Энэ салбар дахь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь Засгийн газрын байгууллагууд, бизнес эрхлэгчид, иргэний нийгмийн хамтын хүчин чармайлтад түшиглэсэн байх ёстой.

8.3 Авлигыг илрүүлэх схем

Худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын элементүүд олон нийт болон хувийн хэвшлийн овоо хараанаас тэр бүр мултарч чадаагүй. Гэрээ байгуулагч тал хэрэглэгчдээс өндөр төлбөр авах, гүйцэтгэлийн чанарыг анх төлөвлөснөөсөө бууруулах, хадгалалтын хугацаа нь дууссан бараа бүтээгдэхүүн, эм бэлдмэл худалдан борлуулах, тогтоосон хугацаанд хүргэлт хийхгүй байх зэрэг дутагдлаа ил болгохгүйн тулд албан тушаалтнуудад хээл хахууль, бэлэг сэлт өгдөг. Ил тод байдал хангагдсан тохиолдолд авлигад автсан худалдан авах ажиллагааны энэхүү сөрөг нөлөөллийг дан ганц шинжээчид бус олон нийт, хэвлэл мэдээлэл, хамгийн чухал нь иргэний нийгэм ажиглаж дүгнэлт хийх боломжтой болно. Худалдан авах ажиллагааны гэрээний дагуу ханган нийлүүлж буй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, үр шимийн эцсийн хэрэглэгч, тэдгээр ханган нийлүүлэлтийн бодит үнэ цэнэ, чанарыг үнэлж дүгнэдэг нь олон нийт учир тэд л худалдан авах ажиллагаанд авлига, луйвар явуулж буй эсэхийг олж илрүүлж чадах билээ. Мөн өрсөлдөөнт бизнесүүд харилцан бие биеэ хянадаг бөгөөд тухайн гэрээний гарал үүсэл, нөхцөл болзлыг мэдэх боломжтой байдаг.

Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай

тэмцэх арга хэмжээг боловсруулан хэрэгжүүлэхийн тулд худалдан авах ажиллагааны аль үе шат, салбар хэсэг, зүйл нь авлигын эрсдэлд өртөх магадлалтай болохыг олж тогтоох нь чухал. Авлигад автсан үйлдлийг цаг алдалгүй илрүүлж, мөрдөн шалгаж, буруутай этгээдэд зохих хариуцлага хүлээлгэж чадаж гэмээнэ авлигын эсрэг тэмцэл сая үр дүнгээ өгнө.

Худалдан авах ажиллагаанд авлигатай тэмцэх стратеги боловсруулах үйл явц нь авлигад өртөх эрсдэл өндөртэй үйл ажиллагааг олж тогтоохоос эхэлнэ. Ингэхдээ үндэсний худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигын эрсдлийн “зураглалыг” гаргаж, уг зураглал дээрээ эрсдэл бүхий үйл ажиллагааг “улаан тугт дохиогоор” тэмдэглэнэ. Худалдан авах ажиллагааны аливаа тогтолцоо, процедур нь авлигад өртөмтгий байж болох хэдий ч засаглал, ардчиллын хариуцлагатай тогтолцоо хангалттай бүрдээгүй нөхцөлд авлигад автах эрсдэл бүр илүү өндөр байдаг. Авлига ганцхан хэлбэртэй байдаггүй шиг авлигатай тэмцэх нэг төгс систем, процедур гэж хаа ч үгүй. Энд нэгдүгээрт, худалдан авах ажиллагааны өрсөлдөөнт процедур авлигын эрсдлийг автоматаар арилгахгүй, хоёрдугаарт, худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатанд авлига үүсэх эрсдэлтэй гэдгийг ойлгох нь чухал юм.

Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой авлига зөвхөн тендерийн үе шатанд бус худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, гүйцэтгэх, гэрээний үр дүн, гүйцэтгэлийг хүлээн зөвшөөрөх үе шатанд ч мөн гардаг нь түүнийг илрүүлэхэд учирдаг гол бэрхшээл юм. Худалдан авах ажиллагааны циклийн үе шат бүрт албан хаагч болон гэрээлэгч талын зан байдал, үйл ажиллагаанд авлига байж болзошгүй тохиолдлууд илэрдэг.

Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигыг илэрхийлэх зарим шалгуур үзүүлэлтийг дор харуулав. Үүнд:

- Худалдан авах ажиллагааны процедур нь худалдан авах ажиллагааны үндэсний хууль тогтоомжтой нийцэхгүй байх;
- Худалдан авах ажиллагааны процедурыг мөрдөх дотоод заавар чиглэлтэй нийцэхгүй байх;
- Бараа, ажил, үйлчилгээг сайн санааны бус (without bona fide) үндсэн дээр, шаардлагатай эсэхийг нь харгалзахгүй, цар хүрээ, өртөг зардлыг зүй зохистой үнэлж дүгнэлгүйгээр худалдан авах;
- Хэдийнэ гүйцэтгэгдсэн ажил, үйлчилгээ, хүргэгдсэн барааг дахин худалдан авах буюу хуурамч худалдан авалт хийх;
- Тодорхой худалдан авалтыг ерөнхий зохицуулалтад хамруулахгүйн тулд тэдгээрийг яаралтай, онцгой, тусгай худалдан авалт хэмээн үндэслэлгүйгээр

тайлбарлах;

- Хэт өндөр чанартай бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах;
- Хээл хахуулийг гэрээний үнийн тодорхой хувиар тооцон зөвшилцдөг тул худалдан авах ажиллагааны үнийг хэт нэмэгдүүлэх;
- Тендерийн урилгыг зөвхөн урьдаас сонгогдсон ханган нийлүүлэгчдэд л хүргүүлэх, өрсөлдөөнийг хязгаарлах бусад арга хэрэгсэл ашиглах;
- Урьдчилсан шатны сонгон шалгаруулалтыг хуурамчаар ашиглаж зөвхөн хээл хахууль өгсөн этгээдүүдийн нэрсийг тендерийн эцсийн жагсаалтад оруулах;
- Тухайн үйл ажиллагааг эрхлэх байгууллага худалдан авах ажиллагааны үйл явцад тодорхой нэг оролцогчид тендерийн сонгон шалгаруулалтын асуудлаар туслалцаа үзүүлэх; үүнд оролцогч талын ажилтнуудад зарлах гэж буй тендерийн үнэлгээний асуудлаар зөвлөгөө өгөх;
- Тодорхой нэг ханган нийлүүлэгчид бусад оролцогчдын талаар нийтэд ил болоогүй мэдээлэл өгөх;
- Мэдээллийн “зуучлагчид” нууц мэдээлэл өгөх; энэ нь өөр өөр оролцогчдод мэдээлэл худалдах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.
- Зөвхөн ганцхан боломжит нийлүүлэгч л биелүүлэх боломжтой үндэслэлгүй, тусгай шаардлага тавих;
- Гүйцэтгэлийн шатанд тохируулж, эсхүл бүр өөрчилж ч болохоор, энэхүү өөрчлөлтөөс хувь хүртэх зорилгоор, хэт ерөнхий шалгуур, ажлын даалгавар өгөх;
- Худалдан авах ажиллагааны өрсөлдөөн байхгүй үед нэг ханган нийлүүлэгчтэй хэд хэдэн гэрээ байгуулах;
- Худалдан авах ажиллагааны дарааллыг алдагдуулах, үнэндээ маш өөр нөхцөлөөр гэрээ байгуулах;
- Гэрээнд гарын үсэг зурах бүрэн эрхгүй, эсхүл гэрээнд гарын үсэг зурах, учруулсан хохирлыг төлж барагдуулах хариуцлага хүлээхгүй итгэмжлэлийн дор гэрээ байгуулах;
- Ажлын анхны хуваарь, өртгийн тооцоог өөрчлөх, тохируулга хийх боломж олгох, ашиг бүхий гэрээний цар хүрээг өөрчлөх замаар нэмэлт гэрээ байгуулах;
- Чанар, бодит хэмжээг баталгаажуулсан баримт бичигт үндэслэлгүй бараа нийлүүлсэн, гүйцэтгэсэн ажил, үзүүлсэн үйлчилгээг хүлээн зөвшөөрөх;
- Гэрээ дуусгавар болоход чанаргүй, үр дүн муутай, бараа, ажил, үйлчилгээг үл хайхран хүлээн авах, гэрээний үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх.

Шигтгээ 8.3 ОХУ дахь олон нийтийн хяналт

ОХУ 2012 оноос эхлэн 1 тэрбум рублээс дээш үнийн дүн бүхий томоохон хэмжээний гэрээнд олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлж эхлээд байна. Худалдан авагч тал худалдан авах ажиллагааны талаарх материалыг цахим хуудсандаа нийтлэх үүрэгтэй, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, ханган нийлүүлэгчид санал болгож буй гэрээтэй холбоотой санал, сэтгэгдлээ илэрхийлэх, эдгээр гэрээний талаарх олон нийтийн нээлттэй сонголд оролцох эрхтэй байна. Эхний мониторинг-үнэлгээний дүнгээр төлөвлөгөөт худалдан авалтын гэрээний анхны (хамгийн их) үнийг хангалттай

үнэлж дүгнээгүй; худалдан авах ажиллагааны шалгуур, техникийн баримт бичгийг гүйцэд боловсруулаагүй; худалдан авах ажиллагааны байгууллага нь худалдан авах ажиллагааны тодорхой норм, дүрэм, журмыг зөрчсөн зэрэг “дарамттай цэгүүд”-ийг шуурхай илрүүлжээ. Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн дүнд худалдан авах ажиллагааны байгууллага нь холбогдох баримт бичигт шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлтийг тусгаж эхэлсэн ба зохицуулах байгууллага нь үйл ажиллагааны хяналт шалгалт хийхэд шаардлагатай мэдээллийг хүлээн авдаг болсон байна.¹⁶

Ханган нийлүүлэгчид мөн дараах авлигад автсан болон луйврын шинжтэй үйлдэл гаргах нь бий. Үүнд:

- Урвуу цахим дуудлага худалдааны (reverse auction) үед үгсэн хуйвалдах;
- Худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтны гэр бүлийн гишүүдэд хахууль, бэлэг сэлт өгөх, ажилд авах, тухайн албан тушаалтан, түүний гэр бүлийн гишүүдийн эмчилгээний болон амралт сувиллын зардал, хүүхдийнх нь сургалтын төлбөрийг төлөх;
- Худалдан авах ажиллагааны бэлтгэл үе шатанд хөндлөнгөөс идэвхтэй оролцох;
- Худалдан авах ажиллагааны үнэ тогтоох үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох;
- Зах зээлийн бодит үнэтэй уялдуулалгүйгээр бүтээгдэхүүн нийлүүлэх өөрийн үнийг зах зээлийн үнэ гэж толилуулах;
- Зөвхөн гэрээ байгуулахын тулд дэмпинг (бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг өөрийн өртгөөс нь хямд худалдан борлуулах) хийх;
- Гэрээгээр хүлээсэн үүргээ өөр этгээдэд худалдах;
- Чанарын гүйцэтгэл доогуур, эсхүл хангалтгүй байх, хямдавтарт бараа бүтээгдэхүүн ашиглах.

Авлигын болзошгүй үйлдлийг мэдэгдэх “улаан дарцаг” нь авлигын эрсдлийн болон авлигатай тэмцэх стратегийн практик хүрээг нарийвчлан тодорхойлсон зураглал хийхэд тус дөхөм болдог. Ийм зураглалыг практикт үр нөлөөтэй ашиглахын тулд бодит мэдээлэл цуглуулж, үнэлгээ хийх шаардлагатай. Хяналт мониторингийн давтамж, нарийвчлал нь тухайн эрсдлийн хэмжээнд тохирсон буюу пропорциональ байх ёстой. Худалдан авах ажиллагааны үе шатанд үүсч буй сэжигтэй нөхцөл байдлыг мөшгин судлах үйл явц нь төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны нэгэн салшгүй хэсэг юм.

Нэг их яригдаад байдаггүй ч төрийн худалдан авах

ажиллагааны зах зээл дэх томоохон гажуудал бол яахын аргагүй хуйвалдаан мөн. Худалдан авах ажиллагааны гэрээний өрсөлдөөнийг гажуудуулах зорилгоор хоёр буюу түүнээс дээш оролцогч нийлж үгсэн хуйвалддаг. Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлига болон хуйвалдааныг “төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга байдалд заналхийлэгч”¹⁷ гэж үзэх хэрэгтэй. Магадгүй тэд хоорондоо холбоотой ч байж мэдэх юм. Жишээ нь худалдан авах ажиллагааны авлигад автсан албан тушаалтан нь хуйвалдааныг нүдээ аниан өнгөрөөснийхөө төлөө тендерт оролцож буй үгсэн хуйвалдагчдаас хахууль авч болно. Дээр дурдсан схемийг болзошгүй хуйвалдааныг илрүүлэхэд мөн ашиглах боломжтой.

8.4 Төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх НҮБАЭК-ийн зохицуулалт

НҮБАЭК нь авлигатай тэмцэх суурь зарчим, арга хандлагуудыг тусгасан байдаг. НҮБАЭК-ийн Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ хэмээх бүлгийн 9 дүгээр зүйл төрийн худалдан авах ажиллагаанд чиглэжээ.¹⁸

Есдүгээр зүйлийн 9 (1) дэх хэсгийн танилцуулга болон таван бүрэлдэхүүн хэсэгт төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй тогтолцооны гол онцлогуудыг тодорхойлсон байна. Худалдан авах ажиллагаанд ил тод байдал,

¹⁶ Цахим хуудас: www.ach.gov.ru –ийг үзнэ үү.

¹⁷ ЭЗХАХБ, Өрсөлдөөний асуудлаарх олон улсын форум, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлига, хуйвалдааны талаарх дугуй ширээний уулзалт, 2010 оны 10 дугаар сар, – DAF/COMP/GF(2010)6. <http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf> –аас үзнэ үү.

¹⁸ Конвенцийн энэ зүйл Төрийн худалдан авах ажиллагааны асуудалтай шууд холбоотой. Харин Конвенцийн 6 дугаар зүйл авлигатай тэмцэх байгууллагад, 8 дугаар зүйл төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд, 10 дугаар зүйл төрийн байгууллага дахь ил тод байдалд чиглэсэн байна.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц

9 дүгээр зүйл. Төрийн худалдан авах ажиллагаа, төрийн санхүүгийн удирдлага

1. Шийдвэр гаргахад ил тод байх, өрсөлдөөний зарчим, бодит шалгуурт үндэслэсэн бөгөөд авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд үр дүнтэй үйлчлэх төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах зохих тогтолцоог тогтоох талаар шаардлагатай арга хэмжээг оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авна. Ийм тогтолцоог хэрэглэхэд босго үнийг харгалзаж болох бөгөөд бусад олон нөхцөл, түүний дотор дараах зүйлийг хамаарна. Үүнд:
 - a. Тендерт оролцох этгээдэд тендерээ бэлтгэж ирүүлэхэд хангалттай хугацаа олгох зорилгоор тендерийн урилга болон гэрээ байгуулах эрх олгох талаарх холбогдох буюу тохирох мэдээлэл зэрэг бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах журам болон гэрээнд хамаарах мэдээллийг олон нийтэд тараах;
 - b. Сонгон шалгаруулах болон эрх олгох шалгуур, тендер шалгаруулалтын дүрэм зэрэг шалгаруулалтын

- нөхцөлийг урьдчилан тогтоох, тэдгээрийг нийтлэх;
- c. Дүрэм, журмыг зөв хэрэглэсэн эсэхийг дараа нь нягтлан шалгахыг хөнгөвчлөх зорилгоор төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шийдвэрийг гаргахад бодит бөгөөд урьдчилан тогтоосон шалгуурыг хэрэглэх;
- d. Энэ хэсэгт заасны дагуу тогтоосон дүрэм, журмыг мөрдөөгүй тохиолдолд хандах эрх зүйн боломж болон хамгаалалтыг хангах гомдол гаргах үр дүнтэй тогтолцоо зэрэг дотоодын хяналтын үр дүнтэй тогтолцоо бий болгох;
- e. Зохих тохиолдолд төрийн өмчийн хөрөнгөөр тодорхой бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах, үнэлэх ажиллагаа, сургах шаардлагад сонирхол илэрхийлэх зэрэг бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах асуудал хариуцсан боловсон хүчинтэй холбогдох асуудлыг зохицуулах арга хэмжээ авах [...]

Эх сурвалж: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

өрсөлдөөнийг бий болгох, бодит шалгуур тогтоох замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд үүний гол зорилго оршино.

Төрийн худалдан авах ажиллагаанд эрх зүйн үр дүнтэй тогтолцоо бүрдүүлэх нь Конвенцийн заалтыг хэрэгжүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх урьдчилсан нөхцөл хэвээр байна. Эрх зүйн орчин нь худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтнуудын дагаж мөрдвөл зохих гол хууль, хоёрдогч хууль тогтоомж (зохицуулалт, дүрэм журам ба тогтоол шийдвэрийг хэрэгжүүлэх), болон бусад дүрэм журмаас бүрдэнэ. Ямар албан тушаалтан хууль эрх зүйн зохицуулалтын аль хэсгийг мөрдөж ажиллахыг тодорхой болгосон байх шаардлагатай. Улсын хэмжээнд нэгдсэн нэг хууль, эрх зүйн зохицуулалттай байх нь сайн туршлага мөн хэдий ч засгийн газрын хэмжээнд, эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд хийх худалдан авах ажиллагааны төрөл олон янз байдаг тул тэдгээрийг зохицуулах заалт өөр өөр байх шаардлагатай болдог. Ийм тохиолдолд баримтлах ерөнхий зарчим, процедур нь аль болох тогтвортой, хөдөлшгүй байвал зохино.

Худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчныг засгийн газрын гэрээний зохицуулалтын тухай журам, худалдан авах ажиллагааг хариуцсан албан тушаалтнуудын мэдэж байвал зохих (хөдөлмөрийн болон байгаль орчны стандарт) бусад хууль тогтоомжийн талаарх заавар чиглэл гэх мэт эрх зүйн зохих дэд бүтцээр дэмжиж өгөх шаардлагатай. Эрх зүйн зохицуулалтууд нь олон нийт болон худалдан авах ажиллагааг хариуцсан албан тушаалтнуудад хүртээмжтэй, ил тод байх ёстой.

Түүнчлэн эрх зүйн зохицуулалтыг практикт ашиглахтай холбоотой үр нөлөөтэй зөвлөмж, зааварчилгааг эрх зүйн зохицуулалтад нэгтгэх шаардлагатай ба энэ үүргийг төрийн худалдан авах ажиллагааг хариуцсан газар буюу түүнтэй төстэй байгууллагад хариуцуулах боломжтой.

8.5 Төрийн худалдан авах ажиллагааны тухай НҮБОУХЭК (UNCITRAL)-ийн загвар хууль

Худалдан авах ажиллагааны ЮНСИТРАЛ загвар хууль нь дотооддоо худалдан авах ажиллагааны тухай хууль боловсруулах гэж буй үндэсний засгийн газруудад зориулан гаргасан загвар хууль юм. Энэ нь тухайн улсын тогтолцоонд бүрдүүлбэл зохих бүх суурь зарчим, процедурыг тусгасан бөгөөд улс орныхоо нөхцөлд тохируулан уян хатан байдлаар хэрэгжүүлэх боломжтой загвар билээ. Загвар хуулийг НҮБ-ын Олон улсын худалдааны эрхийн комисс (ЮНСИТРАЛ) боловсруулж, комиссын 2011 оны 44 дүгээр чуулганаар баталж¹⁹, 2012 онд ЮНСИТРАЛ загвар хуулийг хэрэгжүүлэх гарын авлагыг гаргасан байна.²⁰

19 1994 оны Бараа (Ажил), Үйлчилгээ худалдан авах загвар хуулийг хүчингүй болгож шинэ хууль мөрдөж эхэлсэн.

20 <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/mlprocurement-2011/pre-guide-2012.pdf> -аас үзнэ үү.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны ЮНСИТРАЛ загвар хуулийн заалт: Худалдан авах ажиллагааг хариуцсан байгууллагад авлигын эсрэг ёс зүйн дүрэм баталж, мөрдүүлэх

26 дугаар зүйл. Ёс зүйн дүрэм

Худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллагын ажилтан, албан хаагчдын мөрдөх ёс зүйн дүрмийг (тухайн улс нь) батална. Ёс зүйн дүрэм нь худалдан авах ажиллагаан дахь сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, шаардлагатай бол тухайн худалдан авах

ажиллагаатай холбоотой ашиг сонирхлоо мэдүүлэх, хяналт тавих, сургалт явуулах шаардлага зэрэг худалдан авах ажиллагааг хариуцах боловсон хүчинтэй холбоотой асуудлуудыг зохицуулах арга хэмжээг тусгасан байна. Батлагдсан ёс зүйн дүрмийг олон нийтийн хүртээл болгож, системтэйгээр шинэчилнэ.²¹

Энэхүү загвар хууль нь ил тод байдал, өрсөлдөөн, бодит шалгуур үзүүлэлтийн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартыг хүндэтгэн үзэхийн сацуу худалдан авах ажиллагааны шинэ процедурын талаарх заалт оруулж, худалдан авах ажиллагаанд оролцогч талууд буюу худалдан авах ажиллагааны байгууллага, тендерг оролцогчид, хяналт тавих хараат бус байгууллага болон хууль тогтоох чиг үүрэгтэй байгууллага хоорондын харилцааг тодорхойлсон болно. Авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэх, мөнгөний үнэ цэнийг хамгаалах боломжийг дээд зэргээр нэмэгдүүлж буй автоматжуулсан цахим худалдааны процедур бүхий цахим худалдааг төрийн худалдан авах ажиллагаанд нэвтрүүлэхийг уг загвар хуульд мөн тусгасан байна.

Загвар хууль нь худалдан авах ажиллагааны процедурын зар (холбогдох дэлгэрэнгүй мэдээллийн хамт), ямар компани оролцож болох, ялагчийг хэрхэн тодруулах, худалдан авах ажиллагааны гэрээ байгуулахаар шалгарсан оролцогчийн мэдээлэл зэрэг бүх шалгуур үзүүлэлтийг урьдчилан нийтэд ил болгох; тендерийг худалдан авах ажиллагааны тогтсон арга болох нээлттэй тендер (энэ арга нь ил тод байдал, өрсөлдөөний зарчим, бодит шалгуур зэргийг хамгийн сайн хангах арга гэж үзсэн) байдлаар явуулах зэрэг НУБАЭЖ-ийн гол шаардлагуудыг ч мөн тусгасан байдаг. Мөн улс орнуудын институцийн болон эдийн засгийн ялгаатай орчин нөхцөлд худалдан авах ажиллагааг хийхэд тохирох бусад процедурыг ч зөвлөмж болгожээ. Хуулийн норм, зохицуулалтын нэн шинэлэг бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий худалдан авах нарийн төвөгтэй ажиллагаанд ч ашиглах боломжтой. Загвар хуулийн шинэчлэгдсэн хувилбарт сүүлийн жилүүдэд худалдан авах ажиллагаанд түгээмэл ашиглагдах болсон Зохицуулалтын гэрээний нөхцөл, хэрэглэгдэх журмыг тодорхойлсон байна.

Загвар хууль нь худалдан авах ажиллагааны үр нөлөө, эдийн засгийн үр ашгийг дээд зэргээр нэмэгдүүлэх зарчимд (үүнийг мөнгөний үнэ цэнийг хадгалах гэж ч томъёолдог) тулгуурладаг. Энэ нь ерөнхийдөө загвар



ЕАБХАБ-ын ЭЗБОУАХЗГ-ын орлогч зохицуулагч Алексей Стукало (зүүн гар талд), Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк (ЕСБХБ)-ны Эрх зүйн шилжилтийн хөтөлбөрийн захирал Мишель Нуссбаумэр (баруун талд), Худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийг сайжруулах асуудлаар ЕАБХАБ-ЕСБХБ-аас зохион байгуулсан бүсийн семинарын үеэр, Вена хот 2015 оны 5 дугаар сарын 28

хуулийн хязгаарлалтын хүрээнд, үйл явцыг хянах боломжийг бүрдүүлсэн ил тод механизмын дор явуулах худалдан авах ажиллагаанаас нийгмийн хүртэх үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх уян хатан боломжийг төрийн байгууллагуудад олгодог.

Төрийн худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллагууд нээлттэй зарчмыг дээдэлж, өрсөлдөөнийг үр нөлөөтэй болгох үүднээс гадаадын болон дотоодын нийлүүлэгч, гэрээлэгчдийг өргөнөөр оролцуулах шаардлагатай. Хэдийгээр өрсөлдөөнийг хангахтай холбоотой заалт цөөн орсон ч худалдан авах ажиллагааны өрсөлдөөнт орчныг бүрдүүлэх нь загвар хуулийн тулгуур зарчим болно. Түүнчлэн загвар хууль нь илүү их сорил бэрхшээлтэй, төвлөрөл өндөртэй зах зээл дэх өрсөлдөөний орчныг зохицуулж, хуйвалдаанаас зайлсхийх арга хэмжээг тусгасан байна.

Бүх ханган нийлүүлэгчдэд тэгш, шударга, адил

21 Шинэ загвар хуулийг <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf> -аас үзнэ үү.

Шигтгээ 8. 4. ЭЗХАХБ-ын Худалдан авах ажиллагаанд шударга байдлыг хангах суурь зарчим

А. Ил тод байдал

1. Засгийн газар боломжит ханган нийлүүлэгчдэд шударга, тэгш хандах үүднээс худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатанд ил тод байдлыг дээд зэргээр хангана.
2. Засгийн газар өрсөлдөөнт тендерийн сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагаанд ил тод, шударга байдлыг маш сайн хангах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.

Б. Сайн менежмент

3. Засгийн газар нь худалдан авах ажиллагаанд төсөвлөгдсөн төсвийн хөрөнгө зориулалтын дагуу зарцуулагдаж байх нөхцөлийг хангана.
4. Засгийн газар нь худалдан авах ажиллагааг хариуцсан ажилтнуудын мэдлэг, ур чадвар, шударга байдлын өндөр стандартыг хангах боломжийг бүрдүүлж өгнө.

В. Албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, хууль сахиулах, хяналт тавих

5. Засгийн газар нь төрийн худалдан авах ажиллагаанд дахь шударга байдал алдагдах эрсдлээс урьдчилан

сэргийлэх механизмыг бүрдүүлнэ.

6. Засгийн газар нь нэн ялангуяа, гэрээний удирдлагад шударга байдлын өндөр стандарт тогтоохын тулд Засгийн газар болон хувийн хэвшил хоорондын нягт хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжинэ.
7. Засгийн газар нь төрийн худалдан авах ажиллагааны болон албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааг илрүүлэх, холбогдох хариуцлага хүлээлгэхэд чиглэсэн хяналтын механизмыг бүрдүүлнэ.

Г. Хяналт, хариуцлагатай байдал

8. Засгийн газар хяналтын үр дүнтэй механизм болон хариуцлагын тодорхой гинжин хэлхээг бий болгоно.
9. Засгийн газар нийлүүлэгчдээс ирүүлсэн санал гомдлыг цаг алдалгүй шударгаар шийдвэрлэнэ.
10. Засгийн газар төрийн худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих иргэний нийгмийн байгууллага, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн эрхийг нэмэгдүүлнэ.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ-ын Худалдан авах ажиллагаанд шударга байдлыг хангах суурь зарчмаас хэсэгчлэн авав., 2009.

тэнцүү хандахыг худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллагад үүрэг болгосон нь загвар хуулийн өөр нэг чухал зарчим юм. Энэхүү зарчим нь загвар хуульд заасан худалдан авах ажиллагааны үйл явцад бодит шалгуур тавих болон сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой шударга байх зарчмын дагуу олон нийтийн итгэлийг хүлээсэн үндэсний худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог бий болгохыг шаарддаг. Авлигын уршгаар мөнгөний үнэ цэнэ, тогтвортой үр дүн алдагдаж байна гэж үзсэний үндсэн дээр нийгмийн зүгээс худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллагын үйл ажиллагаанд итгэл үзүүлэхгүй байх тохиолдолд худалдан авах ажиллагаа хариуцсан мөнхүү байгууллагын болон худалдан авах ажиллагааны бүхий л тогтолцооны зорилгодоо хүрэх чадавхи алдарч, ганхаж сулардаг байна.

Загвар хууль батлах гарын авлагад зааснаар Загвар хуулийн дагуу худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал дараах таван бүрдүүлбэрийг (элементийг) багтаасан байна. Үүнд:

- 1) Худалдан авах ажиллагааны үе шатанд ашиглаж буй бүх дүрэм журмыг (хууль тогтоомж, тогтоол шийдвэр гэх мэт) олон нийтэд ил тод байлгах;
- 2) Төлөвлөгөөт худалдан авах ажиллагааны талаар тухай бүрт урьдчилан мэдээлж байх;
- 3) Худалдан авах ажиллагаанд оролцогсдод болон ялагчийг тодруулахад тавигдах шаардлага гэх мэт

худалдан авах ажиллагааны тухайлсан асуудлаар тодорхой тайлбар өгч байх;

- 4) Худалдан авах ажиллагааны шаардлагатай процедурыг практикт хэрэглэх (үүнийг худалдан авах ажиллагаа хариуцсан албан тушаалтнуудын мөрдөх ёстой дүрэм журам гэж ойлгоно);
- 5) Дээрх дүрэм, журам мөрдөгдөж байгаа эсхийг хянах, шаардлагатай бол сахиулах тогтолцоог бүрдүүлэх зэрэг болно.

Оролцогч улс орнууд дээр дурдсанчлан өөрийн орны хуулийг боловсруулан батлахдаа технологийн шинэ дэвшил ашиглах сонголтыг хуульдаа тусгаж, дэлгэрэнгүй процедурыг зааж өгөх зэргээр хуулиа боловсронгуй болгох боломжийг Загвар хууль олгодог болохыг энд онцлох нь зүйтэй болов уу.

ЕАБХАБ/ЕАБХАБ-ын ЭЗБОУАХЗГ, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, ЭЗХАХБ зэрэг байгууллагатай түншилсэн, тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн (ТУХН) орнууд болон Монгол Улс дахь төрийн худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох “ЕСБХБ-ЮНСИТРАЛ” санаачилга²² нь худалдан авах ажиллагааны тухай ЮНСИТРАЛ загвар хуулийг сурталчлан дэмжих зорилготой юм. Уг санаачилга нь нэгдсэн нэг, цогц хүрээнд бүс нутгийн засгийн газруудтай хамтран

²² Энэ санаачилгын дэлгэрэнгүйг <http://www.ppi-ebfd-uncitral.com/index.php/en/ebfd-uncitral-initiative> -аас үзнэ үү.

Худалдан авах ажиллагааны тендерийн дараах үе

Тендерийн дараах үе шатанд авлигын эрсдэл хамгийн өндөр байдгийг харгалзан, дээр дурдсанчлан шалгах хуудаст гэрээний удирдлага болон төлбөртэй холбоотой дараах арга хэмжээг багтаахыг зөвлөмж болгосон. Үүнд:

- Хүлээн авсан бараа, үйлчилгээ нь стандарт шаардлагад нийцсэн эсэхийг тодорхойлох баримт, нотолгоо авах;
- Чиг үүрэг, эрх мэдлийг ялгаж зааглах үүднээс гэрээний

(төслийн) эцсийн нягтлан бодох бүртгэл болон аудитыг өмнөх шатуудад оролцож байсан этгээдээр хийлгэхгүй байх;

- Гэрээний нөхцөл, ажлын хэмжээнээс хамаарч төлбөрийг тухай бүрт хийх;
- Гэрээний (төслийн) дараах үнэлгээ хийлгэх эсэхийг шийдвэрлэх.²⁵

ажиллаж, ТУХН-ийн орнууд болон Монгол Улс дахь төрийн худалдан авах ажиллагааны тухай хууль тогтоомжийн шинэчлэлтийг дэмжин ажиллаж байна.

8.6 Төрийн худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх гол зөвлөмжүүд

Олон улсын байгууллагууд мөн олон улсын санхүүгийн байгууллагууд улс орнуудад авлигаас урьдчилан сэргийлэх механизм бүрдүүлэхэд ихээхэн анхаарал хандуулдаг. Олон улсын хэд хэдэн санаачилга, шийдвэрүүд нь үндэсний худалдан авах ажиллагааны тогтолцоон дахь авлигатай тэмцэх суурь тулгуурыг бүрдүүлдэг билээ.

ЭЗХАХБ-ын *Худалдан авах ажиллагаан дахь шударга байдлын 10 зарчим* нь уг зорилгыг хангах нэг хэрэгсэл юм.²³

Эдгээр зарчмыг практикт нэвтрүүлж хэрэгжүүлэхэд нь туслах зорилгоор ЭЗХАХБ-аас шалгах хуудас буюу арга зүйн баримт бичиг боловсруулжээ.²⁴ Санал болгож буй шийдлүүд нь худалдан авах ажиллагааны гурван үе шатанд тулгуурласан байна. Үүнд:

- 1) Тендерийн өмнөх үе, хэрэгцээ шаардлагаа үнэлэх, төлөвлөх, төсөвлөх, техникийн тодорхойлолт боловсруулах, худалдан авах ажиллагааны процедурыг сонгох;
- 2) Тендерийн үе шат, түүнийг нийтэд зарлахаас эхлээд гэрээ байгуулах хүртэл;
- 3) Тендерийн дараах үе, гэрээний менежмент, бараа, үйлчилгээг хүлээн авах, төлбөр хийх.

Шалгах хуудас нь худалдан авах үйл ажиллагааны

үе шат бүрт хийгдэх ажиллагааг оролцогч болон зохицуулагч байгууллагад зориулан дараалал бүрээр нь гаргаж өгсөн байдаг. Эдгээрийг хэрэгжүүлснээр авлигын эрсдлийг бууруулаад зогсохгүй худалдан авах үйл ажиллагааны шударга байдал, үр нөлөөг ч хангах боломжтой болно.

Сайн засаглалыг бэхжүүлж, авлига, мөнгө угаалт, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 2012 онд баталсан тунхаг²⁶ нь Худалдан авах ажиллагааны ЮНСИТРАЛ Загвар хууль, Дэлхийн худалдааны байгууллагын (ДХБ) Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээ (ЗГХААГ) зэрэг хэрэгслийг харгалзан үзэж, төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга, ил тод тогтолцооны чухлыг онцолсон байна.

ЗГХААГ-д нэгдэн орсон улс орнуудын төрийн худалдан авах ажиллагаа нь уг гэрээнд нэгдэн орсон бусад улс орнуудад нээлттэй байдаг. Одоогийн байдлаар ДХБ-ын гишүүн 45 улсаас гадна нийт 17 улс уг гэрээнд нэгдээд байгаа билээ. Түүнчлэн Дэлхийн худалдааны байгууллагын гишүүн 30 улс Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээний хороонд ажиглагчаар оролцож байна. Эдгээр 30 улсын 10 нь уг гэрээнд нэгдэх шатанд явж байгаа юм. ЗГХААГ-ний гол зорилго нь шударга, ил тод, өрсөлдөөний зарчмыг хангасан, гэрээнд нэгдсэн улс орнуудын засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны зах зээлийг нээлттэй болгох явдал юм. Хэд хэдэн удаагийн хамтарсан уулзалтын үр дүнд уг гэрээний оролцогч талууд жил бүр 1.7 их наяд ам.доллар орчим үнийн дүн бүхий худалдан авах ажиллагаанд олон улсын өрсөлдөгчдийг оруулаад байна.²⁷

Европын холбооны 2014 оны 2 дугаар сарын 26-ны өдрийн 2014/24/EU тоот тогтоол нь төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх сүүлийн тогтоол бөгөөд худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай тэмцэх үйл

23 ЭЗХАХБ, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь шударга ёсны зарчим, 2009, Парис. www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf -аас үзнэ үү.

24 Мөн тэнд. Хуудас 51-73.

25 Мөн тэнд., Хуудас 72.

26 Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх асуудлаар ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн тунхаг, Дублин, 2012, www.osce.org/cio/97968 -аас үзнэ үү.

27 ДХБ-ны байгууллагын цахим хуудас дахь ЗГХХГ-ний цонхноос мэдээлэл авав. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

ажиллагаанд онцгойлон анхаарал хандуулсан байдаг.²⁸

Мөн Дэлхийн банкны “Худалдан авах ажиллагааны шинэ систем” нь тус банкны хөрөнгөөр санхүүжиж буй худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн үр ашиг, тогтвортой хөгжил, шударга байдлыг хангахад чиглэгдэж байна. Түүнчлэн уг систем нь Дэлхийн банкны дэмжлэг, оролцоог худалдан авах ажиллагааны тогтолцоогоо боловсронгуй болгохоор ажиллаж буй улс орнууд руу чиглүүлж, нэмэгдүүлэх зорилготой юм.²⁹

Худалдан авах ажиллагааны олон улсын стандарт, сайн туршлагын зөвлөмжийг мөн дараах байгууллага боловсруулсан байдаг. Үүнд:

- Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын Хөдөлмөрийн дүрэм (*Төрийн гэрээ, хэлцэл*)-ийн конвенц, 1949 он;
- Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны *Худалдан авах ажиллагааны бодлого, журам*, 2000 оны 8 дугаар сар;
- Олон улсын валютын сангаас гаргасан *Санхүүгийн ил тод байдлын сайн туршлагын тухай дүрэм болон Санхүүгийн ил тод байдлын гарын авлага* 2007 зэргийг дурдаж болно.

8.7 Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын эсрэг практик арга ХЭМЖЭЭ

НУБАЭЖ, олон улсын эрх зүйн бусад гэрээ, хэлэлцээр, стандартад тулгуурлан эрх зүйн үр нөлөөтэй тогтолцоог хөгжүүлэхдээ ил тод, бодитой, хариуцлагатай байх зарчмын хэрэгжилтийг хангах үүднээс мэдээллийн систем, цахим худалдааны платформ, мэдээллийн сан, бусад нөөц бүхий худалдан авах ажиллагааны *дэд бүтцийг бүрдүүлэх* шаардлагатай байна.

Үүнээс гадна худалдан авах ажиллагааны *институцийн тогтолцоог* бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай юм. Институцийн тогтолцоог бэхжүүлэх үйл ажиллагаанд худалдан авах ажиллагаа хариуцсан тусгай байгууллага байгуулах, холбогдох хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зэрэг асуудал багтана.

Мөн худалдан авах ажиллагааны *хүний нөөцийг* сургах, хөгжүүлэх, мэргэшсэн худалдан авагчдыг

бэлтгэх талаар арга хэмжээ авах нь чухал. Шударга, үр нөлөө бүхий худалдан авах ажиллагааны нөхцөлийг бүрдүүлээд орхих нь хангалттай бус, харин худалдан авах ажиллагааны албан тушаалтан эдгээр нөхцөлийг практикт хэрэгжүүлдэг байх нь чухал юм. Эдгээр албан тушаалтан нь худалдан авах ажиллагааг шударга явуулж, нийтийн ашиг сонирхолд нийцэж, зардал хэмнэдэг байх ёстой.

Үүнээс гадна авлигатай тэмцэх тусгай зорилтот үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Дотоод хяналтын, хараат бус, хөндлөнгийн аудит (хяналт), гэрээний талуудын хоорондын маргаан, гомдлыг шийдвэрлэх институт байгуулах нь эдгээр үйл ажиллагааны салшгүй хэсэг юм.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тусгай алхам

Худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллагуудад хэрэгжүүлэх боломжтой авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэд хэдэн тусгай арга хэмжээг улс орнууд авдаг. Авлигатай тэмцэх чиглэлээр дөнгөж үйл ажиллагаа эхэлж буй улс орнуудын хувьд энэ нь “эхлэлийн цэг” байж болох юм.³⁰ Эдгээр арга хэмжээ нь худалдан авах ажиллагааны талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалтад тулгуурласан байдаг бөгөөд дэлхийн олон оронд туршигдаж, практикт нэвтэрсэн болно.

- ▶ Төрийн худалдан авах ажиллагаанд цахим технологи, цахим худалдааг³¹ хөгжүүлэх;
- ▶ Худалдан авах ажиллагааны үе шат бүрийн үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг хангах;

Худалдан авах ажиллагааны мэдээлэл олон нийтэд ил тод байх эсэх, асуудал нь мэдээллийн төрлөөс ихээхэн хамаардаг. Тухайлбал, ЭЗХАХБ-ын гишүүн улс орнууд худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомж, бодлого болон тендерийн өмнөх үе, тендерийн үеийн мэдээллээ (34 улс), сонголт, тендерийн үнэлгээний үе шатны мэдээллээ (31 улс) ил тод байршуулж байна. Харин ЭЗХАХБ-ын харьцангуй цөөн тооны улс тендерийн дараах үе шатны мэдээлэл буюу гэрээ байгуулсан үндэслэлээ (13 улс), гэрээнд оруулсан өөрчлөлтөө (11 улс), худалдан авах ажиллагааны зарцуулалтыг хянах боломж олгосон мэдээллээ (6 улс) олон нийтэд ил болгожээ.³²

- ▶ Хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох;
- ▶ Олон нийтийн хяналт, мониторинг;
- ▶ Төрийн худалдан авах ажиллагааны хяналт/

28 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> –аас харна уу.

29 Дэлхийн банкны Худалдан авах ажиллагааны шинэ системийг <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/21/world-bankprocurement-framework> -аас үзнэ үү.

30 Авлигын эсрэг дэлхийн хөтөлбөр, UN Anti-corruption Toolkit, 3 дахь хэвлэл, Вена, 2004 оны 9 сар.

31 e-commerce and e-technologies

32 ЭЗХАХБ-ын, Government at a Glance, 2011, Хуудас 150.

Шигтгээ 8. 5. Үндэсний хэмжээнд хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь

АНУ-ын худалдан авах ажиллагааны эрх бүхий байгууллагын заавал мөрдөх Холбооны худалдан авах ажиллагааны хуульд төрийн албан хаагчдын худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлтийн үе шатанд хэрэгжүүлэх шаардлагатай үйл ажиллагаа, тавигдах бусад шаардлага, гэрээний гүйцэтгэлд тавих хяналт зэргийг нарийвчлан тусгасан байдаг. Зарим эрх зүйн тогтолцоонд эдгээр зохицуулалтыг худалдан авах ажиллагааны байгууллага үзэмжээрээ шийддэг байна.³³

ОХУ 2013 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдөр Үндэсний болон хотын захиргааны хэрэгцээ шаардлагыг хангах бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаан дахь гэрээний тогтолцооны тухай хуулийг баталжээ. Худалдан авах ажиллагааг төлөвлөхөөс эхлээд гэрээг дуусгах хүртэл бүх үе шат, гэрээний үр дүнг баримтжуулж хүлээн авах болон гэрээний үр дүн, худалдан авах ажиллагааны үе шатанд хяналт, аудит, мониторинг хийх асуудлыг уг хуульд тусгасан байдаг.³⁴

Шигтгээ 8. 6. Төрийн худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэх

Европын холбооны ихэнх гишүүн улс орон ЕХ-ны хууль тогтоомжийг үндэсний хууль тогтоомждоо нийцүүлэн боловсруулсан байдаг тул төрийн худалдан авах ажиллагааг худалдан авах ажиллагааны нэг төв байгууллагаар гүйцэтгүүлдэг.³⁵ ЕХ-ны 2014 оны 2 дугаар сарын 26-ны 2014/24 тоот тогтоолд зааснаар: “ЕХ-ны төрийн худалдан авах ажиллагааны зах зээлд эдийн засгийн цар хүрээг өргөжүүлэх, үнэ, арилжааны зардлыг бууруулах, худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор худалдан авагчдын хэрэгцээ шаардлагыг нэг дор төвлөрүүлэх хандлага нэмэгдэж байна. Худалдан авалтыг гэрээ байгуулах эрх бүхий байгууллагуудын тоо, эсхүл

тухайн хугацааны худалдан авах ажиллагааны хэмжээ, үнэ цэнээр нь нэгтгэн төвлөрүүлэх замаар дээрх шаардлагыг хангаж болно. Гэхдээ худалдан авах эрх мэдэл, хуйвалдаан их хэмжээгээр төвлөрөхөөс сэргийлж, ил тод байдал, өрсөлдөөнийг хангаж, жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд зах зээлд орох боломж олгох үүднээс төвлөрсөн худалдан авалтыг сайтар хянаж байх шаардлагатай” гэжээ.³⁶

АНУ-д Засгийн газрын төвлөрсөн эрх бүхий байгууллага болох Ерөнхий үйлчилгээний захиргаа 1949 онд байгуулагджээ. Харин Канад Улсад Төрийн ажил, үйлчилгээний яам 1996 онд байгуулагдсан байна.

шалгалт, аудитын хараат бус байдал;

Аудитын дээд байгууллагуудын олон улсын байгууллага (ИНТОСАИ)³⁷ болон Засгийн газрын хараат бус хөндлөнгийн аудитын бүсийн холбоод худалдан авах ажиллагаан дахь аудитын аргачлал, арга зүйг боловсронгуй болгох чиглэлээр ихээхэн анхаарал хандуулж байна.

- ▶ Худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллага, худалдан авах ажиллагааны төрөл, туршилтын бүст авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг бүрэн хэмжээнд хэрэгжүүлэх загвар буюу “шударга ёсны арал”-ыг бий болгох. Улмаар энэхүү загварт худалдан авах ажиллагаа, худалдан авах ажиллагаа хариуцдаг байгууллага, нийлүүлэгчийг хамруулах

замаар өргөжүүлэх.³⁸

- ▶ Хууль бус, шударга бус шийдвэрийн эсрэг гомдол мэдүүлэх, шийдвэрлэх тогтолцоог бүрдүүлэх.

Цөөнгүй улс орон худалдан авах ажиллагааны гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэх хараат бус механизмыг бүрдүүлсэн байдаг. Үүнээс гадна зарим улс орон худалдан авах ажиллагааны омбудсмен, нээлттэй сонголт зохион байгуулах зэргээр маргаан шийдвэрлэх өөр арга замыг хэрэгжүүлж байна. Жишээлбэл, Канад Улс Худалдан авах ажиллагааны Омбудсмэнийг байгуулсан байдаг.

33 <http://acquisition.gov/far/> -ийг үзнэ үү.

34 <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/44-fz-id126-ийг> үзнэ үү.

35 ЕАБХАБ, ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны форумд зориулсан ЕАБХАБ-ын амлалтын хэрэгжилтийн явц, ЕАБХАБ-ын бүс нутаг дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратегийн хандлага, 2012, ЕЕФ. GAL/20/12, Вена, 2012 оны 9 дүгээр сарын 5.

36 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> аас үзнэ үү. ЕХ-ны улсуудын хувьд ЕХ дахь худалдан авах ажиллагааны төвлөрсөн системийн талаар <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en> -аас үзнэ үү.

37 INTOSAI

38 Авлигын эсрэг дэлхийн хөтөлбөр, НҮБ-ын Авлигатай тэмүүж хэрэглэгдэхүүнүүд, 3 дахь хэвлэл, Вена, 2004 оны 9 дүгээр сар. Хуудас 267-268.

8.8 Дүгнэлт

Янз бүрийн улс орон, олон улсын байгууллагуудын авч хэрэгжүүлсэн хүчин чармайлтыг харьцуулж, тэдгээрт тулгуурлахгүйгээр авлигатай тэмцэх үр дүнтэй арга зүйг боловсруулна гэдэг боломжгүй зүйл билээ. Худалдан авах ажиллагааны тогтолцооны зураглалыг гаргаж, харьцуулсан үнэлгээ хийснээр авлигатай тэмцэх арга хэмжээний цогц байдал, үр дүнгийн талаарх сүүлийн үеийн мэдээллийг авч болдог. Худалдан авах ажиллагааны шийдвэр гаргалт, үйл ажиллагаанд ил тод, шударга, нөлөөнд үл автах байдлыг хангах нь тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц мөн.

Улс орнууд, тэдгээрийн эрх бүхий байгууллагууд төрийн худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчинд тавигдах шаардлага, засаглалын бүтэц, худалдан авах ажиллагааг гүйцэтгэгч байгууллагууд, мэдээллийн удирдлага, худалдан авах ажиллагааны дэд бүтцийн бусад асуудал зэрэг төрийн худалдан авах ажиллагаанд баримталдаг олон улсын стандартуудын талаар ойлголт, мэдлэгтэй байх нь чухал юм. Ийм ойлголт, мэдлэгтэй байх нь үндэсний худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог шинэчлэх, татвар төлөгчдийн мөнгийг илүү чанартай үйлчилгээнд зарцуулахад ихээхэн дөхөм болдог.

Дэлхийн банк, ЭЗХАХБ-ын Хөгжлийн туслалцааны хороотой (ХТХ) хамтран Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх аргачлал (MAPS)³⁹-ыг боловсруулсан билээ. Уг аргачлал нь худалдан авах ажиллагааны ялгаатай тогтолцоог харьцуулж, үнэлэхэд ашиглах багц шалгуур үзүүлэлтийг бий болгосон байна. Үүнд худалдан авах ажиллагааны тогтолцооны сул талыг илрүүлэх, авлигатай тэмцэх чиглэлээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны үр нөлөөг үнэлэхэд босго болгон ашиглах шалгуур үзүүлэлт багтдаг. Тухайлбал:

1. Тендерийн баримт бичиг, гэрээнд тавигдах шаардлага, авлига, луйвар, сонирхлын зөрчил, ёс зүйгүй үйлдэлтэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалтыг багтаасан, ийм тохиолдолд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхойлсон худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх.
2. Хууль, эрх зүйн зохицуулалт нь худалдан авах ажиллагаанд оролцогч талын үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, аль нэг тал авлига, луйварын үйлдэл гаргасан тохиолдолд хариуцлага тооцож, шийтгэл хүлээлгэх эсэх.

3. Тогтсон норм дүрэм, хүлээлгэх хариуцлагыг хангуулах хууль сахиулах тогтолцоо бүрдсэн эсэхийг баталгаажуулах.
4. Авлига, луйварын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх.
5. Шударга, ёс зүйтэй худалдан авах ажиллагааны зах зээлийг бий болгохын тулд хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, эцсийн хэрэглэгчдийн оролцоог хангах.
6. Авлига, луйвар, ёс зүйгүй үйлдлийн талаарх мэдээллийг шийдвэр гаргагчдад хүргэх механизм бүрдүүлэх.
7. Худалдан авах ажиллагааны оролцогч талуудын ёс зүйн дүрмийг бий болгосон байх.

Уг үнэлгээний аргачлалыг бүтээмж, үр ашиг, нээлттэй байдал, үр нөлөө, мэргэшсэн байдал, нийлүүлэгч ба эцсийн хэрэглэгчийн харилцаа болон бусад үзүүлэлтийг хамруулах замаар улам бүр өргөжүүлж байна.

³⁹ ЭЗХАХБ, Худалдан авах ажиллагааны системийг үнэлэх аргачлал (MAPS), 2009. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf> -аас үзнэ үү.

Ашигласан ном зүй

1. ЭЗХАХБ, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь шударга байдлыг хангах зарчим, 2009[pdf].
www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
2. ЭЗХАХБ, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь тендерийн булхайтай тэмцэх тухай ЭЗХАХБ-ын зөвлөмж, 2012 [цахим хуудас].
<http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>
3. ЭЗХАХБ, Засгийн газрын товчоон 2013: Худалдан авах ажиллагааны мэдээлэл, 2013 [pdf].
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2013)2&docLanguage=En)
4. ЭЗХАХБ, Төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх ЭЗХАХБ-ын Зөвлөлийн зөвлөмж, 2015 [pdf].
<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD%20Recommendation%20on%20Public%20Procurement.pdf>
5. НҮБ-ын Олон улсын худалдааны эрх зүйн комисс (UNCITRAL), төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх Загвар хууль (2011) болон түүнийг батлах тухай зөвлөмж, гарын авлага [цахим хуудас].
http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html
6. НҮБМБГХТА, Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигатай тэмцэх, төрийн санхүүгийн удирдлагын удирдамж чиглэл: НҮБАЭК-ийн 9 дүгээр зүйлийг хэрэгжүүлсэн сайн туршлагууд, 2013 [pdf].
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
7. Дэлхийн худалдааны байгууллага (ДХБ), Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээ, холбогдох материалууд [цахим хуудас] http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm
8. Женни, Ф., Төрийн худалдан авах ажиллагаа, авлигатай тэмцэх болон төрийн худалдан авах ажиллагаанд өрсөлдөөнийг бий болгож шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, авлигын эсрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, ЭЗХАХБ, 2005.
9. Д. Слатер, Э. МакНэйл, ЕХ-ны Төрийн худалдан авах ажиллагааны дүрэм. Төрийн худалдан авах ажиллагааны олон улсын харьцуулсан эрх зүйн гарын авлага, 2015 (2014), 7 дахь хэвлэл, Глобал лигал групп хэвлэв.

БҮЛЭГ 9

Улс төрийн намын санхүүжилт

АГУУЛГА

9.1	Олон улсын стандарт ба үүрэг амлалтууд	122
9.2	Хандив	124
9.2.1	Хувийн хандив	124
9.2.2	Хандивын тодорхой төрлүүдийг хориглох нь	124
9.2.3	Хандив болон зарцуулалтад тавих хязгаарлалт	125
9.2.4	Төрийн санхүүжилт	126
9.3	Төрийн хяналт	127
9.4	Иргэний нийгмийн оролцоо	128
9.5	Дүгнэлт	129
	Ашигласан ном зүй	130

БҮЛЭГ 9

Улс төрийн намын санхүүжилт

Ардчилсан нийгэмд улс төрийн намууд чухал үүрэгтэй бөгөөд үндсэн чиг үүргээ гүйцэтгэхэд нь хангалттай хэмжээний санхүүжилт шаардлагатай болдог. Санхүүжилтгүйгээр улс төрийн нам үйл ажиллагаагаа явуулах, сонгогчидтойгоо харилцах боломжгүй болно.

Улс төрийн намуудын олон нийтийн өмнө хүлээсэн хариуцлагыг хангахад намын санхүүжилт, түүнийг зохицуулах асуудал гол үүрэгтэй байдаг. Улс төрийн намын санхүүжилтийг авлигад автах явдлаас урьдчилан сэргийлэх нь чухал билээ. Учир нь энэ нь ардчилсан шийдвэр гаргах үйл явц худалдагддаг гэх ойлголтыг төрүүлдэг байна. Засгийн газарт итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалж үлдэх, сонгогчид улс төрийн намын талаар сонголт хийхэд санхүүгийн ил тод байдал нь чухал үүрэгтэй юм.

Санхүүжилтийн хууль ёсны эх үүсвэр байхгүйгээс улс төрийн намууд хувь этгээдээс санхүүжилт хүсэхээс аргагүй байдалд ордог. Хувь этгээд нь санхүүжилт олгосныхоо хариуд ямар нэгэн болзол тавина. Үүнээс болж улс төрийн намын санхүүжилт болон кампанит ажил авлигад өртөх эрсдэлд ордог байна. Улс төрийн намын санхүүжилтийг танах бус харин тэдний санхүүжих эх үүсвэрийг нь хууль ёсны болгож, санхүүгийн хэлцэл, гүйлгээгээ нуун дарагдуулахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх нь энэ хүрээнд авч хэрэгжүүлэх авлигатай тэмцэх арга хэмжээний гол зорилго байх учиртай.

Улс төрийн намын санхүүжилтийг авлигад өртөхөөс сэргийлэх үйл ажиллагааг санхүүжилт болон зарцуулалтыг хязгаарлах, төрөөс татаас олгох, санхүүгийн ил тод байдлыг хангах гэсэн гурван үндсэн чиглэлд явуулдаг. Хэдий тийм боловч улс төрийн намын санхүүжилт дахь авлигатай тэмцэх хамгийн үр дүнтэй арга юу болохыг өнөө хэр нь олж тодорхойлоогүй байгаа ба аль арга нь хамгийн үр дүнтэй болохыг харуулах найдвартай нотолгоо хараахан байхгүй байна.

9.1 Олон улсын стандарт ба үүрэг амлалтууд

Улс төр дахь мөнгөний асуудал нь эмзэг мэдрэмтгий асуудал бөгөөд үүнийг хамгийн үр нөлөөтэй зохицуулах шалгарсан аргачлал байхгүй байгаа тул тухайн улс орон өөрөө л зохих шийдлийг эрж хайн, зохицуулалт хийх шаардлагатай болдог. Гэхдээ дэлхийн болон бүс нутгийн хэмжээнд улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлд улс орнууд тодорхой ажлуудыг хэрэгжүүлж байна.

НҮБАЭЖ-д нэгдэн орсноор улс орнууд, Конвенцийн 7 дугаар зүйлийн 7 (2) дахь хэсэгт “төрийн албан тушаалд нэрдэвших, сонгох шалгуурыг тогтоох зорилгоор хууль тогтоох болон захиргааны зохих арга хэмжээг авна”; мөн зүйлийн 7 (3) дахь хэсэгт “сонгогддог төрийн албан тушаалтны нэрийг дэвшүүлэх үйл ажиллагааны санхүүжилт болон холбогдох тохиолдолд улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор хууль тогтоох болон захиргааны зохих арга хэмжээг авна” гэж тус тус заасныг хүлээн зөвшөөрсөн юм. Нийтийн албан тушаалд сонгогдох гэж буй нэр дэвшигчийн сонгон шалгаруулалтын болон санхүүжилтийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх замаар улс орнуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг эрчимжүүлэн сайжруулах нь эдгээр үүрэг хариуцлагын гол зорилго болно.

Европын зөвлөл (ЕЗ) дээрх асуудлын хүрээнд илүү нарийвчилсан стандарт, зөвлөмж зааварчилгааг баталжээ. Тухайлбал, улс төрийн намын болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт дахь авлигатай тэмцэх талаар баримтлах нийтлэг дүрэм журмын талаар Европын зөвлөлийн Сайд нарын хороо 2003(4) тоот зөвлөмжийг гаргасан байна. Уг зөвлөмж нь санхүүжилтийн гадаад эх үүсвэр, намын болон сонгуулийн кампанит ажлын ердийн санхүүжилтийг (бодит байдалд энэ хоёр нь хоорондоо ихээхэн хамааралтай байдаг) зохицуулах шаардлага,



Украин болон ЕАБХАБ-ын бүс дахь улс төрийн намыг илүү ил тод, хариуцлагатай болгох арга хэмжээний талаар ЕАБХАБ/АИХЭГ-аас 2015 оны 7 дугаар сарын 14-ний өдөр зохион байгуулсан уулзалтад шинжээчид хэлэлцүүлэг хийж байгаа нь

ил тод байдал, үр нөлөө бүхий хараат бус хяналтын системийн хэрэгцээ шаардлага, хууль зөрчигчдэд хүлээлгэх хариуцлага зэрэг асуудлыг хамруулсан байна¹.

2011 онд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар (АИХЭГ), ЕЗ-ийн Хуулийн хүрээнд ардчиллыг бэхжүүлэх Европын комисс (товчоор Венецийн комисс)-той хамтран ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудад зориулан мэргэшсэн ур чадвар, сайн туршлагыг дэлгэрүүлэхэд чиглэсэн “Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх гарын авлага”-ыг боловсруулсан байдаг. Тус гарын авлагад 2003(4) тоот зөвлөмжөөс гадна бусад асуудлыг ч мөн тусгасан байна. Үүнийг ЕАБХАБ-ын болон Европын зөвлөлийн гишүүн улсуудад хууль тогтоомжоо ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалт, олон улсын стандартад нийцүүлж боловсруулахад нь туслах хэрэгсэл болгон боловсруулжээ.³

Европын зөвлөлийн авлигатай тэмцэх зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийг үнэлдэг Европын Авлигын эсрэг улс орнуудын бүлэг (ГРЕКО) 2011 он хүртэл хийсэн

ажлынхаа үр дүнг нэгтгэн тайлагнасан байдаг⁴. ГРЕКО-ийн гуравдугаар шатны үнэлгээнд гишүүн улс орнуудын хувьд зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх талаар хийх ажил маш их байгаа ч намуудын үйл ажиллагааны цар хүрээг юу бүрдүүлдгийг тодорхойлох, намуудын санхүүгийн тайланг олон нийтэд ил болгох, холбогдох хяналтын байгууллагын хараат бус байдал, хяналтын хамрах хүрээ, хариуцлагын арга хэмжээг уян хатан байдлаар тогтоох зэрэг тодорхой асуудлын хүрээнд багагүй ахиц гарч байна хэмээн дүгнэжээ. Мөн тус тайланд намын санхүүжилтэд тавих хяналтад дараах дутагдал байсаар байгааг онцолсон байна.⁵ Тухайлбал:

- Хандивын өглөг, намын гишүүнчлэлийн хураамж, зээл, ивээн тэтгэлэг зэрэг намуудын орлогын зарим эх үүсвэрийн ил тод байдлын талаар хууль тогтоомждоо тусгаагүй буюу гэмт үйлдэл үйлдэх нээлттэй орон зайг зохицуулалгүй үлдээсэн,
- Эх сурвалж нь нэрээ нууцалсан хандивыг зарим улс орон хүлээн зөвшөөрдөг,
- Ихэнх улс орны улс төрийн санхүүжилтийн тайлагналын талаарх хууль тогтоомж, санхүү/нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт нь сонгуулийн кампанит ажилд оролцсон орон нутгийн намын байгууллагууд болон бусад байгууллагыг хамруулан үзэх байтал эдгээрийг тайландаа

1 Европын зөвлөл, Зөвлөмж Rec(2003)4-ийг <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183> –эс үзнэ үү.

2 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Улс төрийн намын эрх зүйн зохицуулалтын зааварчилга, www.osce.org/odihr/77812 -аас үзнэ үү.

3 Олон улсын норм, стандартын талаар www.legislationline.org –аас үзнэ үү.

4 Дублет Y-M, Авлигатай тэмцэх-улс төрийн санхүүжилт 2012, ГРЕКО-ийн гуравдугаар шатны сэдэвчилсэн үнэлгээ, ГРЕКО. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf -аас үзнэ үү.

5 Холбогдох тайланг [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20120509\)ActRep2011_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20120509)ActRep2011_en.asp) –аас үзнэ үү.

- хангалттай хэмжээнд нэгтгэн тусгаагүй,
- Санхүүгийн мэдээллийг тухай бүр танилцаж болохуйц, ойлгомжтой, хялбар байдлаар мэдээлдэггүй,
- Цөөнгүй улс орнуудын хяналтын байгууллагын хараат бус байдал хангалттай хэмжээнд байдаггүй, зарим улс орнуудад ийм байгууллага байхгүй, эсхүл хязгаарлагдмал чиг үүрэгтэй байх,
- Хүлээлгэх хариуцлага сул, хангалттай уян хатан биш, хамрах хүрээ нь хумигдмал, эсхүл огт хэрэгждэггүй. Зарим улсын хүлээлгэж буй хариуцлага нь хэт хүнд байна.

ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнуудын хувьд улс төрийн санхүүгийн стандарт боловсруулан хэрэгжүүлэхийн тулд яриа хэлэлцээр тасралтгүй өрнүүлэх шаардлагатай болдог. Үүнд хувь нэмэр оруулах болон ЕАБХАБ-ын өмнө хүлээсэн амлалтын дагуу улс төрийн нам, сонгуулийн үйл явцын ардчиллыг дэмжин хүчирхэгжүүлэхэд нь оролцогч улс орнуудад дэмжлэг болох зорилгоор ЕАБХАБ/АИХЭГ-аас хэлэлцүүлэг семинаруудыг зохион байгуулж байна.

9.2 Хандив

9.2.1 Хувийн хандив

Улс төрийн намын үндсэн орлого нь жирийн иргэдээс өгч буй дэмжлэг, гишүүнчлэлийн төлбөр гэдэгтэй маргахын аргагүй. Гэвч намын цаг үеийн үйл ажиллагаа, сонгуулийн кампанит ажлыг санхүүжүүлэхэд олон тооны гишүүд, дэмжигчдээс цугларсан багахан хэмжээний хандив төдийлөн хүрэлцдэггүй тул улс төрийн намууд хязгаарлагдмал тооны баячууд, хувийн компани, үйлдвэрчний эвлэлээс ихээхэн хэмжээний хандив авахаас аргагүйд хүрдэг. Ийнхүү яван явсаар улстөрчдийн сонирхол сонгогчид руу бус эдгээр хандив тусламж руу илүүтэй чиглэдэг байна.

Хандивлагчдын зүй бус нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх нэг арга нь ил тод байдал юм. Жишээ нь, хандивыг бүртгэж баримтжуулаад олон нийтэд ил болгочихвол хандивлагч компани хандив өгснийхөө хариуд засгийн газраас гэрээт ажил шаардах боломжгүй болно. Харин санхүүжилт ил тод бус байх тохиолдолд төрийн томоохон хэмжээний гэрээт ажлыг авсан этгээд нь эрх баригч улс төрийн намыг нууцаар санхүүжүүлдэг хэмээн хардаж сэрдэх зэргээр олон нийт үйл явцыг өөр өөрийнхөөрөө дүгнэдэг байна. Улс төрийн намуудын эрдэнэсийн авдарт нууцаар орж байгаа мөнгө нэг бол хууль бусаар олж авсан хөрөнгө,

эс бол татварын байгууллагад мэдүүлээгүй хөрөнгө байдаг.

Үүнтэй холбогдуулан Европын зөвлөлийн 2003(4) тоот зөвлөмжид, улс төрийн намууд тодорхой босго түвшнээс дээш хэмжээний хандив өгсөн этгээдүүдийн нэрсийг олон нийтэд ил болгох шаардлагатай хэмээн зөвлөсөн байдаг⁶.

Их хэмжээний хандив өгсөн этгээд улс төрд нөлөөтэй байна гэх олон нийтийн хардлага сэрдлэгийг гагц ил тод байдал дангаар шийдэж хүчрэхгүй. Иймд хандив, зарцуулалтыг хязгаарлах, хориглох гэх мэт өөр төрлийн зохицуулалт хийх шаардлагатай болдог.

9.2.2 Хандивын тодорхой төрлийг хориглох нь

Зарим төрлийн хандив нь ардчиллын үйл явцад хор уршигтай буюу улс төрийн авлига үүсгэх эрсдэлтэй байдаг тул тэдгээрийг бүхэлд нь хориглох ёстой. Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлагад (172-175 дугаар хэсэг) нэрээ нууцалсан хандив, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын зүгээс хандив өгөхийг хориглох, эсхүл тодорхой хязгаарлалт тогтоох шаардлагатайг дурджээ.

Европын зөвлөлийн 2003 (4) тоот зөвлөмжийн 7 дугаар хэсэгт “Улс орнууд гадаадын хандивлагчдаас хандив авахыг тусгайлан хязгаарлах, хориглох, эсхүл зохицуулах шаардлагатай” гэж заасан байдаг. Грек, Ирланд, Словени, Испани зэрэг олон улс гадаадын хандивлагчдаас хандив авахыг бүрэн хориглоод байна. Герман Улсад зөвхөн Европын холбооны улсуудын хандивлагч компани, иргэдээс 1000 еврогоос ихгүй дүнтэй хандив авахыг зөвшөөрдөг⁷. Ардчилал болон сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгийн (АСТОУХ) судалгаагаар дэлхийн улс орнуудын 67.5 хувь нь гадаадын зарим төрлийн хандивыг хориглодог бол ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудын 77 хувь нь хориглох зохицуулалттай байна.⁸

ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудад гадаад эх үүсвэрээс, төрийн байгууллагаас (төрийн/захиргааны хөрөнгийг

6 Санхүүгийн тайланг гаргах, хүлээн авахтай холбоотой захиргааны ачаалал, эсхүл бага хэмжээний хандив өгсөн хүмүүсийн нууцлалыг хамгаалах асуудалтай холбоотой энэхүү систем амжилтгүй байх тохиолдол байдаг. Дэлгэрэнгүй байдлаар Европын зөвлөлийн Зөвлөмж 2003 (3) “Улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлыг санхүүжилт тэд авлигатай тэмцэх нийтлэг дүрэм журам”-аас харна уу.

7 Европын зөвлөлийн гишүүн улс орнууд дахь гадаад хандивын зохицуулалтын талаар Венецийн Комиссын “Улс төрийн намд гадаадын эх үүсвэрээс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхийг хориглохтой холбоотой санал”, 2006, хуудас 14-17. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e) –аас үзнэ үү.

8 www.idea.int/political-finance –аас үзнэ үү.

хууль бусаар ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх арга гэж үздэг), эсхүл төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниас, төрийн байгууллагатай байгуулсан гэрээнээс ашиг хүртэж буй компаниудаас хандив авахыг хориглодог байна. Транспэрэнси интернэшнл (ТИ) байгууллагаас 2005 онд гаргасан Улс төрийн санхүүжилт ба туслалцааны стандартад энэ асуудлыг судалж үзээд “Компанийн хөрөнгийг улс төрийн санхүүжилтэд оруулахыг хориглох нь нэг шийдэл мөн байж болох ч үүний үр дүнд ардчиллын доторх намуудын дунд ялгарал бий болж, аль эсхүл нууцаар хандив өгч, авдаг болж болзошгүй. Тэгвэл уг шийдэл үр нөлөөгүй болно”⁹ гэж дүгнэжээ. Компанийн хандивыг хүлээн зөвшөөрөх шийдвэрийг гаргахдаа хандивыг ил тод болгох нөхцөл тавьж, тодорхой хязгаарлалт тогтоох нь чухал болохыг ТИ онцолсон байна. Компаниуд өгсөн хандивынхаа жагсаалтыг гаргаж, улс төрийн хандивын талаар баримтлах бодлогоо нийтэд ил болгох шаардлагатай юм. Тухайн улсын хууль тогтоомжоор зөвшөөрөөгүй бол уг улсад улс төрийн хандив өгч болохгүй. Томоохон компаниуд хувьцаа эзэмшигчдээсээ хандив өгөхтэй холбоотой зөвшөөрөл хүсэхдээ уг асуудалд нэлээд нухацтай хандах нь зүйтэй¹⁰.

9.2.3 Хандив ба зарцуулалтад тавих хязгаарлалт

Тодорхой ашиг сонирхлын нөлөөллийг хязгаарлахын тулд зарим төрлийн хандивыг хориглохоос өөр нэг арга байдаг нь хандивын хэмжээг хязгаарлах юм. Ийм хязгаарлалт нь зүй бус нөлөөлөл бий болохоос урьдчилан сэргийлэхүйц хангалттай бага түвшинд, мөн улс төрийн намууд санхүүжилт бий болгоход хүрэлцэхүйц хангалттай өндөр түвшинд байх ёстой. Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлагад (170 дугаар хэсэг) “хандивын нийт дүнд боломжит хязгаарлалт тогтоож болно” гэж заасан байдаг.

Ихэнх улс орнуудад намын санхүүжилтийн нэг хэлбэр болох зээл нь хандивт тогтоох хязгаарлалтаас зайлсхийх нэг хэрэгсэл болдог тул ГРЕКО нь ийм зээлийн ашиглалтад анхаарал хандуулжээ. Улс төрийн нам, улс төрч хүн өртэй байна гэдэг нь тэдэнд авлигын үйл ажиллагаанд орох сэдлийг төрүүлдэг байна.

Сонгуулийн кампанит ажлын зарцуулалтад тогтоосон хязгаарлалтад хяналт тавьж, хэрэгжилтийг нь хангаж

чадвал намуудын босгох ёстой хөрөнгийн хэмжээг бууруулах боломжтой. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 25 тоот ерөнхий зөвлөмжийн 19 дүгээр зүйлд “Аливаа нэр дэвшигч, эсхүл намын нэрийн өмнөөс хэмжээ хязгааргүй зардал гаргаж сонгогчдын сонгох эрхийг сулруулахгүй, ардчиллын үйл явцыг гажуудуулахгүй байх үүднээс шаардлагатай тохиолдолд сонгуулийн кампанит ажлын зардлын хэмжээг хязгаарлаж болно” гэж заажээ.

Дээрх заалтуудад дурдсанчлан зөвхөн улс төрийн намын зарцуулалтад ч бус мөн нэр дэвшигчийн зарлагын асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай юм. Ердөө нэг хэсэг оролцогчийн зарцуулалтад хязгаарлалт тогтоож, нөгөөд нь хязгаарлалт тогтоогоогүйгээс хязгааргүй хэмжээний мөнгө чөлөөтэй урсах хуулийн цоорхой төвөггүйхэн бий болно¹¹. Энэ чиглэлийн зохицуулалтад улс төрийн нам, эсхүл нэр дэвшигчээс гаргасан бус харин бусад оролцогчдоос гаргасан зардал буюу гуравдагч талын зарцуулалтын асуудлыг ч мөн тусгах шаардлагатай. Европын Хүний эрхийн шүүх Боуман ба Нэгдсэн вант улсын хэргийг шийдвэрлэхдээ, гуравдагч талын зарцуулалтад тогтоох хязгаарлалт нь улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн зарцуулалтад тогтоосон хязгаарлалттай дүйцхүйц бол ийм хязгаарлалтыг тогтоож болно гэжээ¹².

ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудын хагас нь улс төрийн намын зарлагад хязгаарлалт тогтоосон бол үүнээс ялимгүй олон орон нэр дэвшигчдийн санхүүжилтийг хязгаарлах зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байна¹³. Эдгээр хязгаарлалтын хэмжээ нь сонгуулийн төрөл, сонгууль өгөх бүртгэлтэй сонгогчдын тооноос хамаарна.

АНУ-д дээрхээс өөр арга хандлага ашигладаг. Энд сонгуулийн зарцуулалтыг үг хэлэх эрх чөлөөний нэг хэлбэр гэж ихэд онцгойлон үздэг байна. 1976 оноос АНУ-ын Дээд шүүх зарцуулалтад тогтоосон хязгаарлалтыг үг хэлэх эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл гэж үзэн хүчингүй болгож байжээ¹⁴. Гэсэн хэдий ч Ерөнхийлөгчийн сонгуульд өрсөлдөж буй нэр дэвшигчид олон нийтээс санхүүжилт авахаар зөвшөөрсөн тохиолдолд зарцуулалтын тогтоосон хязгаарыг мөрдөх ёстой болдог байна.

9 Транспэрэнси интернэшнл, Улс төрийн санхүүжилт, туслалцааны стандарт, 2005, хуудас 2, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours -оос харав.

10 Мөн тэнд.

11 Энэ уялдааг хандивын хориглолт, хязгаарлалтад мөн ашигладаг.

12 Европын Хүний эрхийн шүүх, “Боуман ба Нэгдсэн вант улсын” хэрэг, (141/1996/760/961), 1998 оны 2 дугаар сарын 19, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#{,itemid:\[,001-58134\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#{,itemid:[,001-58134]}) –аас үзнэ үү.

13 www.idea.int/political-finance –аас үзнэ үү.

14 АНУ-ын Дээд шүүхийн шийдвэр, Бакли ба Валеогийн хэрэг 424 U.S. 1 (1976)-ийг үзнэ үү.

9.2.4 Төрийн санхүүжилт

Хувийн хэвшлээс олгох хандивын зохицуулалт дээр нэмэлт болгож улсын төсвөөс хийх санхүүжилтийн тухай зохицуулалтыг оруулдаг (Швед гэх мэт зарим улсад нэмэлт бус өөр нэг хувилбар гэж оруулдаг). Төрийн санхүүжилт нь санхүүгийн тусламж (төрийн шууд санхүүжилт); болон татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөх, хэвлэл мэдээллийг чөлөөтэй ашиглах боломжоор хангах гэх мэт бусад санхүүжилт (төрийн шууд бус санхүүжилт) гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй байдаг. Эхний хэлбэрийн санхүүжилтийг тодорхой босго шаардлага хангасан (сүүлийн сонгуулиар сонгогчдын тодорхой хувийн санал авсан) бүх улс төрийн намуудад олгодог бөгөөд ингэхдээ “эгалитари” (нам тус бүрт тэнцүү хэмжээтэй олгох), “пропорциональ” (ялсан суудал, эсхүл саналын тоонд хувь тэнцүүлсэн хэмжээгээр олгох) зэрэг олон шалгуурын үндсэн дээр хуваарилна. Гэвч энэ хоёрыг хослуулан хэрэглэх нь нэн түгээмэл шийдэл болоод байгаа билээ¹⁵.

Төрөөс санхүүжилт олгохыг дэмждэг үндсэн гурван үзэл баримтлал байдаг. Нэгдүгээрт, төрөөс олгох санхүүжилт нь үзэл бодлоо олон нийтэд хүргэхэд шаардлагатай хамгийн бага хэмжээний санхүүжилтийг улс төрийн холбогдох бүх оролцогчдоод олгодог. Хоёрдугаарт, төрөөс олгох санхүүжилт нь маш их хэмжээний мөнгө, хөрөнгө ашиглах боломжтой талуудын давуу байдлыг бууруулдаг (өөрөөр хэлбэл, түвшинг нь жигдэлнэ). Гуравдугаарт, төрөөс олгох санхүүжилт нь хувийн тодорхой ашиг сонирхлоос хамаарах улс төрийн намуудын хамаарлыг багасгадаг. Төрийн санхүүжилт нь хувийн эх үүсвэрээс орж ирж буй санхүүжилтээс илүү ил тод байдаг нь маргаангүй. Учир нь улс төрийн намуудын санхүүгийн тайлан бүрэн хэмжээгээр үнэн зөв байж чаддаггүй. Өөрөөр хэлбэл, төрийн санхүүжилт нь улс төрийн авлига үүсэх эрсдлийг бууруулахын сацуу ил тод байдал, олон ургальч үзлийг нэмэгдүүлэх сайн талтай юм.

Гэвч төрөөс санхүүжилт олгохыг шүүмжлэгчдийн зүгээс төрийн санхүүжилттэй холбоотой дараах асуудал байна гэж үздэг. Үүнд:

- Төрийн санхүүжилтийг хувь этгээдийн хандив, эсхүл зарцуулалтад тогтоосон хязгаарлалттай хослуулахгүй л бол өрсөлдөгчдийн харьцангуй орлогын хэмжээнд онц өөрчлөлт үзүүлэхгүй;
- Төрийн санхүүжилт (хэрэв зарцуулалтын хязгаарлалтгүй бол) нь сонгуулийн кампанит

ажлын зардлыг нэмэгдүүлдэг тул зарим тохиолдолд нэг их хүсээд байх зүйл биш;¹⁶

- Төрийн санхүүжилт авах хэт намхан босго шалгуур нь тухайн улсын улс төрийн институцийн бэхжилтийг сулруулж жижиг, сул намууд олшироход хүргэнэ;
- Нөгөөтэйгүүр хэт өндөр босго шалгуур буюу өмнөх гүйцэтгэлд нь тулгуурлан санхүүжилт олгох нь намын тогтолцоог хөшингө байдалд оруулдаг;
- Сонгогчдын итгэлийг олж чадаагүй улс төрийн намуудад иргэдийн төлсөн татварын мөнгийг хуваарилж буй явдлыг таашаадаггүй сонгогчдын зүгээс улс төрийн намыг төсвөөс санхүүжүүлэхийг дэмждэггүй.

Олон улсын стандартууд яагаад санхүүгийн хөнгөлөлт, дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг шууд зөвлөмж болгож чадахгүй байгааг судлаачдын дээрх олон янзын байр сууринаас харж болох юм (жишээ нь, Европын зөвлөлийн 2003(4) тоот зөвлөмжид, төр нь “улс төрийн намуудад дэмжлэг үзүүлнэ”, гэсний дараа “төрийн дэмжлэг нь санхүүгийн дэмжлэг байж болно” гэж заасан байдаг).

Улс төрийн намуудад төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ ямар байх вэ гэдэг нь бас нэг чухал асуудал юм. Европын зөвлөлийн 2003(4) тоот зөвлөмжид, “Төрөөс үзүүлэх дэмжлэг нь зохих хэмжээгээр хязгаарлагдана” (1 дүгээр зүйл) гэсэн бол Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлагад ийм дэмжлэг тусалцааг үзүүлэхдээ “ийм санхүүжилтийг зориулалтынх нь дагуу ашиглуулахад сайтар анхаарч төлөвлөн боловсруулах шаардлагатай. Ингэхдээ хувийн хэвшлээс санхүүжилт авах хэрэгцээ шаардлага, хувь этгээдээс хандив өгөх явдлыг үгүйсгэхгүй байвал зохино” (177 дугаар зүйл) гэж заасан байдаг. Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх тогтолцоо нь ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудад нэвтэрсэн даруйдаа санхүүжилтийн зонхилох эх үүсвэр нь болох хандлагатай болсон зэргээс харахад бодит байдал харьцангуй өөр байгаа юм. ГРЕКО-ийн ЕАБХАБ-ын оролцогч 20 улсад хийсэн үнэлгээгээр төрийн санхүүжилтээс хамаарах дундаж хамаарал 2/3 орчим, зарим улсад хүлээн авсан санхүүжилтийн цөөн хувийг төрийн санхүүжилт (Армен, Бүгд найрамдах Чех Улс, Герман, Их Британи) бүрдүүлдэг байхад бусад улсад хувийн хэвшлийн хандивын орлого маш бага хувийг эзэлж байна. Хорват, Грек, Бельги, Польш, Испани, Словак улсын хувьд намуудынх нь нийт орлогын 80 гаруй хувь нь төрийн санхүүжилтээс бүрддэг. Үүнээс гадна Герман Улсын улс төрийн санхүүжилтийн

15 АНУ-д “гэнцүүлэх санхүүжилт” хэлбэрээр төрийн санхүүжилт олгох явдал түгээмэл байдаг. Энэ нь нам, эсхүл нэр дэвшигч хувийн хэвшлээс босгосон хандивын тодорхой хувь хэмжээтэй тэнцүү хэмжээний санхүүжилтийг төрөөс олгодог тогтолцоо юм.

16 Жишээлбэл, Транспэрэнси интернэшнл Серби, Сербийн Ерөнхийлөгч, парламентын сонгуулийн тайланг, 2012, [http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20\(Final\).pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20(Final).pdf) –ээс үзнэ үү.



ЕАБХАБ/АИХЭГ-аас Гүржийн Үндэсний Аудитын газар болон бусад талуудтай хамтран зохион байгуулсан “Улс төр дахь мөнгө” сэдэвт бага хурлын үеэр, 2016 оны 2 дугаар сарын 18-ны өдөр, Тбилис хот

талаарх хууль тогтоомж нь улс төрийн намуудын хувийн хэвшлийн болон төрийн санхүүжилт хоорондын тэнцвэрийг ухаалгаар хангаж өгсөн тул улс төрийн намууд зөвхөн төрийн санхүүжилтээс хамааралтай бус байхаар зохицуулсныг ГРЕКО-ийн үнэлгээгээр олж тогтоожээ.¹⁷

ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнуудад түгээмэл ашиглагдаж буй төрийн шууд бус санхүүжилтийн хэлбэр нь улс төрийн намуудад хэвлэл мэдээллийг үнэ төлбөргүй, эсхүл хөнгөлөлттэй үнээр ашиглуулах хэлбэр юм. Улс төрийн намын санхүүжилтэд ашиглаж байгаа удаах арга нь татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт (48 хувь), сонгуулийн кампанит ажлын уулзалт цуглаан хийх байраар хангах (37 хувь) зэрэг болно. Мөн төрийн шууд бус санхүүжилтийн түгээмэл бус хэлбэр гэдэгт хүүгүй зээл олгох, сонгогчдод хүргэх танилцуулга, захидал нийтлүүлэхэд нь хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг багтана. Төрийн шууд бус санхүүжилтийн хэлбэр нь төсвийн хөрөнгө, нөөц улс төрийн авлигад ашиглагдах эрсдлийг бууруулах ашигтай хэлбэр байж болох юм.

9.3 Төрийн хяналт

Улс төрийн намын санхүүжилтэд тогтоосон хязгаарлалтыг хянаж, зохих тохиолдолд мөрдүүлэн сахиулж байхгүй л бол уг хязгаарлалт нь улс төрийн авлигыг бууруулахад ямар ч нөлөө үзүүлэхгүй билээ. Гэвч улс төрийн санхүүжилтийн хууль тогтоомжийг мөрдүүлэн сахиулахад ихээхэн хүндрэлтэй байдаг.

Улс төрийн нам, улстөрчдийг хууль тогтоомж дагаж мөрдөхийг хөхиүлэн дэмжих байдлаар хууль тогтоомжийг боловсруулах нь чухал. Тухайлбал, Герман улсад л гэхэд намууд нь заасан тодорхой хэмжээнээс бага дүн бүхий хандив хувийн хэвшлийн эх сурвалжуудаас авсан бол төрөөс түүнийг нь нөхөж тэнцүүлэх хэмжээний хөнгөлөлт олгодог нь улс төрийн намуудад их бус харин бага хэмжээний хандив авах сэдлийг төрүүлдэг байна. Түүнчлэн зүй зохистой байдлаар аудит хийлгэсэн санхүүгийн тайлангаа тушаавал хөнгөлөлт үзүүлэх нөхцөл үүсдэг учир энэ нь ч мөн намуудыг ил тод байдал руу хандуулахад ихээхэн түлхэц болдог байна.

Гэвч хяналт тавьж, хэрэгжилтийг хангуулах явдал нь зөрчлийг илрүүлж, тогтооход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бүрэлдэхүүн хэсэг хэвээр байна. Хяналтын болон хууль сахиулах байгууллагууд авлигыг илрүүлэх (“баригдах магадлал өндөр” болгох) чадамж өндөртэй байх шаардлагатай ба хууль тогтоомжоороо дамжуулан авлигын үйлдэл, хууль зөрчсөн үйлдлийг таслан зогсоох үр нөлөөтэй хариуцлага, шийтгэл тооцдог байх учиртай (хариуцлага, шийтгэл нь “бизнес эрхлэх өртгийн” хүлцэх хэмжээнээс өндөр байх ёстой). Хандивын хориглолт, зарцуулалтын хязгаарлалт болон бусад зохицуулалтыг зөрчсөн үйлдэлд шийдвэр гаргахдаа дэлгэрэнгүй мэдээллийг ашиглана. Төрийн албан ёсны хяналтын суурь зарчим нь улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдээс ирүүлсэн санхүүгийн тайланд хяналт тавих явдал юм. Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлагад “Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн тайланг сонгуулиас хойш 30 хоногийн дотор холбогдох эрх

¹⁷ ГРЕКО, Германы намын санхүүжилтийн ил тод байдлын талаарх үнэлгээний тайлан, 2009, хуудас 9 болон 20-ийг үзнэ үү.

бүхий байгууллагад гаргаж өгнө. Тайланг зөвхөн улс төрийн намууд ч бус, бүх нэр дэвшигчид, мөн бие даан нэр дэвшигчид ч гаргах ёстой... Улс төрийн намууд сонгуулийн бус цаг хугацаанд ч хамгийн багадаа жил бүрийн давтамжтайгаар санхүүжилтийнхээ тайланг зохицуулах эрх бүхий байгууллагуудад тайлагнаж байх ёстой (200 болон 202 дахь хэсэг)” гэж заасан байдаг.

Үнэн зөв бус тайлан ирүүлбэл түүнийг нь илрүүлж, шийтгэл хүлээлгэнэ гэдгийг улс төрийн намууд болон сонгуульд нэр дэвшигчдэд ойлгуулахаас нааш тэд санхүүгийн үнэн зөв тайланг ирүүлэхгүй байх хандлагатай байдаг. Тиймээс улс төрийн хүсэл зориг, хангалттай хэмжээний чадавхид тулгуурласан хараат бус хяналт тавьж, хууль сахиулах нь чухал. Түүнчлэн зохицуулагч байгууллагууд дүрэм журам мөрдөөд суух биш идэвхи санаачилгатай байж, гол оролцогч талуудтай тухай бүрт уулзалт яриа хийдэг байх хэрэгтэй. Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлагад (Хэсэг 214) хяналтын болон хууль сахиулах чиг үүрэг бүхий байгууллага нь “улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн ирүүлсэн санхүүгийн тайланд аудит хийх, данс бүртгэлийг нь шалгах эрх мэдэлтэй байх” ёстойг зөвлөмж болгожээ. Энэхүү чиг үүргийг сонгуулийн байгууллагад хариуцуулах нь нэн түгээмэл шийдэл мөн боловч ЕАБХАБ-ын зарим оролцогч улс орон аудитын байгууллага, шүүх, эсхүл авлигатай тэмцэх байгууллагад дээрх чиг үүргийг хариуцуулсан байдаг. Улс төрийн санхүүжилтийн асуудалд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлэх аль ч байгууллага гэмт хэрэгтэй холбоотой асуудлаар цагдаа, авлигатай тэмцэх байгууллага зэрэг хууль сахиулах байгууллагатай нягт хамтран ажиллах шаардлагатай (энэ номын 3 дугаар бүлгийг харах).

Улс төрийн санхүүжилтийн тайлагнал, түүнд тавих хяналтыг хэрэгжүүлж буй байдлыг Герман Улсын жишээнээс харж болно. Тус улсын Үндсэн хууль болон Улс төрийн намын тухай хуульд улс төрийн намууд дараа оны гуравдугаар улирлын эцэст санхүүгийн тайлангаа Бундестагийн Ерөнхийлөгчид өргөн барина гэж заасан байдаг. Тайланг өргөн барихын өмнө мэргэшсэн аудитор хянана. Эдгээр тайланд намын орлого, зарлагын дэлгэрэнгүй, хөрөнгийн бүртгэл, нийтдээ 10000 еврогоос дээш үнийн дүн бүхий хандив өгсөн этгээдүүдийн хандивын хэмжээ, хандивлагчдын нэрсийн жагсаалтыг оруулна. Дээрх шаардлагыг хангаагүй намуудад худал мэдүүлсэн хандивын дүнг хоёр, эсхүл гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний торгууль оногдуулдаг байна¹⁸.

Сүүлийн жилүүдэд ГРЕКО-ийн гишүүн улс орнууд үйл ажиллагаагаа хараат бус байдлаар явуулах боломжоор хангагдсан төрийн байгууллагад улс төрийн санхүүжилтийн асуудалд хяналт тавих чиг үүргийг хариуцуулах тодорхой алхмуудыг хэрэгжүүлж байна. Гэвч албан ёсны хяналт үр дүнтэй байх эсэх нь холбогдох зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд оролцож буй гол оролцогч талуудын хүсэл эрмэлзлээс шалтгаалах юм. ГРЕКО-ийн үнэлгээнд хамрагдсан улс орнуудын ихэнх нь улс төрийн санхүүжилтийн хэрэг, зөрчилд хариуцлага огт тооцоогүй буюу маш ховор тооцсон, эсхүл хууль зөрчсөн тохиолдолд л хариуцлага, шийтгэл оногдуулж байгаа нь энэ чиглэлээр хийх ажил маш их буйг харуулж байна.¹⁹

9.4 Иргэний нийгмийн оролцоо

Иргэний нийгмийн байгууллагууд (мөн идэвхтэй хэвлэл мэдээлэл) нь сонгуулийн кампанит ажлын орлого, зарлагыг мөшгин судлах, намуудын данс бүртгэлийг нягтлан шинжлэх, тайлан дахь алдаатай зүйлс болон бусад зөрчлийг илрүүлэх зэргээр олон нийтийн ойлголт мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, мөн төрийн/ захиргааны нөөц шамшигдуулах, санал худалдаж авах зэрэгт хяналт тавих чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Ингэснээр иргэний нийгмийн байгууллагууд нь саналаа өгөхдөө мэдээлэлд тулгуурласан шийдвэр гаргах боломжийг иргэдэд бүрдүүлж өгдөг байна. Ихэнх улс орнуудад иргэний нийгмийн байгууллагууд нь хууль, эрх зүйн шинэчлэл хийхэд тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэж, хэрэгжүүлэгч байгууллагуудаас энэ чиглэлд гүйцэтгэх үүргээ илүү зарчимч, шударгаар биелүүлэхийг шаарддаг. Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой хууль тогтоомжийн зөрчлийг илрүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг. Болзошгүй зөрчлийг илрүүлэхэд төрийн бус байгууллагуудын хяналт тавих үүрэг ихээхэн чухал нөлөөтэй болохыг хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллагууд хүлээн зөвшөөрөх учиртай юм.

Улс орон бүрийн төрийн бус байгууллагууд энэ чиглэлээр хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна. Тэр дундаа улс төрийн намын санхүүжилтийн салбарт хийх ажлын талаар удирдамж, чиглэл өгдөг олон улсын төрийн бус хэд хэдэн байгууллага бий. Транспэрэнси интернэшнл байгууллага л гэхэд 2012 онд улс төрийн санхүүжилтийг дэлхийн гол тэргүүлэх чиглэл гэж үзээд Европын 25 орны улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой авлигын эсрэг хамгаалалтыг

18 ЕАБХАБ/АИХЭГ, ХБНГУ-Холбооны парламент (Бундестаг)-ийн сонгууль, 2013, Шинжээчийн тайлан, хуудас 7

19 ГРЕКО, Гурав дахь удаагийн үнэлгээний тайлан (2007 онд эхэлсэн), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp -аас үзнэ үү.

судалж, *Улс төрийн намын шударга байдал: Илүү хариуцлагатай, илүү ардчилсан*²⁰ хэмээх бүс нутгийн хэмжээний бодлогын баримт бичгийг боловсруулан гаргажээ. Уг баримт бичигт дурдсанаар улс төрийн санхүүжилт, хандивыг ил болгох, намын санхүүгийн тайлан гаргуулах хуулийн зохицуулалт, шаардлага сул, хяналт, хууль сахиулах механизм хангалтгүй, ашиг сонирхлын хүчирхэг бүлэг иргэдийн саналыг худалдан авах эрсдэл өндөр байдаг зэргээс шалтгаалан намын идэвхтэн дэмжигч, иргэдийн зүгээс улс төрийн намуудын шударга байдлыг нэн доогуур үнэлдэг байна.

Мөн Олон улсын Сонгуулийн тогтолцооны сан нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын хяналт тавих, хууль сахиулах, шинэчлэл санаачлах үйл ажиллагаанд туслалцаа дэмжлэг үзүүлдэг. Сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд тус сан 20 гаруй улсын дээрх чиглэлийн үйл ажиллагаанд оролцоод байна.²¹

Улс төр дахь мөнгөний үүрэг оролцоог хянахад хэвлэл мэдээллийн байгууллага мөн голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Улс төрийн авлигын маш олон хэрэг албан ёсны мөрдөн шалгах ажиллагаагаар бус харин хэвлэл мэдээллээр цацагдан, шуугиант мэдээллээр дамжин илчлэгддэг байна. Эдгээр шуугиант мэдээлэл нь улс төрийн нам болон улстөрчдөд итгэх олон нийтийн итгэлийг богино хугацаанд бууруулагч ч шинэчлэл хийх зайлшгүй хөшүүрэг болж өгдөг. Гэхдээ хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд өөрсдөө авлигад автахгүйн тулд анхаарал, болгоомжтой байх хэрэгтэй. Сонгуулийн кампанит ажилд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл маш чухал үүрэгтэй болсон өнөө үед улс төрийн нам, улстөрчид хэвлэл мэдээллээр сонгуулийн албан ёсны кампанит ажлынхаа хажуугаар “далд сурталчилгаа” хийх, эсхүл олон нийтэд эерэг сэтгэгдэл төрүүлэх нэвтрүүлгүүдийг хийлгэх хууль бус арга замыг ашиглах хандлагатай байдаг. Улс төрийн үзэл суртлын нөлөөг бууруулах үүднээс хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалах хууль тогтоомж, хэвлэл мэдээллийн хамрах хүрээг тодорхойлсон дүрэм (ялангуяа цахим хэвлэл, мэдээлэл) журмуудыг нарийвчлан боловсруулах шаардлагатай. Илүү дэлгэрэнгүйг 14 дүгээр бүлгээс үзнэ үү.

9.5 Дүгнэлт

Улс төрийн намын авлигад автсан санхүүжилт нь эрх зүйт ёс, ардчилал, хүний эрхэд ноцтой аюул заналхийлдэг. Сүүлийн хэдэн жилийн хугацаанд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр тодорхой ахиц гарсан хэдий ч ГРЕКО-ийн тайланд дурдсанчлан шийдвэрлэх ёстой асуудлууд байсаар байна.

Улс төрийн авлигатай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд энд дурдсан болон дурдагдалгүй орхигдсон бүхий л асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй. Улс төрийн санхүүжилтийн асуудлыг тусгаарлан авч үзэх бус харин түүний зохицуулалтыг үндэсний шударга ёсны тогтолцооны салшгүй хэсэг байдлаар авч үзэх учиртай билээ. Төрийн захиргааны ёс зүйн асуудал болон сонирхлын зөрчил, лоббийг зохицуулах гэх мэт бусад механизмыг ашиглан улс төрийн нам/улс төрчдөд үзүүлж буй зүй бус нөлөөллийн асуудлыг шийдвэрлэхээс нааш төрийн/захиргааны хөрөнгө нөөцийг шамшигдуулах, зүй бусаар ашиглах явдал арилахгүй.

20 ТИ байгууллагаас 2011-2012 онд Европын 25 улс оронд хийсэн Европын Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны судалгааны хүрээнд боловсруулсан. Дэлгэрэнгүйг http://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project -аас харна уу.

21 www.ifes.org –ийг үзнэ үү.

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, Улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт дахь авлигын эсрэг нийтлэг дүрэм журам мөрдөх талаар гишүүн улсуудад хандсан Сайд нарын хорооны (2003)4 тоот зөвлөмж, 2003 [цахим хуудас]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. ЕАБХАБ/АИХЭГ/Венецийн комисс, Улс төрийн намын зохицуулалтын гарын авлага, 2011 [цахим хуудас]. www.osce.org/odihr/77812
3. ТИ, Улс төрийн санхүүжилт ба туслалцааны стандарт, 2005 [цахим хуудас]. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours
4. ТИ, Улс төрийн намын шударга байдал: Илүү хариуцлагатай, илүү ардчилсан Бүс нутгийн бодлогын баримт бичиг #2, 2012 [цахим хуудас]. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/2012_regional_policy_paper_2_political_party_integrity_more_accountable_mor
5. Дублет Y-M, Авлигатай тэмцэх-улс төрийн санхүүжилт 2012, ГРЕКО-ийн гуравдугаар шатны сэдэвчилсэн үнэлгээ, ГРЕКО,2012 [pdf]. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf

БҮЛЭГ 10

Лоббийг зохицуулах нь

АГУУЛГА

10.1 Тодорхойлолт ба үндэслэл	132
10.2 Лоббийн болзошгүй эрсдлүүд	133
10.3 Лоббийн зохицуулалт	134
10.3.1 Европ	136
10.3.2 Хойд Америк	138
10.3.3 Лоббийн зохицуулалтыг боловсруулах нь	141
10.4 Дүгнэлт	143
Ашигласан ном зүй	144
<i>Шигтгээ 10.1 ЭЗХАХБ: Зохицуулалтын орчныг зөв бүрдүүлэх нь</i>	134
<i>Шигтгээ 10.2 Герман Улсын системийн гол онцлог</i>	136
<i>Шигтгээ 10.3 Польш Улсын системийн гол онцлог</i>	137
<i>Шигтгээ 10.4 Литва Улсын системийн гол онцлог</i>	137
<i>Шигтгээ 10.5 ЕХ-ны байгууллагуудын системийн гол онцлог</i>	138
<i>Шигтгээ 10.6 Канад Улсын системийн гол онцлог</i>	139
<i>Шигтгээ 10.7 АНУ-ын системийн гол онцлог</i>	141
<i>Хүснэгт 10.1 Зохицуулалтын ялгаатай системүүд</i>	140

БҮЛЭГ 10

Лоббийг зохицуулах нь

Улс төрийн шийдвэрт нөлөөлөх хэрэгсэл болсон лобби нь орчин үеийн ардчиллын нэгэн салшгүй хэсэг юм. Үүнийг нийтийн албан тушаалтнуудтай харилцаа холбоо тогтоох замаар төрийн шийдвэрт (ялангуяа хууль батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах гэх мэт багтах боловч үүгээр хязгаарлагдахгүй) нөлөө үзүүлэх зорилготой сонирхлын (шахалтын бүлэг ч гэдэг) бүлгийн үйл ажиллагаа гэж ойлгож болно. Лоббийг хэсэг бүлэг хүмүүс буюу байгууллага өөрсдөө хийхээс гадна өөрийн өмнөөс мэргэжсэн лоббидогч ажиллуулах замаар нөлөөлөл үзүүлж болдог. Лоббийг зүй зохистой зохицуулж чадвал лобби нь төр, засагт мэргэжлийн санал зөвлөмж, янз бүрийн дуу хоолойг хүргэх суваг нь болж, бодлого, хууль эрх зүй, журам зааврыг сайжруулахад дэмжлэг болдог байна.

Харин зүй зохистой зохицуулаагүй буюу хязгаарласан тохиолдолд лобби нь хууль бус нөлөөлөл, авлигын гол суваг болохдоо амархан байдаг. Иймд зүй зохистой бөгөөд ил тод лоббийг зөвшөөрөхийн сацуу түүнийг урвуулан ашиглаж зүй бус нөлөөлөл үзүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх тэнцвэрт харьцааг олох нь чухал юм.

10.1 Тодорхойлолт ба үндэслэл

Лобби гэж юу вэ?

Лобби гэдэг нь ерөнхийдөө сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтнуудын гаргах шийдвэрт нөлөө үзүүлэх зорилготой, бусадтай янз бүрийн харилцаа холбоотой, тодорхой сонирхол бүхий хувь хүн болон бүлэг хүмүүсийн нэгдэл байдаг. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас гаргасан *Лоббийн ил тод, шударга байдлын зарчим*д лоббиг “хууль тогтоомж, бодлого, захиргааны шийдвэрт нөлөөлөх зорилгоор нийтийн албан тушаалтнуудтай амаар болон бичгээр тогтоосон

харилцаа¹” хэмээн тодорхойлсон байдаг. Лоббийн үйл ажиллагааг Венецийн зөвлөлийн саяхны нэгэн тайланд “улс төрийн түвшинд гаргасан шийдвэрт нөлөөлөх зорилготой, харилцан адилгүй ч тодорхой ашиг сонирхолтой хувь хүмүүс, бүлэг этгээдийн үйл ажиллагаа²” гэж тодорхойлжээ.

Лоббийн үйл ажиллагаа ямар ч шийдвэрт нөлөөлөхөд чиглэгдсэн байж болно. Үүнээс хамгийн түгээмэл төрөл нь хууль тогтоомжид нөлөөлөх явдал юм. Жишээ нь шинэ хууль санаачилж батлахад (эсхүл батлуулахгүй байхад) нөлөөлөх, хууль, хуулийн төсөлд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг дэмжих, эсхүл дэмжихгүй байхад чиглэсэн лобби байж болно. Хууль тогтоомж гэдэгт суурь хуулиуд, хуулийг хэрэглэх тайлбар гэх мэт эрх зүйн бусад зохицуулалт багтана. Ихэнх улс оронд зохицуулалт нь нүдэнд харагдахгүй ч бага гэлтгүй маш чухал үүрэгтэй байдаг тул тэдгээр нь лоббидогчдын хувьд үйл ажиллагаагаа явуулах нэн таатай хөрс нь болж өгдөг байна. Лобби нь хууль тогтоомжоос гадна дэд бүтцийн үндсэн томоохон төслүүдийн талаар шийдвэр гаргах, бүсчлэл тогтоох, төлөвлөлт хийх зэрэг бусад гол шийдвэрүүдэд ч мөн чиглэдэг.

Лоббидогч нь нөлөө үзүүлэх, нөлөөлөх гэж оролдохдоо дараах хэрэгслүүдийг ашигладаг. Үүнд:

- Уулзалт яриа, нийтийн арга хэмжээ гэх мэт янз бүрийн нөхцөл байдалд шууд биечлэн харьцах,
- Танилцуулга хийх,
- Тайлан, нийтлэл боловсруулж түгээх,
- Захидал харилцаа илгээх, утсаар ярих, цахим шуудан солилцох, социал медиа ашиглах,
- Үзэл баримтлалаа зөвтгөн баталгаажуулахын тулд хэвлэл мэдээллээр нийтлэл, нэвтрүүлэг цацах.

1 <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False> –аас үзнэ үү.

2 Р.Чайр нар, Европын зөвлөлийн гишүүн орнууд дахь лоббийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх тайлан, Венецийн комиссын 590/2010 тоотуудалгаа, 3 дугаар тал

Дээрх жагсаалтаас харахад лоббийг холбогдох албан тушаалтнуудтай шууд харилцах замаар, эсхүл бодлого боловсруулагчдад нөлөөлөх, дарамт шахалт үзүүлэх үүднээс хэвлэл мэдээллээр нийтлэл цацах гэх мэт дам аргаар хийж болдог байна. Энэ бүлэгт лоббийг холбогдох албан тушаалтантай шууд харилцах замаар хэрхэн хийдэг, үүнийг яаж зохицуулдаг талаар авч үзнэ.

Лоббидогч гэж хэн бэ?

Венецийн зөвлөлийн тайланд “Лобби/сонирхлын бүлэг/нэмэлт институци гэдэгт эдийн засгийн ашиг сонирхол (корпораци гэх мэт), мэргэжлийн ашиг сонирхол (үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн нийгэмлэг гэх мэт), иргэний нийгмийн ашиг сонирхол (байгаль орчны, хүний эрхийн бүлгүүд гэх мэт) бүхий этгээдүүдийг хамруулан ойлгох боловч үүгээр хязгаарлагдахгүй. Ийм бүлгүүд нь шууд, эсхүл хөлслөн ажиллуулж буй зөвлөхүүдээрээ дамжуулан нийгмийн бодлогын баримт бичигт өөрсдийн санааг тусгахыг эрмэлзэж байдаг³” хэмээн тодорхойлжээ. Лоббидогч гэж хэн бэ гэдгийг тодруулах нэн чухал хоёр санааг энэхүү тодорхойлолтод тусгасныг дор толилуулав. Үүнд:

- Лоббидогч нь өргөн хүрээний ашиг сонирхлыг төлөөлж болно. Тухайлбал, нэгэн компани эдийн засгийн ашиг сонирхлоо хамгаалсан зохицуулалтыг дэмжих үүднээс лобби хийх боломжтой. Гэвч ТББ гэх мэт олон нийтийн өргөн хүрээний ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор байгуулагдсан байгууллага ч мөн лоббийн үйл ажиллагаанд оролцдог. Хэдий ТББ-ууд нь лоббидогч гэх тодорхойлолтод багтаж болох ч лоббийн талаарх зохицуулалтад ийм байгууллагуудыг хамруулдаггүй болохыг энд тэмдэглэх нь зүйтэй болов уу (10.3 дугаар хэсгийг үз).
- Байгууллага, бүлгүүд (компани гэх мэт) нь лоббийг өөрөө, эсхүл мэргэжлийн лоббидогчдыг хөлсөлж хийлгэдэг. Зарим байгууллага өөрийнх нь төлөө лобби хийх үүрэг хариуцлага бүхий этгээдийг орон тоондоо шингэсэн байдаг. Ийм этгээдийг Канадын лоббийн зохицуулалтад “байгууллагын дотоодын” лоббидогч хэмээн тодорхойлдог байна (10.3.2 дугаар хэсгийг үз).

10.2 Лоббийн болзошгүй эрсдлүүд

Лобби нь эрсдэл дагуулахын сацуу олон нийтийн ашиг сонирхолд тэр бүр нийцээд байдаггүй. Лоббидогч болон лоббидуулж байгаа албан тушаалтан хоёрын хооронд харилцан бие биедээ тус хүргэх, эсхүл тодорхой тогтоосон хэмжээний хээл хахууль өгөх, авах зэрэг зохисгүй харилцаа бий болох талтай. Мэргэжлийн өндөр чадвартай хүн хүч дайчлан, тэдгээрийг шийдвэр гаргах үйл явцад байлцуулах хэмжээний их нөөцтэй томоохон компанийн ашиг сонирхол нь нөөцийн хуваарилалтад тэгш бус нөлөөлөл үзүүлэх чадамжтай байдаг.

Олон улс оронд лоббидогчдыг шийдвэр гаргагчдад хэт ойртож, төр, хувийн хэвшлийн хоорондын давхцлыг тэлж байна гэж үзэх хандлага ихээхэн нэмэгдэж, улам бүр гүнзгийрч байна. Лобби нь эцэстээ хээл хахууль болон хувирч ч болно. Компани, эсхүл лоббидогч нь хууль тогтоомжид оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталгаатай болгохын тулд хууль тогтоогчийг хахуульдаж байгаа нь үүний нэг жишээ юм. Компани, эсхүл хувь хүн үр ашгаа хамгаалж үлдэхийн төлөө лоббидогчоор зүй бус нөлөөлөл үзүүлэхийн тулд түүнд төлбөр төлж байгаа нь явсаар нөлөөлөл худалдах гэмт үйлдэл болж хувирдаг. Ил тод байдал, сайн засаглалыг хөхиүлэн дэмждэг олон улсын эрх зүйн гол зохицуулалтууд нь хээл хахууль болон нөлөөллөө худалдах явдлыг гэмт хэрэгт тооцохыг шаарддаг байна. НҮБАЭК, Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенцийн аль алинд хээл хахууль, нөлөөлөл худалдахтай холбоотой олон заалт бий.

ГРЕКО нь хууль тогтоогчдыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр хийсэн дөрөвдүгээр шатны үнэлгээндээ (2012 онд гаргасан) лоббийн үйл ажиллагааг авлигын эрсдэл үүсгэх эх үүсвэр хэмээн тодорхойлжээ. Хэдийгээр уг үнэлгээнд өнөөг хүртэл тун цөөн улс орныг хамруулаад байгаа ч тэдгээр улс орны тэн хагаст нь лоббийг зүй зохистойгоор удирдан зохицуулах дүрэм журам нэвтрүүлэхийг (эсхүл тэдгээрийг боловсронгуй болгохыг) зөвлөмж болгоод байгаа юм. Түүнчлэн 2013 оны 12 дугаар сард Европын зөвлөлийн Сайд нарын хороо лоббийг зохицуулах боломжит арга хэрэгслийг олж тогтоох техник, эдийн засгийн үндэслэл, судалгаа хийж гүйцэтгэхийг зөвлөмж болгосон байна. Дараагийн хэсэгт лоббийг хэрхэн зохицуулах тухай авч үзэх бөгөөд зарим улс орны жишээг толилуулах болно.

Шигтгээ 10.1 ЭЗХАХБ: Зохицуулалтын орчны зөв бүрдүүлэх нь

ЭЗХАХБ нь лоббийн зохицуулалттай уялдуулах шаардлагатай сайн засаглалын “харилцан хамааралтай, харилцан бие биенээ сахиулагч” дараах элементийг тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Нийтийн албан тушаалтнуудын **ёс зүйн дүрмээр** тогтоосон ёс зүйн хэм хэмжээ.
- Нөлөөллөө худалдах, хээл хахууль, авлига зэрэг нийтийн албан тушаалтны шийдвэр гаргах үйл явцад **зүй бусаар нөлөөлөхийг** гэмт хэрэгт тооцох заалтууд,
- **Төрийн байгууллагад хандах**, үг хэлэх, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг үндсэн хуулиар олгосон эрх,
- “Нийгмийн түншлэлийн” хүрээнд ажилтан, ажил олгогчдын төлөөллүүдийн **тогтмол уулзалт**,

зөвлөгөөн,

- Олон нийтийн оролцоо, зөвлөгөөнөөр дамжуулан **иргэний оролцоог** нэмэгдүүлэх бодлого, үйл ажиллагаа,
- Шийдвэр гаргах үйл ажиллагаатай холбоотой **төрөөс мэдээлэл авах эрхийг** мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль гэх мэтээр хангах хэм хэмжээ, процедур,
- Гаргасан шийдвэрт тавих шүүх, захиргааны **хяналт**,
- **Улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлыг санхүүжүүлэх** журам,
- **Авлига, зүй бус үйлдлийг мэдээлэх, шүгэл үлэгчдийг хамгаалах** журам.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ, Лоббидогчид, Засгийн газар, Итгэлцэл (Боть 1): Хууль тогтоомжоор дамжуулан ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нь, 2009, 25 дугаар тал

10.3 Лоббийн зохицуулалт

Лоббийг зохицуулахын гол зорилго нь улс төрийн шийдвэрт тодорхой ашиг сонирхлын үүднээс зүй бус нөлөөлөл үзүүлэх явдлыг хязгаарлахад оршино. Эл зорилгод хүрэх арга механизм нь i) лоббийг ил тод болгох, ii) ил тод байдлын үр нөлөөгөөр лоббийн үйл ажиллагаанд оролцсон, эсхүл оролцож буй талуудыг тухайн үйл ажиллагаандаа хариуцлага хүлээдэг болгох зэрэг болно. Энэ бүлэгт эдгээр механизмыг голлон авч үзнэ.

Лоббидогчдыг зохицуулах журам гэх мэт лоббийн үйл ажиллагааг зохицуулах дүрэм журам гаргаад л дээрх зорилгыг биелүүлчихнэ гэсэн тодорхой баталгаа хараахан алга. Лоббийн зохицуулалтыг зүй бус нөлөөлөл болон авлигатай тэмцэх бусад механизмыг агуулсан сайн засаглалын өргөн хүрээний зохицуулалтын нэг хэсэг болгон шингээж байж л лоббийг үр нөлөөтэй зохицуулах боломжтой. Бусад механизм дотроос дараах механизмууд нэн чухал юм. Үүнд:

- Лоббидогчдын овоо хараанд онилогдсон байж болзошгүй *шийдвэр гаргах үйл явцын зохицуулалт*. Үүний нэг жишээ нь хууль тогтоох үйл явц юм. Хуулийн төслийг олон нийтэд хүргэх, оролцогч талууд болон олон нийтийг өргөнөөр оролцуулсан хэлэлцүүлэг, зөвлөгөөн хийх зэргээр хууль тогтоох үйл явцыг ил тод, тодорхой болгох замаар гүйцэтгэх засаглал болон парламентын аль алиных нь хууль тогтоох үйл явцыг авлигын эрсдэл аль болох багатай байхаар зохицуулах нь чухал.
- *Лоббидуулж буй этгээдийн зохицуулалт*. Энэ нь лоббидуулж болзошгүй албан тушаалтнуудад үйлчлэх дүрэм журам, зохицуулалт юм. Үүнд лоббидогчтой тогтоосон харилцаа холбоогоо

мэдүүлэхийг шаардсан зохицуулалт, ашиг сонирхлын зөрчил, бэлэг сэлт, ёс зүйн дүрэм, улс төрийн намын санхүүжилтийн талаарх зохицуулалт багтана.

ЭЗХАХБ нь мөн лоббид үр нөлөө бүхий хязгаарлалт тогтооход шаардлагатай засаглалын өргөн хүрээний хэд хэдэн арга хэмжээг тодорхойлсон байдаг (Шигтгээ 10.1-ийг үз). Иймд лоббийн зохицуулалтыг боловсруулахдаа өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагааг харгалзан үзэх хэрэгтэй. Шаардлагатай бол тухайн цар хүрээг өөрчилсөн ч болно.

Лоббийг зохицуулахад чиглэсэн хандлага нэмэгдсээр байгааг энд тэмдэглэх нь зүйтэй. Жишээ нь, Австрали, Канад, Франц, Гүрж, Герман, Унгар, Литва, хуучин Югославын Бүгд Найрамдах Македони Улс, Польш, Словени, АНУ зэрэг улс орон лоббийг журамлах зохицуулалттай болоод байна. Түүнчлэн Европын Парламент, Европын Зөвлөл ч мөн лоббийн зохицуулалттай болсон. Герман, Польш, Литва, Канад, АНУ болон Европын холбооны институциудэд хэрэгжүүлж буй лоббийн зохицуулалтын талаар 10.3.1-10.3.2 дугаар хэсэгт товч өгүүлсэн болно.

Лоббийн зохицуулалтын хамрах хүрээ

“Лоббидогч” гэж хэн (эсхүл юу) болохыг хэрхэн тодорхойлох нь лоббийн зохицуулалтын гол асуудал юм. Лоббийг зохицуулах дүрэм журам иргэний нийгмийн байгууллагад хамаарах уу? Иргэний нийгмийн байгууллагууд (ИНБ) нь бодлогын асуудлаар лобби хийдэг. Компани нь бизнестээ нөлөөлөх зохицуулалтын асуудлаар лобби хийдэг бол ИНБ-уудын лобби хийж буй шалтгаан нь өөрийн ашиг сонирхлын төлөө бус байдаг. Энгийн иргэд болон ИНБ-уудын улс төрийн үйл явцад оролцох оролцоог дүрэм журмаар боогдуулахгүй байх нь чухал юм. Канад

улс л гэхэд үнэ хөлсгүй, сайн дураараа ажиллаж буй иргэдийг лоббидогчдын зохицуулалтад хамруулдаггүй байх жишээтэй. Харин Канад, АНУ-ын систем нь нийтийн албан тушаалтанд төлбөртэйгээр нөлөөлж буй тохиолдолд, хэдий ийм лоббидолт нь ашгийн төлөө бус байсан ч үүнийг заавал бүртгүүлэхийг шаарддаг. Литва улс “гишүүдийнхээ нийтлэг ашиг сонирхлын төлөөх” ашгийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг лоббийн үйл ажиллагаа гэж үздэггүй⁴ байна.

Лоббийн зохицуулалтын бүрэлдэхүүн хэсэг

Лоббийн тухай хууль тогтоомж, зохицуулалт бүхий улс орнуудын цөөн хэд нь дараах арга хэмжээний аль нэг, эсхүл хэд хэдэд нь анхаарал хандуулж байна⁵. Үүнд:

- Лоббидогчдыг олон нийтэд ил бүртгэлтэй болгохыг шаардах,
- Нийгмийн аль оролцогчтой хамт, ямар асуудлаар, хэний ашиг сонирхлын төлөө лобби хийж буйгаа нээлттэй зарлахыг лоббидогчдоос шаардах,
- Лоббийн үйл ажиллагаатай холбоотой орлого, зарлагын мэдээллээ ил тод болгохыг лоббидогчдоос шаардах,
- Хяналт тавих боломжийг иргэдэд олгох үүднээс лоббидогчдын нэрсийг (дээрх дэлгэрэнгүй мэдээллийн хамт) нийтэд ил болгох,
- Өмнө нь нийтийн албан тушаалтан байсан этгээд нийтийн албанаас чөлөөлөгдмөгцөө лоббидогч болохыг хориглох (“хүлээлтгүйн” хугацаа олгох).

Лоббийн тодорхой зохицуулалт бүхий улс орнуудын зохицуулалтын зорилго, төрөл нь харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Латвийн Провидус ТББ-ын тайлангаас харахад, Зүүн Европын зарим улс оронд мэргэжлийн лоббидогчдын үйл ажиллагаа хувь хүн, байгууллагыг холбогдох албан тушаалтантай холбож өгөхөөс хэтэрдэггүй бөгөөд тухайн асуудлаар идэвхийлэн ажилладаггүй байна⁶. АНУ зэрэг улс оронд лоббидогчид нь шинжилгээ судалгаа хийж, албан тушаалтантай холбогдож, үйлчлүүлэгчийнхээ байр суурийг хамгаалах зэргээр өргөн оролцоотой ажилладаг. Эдгээр жишээг лоббийн “сайн”, “муу” хэлбэрийг харуулах гэж бус гагцхүү зохицуулж буй асуудал нь улс орон бүрт ялгаатай байдгийг л үзүүлэх гэж энд дурдаж буй билээ.

Дээр өгүүлсэн механизмуудын хэрэгжих боломжийг хангахын тулд хамгийн түрүүнд бүртгэлийн шаардлагыг хангуулах нь чухал. Бүртгэл нь тухайн улсын төрийн эрх баригч, энгийн иргэд, сэтгүүлчид болон бусад лоббидогчдод чухам хэн лобби хийж байгааг мэдэх боломжийг олгоно. Бүртгүүлсэн лоббидогчид нь улмаар хэнийг төлөөлж байгаа, хэнийг лоббидсон, эсхүл лоббидож байгаа, хэрхэн гүйцэтгэсэн (жишээ нь ганцаарчилсан уулзалт зарлах, зарцуулсан мөнгө гэх мэт) зэрэг мэдээллээ гаргаж өгөх шаардлагатай болно.

Мэдээллийг түргэн шуурхай, үр дүнтэй хянаж шалгах боломж бүрдүүлэх үүднээс лоббидогчдын бүртгэлийг интернэтэд байршуулах нь зохимжтой. Жишээ нь Америкийн “Хариуцлагатай улстөрчдийн төв” ТББ нь АНУ-ын хууль тогтоомжийн дагуу лоббидогч ангилалд багтах этгээдүүдийг интернэтээр бүртгэн баримтжуулж, лоббидогчид болон тэдгээрийн ашиг сонирхлын талаарх өргөн хүрээний мэдээллийг хялбархан үзэж танилцах боломжтойгоор цахим хуудаснаа нийтэлдэг байна.⁷

Дээр дурдсанчлан бүртгэл, мэдээллийг ил тод нийтлэх аливаа систем нь төр, засаг, төрийн албан хаагч, парламентад гомдол хүсэлт гарган шийдвэрлүүлэх зэргээр кампанит ажил, төрийн бодлогын асуудлаар хувь хүн, иргэний нийгэм дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломжийг хязгаарлах учиргүй билээ.

Сайн дурын ба “хууль ёсны” зохицуулалт

Лоббийн зохицуулалт нь лоббидогчдод үүрэг хариуцлага хүлээлгэх ба түүнийгээ биелүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага тооцох гэсэн нэг туйлтай байж болно. Канад, Литва, Польш, АНУ ийм загварын зохицуулалттай. Харин нөгөө туйлт лоббийн зохицуулалт нь Европын холбооны институцийнхтэй адил, бүхэлдээ сайн дурын шинжтэй байж болно. Энэ хоёр туйлын дундах буюу завсрын шинжтэй зохицуулалт нь сайн дураар биелүүлэх зохицуулалт хэдий ч бодлого боловсруулагчидтай албан шугамаар харилцах журамтай байна (тухайлбал, Германд). Венецийн зөвлөлийн саяхны нэгэн тайланд лоббийн зохицуулалтад заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгэж, хариуцлага тооцох журмыг оруулж өгөх шаардлагатай гэж үзсэн⁸ хэдий ч заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалт нь сайн дураар дагаж мөрдөх зохицуулалтаас илүү үр нөлөөтэй байна гэж ойлгож болохгүй. Дараагийн дэд бүлгүүдэд таван улсын

4 В.Калнинс, Лобби дахь ил тод байдал: Одоогийн болон бий болж буй зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа, 2011, ПРОВИДУС Төрийн бодлогын төв, 30-31 дүгээр тал. http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc -аас үзнэ үү.

5 Г.Мурфи, “Лоббийг зохицуулах нь: Ил тод байдлыг дэмжих үү эсхүл мануухайн үндэслэлийг үү”, Илтгэл, “Бакалаврын түвшний оюутнуудын судалгааны ур чадвар” семинар, 2010 оны 3 дугаар сарын 12, Бакалаврын цуврал семинар, Дублин хотын их сургууль, Дублины бүсийн дээд боловсролын холбоо

6 Өмнө нь дурдсан Калнинсийн бүтээлд, хуудас 12.

7 Хариуцлагатай улс төрийн төвийн Лоббийн мэдээллийн санг <https://www.opensecrets.org/lobby/> -аас үзнэ үү.

8 Р.Чайр нар, “Европын зөвлөлийн гишүүн орнууд дахь лоббийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх тайлан”, Венецийн комиссын судалгаа, дугаар 590/2010, хуудас 4.

лоббийн зохицуулалтын жишээг Европын холбооны институциудын лоббийн зохицуулалтын жишээний хамт үзүүлэв.

10.3.1 Европ

Герман

Герман Улс 1972 онд лоббидогчдыг бүртгэх албан ёсны журам баталж гаргасан Европын анхны улс юм. Тус журам нь ашиг сонирхлыг төлөөлдөг нийгэмлэг холбоод, тэдгээрийн төлөөлөгчдийг хамарна. Германы Парламент (Бундестаг) Холбооны Засгийн газарт лобби хийх сонирхолтой бүлгүүд, удирдлагын буюу төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, ашиг сонирхлын хүрээ, гишүүдийн тоо, төлөөлөгчдийн нэрс, албан газрын хаяг зэрэг дэлгэрэнгүй мэдээллийг гарган өгч бүртгүүлэх ёстой. Бүртгэл нь олон нийтэд ил байна.

Бүртгэгдсэн байгууллага нь Парламент болон Холбооны Засгийн газрын байранд нэвтрэх эрх авч, холбооны хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэлэлцүүлэгт оролцох боломжтой болдог. Гэхдээ Чари ба бусад зохиогчдын тэмдэглэсэнээр Парламент нь бүртгэлгүй лоббийн байгууллагуудыг урьж тусгай асуудлаар мэдээлэл хийж болдог байна⁹.

Шигтгээ 10.2 Герман Улсын системийн гол онцлог

- Холбооны Парламент болон Засгийн газартай харилцах хүсэлт гаргана,
- Бүртгүүлсний үндсэн дээр Парламент болон Засгийн газрын байранд нэвтрэх эрх олж авна,
- Бүртгэлгүй этгээдэд нэвтрэх эрх олгохгүй ч журам зөрчигчдөд албан ёсны хариуцлага шийтгэл оноодоггүй.

Польш

Польш Улс лоббийн асуудлыг 2005 оны “Хууль боловсруулах үйл явц дахь лоббийн үйл ажиллагааны тухай¹⁰” хууль болон өөр гурван нэмэлт тогтоолоор¹¹ зохицуулдаг.

9 Р.Чари, Ж.Хоган, Г.Мурфи, “Лоббийг зохицуулах нь: дэлхийн харьцуулалт”, 2010, Манчестерийн их сургуулийн хэвлэл, Хуудас 61.

10 Польш, 2005 оны 7 дугаар сарын 7-ны хууль “Хуулийн төсөл боловсруулах үе шат дахь лоббийн үйл ажиллагаа” 2015 оны 7 дугаар сарын 7-ны хууль, Хуулийн сэтгүүл 2005, дугаар 169, 1414 дүгээр хэсэг.

11 Польш, 2006 оны 2 дугаар сарын 20 “Мэргэжлийн лоббийн үйл ажиллагаа эрхлэх субъектийн бүртгэлийн тухай” Дотоод хэрэг, захиргааны сайдын тушаал, (Хуулийн сэтгүүл, дугаар 34, 2006, 240 дүгээр хэсэг); 2006 оны 1 дүгээр сарын 24-ний “Норматив хууль тогтоомжийн төсөл дээр ажиллах сонирхлоо мэдүүлэх тухай” Сайд нарын зөвлөлийн тогтоол (Хуулийн сэтгүүл, дугаар 34, 2006, 236 дугаар хэсэг); 2006 оны 2 дугаар сарын 7-ны “Хоёрдогч хууль тогтоомжийн төслийн талаарх нийтийн сонголын тухай” Сайд нарын зөвлөлийн тогтоол (Хуулийн сэтгүүл, дугаар 30, 2006, 207 дугаар хэсэг);

Уг хууль нь Парламентын доод танхим (Сэйм) болон яамдын түвшинд хийгдэх лоббийн үйл ажиллагаанд хамаарах ба Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Сенат, орон нутгийн засаг захиргааны түвшин дэх лоббийн үйл ажиллагаанд хамаарахгүй. Хууль нь лоббийн үйл ажиллагаа, мэргэжлийн лоббийн үйл ажиллагаа гэсэн хоёр төрлийг хооронд нь ялгаж зааглан өгчээ. Лоббийн үйл ажиллагаа гэдгийг “хууль тогтоох үйл явцад төрийн эрх бүхий этгээдэд нөлөөлөх зорилгоор хуулиар зөвшөөрөгдсөн арга хэрэгсэл ашиглан явуулж буй аливаа үйл ажиллагаа”, мэргэжлийн лоббийн үйл ажиллагааг “гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг хууль тогтоох үйл явцад тусгуулах зорилгоор тухайн этгээдийн өмнөөс явуулж байгаа төлбөртэй лоббийн үйл ажиллагаа” хэмээн тус тус тодорхойлжээ. Мэргэжлийн лоббийн үйл ажиллагааг хуулийн этгээд, эсхүл хувь хүн гэрээний үндсэн дээр явуулж болно. Мэргэжлийн лоббидогчид бүртгүүлсэн байх шаардлагатай. Мэргэжлийн лоббидогчид, лоббийн фирмүүдийг нийтийн захиргаа хариуцсан яам болон олон нийт бүртгэнэ. Бүртгүүлэлгүйгээр мэргэжлийн лоббийн үйл ажиллагаа явуулсан бол торгууль ногдуулна. Төрийн эрх барих байгууллага бүр лоббидуулсан байгууллагын жагсаалт, түүнд оролцсон лоббидогчид, лоббийн шинж чанар (тухайн асуудлыг дэмжсэн, эсхүл эсэргүүцсэн эсэх) зэргийг жил бүр тайлагнаж байх ёстой ба уг тайланг төрийн мэдээллийн сэтгүүлд албан ёсоор нийтэлдэг байна.

Польшийн зохицуулалт нь уг бүлэгт өгүүлэх гол санааг илтгэсэн лоббийн хосолсон зохицуулалтын нэгэн сонирхолтой жишээ болохын сацуу лоббийн зохицуулалтыг өргөн утгаар нь харуулжээ. Тус улсын хууль нь мэргэжлийн лоббийн талаарх заалтыг оруулж өгснөөс гадна эрх барьж байх хугацаандаа хийсэн хууль тогтоох үйл ажиллагааны бүртгэлээ гарган өгөх шаардлагыг Засгийн газарт тавьдаг байна. Уг бүртгэлийг хуулийн төсөл, санал, Засгийн газрын тогтоол, шийдвэрийн төслүүдийн хамт төрийн мэдээллийн сэтгүүлийн цахим хуудсанд байршуулна. Бүртгэл нийтлэгдсэний дараа хүссэн хэн бүхэн цахим хуудсанд толилуулсан аливаа ажлын талаарх сонирхлоо албан мэдэгдлээр илэрхийлж болдог байна. Ийм мэдэгдлийг тухайн асуудлаар төсөл боловсруулах үүрэг бүхий этгээдэд хүргүүлж, төрийн мэдээллийн сэтгүүлийн цахим хуудаст нийтэлнэ. Мэдэгдэл гаргагч тал тухайн боловсруулж буй асуудлын хүрээнд хийгдэх нийтийн сонголд оролцож болно. Ийм сонголыг хууль тогтоох үйл явцын туршид нэг удаа холбогдох яамнаас зохион байгуулдаг байна.

Шигтгээ 10.3 Польш Улсын системийн гол онцлог

- Ерөнхий болон мэргэжлийн лобби хоёрын хоорондын ялгааг гаргасан,
- Зөвхөн Парламентын доод танхим Засгийн газарт хамаарна,
- Мэргэжлийн лоббидогчид (гуравдагч талын өмнөөс төлбөртэйгөөр үйл ажиллагаа явуулдаг) нь бүртгэгдсэн байх ёстой,
- Хэн ямар байгууллагад, ямар асуудлаар лобби хийж байгаа тухай мэдээллийг холбогдох эрх бүхий байгууллага хэвлүүлж нийтлүүлнэ,
- Мэргэжлийн лоббидогчид бүртгүүлээгүй тохиолдолд тэдэнд торгууль ногдуулна.

Литва

Литва Улс¹² Лоббийн үйл ажиллагааны тухай хуулиа 2000 оны 6 дугаар сард баталж, 2003 онд өөрчлөн шинэчилжээ. Уг хууль нь хууль тогтоох үйл явцад хийх лоббийг бүхэлд нь хамрах боловч бусад шийдвэр болон үйл явцад хийх аливаа нөлөөллийг хамруулдаггүй байна. Тус хуульд лоббийг, “үйлчлүүлэгчийн эрх ашгийн төлөө хууль тогтоох үйл явцад нөлөөлөх зорилгоор хувь хүн, эсхүл хуулийн этгээдийн (төлбөртэй ба төлбөргүй) явуулж буй үйл ажиллагаа” хэмээн тодорхойлжээ. Лоббийн тодорхойлолтыг нарийвчлан боловсруулахдаа гишүүдийнхээ нийтлэг эрх ашгийн төлөө ашгийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа, аливаа үйлчлүүлэгчийн эрх ашгийн төлөө бус хувиараа эрх зүйн актын төслийн талаар өөрийн санаа бодлоо илэрхийлж буй (лоббидогчийн адилаар) хувь хүний үйл ажиллагаа зэргийг хамруулаагүй байна.

Лоббидогчид нь хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, хууль сахиулах, тэр дундаа Лоббидогчдын ёс зүйн дүрмийг батлах үүрэг бүхий Албаны ёс зүйн дээд зөвлөлд бүртгүүлэх ёстой. Өмнө нь улстөрч, төрийн албан тушаалтан, шүүгч байсан этгээд төрийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөнөөс хойш нэг жилийн хугацаанд лоббийн үйл ажиллагаа эрхлэх болон лоббидогчоор бүртгүүлэхийг хориглоно. Лоббидогчид өмнөх жилд хийж гүйцэтгэсэн лоббийн үйл ажиллагааныхаа тайланг жил бүр гаргаж өгөх ёстой ба уг тайланд үйлчлүүлэгчдийн мэдээлэл, лоббидсон хууль тогтоомж, лоббийн үйл ажиллагаанд зарцуулсан зардал, түүнээс олсон орлого зэрэг мэдээллийг тусгасан байна. Тус тайланг дээд зөвлөлд хүргүүлнэ. Литвийн хууль тогтоомжид байдаг нэгэн сонирхолтой заалт нь лоббидогчид өгөх цалин урамшууллын хэмжээг лоббийн үр дүнтэй (эрх зүйн акт батлагдсан, нэмэлт, өөрчлөлт орсон эсэх гэх мэт) холбогдуулан тогтоохыг

хориглосон заалт юм. Өөрөөр хэлбэл хамааралт хөлсийг уг хуулиар хориглодог байна.

Лоббидогч хууль зөрчсөн тохиолдолд түүний үйл ажиллагаагааг түдгэлзүүлэх буюу цуцалж, захиргааны шийтгэл хүлээлгэж, лоббийн үйл ажиллагааных нь улмаас бусад этгээдэд учирсан хохирлыг барагдуулдаг аж.

Шигтгээ 10.4 Литва Улсын системийн гол онцлог

- Зөвхөн хууль тогтоох үйл явцад лобби хийхийг зөвшөөрнө,
- Лоббидогч нь Албаны ёс зүйн дээд зөвлөлд бүртгүүлж, жил бүр хийсэн ажлаа дэлгэрэнгүй тайлагнаж, нийтэлж байх үүрэгтэй,
- Дэлгэрэнгүй тайлагнаж, нийтэд мэдээлэх шаардлага (үйлчлүүлэгч, лоббийдсон асуудал, зарлага),
- Лоббидогчийн үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх буюу цуцлах, захиргааны хариуцлага хүлээлгэх зэргээр хариуцлага тооцно. Мөн лоббийн үйл ажиллагааны улмаас бусад учруулсан хохирлыг барагдуулах тухай хуульд заажээ.
- Улстөрч, төрийн албан тушаалтан байсан хүний лоббидогч болох эрхийг нь нэг жилээр түдгэлзүүлдэг.

Лоббийн зохицуулалт нэвтрүүлсэн улс бүр түүнийгээ тогтвортой үргэлжлүүлдэггүй. Жишээ нь Унгар Улс 2006 онд Лоббийн үйл ажиллагааны тухай хууль баталсан боловч хуулийн дагуу маш цөөн лоббидогч бүртгүүлсэн тул хууль үр нөлөөгүй байна хэмээн үзэж 2011 онд хүчингүй болгожээ.

Европын Холбоо

Зарим улс орон лоббийн тухай хууль баталж байх үед Европын Холбооны (ЕХ) институциуд лоббийн зохицуулалттай болж эхэлж байв. 1980-аад оноос бий болж анхаарал татах болсон лобби болон зүй бус нөлөөллийн асуудалтай холбогдуулан лоббидогчдын сайн дурын бүртгэлийг Европын Парламент 1997 онд, Европын Зөвлөл 2008 онд тус тус бий болгожээ. Европын Парламент, Европын Зөвлөл 2011 онд “Ил тод бүртгэл” нэрийн дор бүртгэлүүдээ нэгтгэсэн байна. Тус бүртгэл нь “ЕХ-ны институциудын бодлого боловсруулалт, хэрэгжүүлэлт, шийдвэр гаргалтын үйл явцад шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх зорилгоор аутсорсинг, хэвлэл мэдээлэл, мэргэжлийн зуучлагчтай байгуулсан гэрээ, тинк танк, платформ, форум, кампанит ажил, жирийн иргэдийн санаачилга гэх мэт харилцаа холбооны ямар суваг, зуучлагч ашиглан хэзээ хийгдсэнээс нь үл хамааран бүх үйл ажиллагааг (тодорхой заагтайгаар)” хамардаг. “Шууд нөлөөлөл” гэж “ЕХ-ны институцитэй шууд харилцаж, холбоо тогтоох, улмаар тогтоосон харилцаа холбоонд дөрөөлөн

¹² Литвийн загвар хуулийн тодорхойлолтыг Р.Чайр, Ж.Хоган, Г.Мурфи, “Лоббийг зохицуулах нь: дэлхийн харьцуулалт”-аас авав, 2010, Манчестерийн их сургуулийн хэвлэл, 74-75 дугаар тал

үйл ажиллагаа явуулах замаар нөлөөлөхийг” ойлгоно. “Шууд бус нөлөөлөл” гэдэг нь “ЕХ-ны институцийг онилж, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн арга хэмжээ, хурал цуглаан зэрэг зуучлалын хэрэгслээр дамжуулан нөлөөлөхийг” хэлнэ¹³.

Ийм үйл ажиллагаанд оролцож буй байгууллага бүртгүүлэх ёстой. Хэрэв бүртгүүлсэн бол Ёс зүйн дүрмийг баримтлах үүрэгтэй¹⁴. Бүртгэлд хамрагдах хүсэлт гаргахдаа доорх зүйлсийг бүрдүүлсэн байна. Үүнд:

- Бүртгүүлэгчийн мэдээлэл (хууль ёсны хариуцагч этгээд, бүртгэлд хамрагдаж үйл ажиллагаанд оролцох хүний тоо, ашиг сонирхлын хүрээ, үйл ажиллагаа, харъяалал, үйл ажиллагаа явуулах улс орон, гишүүнчлэл, гишүүдийн тоо, хэрэв байгаа бол),
- Бүртгүүлэгчийн үйл ажиллагаанд хамаарах хууль тогтоомжийн саналууд,
- Бүртгэлийн хамрах хүрээнд явуулах үйл ажиллагааны эргэлт буюу үйл ажиллагааны зардлын тооцоо, нийт төсөв, үйлчлүүлэгчдийн мэдээлэл, үйлчилгээ үзүүлснээр олох орлогын хэмжээ¹⁵.

Ил тод бүртгэлд 2001 онд 4000 байгууллага бүртгүүлсэн бол 2015 оны 9 дүгээр сарын байдлаар 8200 байгууллага бүртгэлд хамрагдсан байна¹⁶.

Шигтгээ 10.5 ЕХ-ны байгууллагуудын системийн гол онцлог

- Европын Парламент, Европын Зөвлөлийн хамтарсан Ил тод бүртгэл;
- Сайн дурын бүртгэл - зарчмын хувьд бүртгүүлэхгүйгээр лобби хийхийг хориглохгүй,
- Бүртгэл нь хувь хүнд бус, харин байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч лоббидогчдод хамаатай,
- Бүртгүүлэгч нь Европын Парламентын байранд нэвтрэх зөвшөөрөл авах ба Парламент болон Европын Зөвлөл нь тусгай нэмэлт хөнгөлөлт, санал тавьж болно (жишээ нь, бүртгүүлэгчидтэй мэдээлэл солилцох гэх мэт),
- Бүртгүүлэгч нь ёс зүйн дүрмийг баримтална,
- Ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд хэд хэдэн төрлийн хариуцлага хүлээлгэнэ (бичгээр мэдэгдэх, түр түдгэлзүүлэх, бүртгэлээс 1-2 жилийн хугацаагай хасах, Европын Парламентын байранд нэвтрэх эрхийг нь цуцлах буюу хүчингүй болгох, бусад хөнгөлөлтийг зогсоох).

10.3.2 Хойд Америк

Канад, АНУ нь лоббидогчдыг бүртгэх зохицуулалтын өргөн хүрээний дэвшилтэт системтэй ба уг систем нь Европын болон бусад улс орны лоббийн зохицуулалтад нөлөөлж, тусгалаа олсон байдаг.

Канад

Канад Улс¹⁷ төр, засагт хандах лоббидогчдын харилцааг хязгаарлахгүйгээр үйл ажиллагааг нь ил тод болгох үүднээс 1989 онд Лоббидогчдын бүртгэлийн хуулийг баталжээ. Уг хууль нь лоббидогчдыг бүртгэлд хамрагдаж, олон нийтийн бүртгэлээр дамжуулан тодорхой мэдээллүүдээ нийтэд ил болгохыг шаарддаг ч тэдний үйл ажиллагааг лавшруулан зохицуулдаггүй байна. Тус хуульд 2006 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 2008 оноос Лоббийн тухай хууль болгон өөрчилжээ¹⁸.

Энэхүү хуулиар зөвлөх лоббидогч ба дотоодын лоббидогч хоёрын ялгааг тодорхой зааглаж өгсөн. Зөвлөх лоббидогч гэж (а) холбооны төрийн алба хашигч болон бусад этгээдийг уулзуулж, эсхүл (б) хууль тогтоомжийн санал, хууль, шийдвэр, дүрэм журам, бодлого, хөтөлбөр, зээл тусламж, хандив, гэрээ гэх мэт асуудлаар холбооны нийтийн алба хашигчтай харилцаа холбоо тогтоож үйлчлүүлэгчээсээ төлбөр

13 Зүйл 7, ЕХ-ны бодлого боловсруулалт, бодлогын хэрэгжилтэд оролцох байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн ил тод бүртгэлийн талаарх Европын Парламент, Европын Зөвлөл нарын хооронд байгуулсан гэрээ, 2014. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

14 Лоббидогчдын ёс зүйн дүрэм, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=XSvQVn0CsJrYGn2tmjDT2sfSvPHLBYNS8YnVVITdG3LhjpLHb9hTl-2138266547?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

15 ЕХ-ны бодлого боловсруулалт, бодлогын хэрэгжилтэд оролцох байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн ил тод бүртгэлийн талаарх Европын Парламент, Европын Зөвлөл нарын хооронд байгуулсан гэрээ, 2 дугаар хавсралт, 2014, Европын Холбооны Албан ёсны сэтгүүд, L 277.

16 Ил тод бүртгэл <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>; ЭЗХАХБ, Лоббидогчид, Засгийн газар, Олон нийтийн итгэл, боть 3: Лобби дахь ил тод, шуларга байдлыг хангах ЭЗХАХБ-ын зарчмууд, 2014, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл, бүлэг 10,146 дугаар тал

17 Н.Холмэс, Д.Литвик, Холбооны лоббийн систем: Лоббийн хууль болон Лоббидогчийн ёс зүйн дүрэм, 2011, Канадын парламентын номын сан, www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm –аас үзнэ үү.

18 Канад, Лоббийн хууль (R.S.C., 1985, с. 44 (4th Supp.)), 2014. <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/> –аас үзнэ үү.

авдаг этгээдийг ойлгоно. Дотоодын лоббидогч гэдэг нь тухайн байгууллага, эсхүл корпорацид дангаараа, эсхүл бусадтай хамт ажилладаг, хууль тогтоомжийн санал, хууль, шийдвэр, дүрэм журам, бодлого, хөтөлбөр, зээл тусламж, хувь оролцоо гэх мэт асуудлаар холбооны нийтийн алба хашигчтай харилцаа холбоо тогтоох үүрэг бүхий, энэхүү үүрэг нь үндсэн ажил үүргийнх нь 20 хувийг эзэлдэг этгээдийг хэлнэ.

Дээрх тодорхойлолтын дагуу лоббидогч гэгдэх этгээд, эсхүл түүний байгууллага/корпорацийн удирдах албан тушаалтан нь Лоббийн комиссартай хамтран зөвлөх лоббидогчдоос 10 хоногийн дотор, дотоодын лоббидогчдоос 2 сарын дотор өөрчлөлтийн мэдэгдэл гаргуулах ба уг мэдэгдэлд лоббийн үйл ажиллагаатай холбоотой урьдаас тогтоосон үндсэн нөхцөлүүдийг тусгахаас гадна хэнийг лоббидох, лоббидох асуудал нь юу болох талаар нарийвчлан тусгасан байна.

Лоббидогчид сайд, дэд сайд, сайдын туслах, дэд сайдын туслах, дунд шатны удирдах албан тушаалтан, төрийн удирдах албан тушаалтан, түүний улс төрийн шадар туслахууд зэрэг холбооны төрийн алба хашигчидтай тогтоосон харилцаа холбооныхоо талаар сар бүр тайлагнана. Ялангуяа зөвлөх лоббидогч нь тухайн албан тушаалтантай урьдаас товлосон боловч (а) хууль тогтоомжийн санал, шийдвэр, дүрэм журам, бодлого, хөтөлбөр, хувь оролцоо, зээл тусламж, гэрээ зэрэг асуудлаар төрийн алба хашигч бус өөр этгээдийн зүгээс санаачилсан, эсхүл (b) хувь оролцоо, зээл тусламж, гэрээ зэрэг асуудлаар төрийн алба хашигчийн зүгээс санаачилсан аман харилцаанд оролцсон бол ийм харилцааг тайлагнасан өөрчлөлтийн мэдэгдлээ тухайн сард нь тайлагнах ёстой. Дотоодын лоббидогч нь мөн адил байдлаар тайлагнах боловч төрийн удирдах албан тушаалтантай байгуулсан гэрээтэй холбогдуулж тогтоосон харилцаа, холбоог тайлагнах шаардлагагүй юм. Албан тушаалтантай хийсэн лоббидогчийн уулзалтын талаарх мэдээллийг (огноо, оролцсон хүмүүс, хэлэлцсэн асуудал) тодорхой мэдээлж, цахим хуудсанд байршуулна.

Литва Улсынхтай адилаар зөвлөх лоббидогчдод хамааралт хөлс төлөхийг хориглодог. Түүнчлэн лоббидогчид нь Лоббийн комиссарын газраас баталсан Лоббидогчдын ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй байна. Лоббидогч нь төрийн алба хашигч этгээдэд зүй бус нөлөөлөл үзүүлэх, аливаа үйл ажиллагааг санал болгох буюу хэрэгжүүлэх замаар төрийн алба хашигч этгээдийг ашиг сонирхлын зөрчилтэй байдалд оруулахгүй байх нь ёс зүйн дүрмийн гол заалт юм (Дүрэм 8). Хэдийгээр ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд торгууль, шийтгэл хүлээлгэхгүй боловч Комиссарын газар уг зөрчлийг

мөрдөн шалгаж, тодорхойлолт гаргаж, Засгийн газрын хоёр танхимд тайлагнадаг байна.

Лоббийн актыг зөрчих нь шийтгэлийн хатуу арга хэмжээ авах нөхцөл болдог. Тодорхойлолт гаргаагүй, эсхүл зориуд буруу тодорхойлолт гаргасан тохиолдолд 200 мянган канад доллараар торгох буюу 2 жил хүртэлх хугацаагаар цагдан хорих шийтгэл хүлээлгэнэ. Лоббийн актыг бусад төрлийн зөрчилд 50 мянга хүртэлх канад долларын торгууль хүлээлгэнэ.

Шигтгээ 10.6 Канад Улсын системийн гол онцлог

- Лоббидогчид нь бүртгүүлж, холбогдох албан тушаалтнуудтай тогтоосон харилцаа холбоогоо тайлагнана,
- Бүх харилцаа холбоогоо нийтэд ил болгоно,
- Бие даасан зохицуулагч буюу Лоббийн комиссар лоббидогчдод хяналт тавина,
- Төрийн удирдах албан тушаалтан 5 жилийн “хүлээлтийн” хугацааны дараа лоббидогч болж болно,
- Зөрчил гаргасан тохиолдолд тодорхой хариуцлага ногдуулна.

АНУ

АНУ-д лоббийн үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн тоо, лоббийд зориулсан төсвийн хэмжээ 1970-аад оноос хойш тогтвортой өссөөр иржээ. Хариуцлагатай улс төрийн бодлогын төвийн судалгаагаар бүртгэлтэй лоббидогчдын тоо 1998 онд 10405 байсан бол 2007 онд 14841 болж, 1997 онд лоббийн зарцуулалт 1,45 тэрбум ам.доллар байсан бол 2010, 2011 онд 3,52 тэрбум ам.доллар болж өссөн хэдий ч эдгээр оргил үзүүлэлттэй үеэс хойш лоббидогчдын тоо, зарцуулалтын хэмжээ аль аль нь буурсан байна¹⁹.

Лоббийн анхны Холбооны зохицуулалт нь 1946 оны Лоббийн тухай хууль юм. Хууль тогтоомжид орсон хэд хэдэн өөрчлөлтүүдийн дотроос холбооны лоббийн зохицуулалтын гол төлөөлөл болгон 1989 оны Бердийн нэмэлт өөрчлөлт (АНУ-ын код 31. #1352), 1995 оны Лоббийг ил тод болгох акт, 2007 оны Шударга удирдлага ба Нээлттэй засаглалын актуудыг нэрлэж болно.

АНУ-ын хууль тогтоомж нь лоббийг нээлттэй болгоход чиглэсэн дараах шаардлагыг тавьдаг. Үүнд:

- Орлого, лоббийн зарлага нь тогтоосон босго түвшнээс хэтэрсэн (улиралд нэг үйлчлүүлэгчээс олох орлого 3000 ам.доллар буюу лоббийн

¹⁹ Хариуцлагатай улс төрийн бодлогын төвийн Лоббийн мэдээллийн сан, <https://www.opensecrets.org/lobby/> -аас үзнэ үү.

Хүснэгт 10.1 Зохицуулалтын ялгаатай системүүд

	Бага зохицуулалттай систем	Дундаж зохицуулалттай систем	Чанга зохицуулалттай систем
Бүртгэлийн зохицуулалт	Бүртгүүлэх журамтай ч нарийн мэдээлэл бага шаарддаг	Бүртгүүлэх журамтай ч дэлгэрэнгүй мэдээлэл шаарддаг	Бүртгүүлэх журам нь маш хатуу чанга
Лоббидогчдыг тодорхойлсон байдал	Зөвхөн хууль тогтоох засаглалын гишүүд, ажилтнууд	Хууль тогтоох засаглалын гишүүд, ажилтнууд; гүйцэтгэх захирлууд, тэдгээрийн ажилтнууд; байгууллагын дарга, төрийн албан хаагч, ажилтнууд	Хууль тогтоох засаглалын гишүүд, ажилтнууд; гүйцэтгэх захирлууд, тэдгээрийн ажилтнууд; байгууллагын дарга, төрийн албан хаагч, ажилтнууд
Зарлагын нээлттэй байдал	Өөрийн, эсхүл ажил олгогчийн зарлагыг тайлагнах журам байхгүй	Өөрийн зарлагыг тайлагнахтай холбоотой зарим зохицуулалт байдаг ч ажил олгогчийн зарлагыг тайлагнах журам байхгүй	Өөрийн болон ажил олгогчийн зарлагыг тайлагнах хатуу зохицуулалттай
Цахим бүртгэл, тайлагнал	Цахим бүртгэл муу, цаасаар өгөх шаардлагатай	Цахим бүртгэлийн систем найдвартай, цаасаар өгөхийг шаарддаггүй.	Цахим бүртгэлийн систем найдвартай, цаасаар өгөхийг шаарддаггүй.
Олон нийтэд хүртээмжтэй байдал	Лоббидогчдын жагсаалт байдаг ч дэлгэрэнгүй бус, тогтмол шинэчлэгддэггүй	Лоббидогчдын жагсаалт дэлгэрэнгүй байдаг, тогтмол шинэчлэгддэг	Лоббидогчдын жагсаалт, тэдгээрийн орлого зарлагын тайлан байдаг, дэлгэрэнгүй, тогтмол шинэчлэгддэг
Хууль сахиулалт	Төрийн байгууллагын зүгээс хууль сахиулах чадамж бага	Онолын хувьд төрийн байгууллага нь хууль сахиулах чадамжтай боловч тогтмол сахиулдаггүй	Төрийн байгууллага заавал хяналт тавьж, аудит хийнэ, хийх ч ёстой.
Төрөөс хувийн хэвшилд шилжихийг зохицуулсан заалт	Хууль тогтоогч байсан этгээдэд лоббидогч болохын өмнө хүлээлтийн хугацаа тогтоодоггүй	Хууль тогтоогч асан этгээдэд лоббидогч болохынх нь өмнө хүлээлтийн хугацаа тогтоодог	Хууль тогтоогч асан этгээдэд лоббидогч болохынх нь өмнө хүлээлтийн хугацаа тогтоодог

Эх сурвалж: Р.Чари, Ж.Хоган, Г.Мурфи, Европын Зөвлөлийн гишүүн орнууд дахь лоббийн зохицуулалтын эрх зүйн орчны талаарх судалгааны тайлан, 2011. Хуулиар дамжуулан ардчиллыг тогтоох Европын комиссийн (Венецийн комисс) 590/2010 тоот судалгаа, 28-29 дүгээр талаас хэсэгчлэн авав. <http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>

нийт зарлага 11500 ам.доллар) лоббидогч нь Сенатын нарийн бичгийн даргын газарт болон Төлөөлөгчдийн танхимын албанд бүртгүүлсэн байх ёстой²⁰. Лоббийг үндсэн бус үйл ажиллагаа байдлаар эрхэлдэг, аль ч улиралд ажлын цагийнхаа 20 буюу түүнээс дээш хувийг лоббийн үйл ажиллагаанд зарцуулдаг, хоёр буюу түүнээс олон хууль тогтоогчтой лоббийн харилцаа холбоо үүсгэсэн үндсэн бус лоббидогчид дээрх бүртгэлд хамрагдана. Бүртгүүлэх шаардлага нь дотоодын лоббидогчдод ч мөн хамаарах боловч сүм хийдээс гадна ашгийн бус бусад байгууллагуудад хамаарахгүй. Татвараас чөлөөлөгддөг ТББ болон буяны байгууллагуудад лобби хийхийг зөвшөөрдөг ба тэдгээрийн эрхлэх лоббийн үйл ажиллагааны зардал байгууллагынх нь үндсэн зарлагатай тэнцэх ёсгүй.

- Лоббидогчид нь өөрсдийн талаарх дэлгэрэнгүй

20 АНУ-ын Лоббийг ил тод болгох тухай актыг хэрэглэх зааварчилгаа (1998), 2014 оны 6 дугаар сарын 17-нд хянагдсан/2013 оны 2 дугаар сарын 15-нд шинэчлэн найруулсан, 2 дугаар хэсэг http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html -аас үзнэ үү.

мэдээлэл, байгууллага, үйлчлүүлэгчдийнхээ нэр, албан тушаал, лоббийдсон асуудал, нэг үйлчлүүлэгчээс олох орлого, лоббийн үйл ажиллагааны зардлын тооцоо зэргийг улирал тутам тайлагнана.²¹

- Үйлчлүүлэгч тус бүрээр тусдаа бүртгэл, тайлан гаргаж өгнө.

Бүх бүртгэл, тайланг интернэтэд байршуулсан байна. Засгийн газрын хариуцлагатай байдлын газар бүртгүүлэгчид болон лоббидогчдын нийтэд тайлагнах үүргийн хэрэгжилтийн талаар жил тутам тайлагнадаг байна.

Улирал тутам тайлан гаргаагүй, зориудаар буруу, зөв бус тайлан гаргасан, эсхүл тайлан зөв бус байгаа тухай мэдүүлснээс хойш 60 хоногийн хугацаанд тайланг засч залруулах арга хэмжээ аваагүй бол 200,000 хүртэлх

21 М.Мартини, Бодлого боловруулалтад үзүүлэх сонирхлын бүлгүүдийн нөлөөлөл, 2012, U4, Транспэрэнси интернэшнл, 6-р тал <http://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making/> -аас үзнэ үү.

ам.доллараар торгох буюу 5 хүртэлх жилээр хорих шийтгэл хүлээлгэнэ²².

Лоббидогчдын ёс зүйн дүрэм гэж байхгүй боловч Лоббийг ил тод болгох тухай актад орсон 2007 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Конгрессийн гишүүдийн ёс зүйн дүрэмд захируулж, түүнийг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулсан байна. Мөн лоббидогчид бэлэг сэлт авахгүй байх, аялал зугаалгад явахгүй байхтай холбоотой Сенат болон Төлөөлөгчдийн танхимын дагаж мөрдөх журмыг уншиж танилцсан бөгөөд эдгээр журмыг санаатайгаар зөрчсөн үйлдэл гаргахгүй болохоо баталж хагас жилийн тусгай тайландаа бичгээр амлалт өгөх шаардлага тавьдаг²³.

Бердийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр зээл тусламж, гэрээ, хамтын ажиллагааны гэрээгээр дамжин орж ирсэн холбооны хөрөнгийг лоббийн үйл ажиллагаанд ашиглахыг хориглосон байдаг. Түүнчлэн уг нэмэлтийн дагуу холбооны хөрөнгө нөөцийг хүлээн авсан этгээд лоббийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө зарцуулсан эсэхийг хянадаг байна. Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбогдуулан 1919 оны Лоббийн эсрэг эрүүгийн акт (АНУ-ын код 18 #1913) нь аливаа хууль тогтоомж, эсхүл Засгийн газрын шийдвэрүүдэд лобби хийсэн байж болзошгүй үйл ажиллагаанд холбооны (Засгийн газрын) хөрөнгийг шууд болон шууд бусаар зарцуулахыг хориглодог. Энэхүү актыг зөрчсөн тохиолдолд торгох, албан тушаалаас нь огцруулах, цагдан хорих хүртэл арга хэмжээ авна. Гэвч энэ актаар чухам юуг хориглох нь одоо ч маргаантэй хэвээр байгаа бөгөөд үүний дагуу ял хүлээлгэж байсан тохиолдол байхгүй байгаа юм.

Шударга манлайлал ба Нээлттэй засаглалын актад Конгрессийн гишүүнийг лоббийн үйл ажиллагаанд оролцохыг тодорхой хугацаагаар буюу Бүрэн эрхт төлөөлөгч асан хүн 2 жил, Сенатч асан хүн 1 жилийн хугацаанд лоббийн үйл ажиллагаа эрхлэхийг нь хориглох замаар “төрийн хэвшлээс хувийн хэвшилд урвах” үзэгдлийг таслан зогсоохыг зорьдог байна. Дээрхийн адилаар 20 гаруй муж өмнө нь хууль тогтоогч байсан этгээд хууль тогтоох байгууллагад үйлчлүүлэгчээ төлөөлөн ажиллахаас өмнө эдлэх ёстой хүлээлтийн хугацааг батлан тогтоожээ. Хүлээлтийн хугацаа нь нэгээс хоёр хүртэлх жил байна. Калифорни гэх мэт зарим муж төрийн албан тушаалтан асан этгээдийн зүгээс төрийн тодорхой байгууллагуудтай

харилцаа холбоо тогтоох явдлыг нэг жилийн хугацаатай хориглох маягаар хориг арга хэмжээний хүрээг улам бүр өргөтгөсөн байдаг. Харин Нью Мексикод төрийн албан хаагч (үүнд хууль тогтоогчид багтана) нь төрд алба хашиж байх хугацаандаа “өөрөө эрхэлж байсан болон шууд оролцоотой байсан” асуудлаар Засгийн газрын өмнө аливаа этгээдийг төлөөлөхийг бүрмөсөн хоригложээ.

Конгресс нь Ерөнхий прокуророос Лоббиг ил тод болгох тухай актыг хэрэгжилтийн явц байдал, бүртгэлжилтийн талаарх мэдээлэл бүхий тайланг 6 сар тутамд гаргуулж авна²⁴.

Шигтгээ 10.7 АНУ-ын системийн гол онцлог

- Нээлттэй байдлыг нэлээд өргөжүүлж шаарддаг,
- Лоббидогчид бүртгэлд хамрагдаж, улирал бүр тайлагнах үүрэгтэй байна,
- Хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх эрх зүйн хариуцлага хатуу,
- Холбооны нөөцийг лоббийн үйл ажиллагаанд ашиглахыг хориглодог,
- Танхимын болон Сенатын гишүүд, төрийн удирдах өндөр албан тушаалтнуудад хүлээлтийн хугацаа өгдөг.

10.3.3 Лоббийг зохицуулах арга зам

Энэ хэсэгт үзүүлсэн улс орнуудын өөр хоорондоо ялгаатай жишээ болон туршлага дээр тулгуурлан лоббийг хэр хатуу зохицуулж байгаагаар нь системүүдийг хэд хэд ангилж болохоор харагдаж байна. Венецийн зөвлөлийн тайланд лоббийг зохицуулалтаар нь бага, дунд, өндөр гэсэн 3 түвшинд ангилжээ (Хүснэгт 10.1-ийг үз). Тухайн системийн талаар ойлголттой болох, эсхүл өөрийн гэсэн систем боловсруулахын тулд зохицуулалтыг өргөн хүрээнд авч үзэх нь чухал. Хэрэв сайн засаглалын бусад бүрэлдэхүүн үгүй бол “өндөр түвшний хатуу зохицуулалттай систем” ч бодит байдал дээр хүчгүйдэж болох талтай.

Бодлого боловсруулагчид лоббийн зохицуулалтын аль нэг төрлийг сонгохын өмнө одоогийн систем болон бодлого, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох байдлыг хэрхэн зохицуулж байгаагаар сайтар судалж, үнэлж дүгнэх хэрэгтэй. Үүний тулд дараах асуулгад хариулах шаардлагатай болно. Үүнд:

- Явуулж буй лоббийн үйл ажиллагааны ихэнх нь ил тод, хариуцлагатай байна уу? Хэрэв “үгүй”

22 Л.Маглофф, Холбооны лоббийн гарын авлага, 2014, Деман Медиа, <http://smallbusiness.chron.com/federal-lobbying-guidelines-14110.html> -аас үзнэ үү.

23 С.Холман, В.Люнебург, Лобби ба ил тод байдал: Хууль тогтоомжийн шинэчлэлийн харьцуулсан судалгаа, 2012, <http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/full/iga20124a.html> -аас үзнэ үү.

24 ЭЗХАХБ, Лоббидогчид, Засгийн газар, Олон нийтийн итгэл, Боть 3: Лоббийн ил тод, шударга байдлын талаарх ЭЗХАХБ-ын зарчмуудын хэрэгжилт, 2014, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл, 94 дүгээр тал

гэсэн хариулт өгч байгаа бол энэ нь зохицуулалт хэрэгтэйг илтгэж буй хэрэг юм.

- Хэрэв “үгүй” гэсэн хариулт өгсөн буюу лоббийн зохицуулалт хараахан байхгүй байгаа бол тухайн асуудлыг (i) өөрийгөө зохицуулах зохицуулалтаар шийдвэрлэх үү, эсхүл (ii) хуулийн/албан ёсны зохицуулалтаар шийдвэрлэх үү? Лоббийг мэргэжил гэж үзэн зохицуулах, зарим талаараа илүү дэг журамтай болгож, ил тод байдлыг хангахыг зорьж буй бол нэгдүгээр (i) хувилбар тохиромжтой. Эсхүл төрийн тодорхой байгууллагын албан ёсны хууль тогтоомж болон бусад заалтаар зохицуулсан ч болно.
- Лоббийн тодорхой чиглэлүүдийг (тухайлбал, хууль тогтоох төв байгууллага ба гүйцэтгэх засаглал) хуульд тусгаж өгөх шаардлагатай юу? Бүгдэд зориулсан нэг жор байдаггүй гэдэгчлэн энд үндэсний нөхцөл байдал (жишээ нь хамгийн ноцтой асуудал хаана байна вэ гэх мэт) шийдвэрлэх нөлөөтэй байдаг.
- Хууль/журмын хүрээнд хэнийг “лоббидогч” ангилалд хамааруулах вэ? Бодлогын өмгөөлөлд оролцож буй бүх этгээдийг хамруулах уу, эсхүл төлбөртэйгээр лоббийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг “хөлсний мэргэжилтнүүдийг” хамруулах уу гэдгийг сонгох шаардлагатай болно. Мөн хувийн ашиг сонирхлыг төлөөлж байна уу, эсхүл нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж байна уу гэдгээр нь ялгаж салгах боломжтой. Аль ч сонголт туйлын зөв, эсхүл туйлын буруу байж болно. Гэхдээ тухайн улс оронд хөлсний лоббидогчдыг ашиглах явдал хэр түгээмэл байдаг, ямар байгууллагууд лоббид оролцох хандлагатай ба хандлагагүй байдаг гэх мэт хүчин зүйлсийг анхаарч үзэх шаардлагатай.
- “Лоббийн үйл ажиллагаа” гэх тодорхойлолт хэр өргөн хүрээг хамрах вэ? Шууд лоббийг дэмжих бэлтгэл/судалгааны ажил, албан ёсны зөвлөлдөх механизмын хүрээнд (олон нийтийн сонсгол гэх мэт) явуулсан үйл ажиллагаа зэргийг дээрх тодорхойлолтод багтаах уу, үгүй юу гэдгийг улс орон бүр нөхцөл байдалдаа тохируулан шийдвэрлэх учиртай.
- Лоббийн үйл ажиллагааг ил тод тайлагнах шаардлагыг хэр нарийвчлан заах вэ? Жишээ нь зөвхөн лоббидогчдын мэдээлэл байх уу, эсхүл бүх үйлчлүүлэгч болон лоббийн үйл ажиллагаатай холбоотой орлого, зарлагын мэдээллийг багтаах уу? Олон нийт хэн хэнийг, ямар асуудлаар, хэний эрх ашгийн төлөө лоббидов гэдгийг мэдэж байх

ёстой гэх хүчтэй шаардлага тавьж болно. Үүний адилаар төрийн албан тушаалтан асан этгээдэд “хүлээлтийн хугацаа” өгдөг байх ёстой. Лоббийн зохицуулалтыг чангатгах түвшин нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байх ба энэ нь маш сайн тэнцвэржүүлэгчийн үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Зохицуулалтыг арай илүү чангатгахыг олон нийт хууль ёсоор шаардаж болох ч хэт зохицуулах гэж оролдвол хууль ёсны оролцоог хаагаад зогсохгүй дүрэм журам хийдүүлэлтийг дэвэргэх талтай.

- Зохицуулалтад хариуцлага хүлээлгэх (эсхүл жишээ нь зөрчлийг нийтэд ил тод мэдээлэх гэх мэт) тухай заалт оруулах эсэх, хэрэв оруулах бол хэр хатуу хариуцлага тооцох вэ? Хариуцлага хүлээлгэх механизмыг шударгаар, зүй зохистой сахиулах хүчин чадал бүрдсэн тохиолдолд л хариуцлага тооцох тогтолцоог нэвтрүүлж болно.

10.4 Дүгнэлт

Лобби нь улс төрийн аливаа тогтолцоонд байдаг зайлшгүй үзэгдэл билээ. Ардчилал нь аливаа нөхцөлд нээлттэй байхаар бүтээгдсэн тул энд лобби байхаас ч аргагүй юм. Өөрөөр хэлбэл лоббидогчид нь улс төрийн ардчилсан үйл явцын салшгүй нэг хэсэг гэж үзэх нь бий. Гэхдээ лобби эрсдэл дагуулдаг. Ялангуяа лоббийг хязгаарлаагүйгээс авлига бий болж, энгийн иргэд, нийт олонхийн бодлогын үйл явцад оролцох эрх, бодлогод хэн, хэрхэн нөлөөлж буй талаар мэдээлэл авах тэгш эрх зөрчигддөг.

Лоббийн журам, лоббидох болон лоббидуулах үйл ажиллагааг зохицуулах арга хэмжээг боловсруулж мөрдүүлэх замаар ийм эрсдлийг бууруулж болно. Лоббийн зохицуулалтын нэн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь лоббидогчдыг бүртгэх, тэдний үйл ажиллагааг ил болгоход чиглэсэн тодорхой дүрэм журмууд байдаг.

Гэвч лоббийн зохицуулалттай улс орон цөөн хэвээр л байна. Лоббийн зохицуулалт нь эмзэг, нарийн төвөгтэй асуудал тул шийдвэр гаргагчдын хувьд түүнийг батална гэдэг амаргүй болохыг ЭЗХАХБ-ын тайланд дурджээ²⁵. Олон улс орон лоббийн үйл ажиллагааны өөрийгөө зохицуулах зохицуулалтад найдаж байна. Энэ бүлэгт жишээ болгон үзүүлсэн Европ, Хойд Америкийн лоббийн зохицуулалт нь лоббидогчдын шударга, ил тод байдлыг хэрхэн нэмэгдүүлж, бодлого боловсруулах үйл явцыг хэрхэн сайжруулж, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг хэрхэн бэхжүүлж буй талаар ойлголт өгч, улмаар энэ чиглэлээр удирдамж чиглэл боловсруулахад тус нэмэр болох учиртай юм.

25 <http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying.htm> -аас үзнэ үү.

Ашигласан ном зүй

1. Европын зөвлөл, улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт дахь авлигын эсрэг нийтлэг дүрэм журмуудын талаар гишүүн орнуудад зориулан гаргасан Сайд нарын хорооны (2003) 4 тоот зөвлөмж, 2003 [цахим хуудас].
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. ЕХ, ЕХ-ны бодлого боловсруулалт, бодлогын хэрэгжилтэд оролцох байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн ил тод бүртгэлийн талаарх Европын Парламент, Европын Зөвлөлийн хооронд байгуулсан гэрээ, 2014 [цахим хуудас]
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do?locale=en>
3. ЭЗХАХБ, Лоббидогчид, Засгийн газар, Олон нийтийн итгэл, Боть I: Хууль тогтоомжоор дамжуулан ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нь, 2009, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл [цахим хуудас].
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1
4. ЭЗХАХБ, Лобби дахь ил тод, шударга байдлын зарчмын талаарх Зөвлөлийн зөвлөмж, 2010 [цахим хуудас].
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>
5. ЭЗХАХБ, Лоббидогчид, Засгийн газар, Олон нийтийн итгэл, Боть 3: Лоббийн ил тод, шударга байдлын талаарх ЭЗХАХБ-ын зарчмуудын хэрэгжилт, 2014, ЭЗХАХБ-ын хэвлэл [цахим хуудас].
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en
6. Р.Чайр, Ж. Хоган, Г. Мурфи, “Лоббийг зохицуулах нь: дэлхийн харьцуулалт”, 2010, Манчестерийн их сургуулийн хэвлэл,
7. Р.Чайр, Ж. Хоган, Г. Мурфи, Европын Зөвлөлийн гишүүн орнууд дахь лоббийн зохицуулалтын эрх зүйн орчны талаарх судалгааны тайлан, 2011, Хуулиар дамжуулан ардчиллыг тогтоох Европын комисс (Венецийн комисс) [pdf].
<http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>
8. В. Калнинс, Лобби дахь ил тод байдал: Одоогийн болон бий болж буй зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа, 2011, ПРОВИДУС Төрийн бодлогын төв, [word].
http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

БҮЛЭГ 11

“Шүгэл үлээгчид”-ийг хамгаалах

АГУУЛГА

11.1 Олон улсын стандарт, санаачилгууд	146
11.2 Үндэсний хэмжээний арга хандлагууд: Хамрах цар хүрээний хувьд ялгаатай хуулиуд	148
11.3 Гол онцлог ба эрсдлүүд	151
11.3.1 Мэдээллийг ил болгох хамгаалагдсан арга замууд	151
11.3.2 Нууцлал ба нэрээ нууцлах	151
11.3.3 Дарамт шахалтаас ангид байх баталгаа	151
11.3.4 Худал гүтгэлэг	151
11.3.5 Урамшуулал	152
11.4 Төрийн бус байгууллагуудын санаачилга	152
11.5 Дүгнэлт, зөвлөмж	152
Ашигласан ном зүй	154
<i>Шигтгээ 11.1 Шүгэл үлээх болон шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай НВУ-ын хууль тогтоомж</i>	149
<i>Шигтгээ 11.2 Шүгэл үлээлтийн талаарх Европын комиссын гарын авлага</i>	149
<i>Шигтгээ 11.3 Технологи нь шүгэл үлээгчийг нууцлахаас гадна авлигыг үр нөлөөтэй мөрдөн шалгах боломжийг бүрдүүлж байна</i>	150

БҮЛЭГ 11

“Шүгэл үлээгчид”-ийг хамгаалах

Олон улсын судалгаанаас¹ үзэхэд хувийн хэвшлийн салбарт үйлдэгдсэн луйврын хэргийн 45 орчим хувийг салбар дотроос мэдээлсэн мэдээлэлд тулгуурлан илрүүлсэн байдаг. Зохисгүй үйлдэл, гэмт үйлдлийг дотооддоо мэдээлэх буюу шүгэл үлээх боломжийг бүрдүүлж, хөхиүлэн дэмжихийн чухлыг эндээс харж болно. Шүгэл үлээхийг төрийн болон хувийн хэвшил дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх чухал бүрэлдэхүүн болохыг нь дэлхий даяар хүлээн зөвшөөрөх хандлага улам бүр нэмэгдэж байна. Зүй бус үйлдлийг мэдээлэхийг дэмждэггүй, эсхүл хамгаалдаггүй орчин нөхцөлд авлигын эрсдэл, санхүүгийн бусад гэмт хэргийн гаралт нэмэгддэг.

Нэг байгууллагад ажиллаж буй хүмүүс л авлигын үйлдэл, гэмт үйлдлийг олж харах нэн боломжтой байдаг. Ажилтан бүр авлигын сэжиг бүхий үйлдлийг мэдээлэх үүрэгтэй хэдий ч ажлын байр, нийгэмд зонхилох соёлын нөлөөгөөр тэр бүр үгээ хэлж чаддаггүй байна. Шүгэл үлээснээр тухайн ажилтан ажилгүй болж, улмаар амьжиргааны эх үүсвэрээ алдах, эсхүл бусад хөнөөлтэй нөхцөл байдалд орох зэргээр эрсдэл хүлээж болзошгүй байдаг тул шүгэл үлээгчийг хамгаалах цогц, үр нөлөө бүхий арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

11.1 Олон улсын стандарт, санаачилгууд

Зүй бус үйлдлийг мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах хэрэгцээ шаардлагыг Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн конвенци (9 дүгээр зүйл), НҮБАЭК (33 дугаар зүйл) зэрэг олон улсын хэд хэдэн хэрэгсэлд тодорхой тусгасан байдаг. Эдгээр заалт ёсоор гишүүн орнууд нь авлигын хэргийг эрх бүхий байгууллагуудад мэдээлэгч этгээдийг шударга бус хандлагаас хамгаалах үүргийг хүлээнэ. Түүнчлэн ЕАБХАБ-ын оролцогч улсууд Дублины Сайд нарын Зөвлөлийн Сайн засаглалыг бэхжүүлж, авлига, мөнгө угаалт, терроризмийг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тунхагт (2012) төрийн болон хувийн хэвшлийн салбар дахь шүгэл үлээгчид, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийг үр нөлөөтэй хамгаалах арга хэмжээг эрчимжүүлэхийн чухлыг онцолжээ.

ЕАБХАБ-ын Сайд нарын зөвлөлийн Сайн засаглалыг бэхжүүлэх тунхаг

[...] “Төрийн болон хувийн хэвшлийн салбар дахь шүгэл үлээгчид нь авлигаас сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг тул тэдгээрийг хамгаалах ажиллагааг хүч зузаатган нэмэгдүүлэхийн чухлыг хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд ингэснээр олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж буй хэрэг мөн. Бид шүгэл үлээгчид, тэдний гэр бүлийн гишүүдийг хөнөөлтэй нөхцөл байдал, сүрдүүлэг, сэтгэл санааны болон бие махбодийн дарамт, эрх чөлөө, амь зуулгаа алдахаас үр нөлөөтэй хамгаалах эрх зүйн механизм бий болгож, хэрэгжүүлэхэд зохих арга хэмжээ авахад чиглэсэн хүчин чармайлтаа эрчимжүүлнэ. Ийм механизм нь авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх чухал бүрэлдэхүүн хэсэг мөн болохыг бид хүлээн зөвшөөрч байгаа болно. [...]

¹ Жишээлбэл, “Прайс Уотерхауз Куперс”, Эдийн засгийн гэмт хэрэг: хүмүүс, соёл ба хяналт-дэлхийн эдийн засгийн гэмт хэргийн 2 жил тутмын 4 дүгээр судалгаа, 2007, мөрдөн байцаалт ба криминалистикийн алба, 10 дугаар тал.

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хэрэгцээ шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын хэрэгслүүд

НҮБАЭК

33 дугаар зүйл. Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах

Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцид тодорхойлсон гэмт үйлдлийн талаарх аливаа баримт нотолгоог шударга ёсны үүднээс эрх бүхий байгууллагад үндэслэлтэй мэдээлэл өгсөн этгээдийг шударга бус хандлагаас хамгаалах зохих арга хэмжээг дотоодын эрх зүйн тогтолцоондоо нэвтрүүлэх асуудлыг авч үзнэ.

Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц

9 дүгээр зүйл. Ажилтнуудыг хамгаалах

Гишүүн улс бүр авлига хэмээн сэжиглэх баттай үндэслэлтэй, шударга ёсны үүднээс сэжиг таамгаа холбогдох эрх бүхий байгууллага, этгээдэд мэдээлсэн ажилтнуудад аливаа шударга бус хариуцлага, шийтгэл оногдуулахаас хамгаалах зүй зохистой зохицуулалтыг дотоодын хууль тогтоомжондоо тусгана.

Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенцийн 9 дүгээр зүйл нь асуудлыг гаргаж тавьсан буюу “шүгэл үлээсэн” этгээдийн хөдөлмөрийн харилцаа, карьер, сэтгэл санааны байдлыг хамгаалахад голлон чиглэсэн байдаг. Эдгээр арга хэмжээ нь ихэвчлэн иргэний болон захиргааны эрх зүйн шинж чанартай байна.

Шүгэл үлээгч нь эрүүгийн гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд гэрчээр дуудагдах тохиолдолд тэдний хувийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс хамгаалалтын арга хэмжээг үргэлжлүүлэн үзүүлэх шаардлагатай. Эдгээр хамгаалалтын арга хэмжээг эрүүгийн хууль тогтоомжид тусгасан байдаг ч холбогдох зардлаас шалтгаалаад илүү ноцтой хэрэгт (нэр өөрчлөх, цагдаагийн хамгаалалтад авах, дотны хүмүүсийг нь өөр газарт шилжүүлэх) ийм хамгаалалт үзүүлдэг. Европын Зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх Эрүүгийн хуулийн конвенцийн 22 дугаар зүйлд эл асуудлыг олон улсын бусад конвенциудын адилаар шүгэл үлээгчийн болон гэрчийн хамгаалалт хэмээн ялгаж тусад нь авч үздэг байна.

Европын Зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх Эрүүгийн хуулийн конвенц

22 дугаар зүйл. Гэрч болон шүүхийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэгчийг хамгаалах

Оролцогч улс бүр (а) 2-14 дүгээр зүйлд заасан гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн, эсхүл мөрдөн байцаах болон прокурорын байгууллагатай хамтран ажиллаж буй этгээд; (б) эдгээр гэмт үйлдлийн талаар мэдүүлэг өгч буй гэрчүүдийг үр нөлөөтэй, зүй зохистой хамгаалахад шаардагдах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.

НҮБАЭК-ийн 33 дугаар зүйлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой НҮБАЭК-ийн Хэрэгжилтийг хянах механизмын хяналтын эхний шатны тайланд мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах нь авлигатай хийх тэмцэлд нэн чухал үүрэгтэй болохыг тэмдэглэсэн байна. Энэ чиглэлээр зарим улс орон эрх зүйн тодорхой алхмуудыг хэдийн хийж эхэлсэн ч ихэнх улс арга хэмжээ аваагүй байгаа тул тэдгээрийг холбогдох байгууллагуудаараа хэрэгжилтийн арга хэмжээг батлуулах чиглэлд дэмжлэг үзүүлэн ажиллахыг хянагчдын зүгээс зөвлөмж болгожээ.² Энэ сэдэвтэй холбоотойгоор НҮБМБГХТА-аас саяхан Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах сайн туршлагын гарын авлага³ боловсруулан гаргаад байна.

Европын Зөвлөлийн хэрэгслүүдийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор ГРЕКО үнэлгээний хоёрдугаар шатанд өөрийн гишүүн улс орнууд дахь шүгэл үлээгчдийн хамгаалалтын талаар судалж, судалгааны олдворуудыг Ерөнхий үйл ажиллагааны 7 дахь тайланд (2006) тусгасан байдаг. Тус тайланд “албан тушаалтнуудад авлигын талаар мэдээлэх өргөн хүрээний шаардлага тавьдаг ч эдгээр нь авлигын үйлдлийг даамжруулах чимээгүй соёлыг өөрчлөхөд үр дүнгээ төдийлөн өгөөгүй болохыг ГРЕКО онцлоод, гишүүн улс орнуудынхаа тэн хагаст нь:

- Бүх төрлийн хөнөөлт нөхцөл байдлаас (зөвхөн ажлаас чөлөөлөх бус) хамгаалах хамгаалалтыг хуульд тусгах;
- Мэдээлэл өгөхийг хүсч буй этгээдэд туслах итгэмжлэгдсэн зөвлөхүүдийг бий болгох;
- Шүгэл үлээх ба нууц мэдээлэл задруулах гэсэн хоёр ойлголтын хооронд гарч болох аливаа болзошгүй зөрүүг хууль тогтоомжид ялгаж зааглан тодорхойлж өгөх;

2 НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийн байдал: Гэмт хэрэгт тооцох байдал, хууль сахиулалт, Олон улсын хамтын ажиллагаа, 2015, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

3 http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

- Дүрэм журмыг зүй зохистойг сурталчилж, ажилтнуудад ойлгуулах замаар шүгэл үлээгчийг хамгаалах хамгаалалтаа сайжруулахыг зөвлөмж болгожээ.

Европын Зөвлөлийн Парламентын Ассамблей 2010 онд 1729⁴ тоот тогтоолыг баталж, шүгэл үлээгчдийг хамгаалах чиглэлээр холбогдох хууль тогтоомж бий болгохыг гишүүн улс орнууддаа уриалсан байдаг. Тус тогтоолд Европын Зөвлөлийн ихэнх гишүүн улс орнуудад цогц хууль тогтоомж байдаггүйг онцлон тэмдэглээд, АНУ, Их Британийн хэрэгжүүлж буй хууль тогтоомжийг сайшаан онцолж, мөрдвөл зохих чиглүүлэгч зарчмуудыг тодорхойлж тогтоосон байна. Үүний дараагаар 2015 онд Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай 2060 тоот тогтоолыг баталсан байна. Европын Зөвлөл 2014 оны 4 дүгээр сард шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай CM/Rec(2014)7 тоот зөвлөмжийг баталж, гишүүн улс орнууддаа зориулан нарийвчилсан зөвлөмж хуулийн хэрэгсэл⁵ гаргаж өгсөн байдаг.

Хэдийгээр ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцид шүгэл үлээгчийг хамгаалахтай холбоотой тодорхой заалт байхгүй ч тус байгууллагын 2009 оны Хээл хахуулийн эсрэг зөвлөмж нь гишүүн улс орнууддаа “олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдах сэжигтэй үйлдлийг шударга ёсны үүднээс үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй төрийн болон хувийн хэвшлийн ажилтнуудыг ялгаварлан гадуурхах, эрх нь зөрчигдөхөөс сэргийлэх [...] зохих арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх”⁶-ийг зөвлөжээ. Бизнесийн үйл ажиллагаандаа гадаадын хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэхэд нь компаниудад туслах зорилготой 2009 оны Хээл хахуулийн эсрэг зөвлөмжийн 2 дугаар хавсралт⁷ нь дээрхтэй ижил утга бүхий зөвлөмжийг бизнесийнхэнд зориулан өгсөн байдаг. Мөн ЭЗХАХБ-ын 1998 оны Төрийн албаны ёс зүйг сайжруулах зөвлөмжийн 4 дүгээр зарчимд: “Төрийн албан хаагч нь хууль бус үйлдэл илчлэхдээ өөрийн эрх, үүргийг мэдэж байх ёстой”⁸ гэж заасан ба ЭЗХАХБ-ын 2003 оны Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах гарын авлагын талаар Зөвлөлийн

зөвлөмжид⁹ улс орнуудыг шүгэл үлээхтэй холбоотой тодорхой хууль тогтоомж гаргах, гомдол барагдуулах механизмыг зүй бусаар ашиглах, шүгэл үлээгчийн эрх зөрчигдөхөөс сэргийлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн байдаг. 2012 онд ЭЗХАХБ нь Их хорийн (Их 20) бүлэг болон Авлигын эсрэг ажлын хэсгийн өмнөөс Шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчны судалгаа, хууль тогтоомжийн чиглүүлэгч зарчим, шилдэг туршлагын эмхэтгэлийг¹⁰ боловсруулан гаргажээ.

11.2 Үндэсний хэмжээний арга хандлагууд: Хамрах цар хүрээний хувьд ялгаатай хуулиуд

Үндэсний хэмжээнд хууль тогтоох өөр өөр арга хандлага байна. Дээрх асуудлаарх хууль тогтоомжийг бие даасан хууль, эсхүл авлигатай холбоотой хуулийн нэг хэсэг байдлаар боловсруулах хандлага ажиглагдлаа. Гэвч ихэнх улс орнуудад мэдээлэгч этгээдийг хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалтыг хөдөлмөрийн хууль, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэхтэй холбоотой хууль тогтоомж зэрэг бусад хууль тогтоомжид шингээн тусгаж байна.

Хамгаалалтын шаардлага хангасан этгээд болон мэдээллийн хувьд хамрах хуулийн цар хүрээ нь ялгарах онцлог шинж чанартай байна. Зарим хууль тогтоомж салбарын шинжтэй буюу төрийн болон хувийн хэвшлийн салбарын ажилтнуудыг хамгаалах асуудлыг тус тусад нь салган авч үзсэн байдаг бол нөгөө хэсэг нь дээрх салбаруудыг хамтад нь хамруулсан байдаг. Түүнчлэн хуулиуд нь авлигатай холбоотой зүй бус үйлдлийг илчлэхэд үзүүлэх хамгаалалтыг хязгаарлах, эсхүл гэмт үйлдлийн аливаа хэлбэрийг мэдээлэхэд үзүүлэх хамгаалалтыг өргөтгөх гэх мэт шинжтэй байна.

4 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

5 Шүгэл үлээгчийг хамгаалах асуудлаар гишүүн улс орнуудад зориулсан Сайд нарын хорооны CM/Rec (2014)7 тоот зөвлөмжийн талаарх дэлгэрэнгүйг: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp хаягаар орж үзнэ үү.

6 ЭЗХАХБ, “Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын төрийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай Зөвлөлийн зөвлөмж, 2009, IX.iii хэсэг.

7 Мөн тэнд., Хавсралт II, 11ii хэсэг.

8 ЭЗХАХБ, Төрийн албаны ёс зүйг сайжруулах тухай Зөвлөлийн зөвлөмж, Төрийн албан дахь ёс зүйг удирдах зарчмууд, 1998, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(98\)70/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(98)70/FINAL&docLanguage=En)

9 ЭЗХАХБ, Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах гарын авлагын талаарх Зөвлөлийн зөвлөмж, 2003 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictsofinterestinthepublicservice.htm>

10 <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Шигтгээ 11.1 Шүгэл үлээх болон шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай НВУ-ын хууль тогтоомж

НВУ-ын шүгэл үлээлтийн тухай 1998 оны Нийтийн ашиг сонирхлыг ил болгох Акт¹¹ нь “Ажлын байран дахь олон нийтийн анхаарал” нэртэй ТББ гэх мэт иргэний нийгмийн оролцоотой баталсан бие даасан хууль юм. Хуулийн онцлогоос дурдвал:

- Ажилтан, гэрээт гүйцэтгэгч, дадлагажигч, агентлагийн ажилчид, цагдаагийн ажилтан, гэрээр ажиллагсад зэрэг ихэнх ажил эрхлэгчдийг хамруулдаг.
- Хууль нь авлига, эсхүл өөр бусад гэмт хэрэг, иргэний зөрчил (хайхрамжгүй байдал, гэрээ зөрчих, захиргааны хууль зөрчих гэх мэт), шударга байдал алдагдах, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчинд аюул учирч буй тухай, эдгээр асуудлыг нуун далдалж буй тухай асуудал дэвшүүлсэн этгээдэд үйлчилнэ. Ажилтны өгсөн зүй бус үйлдлийн талаарх мэдээллийг хүлээн авсан этгээд нь уг үйлдлийн талаар хэдийнэ мэдсэн байсан эсэхээс үл хамааран тухайн ажилтан зүй бус үйлдлийг заавал баталж нотлох шаардлагагүй. Мөн тухайн мэдээлэл нь нууцлалтай мэдээлэл мөн эсэх, зүй бус үйлдэл нь НВУ, эсхүл хилийн чанадад болсон эсэхээс үл хамааран энэхүү хууль үйлчилдэг байна.

- Шударга ёсны төлөө зүй бус үйлдлийг ажил олгогчид мэдээлэх, бусад гарц замуудыг туршиж үзсэн ч бүтээгүй, уг үйлдэл үргэлжилсээр байгаа тохиолдолд зохицуулалтын эрх бүхий байгууллагад, ноцтой асуудлыг цагдаагийн байгууллагад, тодорхой нөхцөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагад мэдээлэхийг, мөн байгууллагынхаа зүй бус үйлдлийн талаар гадагш мэдээлж буй этгээдийн мэдээлэл өндөр зэрэглэлийн нотолгоо гэж үзэн дотоодоос гадагш мэдээлэх гурван шатлалт арга хандлагыг тусгасан байна.
- Сэтгэл санааны хямрал гэх мэт хөнөөлт нөхцөл байдалд (хохилогч болох) орсны хохирлыг нөхөн барагдуулах ба ажлаас чөлөөлөгдсөн этгээд ажилдаа эргэн орох хүртэл нь 7 хоногийн хугацаатай түр тэтгэмж олгох, шүгэл үлээсний улмаас шударга бусаар ажлаас халагдсан этгээдэд учирсан санхүүгийн хохирлыг бүрэн барагдуулах (хөнгөлөх) нөхцөлийг тусгасан.
- Хэргүүдийг Хөдөлмөрийн маргаан таслах шүүх түргэн хугацаанд шийдвэрлэх ба шүгэл үлээгчийн зөвшөөрөлгүйгээр олон нийтэд ил болгодоггүй буюу нийтийн санааг түгшээсэн зарим асуудлыг нийтэд мэдээлдэггүй гэсэн байна.

Шигтгээ 11.2 Шүгэл үлээлтийн талаарх Европын Комиссын гарын авлага

Европын Комисс нь 2012 онд шүгэл үлээхтэй холбоотой шинэ гарын авлага¹² гаргасан нь олон талаараа шинэлэг бөгөөд бусад төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудад жишээ болохуйц бүтээл болсон юм. Энэ нь: (i) хэзээ мэдээлэх ёстой, (ii) ямар арга замаар шүгэл үлээх, (iii) мэдээлэгч этгээдэд ямар хамгаалалтууд олгох талаар Европын Комиссын ажилтнуудад тодорхой болгож өгсөн юм. Ажилтнууд зоригтой гарч ирж, “албан үүргийн чиг шугамд” гарсан онц ноцтой зүй бус үйлдлийн талаарх холбогдох мэдээллийг илчлэхийг хөхиүлэн дэмжих нь уг гарын авлагын зорилго юм. Комисс энэхүү гарын авлагыг боловсруулахдаа дэлхийн шилдэг туршлагуудыг судалж, Транспэрэнси Интернэшнл болон “Ажлын байран дахь олон нийтийн анхаарал” нэртэй ТББ-тай зөвшилцсөн байна. Гарын авлагад дараах шинэлэг асуудлыг тусгажээ. Үүнд:

- Ноцтой зүй бус үйлдлийг мэдээлэх нь “эрх” бус харин “үүрэг” болохыг заасан байна. Энэхүү үүргийг шударга ёсны төлөө мэдээлэхийг чандлан хамгаалах зохицуулалтаар тэнцвэржүүлэхийн сацуу өөр нэгний

шударга байдал, нэр хүндэд халдаж хорлох зорилготой мэдээлэл өгөхийг хориглож, зөрчсөн тохиолдолд сахилгын арга хэмжээ авахаар заажээ.

- Шүгэл үлээгчийн “шударга ёсны төлөөх итгэл үнэмшил” гэдгийг хэрэв өөрөөр батлагдаагүй, эсхүл өөрөөр батлагдах хүртэл нь мэдээлж буй баримтын үнэн зөв байдалд итгэх итгэл гэж ойлгоно.
- Шүгэл үлээгч нь шат шатны удирдлагадаа дамжуулах зэрэг мэдээлэх олон төрлийн суваг (дотоод болон шаардлагатай бол гадаад) ашиглаж болно.
- Гарын авлага нь шүгэл үлээгчийг хор хөнөөлт байдалд оруулахыг үл тэвчих бодлогыг тогтоосон байна. Түүнчлэн Комисс дотроо алба хэлтсээ солих боломжийг бүрдүүлж, ирээдүйн карьер эрхлэлтийг нь аливаа хөнөөлт байдлаас сэргийлэн хамгаалах заалтыг оруулжээ. Мэдээлэх эсэхдээ эргэлзэж буй ажилтан зөвлөгөө авч болно. Мэдээлэл өгсний дараа холбогдох институцийн (Комиссын эсхүл Европын Луйврын гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар) зүгээс шүгэл үлээгчтэй эргэн холбогдоно.

Их-20-ийн Шүгэл үлээгчийг¹² хамгаалах эрх зүйн орчны судалгаа, хууль тогтоомжийн чиглүүлэх зарчим, шилдэг туршлагын эмхэтгэлд “Их Британи...

[нь] төр, хувийн хэвшлийн салбарын аль алины шүгэл үлээгчийг хамгаалах мэдээлэгчийн нэгдсэн системийг нэвтрүүлсэн нэн хөгжингүй эрх зүйн цогц тогтолцоотой” гэжээ. Тус эмхэтгэл нь Их Британийн 1998 оны Нийтийн ашиг сонирхлыг ил болгох актад тулгуурласан хамгаалалттай мэдээлэгчийн тухай дэлгэрэнгүй тодорхойлолтыг жишээ болгон оруулсан

11 Нийтийн ашиг сонирхлыг ил болгох актын гарын авлага, Нийтийн ашиг сонирхлыг ил болгох 1998 оны акт, www.pcaw.org.uk/guide-topida

12 <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>

Шигтгээ 11.3 Технологи нь шүгэл үлээгчийг нууцлахаас гадна авлигыг үр нөлөөтэй мөрдөн шалгах боломжийг бүрдүүлж байна

Доод Саксоны (Герман) Цагдаагийн газрын 2003 оноос хойш ашиглаж ирсэн интернэтэд суурилсан авлигыг мэдээлэх систем нь иргэдэд нэрээ нууцлах гэсэн сонголттой бөгөөд уг системээр дамжуулан мэдээлэл илгээх, мөрдөн байцаагчидтай харилцах боломж олгосон техникийн боловсон гуй хамгаалалтыг бий болгосон байна. Систем нь хэд хэдэн давхар нууцлалын кодтой тул цагдаагийн албанд ажилладаг, ажилладаггүй хэн ч байсан нэрээ нууцлан мэдээлэл илгээж байгаа этгээдийг мэдэх боломжгүй байдаг байна. Нэр нууцлалын аюулгүй байдлыг хангаж, хоёр чиглэлт хязгааргүй харилцааг хослуулдагараа уг систем мэдээлэл өгөх нийтлэг механизмуудаас (утас, цахим шуудан гэх мэт) эрс ялгардаг бөгөөд яг л “сохор” шуудангийн хайрцаг шиг мэдээлэл үлдээх боломжийг хүн бүрт олгодог. Одоогийн байдлаар Доод Саксонд 2000 гаруй шүгэл үлээгч тус системийг ашиглаад байгаа ба үүнийг “Нууц хадгалагч хяналтын систем” гэж нарлэдэг.

Эх сурвалж: <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html>

Кени улс 2006 онд дээрхтэй ижил системийг нэвтрүүлжээ. Шүгэл үлээгчдийн эрх зүйн болон бодит хамгаалалтыг зохистой хангаж, авлигын эсрэг улс орны эрх зүйн болон институцийн орчны цоорхойг нөхөх зорилгоор онлайн мэдээллийн хэрэгслийг ийнхүү нэвтрүүлсэн байна. “Онлайнар төвлөрүүлсэн мэдээллийн дундаж чанар бусад сувгаар төвлөрүүлсэн мэдээллийнхээс илүү сайн байна” хэмээн Кенийн эрх баригчид дүгнэж байгаа юм. Мороккогийн Авлигатай тэмцэх байгууллага, Австралийн Эдийн засгийн гэмт хэрэг, авлигатай тэмцэх прокурорын газар, Германы Баден-Вюртембергийн цагдаагийн газар зэрэг төрийн эрх барих байгууллага уг системийг нэвтрүүлээд байна.

байна (Актын талаарх илүү их мэдээллийг Шигтгээ 11.1-ээс харна уу).

Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын 2012 оны Мөнгө, улс төр, эрх мэдэл: Европ дахь авлигын эрсдэл¹³ тайлан үнэлгээнд хамрагдсан Европын 25 улс орноос зөвхөн Их Британи, Норвеги улс л “төр, хувийн хэвшлийн салбар дахь туслан гүйцэтгэгч болон зөвлөхүүд зэрэг бүх ажилтныг хамарсан шүгэл үлээгчийг хамгаалах заалттай” болохыг тогтоожээ. Улс төрийн хүсэл зориг дутмаг, мэдээлэхтэй холбоотой сөрөг ойлголтууд, хууль эрх зүйн болон институцийн хамгаалалт хангалтгүй, хамгаалалтын механизмын талаарх олон нийт болон ажилтнуудын ойлголт бага зэргээс шалтгаалж Европын улс орнуудад шүгэл үлээх явдал бодит байдал дээр ховор болохыг уг тайлан онцолсон байна.

2014 онд Их-20-ийн уулзалтыг Австрали улс даргалж байх үед гарсан “Их 20-ийн улс орнууд дахь Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулиуд-хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тэргүүлэх чиглэлүүд¹⁴” гэсэн сүүлийн үеийн судалгаагаар Их-20-ийн улсуудын төр, хувийн хэвшил дэх зүй бус үйлдлийг тодорхойлохтой холбоотой шүгэл үлээгчийг хамгаалах дүрэм журмын нөхцөл байдал дүн шинжилгээ хийсэн байдаг. Улс орон бүрийн хууль тогтоомжийг хууль тогтоох шилдэг дадал болсон,

олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн шүгэл үлээгчийн 5 цогц зарчимд тулгуурлан боловсруулсан 14 шалгуур үзүүлэлтээр харьцуулан үнэлжээ. Судалгаанаас үзэхэд шүгэл үлээгчийг хамгаалахтай холбоотой дутагдалтай зүйлс олон байгаа ч 2010 оноос хойш Их-20-ийн улс орнуудад тодорхой ахиц гарсан байна. Их-20-ийн ихэнх улс орнууд хамгаалалтыг эрх зөрчигдөх хөнөөлт байдлын хэр өргөн төрлүүдэд хэрэглэх, “шүгэл үлээгч” гэж хэн байх, шүгэл үлээгчид мэдээлэх өргөн боломж, сонголтуудыг бүрдүүлж өгөх зэрэг гол бүрэлдэхүүн хэсгүүдтэй холбоотой шилдэг туршлагуудыг авч хэрэгжүүлж байгаа юм. ЕАБХАБ-ын бүс нутагт шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай Франц, АНУ-ын хуулиуд тодорхой ахиц дэвшил гаргаж байна.

Хувийн хэвшил дэх шинэлэг зохицуулалт болох “Сарбанес-Окслийн акт”¹⁵ АНУ-д 2002 онд батлагдсан юм. Уг актаар нууцаар мэдээлэхийг зөвшөөрсөн бодлогыг аудиторроор батлуулаагүй компаниудыг АНУ-ын Хөрөнгийн биржид бүртгүүлэхийг хориглодог байна. Хэрэв эрх бүхий байгууллагад мэдээлэл гаргасныхаа төлөө ажилтнууд аливаа хохирол амсвал иргэний шүүхэд хандах эрхтэй болохыг 806 дугаар хэсэгт заажээ. Сарбанес-Окслийн акт нь авлига гэхээсээ илүүтэй луйврын хэрэгт голлон чиглэдэг ч практик дээр аливаа шүгэл үлээлтийн схем нь аль алиныг нь (мэдээж хэрэг зүй бус үйлдлийг ч) хамаардаг байна.

13 Транспэрэнси интернэшнл, Мөнгө, улс төр, эрх мэдэл: Европ дахь авлигын эрсдэл, 2012, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe

14 Волфе, С., Уорг, М., Дрейфус, С., Браун, А. Ж., Их 20-ийн улс орнуудын шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулиуд-хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тэргүүлэх чиглэлүүд, 2014, Үг хэлэх эрх чөлөөний хэвлэл, Мелбурн их сургууль, Гриффит их сургууль, Транспэрэнси интернэшнл-Австрали, <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

15 www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf

11.3 Гол онцлог ба эрсдлүүд

11.3.1 Мэдээллийг ил болгох хамгаалагдсан арга замууд

Байгууллага дотроо буюу шууд удирдлага, захирлуудад болон хяналтын дотоод этгээдэд мэдээлэх нь мэдээлэл өгөх эхний зам байх нь мэдээж хэрэг. Тиймээс ажилтнуудад асуудлыг ажил олгогчдоо мэдээлэх суваг, арга замыг нь бүрдүүлж өгөх хэрэгтэй. Ингэж байж л ажил олгогч тухайн асуудалд цаг алдалгүй оролцож, нөхцөл байдлыг богино хугацаанд шийдвэрлэж, цаашид зүй бус үйлдэл гарахаас сэргийлэх боломжтой болно. Энэ үүднээс шүгэл үлээхийг байгууллагыг тогтворгүйжүүлэх хэрэгсэл гэж үзэхээс илүүтэй үр нөлөө бүхий удирдлагын нэг арга хэрэгсэл гэж үзэх шаардлагатай.

Гэвч тодорхой нөхцөл байдлын улмаас дотооддоо мэдээлэл гаргах боломжгүй, эсхүл үр дүнгүй байж болох тул гадагш мэдээлэх сувгуудыг бий болгох шаардлагатай. Эдгээрт “зохицуулагч” (аудитор, эсхүл Үндэсний аудитын газар), омбудсмен, авлигатай тэмцэх газар, хууль сахиулах институт багтана. Хэвлэл мэдээллийг оролцуулснаар заримдаа асуудлыг хөнгөвчлөх гэхээс илүүтэй гал дээр тос нэмсэнтэй адил болгож орхих нь бий. Тиймээс мэдээлэх бусад сувгуудыг ашиглах боломжгүй болсон тохиолдолд л хэвлэл мэдээлэлд хандана гэдэг утгаар шүгэл үлээгчдийн очих сүүлийн шат хэвлэл мэдээлэл гэж заасан болов уу. Европын Хүний эрхийн шүүхээс¹⁶ гаргасан Европын Хүний эрхийн конвенцийн 10 дугаар зүйлийн хүрээнд авч үздэг хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой асуудлуудыг эрх зүйн талаас нь хянаж үзэх хандлага нэмэгдсээр байна.

11.3.2 Нууцлал, нэрээ нууцлах

Юу юунаас илүүтэйгээр нууцлалыг хангах замаар шүгэл үлээгчийн хувь хүний мэдээллийг хамгаалах нь түүнийг хамгаалахын гол утга учир билээ. Мэдээлэгч этгээд нь түүнээс урьдчилан зөвшөөрөл авалгүйгээр нэр, хувийн мэдээллийг нь нийтэд ил болгохгүй гэдэг нөхцөлөөр мэдээллийг өгдөг ч энэ нь яваандаа эрх зүйн аливаа шүүн таслах ажиллагааны үед ил болгохоос аргагүй байдалд хүрч улмаар гэрчийг хамгаалах тухай асуудал болж хувирна.

Нууцлал гэдэг нь нэрээ нууцлахаас өөр юм. Хэрэв

нэрээ нууцалж шүгэл үлээсэн бол шүгэл үлээгч нь авлига, гэмт үйлдлийн бусад хэлбэрийн талаар мэдээлэхдээ өөрийгөө илчлэхгүй байж болно. Тодорхой нөхцөл байдалд, ялангуяа гомдол мэдээлэл хүлээн авч байгаа байгууллага нь хангалттай хэмжээнд хараат бус биш, эсхүл бие махбодийн хувьд аюулд орох эрсдэлтэй байгаа үед энэ арга үр дүнтэй байдаг. Үндэслэлгүй, худал хуурмаг, бусдыг хорлох гэсэн мэдээлэл өгөх эрсдлийг нэмэгдүүлдэг, мэдээлэгчийн нэр нууц тул түүнийг хамгаалах, мөрдөн шалгах явцад мэдээлэгчээс нэмэлт мэдээлэл, тодруулга авах боломжгүй болдог, мөн мэдээлэгч этгээд тавьсан асуудлыг шийдвэрлэх байдал ямар хэмжээнд явж байгаа талаар эргээд мэдээлэл авч чадахгүйд хүрдэг зэрэг нь нэрээ нууцалж мэдээлэхийн сул тал юм. Түүнчлэн мэдээллийг ил болгох нь тодорхой хүрээний хүмүүсийг мөшгин тандах боломж бүрдүүлдэг бол нэрээ нууцлах нь хожим ирэх хариу дарамт, шахалтаас хамгаалж тэр бүр чаддаггүй байна.

11.3.3 Дарамт шахалтаас ангид байх баталгаа

Нийтэд мэдээлсний дараагаар ирэх эрхэлж буй ажилтай холбоотой дарамт, шахалтаас зайлсхийхийн тулд шүгэл үлээгчийн тухай хуулиар дарамт шахалтаас ангид байх баталгааг хангах үүргийг ажил олгогчид шилжүүлэх нь чухал. Учир нь шүгэл үлээснийх нь төлөө дарамт шахалтын арга хэмжээ авсан болохыг батлахад нь ажилтанд бэрхшээл тулгарч болно. Иймд шүгэл үлээгээгүй байсан ч дарамт шахалтын арга хэмжээ авсан болохыг ажилтан баталж чадахгүй тохиолдолд ажил олгогчийн зүгээс авсан арга хэмжээг дарамт шахалтын арга хэмжээ гэж үзэхийг зөвлөж байна. Латвийн (хөдөлмөрийн) хуульд энэхүү арга хандлагыг тусгасан байдаг.

11.3.4 Худал гүтгэлэг

Өөр нэг асуудал нь хувь хүний эрх, нэр хүндийг худал гүтгэлгээс хамгаалах явдал юм. Тиймээс худал гүтгэлгийг хязгаарлаж, түүний учруулж болох хохирлыг нөхөн барагдуулах тодорхой журмыг хууль тогтоомж, бодлогод тусгах шаардлагатай. Гэвч иргэний нэр төрийг хамгаалах тухай хуулийг дуу хоолойгоо илэрхийлэх гэсэн хүмүүсийг дуугүй болгох гэж ашиглах нь бий. Худал гүтгэлгийн улмаас нэр хүндэд нь сэв сууж болзошгүй хүний эрх болон шүгэл үлээгчийн хамгаалалт хоёрын дунд үндэслэл бүхий тэнцвэрийг барьж хадгалж байх нь чухал юм.

¹⁶ НУБМБГХТА, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах сайн туршлагын гарын авлага, 2015, 41 дүгээр тал

11.3.5 Урамшуулал

Шүгэл үлээх соёл нь иргэний үүрэг мөн гэх ёс зүйд тулгуурлан шүгэл үлээх соёлыг урамшуулж болно. Мөн санхүүгийн урамшуулал ч олгож болдог. Урамшууллын нэн алдартай систем нь 1853 оны АНУ-ын Хуурамч нэхэмжлэлийн тухай хуульд багтсан qui tam (яллах ажиллагаанд тусалсан этгээд буруутай этгээдэд ногдуулсан торгуулиас тодорхой хувь хүртэх) заалтууд юм. Эдгээр заалт нь хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгуулахын тулд төр, засгийн байгуулсан гэрээний эсрэг луйврын хэргийг нотлох баримт бүхий иргэдэд төр, засгийн өмнөөс нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгодог байна. Шүгэл үлээгч нь qui tam хэргийг шүүхэд мэдүүлж нэхэмжлэл үүсгэхэд гаргасан зардал, учирсан эрсдлийн нөхөн төлбөрт тодорхой хувь авдаг буюу буцаагдаж буй нийт хөрөнгийн 15-30 хувиар шагнуулдаг байна. Гэвч шүгэл үлээгч нь өөрт ногдох урамшууллын хувиа нэмэгдүүлэхийн тулд луйврын хэргийг тэр даруй мэдээлэхгүй байх гэх мэт qui tam заалттай холбоотой эрсдлүүд бий.

Санхүүгийн хямралын дараахан 2010 онд батлагдсан Додд-Фрэнк Уолл стритийн шинэчлэл болон Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хуульд¹⁷ шүгэл үлээгчдийг дэмжсэн шинэ заалтуудыг нэмсэн байна. Энэ зохицуулалт нь нэн ялангуяа иргэдийн зүгээс үнэт цаастай холбоотой зөрчлийг мэдээлэхийг хөхиүлэн дэмжих хөтөлбөрийг АНУ-ын Үнэт цаас, валют арилжааны хороонд (ҮЦВАХ) бий болгох боломжийг бүрдүүлсэн байна. ҮЦВАХ-ны хэрэгжүүлдэг урамшууллын системийн хүрээнд дэлхийн аль ч улсад байгаа ажилтнууд үнэт цаасны зөрчлийн талаар шүгэл үлээж, шагналаа нэхэмжлэх боломжтой ба ҮЦВАХ нь тэдний ажил олгогчийг 1 сая болон түүнээс дээш хэмжээний ам.доллараар торгодог байна. Ажилтнууд байгууллага дотроо буюу дотооддоо нэхэмжлэл үүсгэсэн байсан ч шагнал авах эрхтэй байдаг¹⁸. Шүгэл үлээхийг шан урамшуулалтай холбож өгснөөр худал гүтгэлэг гаргах, эсхүл өмнө дурдсанчлан авлигын хэмжээ, шагналын дүнг нэмэгдүүлэх үүднээс сэжиг бүхий авлигын үйлдлийг мэдээлэхээ хойшлуулах зэрэг буруу эсдлүүд гарах эрсдэлтэй.

Хэдийгээр урамшуулал нь шүгэл үлээлтийг дэмжих үр дүнтэй арга мөн боловч үүнийг маш болгоомжтой хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Хэрэв хөдөлмөрийн гэрээ, ёс зүйн дүрэмдээ мэдээлэх үүргийг зааж өгөх юм бол урамшууллын систем шаардлагагүй болно.

17 www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf

18 www.sec.gov/whistleblower

11.4 Төрийн бус байгууллагын санаачилга

Өмнө нэр дурдсан Их Британийн “Ажлын байран дахь олон нийтийн анхаарал” ТББ шүгэл үлээхтэй холбоотой хууль тогтоомжийг танилцуулах чиглэлээр өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлдэг төдийгүй хуулийн төсөл боловсруулахад ч мөн оролцдог байна. Үүнээс гадна Транспэрэнси интернэшнл (ТИ) зэрэг бусад ТББ шүгэл үлээхтэй холбоотой хууль тогтоомж, бодлогод баримтлах зарчим, гарын авлага боловсруулах зэргээр шүгэл үлээгчийг хамгаалахад идэвхтэй оролцож байна. ТИ 2009 онд Европын 10 улс (Болгар, Чех, Эстони, Унгар, Ирланд, Итали, Латви, Литва, Румын, Словак) дахь шүгэл үлээлтийн эрх зүйн орчны талаар бүс нутгийн хэмжээний тайлан¹⁹ гаргажээ. Тайланд “эдгээр улс орон дахь шүгэл үлээлтийн илүү хүчирхэг бөгөөд үр нөлөө бүхий механизм нэвтрүүлэх боломж бололцоо, эхлэлийн цэгүүдийг”²⁰ тодорхойлж, улс орнуудад тус дөхөм болох үүднээс эрх зүйн тархай бутархай арга хандлагын оронд шүгэл үлээлтэд чиглэсэн бие даасан хуультай байх хэрэгцээ зэрэг шүгэл үлээлтийн зохицуулалтад тавигдах наад захын шаардлагуудыг тодорхойлсон Шүгэл үлээхтэй холбоотой хууль тогтоомжид зөвлөмж болгох зарчмуудын төсөл²¹, 1/2010 тоот бодлогын байр суурь: Шүгэл үлээх: авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй хэрэгсэл болох нь²² зэрэг шүгэл үлээлтийн зарчмуудыг боловсруулсан байна. Түүнчлэн ТИ-ийн хэд хэдэн салбар байгууллага сэжиг бүхий үйлдлийг мэдээлэх шууд утас ажиллуулж эхэлжээ. 2013 онд ТИ *Шүгэл үлээгчийг хамгаалах олон улсын зарчмыг*²³ боловсруулсан бөгөөд “үүнийг хууль тогтоомж, практик туршлагад тулгуурлан шинэчилж, улам бүр сайжруулж байх юм.”

11.5 Дүгнэлт, зөвлөмж

Шүгэл үлээгчийн талаарх Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын 1/2010 тоот бодлогын байр суурьт тодорхойлсон дараах гол санааг энэ бүлэгт авч үзсэн болно. Үүнд:

19 Транспэрэнси интернэшнл, “Чимээгүй байдлыг солих хувилбар: Европын 10 улс дахь шүгэл үлээгчийн хамгаалалт”, 2009. www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

20 Мөн тэнд., 3 дугаар тал

21 www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

22 http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again

23 http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

- Төр, хувийн хэвшил, ашгийн бус салбарыг хамарсан эрх зүйн цогц орчинг бий болгох нь нэн үр нөлөөтэй
- Хууль сахиулалт чухал.
- Шүгэл үлээгчийн аюулгүй байдлыг хангасан байх ёстой.
- Дотооддоо болон гадагш мэдээлэхийг хамгаалж, нууцлалыг хангасан байх ёстой.
- Үнэн шударгаар мэдээлэх зөв орчныг бий болгох үүднээс байгууллагуудад хүчтэй, ил тод дотоод бодлого, мэдээлэх сувгуудыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй.
- Мөрдөн шалгах ажиллагааг шударга, хариуцлагатай явуулдаг байх.
- Байгууллагын шүгэл үлээхтэй холбоотой бодлогод ажилтнуудтайгаа сайн харилцаа холбоотой байх, тэдэнтэй зөвлөлдөж байх заалтыг тусгах шаардлагатай.
- Шүгэл үлээлтийг дэмжихэд олон нийтийн оролцоо, дэмжлэг хэрэгтэй.
- Шүгэл үлээснээр олон нийтэд ашигтай, хүртээмжтэй үр шим бий болсон талаар мэдээлэл цуглуулж, нийтэд мэдээлж байх ёстой.
- Үг хэлэх эрх чөлөө, мэдээлэл авах эрхийг хангасан нийгэм, эрх зүйн зүй зохистой орчинг бүрдүүлэх, хараат бус хэвлэл мэдээллийг бий болгох шаардлагатай.

Энэ бүхнийг нэгтгэн дүгнэвэл авлигын сэжигтэй үйлдлийн талаар мэдээлэл хүлээн авч, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах институт, шүгэл үлээх боломжийг бүрдүүлж, шүгэл үлээгчдийг болзошгүй аюул, эрсдлээс хамгаалах бодлого, хууль тогтоомжоос бүрдсэн эрх зүйн цогц орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Мөн оролцогч бүх талын ойлголтыг нэмэгдүүлэх, соён гэгээрүүлэх замаар энэхүү эрх зүйн цогц орчинг дэмжих нь чухал байна. Гэвч эл бүгдээс гадна олон улс оронд буруу үйлдлийг мэдээлэх орчин бүрдээгүй, ойшоож үзэхгүй байгаагаас байгууллагын хүрээнд дээрх асуудлыг гаргаж ирэх манлайлал байхгүй байна. Иймд буруу үйлдлийг мэдээлэл орчинг бүрдүүлээгүй цагт шүгэл үлээхтэй холбоотой аливаа бодлого, хууль, институт үр дүнгүй болно гэдгийг санаж байх нь чухал. “Асуудал тавих буюу мэдээлэх (тухайлбал, шүгэл үлээх)-ийг хүлээн зөвшөөрч, хөхиүлэн дэмжих”-ийг сайтар ухуулан сурталчилж таниулах хэрэгтэй. Шүгэл үлээхийг төрийн нөөц хөрөнгийг зүй бусаар шамшигдуулах, олон нийт, ажилтан, хувьцаа эзэмшигчдийг санхүүгийн болон бусад алдагдал, хохирлоос сэргийлэх удирдлагын үр нөлөөтэй хэрэгсэл төдийгүй урьдаас анхааруулах механизм гэдэг байдлаар харах хэрэгтэй байна.

Ашигласан ном зүй

1. Европын Зөвлөл, Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн конвенц ба холбогдох баримт бичгүүд, 1999 [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
2. Европын Зөвлөл, Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн конвенц ба холбогдох баримт бичгүүд, 1999 [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Европын Зөвлөл, Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах тухай Сайд нарын хорооноос гишүүн орнуудад өгсөн CM/Rec(2014) 7 тоот зөвлөмж, 2014, [цахим хуудас]. www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp
4. Европын комисс, Шүгэл үлээлтийн талаарх гарын авлага, 2012 [pdf]. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>
5. ЭЗХАХБ, Шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчны судалгаа, хууль тогтоомжийн чиглүүлэгч зарчим, шилдэг туршлагын эмхэггэл, Их 20-ийн Авлигын эсрэг ажлын төлөвлөгөө, Шүгэл үлээгчийг хамгаалах, 2012 [pdf]. <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
6. Транспэрэнси Интернэшнл, Шүгэл үлээлтийн талаарх хууль тогтоомжид зөвлөмж болгох зарчмуудын төсөл, 2009 [pdf]. www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
7. Транспэрэнси Интернэшнл, 1/2010 тоот бодлогын байр суурь: Шүгэл үлээх: авлигын эсрэг тэмцэх үр нөлөө бүхий хэрэгсэл болох нь, 2010[цахим хуудас]. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again
8. Транспэрэнси Интернэшнл, Шүгэл үлээгчийг хамгаалах олон улсын зарчмууд, Шүгэл үлээгчийг хамгаалах, Олон нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээхийг дэмжих хуулиудын шилдэг туршлага, 2013 [цахим хуудас]. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation
9. НҮБМБГХТА, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах сайн туршлагын гарын авлага, 2015. http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf
10. НҮБМБГХТА, НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжилтийн байдал, 2015. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

БҮЛЭГ 12

Иргэний нийгмийн оролцоо

АГУУЛГА

12.1 Иргэний нийгмийг тодорхойлох нь	156
12.2 Авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгэм, эрдэм шинжилгээний байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг	157
12.3 Олон улсын чиглүүлэгчид	160
12.4 Авлигатай тэмцэх хэрэгслүүд	160
12.5 Бүс нутгийн болон олон улсын санаачилгууд	161
12.6 Дүгнэлт	162
Ашигласан ном зүй	162
<i>Шигтгээ12.1 Францын Шерна холбоо</i>	<i>158</i>
<i>Шигтгээ12.2 Ардчиллын судалгааны төв: Болгарын авлигатай тэмцэх үйл хэргийг түүчээлэгчид</i>	<i>159</i>
<i>Шигтгээ12.3 Европын Зөвлөлөөс авч хэрэгжүүлсэн иргэний нийгмийн санаачилгууд</i>	<i>159</i>
<i>Хүснэгт 12.1 Олон улсын гурван гол конвенц дахь ил тод байдал, иргэний нийгмийн оролцооны талаарх заалтуудын тойм</i>	<i>157</i>

БҮЛЭГ 12

Иргэний нийгмийн оролцоо

Авлигатай тэмцэх нь нэлээд их тооны төрийн байгууллага төдийгүй нийгмийг тэр аяар нь хамруулсан олон шатлалт үйл ажиллагаа юм. Авлигын эсрэг тэмцэлд гол төлөв нийгмийг төрийн бус өргөн хүрээний оролцогчид төлөөлдөг бөгөөд нийгмийн хувь гишүүн бүрийн хувь нэмэр, зан суртахуун бүгд чухал билээ. Төрийн бус оролцогч гэдэгт иргэний нийгмийн байгууллага (ИНБ), эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээлэл багтана.

Төрийн бус оролцогчид нь авлигатай холбоотой асуудлаар нийтийн боловсролыг дээшлүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг ба энэ нь эргээд авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг эрчимжүүлэх олон нийтийн хэрэгцээ шаардлагыг нэмэгдүүлж, төслийн хэрэгжилт, үйл явцад тавих олон нийтийн хяналтыг бий болгодог байна. Түүнчлэн иргэний нийгэм нь төр, хувийн хэвшилтэй хамтарсан гурван талт хамтын ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэж, төрийн зүгээс авлигатай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд нь нийгмийн хянагчийн үүргээр оролцож байна. Мөн иргэний нийгэм нь фокус бүлгийн уулзалт зохион байгуулах, анхан шатанд шинэ санаа боловсруулах мэтгэлцээнийг санаачлах, иргэдэд (тухайлбал, шүгэл үлээгчдэд) тусалцаа үзүүлэх, зөвлөгөө өгөх, бодлогын зааварчилгаа, зөвлөмж боловсруулах, төрөл бүрийн хяналтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх, хууль тогтооход оролцох зэрэг бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.

Иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага (ТББ), эрдэм шинжилгээний байгууллагуудын авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт гүйцэтгэж буй үүргийг энэ бүлэгт дэлгэрэнгүй өгүүлэх болно.

12.1 Иргэний нийгмийг тодорхойлох нь

Өдгөө дэлхийн 100 гаруй орон, ЕАБХАБ-ын оролцогч



ЕАБХАБ-ын Албани дахь салбар болон Тирана дахь Авлигатай тэмцэх үндэсний зохицуулагчийн “Авлигын нүүр царайг ил болгоё” уриан дор зохион байгуулсан авлигын эсрэг олон нийтэд мэдээлэл өгөх кампанит ажлын хүрээнд бэлтгэсэн зурагт хуудас

улсуудад салбартай авлигын эсрэг ТББ-уудын эвсэл болох Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) байгууллага байгуулагдах үед буюу 1990-ээд оны эхээр авлигатай тэмцэх иргэний нийгмийн хөдөлгөөн нэлээд эрчимжсэн билээ.¹

Өнөө үед авлигатай тэмцэх чиглэлийн төрийн бус байгууллагууд авлигын эсрэг үйл ажиллагаагаа өргөн хүрээнд явуулж байгаа ба хүний эрх, байгаль орчны хамгаалалт гэх мэт салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ИНБ-уудтай нягт уялдаатай хамтран ажиллах болжээ.

Иргэний нийгэм гэж юу болохыг янз бүрээр тодорхойлдог. Үүнийг ерөнхийд нь нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө нэгдсэн төрийн бус оролцогчдын бүрдэл гэж өргөн утгаар нь тодорхойлж болно. Дэлхийн банкны тодорхойлсноор “иргэний нийгэм гэж ёс зүй, соёл урлаг, улс төр, шинжлэх ухаан, шашин, танин мэдэхүйн үзэл санаанд тулгуурлан гишүүдийнхээ болон бусдын ашиг сонирхол, үнэт зүйлсийг илэрхийлдэг, олон нийтийн амьдралд тусгалаа олсон төрийн бус, ашгийн бус өргөн цар хүрээний байгууллагуудыг хэлнэ.” Тэгвэл ТИ²

1 www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters

2 Поп. Ж, Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын гарын авлага: Авлигатай тэмцэх нь: Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны бүрдүүлбэрүүд, 2000 он, Берлин, Транспэрэнси интернэшнл, 130 дугаар тал

Хүснэгт 12.1 Олон улсын гурван гол конвенц дахь ил тод байдал, иргэний нийгмийн оролцооны талаарх заалтуудын тойм

Хяналт тавих байгууллагын нэр	Иргэний нийгмийн оролцоо	Тайланг хэвлүүлсэн байдал/ үр дүн
ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуультай тэмцэх ажлын хэсэг (ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэл дахь гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх конвенц)	Иргэний нийгмийн байгууллага болон хувийн хэвшил хөндлөнгийн үнэлгээний ажилд газар дээр нь очиж ажиллах зэргээр оролцдог.	“Зөвшилцөл 1”-өөр (холбогдох улсын зөвшөөрөл шаардлагагүй) хээл хахуультай тэмцэх ажлын хэсгийн баталсан тайлан, зөвлөмжийг хэвлэдэг.
Хэрэгжилтийг хянах баг ⁴ (НҮБАЭК)	Өөрийн үнэлгээ болон газар дээрх ажиглалт, үнэлгээнд иргэний нийгмийн байгууллагууд сайн дураар оролцохыг дэмждэг; Конвенцийн гишүүн орнуудын бага хуралд иргэний нийгмийн байгууллагууд мэдээлэл хийдэг.	Гүйцэтгэлийн хураангуй гэх мэтээр хэсэгчлэн хэвлэдэг. Тайланг бүрэн эхээр нь хэвлэх эсэх нь сайн дурын шинжтэй байдаг. ⁵
ГРЕКО (Европын Зөвлөлийн Авлигын эсрэг иргэний болон эрүүгийн хуулийн конвенц, Эрүүгийн хуулийн конвенцийн нэмэлт протокол, бусад гурван “зөөлөн хууль”-ийн хэрэгслүүд)	Төрийн бус байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувийн хэвшил нь тухайн газар очиж хөндлөнгийн хяналт, ажиглалт хийх, мөн үнэлгээний үе шатны боловсруулалтад оролцдог.	Үнэлгээнд хамрагдсан улс орнуудын зөвшөөрлийг авч нийцлийн тайланг зөвлөмжийн хамт хэвлэдэг. Үүнтэй адил тайлангийн зөвлөмжийн дагуу хэрэгжүүлсэн ажлын тайланг хэвлэдэг.

байгууллагын зүгээс “ИНБ-ууд гэдэгт хамтын бүлгүүд, ТББ-ууд, үйлдвэрчний эвлэл, уугуул иргэдийн бүлэг, буяны байгууллагууд, мэргэжлийн холбоод болон сангууд зэрэг олон төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагууд хамаарна”³ хэмээн тодорхойлжээ.

12.2 Авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгэм, эрдэм шинжилгээний байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг

Өргөн хүрээний ашиг сонирхлыг төлөөлдөг нэн хөгжингүй иргэний нийгэм нь авлигатай тэмцэх асуудалд өөр өөр өнцгөөс ханддаг. Төрийн бус оролцогчид, ялангуяа ИНБ-ууд болон эрдэм шинжилгээний байгууллагууд авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт олон янзаар хувь нэмэр оруулж болдгийн жишээг дор үзүүлэв. Тухайлбал:

- Соён гэгээрүүлэх, олон нийтийн боловсрол, мэдлэгийг дээшлүүлэх. Олон нийтийг соён

гэгээрүүлэх, авлига, авлигатай тэмцэх асуудлаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг, мэтгэлцээн өрнүүлэх нь иргэний нийгмийн оролцооны уламжлалт хэлбэр юм. ТББ, эрдэм шинжилгээний төвүүд авлигын эсрэг сургалт зохион байгуулдаг. Түүнчлэн хэвлэл мэдээлэл нь авлигын хэргүүдийг сурвалжлахаас гадна авлигатай тэмцэх хөдөлгөөн, энэ хүрээнд иргэдийн эдлэх эрх, үүрэг хариуцлагын талаар мэдээлэх зэргээр энэхүү хүчин чармайлтад чухал хувь нэмэр оруулдаг.

- Төр, засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, төр, засгийн үйл ажиллагааны ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх. Авлигад өртөмхий салбарууд (худалдан авах ажиллагаа гэх мэт) дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлд явуулж буй төр, засгийн үйл ажиллагаа, авлигын эсрэг шинэчлэлийн үйл явцад хяналт тавих нь иргэний нийгмийн үндсэн үйл ажиллагаа юм. Мөн иргэний нийгэм нь шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох иргэдийн оролцоог хөхиүлэн дэмжих, төр засгийг илүү хариуцлагатай, ил тод, үр нөлөө бүхий болгох цахим засаглал гэх мэт санаачилгыг дэмжин ажилладаг.
- Улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн үйл явцад хяналт тавих. Сонгуультай холбоотой үйл ажиллагаа нь авлигад өртөх эрсдэлтэй байдаг тул авлигын эсрэг идэвхтэй тэмцэгчдийн анхаарлын төвд байдаг байна.

3 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

4 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>

5 Өөрийн үнэлгээний шалгах хуудас, гүйцэтгэлийн хураангуй, улсуудын тайлангийн талаарх сүүлийн үеийн статистик мэдээллийг <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html> хаягаар орж үзнэ үү.

Шигтгээ 12.1 Францын Шерпа холбоо

Шерпа нь эдийн засгийн гэмт хэргийн хохирогчдыг хамгаалах, аюулгүй байдлыг нь хангах замаар илүү шударга, тогтвортой хөгжил бий болгохын төлөө ажилладаг Парис хотод төвтэй ашгийн бус байгууллага юм. Тус холбоо нь олон улсын хуульчдыг нэг дор цуглуулж, дэлхийн иргэний нийгмийн байгууллагуудтай нягт уялдаа холбоотой ажилладаг. Эрх зүйн тинк танк болохын хувьд Шерпа нь үндэстэн дамнасан санхүүгийн урсгал, арилжааны үйл ажиллагааг зохицуулах зорилгоор хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах санал боловсруулж, сайжруулсан зохицуулалтыг үндэсний болон олон улсын

хэмжээнд сурталчлан таниулах кампанит ажлыг хийж гүйцэтгэдэг байна. Зүй бусаар гадагш давсан хөрөнгийг гадны улсаас буцаан авчирч, хохирогчдод олгуулах эрх зүйн хэрэгслийг бий болгох зорилготой кампанит ажлууд нь тус байгууллагын өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа дотроос хамгийн нэр хүндтэй нь билээ. Зарим улс оронд эрх баригч албан тушаалтнууд улсаа тонон дээрэмдэж байдаг тул өөрсдийн хулгайлсан хөрөнгийг буцаан олгох тал дээр хамтран ажиллах сонирхолгүй байдаг гэх санаан дээр эдгээр аян тулгуурладаг байна.

<http://www.asso-shepra.org/home> сайтаас хэсэгчлэн авав.

- **Авлигын эсрэг олон улсын хэрэгслүүдийн хэрэгжилтэд хяналт тавих.** Энэ чиглэлд хийсэн хамгийн үр нөлөөтэй санаачилгуудын нэг нь дэлхийн 100 гаруй улс орны 370 орчим ИНБ-уудын сүлжээг нэгтгэсэн НҮБАЭК-ийн эвсэл бөгөөд энэ нь 2006 оноос хойш олон улс, бүс нутаг, үндэсний хэмжээнд НҮБАЭК-ийг соёрхон батлах, хэрэгжүүлэхэд хяналт тавин ажилладаг.⁶ Тус эвсэл нь Процедурын журмын 17 (2) дугаар заалтын дагуу НҮБАЭК-ийн оролцогч улсуудын бага хурлын үйл ажиллагаанд холбогдох төрийн бус байгууллага оролцож НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийг хянах үйл явцад ИНБ-уудыг идэвхтэй, үр нөлөөтэй оролцуулахад өмгөөлөл үзүүлэн ажиллаж байна. Конвенцийн хэрэгжилтийн албан ёсны үнэлгээний газар дээрх ажиглалт, хяналтад иргэний нийгмийг оролцуулахыг НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба болон бусад оролцогч талууд эрчимтэй дэмждэг хэдий ч Конвенцийн оролцогч улсуудын хувьд энэхүү оролцоо нь сайн дурын шинжтэй хэвээр байгаа билээ. Туршлагаас үзэхэд ихэнх улс орнууд үнэлгээний уулзалтын хөтөлбөртөө ИНБ-уудтай хийх уулзалтыг төлөвлөн оруулж, хяналт үнэлгээ хийж буй оролцогч улсуудын төр, засгийн мэргэжилтнүүдтэй тухайн асуудлаар уулзаж, санал солилцох боломжийг иргэний нийгэмд олгодог байна. ИНБ-уудаас хэвлүүлдэг НҮБАЭК-ийн сүүдрийн тайлан нь иргэний нийгмийн дуу хоолойг тусгадаг мэдээллийн чухал хэрэглэгдэхүүн болдог. ИНБ-ууд тухайн улс дахь НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийн талаарх өөрийн үнэлгээг толилуулдаг сүүдрийн тайланг Конвенцийн эвслийн цахим хуудаснаас үзэж болно. Шинээр байгуулагдсан ЕХ-ны хяналтын механизмын үечилсэн тайлангуудыг бэлтгэхэд Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын зүгээс Европын 25 улсад хийсэн судалгааг⁷ нэгтгэн гаргасан “Үндэсний шударга байдлын тогтолцоо”

нэртэй тайлан нь хяналтын үйл ажиллагаанд ИНБ оролцож байгаагийн бас нэгэн жишээ юм.

- **Авлигын үйлдлийг илрүүлэх, хянах:** Иргэний нийгмийн нэг төлөөлөл болох хэвлэл мэдээлэл авлигын хэргийг илрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг төдийгүй авлига, авлигын тодорхой хэргүүдийн талаарх олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэхэд чухал хувь нэмэр оруулдаг. Авлигын хэргийг ил болгох нь хууль сахиулах байгууллагуудын хувьд тухайн мэдэгдэж буй хэргийг мөрдөн шалгаж, яллах, төр, засгийн хувьд авлигатай илүү шийдэмгий тэмцэх нөхцөл байдалд хүргэх дарамт шахалт болж өгдөг. Францын Шерпа ТББ нь (Шигтгээ 12.1-ээс үзнэ үү) авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгуулж, яллуулах зорилгоор хууль сахиулах байгууллагуудад дарамт шахалт үзүүлж байсан нь иргэний нийгмийн оролцооны нэгэн сонирхолтой жишээ юм.
- **Судалгаа, мэдээллийн зангилаа төв:** Иргэний нийгэм, тэр дундаа эрдэм шинжилгээний байгууллагууд урт хугацааны судалгаа хийж, олон нийтэд зориулсан мэдээлэл, мэдлэгийн бүтээгдэхүүн боловсруулахад чухал үүрэгтэй. Тухайлбал, ТИ нийтдээ 11 их наяд гаруй ам.долларын өртөг бүхий⁸ “хувьцаа нь нийтэд арилжаалагддаг олон үндэстний 105 компанийн дунд хэрэгжүүлж байгаа авлигатай тэмцэх олон янзын арга хэмжээний талаарх байгууллагын тайлагналын ил тод байдлын талаарх” судалгааг тогтмол хийж нийтэлдэг. Судалгааны ажил, сургалт мэдээллээ авлигатай тэмцэх чиглэлд хандуулдаг эрдэм шинжилгээний байгууллагууд олон улс оронд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба ЕАБХАБ-ын бүс нутаг дахь хууль, улс төрийн шинжлэх ухааны эрдэмтэн судлаачид авлигын

8 Транспэрэнси интернэшнл, Компаниудын ил тод байдлын тайлан: Дэлхийн том компаниудыг үнэлсэн байдал, 2012 он. Мэдээллийг дараах хаягаар орж үзнэ үү: www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies

6 Иргэний нийгмийн байгууллагын жагсаалтыг бүрэн эхээр нь дараах хаягаар орж үзнэ үү: www.uncscoalition.org/about-us/members-list

7 Тайланг дараах хаягаар орж үзнэ үү: www.transparency.org/enis

Шигтгээ 12.2 Ардчиллын судалгааны төв: Болгарын авлигатай тэмцэх үйл хэргийг түүчээлэгчид

Ардчиллын судалгааны төв (АСТ) нь мэдлэг ба бодлого боловсруулалт хоёрыг холбогч гүүр болох ардчиллын институцийг бий болгоход туслалцаа үзүүлэх, Болгар Улсад шинээр бий болж буй иргэний нийгмийн зорилтыг тодорхойлох зорилгоор 1989 онд байгуулагдсан нам бус ТББ юм.

АСТ нь авлигын эсрэг үйл ажиллагаагаараа Болгар Улсын Засгийн газар болон Европын комиссын бүтээн байгуулагч, хараат бус хамтрагч гэх алдар хүндийг хүртжээ. Тодорхой, хэмжиж болохуйц, үр дүнд чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх замаар төрийн захиргааны байгууллагад тавих иргэдийн хяналтыг өргөжүүлэхэд анхаардаг тул түншлэгчид нь АСТ-ийн үүрэг оролцоог шинэчлэлийн үйл явцад хувь нэмэр оруулахдаа холбогдох оролцогчидтой түншлэхийн сацуу авлигын эсрэг шинэчлэлийг шүүн шинжлэхэд голлох үүрэгтэй “араа шүдтэй тинк танк”

хэмээн тодорхойлсон байдаг.

1998 онд тус төв нь авлигын эсрэг улсынхаа анхны хөтөлбөрийг түүчээлэн эхлүүлж байжээ. АСТ нь Цэвэр ирээдүй: Болгар Улсын авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулсан, шинэчлэлийг дэмжигч улстөрчид болон хамтран зүтгэгч ТББ-уудаас бүрдсэн төр-хувийн хэвшлийн эвслийг байгуулсан ба тус эвсэл нь улсынхаа авлигын эрсдэлүүд, авлигын эсрэг үйл ажиллагааны явцыг жил тутам хэмжин үнэлэх зорилгоор Авлигын үнэлэх тайлан (АҮТ) зэргийг багтаасан Авлигын хяналтын системийг (АХС) боловсруулсан байна. АХС-ийг НҮБ-ын Авлигын эсрэг хэрэгслүүдэд авлигын хяналтын үндэсний системийн шилдэг туршлага болгон оруулсан байдаг.

Эх сурвалж: www.csd.bg

Шигтгээ 12.3 Европын зөвлөлийн авч хэрэгжүүлсэн иргэний нийгмийн санаачилгууд

Европын Зөвлөл нь ТББ-ууд болон гишүүн улсуудын төр, засгийн байгууллага хоорондын харилцааг сайжруулах зорилгоор иргэний нийгмийн хэд хэдэн санаачилгыг боловсруулжээ. Тухайлбал, ОХУ-д “ОХУ дахь иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоог бэхжүүлэх” эрх зүйн хамтын ажиллагааны хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн ба энэ хүрээнд ТББ-ууд болон төрийн эрх баригч байгууллагуудын хамтын ажиллагааг бэхжүүлж, улмаар олон нийтийн аж амьдрал, бодлого боловсруулалтад гүйцэтгэх иргэний нийгмийн үүрэг оролцоог

нэмэгдүүлэх үүднээс олон улсын ТББ-ууд дотоодын иргэний нийгмийн оролцогчидтой хамтран ажилласан байна.

Мөн Европын комисс болон ЕХ нь Армени, Азербайжан, Гүрж, Молдав, Украин улсад Иргэний нийгмийн манлайллын сүлжээг бий болгоход туслалцаа туслалцаа үзүүлжээ. Эдгээр сүлжээ нь ардчиллын бодлогын асуудлаар өмгөөлөл үзүүлэх болон Европын ардчиллын стандартуудыг сурталчлах иргэний нийгмийн манлайлагчдыг дэмжих зорилготой юм.

шалтгаан ба үр дагавар, авлигатай тэмцэх аргуудын талаар дорвитой ойлголт өгөх чиглэлээр хувь нэмэр оруулж байна. Энэхүү өргөжин баяжиж буй мэдлэгийн сан нь Авлигын эсрэг эрдэм шинжилгээний санаачилга зэрэг тусгай платформууд дамжин олон нийтийн хүртээл болдог. Авлигын эсрэг эрдэм шинжилгээний санаачилга нь авлигын асуудалд анхаарал хандуулж, өөр сэдэвчилсэн өнцгөөс үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд нь их, дээд сургуулиудад дэмжлэг үзүүлдэг байна.⁹ Европын холбооны 15 улсын судалгааны 20 багаас бүрдсэн “Авлигын эсрэг бодлогын шинжилгээ: Авлигын асуудалд хандах дэлхий нийтийн хандлага ба Европын хэрэгжүүлж буй хариу арга хэмжээ” хэмээх олон төвт судалгааны томоохон төсөл 2012 онд эхэлсэн ба 2017 он хүртэл үргэлжлэх юм.¹⁰

- **Хууль тогтоох, бодлогын төсөл боловсруулах үйл явц дахь оролцоо:** Шүтэл үлээгчийг хамгаалах тухай 11 дүгээр бүлэгт (Шигтгээ 11.1-ээс үзнэ үү) дурдсанчлан Британийн Засгийн газар шүтэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл боловсруулахдаа 1990-ээд оны үед өмгөөлөл болон соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг амжилттай өрнүүлж байсан, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах чиглэлээр голлон ажилладаг Нэгдсэн Вант Улсад төвтэй “Ажлын байран дахь олон нийтийн анхаарал” төрийн бус байгууллагаас туслалцаа үзүүлэхийг хүсч байжээ. Хуулийн төсөлд санал оруулах, хууль тогтоох үйл явц болон шинэ хууль тогтоомж, дүрэм журмын хэрэгжилтийг хянахад иргэний нийгэм оролцсон өөр нэг жишээ болгон “Транспэрэнси Интернэшнл” байгууллагын Унгар дахь салбарыг нэрлэж болно. Тус байгууллага 2014 оны эхээр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн кампанит ажлын санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавин ажиллаж,

9 <http://www.track.unodc.org/Education/Pages/ACAD.aspx>

10 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: <http://anticorrupt.eu/project/overview/хаягаар> орж үзнэ үү

улмаар намуудын кампанит ажлын зарцуулалтыг хянах цахим хуудсыг (kepmutatas.hu)¹¹ бий болгосон байна. Олон улс оронд авлигын эсрэг албан ёсны бодлого, стратеги боловсруулах үйл явцад оролцох иргэний нийгмийн оролцоо нэмэгдсээр байна.

12.3 Олон улсын чиглүүлэгчид

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх гэх мэт тодорхой үндсэн эрхээ эдлэх баталгааг хангасан тохиолдолд дээр дурдсан үйл ажиллагаагаар дамжуулан авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт иргэний нийгэм үр нөлөөтэй оролцож чадах билээ. Эдгээр эрх нь Хүний эрхийн европын конвенц (1950)¹², Европ дахь аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны бага хурлын Хүний эрхийн тухай Копенгагены хурлын баримт бичиг (1990)¹³, Европын холбооны Язгуур эрхийн дүрэм (2000)¹⁴ зэрэг олон улсын хэд хэдэн баримт бичигт тусгалаа олж, хамгаалагдсан байдаг. Хэрэв эдгээр эрх ямар нэгэн байдлаар зөрчигдвөл авлигатай тэмцэх ИНБ-уудын үйл ажиллагаанд ихээхэн бэрхшээл учрах юм. ИНБ-уудыг бүртгэх үйл явцыг сунжруулан шат дараалал ихтэй болгох гэх мэт эрхийн хязгаарлалт нь ИНБ-ын үйл ажиллагаанд саад болж буйн нэгээхэн жишээ мөн.

Олон улсын түвшинд НҮБАЭК-ийн 13 дугаар зүйлд “Оролцогч улс бүр авлигаас урьдчилан сэргийлж, тэмцэхэд хувь хүн болон иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага, олон нийтэд түшиглэсэн байгууллага зэрэг төрийн албанаас гаднах бүлгийн идэвхтэй оролцоог хөхиүлэн дэмжих бөгөөд бодитоор оршин буй авлига, түүний шалтгаан, цар хүрээ, учруулж болзошгүй хор хөнөөлийн талаарх олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн зохих арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн бололцооны хүрээнд авна” гэж заажээ.¹⁵ Мөн Конвенцийн авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр олон нийтэд тайлагнахтай холбоотой 10 дугаар зүйлд төрийн захиргааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талаар арга хэмжээ авах, тэр дундаа

“[...] байгууллага, чиг үүрэг, төрийн захиргааны шийдвэр гаргах үйл явцын талаарх мэдээллийг [...] авах боломжийг олон нийтэд олгосон дүрэм, журам” батлахыг гишүүн орнуудад үүрэг болгосон байна.

12.4 Авлигатай тэмцэх хэрэгслүүд

Авлигатай хийх тэмцэлд оролцоход нь иргэний нийгэм, ялангуяа ТББ-д туслах хэд хэдэн хэрэгсэл боловсруулаад байгаа билээ.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанаас (НҮБМБГХТА) цогц хэрэглэгдэхүүн болгон боловсруулсан 2004 оны Авлигын эсрэг хэрэгслүүд¹⁶ нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд ТББ-ын гүйцэтгэж болох үүргүүдийг тусгажээ. Тус хэрэгсэлд авлигатай тэмцэх чиглэлд “бодлого, практик арга хэмжээ нь иргэний нийгмийн бүрэн дэмжлэг, оролцоог авч, “эзэн байх эрхийг” тэдэнд олгосон тохиолдолд амжилттай хэрэгжих боломжтой байдаг. Зөвхөн нэлээд хөгжингүй, боловсронгуй болсон иргэний нийгэм л авлигын эсрэг үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт тавьж, авлигын үйлдлийг илрүүлж, зогсоож чадах ба холбогдох арга хэмжээг амжилттай хэрэгжүүлбэл авилгажаагүй институцийг байгуулах чадавхитай”¹⁷ гэжээ. Тухайлбал тус хэрэгслийн 20 дугаар хэрэгсэл нь, соён гэгээрүүлэх хөтөлбөр, түүний хүрэх үр дүнгийн талаарх үндсэн ойлголтыг тодорхойлсон бол 22 дугаар хэрэгсэл нь, төр засгийн төлөөлөлтэй мөр зэрэгцэн суух мэргэшсэн ТББ-уудаас бүрдсэн нийгмийн хяналтын зөвлөлийн тухай тайлбарлаж, 24 дүгээр хэрэгсэл нь, Нэгдсэн Вант Улсын жишээгээр иргэдийн дүрмийн үзэл баримтлалыг авч үзсэн байна.¹⁸

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын Авлигатай тэмцэх хэрэгсэлд¹⁹ Европ, Ази, Өмнөд Америк, Ойрхи дорнод зэрэг хэд хэдэн улсын иргэний нийгмийн практик туршлагыг толилуулжээ. Бразилийн авлигын эсрэг мэдээлэл түгээх радио нэвтрүүлэг, Сербийн орон нутгийн түвшний худалдан авах ажиллагаа, төсвийн ил тод байдлыг хангах үйл ажиллагаа, Ливаны барилгын зөвшөөрөл авах үйл явцыг иргэдэд тайлбарласан гарын авлага, Казахстаны шүүхийн тогтолцооны стандартыг сайжруулах хөтөлбөр, Литвын авлигын нөхцөл байдлыг хянах байгууллага болон газар зүйн

11 Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын Унгар дахь салбарын хэрэгжүүлж байгаа авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг http://www.transparency.hu/WHAT_WE_DO хаягаар орж үзнэ үү

12 Хүний эрхийн тухай Европын конвенцийн 10, 11 дүгээр зүйл https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf

13 <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

14 Европын холбоо, Европын холбооны Язгуур эрхийн тухай дүрэм (2000/С 364/01), 11, 12 дугаар зүйл.

15 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

16 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

17 Мөн тэнд, 1 дүгээр бүлэг – Удиртгал, 10 дугаар догол мөр.

18 Мөнтэнд, 58-60 дугаар тал.

19 Транспэрэнси интернэшнл, Авлигатай тэмцэх хэрэгслүүд: Иргэний нийгмийн туршлагууд ба бий болж буй стратегиуд, 2002, http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002

байдлаар ангилсан мэдээллийн бааз бий болгох, хянах үйл ажиллагаа зэргийг эдгээр туршлагын жишээ болгон үзүүлсэн байна.

Ричард Холлоуейн “Авлигатай тэмцэх ТББ-ын гарын авлага”²⁰ нь ТББ-уудад чиглэгдсэн бөгөөд ТББ-ууд нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаандаа хяналт тавих, өмгөөлөл үзүүлэх чадавхиа хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар голлон тайлбарлажээ. Зохиогч “ТББ-уудын хувьд авлига нь төр, засгийн бүтцийг өөрчилж, илүү үр бүтээлтэй ажиллуулах тухай асуудал биш... Тэд авлига нь ядуусыг улам доройтуулагч, нийгэм, эдийн засагт ядуу хоосны ялгааг нэмэгдүүлэгч, нийгмийн хэв журмыг алдагдуулагч, ардчиллыг сүйтгэгч, тэгш бус байдал, гэмт үйлдлийг өөгшүүлэгч нийгмийн хорт хавдар гэж хардаг. ТББ-ууд нь өөрсдийн ажилладаг салбартаа тулгарч буй асуудал, бэрхшээлийг төдийгүй авлигад өртөж болзошгүй салбар, үйл явцыг сайн мэдэж байдаг”²¹ хэмээн тэмдэглэсэн байна. Уг гарын авлага нь хяналт өмгөөлөл, төслийн удирдлагын хэрэгсэл гэсэн ТББ-д шаардлагатай хоёр гол хэрэгслийг голлон анхаарсан байна.

12.5 Бүс нутгийн болон олон улсын санаачилгууд

Дээр дурдсан олон улсын арга хэрэгслүүдээс гадна бүс нутгийн байгууллагууд ч мөн төрөл бүрийн санаачилга боловсруулж, иргэний болон төрийн бус оролцогчдын оролцоог дэмжих хөтөлбөр боловсруулаад байна. Тухайлбал, ЭЗХАХБ нь 10 гаруй жилийн турш авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт хувийн хэвшлийг оролцуулах, иргэний нийгмийг хүчирхэгжүүлэх бодлого баримтлан ажиллаж байна. Энэхүү бодлогын эхлэл нь 1999 оны Азийн хөгжлийн банк болон ЭЗХАХБ Ази, Номхон далайн орнуудын Авлигын эсрэг санаачилга, тодорхой арга хэрэгслийн тусламжтайгаар “олон нийтийн идэвхтэй оролцоог дэмжих” (тулгуур багана 3) гурван тулгуур баганын нэг болох 2001 оны Ази, Номхон далайн орнуудын Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө юм.²² Түүнчлэн ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ нь үйл ажиллагаандаа, нэн ялангуяа 2003 онд батлагдсан Станбулын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хөндлөнгийн үнэлгээнд идэвхтэй оролцуулдаг байна. Хяналтын

гуравдугаар шатны үнэлгээний аргачлал нь түншлэгч ТББ-ын оролцоог тухайн үнэлгээнд хамрагдаж байгаа улсын төр, засгийн байгууллагатай ижил түвшинд авч үздэг. Үнэлгээнд оролцогч ИНБ-ууд нь хяналтын асуулгад хариу, тайлбар өгч, тайлан боловсруулж, газар дээрх ажиглалт, хяналт болон тайланг хэлэлцэн батлахад оролцдог байна.²³

Дэлхийн банк нь Иргэний нийгмийн сан (хуучнаар “Жижиг тэтгэлгийн хөтөлбөр” гэж нэрлэдэг байсан)-гаар дамжуулан сайн засаглал, авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулж байгаа ИНБ-уудад шууд санхүүжилт олгодог. Тус сан нь ЕАБХАБ-ын ихэнх гишүүн орнуудад үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд Армени, Хорват, Гүрж, Серб, Македони, Турк зэрэг улсуудын ИНБ-уудад санхүүжилт олгожээ. 2012 онд энэхүү хөтөлбөрийн халааг Нийгмийн хариуцлагын төлөөх даян дэлхийн түншлэл (НХТДТ) авсан байна.²⁴ НХТДТ нь улс орны хэмжээнд хариуцлагын түвшинг нэмэгдүүлэх зорилготой, олон оролцогчтой даян дэлхийн эвсэл юм. Түншлэл ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр төр, засагтайгаа хамтран ажилладаг хөгжин буй орнуудын ИНБ-уудад дэмжлэг үзүүлдэг.

ЕАБХАБ ч мөн НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх үүрэг амлалтын биелэлтэд дэмжлэг үзүүлэхийн сацуу Зүүн өмнөд Европ, Өмнөд кавказ, Төв Азийн улс орнуудад авлигатай тэмцэх, сайн засаглалыг бэхжүүлэхэд оролцох иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх хэд хэдэн хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. 2012 онд зохион байгуулагдсан Дублины сайд нарын бага хурлын үеэр ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнууд “оролцогч улс орнуудад авлигатай тэмцэх, сайн засаглалыг дэмжихийн тулд Засгийн газар, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг үргэлжлүүлэх”²⁵ тус байгууллагын үйл ажиллагааг сайшаан тэмдэглэсэн байна.

Улс орнууд хамтран ил тод, хариуцлагатай байдал, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, иргэний оролцоог хангах зорилготой олон улсын санаачилга болох Нээлттэй засгийн түншлэлийг (НЗТ) саяхан байгуулаад байна. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, “төр засаг, иргэний

20 Ричард Холлоуейн, Авлигатай тэмцэх төрийн бус байгууллагын гарын авлага – Төрийн бус байгууллага нь үнэлгээ, сурталчилгааг авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт хэрхэн ашиглаж болох вэ? 2006 он. <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGOCorruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf>

21 Мөн тэнд, 12 дугаар тал.

22 <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruption-planforasiaandthepacific.htm>

23 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.oecd.org/corruption/acnхаяагаар орж үзнэ үү

24 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://www.thegpsa.org/sa/хаяагаар> орж үзнэ үү

25 Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаалт, терроризмтой тэмцэх тухай тунхаг. III хэсэг (МС. DOC/2/12). ЕАБХАБ-ын Эдийн засаг, байгаль орчны талаарх стратегийн баримт бичиг МС(11). JOUR/2, Европын аюулгүй байдлын Станбулын дүрэм (SUM. DOC/1/99) зэрэг авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд дахь иргэний нийгмийн оролцооны талаарх бусад дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://www.osce.org/хаяагаар> орж үзнэ үү

нийгэм, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх механизм"-ыг бий болгох нь тус санаачилгын нэг гол бүрэлдэхүүн хэсэг юм.²⁶

12.6 Дүгнэлт

ИНБ-ууд болон эрдэм шинжилгээний байгууллагууд нь хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээлэл зэрэг бусад төрийн бус оролцогчидтой хамтран авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэж байна. Тэдгээр нь олон талт чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Уламжлал ёсоор ИНБ, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд нь олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, боловсрол олгох үйл ажиллагааг идэвхтэй явуулдаг. Эрдэм шинжилгээний байгууллага нь нэн ялангуяа, сургалтын хөтөлбөртөө авлигатай тэмцэх болон ёс зүйн хичээлүүдийг оруулах замаар авлигыг эсэргүүцэх соёлыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх, мэдлэгийг төвлөрүүлэхэд чухал үүрэгтэй байдаг.

Иргэний нийгмийн байгууллагын албан ба албан бус хянагч, мэдээлэгчийн үүрэг оролцоо үр нөлөөтэй болохыг өргөнөөр хүлээн зөвшөөрдөг. ИНБ-ууд нь хэвлэл мэдээлэлтэй хамтран төр, засаг,

төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд хяналт тавих хүрээнд авлигын үйлдлийг илрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн үндэсний болон олон улсын ИНБ-ууд НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжилтийг хянах зэргээр төр, засгийг олон улсын болон дотоодын бодлого, хууль тогтоох үүрэг амлалтаа биелүүлэх, хариуцлага хүлээлгэхэд чухал хувь нэмэр оруулж байна. Эцэст нь тэмдэглэхэд, иргэний нийгэм нь авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт хамгийн үр нөлөөтэй хамтрагч болохыг олон улс орны төр, засаг хүлээн зөвшөөрч, соён гэгээрүүлэх, хуулийн төсөл боловсруулах, бодлого гаргах, авлигын эсрэг стратегийн хэрэгжилтэд хяналт тавих зэрэг олон төрлийн үйл ажиллагаанд ИНБ-уудтай хамтран ажиллаж байна.

Гэхдээ энэ бүх үйл ажиллагаанд иргэний нийгэм, тэр дундаа ИНБ-уудад тэдний улс төр, санхүүгийн хараат бус байдал, урт хугацааны стратегийн үйл ажиллагаанд тогтвортой оролцох чадамжтай холбоотой сорил бэрхшээл тулгарсан хэвээр байгаа юм. Эндээс дүгнэхэд хэдийгээр иргэний нийгэм нь тодорхой ашиг сонирхол бүхий эсэргүүцэгч бүлэглэлтэй хааяа тулгардаг боловч ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын хэмжээнд авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт иргэний нийгэм нэн чухал бөгөөд олон төрлийн хувь нэмэр оруулж, нэр хүндээ амжилттай өргөж, оролцоогоо нэмэгдүүлж байгаа билээ.

²⁶ Нээлттэй засгийн түншлэл, Нээлттэй засгийн тунхаг, 2011 он. www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

Ашигласан ном зүй

1. ЭЗХАХБ, 2003, Авлигатай тэмцэх нь: Иргэний нийгэм ямар үүрэгтэй байх вэ? ЭЗХАХБ-ын туршлага [pdf]. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconvention/19567549.pdf>
2. Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ), 2002, Авлигатай тэмцэх хэрэгслүүд: Иргэний нийгмийн туршлага ба бий болж буй стратегиуд [цахим хуудас]. http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002
3. НҮБМБГХТА, 2004, Авлигын эсрэг даян дэлхийн хөтөлбөр, НҮБ-ын Авлигын эсрэг хэрэгслүүд, 3 дахь хэвлэл, Вена [pdf]. http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf
4. Холловэй, Ричард, 2006, ТББ-ын авлигатай тэмцэх гарын авлага –ТББ-ууд авлигатай тэмцэхэд хяналт, өмгөөллийн чадавхи хэрхэн ашиглах вэ, хэвлэгдээгүй [pdf]. <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGOCorruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf>

БҮЛЭГ 13

Хувийн хэвшил дэх санаачилгууд

АГУУЛГА

13.1 Хээл хахуулийн эсрэг засгийн газар хоорондын гэрээ, санаачилгууд	164
13.2 Хээл хахуулийн эсрэг хувийн хэвшлийн арга хэмжээнүүд	167
13.2.1 Дотоод нийцлийн хөтөлбөрүүд	169
13.2.2 Авлигын эсрэг хамтын үйл ажиллагаа: Бизнес эрхлэгчид болон олон талт оролцогч талуудын санаачилгууд	170
13.3 Дүгнэлт	172
Ашигласан ном зүй	172
<i>Шигтгээ 13.1 Олон улсын автозамын тээвэр дэх авлигатай тэмцэх нь: Дэлхийн авлигын эсрэг санаачилга (ДАЭС)</i>	166
<i>Шигтгээ 13.2 ОХУ-ын Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам: Авлигын эсрэг авах арга хэмжээний зөвлөмж</i>	169
<i>Шигтгээ 13.3 Дэлхийн салбар дамнасан хамтын ажиллагаа: Дэлхийн эдийн засгийн форумын Авлигын эсрэг түншлэл санаачилга (АЭТС)</i>	170
<i>Шигтгээ 13.4 Бизнесийн салбарын авлигын эсрэг портал</i>	170
<i>Шигтгээ 13.5 Олон улсын худалдааны танхим (ОУХТ)-ын Авлигын эсрэг заалт</i>	171

БҮЛЭГ 13

Хувийн хэвшил дэх санаачилгууд

Хувийн хэвшлийн луйвар, залилан гэх мэт авлигын бусад олон төрөл хувийн хэвшилд байдаг ч хувийн хэшилтэй холбоотой авлигын асуудлыг авч үзэхдээ дараах хоёр төрөлд анхаарал хандуулах шаардлагатай. Үүнд:

- Үндэсний хувийн хэвшлийн байгууллага, эсхүл гадаадын төрийн албан тушаалтны өгсөн хээл хахууль (хувийн хэвилээс төрийн салбарт чиглэлтэй авлига гэж нэрлэдэг);
- Хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн төлөөлөөс өөр нэг хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн төлөөлөлд өгсөн хээл хахууль (хувийн хэвилээс хувийн хэвшил рүү чиглэлтэй авлига гэж нэрлэдэг).

Хээл хахуулийн эдгээр төрөл, картель, дуополь (хоёр компани зах зээлийг хянах), албан бус зөвшилцлийн бусад төрлүүд зэрэг аливаа авлигажсан хэлцлүүд нь “шударга өрсөлдөөнийг” сулруулж, улмаар өрсөлдөөнийг гажуудуулж, жигд өрсөлдөх талбарыг хадгалж үлдэх гэсэн оролдлогыг мушгин гуйвуулж, эцэст нь зах зээлийн үр нөлөөг бууруулж орхидог байна. Хээл хахууль нь улс орны эдийн засгийг дордуулж, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг бууруулж, эдийн засгийн өсөлтийн боломж бололцоог үгүй хийдгээрээ ихээхэн идэмхий чанартай юм¹. Хээл хахуулийн үр дагавраас болж төсвийн хөрөнгийг олон нийтийн сайн сайханд гэхээсээ илүүтэй хувийн хэвшлийн ашиг сонирхолд тохируулан хуваарилах ёстой болдог. Жишээ нь барилгын талбайн хяналтын байцаагчид нөлөөлөх зорилгоор хахууль өгвөл энэ нь хүрээлэн буй орчин төдийгүй олон нийтийн дэд бүтцийн аюулгүй байдалд уришгт нөлөө үзүүлж болно. Иймд төрийн байгууллагууд энэ асуудлыг шийдвэрлэх туйлын сонирхолтой байдаг.

Хувийн хэвшил авлигатай тэмцэх асуудлыг яагаад сонирхох болов гэдэгт хүчтэй учир шалтгаан бий. Ёс суртахууны асуудлаас гадна нэн ялангуяа хүмүүсийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчинд хээл

хахуулийн үзүүлж болзошгүй нөлөөллийг харгалзан компани, түүний удирдлагын эсрэг авсан эрх зүйн арга хэмжээний эрсдэл сүүлийн 10 жилийн хугацаанд ихээхэн нэмэгджээ. Энэ нь нэн ялангуяа үндэсний хууль тогтоомж дахь хээл хахуулийн тухай заалтад байгууллагын эрүүгийн хариуцлагыг тарааж, дунд шатны удирдах албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх болсноос шалтгаалж байгаа юм. Түүнчлэн дэлхийд тэргүүлэгч компаниуд ч авлигатай холбоотойгоор нэр хүндэд (тухайн компанид итгэх олон нийтийн итгэлийг алдах) болон бизнест (бизнес эрхлэх зардал өсөх) эрсдэл учирна гэдгийг ойлгож, уг асуудлыг анхаарч үзэх хандлага нэмэгдсээр байна.

13.1 Хээл хахуулийн эсрэг засгийн газар хоорондын гэрээ, санаачилгууд

ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнуудад хээл хахуультай тэмцэхэд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүрэг оролцоотой холбоотой бүс нутгийн болон олон улсын гурван гол хэрэгсэл байдаг. Тухайлбал:

- ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх конвенц (1997);²
- Европын Зөвлөлийн Авлигын асуудлаарх Эрүүгийн хуулийн конвенц (1999);³
- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (2003).⁴

ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх конвенци нь компаниудад өргөн цар хүрээтэй нөлөөлөл үзүүлэх арга хэмжээнүүд болох олон улсын бизнесийн хэлцэл гүйцэтгэж буй гадаадын нийтийн

¹ Дэлхийн банкны тооцоолсноор “хээл хахуулийн хэмжээ 1 их наяд ам. долларт хүрсэн” байна. <http://live.worldbank.org/corruption-can-it-ever-be-controlled> -аас үзнэ үү.

² http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf -аас үзнэ үү.

³ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm> -аас үзнэ үү.

⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/> -аас үзнэ үү.

албан тушаалтныг хахуульдахыг гэмт хэрэгт тооцох, хуулийн этгээдэд тооцох хариуцлагыг тодорхойлохыг нэгдэн орсон улс орнуудаас шаарддаг. Уг конвенцийг дагалдуулж Гадаадын төрийн албан хаагчдад өгсөн хахуулийг татвар ногдох орлогоос хасч тооцохыг хориглох тухай зөвлөмж (1996), Хоёр талын тусламжийн худалдан авах ажиллагаанд зориулсан авлигатай тэмцэх санал боловсруулах Хөгжлийн туслалцааны хорооны зөвлөмж (1996), Хээл хахууль ба албан ёсны дэмжлэгтэй экспортын зээлийн асуудал хариуцсан зөвлөлийн зөвлөмж (2006), Үндэстэн дамнасан корпорациудад зориулан ЭЗХАХБ-аас гаргасан гарын авлагын хээл хахуультай тэмцэх VI бүлэг (2008), Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх зөвлөмжийг (2009) боловсруулан гаргажээ. Эцэст нь ЭЗХАХБ, конвенцид нэгдэн орсон орнууд нь гадаадын хээл хахуулийн эсрэг өөрийн улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хууль сахиулалтыг хэрхэн хийж буйд хяналт тавих хөндлөнгийн дэлгэрэнгүй хяналт, үнэлгээний механизм нэвтрүүлээд байгаа билээ. Энэ шатанд ЭЗХАХБ-ын конвенцийг тус байгууллагын бүх гишүүн улс болох 34 орон, гишүүн бус 7 орон (Аргентин, Бразил, Болгар, Колумб, Латви, Орос, Өмнөд Африк) тус тус соёрхон батлаад байна.

Европын Зөвлөлийн Авлигын асуудлаарх Эрүүгийн хуулийн конвенц нь төр, хувийн хэвшлийн салбарын авлигын асуудал, гадаад, дотоод хээл хахууль, мөнгө угаалт, нягтлан бодох бүртгэлийн зөрчлүүд гэх мэт хувийн хэвшил дэх олон тооны гэмт үйлдэл, зөрчлүүдийг хамардаг. Конвенцийн 7, 8 дугаар зүйл нь хувийн хэвшил дэх “бизнесийн үйл ажиллагааны (...) үед ямарваа эрх хэмжээний хүрээнд хувийн хэвшлийн байгууллагыг удирдан чиглүүлэх, эсхүл ийм байгууллагад ажилладаг аливаа этгээд”-ийн хээл хахуультай холбоотой үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцдог. Эдгээр зүйл заалт нь дээрхтэй ижил логикийн дагуу аливаа (зүй бус давуу байдлын) санал эсхүл амлах, санал болгох, өгөх, хүсэх, хүлээн авах, хүлээн зөвшөөрөх зэрэг элементийг агуулсан идэвхтэй ба идэвхгүй гэмт үйлдлийг онцгой зөрчил гэж үзэн гэмт хэрэгт тооцох ижил нөхцөлийг төрийн салбарын хээл хахуулийн зөрчилд тавьдаг байна. Зуучлагчтай (шууд ба шууд бус) холбоотой нөхцөлүүдийг ч мөн энэхүү конвенц хамран үздэг. Түүнчлэн конвенцийг боловсруулагчдын зүгээс хувийн хэвшилд нөлөөлж буй авлигын үр дагавар нь бизнесийн ёс зүй, өрсөлдөөний шударга байдал, хэрэглэгчийн эрх ашиг, нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчин зэрэг олон нийтийн ашиг сонирхолд ч мөн хөнөөлт нөлөө үзүүлнэ гэж үзжээ. Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд олон улс оронд төрийн ажил, үйлчилгээг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн

хувьчлах байдал нэмэгдэж байгаагаас “төрийн” гэж юу болох, “хувийн” гэж юу болохыг хооронд нь ялгаж заагласан сонгодог ойлголт, улмаар салбар тус бүрт харгалзах эрх зүйн тодорхойлолтыг эргэн харах хэрэгцээ шаардлагатай тулгарч байна. Авлигын эсрэг улс орнуудын бүлгийн (ГРЕКО) хийсэн үнэлгээнээс харахад хувийн хэвшлийн салбар дахь хээл хахуулийн зөрчилд оногдуулж буй шийтгэлийн түвшин төрийн салбар дахь ижил зөрчилд оногдуулж буй шийтгэлийн түвшнээс харьцангуй доогуур байх явдал улс орнуудын хэмжээнд түгээмэл байгаа юм. Тиймээс 7 болон 8 дугаар зүйл нь хувийн хэвшил дэх идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахуулийн хэрэг, зөрчилд төрийн албан тушаалтнуудын хээл хахуулийн хэрэгт оногдуулдагтай адил “хатуу” шаардлага тавьдаг. Гэвч төр, хувийн хэвшлийн салбарын хээл хахуулийг нэлээд ялгаатай тодорхойлсон Европын Зөвлөлийн конвенц (мөн НҮБАЭК) ёсоор хувийн хэвшлийн хээл хахуулийн зөрчлийн тухайд хахууль авагч этгээдийн үйлдэхүй, эс үйлдэхүйг үүргийн зөрчил гэж авч үздэг байна. Уг конвенцийн тайлбар тайланд тодорхойлсноор, хэрэв төрийн албан тушаалтны хувьд [хахуульдсан этгээдийн] үүрэг зөрчсөн эсэх нь бодитой бус бол ил тод, шударга, үнэнч байдлыг хангуулах үүднээс хувийн хэвшлийн этгээдээс үүргийн зөрчлийн хариуцлага шаардана.

Урьдчилан сэргийлэх болон хууль сахиулах талаасаа Эрүүгийн хуулийн конвенцийн 18 дугаар зүйлийн дагуу хээл хахууль, нөлөөллөө худалдах, мөнгө угаах гэмт хэргийн хувьд (гэмт хэрэгт тооцох тухай 16 дугаар бүлгийг үз) байгууллагад нь хариуцлага тооцдог механизм бий болгох шаардлагыг улс орнууддаа тавьдаг нь бас нэгэн чухал ач холбогдолтой зүйл бөгөөд энэхүү механизм нь шийтгэлийн хуулийн хэм хэмжээнд тулгуурласан байх албагүй юм. Холбогдох хуулийн этгээдийг хариуцлагад татахыг орхигдуулаагүй хариуцлага хүлээлгэх энэхүү хэлбэрийг: а) тухайн хуулийн этгээдийг төлөөлөх эрх мэдэл бүхий, эсхүл удирдах шатны албан тушаал эрхэлдэг этгээд зөрчил үйлдсэн бол, б) байгууллагын доторх хяналт, удирдлага сул байснаас (тухайлбал, туйлын тоомжиргүй байдал) үүдэлтэйгээр зөрчил үйлдэгдсэн гэх хоёр нөхцөлд хэрэглэнэ. Дээрх механизм нь гол төлөв гэмт хэргийн зориулалтаар бий болгосон хуулийн этгээдийн (халхавч компани, гэх мэт) эсрэг эрүүгийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх зэрэг хэд хэдэн зориулалттайгаас гадна үүрэг хариуцлага, шийдвэр гаргах үйл явцыг тараан хуваасан нь хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцохыг хүндрэлтэй болгож байгаа тохиолдолд уг механизмыг ашиглана. Тиймээс үүнийг өсөн тэлж буй эдийн засаг, байгууллагын үйлчилгээний даяарчлалд үзүүлж буй хариу үйлдэл гэж үздэг. Сонирхолтой нь Конвенцийн

Шигтгээ 13.1 Олон улсын автозамын тээвэр дэх авлигатай тэмцэх нь: Дэлхийн авлигын эсрэг санаачилга (ДАЭС)

Авлигыг бууруулж, хил дамнасан хөдөлгөөнийг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ шаардлагын дагуу НҮБ-ын Глобал Компакт (НҮБГК), дэлхийн зам тээврийн байгууллага болох Олон улсын зам тээврийн холбоо (ОУЗТХ) 2013 онд Дэлхийн авлигын эсрэг санаачилгыг (ДАЭС) эхлүүлжээ. Олон улсын худалдааны зам дагуух авлигын эсрэг арга хэмжээнд дүн шинжилгээ хийж, бодлогын зөвлөмж боловсруулах нь уг санаачилгын гол зорилго юм. Энэхүү санаачилга оролцогчдод хээл хахууль, сүрдүүлэг болон авлигын бусад хэлбэрээс зайлсхийж, “байгууллага дотроо, бизнесийнхээ үйл ажиллагаанд авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөрүүдийг нэвтрүүлэн хэрэгжүүлэхийг” уриалсан НҮБГК-ын Авлигатай тэмцэх 10 дугаар зарчмыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг.

ДАЭС нь 2014 онд хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаагаар дамжуулан Евроази, Латин Америк, Африк дахь олон улсын томоохон худалдааны зам дагуух тээвэр,

логистикийн салбар дахь авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийжээ. Дүн шинжилгээний хүрээнд хээл хахууль, сүрдүүлэгд нэн өртөмхий үйл ажиллагааг тодорхойлох үүднээс зам тээврийн компаниудаас асуулгын судалгаа авсан байна. Судалгааны үр дүнд үндэслэн олон улсын зам тээврийн салбар дахь авлигын эсрэг үйл ажиллагааны талаарх зөвлөмж бүхий тайлан боловсруулж, оролцогч улсуудын төр, засаг, дэлхийн томоохон хэмжээний тэргүүлэгч форумуудад хүргэжээ.

Хувийн хэвшлийн санаачилгад тулгуурласан ДАЭС нь олон улсын зам тээврийн салбар дахь авлигын эсрэг тогтвортой шийдэл олох зорилгоор оролцогч олон талтай уулзалт яриа хийж, түншлэн ажиллах зэргээр цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж буй сайн дадлын жишээний нэгэн төлөөлөл юм.

Эх сурвалж: ОУЗТХ-НҮБГК, ДАЭС. http://www.iru.org/en_gaci

нэмэлт протокол нь арбитраж, шүүгчдийн эсрэг (болон арбитраж, шүүгчдийн үйлдсэн) үйлдсэн хээл хахуулийн холбогдолтой зөрчлүүдийг хамаардаг байна. Авлигын асуудлаарх Иргэний хуулийн конвенц (1999 онд гарын үсэг зурахад нээлттэй болж, 2003 онд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн) нь авлига, авлигажсан гэрээ хүчингүй болсноос үүдэн бий болсон хохирлыг нөхөн төлүүлэх, шүгэл үлээгчийг хамгаалах заалтуудыг агуулдаг. Дээрх хоёр конвенцийг ЕАБХАБ-ын бүс нутагт өргөнөөр соёрхон баталсан бөгөөд ГРЕКО эдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажилладаг байна. ЭЗХАХБ-ын конвенцийн хамт энэхүү механизмаас гаргасан хяналт үнэлгээний тайлан нь олон нийтэд ил байдаг бөгөөд нэгдэн орсон улс орнуудын талаар хувийн хэвшлийнхэнд ихээхэн ач холбогдол бүхий мэдээллийг агуулдаг.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭЖ) нь хувийн хэвшил ба төрийн (бизнесийн салбарын төрийн өмчит компани, төрийн албан тушаалтантай тогтоосон харилцаа) харилцаан дахь төдийгүй хувийн хэвшил ба хувийн хэвшлийн (зөвхөн компани хоорондын харилцаа) харилцаан дахь авлигын асуудлыг хамруулдаг. Уг конвенц нь улс орнуудад хандсан, бизнесийн байгууллагуудад шууд нөлөө үзүүлэхүйц олон тооны заалт агуулдаг. Эдгээр заалтын ерөнхий зорилго нь зах зээлийн гажуудлыг засч, шударга бус өрсөлдөөн үүсэхээс сэргийлэх явдал юм. НҮБАЭЖ-ийн 12 (1) дугаар зүйлд “Оролцогч улс бүр дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн хувийн хэвшил авлигад оролцохоос урьдчилан сэргийлэх, хувийн хэвшил дэх аудит, нягтлан бодох бүртгэлийн стандартыг сайжруулах арга хэмжээ авах

бөгөөд шаардлагатай гэж үзвэл ийм арга хэмжээг биелүүлээгүй тохиолдолд авах үр дүнтэй, тухайн үйлдэлд тохирох, үйлдлийг хязгаарлахад чиглэсэн иргэний, захиргааны болон эрүүгийн хариуцлага тогтооно” гэж заасан байдаг. Конвенцийн төрийн худалдан авах ажиллагаа (9 дүгээр зүйл), мөнгө угаах (14 дүгээр зүйл), авлигын гэмт үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох (15-19, 21-25 дугаар зүйл), хуулийн этгээдийн хариуцлага (26 дугаар зүйл), гэрч, шинжээч, хохирогчийг хамгаалах (32 дугаар зүйл), мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах (33 дүгээр зүйл), авлигын үйлдлийн үр дагавар (34 дүгээр зүйл), хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах (37 дугаар зүйл), үндэсний байгууллага болон хувийн хэвшлийн хоорондын хамтын ажиллагаа (39 дүгээр зүйл), банкны нууцлал (40 дүгээр зүйл) зэрэг бусад заалт ч мөн хувийн хэвшилд шууд хамаарна.

Олон улсын хамтын нийгэмлэг нь олон улсын хэмжээний гэрээ, хэлцэл боловсруулж мөрдүүлэхийн зэрэгцээ бизнесийн хэлцэл дэх хээл хахуультай тэмцэхийг дэмжсэн хэд хэдэн санаачилга хэрэгжүүлсэн. Үүнд ЭЗХАХБ тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэж, гадаадын хээл хахуулийг илрүүлж, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор дотоод хяналт, ёс зүй, нийцлийн болон урьдчилан сэргийлэх үр нөлөө бүхий хөтөлбөрүүд хэрхэн боловсруулах, олон улсын тавцанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартуудын дагуу бизнесийн үйл ажиллагаагаа хэрхэн явуулах талаар компаниудад заавар чиглэл өгөх Үндэстэн дамнасан корпорацид зориулсан гарын авлага⁵ боловсруулсан

5 ЭЗХАХБ, Үндэстэн дамнасан корпорациудад зориулсан гарын авлага, анхны хэвлэл нь 1976 оных бөгөөд 2011 оны 5 дахь хэвлэлийг <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> -аас үзнэ үү.

юм. ЭЗХАХБ-ын зөвлөл 2010 онд Дотоод хяналт, ёс зүй, нийцлийн талаарх сайн туршлагын гарын авлага⁶ гаргасан байна.

Олон улсын байгууллагуудын бусад санаачилгад тогтвортой хөгжил, байгууллагын нийгмийн хариуцлагыг дээшлүүлэх байгууллагын хамгийн том сайн дурын санаачилга болох НҮБ-ын Глобал Компакт (НҮБГК)⁷ багтдаг (Хамтын үйл ажиллагаа гэсэн хэсгийг үз). Хувийн хэвшлийн салбар ч мөн авлигыг бууруулах үүрэг хариуцлагатай байх ёстой ба төр, хувийн хэвшил бие биеэсээ тусдаа авлигатай тэмцэх боломжгүй гэдгийг тус санаачилга илэрхийлдэг. НҮБ-ын Глобал Компакт нь 10 зарчимд тулгуурласан бөгөөд 2004⁸ онд батлагдсан 10 дахь зарчим нь “бизнесийн салбар хээл хахууль, сүрдүүлж мөнгө нэхэх зэрэг авлигын бүхий л хэлбэртэй тэмцэх ёстой” гэж заасан байдаг. НҮБАЭК нь энэхүү зарчмын эрх зүйн суурь хэрэгсэл болдог ба НҮБАЭК-ийн дагуу НҮБ-ын Глобал Компактын 10 дахь зарчим нь бизнесийн салбарынхныг хээл хахууль, сүрдүүлэг зэрэг авлигын бүхий л хэлбэртэй тэмцэхийг компаниудад уриалдаг байна. НҮБ-ын Глобал Компакт, НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба хамтран НҮБ-ын Глобал Компактын авлигатай тэмцэх 10 дахь зарчим болон хувийн хэвшилд ч мөн хамаарах НҮБАЭК-ийн талаарх хувийн хэвшлийн салбарын ойлголтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор хувийн хэвшилд зориулсан “Авлигын эсрэг тэмцэл” хэмээх интерактив цахим сургалтын хэрэгсэл боловсруулжээ.⁹

Түүнчлэн Их-20-ийн гишүүн орнууд авлигын эсрэг үүрэг амлалтдаа ихээхэн анхаарал хандуулж байгаа билээ. Их-20-ийн Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд 2010 оны Сөүлийн дээд хэмжээний уулзалтаар Их-20-ийн тэргүүлэгчид авлигатай тэмцэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэхийн тулд Их-20-ийн бүх гишүүн оронд авлигын эсрэг хэрэгслүүдийг (ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц болон НҮБАЭК) аль болох хурдан хэрэгжүүлж “үлгэр жишээ байдлаар манлайлахаа” тунхаглан зарласан юм.¹⁰ Үүний дараа болсон Их-20-ийн тунхагуудад дээрхийн ижил амлалтуудыг давтан тунхагласаар ирсэн ба нэн ялангуяа 2013 онд ОХУ-ын Санкт-Петербург хотноо зохиогдсон дээд хэмжээний уулзалтаар Их-20-ийн тэргүүлэгчид заавал биелүүлэх эрх зүйн үүрэг хүлээлгээгүй

Гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдах гэмт хэрэгтэй тэмцэх конвенцийн хэрэгжилтийг сахиулах болон Хээл хахууль шаардаж авах гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглүүлэгч зарчмуудыг¹¹ баталсан юм. Одоогоор 2015-2016 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хэрэгжүүлж буй Их-20-ийн Авлигын эсрэг ажлын хэсэг байгуулсан нь Их-20-ийн гишүүн улс орнууд авлигын асуудлаарх яриа хэлэлцээрт оролцоход бэлэн болохоо илэрхийлж буй хэрэг билээ. 2015 онд Их-20-ийн тэргүүнүүд ёс зүй, авлигын эсрэг дэлхийн стандарт мөрдөхөд нь компаниудад туслах зорилгоор Хувийн хэвшил дэх ил тод, шударга байдлын Их-20-ийн өндөр дээд зарчмыг баталжээ.

Сайн засаглалын асуудлаарх Дублины Сайд нарын зөвлөлийн тунхаг 2012 онд батлагдахтай зэрэг ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнууд ч мөн эдийн засаг, бизнесийн орчинг шударга, ил тод болгохын тулд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх үйл хэрэгт хувийн хэвшлийг оролцуулахын чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Оролцогч улсууд, нэн ялангуяа төрийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэхэд төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлэх, дотоодын болон гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдахыг гэмт хэрэгт тооцох тухай хууль баталж мөрдүүлэхийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч байна.

13.2 Хээл хахуулийн эсрэг хувийн хэвшлийн арга хэмжээнүүд

Авлигын үйлдлүүд нь төрийн худалдан авах ажиллагааны газар гэх мэт төрийн байгууллагатай харилцах харилцааг таслах зэргээр нэр хүндийн эрсдэл, арилжааны болон эдийн засгийн томоохон эрсдэл дагуулж байдаг тул хувийн хэвшлийн компаниудын хувьд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцох нь мөн ялгаагүй чухал байдаг. Түүнчлэн байгууллагын хүлээх хариуцлагын механизмтай холбоотой эрх зүйн эрсдлүүд ч бий. Байгууллагын хүлээх хариуцлагатай холбогдуулан өгүүлэхэд, дэлхийн хэд хэдэн улсад тогтсон жишгээр хуулийн этгээд нь дотооддоо авлигын эсрэг арга хэмжээ нэвтрүүлсэн бөгөөд эрүүгийн ямар нэгэн үйлдэлд холбогдож байгаагүй гэдгээ эрүүгийн мөрдөн шалгах явцад харуулж чадах юм бол хүлээх үүрэг хариуцлагаас чөлөөлөгддөг байна. Эндээс үзэхэд Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенцийн 18 дугаар

6 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf> -аас үзнэ үү.

7 <https://www.unglobalcompact.org/> -аас үзнэ үү.

8 www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.html -аас үзнэ үү.

9 <http://thefightagainstcorruption.org/> -аас үзнэ үү.

10 Их-20-ийн Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, “Их 20-ийн авлигатай тэмцэх, зах зээлийн шударга байдлыг дээшлүүлэх, цэвэр бизнесийн орчинг дэмжих арга хэмжээний хөтөлбөр”, Сөүл, 2010. www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/annex3.pdf

11 Их 20-ийн тэргүүлэгчдийн тунхаг, 106 дугаар мөр, 2013 оны 9 дүгээр сар, Санкт Петербург, ОХУ. file:///C:/Users/1/Downloads/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf



ЕАБХАБ/ЭЗБОУАХЗГ, ЭЗХАХБ-ын АЭС нарын хамтран Молдавын Засгийн газрын дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулсан авлигаас сэргийлэх үйл ажиллагаанд Засгийн газар ба хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх тухай бүсийн семинарын үеэр, Чисинау хот, 2015 оны 4 дүгээр сарын 28-30-ны өдөр

Шигтгээ 13.2 ОХУ-ын Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам: Авлигын эсрэг авах арга хэмжээний зөвлөмж

ОХУ-ын Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам 2013 онд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх арга хэмжээ боловсруулан хэрэгжүүлэхэд нь байгууллагуудад өгөх арга зүйн зөвлөмж гаргажээ. Оросын Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим болон үндэсний томоохон бизнесийн холбоотой хамтран боловсруулсан уг зөвлөмж заавал дагаж мөрдөх бус шинжтэй юм.

Зөвлөмж нь олон улсын стандарт, шилдэг туршлагауудад тулгуурласан бөгөөд өмчлөл, хуулийн этгээдийн хэлбэр, салбараас үл хамааран ямар ч байгууллага ашиглах боломжтойгоор боловсруулсан байна. Компани бүр авлигын эсрэг өөрийн гэсэн дотоод механизмын систем бий болгох боломжийг бүрдүүлсэн цогц арга хэмжээг зөвлөмжөөр санал болгодог. Зөвлөмж нь:

- Авлигатай тэмцэх үндсэн зарчмаа тодорхойлох. Үүнд авлигын эсрэг арга хэмжээ нь авлигын эрсдлийг бүрэн хамарсан байх, удирдлага өөрийн биеэр үлгэрлэж оролцох, авлигын эсрэг процедурын үр нөлөө, тогтмол хяналт, байнгын мониторинг, ажилтнуудын оролцоог хангах зэрэг зарчим багтана;
- Компанийн авлигын эсрэг бодлого, бусад дотоод баримт бичгийг боловсруулах, зөвшөөрөх, батлахтай холбоотой зөвлөмжүүд өгсөн;

- Ерөнхий менежерийн шууд удирдлага дор авлигын эсрэг үйл ажиллагаа зохион байгуулах эрх бүхий авлигатай тэмцэх тусгайлан нэгж (ажилтан) бий болгохыг зөвлөсөн;
- Авлигын эрсдлийг үнэлэх, сонирхлын зөрчлийг илрүүлж, зохицуулах шилдэг туршлагауудыг зөвлөсөн;
- Компанийн ажилтнуудад авлигатай тэмцэх асуудлаар сургалт хийх, зөвлөх процедурыг тодорхойлж, сургалтын сэдвүүдийг зөвлөмж болгосон;
- Нэгдэх, худалдан авах хэлцлийн хүрээнд компанийн нөгөө талын хяналт шалгалтад баримтлах тусгай процедурын агуулгыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх, нөгөө талуудад авлигын эсрэг процедур, ёс суртахууны хэм хэмжээг танилцуулж, тэдэнтэй байгуулах гэрээнд авлигын эсрэг заалтуудыг тусгах хэрэгцээ шаардлагыг онцолсон;
- Авлигатай тэмцэх асуудлаар санал авах шууд утас, эргэх холбоо бүхий мэдээллийн сувгуудтай байх;
- “Байгууллага ба хууль сахиулах байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа” нь авлигатай тэмцэх хууль ёсны хэрэгсэл болохыг тодорхой заах.

Эх сурвалж: www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26/ цахим хуудаснаас хэсэгчлэн авав.

зүйлд заасны дагуу авлига болон бусад хэрэг зөрчилд байгууллага хариуцлага хүлээх зарчим нь дотоод нийцлийн хөтөлбөр нэвтрүүлэх, түншлэгч болон төлөөлөгчидтэй байгуулах гэрээний заалт, баримтлах бизнесийн бодлогыг хянах зэргээр хувийн хэвшлийн салбарт урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нэвтрүүлэн хэрэгжүүлэхэд хүчтэй түлхэц болж байгаа юм. Ёс зүйн өндөр хэм хэмжээг сахиж, хээл хахууль, авлигатай холбоотой бусад хэрэг зөрчлийг үл тэвчих бодлого баримтлах нь тухайн компанийн нийгэмд төдийгүй үйл ажиллагаа явуулж буй улсдаа байгууллагын хариуцлагатай ёс зүйг төлөвшүүлэх жинхэнэ сонирхлыг илэрхийлэх ба компанийн нэр хүндэд эерэг нөлөөтэй байна.

13.2.1 Дотоод нийцлийн хөтөлбөрүүд

Хувийн хэвшил дэх урьдчилан сэргийлэх механизм гэдэгт авлигын бүхий л хэлбэрүүд болон санхүүгийн бусад гэмт хэргүүдээс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг илрүүлэх, хариуцлага тооцох дотоод нийцлийн хөтөлбөр багтдаг. Бүгдэд таарч тохирох нэг хэв загвар гэж байхгүй тул ийм хөтөлбөр боовсруулж хэвшүүлнэ гэдэг тийм ч амар хялбар үйл явц биш билээ. Авлигын эсрэг дотоод нийцлийн хөтөлбөрүүд нь 1) компанийн

үйл ажиллагаа явуулж буй бизнесийн салбар дахь тодорхой эрсдлүүд, 2) компани/байгууллагын хэмжээнд уялдуулан компанийн өртөмхий байдлын зэрэгт яг тохирсон байх ёстой.

Компаниуд хээл хахуулийн эсрэг дотоод нийцлийн хөтөлбөр боловсруулахдаа үндэсний хууль сахиулах болон бусад байгууллагын боловсруулсан гарын авлага, зааварчилгаа, ЭЗХАХБ-ын Дотоод хяналт, ёс зүй, нийцлийн сайн туршлага зэрэг олон улсын хэрэгслүүдийг иш татдаг байна. Үүнээс гадна “Бизнесийн салбарт зориулсан авлигын эсрэг ёс зүй, нийцлийн хөтөлбөр: Практик гарын авлага (НҮБМБГХТА) болон Бизнесийн салбарт зориулсан авлигын эсрэг ёс зүй, нийцлийн гарын авлага (ЭЗХАХБ, НҮБМБГХТА, Дэлхийн банк)¹² зэрэг дөхөм болохуйц хэрэгслүүд ч байдаг.

Эдгээр гарын авлагаас үзэхэд, дотоод нийцлийн систем нь програмчилж болох элементүүд болох доорх зүйлийг агуулсан байвал зохино. Үүнд:

- Эрсдлийн үнэлгээ, хөтөлбөрийн үечилсэн хяналт, үнэлгээ;
- Авлигын эсрэг бодлого, процедур;
- Гуравдагч талын хөндлөнгийн хяналт шалгалт;

¹² www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

Шигтгээ 13.3 Дэлхийн салбар дамнасан хамтын ажиллагаа: Дэлхийн эдийн засгийн форумын Авлигын эсрэг түншлэл санаачилга (АЭТС)

Дэлхийн эдийн засгийн форумас санаачилж, Транспэрэнси Интернэшнл, Базелийн Засаглалын институттай хамтран боловсруулсан АЭТС нь авлига, хээл хахуулийн эсрэг дотоодын цогц хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэхэд нь корпорациудад туслах зорилготой хувийн хэвшилд чиглэсэн санаачилга юм. Компаниудаар авлига, хээл хахуулийг үл тэвчих бодлого батлуулж, авлига, хээл хахуулиас болж хувийн хэвшлийн компанид тулгарч болзошгүй нэр хүнд, санхүүгийн болон эрх зүйн эрсдлийг хүлээн зөвшөөрүүлэх нь тус санаачилгын гол зорилго. АЭТС нь төрөл бүрийн хэрэгсэл боловсруулах замаар зорилгодоо хүрэх юм. Үүнд:

- 1) Авлигатай тэмцэх АЭТС-ын зарчмууд: Авлигын эсрэг дотоод хөтөлбөр боловсруулахад зориулсан практик

- гарын авлага;
- 2) АЭТС-ын өөрийн үнэлгээний хэрэгсэл: Авлигын эсрэг дотоод хөтөлбөрийн үр дүнг үнэлэх өөрийн үнэлгээний цогц хэрэгсэл;
- 3) Хөндлөнгийн хянан баталгаажуулалтын хэрэгсэл: Авлигын эсрэг хөтөлбөрт хараат бус үнэлгээ хийхэд зориулсан сайн дурын зохицуулалт.

АЭТС-ын зарчмуудыг дэлхийн 100 орчим үндэстэн дамнасан тэргүүлэгч корпорациуд, үндэсний АЭТС-ын олон арван сүлжээ баталжээ. АЭТС нь авлигатай тэмцэх болон нийцлийг хангахтай холбоотой салбарын, бүс нутгийн, улс орны, дэлхийн хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэх санаачилгуудыг хэрэгжүүлж байна.

Эх сурвалж: Adapted from the website of PACI at <http://www.weforum.org/community/partnering-against-corruption-initiative-0>

Шигтгээ 13.4 Бизнесийн салбарын авлигын эсрэг портал

Бизнесийн салбарын авлигын эсрэг портал нь гадаадын зах зээлд бизнес эрхлэх, хөрөнгө оруулах үед хээл хахууль, сүрдүүлгээс зайлсхийхэд нь жижиг, дунд үйлдвэрлэл (ЖДҮ) эрхлэгчдэд тус дөхөм болох бизнесийн практик хэрэгслүүдийг үнэ төлбөргүй олгож, ЖДҮ-ийг дэмжих зорилготой. 2006 оноос үйл ажиллагаа явуулж байгаа тус порталд доорх мэдээлэл, хэрэгслүүд багтдаг. Үүнд:

- Авлигын эсрэг олон улсын болон бүс нутгийн гэрээ, конвенцийн сан;
- 100 гаруй улс орны бизнесийн салбар, авлигатай холбоотой мэдээллүүд;
- Ёс зүйн жишиг дүрэм, гол процедур, чиглэл өгөх асуултын жагсаалт, эрсдлийн үнэлгээний хэрэгсэл

зэргийг агуулсан авлигын эсрэг бодлого, практикийг компанийн процедурт тусгахтай холбоотой шударга байдлын системийн загвар;

- Хяналт шалгалтын хэрэгслүүд;
- Авлигын эсрэг санаачилгуудын талаарх танилцуулга, холбоо барих мэдээлэл;
- Цахим сургалтын хөтөлбөр гэх мэт бизнесийн салбар дахь авлигын эсрэг төрөл бүрийн сургалтын модулиуд;

Тус порталыг Европын Холбоо болон Австри, Дани, Герман, Норвеги, Швед, Англи зэрэг улсын төр, засгийн байгууллагууд дэмжин ажилладаг.

Эх сурвалж: Бизнесийн салбарын авлигын эсрэг портал www.business-anti-corruption.com/

- Баримтжуулалт, бүртгэл;
- Дотоод хяналт;
- Зөвлөгөө өгөх, тайлагналын суваг;
- Хэрэгжилт, сахиулалт;
- Сургалт, харилцаа, боловсрол;
- Оролцоо (нийцлийн хөтөлбөрийн “эзэмшигч” нь гүйцэтгэх удирдлага буюу компанийн дээд удирдлага байх ёстой ч компанийн байгууллагын соёлын нэг хэсэг болгохын тулд удирдлага болон бусад бүх түвшний ажилтан бүрт хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж сахиулах үүрэг хариуцлага оногдуулах ёстой).

13.2.2 Авлигын эсрэг хамтын үйл ажиллагаа: Бизнес эрхлэгчид болон олон талт оролцогч талуудын санаачилгууд

Хамтын үйл ажиллагаа гэдэг нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх хамтын хүчин чармайлтад бизнесийн салбарын оролцогчдыг хамтатган оролцуулах өргөн хүрээний санаачилга юм. Авлигын эсрэг зохицуулалтууд чангарч, гадаад хээл хахуулийн тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд хууль сахиулах ажиллагаа эрчимжиж байгаа үед Хамтын үйл ажиллагаа нь хээл хахуулийн мухардмал байдлаас гарах шинэлэг, бүтээлч арга болохыг мэргэжилтнүүд хүлээн зөвшөөрч байна.

Хамтын үйл ажиллагаа нь тулгараад буй тухайн сорил бэрхшээлээс шалтгаалаад ямар ч хэлбэртэй

Шигтгээ 13.5 Олон улсын худалдааны танхим (ОУХТ)-ын Авлигын эсрэг заалт

Одоогоос 35 жилийн өмнө авлигын эсрэг анхны дүрмийг гаргаж байсан Олон улсын худалдааны танхим (ОУХТ) авлигатай тэмцэх бизнесийн салбарын арга хэмжээний анхдагч нь билээ. Тус танхим 2012 онд “ОУХТ-ын авлигатай тэмцэх заалт”-ыг баталж, авлигатай тэмцэх хэрэгслүүдийнхээ тоог нэгээр нэмсэн юм. Ямар ч гэрээнд оруулах боломжтой уг заалт нь гэрээ байгуулагч талуудад Авлигатай тэмцэх ОУХТ-ын сайн дурын дүрэм, эсхүл байгууллагын авлигын эсрэг нийцлийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх үүрэг амлалтыг талуудаар хангуулах гэрээний суурь болж өгдөг. Уг заалтыг мөрдөөгүй, алдаагаа засч залруулах боломж олгосны дараа ч засч залруулах арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд нөгөө тал өөрийн үзэмжээр гэрээг цуцлах буюу түдгэлзүүлж болно. Арбитр эсхүл маргаан шийдвэрлэх эрх бүхий

байгууллагууд нь гэрээн дэх маргаан шийдвэрлэх тухай заалтын дагуу дээрх заалтыг мөрдөөгүй аливаа үйлдлээс бий болох гэрээний үр дагаврыг тодорхойлдог. Тиймээс энэ нь хээл хахуулийн эсрэг үүргийн биелэлттэй холбоотой заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн, харилцан сахиулах стандартуудыг мөрдөн ажиллах гэсэн компаниудын хүчин чармайлтын илрэл болдог байна.

Гэрээний харилцаагаа авлигын нөлөөнөөс урьдчилан сэргийлэхийг чармайж буй ЖДҮ болон үндэстэн дамнасан корпорациудын аль алинд зориулагдсан тус заалтыг ОУХТ-ын цахим хуудаснаас татаж болно.

Эх сурвалж: www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Buisness-Ethics-Documents/ICC-Anti-corruption-Clause/

байж болно. Энэ нь Дэлхийн эдийн засгийн форумын Авлигын эсрэг түншлэх санаачилга (Шигтгээ 13.3-ыг үз) гэх мэт дэлхийн компаниудын хүлээн зөвшөөрдөг суурь зарчмын хэлбэртэй, эсхүл Вольфсбург группын Хувийн банкны үйлчилгээн дэх мөнгө угаалтын эсрэг зарчмууд ба авлигын эсрэг заавар чиглэлүүд¹³, салбарын тодорхой стандартууд гэх мэт тодорхой салбараас эрхлэн гаргасан байж болох юм. Шударга ёсны арлууд/Шударга ёсны пакт гэх мэт тендер оролцох гэж буй, эсхүл тодорхой зах зээлд тендер тогтмол ордог компаниуд нь энэ шатнаас ахиж, эсхүл ийм үндсэн зарчмуудаас хараат бусаар тухайн тендер, эсхүл зах зээлтэй холбоотойгоор хээл хахуульгүй ажиллах тухай үүрэг амлалт өгдөг ба улмаар оролцогч компаниуд энэхүү үүрэг амлалтаа сахин биелүүлж буй байдалд (нийтийн) хяналт тавихыг зөвшөөрдөг байна.

Бизнес 20-ийн бүлэг (Б20)-т багтаж буй компаниуд нь авлигатай тэмцэх Их-20-ийн үйл ажиллагааг дэмжин ажилладаг. Бизнес-20 нь Их-20-ийн чуулга уулзалттай зэрэгцэн хуралддаг бөгөөд Их 20-ийн төр, засгийн тэргүүн нарын хэлэлцэж буй бодлогын асуудалд олон улсын бизнесийн бүлгүүдийн санал, бодлыг тусгадаг. Бизнес-20 нь дараах асуудалд анхаарлаа хандуулж байна. Үүнд:

- Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь ил тод байдал;
- Салбарын санаачилгууд;
- НҮБАЭК болон ЭЗХАХБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг хянахад хувийн хэвшлийн оролцоо;
- Чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр бизнесийн салбар дотроо болон төрийн салбартай харилцан мэдээлэл, туршлага солилцохыг хөхиүлэн дэмжих бизнесийн

хөтөлбөрүүд;

- ЖДҮ-д тусгайлан анхаарсан бизнесийн ёс зүйн дүрэм батлах;
- Авлигын эсрэг хууль, эрх зүйн орчинг бэхжүүлэх.

Дэлхийн, бүс нутгийн, салбарын болон орон нутгийн түвшинд хамтын үйл ажиллагааны санаачилгыг нэмэгдүүлэхэд хүчин чармайлтаа идэвхийлэн дайчлан ажиллахыг уриалсан Б20-ийн компаниудын уриалгын дагуу хамтын үйл ажиллагааны арга хэрэгсэл, сорил бэрхшээл, ашиг тусын талаар мэдээлэл хуримтлуульж, мэдлэг солилцохыг хөхиүлэн дэмжих, хамтын үйл ажиллагааны шинэ санаачилгуудыг гаргах болон одоогийн санаачилгуудыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Институцийн түншлэгчдийн бүлэг¹⁴ Хамтын үйл ажиллагааны Олон улсын төвийг (ХҮАОУТ)¹⁵ байгуулсан юм.

Бизнесийн салбарын ёс зүйг дээшлүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд, оролцогч олон талт санаачилгууд ихээхэн үүрэгтэй оролцож байна. Дэлхийн авлигатай тэмцэх ТББ болох Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ), түүний үндэсний салбар байгууллагууд нь авлигатай хэд хэдэн арга хэрэгслээр тэмцдэг бөгөөд сүүлийн үед лоббийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр голлон анхаарч ажиллаж байна. ТИ нь нийцлийн хөтөлбөр боловсруулахад нь хувийн хэвшлийн байгууллагуудад туслах, хэлэлцүүлэг явуулах, яриа хэлэлцээр өрнүүлэх зорилгоор хэд хэдэн зарчим, гарын авлага боловсруулаад байгаа юм. Үүнээс гадна Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн

13 Вольфсбург групп болон түүний стандартын талаар дэлгэрэнгүйг www.wolfsberg-principles.com/standards.html -аас үзнэ үү.

14 Үүсгэн байгуулагч гишүүд нь: Базелийн Засаглалын хүрээлэн, Олон улсын авлигын эсрэг академи, ЭЗХАХБ, ТРАСЕ интернэшнл, Транспэрэнси интернэшнл, НҮБ-ын Глобал Компакт, Дэлхийн эдийн засгийн форум, Аргентины Сан-Андресийн их сургууль

15 ХҮАОУТ-ийн талаарх дэлгэрэнгүйг www.collectiveaction.com/ хуудаснаас үзнэ үү

зарчим (2002)¹⁶, хээл хахуулийн эсрэг хөтөлбөрийн загвар, үр нөлөөгөө хянан нягтлах шалгах хуудас болох Өөрийн үнэлгээний хэрэгслийг (ТИ-ӨҮХ)¹⁷ компаниудад зориулан боловсруулжээ.

13.3 Дүгнэлт

Авлигын эсрэг олон улсын стандартууд бий болсноор дэлхийн олон улс орон дотоодын болон гадаадын хээл хахуулийн эсрэг үндэсний хууль тогтоомжоо улам бүр боловсронгуй болгож байна. Хууль тогтоомж боловсронгуй болсноор 21 дүгээр зууны эхнээс нэн ялангуяа хээл хахуулийн гэмт хэрэгт байгууллагад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, авлигыг илрүүлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулж чадаагүй дунд шатны удирдах албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх зэрэгт анхаарсан хууль сахиулах үйл ажиллагаанд ихээхэн ахиц гарсан юм.

Ядуурлыг бууруулах, нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх, улс төрийн тогтвортой байдлыг хангахад авлига сөрөг

¹⁶ 2013 оны шинэчлэгдсэн хувилбар http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countersing_bribery

¹⁷ www.transparency.org/publications/publications/toolkits/ti_set

нөлөө үзүүлж буйг нийгмийн өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч ойлгох байдал нэмэгдэж байна. Тиймээс хээл хахуулийн хэрэгт холбогдсон компани олон нийтийн зүгээс нэн ширүүн эсэргүүцэлтэй тулгарах эрсдэлтэй болжээ.

Үүнээс улбаалан өдгөө дэлхий даяарх олон улсын ихэнх томоохон компаниуд болон ЖДҮ-ийн хэрэгжүүлж байгаа авлигын эсрэг нийцлийн хөтөлбөрүүдийн талаар олон судалгаа, шинжилгээ хийгджээ. Түүнчлэн олон улсын байгууллагууд, бизнесийн салбарын эвслүүдийн зүгээс бизнесийн үйл ажиллагааг сайжруулах, түүнд стандарт тогтоох зорилгоор олон улсын болон дотоодын хэд хэдэн санаачилга эхлүүлээд байгаа билээ. Хэдий тийм боловч авлигын эсрэг тэмцэл нь залуу байгаа тул нэлээд сорил бэрхшээл тулгарсан хэвээр байна. Мөн компаниуд, тэдгээрийн түнш, хамтрагчид авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаагаа улам бүр өргөжүүлж, туршлага, хэрэгслүүдээ үргэлжлүүлэн солилцоор байгаа юм. Хамтын үйл ажиллагааны санаачилга хэмээн нэрлэгдэж буй бизнесийн салбарууд хооронд туршлага солилцох, олон талт оролцогчдыг хамруулсан форумууд нь эдгээр сорил бэрхшээлийг даван туулах төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг нэмэгдүүлэхэд чухал хувь нэмэр оруулна гэдэгт найдаж байна.

Ашигласан ном зүй

1. ЭЗХАХБ, Дотоод хяналт, ёс зүй, нийцлийн талаарх сайн туршлагын гарын авлага, 2010 [pdf]. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
2. ЭЗХАХБ, Үндэстэн дамнасан корпорациудад зориулсан гарын авлага, 2011 оны хэвлэл [pdf]. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>
3. НҮБМБГХТА, Хувийн хэвшилд зориулсан хэрэгсэл, хэрэглэгдэхүүнүүд [цахим хуудас], https://track.unodc.org/private_sector/Pages/Tools.aspx

БҮЛЭГ 14

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ҮҮРЭГ, ОРОЛЦОО

АГУУЛГА

14.1 Бүс нутгийн санаачилгууд ба олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд	174
14.2 Авлигын эсрэг цайз хэрэм болох хараат бус чөлөөт хэвлэл, мэдээллийн үүрэг, оролцоо	175
14.2.1 Эрх зүйн арга хандлагууд	175
14.2.2 Хараат бус байдал	176
14.2.3 Өөрийгөө зохицуулах механизм	176
14.2.4 Сэтгүүл зүйн эх сурвалжийг хамгаалах	178
14.2.5 Хязгаарлалтууд	178
14.3 Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй	180
14.4 Хэвлэл мэдээллийн харилцаа	181
Ашигласан ном зүй	182
<i>Шигтгээ 14.1 НВУ-ын Үндэсний сэтгүүлчдийн холбооны ёс зүйн дүрэм</i>	<i>177</i>
<i>Шигтгээ 14.2 Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн сүлжээ: жишээнүүд</i>	<i>181</i>

БҮЛЭГ 14

Хэвлэл мэдээллийн үүрэг, оролцоо

Хэвлэл мэдээлэл нь иргэний нийгмийн нэг хэсэг болохын хувьд хяналт тавих, мэдээлэх чиг үүргээрээ дамжуулан авлигыг эсэргүүцэх хүчин болж чадна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчид дээрх чиг үүргээ хэрэгжүүлэх суурь орчин буюу мэдээлэл олж авах, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд мэдлэг, мэдээлэл бүхий иргэдийг бий болгохын тулд дээрх эрх чөлөөг нь хангаж, хамгаалах нь ихээхэн чухал билээ. Ялангуяа сайтар хөгжсөн эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь авлигын хэргийг илрүүлэх, уг хэргийг олон нийтийн анхаарлын төвд оруулахад голлох үүрэг гүйцэтгэнэ.

НҮБАЭК-ийн 13 дугаар зүйлийн 1 (d) хэсэгт тодорхой тусгасанчлан¹ “авлигатай холбоотой мэдээллийг хайх, олж авах, хэвлэн нийтлэх, түгээх” хэвлэл мэдээлэл болон олон нийтийн эрх чөлөөг хангасан ил тод, нээлттэй нийгэмд авлига үүсэх боломж хязгаарлагдмал байдаг. Төрийн албан тушаалтнууд, хувийн хэвшлийн төлөөлөл, гэмт хэргийн сэдэл бүхий этгээдүүд нь хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн соргог хараа хяналт дор өөрөөр ажилладаг.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь ялангуяа томоохон хэмжээний болон нарийн төвөгтэй авлигын хэргүүдийг илрүүлэхэд ихээхэн хувь нэмэр оруулдаг. Энэ үйл ажиллагаанаас нь авлигын гэмт хэрэгтнүүд эмээн сүрддэг тул олон тооны эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид заналхийлэл, ширүүн дайралтад өртөж, улмаар зарим нь амь насаа алдах явдал гардаг байна. Иймд бүх улс орнууд сэтгүүлчдийг дарамт, хүчирхийлэл, алагад өртөхөөс хамгаалах хамгаалалтаа нэмэгдүүлж, тэднийг ийм байдалд оруулсан этгээдэд хариуцлага тооцох шаардлагатай юм.

Хэвлэл мэдээлэл нь өргөн хүрээний үзэгч, сонсогчдод хүрдэг, олон нийтийн санаа бодол, үйл ажиллагаанд

хүчтэй нөлөө үзүүлдэг тул сэтгүүлчийн ёс зүйн дүрэмд тусгагдсан мэргэжлийн, хариуцлагатай, ёс зүйтэй байдлаар авлигатай холбоотой мэдээлэл олж авч тараах нь чухал.

Энэ бүлэгт хэвлэл мэдээллийн мэдээлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөтэй холбоотой олон улсын хууль тогтоомж, зохицуулалтын талаар эхэлж авч үзнэ. Дараа нь чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээлэлд шаардагдах урьдач нөхцөлүүд болох мэдээлэл олж авах хууль тогтоомж, хараат бус байдал, сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах, өөрийгөө зохицуулах механизм болон үүнийг нөхцөлдүүлэгч зохицуулалтын талаар өгүүлнэ. Боловсронгуй, нарийн зохион байгуулалттай, том хэмжээний авлигын хэргийг илрүүлэхэд эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог тусгайлан авч үзэх болно. Эцэст нь өгүүлэхэд хэвлэл мэдээлэл нь авлигыг мөрдөн шалгах, олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд үнэлж баригүй хувь нэмэр оруулах тул хууль сахиулах чиг үүрэгтэй төрийн байгууллагууд хэвлэл мэдээлэлтэй үр ашигтай харилцаж ажиллахын ач холбогдлыг энэхүү бүлэгт авч үзнэ.

14.1 Бүс нутгийн санаачилгууд ба олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь аливаа ардчилсан нийгмийн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. Чөлөөт, хараат бус, олон ургальч хэвлэл мэдээлэл нь чөлөөтэй, нээлттэй нийгэм болон төр, засгийн хариуцлагын системд нэн чухал билээ.

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, хэвлэлийн эрх чөлөөний талаар олон улсын хэд хэдэн баримт бичигт тусгасан байдаг. Тухайлбал, Хүний эрхийн түгээмэл

¹ НҮБМБГХТА, НҮБАЭК, Авлигыг мэдээлэх нь: Засгийн газар, сэтгүүлчдэд зориулсан гарын авлага, 2013, 2-3-р тал http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf



тунхагт (1948)² үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний талаар тусгасан байдаг ба хүн бүр “хил хязгаарыг үл харгалзан аливаа хэвлэл мэдээллээр дамжуулан мэдээлэл хайх, хүлээн авах, мэдээлэл, үзэл бодлоо солилцох, илэрхийлэх эрхтэй” (19 дүгээр зүйл) гэж заасан байдаг. Энэхүү эрх нь “бусдын эрх, эрх чөлөөг зохих ёсоор хүлээн зөвшөөрч хүндлэх, мөн ардчилсан нийгмийн ёс суртахууны шударга шаардлага, нийгмийн хэв журам, бүх нийтийн сайн сайхан байдлыг хангах үүднээс хуульчлан тогтоосноос” өөр хязгаарлалтад өртөх ёсгүй (29 дүгээр зүйл, 2 дугаар хэсэг). Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах Европын конвенцийн³ (1950) 10 дугаар зүйл ч мөн дээрхийн адил тусгасан байдаг бөгөөд гишүүн орнууд телевиз, радиогийн үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл шаардаж болох тухай хэсэг (1 дүгээр хэсэг) нэмэгдсэн байдаг. Тус конвенц нь мөн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхэд “үүрэг, хариуцлага” дагалдах ба ардчилсан нийгэмд хуулиар заасны дагуу тодорхой хязгаарлалт тавигдаж болохыг (2 дугаар хэсэг) заажээ. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактыг⁴ (ИУТЭОУП, 1966) боловсруулагчид нь дээрхтэй адил заалтыг оруулсан байдаг (19 дүгээр зүйл). Хельсинкийн тунхагт (1975) (i) үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх гэх мэт хүний үндсэн эрх, (ii) чөлөөт, хараат бус, олон ургальч хэвлэл мэдээллийн зарчимтай холбоотой улс орнуудын үүрэг амлалтыг тусгасан байна⁵.

ЕАБХАБ-ын бүс нутгийн хувьд Европын Хүний эрхийн шүүх (ЕХЭШ) нь Европын Зөвлөлийн гишүүн улс орнуудад дээр дурдсан үндсэн эрхүүдийг хангуулахад голлох үүрэг гүйцэтгэжээ. Тус шүүхэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэхтэй холбоотой олон

тооны хэргүүдтэй ажиллаж байсан бөгөөд эдгээр эрхийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлсэн юм⁶.

ЕАБХАБ ч мөн энэ салбарт тэргүүлэх чиг үүрэгтэй оролцсон билээ. 1975 оны Хельсинкийн тунхагт тусгасан үүрэг амлалтад тулгуурлан тус Байгууллага дагалдах хэд хэдэн арга хэмжээ, заалтуудаар дамжуулан оролцогч улс орнуудынхаа хүрээнд хэвлэлийн эрх чөлөөний эрх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг ханган бэхжүүлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байна.⁷ Энэ хүрээнд “ЕАБХАБ-ын бүсэд чөлөөт хэвлэл, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх зөрчигдөх явдалд шуурхай хариу арга хэмжээ авах” ЕАБХАБ-ын оролцогч 57 улс орны хэвлэлийн эрх чөлөөний хөгжилд ажиглалт хийх чиг үүрэг бүхий ЕАБХАБ-ын Хэвлэлийн эрх чөлөөний төлөөлөгчийг (ХЭЧТ) 1997 онд бий болгожээ.⁸ ЕАБХАБ-ын ХЭЧТ нь “бүтцийн цензур” (одоогийн улс төр, эдийн засгийн бүтцээс хэвлэл мэдээлэлд үзүүлэх шууд бус дарамт) гэх мэт сорил бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд тус дөхөмтэй байжээ. Бусад цензурын нэгэн адил бүтцийн цензур нь чөлөөт хэвлэл мэдээллийг сул дорой болгодог. ХЭЧТ-ийн онцолж байгаагаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний эрх зүйн баталгаа нь аливаа чөлөөт хэвлэл мэдээллийн зайлшгүй угтвар нөхцөл болдог байна. Энэ нь ихэнх Үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг заалт мөн хэдий ч цаасан дээр бус харин бодит байдал дээр хэрэгждэг байх ёстой юм. ЕАБХАБ-ын ХЭЧТ, ЕАБХАБ салбар байгууллагуудаараа дамжуулан эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн талаар хэд хэдэн цуврал сургалт, семинар зохион байгуулаад байна.

14.2 Авлигын эсрэг цайз хэрэм болох хараат бус чөлөөт хэвлэл, мэдээллийн үүрэг, оролцоо

14.2.1 Эрх зүйн арга хандлагууд

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөг ЕАБХАБ-ын ихэнх гишүүн орнуудын Үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрч тусгасан байдаг. Түүнчлэн улс

2 Хүний эрхийн түгээмэл тунхагийг <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> -аас үзнэ үү.

3 Конвенцийг http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf -аас үзнэ үү.

4 ИУТЭОУП-ыг <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> -аас үзнэ үү.

5 Европ дахь аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны Бага хурлын тунхаг, 1975

6 Европ дахь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө: Европын Хүний эрхийн конвенцийн 10 дугаар зүйлтэй холбоотой хуулийн кэйс, 2007, Страсбург, Европын Зөвлөлийн хэвлэл. [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18(2007).pdf) -аас үзнэ үү.

7 Энэ асуудлаарх ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудын үүрэг амлалтын талаар дараах цахим хуудаснаас харна уу: www.osce.org/fom/31232

8 <http://www.osce.org/fom/186381?download=true> -аас үзнэ үү.

орнууд мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль тогтоомжийг (жишээ нь мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль) нарийвчлан боловсруулж, бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлдэг байх нь чухал. Энэ нь эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйд тус дөхөмтэй байх ба ингэснээр эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь авлигын хэрэг илрүүлж илчлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх юм.

Мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль тогтоомж хангалтгүй, ийм хуулийг хэрэглэхэд хэт олон хязгаарлалтууд тавьдаг, захиргааны саад бэрхшээл зэрэг нь сэтгүүлчийн ажил болон олон нийтийн мэдээллээр хангагдах эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Мэдээлэл хүч буй этгээд нь мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан аливаа этгээдийг мөрдөн шалгах, гомдол шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагад/байгууллагуудад мэдэгдэж, гомдлоо шийдвэрлүүлэх боломжоор хангагдсан байх ёстой.

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах эрх зүйн тогтолцоо нь улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус, чөлөөт хэвлэл мэдээллийг дэмжсэн Үндсэн хуулийн зохицуулалттай байх ёстой. Шүүгчид ИУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлд “Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана” гэж заасныг, мөн НУБАЭК болон Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах Европын конвенцийн холбогдох заалтуудыг чиглэл болгож болно.

Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал, сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний хоёр чухал элемент юм.

14.2.2 Хараат бус байдал

Хэвлэл мэдээллийн болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөгөө үр нөлөөтэй эдлэх нэн чухал урьдач нөхцөл нь улс төр, эдийн засгаас хараат бусаар орших хэвлэл мэдээлэл билээ. Хэвлэл мэдээллийн эзэмшигчийн бүтцийг тухайн хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын түвшинг тодорхойлох чухал хүчин зүйл гэж үздэг. Олон салбарын эзэмшигчтэй бол олон ургалч сэтгүүл зүйн суурь тавигдсан гэж харж болох юм.

Төрийн өмчит хэвлэл мэдээлэл ба олон нийтэд үйлчлэх хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл
Цөөн хэдэн улс оронд хэвлэл мэдээллийн хамгийн

том өмчлөгч нь засгийн газар (гол төлөв тэргүүлэгч телевиз, радио станц) байдаг нь хэвлэл мэдээллийг засгийн газрын нөлөөллөөс хараат бус байлгах үндсэн үзэл баримтлалыг алдагдуулж буй хэрэг юм.

Хувийн эзэмшлийн хэвлэл мэдээлэл

Хувийн эзэмшлийн хэвлэл мэдээллийн өмчлөгч нь олон салбараас бүрдсэн, ил тод, олон этгээдийн эзэмшилд, олон нийтийн хяналтад байдаг бол тэр хэвлэл мэдээлэл жинхэнэ олон ургалч шинж чанартай байж чадна. Гэхдээ хувийн өмчит хэвлэл мэдээллийн өмчлөл нь өөртөө томоохон конгломератууд⁹ байх аюулыг агуулж байдаг. Хэвлэл мэдээллийг өмчлөх эрх хэт цөөн этгээдийн гарт төвлөрвөл олон нийтийн санаа бодлыг мунхруулан мушгих замаар тэдний дуу хоолойг хааж, ардчилалд аюул занал учруулах талтай. Хэвлэл мэдээллийн өмчлөл, санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангахын тулд улс орнууд хэвлэл мэдээллийн тухай, монополийн эсрэг болон санхүүгийн тухай зэрэг үндэсний хууль тогтоомждоо тодорхой заалтуудыг тусгаж болно. Бүртгэлд хамрагдах шаардлага тавих нь ил тод байдлыг хангах бөгөөд бүртгэлийг ердөө мэдээллийн чанартай байлгаж, бүртгэлийн шударга, үнэн зөв байдлыг хангах шаардлагатай юм. Энэ чиглэлээр өөрийн зохицуулалт болон ёс зүйн дүрэм гэх мэт бусад хэрэгслийг ашиглаж болно.

14.2.3 Өөрийгөө зохицуулах механизм

Хэвлэл мэдээлэл болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг үр нөлөөтэйгээр хангах эрх зүйн хүчирхэг орчныг бүрдүүлэхийн хажуугаар хэвлэл мэдээллийн ёс зүй, хариуцлагатай байдлыг хангуулах үүднээс өөрийгөө зохицуулах механизмуудыг ашиглаж болно. Ийм механизмд мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм, хараат бус, оролцоог хангасан хэвлэл мэдээллийн зөвлөл болон омбудсман багтана.

Өөрийгөө зохицуулах ёс зүйн дүрэмтэй холбоотой цор ганц загвар гэж байхгүй ч үүнд агуулагдсан байвал зохих хэд хэдэн гол элементүүд бий. Үүнд:

- i. Үнэнч, шударга, төвийг сахисан, хараат бус байдал;
- ii. Хувь хүний эрх, тэр дундаа хувийн нууцыг хүндэтгэх;
- iii. Нууцлалтай эх сурвалж болон мэдээллийг хамгаалах;
- iv. Бэлэг сэлт, дайллага цайллагыг хүлээн авахгүй байх;
- v. Мэдээлэл авах эрх.

9 ЕАБХАБ/ХЭЧТ, Мэргэжлийн сэтгүүл зүйд үзүүлэх хэвлэл мэдээллийн төвлөрлийн нөлөө, 2003, Вена. <http://www.osce.org/fom/13870>

Шигтгээ 14.1 НВУ-ын Үндэсний сэтгүүлчдийн холбооны ёс зүйн дүрэм

Урт удаан хугацаанд мөрдөгдөж хэвшсэн ёс зүйн дүрмийн нэг жишээ нь Нэгдсэн Вант Улсын Үндэсний сэтгүүлчдийн холбооны ёс зүйн дүрэм юм. Анх 1936 онд батлагдсан тус ёс зүйн дүрэм сэтгүүл зүйн салбарт гарч буй өөрчлөлт, дэвшлийг тухай бүр тусган, тогтмол шинэчлэгдэн баяжигдаж байна.

Сэтгүүлч нь:

1. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний зарчим, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө, олон нийтийн мэдээлэл авах эрхийг цаг ямагт дээдлэн хамгаална.
2. Түгээж буй мэдээллийг үнэн зөв, зүй зохистой, шударгаар дамжуулахыг хичээн ажиллана.
3. Аюултай алдаа мэдгийг засч залруулахын төлөө чадах бүхнээ хийнэ.
4. Баримт ба үзэл бодлыг ялгаж салгана.
5. Олон нийтийн ашиг сонирхлоос давсан бөгөөд нотолгоог нь шулуун шударгаар олж авах боломжгүй мөрдөн шалгах ажиллагааг оролцуулахгүйгээр мэдээ, материалыг шударга, ил тод, нээлттэй байдлаар олж авна.
6. Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудал биш л бол хүний хувийн амьдрал, зовлон, уй гашууд халдах зүйл хийхгүй.

7. Ажил үүргээ гүйцэтгэж байхдаа цуглуулсан материал, нууц мэдээлэл өгсөн эх сурвалжийн нууцлалыг хангаж, хамгаална.
8. Мэдээллийг дарагдуулах, мушгин гуйвуулах, эсхүл аливаа нөлөөлөл үзүүлэх, айлган сүрдүүлэх зорилгоор мэдээлэл ашиглахыг цээрлэж, мэдээлэл олон нийтийн хүртээл болохоос өмнө ажил үүргээ гүйцэтгэж байх явцдаа олж авсан мэдээллийг хувьдаа давуу байдлаар, шударга бусаар ашиглахыг хориглоно.
9. Хүнийг нас, хүйс, яс үндэс, арьсны өнгө, шашин шүтлэг, эрх зүйн байдал, хөгжлийн бэрхшээл, гэрлэлтийн байдал, бэлгийн чиг хандлагаар нь ялгаварлан гадуурхах, үзэн ядахад хүргэж болзошгүй материал нийтлэхгүй.
10. Ажил үүргээ, эсхүл ажил олгогчоо сурталчлах зорилгоор арилжааны аливаа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зар сурталчилгаанд дуу хоолой, дүр төрхөө ашиглахгүй.
11. Сэтгүүлч нь хүүхэд хамгааллын асуудлаар ярилцлага хийж, зураг авахдаа зохих асран хамгаалагч, насанд хүрсэн этгээдийн зөвшөөрлийг авна.
12. Бусдын бүтээлээс хулгай хийхээс зайлсхийнэ.

Эх сурвалж: www.nuj.org.uk/about/nuj-code/

ЕАБХАБ-ын ХЭЧТ-ийн газраас хэвлэл мэдээллийн өөрийгөө зохицуулах механизмыг хөхиүлэн дэмжих зорилгоор асуулт, хариултыг багтаасан практик гарын авлагыг гаргасан¹⁰. Гарын авлага нь ёс зүйн дүрэм болон хэвлэл мэдээллийн хариуцлагын тогтолцооны гүйцэтгэх үүрэг зэрэг хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалттай холбоотой олон асуудал тусгасан байна.

ЮНЕСКО, Европын Холбооны санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр Зүүн-өмнөд Европ, Турк улс дахь хэвлэл мэдээллийн хариуцлагатай байдлын талаар онлайн лавлагааны хэрэгсэл боловсруулан гаргасан юм¹¹. Мэргэжлийн сэтгүүл зүйн стандарт, ёс зүйн дүрэм¹² болон Сэтгүүл зүйн зохицуулалтын талаарх гадаадын туршлага, олон улсын стандарт¹³ зэрэг ЮНЕСКО-гоос гаргасан бусад онлайн материал ч мөн энэ чиглэлээр дориун мэдлэг, чиглэл олгоно.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын нэгэн салшгүй хэрэгсэл болох ёс зүйн дүрмийг сэтгүүлчид

өөрсдөө тэдгээрийн эрх, үүрэг, хариуцлага болон мэргэжлийн ажлаа хэрхэн сайн гүйцэтгэх вэ гэдэг рүү чиглүүлэгч лавлагааны эхлэлийн цэг гэж харах хэрэгтэй. Ерөөс ёс зүйн дүрэм нь зөвхөн сэтгүүлчдэд хамаатай бус, басхүү хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл эзэмшигч, хэвлэн нийтлэгчдэд ч хэрэгтэй бөгөөд мэдээллийн үнэн зөв, шударга, бодит байдлыг хангах, улмаар ерөнхий хэрэглэгч, уншигчдад үр ашгаа өгдөг билээ.¹⁴

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд хамтран Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл байгуулах нь өөрийгөө зохицуулах бас нэгэн механизм юм. Ийм зохион байгуулалтад орсноор Зөвлөл нь олон нийтийн зүгээс хэвлэл мэдээллийн эсрэг гаргасан гомдлын талаар нээлттэй хэлэлцэж, мэргэжлийн бус үйлдэл гаргасан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд сахилгын хариуцлага тооцож, түүний ёс суртахуунд (тодорхой хэмжээгээр) нөлөөлөх боломж бүрдэнэ.

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь хараат бус байж, улс төрийн нөлөөлөлд автаагүй, намын харьяалалгүй, шударга байдлаараа олны хүндлэл хүлээсэн этгээдүүдээс бүрдсэн байх ёстой. Зөвлөл нь эрх зүйн хариуцлага оногдуулах эрхгүй байх ба энэ нь асуудалд цензур тогтоох боломж олгодог. Хэвлэл мэдээлэл нь нэр

10 ЕАБХАБ/ХЭЧТ, Онлайн хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын гарын авлага, 2013, Вена. www.osce.org/fom/99560 -аас үзнэ үү.

11 www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/southeast-europe-and-turkey/ -аас үзнэ үү.

12 <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/> -аас үзнэ үү.

13 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211867r.pdf> -аас Орос хэлээр үзнэ үү.

14 ЕАБХАБ/ХЭЧТ, Онлайн хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын гарын авлага, 2013, Вена.

хүндтэй, ёс зүйтэй, шударга байснаараа олон нийтэд ёс суртахууныг хүчтэй түгээдэг. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн эсрэг гомдол гаргасан тохиолдолд тухайн гомдлыг засваргүйгээр, бүрэн эхээр нь, хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн гаргасан шийдвэрийн хамт нийтэлж байх шаардлага тавигддаг.¹⁵

Хариуцлагатай ба ёс зүйгүй сэтгүүл зүй хоёрын хооронд маш бага ялгаа байдаг тул тухайн нийтлэл, эсхүл бүтээлийн контекст нь нэн чухал байдаг. Ийм нөхцөлд хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийг хадгалж үлдэхэд янз бүрийн эрх мэдлээр хэвлэл мэдээллийг хязгаарлах Засгийн газар, эсхүл шүүхийн оронд хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн ёс суртахууны хүч, зөөлөн хандалт нэн тохиромжтой байдаг.

Хэвлэл нийтлэгчид болон сэтгүүлчдэд эрх чөлөө олгоно гэдэг нь тэднийг нийгмийн хариуцлагатай холбоотой хүндхэн шийдвэр гаргахад хүргэдэг. Редактор, сэтгүүлчдийн хариуцлагатай шийдвэр, олон нийтийн байнгын дэмжлэгээр хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний уламжлал, соёл хөгжин төлөвшдөг билээ. Энэхүү соёл нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангах үндсэн баталгаа болж, төрийн эрх баригчдыг харж хянах үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэх хэвлэл мэдээллийн чадавхийг бүрдүүлэх үндсэн нөхцөл нь болдог. Харин дээрх уламжлал нь олон нийтийн итгэлд үндэслэн төрийн алба хашиж буй этгээдүүдэд хяналт тавих хэвлэл мэдээллийг бэхжүүлэхэд чиглэгдсэн байна.

14.2.4 Сэтгүүл зүйн эх сурвалжийг хамгаалах

“Сэтгүүл зүйн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангах суурь нөхцөлийн нэг юм. Ийм хамгаалалтгүй бол олон нийтийн анхаарал татсан асуудлыг нийтэд мэдээлэх, хэвлэл мэдээллийн чиг үүрэгт дэмжлэг үзүүлэхээс эх сурвалжууд зайлсхийнэ” гэж Европын Хүний эрхийн шүүх онцолсон байдаг. Гэвч энэ нь эргээд сэтгүүлчдийн үйл ажиллагаанд аюул дагуулдаг байна. Зөвхөн олон нийт хүчтэй шаардсан тохиолдолд л сэтгүүл зүйн эх сурвалжийг ил болгох нь зүйд нийцэх билээ¹⁶.

Хэвлэл мэдээллийн барьж авдаг сэдвүүд нь ихэвчлэн улс төрийн хувьд эмзэг мэдрэмтгий сэдвүүд байдаг ба эх сурвалжууд (шүгэл үлээгчид багтана) айдас хүйдэс, дарамт шахалтаас зайлсхийсэндээ сэтгүүлчдэд гэмт үйлдлийг илчлэхээс цааргалах нь бий тул сэтгүүл

зүйн эх сурвалжийг хангалттай хэмжээнд хамгаалах асуудал нь авлигатай тэмцэх асуудалд тодорхой байр суурь эзэлж байна.

14.2.5 Хязгаарлалтууд

Хэвлэл мэдээлэлд тавих хязгаарлалтын аливаа хэлбэр нь Олон улсын хүний эрхийн тухай хууль, Хүний эрхийн талаарх Европын конвенц зэрэг олон улсын хэрэгслүүдэд нийцсэн байх ёстой.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд оноосон хязгаарлалтуудын ихэнх нь шууд бус шинж чанартай байна. Зарим улс оронд улстөрчид, төрийн эрх баригчид гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомжуудаар түрий барин сэтгүүлчдээр тодорхой баримтыг мэдээлүүлдэггүй тул эдгээр хууль тогтоомж нь хэвлэлийн эрх чөлөөгөө эдлэхэд саад болдог. Гэмт үйлдлийн талаарх нийтэд ил болгож буй мэдээлэл нь хэдийгээр үнэн байсан ч энэ нь гүтгэлгийн хэрэг болж хувирах нь бий. Зарим улс оронд заавал хийлгэх бүртгэлийг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах өөр нэг арга хэрэгсэл болгон ашигладаг. Мэдээллийн зах зээлийг тусгай зөвшөөрлөөр (лицензээр) нь дамжуулан хянадаг байна.

Хувь хүний эрх, нэр хүнд, үндэсний аюулгүй байдлын асуудал, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилготой хорио цээртэй холбоотойгоор үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд тавигдах хязгаарлалтууд нь хуулийн хүрээнд хийгдсэн хязгаарлалтууд мөн бол эдгээрийг ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай, хууль ёсны хязгаарлалтууд гэж үзнэ.

Хүний эрхийн талаарх Европын конвенцийн гишүүн орнуудад конвенцийн 10 дугаар зүйл (туйлын бус шаардлага хангасан эрх) дараах эрхийг заасан байдаг. Үүнд:

1. Хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй. Энэ эрхэд төрийн эрх бүхий байгууллагын оролцоогүйгээр, аливаа хил хязгаарт үл баригдан үзэл бодлоо хадгалах эрх чөлөө, мэдээлэл үзэл санааг хүлээн авах, хуваалцах эрх багтана. Энэхүү Зүйл нь улс орнуудыг өргөн нэвтрүүлэг, телевиз, кино үзвэрийн газруудаас тусгай зөвшөөрөл шаардахыг хориглохгүй.
2. Эдгээр эрх чөлөөг эдлэхэд үүрэг, хариуцлага дагалддаг тул эрх чөлөөг эдлэхэд эмх замбараагүй байдал, гэмт хэргээс урьдчилсан сэргийлэхийн тулд; бусдын эрх, нэр хүндийг хамгаалахын тулд; эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалахын тулд;

¹⁵ Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн талаар ЕАБХАБ/ХЭЧТ Онлайн хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын гарын авлага, 2013, Вена, 89-105 дугаар талаас үз

¹⁶ Европын Хүний эрхийн шүүх, Гудвин ба НВУ [GC], 17488/90, §39, ЕХЭШ, 1996.

шүүх эрх мэдэл, хараат бус байдлыг хангахын тулд; нууцлалтай хүлээж авсан мэдээллийг ил болгохоос сэргийлэхийн тулд ардчилсан нийгэмд, үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашигт, газар нутгийн нэгдмэл байдалд, олон нийтийн аюулгүй байдалд зайлшгүй шаардлагатай, хуулиар тогтоосон дүрэм журам, нөхцөл болзол тавьж, хязгаарлалт буюу шийтгэл хүлээлгэж болно.

Гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомж

Хэдийгээр гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомжийн хязгаарлалтууд боломжийн гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг шинжээчид олон ч тэдгээр заалтуудыг нэн явцуу хүрээнд тайлбарлан хэрэглэж буйтай ихэнх шинжээчид санал нийлдэг билээ.

Гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой гомдол нэхэмжлэлийг ашиглан сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эздийг айлган сүрдүүлж, тэр бүү хэл дампууруулж, шоронд хорьж байна. Эдгээрт ашиглагдаж байгаа өнөө л хууль тогтоомж нь улс төрийн өрсөлдөгчөө сүрдүүлэх, дарамтлах, хорих зэрэгт буруугаар ашиглагдаж байгаа нь бүр ч дор явдал юм. Европын Зөвлөлийн парламентын Ассамблей (ЕЗПА) нэр төр гутаах явдлыг гэмт хэрэгт үл тооцох тухай 1577 тоот (1997) тогтоолдоо¹⁷ нэр төр гутаахын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэглэх явдлыг хязгаарлах, нэр төр гутаахыг гэмт хэрэгт тооцохоо болихыг дэмжих, ялангуяа ардчиллын чухал бүрэлдэхүүн болох үндсэн эрх чөлөөг алдагдуулахгүйн тулд хорих ялыг цуцлахыг уриалсан байдаг.

Хууль эрх зүй, зохицуулалтын орчин нь гэм буруугүй этгээдийн нэр хүндийг зохих ёсоор хамгаалах хамгаалалтыг бий болгох ёстойгоос бус ердөө төрийн албан тушаалтны нэр хүндэд харшилна гэх шалтгаанаар асуудлыг нийтлэн, мэдээлэх хэвлэл мэдээллийн эрхийг хязгаарлах ёсгүй юм. Ингэх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг дордуулж байгаа хэрэг мөн. Европын Хүний эрхийн шүүхийн нэгэн шийдвэрт, улстөрч нь “хэлсэн үг, хийсэн үйлдэл бүрээ ухамсартай бөгөөд зориудаар сэтгүүлч, олон нийтийн хяналтад ойр, нээлттэй байлгаж, дээд зэргээр хүлээн зөвшөөрч, хүлцэн буйгаа харуулах ёстой”¹⁸ гэжээ. Хууль нь үнэн шударга мэдээлэл ба санаатай/хор хөнөөлтэй алдаа мадаг бүхий мэдээллийг ялгаж салгах шаардлагатай ба зориуд бусаар нэр төр гутаасан мэдээлэл цацагдсан даруйд уучлал хүсч залруулах боломжийг бүрдүүлж өгөх ёстой.

ЕАБХАБ-ын ХЭЧТ нь гүтгэлгийн талаарх эрүүгийн болон иргэний хууль, нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомжийг төр, засгийн албан тушаалтнууд зүй бусаар ашиглаж буй нь ихээхэн санаа зовоосон асуудал болохыг онцлон тэмдэглэсэн байна. Нэр төр гутаахтай холбоотой эрүүгийн хэргээс болж эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид хоригдоход хүрдэг бол иргэний хэргийн хувьд учруулсан хохирлын хэмжээ хязгааргүй байдгаас хараат бус, ялангуяа эсрэг талын хэвлэл мэдээллийг хаалгаа барихад хүргэдэг. Гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой хууль тогтоомжийг хэрэглэх нь Засгийн газар болон бизнесийн салбарын чухал шийдвэрийг засч залруулах хэвлэл мэдээллийн чиг үүргийг зөрчиж болохоос гадна авлигыг эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийг хойш чангааж саад болдог байна.¹⁹

Зар сурталчилгаа явуулах, эсхүл зогсоох замаар засгийн газрын үзүүлэх нөлөө

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд ерөнхийдөө зар сурталчилгаанаас олох орлогоор үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Үүнээс болж томоохон сурталчилгаа өгдөг этгээд зар сурталчилгааны контентод үлэмж хэмжээний хяналт тавих боломжтой байдаг байна. Түүнчлэн улс төрийн болон бизнесийн байгууллагууд ч мөн тэдний улс төр, бизнесийн ашиг сонирхолд үйлчлэх нийтлэл, нэвтрүүлэг бэлтгэх олон тооны нийтлэлтэй байх нь бий. Ийм нөхцөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн хяналт тавих чиг үүргээ гүйцэтгэж чадахгүйд хүрдэг. Тийм болохоор төрийн санхүүжилттэй зар сурталчилгааг солих чиглэлээр тодорхой дүрэм журам тогтоох хэрэгтэй.

Сонин, сэтгүүлчдийн бүртгэлээр дамжуулан хэвлэл мэдээллийг хянах

Сонинуудад тусгай зөвшөөрөл олгох нь хэвлэл мэдээлэлд хяналт тавих нэг арга хэрэгсэл юм. Сонины эзэмшигч хууль зөрчсөн тохиолдолд түүний бүртгэлтэй хууль ёсны хаягаар хуулийн үйл явцыг хангах нь тусгай зөвшөөрөл авсан байх шаардлагыг тавих эрх зүйн гол үндэс болж өгдөг.

Сэтгүүлчдээс шаардах тусгай зөвшөөрөл нь олон хэлбэртэй байдаг бөгөөд тэдгээр нь гол төлөв айлган сүрдүүлэх хэлбэртэй байдаг. Зарим улс орны засгийн газрууд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, түүний ажилтнуудаас шууд тусгай зөвшөөрөл шаардах зохицуулалттай бол бусад улс оронд хэвлэл мэдээллийн үйлдвэрчний эвлэлүүд нь өөрийн гишүүдээр хязгаарлалтын арга хэмжээ мөрдүүлэн

17 ЕЗПА-ийн 1577 (2007) тоот тогтоолыг дэлгэрэнгүйг <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en> –аас харна уу.

18 *Лингенс ба Австри* (1986) 8 E.H.R. 407

19 ЕАБХАБ/ХЭЧТ, “Хүйтэн нөлөөг төгсгөл болгох нь –Гүтгэлэг, нэр төр гутаахтай холбоотой эрүүгийн хууль тогтоомжийг цуцлах ажил, 2014, Вена. <http://www.osce.org/fom/13573> –аас үзнэ үү.



Чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээллийн үүрэг, оролцоо нь авлигатай тэмцэх нэн чухал элемент мөн.

ажиллахыг зорьж байна. Эдгээр шалтгааны улмаас тусгай зөвшөөрлийн шаардлагыг аль болох багасгаж, хялбаршуулах шаардлагатай юм.

14.3 Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй

Боловсронгүй эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь төрийн байгууллагууд, цаашлаад улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг доройтуулж болзошгүй нарийн зохион байгуулалттай, том хэмжээний авлигын хэргүүдийг илрүүлж чадна. Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь мөрдөн байцаах үйл ажиллагаа, хэргийн шүүх хурлыг албан ёсоор эхлүүлэх эрх бүхий хууль сахиулах, шүүх байгууллагад ихээхэн тус дэм болдог байна. Энэ нь институцийн сул тал, хуулийн цоорхойг ил болгож, өөрчлөлт хийх боломжийг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудад бүрдүүлж өгдөг.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь сэтгүүлчдээс мөрдлөгийн арга техник, төрийн баримт, эх сурвалжид нэвтрэх эрх болон хязгаарлалт, эх сурвалжтай ажиллах, ёс зүйтэй мэдээлэх, аюулгүйн арга хэмжээ авах зэрэг чиглэлээр тусгай сургалтад хамрагдсан байхыг шаарддаг.

Авлигын зөрчлийг эрэн сурвалжилж буй сэтгүүлчид нь гол төлөв төрийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичиг, улсын төсөв, төрийн худалдан авах ажиллагаатай

холбоотой материал, төрийн албаны цалингийн хэмжээ, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, өмчийн бүртгэл, компанийн хуулийн этгээдийн бүртгэл зэрэг нийтэд ил байдаг баримт бичгүүдийг судлан үзэж, сэжигтэй зүйлс буюу авлигын сэжүүрийг барьж авч мөшгихөөс эхэлдэг. Эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид нь улс төрчид/төрийн албан хаагчдын зүй бус хөрөнгөжилт зэрэг тэдний амьдралын хэв маяг, ёс суртахуунд гарч буй хэвийн бус зүйлсийг олж тогтоох зорилгоор олон эх сурвалжтай харилцдаг байна. Сэтгүүлч нь хэвлэл мэдээллийн чанар, найдвартай байдалд итгэж буй олон нийтийн итгэлийг хадгалж үлдэх, нэр төрд халдахтай холбоотой асуудлаас зайлсхийх үүднээс тухайн контентын үнэн зөв байдалд бат итгэлтэй, үндэслэл бүхий итгэл үнэмшилтэй болсон үедээ л мэдээллийг олон нийтэд хүргэх ёстой.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид нь бие махбодь, сэтгэл санааны дарамт, айлган сүрдүүлэлт, доромжлолд өртөх, тэр бүү хэл тэдний эрх чөлөө, олон нийтэд мэдээлэх ажлыг нь таслан зогсоох зорилготой хүмүүст хулгайлагдах, амь насаа алдах ч эрсдэлтэй байдалд хүрдэг. Авлигын хэрэгт холбогдсон хувь хүн, бүлэг этгээдүүд нь хэвлэл мэдээллээр илчлэгдэхгүй байх ихээхэн сонирхолтой тул сэтгүүлчдийн амыг хамхихын тулд хууль бус арга, хэрэгсэл ашиглах нь элбэг. Эдгээр эрсдлийг бууруулахын тулд сэтгүүлчдийн байгууллагууд сэтгүүлчийн аюулгүй байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн дүрэм журам, стратеги боловсруулсан байна.²⁰

²⁰ Жишээ нь олон улсын мэдээний аюулгүй байдлын хүрээлэнгийн цахим хуудсыг үз. www.newssafety.org

Шигтгээ 14.2 Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн сүлжээ: Жишээнүүд

“Олон улсын хэвлэлийн хүрээлэн” нь редактор, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын удирдлагууд, тэргүүлэх зэргийн сэтгүүлчдийн дэлхийн сүлжээ юм. Бид хэвлэлийн эрх чөлөөг хангаж, дээдлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалах, мэдээ, мэдээллийн чөлөөт урсгалыг өргөжүүлэн тэлэх, сэтгүүл зүйг хөгжүүлэн сайжруулах зорилготой болно.

<http://www.freemedia.at/about-us.html> -ийг үз.

“SCOOP” нь эрэн сурвалжлагч сэтгүүлчдийг дэмжих сүлжээ юм. (...) SCOOP нь 2003 оноос хойш хэдэн зуун эрэн сурвалжлагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж, сэтгүүлчдэд хил дамнан эрэн сурвалжлага хийх нөхцөл боломжийг бүрдүүлж, харилцан туршлага солилцох үндэсний болон олон улсын харилцааны гүүр болон ажиллаж байна.

<http://i-scoop.org/scoop/> -ийг үз.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө болон мэдээлэл олж авах эрх нь ардчилсан нийгэм дахь олон нийтийн ашиг сонирхол байдаг тул үр нөлөө бүхий хууль тогтоомж, хууль сахиулах байгууллага бүхий эрх зүйн шаардлагатай орчныг бүрдүүлж өгөх замаар сэтгүүлчдээс гадна иргэн бүрийн аюулгүй байдлыг хангах нь төр, засгийн нэг үүрэг мөн.

Хэвлэл мэдээллийн үндсэн хэрэгслээс гадна олон нийтийн мэдээлэл, хэлэлцүүлгийн нэгэн чухал суваг нь интернет билээ. Интернет болон төрийн бүртгэл мэдээллийн санд нэвтрэх боломж сайжирснаар “иргэн сэтгүүлч” буюу иргэний нийгмийн соён гэгээрсэн идэвхтнүүдийн шинэ эрин бий болж, гар утас, блог, нийгмийн сүлжээ, жиргээ зэргээр дамжуулан авлигатай холбоотой мэдээлэл солилцож байна. Чанар, үнэн зөв байдлын хувьд харилцан адилгүй энэхүү мэдээллүүд нь олон нийтийн сэтгэл зүйд ихээхэн нөлөөлдөг. Боловсронгуй, чанаржсан эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь авлигын эрсдэл, гэмт үйлдлийн талаарх сайтар судлагдсан, шинжлэгдсэн, баталгаажсан, үнэн зөв мэдээлэл, нэвтрүүлэг, нийтлэлийг олон нийтэд хүргэх замаар мэдээллийн энэхүү эх сурвалжуудыг барьж авч, баталгаажуулж болох юм.

14.4 Хэвлэл мэдээллийн харилцаа

Хэвлэл мэдээлэл нь авлигын мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд нэг бол нэлээн тустай, эс бол томоохон саад болох ч талтай байдаг. Иймд хэвлэл мэдээллийн асуудлыг удирдаж байх нь чухал. Хэвлэл мэдээлэл нь гэрчийг мөшгих, авлигын эсрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд итгэх иргэдийн итгэлийг хадгалах, олон нийт болон авлигын хэрэгт өртсөн этгээдүүдийг мэдээллээр хангаж, авлигын эсрэг үйл хэрэгт тэднийг оролцуулж, дэмжлэг туслалцааг нь авах зэргээр туслалцаа үзүүлэх боломжтой.

Түүнчлэн хэвлэл мэдээлэл нь мэдээллээр хангагч ч болох боломжтой юм. Энэ тохиолдолд сэтгүүлчид нь

мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны оролцогч тал, эсхүл уг ажиллагаанд туслах гэрч ч болох нь бий. Хэвлэл мэдээлэл нь шинээр эхлүүлж буй мөрдөн шалгах ажиллагааны талаар урьдаас мэдчихсэн, сэтгүүлчид нь (мөн зурагчид) хэргийн газарт болон нэгжлэг, баривчилгааны үед байлцаж байдаг.

Эдгээр шалтгааны улмаас мэдээлэл солилцоог хэрхэн удирдах талаар ажилтнууддаа зааж чиглүүлэх хэвлэл мэдээллийн харилцааны стратегитай байх нь чухал болоод байна. Мэдээлэл өгөхдөө тодорхой нэг сэтгүүлч, эсхүл хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг дэмжих бус харин хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад тэгш хандахад анхаарах хэрэгтэй ба ингэснээр мэдээллийг тэгш, шударгаар хүртэх эрхийг хангах юм. Томоохон хэмжээний, илүү нарийн төвөгтэй авлигын хэргийг мөрдөн шалгахдаа хэвлэлийн бага хурал, ярилцлага зохион байгуулж, асуултад хариулах, тогтмол мэдээллээр хангах чиглэлээр туршлагатай, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудтай харилцах хэвлэлийн ажилтантай байхыг зөвлөж байна. Хэвлэлийн ажилтан үүргээ үр нөлөөтэй, найдвартай гүйцэтгэхэд дөхөм болох үүднээс хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн анхаарлыг татахуйц, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаатай холбоотой онцлог үйл явдлын талаарх хураангуй, тойм мэдээг ахлах мөрдөн байцаагчаас тогтмол авч байх шаардлагатай. Онцлог үйл явдлын талаарх хураангуйд нэгжлэг, шинэ нотлох баримт, шинэ гэрч, шийтгэл, сахилгын сонсгол, прокурор/мөрдөн байцааж буй шүүгчийн шийдвэр, шүүх хурал болох хугацаа зэрэг мэдээлэл багтана.

Зарим улс орнууд авлигын хэргийг мөрдөн шалгахтай холбоотойгоор баримтлах хэвлэл мэдээллийн харилцааны тодорхой стратегиас гадна авлигын эсрэг шинэчлэлд нийгмийн дэмжлэгийг авахад чиглэсэн харилцааны илүү ерөнхий стратеги баримталж байна. Ийм стратеги нь авлигыг илчлэх/мэдээлэх, илрүүлэхэд нийгмийн бүлгүүдийн ойлголт, олон нийтийн үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэхэд тустай. Эцэст нь өгүүлэхэд, дээрх стратеги нь тодорхой авлигын хэргүүдийн талаар мэдээлэл цуглуулахад нь төрийн байгууллагуудад тус дөхөмтэй байж болох юм.

Ашигласан ном зүй

1. ЕАБХАБ/ХЭЧТ, хууль ёсны мэдээллийн хэрэгслүүд, 2010, Вена [цахим хуудас]. <http://www.osce.org/fom/67866>
2. ЕАБХАБ/ХЭЧТ, Онлайн хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын гарын авлага, 2013, Вена, www.osce.org/fom/99560
3. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК, Авлигыг мэдээлэх тухай: Засгийн газар, сэтгүүлчдэд зориулсан гарын авлага, 2013 [pdf].
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

БҮЛЭГ 15

Шүүх засаглал

АГУУЛГА

15.1 Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд ба үүрэг амлалтууд	184
15.2 Шүүх засаглал дахь авлигын шалтгаан ба хэлбэрүүд	185
15.3 Авлигыг илтгэх үзүүлэлтүүд	186
15.4 Материаллаг хангамж буюу нөөцийн үүрэг	187
15.4.1 Шүүгч ба шүүхийн ажилтны цалин	187
15.4.2 Дэд бүтэц	187
15.5 Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах нь	188
15.5.1 Шүүгчийг сонгох, томилох	188
15.5.2 Шүүгч албан тушаал дэвших, алба хаших хугацаа	188
15.5.3 Хэргийг шударгаар хуваарилах, удирдах, шийдвэрлэх	189
15.6 Зохих ёсны хяналт тавих	190
15.6.1 Ёс зүйн дүрэм	190
15.6.2 Гомдол барагдуулах, сахилгын хариуцлага тооцох үйл явц	191
15.6.3 Олон нийт ба хэвлэл мэдээллийн үүрэг	192
15.7 Дүгнэлт	193
Ашигласан ном зүй	194

БҮЛЭГ 15

Шүүх засаглал

Шүүх засаглалын хүрээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага тооцох нь хууль дээдлэх ёс, шударга шүүхэд хандах боломжоор хангах чухал ач холбогдолтой. Шүүх тогтолцоон дахь авлига нь хэрэг, маргаанд оролцогч талуудын эрхийг хөнддөгөөс гадна эрх зүйн тогтолцооны суурийг ганхуулж, улс орны засаг захиргаа, эдийн засгийг бүхэлд нь хэрсэн өндөр түвшний авлигыг бий болгодог¹.

Авлига нь орон нутгийн шүүхээс эхлээд шүүхийн зөвлөл хүртэлх улс орны шүүх засаглалын бүхий л үе шатанд нөлөөлдөг². Шүүх тогтолцоон дахь авлига нь олон хэлбэртэй байдаг ч тэр болгонтой тэмцэхийн тулд төр засаг, шүүх тогтолцооны зүгээс батлан хэрэгжүүлж болох хууль зүйн болон арга зүйн шинжтэй хамгаалах арга хэрэгсэл дутахааргүй олон бий.

Энэхүү бүлэгт шүүх тогтолцоон дахь авлигын асуудлыг тодорхойлж, түүний шалтгаан ба илтгэх үзүүлэлтүүдийг авч үзнэ. Түүнчлэн авлигатай тэмцэх нөөц боломжийн үүрэг оролцоог дүгнэж цэгнэнэ. Шүүхийн албан тушаалтнуудын цалин хангамж зэрэг шүүхийн төсөв хөрөнгө, түүнчлэн шүүхийн дэд бүтцэд зарцуулагдах санхүүжилттэй холбоотой асуудлыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаас нь авч үзлээ. Мөн энэ бүлэгт шүүхийн бие даасан байдлыг хангах болон шүүхийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт хоорондын зохистой харьцаа, тэдгээрийн харилцан хамаарал нь авлигыг таслан зогсоох үйл ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлэхэд хэр ач холбогдолтой болох талаар авч үзсэн болно.



15.1 Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд ба үүрэг амлалтууд

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн (НҮБАЭЖ) 11 дүгээр зүйлд “Шүүхийн хараат бус байдал, авлигын эсрэг тэмцэлд гүйцэтгэх шүүхийн шийдвэрлэх үүргийг анхааралдаа авч, оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн шүүхийн хараат бус байдалд хохирол учруулахгүйгээр шүүхийн байгууллагад ажиллагсдын шударга байдлыг бэхжүүлэх, тэднийг авлигад өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авна. Ийм арга хэмжээнд шүүхийн байгууллагад ажиллагсдын үйл ажиллагааны дүрэм багтана”³ гэж заасан байдаг.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанаас (НҮБМБГХТА) шүүх болон төр, засгийн ажилтнууд өөрийн улсад НҮБАЭЖ-ийн 11 дүгээр зүйлийг хэрэгжүүлсэн байдалд дотооддоо дүн шинжилгээ хийхэд нь зориулж Конвенцийн 11 дүгээр зүйлийг хэрэгжүүлэх зааварчилгаа, үнэлгээний гарын

1 Энэхүү асуудалтай холбогдуулан Европын Зөвлөлийн Авлигын Эсрэг Улсуудын Бүлэг (ГРЕКО) нь дөрөвдүгээр шатны үнэлгээний (2012 онд эхэлсэн) хүрээнд шүүх, прокурорын байгууллага дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг хамруулсан. Одоогийн бүлэгт авч үзсэн асуудлууд нь ГРЕКО-ийн үнэлгээнд багтсан болно.

2 Шүүхийн зөвлөлийн талаарх тодорхойлолтыг ЕАБХАБ/АИХЭГ, Шинжээчдийн уулзалтаас гаргасан Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүхийн хараат бус байдлын талаарх Киевийн зөвлөмж, 2010 оны 6 дугаар сарын 23-25, 2 дугаар заалтаас харж болно. <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

3 НҮБАЭЖ-ийг бүрэн эхээр нь <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC> холбоосоор үзнэ үү.

авлага боловсруулжээ⁴. Энэхүү гарын авлага нь олон улсын гол хэрэгслүүдийн хураангуй, Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх НҮБ-ын үндсэн зарчмууд, Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмууд, НҮБМБГХТА-ын шүүхийн шударга байдал, ёс зүйг бэхжүүлэх гарын авлага зэрэг шүүхийн бие даасан, хараат бус, шударга байдал, ёс зүйтэй холбоотой НҮБМБГХТА-аас гаргасан хэрэгслүүдийг багтаадаг.⁵

ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалтуудад ч мөн ардчилсан улс орны үйл ажиллагаанд шүүх засаглалын гаднын нөлөөнд үл автах байдал нэн чухал үүрэг, ач холбогдолтой болохыг онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Ялангуяа Европ дахь Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны (ЕАБХА) Бага хурлын Хүний хүчин зүйлийн асуудлаарх Копенгагены уулзалтын баримт бичигт “шүүгчдийн хараат бус байдал, шүүхийн үйл ажиллагааны гаднын нөлөөнд үл автах байдал” нь “бүх хүн төрөлхтөний тэгш, халдашгүй эрхийг хангаж, нэр хүндийг бүрэн дүүрэн илэрхийлэхэд нэн чухал шүүх засаглалын элементүүдийн нэг хэсэг” болохыг онцлон тэмдэглэсэн юм.⁶ ЕАБХА-ын Бага хурлын Хүний хүчин зүйлийн асуудлаарх Москвагийн уулзалтын баримт бичигт “шүүгчдэд зүй бус нөлөөлөл үзүүлэхийг хориглосон [...] Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмуудад нийцүүлэн шүүх засаглалын хараат бус байдлыг улсынхаа Үндсэн хууль болон хууль тогтоомжид шингээн тусгаж, бодит байдал дээр хараат бус байдлыг нь хүндэтгэх” үүрэг амлалтыг гишүүн орнууд бататгасан билээ.⁷

15.2 Шүүх засаглал дахь авлигын шалтгаан ба хэлбэрүүд

Шүүх засаглал дахь авлига нь авлига гэх ерөнхий утгаараа ихээхэн төвөгтэй үзэгдэл юм. Асуудлыг шууд өдөөдөг өнгөн шалтгаан, тогтолцооны түвшинд оршиж, асуудлыг бүхэлд нь тодорхой болгодог, авлига бий болох боломжийг олгодог суурь шалтгаануудыг ялгаж, зааглаж ойлгох хэрэгтэй.

Шүүгчид, шүүхийн ажилтнуудын цалин бага, олон нийтийн мэдээлэл авах эрх хязгаарлагдмал, мэргэжлийн ур чадвар сул, хууль тогтоомжийн

зохицуулалт тодорхойгүй байх зэрэг нь авлигын өнгөн шалтгаан болдог. Нөгөөтэйгүүр засаглалын эрх мэдлийг салгаж зааглаагүй, институциуд нь сул, шүүхийн шийдвэр гаргах эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй байдалд үр нөлөөтэй хяналт тавьдаггүй, хууль сахиулалт хангалтгүй байх зэрэг нь шүүх тогтолцоонд авлигыг нөхцөлдүүлж байгаа үндсэн шалтгаануудын жишээ юм.

Шүүх тогтолцоонд нөлөөлөх авлигын шинжтэй үйлдлийг янз бүрийн түвшний гүйцэтгэх засаглалын гишүүд зэрэг хэд хэдэн төрлийн оролцогчдын зүгээс гаргаж болно. Шүүх тогтолцоон дахь авлигын нэг хэлбэр болох шууд, эсхүл гуравдагч талын оролцоотойгоор дамжин хийгдэх зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нэн хор хөнөөлтэй байдаг.⁸ Ийм хүчирхэг бүлгүүд буюу талуудаас гадна тодорхой хэргийн шийдвэрт нөлөөлөх гэсэн энгийн иргэд хээл хахуульд холбогдох нь бий.

Шүүх тогтолцоон дахь авлига нь шүүгч, шүүхийн албан тушаалтнууд төсвийн өмч, хөрөнгийг хувьдаа завших, эсхүл танил тал харж, улстөржсөн томилгоо хийх зэрэг янз бүрийн хэлбэрээр илэрч болно.

Шүүхийн тогтолцоон дахь авлига нь төсвийн хөрөнгө мөнгийг шамшигдуулах, бизнесийн, эсхүл улс төрийн дэмжлэг туслалцаа авсны хариуд томилгоо хийх зэргээр үл хязгаарлагдах ба тодорхой нэг талын ашиг сонирхолд нийцүүлж шүүхийн шийдвэр гаргах зорилгоор хуулийг зүй бусаар ашиглахыг өөгшүүлдэг байна. Тиймээс авлигын энэхүү хэлбэр



нь хэрэг, маргааныг шударгаар шийдвэрлүүлэх эрх, шүүхийн шийдвэр гаргахдаа нөлөөнд үл автах байдал, хуулийг хүн бүрт ижил тэгш сахиулахад саад тотгор учруулах аюултай. Жишээ нь шүүгч, шүүхийн албан тушаалтнууд хэргийг хойшлуулсан, аль нэг талын

4 https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf холбоосоор үзнэ үү.

5 Мөн тэнд, 5-8 дугаар тал

6 Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Бага Хурлын Хүний хүчин зүйлийн асуудлаарх Бага хурлын 1990 оны Копенгагены уулзалтын баримт бичиг, 5, 5.12 дугаар заалтууд

7 ЕАБХА, ЕАБХА-ны Хүний хүчин зүйлийн асуудлаарх Бага хурлын 1991 оны Москвагийн уулзалтын баримт бичиг, 19.2 дугаар заалт.

8 Жишээ нь, Европын Комиссын Ардчиллын судалгааны төв, Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба авлигын хоорондын холбоог судлах нь, 2010 он. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/report_csd_report_csd_en.pdf

ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэр гаргасан, эсрэг тал танилцаагүй баримтыг хэргийн нэг талд танилцуулсан, нотлох баримт устгасан, эсхүл албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж хэргийн нэг талд илт үйлчилсэн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулсныхаа төлөө хахууль нэхэж, дэмжлэг хүсч, эсхүл өрөө цайруулахыг шаардаж болно. Түүнчлэн шүүгчид албан тушаал ахих, тэтгэмж тэтгэлэг, шагнал урамшуулал хүртэх боломжоо нэмэгдүүлэхийн тулд аливаа шийдвэрийг засгийн газрын эрх ашигт нийцүүлж гаргах нь бий.

Иймд шүүх тогтолцоон дахь авлигын үйлдлийг мэдээлэлжсэн, олон талт арга хандлагаар таслан зогсоох ёстой.

15.3 Авлигыг илтгэх үзүүлэлтүүд

Төрийн албаны шударга байдлыг хангахын төлөө тэмцэхдээ засгийн газар, ТББ, олон улсын байгууллагууд авлигыг хэмжих үнэлгээний хэд хэдэн хэрэгслийг бий болгоод байна. Тухайлбал, Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) байгууллагын 2013 оны Дэлхий нийтийн авлигын барометрт⁹ улс орнуудын шүүхэд өгсөн хахууль, авлигын түвшний талаарх мэдээлэл агуулагджээ. НҮБМБГХТА л гэхэд шүүх засаглалын үндэсний хэмжээний шударга байдлын үнэлгээг¹⁰ нийтэлдэг.

Эдгээр хэрэгсэлд ашигласан үзүүлэлтүүд нь авлигыг а) олон нийтийн төсөөлөл, б) шүүх засаглалын хариуцлагыг нэмэгдүүлж, шударга байдлыг дэмжихэд чиглэсэн хяналтын механизмуудын эмзэг, өргөмхий байдал гэсэн хоёр өнцгөөс үнэлдэг байна. Ийм механизмуудад сахилгын механизм, хөрөнгө орлогыг ил болгох шаардлагууд, мөн хяналт шалгалтын чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хяналт шалгалтыг багтаадаг.

Хувь хүний төсөөлөл субъектив шинжтэй байдаг бол судалгаанд хамрагдаж буй хүн ам, эсхүл тодорхой бүлгийн төсөөлөл нь шүүх тогтолцоон дахь авлигын цар хүрээ, шинж чанарын талаар мэдлэг, мэдээлэл өгөх үнэ цэнэтэй эх сурвалж болдог.

Гэвч нөгөөтэйгүүр, хяналтын механизмын үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийхдээ статистикийн

арга хэрэгсэлд төдийлөн суурилдаггүй бөгөөд арга хандлагын хувьд институцийн аудиттай илүү төстэй байдаг. Энэ хүрээнд холбогдох хууль тогтоомж, эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой (сахилгын хэрэгт ногдуулах шийтгэлийн арга хэмжээг тодорхойлох шалгуур тодорхой бус, эсхүл шүүхийн шийдвэр гаргах этгээдийн сахилгын хэргийн шүүх хурал санаачлах эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх байдал гэх мэт), мөн хууль бус үйл ажиллагаатай (хэргийг санамсаргүй аргаар хуваарилах шүүхийн компьютержсэн системд нөлөөлөх гэх мэт) холбоотой асуудлууд илэрдэг.

Илтгэгч үзүүлэлтүүд нь гол төлөв шүүх чиг үүргээ хэр үр нөлөөтэй хэрэгжүүлж байгаа болон хэрэг, маргааныг шийдвэрлэсэн байдал нь эрх зүйн хөдөлшгүй үндэслэлд тулгуурласан эсэхийг хэмжих зорилготой байдаг. Үүнд шийдвэрлэлтийн хугацаа алдсан байдал, нотлох баримтыг үл хэрэгсэх, тодорхой гэрчүүдийг дуудаагүй байх, танил тал харах зэргийг дурдаж болно.

Гүйцэтгэх засаглал шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй байх, эсхүл түүнийг үл ойшоох зэрэг нь гүйцэтгэх засаглалын зүгээс шүүх засаглалын хараат бус, бие даасан байдлыг хүндэтгэн үзэж буй эсэхийг илэрхийлдэг тул шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлээгүй болон үл ойшоосонтой холбоотой тоон мэдээг ашиглана. Өөр нэг хэрэгцээт үзүүлэлт нь шүүгчийн эсрэг гаргасан сахилгын хэргүүдийн тоо, тэдгээрийг шийдвэрлэсэн байдал юм. Цөөн тооны хэргүүд дээр халдашгүй байдлын асуудал хөндөгдөж магадгүй. Гэвч илүү өргөн хүрээнд авч үзэхгүй бол авлига оршин байгаа эсэхийг ямар ч үзүүлэлт тодорхой зааж чадахгүй. Тухайлбал, шүүгчдийн эсрэг мэдүүлсэн сахилгын хэргийн тоо цөөн байна гэдэг нь шүүх засаглал үйл ажиллагаага сайн гүйцэтгэж байгааг илтгэж байна гэж харж болох юм.

Эдгээр үзүүлэлттэй холбоотой шүүх засаглал дахь авлигын өөр өөр арга замуудыг илрүүлэх мэдээллүүдийг дараах байдлаар олж авч болно. Үүнд:

- Хавтаст хэргүүдийг алдаж гээсэн, хэргийг тодорхой нэг шүүгчид оноон хариуцуулсан, шүүгчдийн зохисгүй үйлдэл гэх мэт тодорхой асуудлаар үүсгэсэн гомдлуудыг судлах;
- Авлигатай холбоотойгоор оногдуулсан шийтгэл гэх мэт шүүгчийн эсрэг мэдүүлсэн эрүүгийн хэргийн шийдвэрлэлтэд дүн шинжилгээ хийх;
- Ял шийтгэлийн ер бусын өндөр, эсхүл бага түвшин, гэм буруугүй гэж үзсэн шийдвэрийн тоо хэмжээг судлах, эсхүл ноцтой гэмт хэрэгт гэрээр хорих гэх мэт чанга бус ял оноосон шийдвэрүүдийг нягтлах;
- Засгийн газрын эрх ашигт нийцүүлэн

9 <http://www.transparency.org/gcb2013> холбоосоор үзэж болно

10 “Эрүүгийн шүүхийн шударга байдал” үнэлгээнд тусгагдсан ийм үнэлгээний жишээг харахыг хүсвэл <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html> холбоосоор харж болно

- шийдвэрлэсэн хэрэг, маргааны тоог нягтлан судлах;
- Ашиг сонирхлын зөрчил, эсхүл хувийн үзэл бодлын улмаас шүүгч хэргийг шүүхээс татгалзсан тохиолдлын тоо, нөхцөл байдлыг ижил түвшний шүүгч, эсхүл шүүх дахь тоо хэмжээтэй харьцуулж, нягтлан судлах,
- Шүүгчдийн цалинг төрийн албаны ижил түвшний албан тушаалтнууд, хуулийн албан тушаалтнуудын (ялангуяа прокурорын) цалингийн хэмжээтэй харьцуулан үзэх;
- Шүүгчдэд шагнал, урамшуулал олгох тогтолцоо, шүүгчдийн орлогын нэг хэсэг болгож тэтгэмж, урамшуулал олгох байдал, тэдгээрийг ийнхүү олгохыг аль байгууллага шийдвэрлэдэг зэрэгт дүн шинжилгээ хийх.

15.4 Материаллаг хангамж буюу нөөцийн үүрэг

Шүүхийн дэд бүтэц болон цалин хөлсийг зохистой хэмжээнд санхүүжүүлэх нь шүүхийн тогтолцоон дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үндсэн хүчин зүйлүүд юм¹¹. Шүүхийн санхүүжилт хангалтгүйгээс хээл хахууль бий болох, хөрөнгө завших эрсдэл нэмэгддэг. Түүнчлэн төр, засгийн зүгээс нэр нөлөө бүхий хүмүүстэй холбоотой аюултай хэргийг шийдвэрлэж байх үед шүүхийн байр болон шүүгчдийн аюулгүй байдлыг найдвартай хамгаалж чадаагүйгээс шүүгч, өмгөөлөгчид аюул заналхийлэлд өртдөг байна. Үүний нэгэн адил хангалттай санхүүжилтгүй шүүхийн тогтолцоо (авлигын) хэргийг цаг тухайд нь бүрэн дүүрэн шийдвэрлэж чадахгүй билээ.

15.4.1 Шүүгч ба шүүхийн ажилтны цалин

Шүүгч, шүүхийн албан тушаалтнуудад хангалттай хэмжээний цалин, хангамж олгохын чухлыг олон улсын дийлэнх стандартад тусгасан байдаг¹². Шүүгчдийн цалин нь тэднийг зүй бус нөлөөллөөс ангид, хараат бус байлгах хэмжээнд хангалттай байх шаардлагатай. Шүүгч, шүүхийн албан тушаалтны цалин, тэтгэвэр нь тэдэнтэй ижил түвшний дадлага туршлагатай, мэргэшсэн албан тушаалтнуудынхтай харьцуулахад



боломжийн хэмжээнд байх ёстой. Гэхдээ шүүгчид орон сууц, урамшуулал гэх мэт хангамж хүртэх замаар хэн нэг дарга, захирлын хараат болж болохгүй. Иймд шүүгчийн цалин хангалттай байгаад зогсохгүй хэрэг, маргаан шийдвэрлэлтэд нь нөлөөлөх буюу түүнийг удирдах зорилготой захиргааны хөндлөнгийн оролцооноос бат хамгаалагдсан байх ёстой.

15.4.2 Дэд бүтэц

Шүүхийн дэд бүтцийг хангалттай хэмжээнд хангах асуудал шүүгчдийн цалингийн асуудлаас дутахааргүй чухал асуудал мөн. Шүүхийн төсөв хэрэг, маргааныг цаг хугацаанд нь шийдвэрлэх боломжийг хангасан байх учиртай. Хууль тогтоогчид шүүхийн төсвийг хэлэлцэх үедээ шүүхийн зөвлөлтэй зөвлөлдөх хэрэгтэй.¹³ Шаардлагатай хэмжээний санхүүжилт хуваарилахаас гадна тэрхүү санхүүжилтийг зөвхөн дээд шатны шүүхүүдэд бус мөн доод шатны шүүхүүд, тэдгээрийн шүүгчид, албан тушаалтнуудад хангалттай хэмжээгээр хуваарилах нь нэн чухал.

Шүүхийн төсвийн хэмжээ хангалттай тооны шүүгч болон шүүхийн байгууллагыг санхүүжүүлэхүйц байх ёстой. Ингэснээр шүүхийн байгууллага ачаалал даах хэмжээний хүн хүчийг бүрдүүлэх боломжтой болох юм. Түүнчлэн шүүгчид болон шүүхийн албан тушаалтнууд ажил үүргээ зөв, шударга гүйцэтгэхэд зайлшгүй хэрэгтэй мэргэжил, боловсрол, дадлагатай байх шаардлагатай. Засгийн газрын зүгээс шүүхийн байгууллагыг шаардлагатай түвшний хүн хүч, нөөцөөр хангахаас гадна шүүгчдийн аюулгүй байдлын баталгааг хангах ёстой. Аюулгүй байдлын арга хэмжээ гэдэгт шүүхийн байранд хамгаалалтын ажилтнуудыг ажиллуулах, аюул заналхийлэлд өртсөн шүүгчдийг цагдаагийн тусгай хамгаалалтад авах зэрэг үйл ажиллагаа багтана. Шүүхийн албан хаагчид, тухайлбал шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нарыг ч мөн хамгаалах шаардлага гардаг.

¹¹ ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 13 дугаар заалт; Европын Зөвлөл, Сайд нарын хороо, Шүүгчдийн талаарх (2010) 12 тоот зөвлөмж: хараат бус байдал, үр ашигтай байдал, хариуцлага, 33-38 дугаар заалт.

¹² НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссар, Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд, 1985, 11 дүгээр заалт; Европын Зөвлөл, Европын Шүүгчдийн эрх зүйн дүрэм, 1998 оны 7 дугаар сарын 8-10, 6 дугаар заалт; Олон улсын хуульчдын холбоо, Шүүхийн хараат бус байдалд тавигдах ёс зүйн хамгийн доод хэм хэмжээ, 1982, 15 (b) заалт.

¹³ ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 6 дугаар заалт.

15.5 Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах нь

ЕАБХАБ-ын оролцогч улс орнуудын төр, засаг, хувийн хэвшлийн оролцогчдын зүгээс шүүхийн хараат бус байдлыг алдагдуулахгүй байхад ихээхэн анхаардаг.¹⁴ Улс орон бүр шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хууль тогтоомждоо хуульчлан зааж, практик дээр хамгаалдаг байх шаардлагатай. Шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх гаднын нөлөөлөл нь тоймгүй олон хэлбэртэй байдаг. Төр, засгийн албан тушаалтнууд, эсхүл хэрэг маргааны оролцогч талуудын зүгээс тодорхой хэрэг, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх талаар шүүгчдэд тушаал, заавар өгөх зэргээр шууд нөлөөлөх нь ч бий. Түүнчлэн нөлөөллийн шууд бус хэлбэрүүд ч байна. Шүүгчийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох оролцоог хязгаарлаж, шүүгчийг хамгаалахын тулд төр, засгийн зүгээс шүүгчдийг сонгох, томилох, дэвшүүлэх, үнэлж дүгнэх, хариуцлага тооцох тогтолцооны шударга, ил тод байдлыг хангах, хэрэг, маргааныг хуваарилах тогтолцоог стандартчлах шаардлагатай. Шүүх хурлын процедур нь тогтсон дүрэм, журмыг байнга, хэлбэрэлтгүй дагаж мөрдөх байдлаар хууль дээдлэх ёсыг сахиж байх ёстой. Ял шийтгэл оноох, хариуцагч, түүний өмгөөлөгчийг хамгаалах, талуудын мэдээлэл авах болон хэрэгтэй танилцах тэгш эрхийг хангахтай холбоотой зааварчилгаа, хамгаалалтыг бий болгох шаардлагатай.¹⁵

15.5.1 Шүүгчийг сонгох, томилох

Шүүгчдийг сонгох, томилох тогтсон аргачлал улс орон бүрт, шүүх тогтолцоо болгонд харилцан адилгүй байдаг ба тэдгээрийн дунд шатлан захирах ёс байдаггүй. Хэдий тийм боловч аливаа улс орны бүх шатны шүүхүүдэд нийтлэг ажиглагдсан хоёр сайн туршлагыг энд дурдах нь зүйтэй болов уу.

Нэгдүгээрт, шүүгчийг сонгон шалгаруулах болон томилох шийдвэрийг (шүүхийн дарга нарыг сонгох ч мөн үүнд багтана) шүүхийн байгууллага өөрөө гаргадаг байх, эсхүл тодорхой тооны шүүгчдээс бүрдсэн хараат бус байгууллагаар гаргуулбал зохистой байдаг. Хараат бус байгууллагын шүүгчдийн бүрэлдэхүүнд зөвхөн дээд шатны шүүхийн бус бусад

шатны шүүхийн шүүгчид ч мөн хамрагдах ёстой.¹⁶ Шүүгчид нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулах үйл явцыг нээлттэй, ил тод явуулж, нэр дэвшигчийг нууц санал хураалтаар тодруулна.¹⁷ Сонгох, томилох эрх бүхий байгууллагад тавих хяналтыг нэг хүний гарт төвлөрүүлэх ёсгүй гэж Европын Зөвлөлийн Венецийн комисс онцлон тэмдэглэсэн байдаг.¹⁸ Сонгох, томилох үйл ажиллагааг шүүх засаглалын тодорхой хэмжээний оролцоогүйгээр гүйцэтгэх, эсхүл хууль тогтоох засаглал удирдан явуулах нь авлигад өртөх эрсдлийг нэмэгдүүлдэг.¹⁹

Хоёрдугаарт, шүүгчийг гаднын нөлөөлөлд өртөх байдалд тулгуурлан томилох эрсдлийг бууруулахын тулд улс орнууд шүүгчийг сонгох, томилох тусгай шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоож мөрдөх шаардлагатай юм. Тэдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдэд туйлшралгүй ноён нуруутай байх, ёс зүйтэй шударга байх, хараат бус байх асуудлыг онцлон тусгах хэрэгтэй.²⁰ Үүний нэгэн адилаар шүүгчийг томилох шийдвэрийг шүүгчийн ур чадвар, туршлага, нөлөөнд үл автах чадавхид нь тулгуурлан гаргаж байхыг шүүгчийн сонгон шалгаруулалт ба томилгоог зохицуулдаг хууль тогтоомж, эрх зүйн актад онцлон тусгах нь зүйтэй. Түүнчлэн шүүгчдийг сонгохдоо хувь хүний багаар ажиллах, ачаалал даах, ээдрээтэй баримт мэдээллийн учрыг олох чадварыг сорьсон сэтгэл зүйн сорил, үнэлгээнд үндэслэж болно.²¹ Сонгон шалгаруулалтын үйл явц нь нэр дэвшигчдийн боловсролын түвшин, ажилласан жил гэх мэт тоо, хэмжээгээр илэрхийлж болох шалгуур үзүүлэлтүүдэд үндэслэх ёстой. Шүүгчийг улс төрийн намын гишүүнчлэл, харьяаллын үндсэн дээр сонгох эсхүл томилох ёсгүй гэдгийг сонгох, томилох үйл ажиллагаанд мөрдөгдөх удирдамж, зааварчилгаанд тусгах шаардлагатай.

15.5.2 Шүүгч албан тушаал дэвших, алба хаших хугацаа

Томилогдсоны дараа шүүгчдийг мерит зарчмын үндсэн дээр албан тушаал дэвшүүлдэг, зүй бус нөлөөллөөс хамгаалдаг байх шаардлагатай. Шүүгчийн карьертай

14 ЕАБХАБ-ын Хүний хүчин зүйлийн үүрэг амлалтууд, Боть 1, 2.4.2 дугаар хэсэг; ЕАБХА-ын Хүний хүчин зүйлийн талаарх бага хурлын Копенгагены уулзалтын баримт бичиг, 1990, 5.12 дугаар заалт.

15 Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд 5-6, 10-14 дүгээр заалт; Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмууд, 2002, 5.2-5 дугаар хэсэг, http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

16 Үүнд шүүхийн даргын сонгон шалгаруулалт багтана. ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 16 ба 7 дугаар заалт.

17 Сонгон шалгаруулалтын үйл явцын талаар ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 21-23 дугаар заалтыг үз.

18 ЕЗ, Венецийн Комисс, Шүүхийн байгууллага ба удирдлагын талаар гаргасан 2012 оны 663 дугаар санал, 7 дугаар хуудас, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDDL-AD(2012)001-e)

19 Европын шүүгчдийн ёс зүйн дүрэм, 1.3 дугаар заалт.

20 Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд, 10 дугаар зүйл.

21 НҮБМБГХТА, Шүүх засаглалын шударга байдал, ёс зүй, чадавхийг бэхжүүлэх гарын авлага, 2011, 9 дүгээр тал. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

холбоотой аливаа шийдвэрт үзүүлэх улс төрийн нөлөөллийг аль болох багасгахын тулд албан тушаал дэвшүүлэх, алба хаших хугацааг тодорхойлохтой холбоотой шийдвэр тодорхой, бодитой, төвийг сахисан байх шалгуурыг хангасан байвал зохино. Албан тушаал дэвшүүлэх тухай шийдвэр гаргалтыг дүрэм журам, эсхүл тусгай хуулиар зохицуулах, шийдвэрийг чадвар, ёс зүй, туршлага гэх мэт бодитой хүчин зүйлд үндэслэн гаргасан байх шаардлагатай.²² Эдгээр хүчин зүйлд хууль, эрх зүйн мэдлэг, шүүх хурал удирдан явуулах ур чадвар, үндэслэл бүхий шийдвэр бичих чадвар, ажлын ачаалал даах чадвар, шийдвэр гаргах ур чадвар, шинэ технологи эзэмших чадвар, хувийн зохион байгуулалт, асуудлыг шийдвэрлэх, зохицуулах ур чадвар, хэрэг, маргаанд оролцогч талуудад хүндэтгэлтэй хандах чадвар багтдаг. Албан тушаал дэвшүүлэх шийдвэрийг эдгээр ур чадварын үнэлгээнд тулгуурлан гаргах тохиолдолд шийдвэрийг шүүхийн зөвлөл бус харин хараат бус, бие даасан талууд гаргах шаардлагатай. Жишээ нь орон нутгийн шүүхийн шүүгчид энэхүү үнэлгээг хийж болно. Тэдний шийдвэр нь хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурласан байх ёстой.²³ Шүүгчийн гаргаж буй шийдвэр тус бүрийг шалгах ёсгүй, харин тэдгээр шийдвэр нь бодитой, тодорхой, бүх талыг хамарсан цогц шинжтэй эсэхийг нягтлан үзнэ. Эцэст нь албан тушаал дэвшүүлэхээс татгалзсан шийдвэр хүлээн авсан шүүгч уг шийдвэрийг давж заалдах боломжийг бүрдүүлэх ёстой.²⁴

Бодит шалгуурыг үндэслэн албан тушаал дэвшүүлэх нь нэлээд төвөгтэй. Зарим нэг статистик үзүүлэлтүүд албан тушаал дэвшүүлэх эсэхийг тодорхойлоход ашиглагдаж болох ч дан ганц статистик хүчин зүйлд тулгуурлан шийдвэр гаргаж болохгүй.

Шүүгчдийн мэдлэгийг шалгах үечилсэн шалгалтуудаар шүүгчийн албан тушаалд хэвээр байлгах эсэхийг шийддэг байж болохгүй.²⁵ Иймэрхүү арга хэмжээ нь удирдлагын зүгээс шүүгчдэд зүй бусаар нөлөөлөх арга зам болж болзошгүй. Эдгээр шалгалтын хүрээнд шүүгчийн үнэнч байдлыг шалгах үүднээс шүүгчдийн ажлын эхний хугацааг “туршилтын хугацаа” болгож болно.

Төр засаг шүүгчдийг уг албан тушаалд насан туршид нь томилдог байх нь зүйтэй. Хуульд заасан сахилгын болон эрүүгийн зүйл заалтыг ноцтойгоор зөрчсөн,

эсхүл шүүгч албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон тохиолдолд л шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлдөг байх ёстой. Ерөнхий шүүгчийг тогтсон хугацаагаар томилж, нэг удаа л улируулан томилно. Шүүгчийг сонгох, томилох шийдвэрийн хамтаар албан тушаал хаших хугацаа, албан тушаал дэвшүүлэх тухай шийдвэрийг нэг бол шүүхийн байгууллага, эс бол бие даасан хараат бус байгууллага гаргадаг байх нь зохистой. Шийдвэр гаргах байгууллага нь хуулийн олон чиглэлийн мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн байх ба эдгээрийн тодорхой тооны буюу тэн хагас нь шүүгчид байх нь зүйтэй.²⁶

15.5.3 Хэргийг шударгаар хуваарилах, удирдах, шийдвэрлэх

Шүүгчийг сонгох, томилох, албан тушаал хаших хугацааг шийдвэрлэхийн нэгэн адил хэрэг, маргааны хуваарилалтыг хийхдээ төвийг сахисан байр суурь баримтлах ёстой. Шүүгчдэд хэрэг хуваарилахдаа тухайн асуудалд ямар шийдвэр гаргахыг харгалзалгүйгээр хуваарилах асуудал ч мөн үүнд хамаарна. Ерөнхий шүүгч, түүний ажлын албанаас (Ерөнхий шүүгчийн аливаа бодит оролцоо байхгүй) удирдан хэрэгжүүлдэг нэгэн түгээмэл стратеги нь шүүгчдийн нэрсийн дарааллын дагуу, эсхүл цахим системийн санамсаргүй оноолтын аргаар хэргүүдийг шүүгчдэд хуваарилах²⁷ арга юм.

Хэргийн удирдлага болон бичиг хэргийн тогтолцоог сайжруулах нь авлигатай тэмцэх эн тэргүүний арга зам юм. Энгийн, хялбар зохион байгуулалт нь хуульч, шүүхийн албан хаагчдын авлигад автагдах боломжийг бууруулах, цаашилбал хэрэг боловсруулалтыг сайжруулахад нэлээд бодитой нөлөө үзүүлдэг.

Хэргийн удирдлагын цахимжсан систем, сайтар зохион байгуулагдсан бичиг хэргийн өрөө нь хэргийн удирдлага дахь хүний хүчин зүйлийн улмаас гардаг алдааг тодорхой хэмжээгээр багасгадаг. Гэсэн ч хэрэг бүрийг мэдүүлэх ёстой бөгөөд шүүгч төвийг сахисан байр сууринаас хандах учиртай. Шүүгч хэргийн талууд болон өмгөөлөгчдөд ижил тэгш хандаж, тэднийг нийгэм, эдийн засгийн байдал, яс үндэс, улс төрийн нөлөө болон бусад хүчин зүйлээр ялгаварлалгүй харьцах ёстой. Энэ шаардлагыг улс орнуудын шүүхийн тухай хууль тогтоомжид хуульчлан тогтоосон байдаг билээ.

Шүүгч нэг талыг барих, эсхүл ашиг сонирхлын зөрчил

22 Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд, 13 дугаар заалт; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 29 дүгээр заалт.

23 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 27, 30 дугаар заалт; НҮБМБГХТА, Шүүх засаглалын шударга байдал, ёс зүй, чадварыг бэхжүүлэх гарын авлага, 2011, 13 дугаар тал.

24 Европын шүүгчдийн ёс зүйн дүрэм, 4.1 дүгээр заалт; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 28 дугаар заалт.

25 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 28 дугаар заалт.

26 ЕЗ, Сайд нарын хороо, Rec (2010)12 тоот зөвлөмж, 46,49-50 дугаар заалт; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 7, 15 дугаар заалт.

27 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 12 дугаар заалт.

үүсэхээр бол хэргээс нэрээ татах, эсхүл шүүхийн сонголт хийхээс татгалзах хэрэгтэйг Европын Зөвлөлөөс зөвлөдөг.²⁸ Мөн хэргийг цаг хугацаанд нь шийдвэрлэж байхын чухлыг Зөвлөл онцлон тэмдэглэсэн байдаг.²⁹ Шүүхийн шийдвэрийг бичгээр гаргаж, хэрэг хэр нарийн төвөгтэйгээс хамаарч хэргийн болон шийдвэрийн талаар дэлгэрэнгүй тайлбарласан байх ёстой. Албан ёсоор давж заалдах үйл ажиллагаа хийгдээгүй л бол тухайн шийдвэр өөрчлөгдөхгүй байх нөхцөлийг хангаж, уг шийдвэрийг нийтлэх шаардлагатай.³⁰

15.6 Зохих ёсны хяналт тавих

Шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг найдвартай хангах нь түүний төвийг сахисан байр суурийг хадгалах гол түлхүүр юм. Үүний зэрэгцээ авлигаас урьдчилан сэргийлж, авлигыг таслан зогсоохын тулд шүүхийн байгууллага (ялангуяа Ерөнхий шүүгч зэрэг удирдах албан тушаалд байгаа шүүгчид),³¹ түүний албан хаагчид, өмгөөлөгчид, хэргийн талуудад зохих ёсны хяналт тавих нь чухал. Иймд төр, засгийн зүгээс шүүхийг гаднын нөлөөнөөс хамгаалах болон шүүгчдэд хариуцлага тооцдог механизм бүрдүүлэх хоёрын хоорондын тэнцвэрийг хангах ёстой. Шүүхийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах нь ч мөн үүнд хамаарна. Шүүх засаглал нь засгийн газрын туслалцаа дэмжлэгтэйгээр шүүгчдийн ёс зүйн тодорхой бөгөөд тусгайлсан дүрмийг бий болгох ажлыг хөхиүлэн дэмжиж, туслалцаа үзүүлэх шаардлагатай. Ёс зүйн ийм хэм хэмжээг бий болгоход шүүгчдийн холбоо, шүүгчдийн өөрийн захиргааны байгууллагуудын оролцоо нэн чухал. Ёс зүйн дүрэм зөрчсөнтэй холбоотой мэдээллийг хэн ч мэдүүлж болох ба гомдол, мэдээлэл хүлээн авах үйл явцаар дамжуулан ёс зүйн дүрэмд тусгагдсан мэргэжлийн болон ёс суртахууны хэм хэмжээг сахиулж мөрдүүлэх шаардлагатай. Үүнээс тусад нь ноцтой болон эсхүл давтан гаргасан зөрчлийг хянан хэлэлцэх сахилгын арга хэмжээг ч мөн нэвтрүүлэх шаардлагатай.

15.6.1 Ёс зүйн дүрэм

Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нь шүүгчийн хүлээх үүрэг хариуцлага болон ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх тусгай зохицуулалтуудыг агуулж байх ёстой. Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хуульчлан тогтоосон хоёр тусдаа багц стандартыг нэвтрүүлэх нь үүнийг шийдвэрлэх үр нөлөө бүхий нэг арга зам юм. Эхний багц стандартыг шүүгчдийн холбооноос батлан гаргаж болох бөгөөд зөрчил гаргасан шүүгчийг донгодох, холбооноос хөөх зэрэг арга хэмжээгээр дамжуулан хэрэгжилтийг хангах боломжтой. Удаах багц стандартыг шүүхийн тухай хууль тогтоомжид тусгаж, шүүгчдийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэх үйл явцаар дамжуулан сахиулах боломжтой юм. Ёс зүйн эдгээр дүрмийн аль аль нь олон улсын болон бүс нутгийн шилдэг туршлага, стандартуудаас сорчлон авсан стандартуудыг тусгасан байх ёстой.

Бангалорын зарчмууд нь үр ашиг бүхий хэд хэдэн нэмэлт хамгаалалтуудыг санал болгосноороо (1 дүгээр бүлгийн 1.2.11 Д-г үз) нэлээд ахиц дэвшилттэй болжээ. Жишээлбэл эдгээр зарчим нь шүүгчийн өөрийнх нь болон гэр бүлийнх нь санхүүгийн ашиг сонирхол шийдвэрлэх гэж буй хэрэг, маргаанд холбогдсон эсэх талаар нягтлан шалгах тодорхой мэдлэг, чадвар эзэмшихийг шүүгчдэд уриалдаг. Шүүгчид өөрийн ажилтнууддаа аливаа бэлэг сэлт хүлээн авахыг зөвшөөрч болохгүй. Бангалорын зарчмууд мэргэжлийн болон хувийн харилцаандаа бусад ялгавартай хандах өчүүхэн төдий ч хандлага гаргаж болохгүйг шүүгчдэд зөвлөдөг.³² Европын орнуудад шүүгчдийг улс төрийн шинжтэй үйл ажиллагаанд оролцохыг хязгаарласнаас гадна багшлах, эрдэм шинжилгээний ажил хийхээс бусад хэлбэрээр орлого олох аливаа үйл ажиллагааг хориглодог байна. Хэдий улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохыг нь хориглодог боловч эвлэлдэн нэгдэж өөрсдийгөө хянах бүтэц байгуулах, шүүх засаглалд өмгөөлөл үзүүлэхийг шүүгчдэд зөвшөөрдөг байх ёстой юм.³³

Шүүгч ямар тохиолдолд өөрт хуваарилагдсан хэргээс татгалзаж болохыг ёс зүйн дүрэмд тодорхойлж болно (зарим улс оронд ийм зохицуулалтыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд тодорхойлсон байдаг). Бангалорын зарчмууд ёсоор шүүгч нь өөрийн шийдвэрлэх гэж буй хэрэгт хувийн үзэл бодлоор хандах буюу ялгавартай хандах, эсхүл хөндлөнгийн этгээдэд ингэж хандаж буй мэт ажиглагдахаар бол тэрхүү хэргийг шийдвэрлэхээс зайлшгүй татгалзаж гарах ёстой. Хэрэв тухайн шүүгч

28 Жишээлбэл Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Хорооны 2010 оны Зөвлөмжийн 61 дүгээр заалтыг үз

29 ЕЗ, Шүүгчийн мэргэшсэн үйл ажиллагаа, ялангуяа ёс зүй, үл тохирох зан суртахуун ба нөлөөнд үл автах байдлыг зохицуулах дүрэм, журмын талаарх Европын шүүгч нарын зөвлөлдөх хорооны 3 дугаар санал(2002), 26 дугаар хэсэг.

30 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 32 дугаар заалт.

31 Мөн тэнд. 11-16 дугаар заалт.

32 Бангалорын зарчмууд, 4.1, 4.7, 4.15 дугаар заалт. Европын хүний эрхийн шүүх (ЕХЭШ), Побоскаба, Польш, 2012 оны 1 дүгээр сарын 10-ны шүүхийн шийдвэрийг үз, 35-38 дугаар хэсэг.

33 Шүүх засаглалын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд, 8-9 дүгээр заалт; Европын шүүгчдийн ёс зүйн дүрэм, 1.7 дугаар заалт.

тэрхүү хэрэг дээр урьд өмнө нь өмгөөлөгчийн, эсхүл гэрчийн хувиар оролцож байсан бол, эсхүл тухайн шүүгч, эсхүл шүүгчийн гэр бүл нь тэрхүү хэрэг дээр гарах шийдвэрт эдийн засгийн ашиг сонирхолтой бол хэргийн аль нэг тал хувийн мэдлэг, мэдээлэл, эсхүл тодорхой баримтаас ялгавартай хандах хандлага үүдэн бий болсон байж болно.³⁴

Тухайн улсын шүүх засаглалын зүгээс боловсруулж, хэрэгжүүлж байгаа шүүхийн ёс зүйн дүрэмд сахилгын хариуцлага тооцох заалтыг тухайн зөрчилд нь тохируулан оруулж өгөх шаардлагатай.³⁵ Хариуцлагын хэлбэрүүдэд, шүүгчийг тодорхой хэргээс нэрийг нь татуулах, албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх болон цалин бууруулах, сануулах зэрэг захиргааны хариуцлага ногдуулж болно. Холбогдох хуулийн зохицуулалтыг сайтар нягтлан боловсруулах нь зүй бусаар урвуулан ашиглахын эсрэг хяналт тавих хэрэгцээ шаардлагын тэнцвэрийг хангахад зайлшгүй чухал байдаг. Ямар зөрчилд ямар хариуцлага тооцох талаар тодорхой тусгах шаардлагатай. Шүүхийн сахилгын үйл явцаар дамжин мөрдөгддөг ёс зүйн дүрэмд тухайн зөрчил бүрт оноох сахилгын хариуцлагыг нарийвчлан заах ёстой.³⁶ Гэхдээ ёс зүйн дүрэмд зарим нэг хязгаарлалт байх нь зүйтэй. Жишээ нь санаатай бус алдаа гаргасан, түр зуурын хайхрамжгүй байдал гаргасан, эсхүл нийтлэг бус байр суурь илэрхийлсэн шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэхгүй байж болно.³⁷

Зөвхөн “ноцтой бөгөөд өршөөж боломгүй” зөрчил гаргасан тохиолдолд шүүгчдэд сахилгын хариуцлага³⁸ ногдуулахын зэрэгцээ шүүх болон шүүгчдийн холбоо нь шүүгчийн эсрэг эрх зүйн арга хэмжээ авахад хүргэж болзошгүй зүйлсэд ч мөн ёс зүйн стандарт тогтоох ёстой.

Ёс зүйн хэм хэмжээ, дүрмийг шүүгчдийн нэгэн адил өмгөөлөгч, прокурор, тухайн улс орны шүүх тогтолцооны үйл ажиллагаанд оролцдог бусад этгээд ч мөн сахиж мөрдөх ёстой.³⁹ Шүүгчид, шүүхийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг сайтар боловсруулаад зогсохгүй, түүнийг зохих ёсоор таниулж, тайлбарлах нь чухал юм.

15.6.2 Гомдол барагдуулах, сахилгын хариуцлага тооцох үйл явц

Шүүгчдийн холбооны ёс зүйн стандартуудыг зөрчсөн шүүгчдийг холбооны гишүүнчлэлээс хөөх арга хэмжээ авдаг бол шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн шаардлагуудыг зөрчсөн шүүгчдэд сахилгын хариуцлага хүлээлгэдэг. Хээл хахууль авах, албан тушаалаа урвуулан ашиглах зэрэг илүү ноцтой үйлдэл гаргасан шүүгчдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болно. Түүнчлэн шүүгчид албан үүргээ үнэнч шударгаар гүйцэтгэсэнтэй холбоотой иргэний үүрэг хариуцлага хүлээхгүй байх, гаргасан шийдвэр, нотолгооныхоо агуулгын улмаас хариуцлагад татагдахгүй байх тогтолцоог бүрдүүлэх, ингэхдээ тодорхой хязгаарлалтуудыг ч мөн тогтоохыг олон улсын байгууллагуудын зүгээс онцгойлон зөвлөдөг.⁴⁰

Улс орнууд шүүгчдийн эсрэг гаргасан ул үндэс муутай сэжиг таамаг төдий гомдол мэдээллийг хайхрахгүй байж болох ч тодорхой үндэслэл бүхий гомдол мэдээллийг шалгахдаа тухайн шүүгч ёс зүйн стандартыг үнэхээр зөрчсөн эсэхийг сайтар нягтлах шаардлагатай. Олон улсын стандартуудад тэдгээр гомдол мэдээллийг ирсэн тухай бүрт нь бүрэн дүүрэн, тогтмол нягталж, мөрдөн шалгаж, шаардлагатай бол шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэхээр заасан байдаг.⁴¹

Шүүхийн түвшин болон улс орны онцлогоос хамаараад шүүгчийн эсрэг үүсгэсэн хэргийг янз бүрийн байгууллагууд мөрдөн байцааж, шүүн таслаж болно. Шүүгчдэд холбогдох хэргийг аль нэг шүүх биш шүүгчдийн сахилгын асуудал хэлэлцдэг шүүгчдийн бие даасан байгууллага шийддэг байх тогтолцоог Европын Зөвлөлийн дэргэдэх Европын Шүүгчдийн Зөвлөлдөх Зөвлөл зөвлөдөг.⁴² Түүнчлэн шүүхийн сахилгын асуудал хариуцсан байгууллага, этгээд нь кронизмд хэрэглээгүй байх нь хараат бус, шударга байдлыг тогтооход чухал нөхцөл болдог. Чухам энэ шалтгаанаар шүүгчдийн сахилгын асуудал хариуцсан байгууллагад шүүгч бус гишүүдийг багтаах шаардлагатай юм.⁴³

Сахилгын шүүх нь хурлыг шударгаар явуулах баталгааг хангаж, гаргасан шийдвэр, оноосон хариуцлагынх

34 Бангалорын зарчмууд, 2.5 дугаар заалт.

35 ЕЗ, Сайд нарын хороо, Rec (2010)12 тоот зөвлөмж, 69 дүгээр заалт.

36 ЕЗ, Шүүгчийн мэргэшсэн үйл ажиллагаа, ялангуяа ёс зүй, үл тохирох зан суртахуун ба нөлөөнд үл автах байдлыг зохицуулах дүрэм, журмын талаарх Европын шүүгч нарын зөвлөлдөх хорооны 3 дугаар санал, 73 ба 49 дүгээр хэсэг; Европын шүүгчдийн ёс зүйн дүрэм, 5.1P заалт

37 Шүүгчдийн олон улсын хороо, Шүүгчдийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын талаарх олон улсын зарчмууд, Өмгөөлөгч ба Прокурорууд, 2007, 55 дугаар тал.

38 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 25 дугаар заалт.

39 НУБМБГХТА, Шүүх засаглалын шударга байдал, ёс зүй, чадавхийг бэхжүүлэх гарын авлага, 30 дугаар тал

40 Транспэрэнси интернэшнл, Дэлхий нийтийн авлигын тайлан, Шүүх тогтолцоон дахь авлига, ххvi тал; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 25 дугаар заалт.

41 Шүүгчдийн олон улсын хороо, Шүүгчдийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын талаарх олон улсын зарчмууд, Өмгөөлөгч ба Прокурорууд, 59 дүгээр тал.

42 ЕЗ, Шүүгчийн мэргэшсэн үйл ажиллагаа, ялангуяа ёс зүй, үл тохирох зан суртахуун ба нөлөөнд үл автах байдлыг зохицуулах дүрэм, журмын талаарх Европын шүүгч нарын зөвлөлдөх хорооны 3 дугаар санал, 71 дүгээр хэсэг.

43 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 9 дүгээр заалт.

нь эсрэг давж заалдах эрхийг хэргээ шүүлгэж байгаа шүүгчдэд эдлүүлэх учиртай. Тухайлбал, шүүгч нь өөрт хүлээлгэж байгаа хариуцлагын талаар тайлбар гаргах эрхтэй байна. Шүүгчид хүлээлгэж байгаа сахилгын хариуцлагын эцсийн шийдвэрийг нийтэд ил болгох ёстой.⁴⁴ Улс орнууд шүүхийн байгууллагын хэрэг шалган шийдвэрлэх үйл ажиллагаа болон ил тод байдалд тавигдах үндсэн шаардлагуудыг хангах замаар шүүхийн бие даасан байдал болон шударга байдлыг хангах тэнцвэрийг хадгалж чадна.

15.6.3 Олон нийт ба хэвлэл мэдээллийн үүрэг

Шүүх дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг тодорхойлох нэн чухал хүчин зүйлүүдийн нэг нь ил тод байдал юм. Дэлхийн олон улс оронд хэвлэл мэдээллийн салбар нь шүүх дэх авлигыг илрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Тиймээс гэр бүлийн маргаан, насанд хүрээгүй хүмүүстэй холбоотой асуудал, төрийн нууц, эсхүл үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудал хэлэлцэх зэрэг цөөн тооны хязгаарлалтаас бусад тохиолдолд шүүх хурлын үйл явц олон нийт, хэвлэл мэдээлэлд нээлттэй байх ёстой.⁴⁵

Шүүхийн үйл ажиллагааг хөндлөнгөөс ажиглахын тулд олон нийт болон хэвлэл мэдээллийнхэн шүүх хурал хэзээ, хаана болох талаар тодорхой мэдээллээр хангагдах ёстой. Шүүхийн байранд мэдээллийн самбар ажиллуулж өдөр бүр шинэчилж байх, мөн шүүхийн байрны үүдэн хэсэгт олон нийт нэвтрэн орж шаардлагатай мэдээллээ харж болох компьютер байрлуулах зэрэг шүүх хурлын талаарх мэдээллийг нийтэд хүргэх янз бүрийн арга хэлбэр байдаг. Киевийн Зөвлөмжүүдэд шүүхийн байгууллагуудыг сэтгүүлчдэд нээлттэй байх, хэвлэлийн төлөөлөгч, хэвлэл мэдээлэл хариуцсан ажилтан ажиллуулахыг уриалсан билээ⁴⁶.

Шүүгчдийн зүгээс шийдвэрлэж байгаа хэргийн талаар ямар нэг өрөөсгөл тайлбар хийхээс зайлсхийх зэргээр ил тод байдлыг дэмжих үйл ажиллагаа болон нөлөөнд үл автах байдлыг хангах үйл ажиллагааны хоорондын тэнцвэрийг зохистой хэмжээнд барьж байх шаардлагатайг энд дурдах нь зүйтэй.⁴⁷ Түүнчлэн шүүгч өөрийн оролцож байгаа тусгай төсөл болон хорооны үйл ажиллагааны талаар хэвлэлийнхэнд мэдээлэл өгч

болох ч хэргийн талаар ярилцах ёсгүй болно.

Иргэдийн мэдээлэл олж авах үйл ажиллагаа болон шүүхийн байгууллагын ил тод, нээлттэй байдал нь шүүхийн шийдвэрүүдийг тухай бүрт хэвлэн нийтлэх, мөн тэдгээр шийдвэрүүдийг хэргийн агуулга, хуулийн зүйл заалт, шүүгчийн нэрээр нь ангилан зохион байгуулахаас ихээхэн хамаардаг. Шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд нээлттэй байлгахад гадна шүүхийн албан хаагчид хуулиар заасан тохиолдолд зөвхөн хэргийн талууд гэлтгүй хүссэн хэн бүхэнд шаардлагатай шийдвэрийг нь гаргаж өгөх үүрэгтэй байна. Шүүхийн ямар шийдвэрийг нийтэд ил болгох нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. ЕАБХАБ, Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагууд иргэдийн эрхэд ихээхэн нөлөө бүхий байдгаар нь дээд шүүхийн бүх шийдвэрийг хэвлэн нийтлэхийг дэмждэг.⁴⁸ Шүүхийн шийдвэрийг албан ёсны эмхэтгэлд (олон нийтэд нээлттэй) байнга хэвлэн нийтэлж байхыг хуульчлан заасан байж болно. Түүнчлэн шүүхийн байгууллагын цахим хуудсанд шийдвэрүүдийг онлайн байдлаар нийтлэх нь тун оновчтой шийдэл юм.

Шүүх танхимд хэвлэл мэдээллээс гадна иргэдийг нэвтрүүлснээр олон нийт авлигаас өөр арга замаар урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Шүүхүүд олон нийтийн дунд судалгаа явуулж болох төдийгүй шүүгчид болон шүүхийн байгууллагын албан тушаалтнуудын зүй бус үйлдлийн талаар иргэдээс санал гомдол ирүүлэхийг дэмжих ёстой. Төрийн бус байгууллагууд шүүхийн шийдвэрүүдэд мониторинг хийж, шүүх засаглалын талаар хараат бус тайлан гаргах замаар шүүхийн үйл ажиллагаан дахь ил тод байдлыг хангаж, хамгаалж болно. Зарим улс орон орон нутгийн түвшинд төрийн байгууллагын ажилтнууд, шүүхээр үйлчлүүлэгч иргэдээс бүрдсэн “шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн хороод”-ыг байгуулжээ. Тус хороод нь тухайн орон нутгийн ард иргэддээ шүүхийн байгууллага дахь асуудлуудыг хэлэлцэх, санал, гомдлоо хүргүүлэх, ойлголтыг нь нэмэгдүүлэх, асуудал шийдвэрлэх гарцыг санал болгох албан ёсны орчин нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна.⁴⁹

44 ЕЗ, Сайд нарын хороо, Res (2010)12 тоот зөвлөмж, 69 дүгээр заалт; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Киевийн зөвлөмжүүд, 26, 32 дугаар заалт

45 НҮБМБГХТА, Шүүх засаглалын шударга байдал, ёс зүй, чадавхийг бэхжүүлэх гарын авлага, 2011, 86 дугаар тал.

46 Киевийн зөвлөмжүүдийн 33 дугаар заалт

47 Шүүгчийн мэргэшсэн үйл ажиллагаа, ялангуяа ёс зүй, үл тохирох зан суртахуун ба нөлөөнд үл автах байдлыг зохицуулах дүрэм, журмын талаарх Европын шүүгч нарын зөвлөлдөх хорооны 3 дугаар санал, 49 дүгээр хэсэг.

48 Дэлхийн банк, Шүүхийн мэдээлэл олж авах ба шүүхийн ил тод байдал, 2010, 24 дүгээр хуудас; ЕАБХАБ, Турк дахь хэвлэлийн эрх чөлөө, интернетийн хязгаарлалтын талаарх ЕАБХАБ-ын Төлөөлөгчдийн тайлан, 2009 он, 19 дүгээр хуудас.

49 НҮБ-ын Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, мансууруулах бодистой тэмцэх байгууллага, Сөргөлдөөний дараах үеийг туулж байгаа улс орнууд дахь Эрүүгийн шүүхийн тогтолцооны шинэчлэл, 2011 он, 49 дүгээр хуудас. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/11-83015_Ebook.pdf холбооцоо үзэж болно.

15.7 Дүгнэлт

Шүүхийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахын тулд шүүх засаглалыг авлигаас хамгаалах нь нэн чухал. Төрийн байгууллын ардчилсан тогтолцоонд шүүх нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын эрх тэгш хамтрагч байх ёстой. Нийгмийн бүх гишүүд хуульд захирагдах явдлыг хангах чиг үүргийг шүүх гүйцэтгэх шаардлагатай. Түүнчлэн шүүхийн байгууллага нь хараат бус байдлаа хэзээд хадгалж байхын сацуу ил тод байж, үйл ажиллагаандаа хариуцлага хүлээдэг байх ёстой.

Шүүх дахь авлигын эсрэг тэмцэл нь засаглалын нэг салаа мөчрийг амжилттай байлгахаас илүү өргөн хүрээний зорилго агуулдаг. Шүүх засаглал нь нийт улс орны хэмжээнд авлигын эсрэг сүүлчийн, магадгүй хамгийн чухал хамгаалалт болдог. Хангалттай санхүүтэй, хараат бус, хариуцлагатай шүүх нь засаглалын бусад салбар дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага хүлээлгэх гол хэрэгсэл юм. Аливаа хэргийг шударга, үндэслэлтэй шийдвэрлэх нь шүүхийн гаднах этгээдийн үйлдэж болзошгүй авлигыг илрүүлж, таслан зогсоож чадна.

Улс орнууд авлигыг тодорхойлж, хэмжих механизмтай байхаас гадна авлигажсан үйлдлийг шийтгэх тогтолцоог бүрдүүлэх ёстой. Ийм тогтолцоо нь хараат бус, нөлөөнд үл автах байдлаар хэрэгжих эрх зүйн зохицуулалтад үндэслэх учиртай юм. Мөн шүүхийн албан тушаалтнууд, шүүгчдэд авлигад өргөх, автах эрсдлийг бууруулах үүднээс шүүх нь хууль сахиулахаас гадна хангалттай хэмжээний санхүүжилттэй байх шаардлагатай.

Ашигласан ном зүй

1. ЕАБХАБ/АИХЭГ, Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүх засаглалын хараат бус байдлын талаарх Киев дахь шинжээчдийн хурлаас гаргасан Киевийн зөвлөмжүүд, 2010 [pdf]. <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>
2. Транспэрэнси Интернэшнл, Дэлхий нийтийн авлигын тайлан, Шүүх тогтолцоон дахь авлига, Кэмбрижийн их сургуулийн хэвлэл, 2007 [цахим хуудас]
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems
3. НҮБМБГХТА, Шүүх засаглалын шударга байдал, ёс зүй, чадавхийг бэхжүүлэх гарын авлага, 2011 [pdf].
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf
4. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн 11 дүгээр зүйлийг хэрэгжүүлэх зааварчилгаа, гарын авлага, 2014 [pdf].
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf
5. U4 Авлигын эсрэг мэдээллийн төв / Шүүх салбарын хэвлэл [цахим хуудас].
<http://www.u4.no/themes/justice-sector/>

БҮЛЭГ 16

Авлига гэмт хэрэг болох нь

АГУУЛГА

16.1	Олон улсын стандартууд	196
16.2	Хээл хахуулийн гэмт үйлдэл	202
16.3	Авлигын бусад гэмт үйлдлүүд	207
16.4	Хуулийн этгээдийн хариуцлага	208
16.5	Эрх зүйн хүрээ	210
16.6	Хамгаалалт	211
16.7	Хөөн хэлэлцэх хугацаа	211
16.8	Хүлээлгэх шийтгэл ба хариуцлага	212
16.9	Халдашгүй байдал ба эрх дарх	213
16.10	Дүгнэлт, зөвлөмж	215
	Ашигласан ном зүй	216
<i>Шигтгээ 16.1</i>	<i>Улсуудын жишээ – хээл хахуулийн гэмт хэрэг</i>	<i>204</i>
<i>Шигтгээ 16.2</i>	<i>НВУ-ын Хээл хахуулийн тухай 2010 оны хууль дахь “авлигаас сэргийлж чадаагүй” гэх зөрчил (7 дугаар хэсэг)</i>	<i>209</i>
<i>Хүснэгт 16.1</i>	<i>Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль</i>	<i>197</i>

БҮЛЭГ 16

Авлига гэмт хэрэг болох нь

Авлигатай холбоотой зөрчлийг гэмт хэрэгт тооцох нь авлигатай тэмцэх үр нөлөөтэй стратегийн гол зарчим юм. Ийнхүү гэмт хэрэгт тооцохтой холбоотой цогц зохицуулалт нь нэгдүгээрт, гэмт хэрэгт тооцогдох үйл ажиллагаанд оролцсон этгээдэд хариуцлага тооцох, хоёрдугаарт, авлигыг таслан зогсоох гэсэн үндсэн хоёр зорилготой байдаг.

Авлигыг гэмт хэрэгт тооцохтой холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг улс орон бүр өөр өөрийнхөөрөө тодорхойлох ч боловсруулагдан батлагдсан, хүлээн зөвшөөрөгдсөн, хамтдаа “олон улсын стандарт” хэмээн тодорхойлогдох олон улсын хэрэгслүүд, санаачилга, зааварчилгаануудыг заавал харгалзан үзэх шаардлагатай. НҮБАЭК нь хээл хахууль болон авлигын холбогдолтой бусад үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох тухай цогц хэмжээний заалтуудыг агуулдагас гадна хууль сахиулах байгууллагуудад хандсан маш чухал зөвлөмж заалтуудыг тусгасан байдаг. НҮБАЭК-ийн гишүүн орнууд дотоодын хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжууд, холбогдох эрх бүхий байгууллагууд, тэдгээрийн үйл ажиллагааг хянан үзэж, хэрэв тийм хууль, эрх зүйн акт болон эрх бүхий байгууллагууд байдаггүй бол шинээр бий болгох замаар авлигын үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох НҮБАЭК-ийн 3 дугаар бүлгийн дагуу харилцан зөвшөөрсөн стандартын доод түвшнийг хангах үүрэг хүлээсэн билээ. НҮБАЭК-оос гадна ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудад хамааралтай, ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх конвенц (ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц) болон Европын Зөвлөлийн Авлигын асуудлаар Эрүүгийн хуулийн конвенц зэрэг чухал ач холбогдол бүхий конвенцуд бий. Мэдээж хэрэг, олон улсын эдгээр хэрэгслээр үл хязгаарлагдан илүү өргөн хэмжээний зохицуулалтыг дотооддоо хийх нь улс орнуудын хувьд нээлттэй билээ.

Эрүүгийн гэмт хэргийг тодорхойлохтой холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн асуудлыг энэ бүлэгт авч үзнэ.

16.1. Олон улсын стандартууд

Гэмт хэрэгт тооцохтой холбоотой НҮБАЭК-ийн зохицуулалтууд нь хээл хахууль төдийгүй авлигын шинжтэй бусад үйлдлийг ч мөн хамардаг. Энэ хүрээнд үндэсний болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнууд, олон улсын нийтийн байгууллагуудын албан тушаалтнуудын хээл хахуулиас (идэвхтэй болон идэвхгүй) гадна өмч хөрөнгө завших, нэр нөлөөгөө худалдах, хууль бусаар хөрөнгөжих, авлигын замаар олсон хөрөнгөө нуун дарагдуулах, угаах, хууль сахиулах үйл ажиллагаанд саад учруулах, албан тушаалын чиг үүргээ урвуулан ашиглах зэрэг үйлдлийг хамруулж байна. Үүнд заавал тусгах болон өөрийн үзэмжээр тусгах заалтуудыг агуулсан ба нийтийн албаны болон хувийн хэвшил дэх авлигыг хамруулан үздэг.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын нийтийн албан тушаалтны (идэвхтэй) буюу заримдаа хээл хахуулийн нийлүүлэлтийн тал гэж нэрлэгддэг хээл хахуульд голлон анхаардаг. Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц нь гэмт хэрэгт тооцох тухай асуудлыг онцлон авч үздэг бөгөөд нийтийн албаны янз бүрийн хүрээний албан тушаалтнуудын идэвхтэй болон идэвхгүй хээл хахууль, бизнесийн үйл ажиллагааны явцад санаатайгаар үйлдсэн хувийн хэвшил дэх идэвхтэй болон идэвхгүй хээл хахууль, нэр нөлөөгөө худалдах гэмт хэргийг хамардаг. Эдгээр гурван хэрэгслийн зохицуулалтыг Хүснэгт 16.1-т тоймлов.

Хүснэгт 16.1 Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль

ИДЭВХТЭЙ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ (амлах, санал болгох эсхүл өгөх)=ХАХУУЛЬДАГЧИЙН ҮЙЛДЭЛ

НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
<p>Дотоодын нийтийн албан тушаалтан, 15 (а) зүйл: Оролцогч улс бүр санаатайгаар үйлдсэн дараах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоход шаардлагатай хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авна. Үүнд:</p> <p>(а) төрийн албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь аливаа үйлдэл хийлгэх эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр этгээд, эсхүл байгууллагад шууд ба шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох, өгөх;</p> <p>Гадаадын нийтийн албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан, 16 (1) зүйл: Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтан, эсхүл олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь олон улсын бизнес, эсхүл олон улсын бизнес эрхлэхтэй холбоотой бусад зүй бус давуу тал олж авах, тийм давуу талаа хадгалах зорилгоор аливаа үйлдэл хийлгэх, эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох, эсхүл олгох үйлдлийг санаатай үйлдсэнийг гэмт хэрэг гэж тооцоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.</p>	<p>Дотоодын нийтийн албан тушаалтан: Тусгагдаагүй</p> <p>Гадаадын нийтийн албан тушаалтан. 1 дүгээр зүйл: Гишүүн улс бүр өөрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд олон улсын бизнесийн үйл ажиллагааны хүрээнд шинээр бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах, эсхүл бизнесээ үргэлжлүүлэх, эсхүл бусад хууль бус давуу тал олж авахын тулд албан тушаалын чиг үүрэгтэй нь холбоотойгоор тодорхой үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэхээр, эсхүл тодорхой үйл ажиллагаа гүйцэтгэхээс татгалзуулах зорилгоор гадаадын төрийн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр гуравдагч этгээдэд шууд буюу зуучлагчаар дамжуулан санхүүгийн болон бусад хэлбэрийн хууль бус давуу тал санаатайгаар санал болгосон, амласан, өгсөн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бий болгоход шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.</p>	<p>Дотоодын нийтийн албан тушаалтан, 2 дугаар зүйл: Гишүүн улс бүр өөрийн үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд албан үүрэгтэй нь холбогдуулан ямар нэг үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэх буюу татгалзуулах зорилгоор төрийн албан тушаалтанд өөрт нь буюу өөр хэн нэгэн этгээдэд зориулан хууль бус давуу тал бий болгохоор шууд буюу шууд бусаар амлах, санал болгох, эсхүл өгөх үйлдлийг санаатайгаар үйлдсэн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой зохицуулалтыг бий болгоход шаардлагатай хууль зүйн болон бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.</p> <p>Конвенцийн энэхүү зохицуулалтад дотоодын хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн идэвхтэй авлигыг хамруулсан (4 дүгээр зүйл).</p> <p>Гадаадын нийтийн албан тушаалтан, 5 дугаар зүйл: Гишүүн улс бүр өөр бусад улсын нийтийн албан тушаалтны холбогдсон (идэвхтэй) ба 3 дугаар зүйлд (идэвхгүй) тусгагдсан үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох зохицуулалт бий болгоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.</p> <p>Конвенцийн энэхүү зохицуулалтад гадаад орнуудын хууль тогтоох байгууллагуудын гишүүд (6 дугаар зүйл), олон улсын байгууллагын албан тушаалтнууд (9 дүгээр зүйл), олон улсын парламентын чуулганууд (10 дугаар зүйл), шүүхийн албан тушаалтнууд болон гишүүн орнуудын зүгээс хэрэг шийдвэрлэх харьяаллыг нь хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын шүүхийн албан тушаалтнуудын (12 дугаар зүйл) идэвхтэй авлигыг хамруулсан.</p>

ИДЭВХГҮЙ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ (нэхэх болон хүлээн зөвшөөрөх)= ХАХУУЛЬ АВАГЧ / НИЙТИЙН АЛБАН ТУШААЛТНЫ ҮЙЛДЭЛ

НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
<p>Дотоодын нийтийн албан тушаалтан, 15 (б) зүйл: Оролцогч улс бүр санаатайгаар үйлдсэн дараах үйлдлийг гэмт хэрэг гэж тооцоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна. Үүнд:</p> <p>(б)Төрийн албан тушаалтан албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад аливаа үйлдэл хийх, эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө, эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд ба шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг шаардах, эсхүл хүлээн зөвшөөрөх</p> <p>Гадаадын нийтийн албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан, 16 (2) зүйл: 2. Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтан, эсхүл олон улсын байгууллагын албан тушаалтан албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад ямарваа үйлдэл хийх, эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө, эсхүл өөр этгээд буюу</p>	<p>2009 оны Авлигын эсрэг Зөвлөмжийн 7 дугаар хэсэг: Улс орон бүр бага хэмжээний хөнгөвчлөх төлбөр шаардах болон хүлээн зөвшөөрөхийг таслан зогсоох зорилгоор дотоодын хээл хахууль болон хээл хахууль нэхэх гэмт хэргийн тухай хууль тогтоомжийн талаар өөрийн улсын нийтийн албан тушаалтнуудын мэдлэгийг дээшлүүлэхийг нийт улс орнуудад уриалсан.</p>	<p>Үндэсний нийтийн албан тушаалтан, 2 дугаар зүйл: Гишүүн улс бүр өөрийн үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд албан үүрэгтэй нь холбогдуулан ямар нэг үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзуулах зорилгоор төрийн албан тушаалтанд өөрт нь буюу өөр хэн нэгэн этгээдэд зүй бус давуу тал бий болгохоор шууд ба шууд бусаар амлах, санал болгох, эсхүл өгөх үйлдлийг санаатайгаар үйлдсэн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой зохицуулалт бий болгоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.</p> <p>Конвенцийн энэхүү зохицуулалтад дотоодын хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн идэвхтэй авлигыг хамруулсан (4 дүгээр зүйл).</p> <p>Гадаадын нийтийн албан тушаалтан, 5 дугаар зүйл: Гишүүн улс бүр өөр бусад улсын нийтийн албан тушаалтны холбогдсон (идэвхтэй) ба 3 дугаар зүйлд (идэвхгүй) тусгагдсан үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох зохицуулалт бий болгоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.</p>

Хүснэгт 16.1 Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль

НУБАЭЖ /үргэлжлэл/	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
байгууллагад шууд ба шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг шаардах, эсхүл давуу тал авах үйлдлийг санаатайгаар үйлдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.		Конвенцийн энэхүү зохицуулалтад гадаад орнуудын хууль тогтоох байгууллагуудын гишүүд (6 дугаар зүйл), олон улсын байгууллагын албан тушаалтнууд (9 дүгээр зүйл), олон улсын парламентын чуулганууд (10 дугаар зүйл), шүүхийн албан тушаалтнууд болон гишүүн орнуудын зүгээс хэрэг шийдвэрлэх харъяаллыг нь хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын шүүхийн албан тушаалтнуудын (12 дугаар зүйл) идэвхтэй авлигыг хамруулсан.

ДОТООДЫН НИЙТИЙН АЛБАН ТУШААЛТАН

НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
<p>2 дугаар зүйлийн (а): “Нийтийн албан тушаалтан” гэж:</p> <p>(i) оролцогч улсын гүйцэтгэх, захиргааны, шүүх байгууллагад байнга, эсхүл түр хугацаагаар томилогдсон, сонгогдсон, цалинтай, цалингүй ажилладаг хүнийг албан тушаалын зэрэглэлээс нь үл хамааран;</p> <p>(ii) оролцогч улсын тодорхой салбарт үйлчилж буй дотоодын хууль тогтоомжид тодорхойлсны дагуу төрийн байгууллага, улсын үйлдвэрийн газарт төрийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг, эсхүл төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг аливаа этгээдийг;</p> <p>(iii) оролцогч улсын дотоодын хууль тогтоомжид “нийтийн албан тушаалтан” гэж тодорхойлсон этгээдийг тус тус ойлгоно. Энэхүү конвенцийн II бүлэгт заасан зарим тодорхой арга хэмжээний дагуу “төрийн албан тушаалтан” гэж оролцогч улсын тодорхой салбарт үйлчилж буй дотоодын хууль тогтоомжид тодорхойлсны дагуу төрийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг буюу төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг хүнийг ойлгоно.</p>	Дотоодын нийтийн албан тушаалтны талаар тодорхойлоогүй.	<p>1 дүгээр зүйл: “Нийтийн албан тушаалтан” гэдгийг тухайн улсын үндэсний хууль тогтоомжид болон эрүүгийн хуульд “албан тушаалтан”, “нийтийн албан хаагч”, “захирагч”, “сайд” эсхүл “шүүгч” хэмээн тодорхойлсон бөгөөд ийнхүү тодорхойлсны дагуу чиг үүрэг гүйцэтгэдэг этгээдийг ойлгоно.</p>

ГАДААДЫН НИЙТИЙН АЛБАН ТУШААЛТАН

НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
<p>2 дугаар зүйлийн (b): “Гадаадын нийтийн албан тушаалтан” гэж гадаад улсын хууль тогтоох, гүйцэтгэх, захиргааны, шүүхийн байгууллагад томилогдсон буюу сонгогдон алба хашиж буй хүнийг; түүнчлэн гадаад улсын төрийн байгууллага буюу улсын үйлдвэрийн газарт төрийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг хүнийг хэлнэ;</p> <p>(c) “Олон улсын төрийн байгууллагын албан тушаалтан” гэж олон улсын байгууллагын ажилтан буюу тухайн байгууллагаас тэрхүү байгууллагын нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах эрх олгогдсон хүнийг хэлнэ.</p>	<p>1 дүгээр зүйлийн (4)-ийн (a): “Гадаадын нийтийн албан тушаалтан” гэж гадаад орны хууль тогтоох, захиргааны, эсхүл шүүхийн албан тушаалыг томилогдох болон сонгогдох замаар хашиж байгаа аливаа хүн; гадаад улсын нийтийн албаны чиг үүрэг (үүнд мөн нийтийн албаны байгууллага, эсхүл улсын үйлдвэрийн газар орно) гүйцэтгэж байгаа аливаа хүн; мөн олон улсын нийтийн байгууллагын аливаа албан тушаалтан болон агентыг ойлгоно.</p>	Конвенцид үндэсний болон гадаадын нийтийн албан тушаалтныг ялгаж тодорхойлоогүй (үндэсний нийтийн албан тушаалтантай адил байдлаар тодорхойлсон)

Хүснэгт 16.1 Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль

ОЛОН УЛСЫН ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН АЛБАН ТУШААЛТАН		
НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц
<p>2 дугаар зүйлийн (с): “Олон улсын төрийн байгууллагын албан тушаалтан” гэж олон улсын байгууллагын ажилтан буюу тухайн байгууллагаас тэрхүү байгууллагын нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах эрх олгогдсон хүнийг хэлнэ.</p>	<p>“олон улсын нийтийн байгууллагын аливаа албан тушаалтан болон агент” гэсэн ойлголтыг багтаасан “гадаадын нийтийн албан тушаалтан” гэсэн дээрх тодорхойлолтыг харна уу.</p> <p>ЭЗХАХБ-ын Тайлбаруудын 17 дугаар хэсэг: “Олон улсын нийтийн байгууллага” гэдэгт бүс нутгийн эдийн засгийн хамтын ажиллагааны нэгдсэн байгууллага болох Европын Хамтын нийгэмлэг гэх мэт байгууллагын хэлбэр, үйл ажиллагааны цар хүрээ ямар байхаас үл шалтгаалан улс орнууд, Засгийн газрууд, эсхүл бусад олон улсын нийтийн байгууллагуудын байгуулсан аливаа олон улсын байгууллагыг хамруулж ойлгоно.</p>	<p>Тодруулга тайлангийн 58 дугаар хэсэг: “... олон улсын нийтийн эрх зүйн хүрээний, эсхүл улс үндэстнүүдийг хамарсан байгууллага, эсхүл оролцогч тал гишүүнээр элсэн байгууллагын аливаа албан тушаалтан, эсхүл ажилтнуудын мөрдөхөөр тогтоосон дүрэм, журмын хүрээнд ажил үүрэг гүйцэтгэхээр гэрээ байгуулсан ажилтан, түүнчлэн тэдгээр албан тушаалтнууд, эсхүл агентуудын гүйцэтгэж байгаа чиг үүрэгт хамаарал бүхий үйл ажиллагаа явуулж байгаа аливаа хүнийг хэлнэ”.</p>
ХҮЛЭЭЛГЭХ ХАРИУЦЛАГА		
НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн Конвенц
<p>30 дугаар зүйл: 1. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт үйлдэлд тухайн гэмт үйлдлийн ноцтой байдлыг харгалзан шийтгэл ногдуулна. 2. Оролцогч улс бүр өөрийн төрийн албан хаагчийн албан үүрэгтэй нь холбогдуулан олгосон аливаа ялаас чөлөөлөх, шүүхийн харъяаллын давуу эрх болон шаардлагатай тохиолдолд, конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдлийг үр нөлөөтэйгөөр мөрдөн шалгах, яллах, шүүхээр шийдвэрлүүлэх боломжийн зохих тэнцвэрийг эрх зүйн тогтолцоо болон Үндсэн хуулийн зарчимдаа нийцүүлэн тогтоох буюу хадгалахад шаардлагатай хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авна. 3. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдлийн улмаас аливаа этгээдийг яллах талаар дотоодын хууль тогтоомжид заасны дагуу бие даан хууль зүйн эрх мэдлийг тэдгээр гэмт үйлдлийн хувьд хууль сахиулах арга хэмжээний үр ашигтай байдлыг аль болох дээшлүүлэх бөгөөд ийм гэмт үйлдэл гаргахгүй байх хэрэгцээг зохих ёсоор харгалзан хэрэгжүүлэхийг чармайна.</p>	<p>3 дугаар зүйл: 1. Гадаадын төрийн албан тушаалтны хээл хахуулийн үйлдэлд үр нөлөө үзүүлэхүйц, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, хориглосон шинжтэй эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ. Эрүүгийн хариуцлагын хэр хэмжээ нь Оролцогч гишүүн орны өөрийнх нь нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн үйлдэлд оноох хариуцлагын хэмжээтэй дүйхүйц байх ба хувь хүний хувьд эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх болон гэмт этгээдийг шилжүүлэх үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хангалттай байдлаар эрх чөлөөг хязгаарлах арга хэмжээг багтаасан байна.</p>	<p>19 дүгээр зүйл: 1. Оролцогч улс бүр энэхүү Конвенцийн дагуу тогтоосон эрүүгийн гэмт үйлдлийн хүнд ноцтой байдлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр 2 ба 4 дүгээр зүйлээр тодорхойлсон гэмт үйлдэлд үр нөлөө бүхий, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, хориглосон шинжтэй хариуцлага хүлээлгэх, холбогдох арга хэмжээ авах зохицуулалтыг бий болгоно. Энэхүү зохицуулалтын хүрээнд хувь хүний холбогдсон гэмт үйлдэлд эрх чөлөөг хязгаарласан шинжтэй хариуцлага тогтоож, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх асуудлыг авч үзнэ. 2. Оролцогч улс бүр 18 дугаар зүйлийн 1 болон 2 дугаар хэсэгт заасны дагуу үүрэг хүлээсэн хуулийн этгээдэд үр нөлөө үзүүлэхүйц, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, хориглосон шинжтэй эрүүгийн болон эрүүгийн бус хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бий болгоно. Үүнд мөн мөнгөн торгууль хамаарна.</p>

Хүснэгт 16.1 Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль

ХҮЛЭЭЛГЭХ ХАРИУЦЛАГА		
НУБАЭЖ	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц
<p>4. Энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдлийн хувьд оролцогч улс бүр анхан буюу давж заалдах шатны шүүх ажиллагааны өмнөх батлан даалттай холбоотой нөхцөлийг тогтоохдоо байцаан шийтгэх ажиллагаанд хариуцагчийг байлгахыг хангах хэрэгцээг харгалзан үзэх зохих арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомждоо нийцүүлэн, өөрийгөө хамгаалах эрхийг зохих ёсоор харгалзан авна.</p> <p>5. Оролцогч улс бүр гэмт үйлдэлд шийтгэгдсэн этгээдийг хугацаанаас нь өмнө суллах буюу тэнсэн суллах боломжийг авч үзэхдээ тухайн гэмт үйлдлийн ноцтой байдлыг харгалзан үзнэ.</p> <p>6. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдэлд буруутгагдаж буй төрийн албан хаагчийн гэм бурууг эрх бүхий байгууллага нотлоогүй бол гэм буруугүйд тооцох зарчмыг хүндэтгэн үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл албан тушаалаас чөлөөлөх, түдгэлзүүлэх буюу өөр албан тушаалд томилох журам бий болгох асуудлыг эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ.</p> <p>7. Гэмт үйлдлийн ноцтой байдлаас гэм буруу нь нотлогдож байгаа тохиолдолд оролцогч улс бүр энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдэлд буруутгагдаж буй этгээдийн дараах үйл ажиллагаа явуулах эрхийг шүүхийн шийдвэр буюу зохих бусад хэрэгслээр дотоодын хуулиар тогтоосон хугацаанд нь хасах журам тогтоох асуудлыг эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ. Үүнд: (а) төрийн алба хаших; (б) төрийн өмчит буюу төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид алба хаших.</p> <p>8. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэг эрх бүхий байгууллага төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл оногдуулах эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх асуудлыг хөндөхгүй.</p> <p>9. Энэхүү конвенцийн аль ч заалт конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдэл, эрх зүйн холбогдох хамгаалалт буюу тухайн үйлдлийн хууль ёсны байдлыг тодорхойлдог эрх зүйн бусад зарчмуудын талаарх тодорхойлолтыг зөвхөн оролцогч улсын дотоодын хууль тогтоомжид заах, түүнчлэн ийм гэмт үйлдлийг тэрхүү хуулийн дагуу яллаж, шийтгэх зарчмыг хөндөхгүй.</p> <p>10. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдэлд яллагдаж буй этгээдийг нийгэмшүүлэхийг дэмжихэд хүчин чармайлт гаргана.</p>	<p>2. Оролцогч талын эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй бол тэрхүү Оролцогч тал гадаадын төрийн албан тушаалтанд хээл хахууль өгсөн хуулийн этгээдэд эрүүгийн бус журмаар хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг, тухайлбал мөнгөн торгуулийг үр нөлөө үзүүлэхүйц, үйлдлийн хэр хэмжээнд нь тохирсон, тийм үйлдэл гаргахаас татгалзах сэдэл төрүүлэхүйц байдлаар тогтооно.</p> <p>3. Оролцогч улс бүр гадаадын нийтийн албан тушаалтны авсан хээл хахууль, хээл хахуулийн замаар олсон хөрөнгө, эсхүл тэрхүү хөрөнгөтэй тэнцэхүйц хэмжээний үнэ цэнэ бүхий биет хөрөнгийг хураан авах, эсхүл харьцангуй үр нөлөө үзүүлэхүйц мөнгөн дүн бүхий хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо бүрдүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай байж болох арга хэмжээг авна.</p> <p>4. Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдах хэрэг дээр хариуцлага хүлээх этгээдэд иргэний болон захиргааны нэмэлт арга хэмжээ авах асуудлыг харгалзан үзнэ.</p>	<p>3. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдэл үйлдэхэд ашигласан багаж хэрэгсэл, гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, эсхүл тэрхүү гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, орлогын хэмжээтэй тэнцүү хэмжээний хөрөнгийг хураан авах, эсхүл бусад байдлаар өмчлөх, эзэмших эрхийг нь хууль бус гэж тооцох боломжийг бүрдүүлэх эрх зүйн болон бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.</p>

Хүснэгт 16.1 Хээл хахууль, авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай олон улсын зохицуулалт: Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй, идэвхгүй хээл хахууль

ХҮЛЭЭЛГЭХ ХАРИУЦЛАГА		
НҮБАЭК	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц
<p>Хуулийн этгээд: 26 (4) дугаар зүйл: Оролцогч улс бүр, ялангуяа энэ зүйлийн дагуу хариуцлага хүлээх хуулийн этгээдэд үр дүнтэй, тухайн үйлдэлд тохирох, тухайн үйлдлийг хийхгүй байлгах эрүүгийн буюу эрүүгийн бус шийтгэл, түүний дотор мөнгөн торгуулийн шийтгэл ногдуулна.</p>		
ХАЛДАШГҮЙ ДАРХАН БАЙДАЛ БА ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЭРХ ДАРХ		
НҮБАЭК	ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц	ЕЗ-ийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц
<p>30 дугаар зүйлийн (2): Оролцогч улс бүр өөрийн төрийн албан хаагчийн албан үүрэгтэй нь холбогдуулан олгосон аливаа ялаас чөлөөлөх, шүүхийн харъяаллын давуу эрх болон шаардлагатай тохиолдолд, конвенциор тодорхойлсон гэмт үйлдлийг үр нөлөөтэйгээр мөрдөн шалгах, яллах, шүүхээр шийдвэрлүүлэх боломжийн зохих тэнцвэрийг эрх зүйн тогтолцоо болон Үндсэн хуулийн зарчимдаа нийцүүлэн тогтоох буюу хадгалахад шаардлагатай хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авна.</p>	<p>Халдашгүй дархан байдал, шүүхийн эрх дархын талаар тусгаагүй.</p>	<p>Энэхүү конвенцийн заалтууд нь халдашгүй дархан байдлыг цуцлахтай холбоотойгоор аливаа Гэрээ, Протокол, Пактын заалтууд болон тэдгээрийн хэрэгжиж байгаа бичвэрүүдийг хөндөхгүй.</p> <p>Европын Зөвлөлийн (97) 24 дүгээр шийдвэрээр Авлигатай тэмцэхэд баримтлах 20 зарчим тогтоосон. Үүнд “авлигын гэмт үйлдэлд мөрдөгдөх, яллагдах, шүүгдэхээс хамгаалагдаж, халдашгүй дархан эрх эдлэхийг ардчилсан нийгэмд зайлшгүй байх түвшинд хүртэл хязгаарлах” гэж зааж өгсөн.</p>

Конвенциудыг хэрэгжүүлэх, олон улсын стандартад нийцүүлэхэд нь хууль тогтоогчид болон бодлого боловсруулагчдад дөхөм болох үүднээс Конвенц бүрт техникийн зөвлөмж удирдамж, тайлбар тайланг дагалдуулан гаргадаг. ЭЗХАХБ-аас *Авлига: Эрүүгийн хууль дахь олон улсын стандартын нэр томъёоны толь*¹, *Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх асуудлаар Зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмж*², *Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн талаарх ЭЗХАХБ-ын тайлбаруудыг*³ хэвлэн гаргасан бол НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх асуудлаарх НҮБАЭК-ийн *Хууль зүйн гарын авлага*⁴, НҮБАЭК-ийн *Техникийн гарын авлага*, мөн түүнчлэн НҮБАЭК-ийн төслийн үе шатан дахь хэлэлцүүлгийн ажлын баримт бичгүүдийг⁵ хэвлэн гаргасан байна. 2015 онд НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийн хөндлөнгийн хяналт, үнэлгээний механизмын хүрээнд хийсэн улс орнуудын эхний шатны үнэлгээний үр дүнг нэгтгэн НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийн байдал: Гэмт хэрэгт тооцох, хууль сахиулалт, олон улсын хамтын ажиллагаа нэрт сэдэвчилсэн судалгааг хэвлүүлжээ⁶.

Дээр дурдсан гурван Конвенциэс гадна Дэлхийн банк, НҮБМБГХТА-ын хамтарсан Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох (StAR) санаачилга⁷, Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага (ФАТФ)⁸ зэрэг бусад санаачилга болон байгууллагууд энэхүү үйл ажиллагаанд хувь нэмрээ оруулж, бодлого боловсруулагчид, хууль тогтоогчид дэм болохуйц улс орны хэмжээний болон сэдэвчилсэн үнэлгээ, төрөл бүрийн гарын авлага, судалгааг хэвлэн гаргаад байгаа юм.

16.2 Хээл хахуулийн гэмт хэрэг

Нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн гэмт үйлдэл гэдэгт албан тушаалтанд хээл хахууль амлаж, санал болгож, өгч байгаа хахуульдагч этгээдийн үйлдэх гэмт хэрэг буюу *идэвхтэй* хээл хахууль, хахууль өгөхийг шаардаж, хахууль авч байгаа албан тушаалтны үйлдэх гэмт хэрэг буюу *идэвхгүй* хээл хахууль багтана.⁹

1 www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf линкээр үзэж болно

2 <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=258&Lang=en>

3 www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

4 www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

5 <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

6 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

7 <http://star.worldbank.org/star/>

8 www.fatf-gafi.org/

9 Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх Эрүүгийн хуулийн конвенцийн тодорхойлолтод үндэслэсэн

Мөн түүнчлэн хээл хахуулийн гэмт үйлдлийг өөрийн орны албан тушаалтныг хахуульдах буюу дотоод хээл хахуулийн гэмт үйлдэл, гадаад улс орны болон олон улсын нийтийн байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах буюу гадаад хээл хахуулийн гэмт үйлдэл гэж ангилж үздэг.

Тиймээс хээл хахуулийн аливаа үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоходоо дараах нөхцөлийг нэн түрүүнд харгалзах ёстой. Үүнд:

1. Дотоодын нийтийн албан тушаалтны идэвхтэй хээл хахуулийн гэмт үйлдэл
2. Дотоодын нийтийн албан тушаалтны идэвхгүй хээл хахуулийн гэмт үйлдэл
3. Гадаад орны нийтийн албан тушаалтан болон олон улсын нийтийн байгууллагын албан тушаалтны идэвхтэй хээл хахуулийн гэмт үйлдэл
4. Гадаад орны нийтийн албан тушаалтан болон олон улсын нийтийн байгууллагын албан тушаалтны идэвхгүй хээл хахуулийн гэмт үйлдэл

НҮБАЭК-ийн 15, 16 дугаар зүйлд дотоодын болон гадаад орны нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоход тавигдах шаардлагуудыг тогтоожээ.

Дотоодын хууль тогтоомжид тусгавал зохих хээл хахуулийн гэмт үйлдлийн гол бүрдүүлбэрүүдийг дор тоймлов.

• Сэдэл

“Санаатайгаар” үйлдсэн үйлдлийг авлигын гэмт хэрэг гэж тооцохыг олон улсын конвенциуд шаарддаг. Гэхдээ “санаатайгаар” гэх нэр томъёоны оновчтой тодорхойлолт нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоо нийтийн эрх зүйн тогтолцоо юу, эсхүл Ром-Германы буюу иргэншлийн эрх зүйн тогтолцоо юу гэдгээс шалтгаалаад өөр өөр байдаг. Тухайлбал, нийтийн эрх зүйт улс орнуудад авлигатай холбоотой сэдлийг давуу байдал олгох, ийнхүү давуу байдал олгосны үр дагавар бий болгох (давуу байдал олгосны хариуд албан тушаалтан тодорхой үйлдэл хийх буюу эс үйлдэх гэх мэт) сэдэлд хамааруулан ойлгодог. Харин зарим улс оронд “санаатайгаар” гэх тодорхойлолт нь шууд сэдэл, хайхрамж, болгоомжгүй үйлдлийн аль алинд нь хамаардаг.

• Нийтийн албан тушаалтан

Дотоодын хууль тогтоомж дахь “нийтийн албан тушаалтан” гэх тодорхойлолт нь эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээний хүрээнд, нийтийн албан тушаал хашиж буй сонгууль болон томилгоот, цалинтай

НУБАЭК-ийн Нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн талаарх заалт

15 дугаар зүйл. Дотоодын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдах

Оролцогч улс бүр санаатайгаар үйлдсэн дараах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоход шаардлагатай хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авна. Үүнд:

- (а) Төрийн албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад аливаа үйлдэл хийлгэх, эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр этгээд, эсхүл байгууллагад шууд ба шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох, өгөх;
- (б) Төрийн албан тушаалтан албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад аливаа үйлдэл хийх, эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө, эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд ба шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг шаардах, эсхүл хүлээн зөвшөөрөх

16 дугаар зүйл. Гадаадын нийтийн албан тушаалтан болон олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах

- 1) Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтан эсхүл олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг

албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь олон улсын бизнес, эсхүл олон улсын бизнес эрхлэхтэй холбоотой бусад зүй бус давуу тал олж авах, тийм давуу талаа хадгалах зорилгоор аливаа үйлдэл хийлгэх, эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох, эсхүл олгох үйлдлийг санаатай үйлдсэнийг гэмт хэрэг гэж тооцоход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.

- 2) Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтан, эсхүл олон улсын байгууллагын албан тушаалтан албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад ямарваа үйлдэл хийх, эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө, эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд ба шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг шаардах, эсхүл давуу тал авах үйлдлийг санаатайгаар үйлдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай хууль тогтоомж баталж, бусад арга хэмжээг авна.

Эх сурвалж: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

болон цалингүй аль болох өргөн хүрээний этгээдийг хамаарч байх ёстой.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 1 (4) дүгээр зүйлд гадаадын нийтийн албан тушаалтныг “гадаад улс орны хууль тогтоох, захиргааны болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагад сонгогдох болон томилогдох замаар албан тушаал хашиж байгаа аливаа хүн; гадаад улс орон, мөн тухайн гадаад улсын нийтийн албаны агентлаг, эсхүл нийтийн өмчлөлийн аж ахуйн нэгжийн эрх ашигт үйлчлэх нийтийн албан тушаал хашиж байгаа аливаа хүн; мөн нийтийн эрх зүйн хүрээний олон улсын байгууллагын аливаа албан тушаалтан болон төлөөлөгч” гэж үндэсний хууль тогтоомжид үлгэр жишээ болохуйц байдлаар тодорхойлжээ. Энэхүү тодорхойлолтод төрийн агентлаг болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газрыг хамруулсан байна. ЭЗХАХБ-ын Тайлбаруудад (13-16 дугаар хэсэг) “төрийн агентлаг” болон “төрийн өмчит үйлдвэрийн газрыг” тодорхойлж өгсөн нь хууль тогтоогч, бодлого боловсруулагчдад нэн дөхөмтэй зүйл болжээ.

НУБАЭК-ийн 2 дугаар зүйлд дотоодын “нийтийн албан тушаалтныг” арай илүү өргөн хүрээнд тодорхойлохдоо “байнгын болон түр хугацаагаар, цалин хөлстэй ба цалин хөлсгүй ажиллаж байгаа хүмүүсийг тэдний албан тушаалын зэрэглэлээс үл

хамааран” удирдах албан тушаал хашиж буй этгээд¹⁰, мөн төрийн үйлчилгээний албанд ажиллаж буй хүмүүсийг хамруулсан байдаг.

• Амлах, санал болгох, өгөх

Гурван конвенц аль аль нь олон улсын стандартад санал нэгтгэйгээр зөвшөөрсний дагуу идэвхтэй хээл хахуулийн хэлбэрүүдийг “амлах, санал болгох, эсхүл өгөх” гэж тодорхойлжээ. ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн хувьд энэ нь дээр дурдсанчлан гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай холбоотой хэрэглэж болох цорын ганц стандарт юм.

Гэмт хэрэгт тооцох зохицуулалтыг үр нөлөөтэй байдлаар тогтоохын тулд хээл хахууль амлах, санал болгох, эсхүл өгөх үйлдлүүдийг хээл хахуулийн гэмт хэрэг үйлдэхээр завдсан гэж үзэх нь хангалттай зохицуулалт болж чадахгүй тул тэдгээрийг бүрэн үйлдэгдсэн гэмт хэрэг гэж үзэх хэрэгтэй. Тиймээс хууль тогтоогчид хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлахтай холбоотойгоор болзошгүй маргаан үүсэхээс зайлсхийх үүднээс энэхүү гол гурван хэлбэрийг хамтад нь хээл хахуулийн гэмт үйлдэлд тооцох талаар бодож үзэх нь зүйтэй.

Дотоодын хууль тогтоомжид нийтийн албан тушаалтан хээл хахууль авахаар зөвшөөрсөн, эсхүл харилцан

¹⁰ Шаардлагатай тохиолдолд цэргийн салбарынхныг багтаахаар зөвшөөрсөн (Авлигын эсрэг конвенцийг хэлэлцэн зөвшилцөх түр хорооны нэгээс долдугаар хуралдааны тайланг үз, 2003, А/58/422/Хавср. 1, 2 дугаар хэсэг).

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн талаарх заалт

1 дүгээр зүйл. Гадаадын албан тушаалтнуудын хээл хахуулийн гэмт хэрэг

1. Гишүүн улс бүр өөрийн улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд аливаа этгээдээс олон улсын бизнесийн үйл ажиллагааны хүрээнд бизнесийн зөвшөөрөл авах, эсхүл бизнесээ үргэлжлүүлэх, эсхүл зүй бус бусад давуу байдал олж авах, хадгалж үлдэхийн тулд гадаадын нийтийн албан тушаалтны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан албан ёсны үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэхээр, эсхүл эс гүйцэтгүүлэхээр санаатайгаар тухайн гадаадын нийтийн албан тушаалтанд шууд, эсхүл зуучлагчаар дамжуулан тэрхүү гадаадын нийтийн албан тушаалтанд өөрт нь, эсхүл өөр гуравдагч этгээдэд зориулан аливаа зүй бус мөнгөн хэлбэрийн, эсхүл бусад давуу байдлыг санал болгосон, амласан, эсхүл өгсөн үйлдлийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох арга хэмжээ авна.
2. Гишүүн улс бүр гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдах үйлдэлд хамтран оролцсон, ятгасан, тусалсан, дэмжсэн, зөвшөөрөл өгсөн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоход шаардлагатай байж болох аливаа арга хэмжээг авна. Гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахаар завдсан, үгсэн хуйвалдсаныг гишүүн орны нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахаар

завдсан, үгсэн хуйвалдсантай адил хэмжээнд гэмт хэрэг гэж үзнэ.

3. Өмнөх 1, 2 дугаар хэсэгт тусгасан гэмт хэргүүдийг цаашид “гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдах” гэж ойлгоно.
4. Энэхүү конвенцийн хүрээнд:
 - a. “гадаадын нийтийн албан тушаалтан” гэж гадаад улсын хууль тогтоох, захиргааны, эсхүл шүүхийн байгууллагын албан тушаалд томилогдсон, эсхүл сонгогдсон аливаа хүн; гадаад улсын нийтийн албаны чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа аливаа хүн, үүнд агентлаг, эсхүл төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын албан тушаалтан; олон улсын байгууллагын аливаа албан тушаалтан, эсхүл төлөөлөгчийг ойлгоно;
 - b. “гадаад улс” гэдэгт үндэсний түвшнээс орон нутгийн түвшин хүртэлх Засгийн газрын бүх шатны, бүх салбар нэгжийг хамруулна;
 - c. “албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор үйл ажиллагаа явуулах, эсхүл эс явуулах” гэдэгт нийтийн албаны албан тушаалын байдлаа албан тушаалын эрх хэмжээний хүрээнд, эсхүл хүрээнээс гадуур эсэхээс үл хамааран хэрэгжүүлэхийг хамруулна.

Эх сурвалж: Конвенци болон холбогдох тайлбаруудын талаар илүү дэлгэрэнгүй үзэхийг хүсвэл see www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombat-Bribery_ENG.pdf холбоосоор хандана уу.

Шигтгээ 16.1 Улсуудын жишээ – хээл хахуулийн гэмт хэрэг

Люксембургийн Вант улсад албан тушаалтан тухайн холбогдох асуудлаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн өмнө, эсхүл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээс таггалзахын өмнө авлигын талаар хэлэлцэн тохирсон бол түүнийг хээл хахуулийн гэмт хэрэг гэж тооцдог байсан. Ийм “тохиролцоо” хийхээр оролдоод амжилтгүй болсон бол тэрхүү үйлдлийг “завдсан” гэж үзнэ. Тиймээс хээл хахууль өгсөн үйлдлийг ч төгссөн гэмт хэрэг гэж үздэггүй байв. Авлигын гэмт хэргийг шинээр дахин тодорхойлсон (Люксембургийн Эрүүгийн хуулийн 249 дүгээр зүйл) зохицуулалтад ex post facto үйл ажиллагааг оруулсан ба албан тушаалтныг тухайн холбогдох асуудлаар чиг үүргээ хэрэгжүүлснээс, эсхүл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээс таггалзсаных нь дараа авлигын талаар хэлэлцэн тохиролцоо хийснийг гэмт хэрэг гэж үзэх болсон. Тиймээс өмнө нь талуудын хооронд урьдчилсан тохиролцоо хийгдээгүй байсан ч хээл хахууль өгсөн үйлдэл нь хээл хахуулийн гэмт хэрэг болно.

Францын хуульд авлигын тохиролцооны талаар мөн л ижил зохицуулалт байдаг. Хээл хахууль авахаар хүлээн

зөвшөөрсөн эсэхээс үл хамааран хээл хахууль өгөхөөр санал болгосон, эсхүл амласан л бол түүнийг идэвхтэй хээл хахууль гэж үзнэ. Гэхдээ Францын шүүхүүд тус улсын нийтийн албан тушаалтнуудын хээл хахуулийн хэргийг дүгнэж үзээд хахуульдагч тал ба хүлээн авагч талын санаа зорилго нэгдсэн эсэх талаар нотолгоо шаарддаг байхыг авлигын тохиролцооны талаарх зохицуулалтад бий болгосон байна. Шаардагдах зүйл нь гэрээ хийгдсэн тухай нотолгоо бус харин хахуульдагч тал өөрийн үйлдлийн зорилго нь тодорхой үйлдэл хийлгэх, эс хийлгэх гэдгийг мэдэж байх, хахууль хүлээн авагч тал нь тодорхой үйлдэл, эс үйлдэхүйн дүнд зүй бус давуу байдал олж авч байгаагаар ухамсарласан байсан талаарх нотолгоо болно. Энэ нь статутын эрх зүй гэхээсээ илүүтэй нийтийн (жишгийн) эрх зүй бий болгож буй хэрэг юм.

Эх сурвалж: М.Полэйн, Үндэсний болон гадаад улсын нийтийн албан тушаалтнуудыг хахуульдах гэмт хэргийг хуульчлах нь, АХБ, ЭЗХАХБ-аас 2005 оны 2 дугаар сарын 14-17-нд Пакистанд зохион байгуулсан Ази, Номхон далайн бүсийн авлигын эсрэг санаачилга сэдэвт семинар дээр тараагдсан материал. Дараах холбоосоор үзэж болно: www.oecd.org/site/adbocedanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

зөвшөөрөлцсөн бол хээл хахуулийн гэмт хэрэг (үүнд гадаад хээл хахууль багтана) бүрэн үйлдэгдсэн буюу төгссөн гэж үздэг болохыг анхаарах шаардлагатай. Нэлээд олон улс орны хууль тогтоомжид авлига амласан, санал болгосон тохиолдолд хээл хахуулийн төгссөн гэмт хэрэг гэж тооцохоор заасан нь тодорхой

хүндрэл бэрхшээлтэй тулгардаг талаар ЭЗХАХБ-ын 1 ба 2 дугаар шатны үнэлгээнд (Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн хэрэгжилтийн тайлан) онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

Олон улсын конвенциудын төсөөлөл нь илүү өргөн

хүрээнд тодорхойлогдож зөвхөн хээл хахууль өгөх үйлдлийг төдийгүй хээл хахууль хүлээн авахаас татгалзсан байлаа ч хээл хахууль амласан, санал болгосон үйлдлийг ч төгссөн гэмт хэрэг гэж тооцож байна.

• Тулган шаардах, хүлээн зөвшөөрөх

НҮБАЭЖ-д хээл хахууль авахаар тулган шаардах, хээл хахуулийг хүлээн зөвшөөрөх гэсэн идэвхгүй хээл хахуулийн хоёр хэлбэрийг заажээ. Идэвхтэй хээл хахуулийн адилаар эдгээр хоёр хэлбэр нь олон улсын стандартаар хүлээн зөвшөөрсөн наад захын хэм хэмжээ бөгөөд нийтийн албан тушаалтнууд холбогдсон тохиолдолд эдгээр хоёр хэлбэрийн аль алийг нь гэмт хэрэгт тооцох шаардлага улс орнуудад тавигддаг. Гадаадын нийтийн албан тушаалтантай холбоотой тохиолдолд ч мөн тэдгээр үйлдлийг улс орнууд гэмт хэрэгт тооцох шаардлагатай юм.

Аливаа улс орон хуулийн цоорхой үүсгэхгүй байх үүднээс холбогдох зохицуулалтаас аль нэгийг нь сонгон авч хэрэглэх гэхээсээ илүүтэй идэвхтэй хээл хахуулийн зохицуулалттай нэгэн адилаар эдгээр хэлбэрийг нэгтгэн авч үзэх нь илүү үр дүнтэй.

Европын зөвлөлийн конвенцид ч мөн “авах” гэсэн элементийг дурдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, бэлэг нэхээгүй албан тушаалтан нь давуу байдал, эсхүл бэлгийг хэсэг хугацаагаар хадгалж байгаад бэлэг илгээсэн этгээдэд даруй буцаан өгөх үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож хариуцлага хүлээлгэхгүй гэж үздэг.

• Шууд ба шууд бус

Хээл хахуулийг гуравдагч этгээдээр дамжуулан амлах, санал болгох, эсхүл өгөх болон мөн гуравдагч этгээдээр дамжуулан тулган шаардсан, авахаар хүлээн зөвшөөрсөн нөхцөл байдлуудыг бүхэлд нь хамруулах зорилгоор аливаа зохицуулалт нь хээл хахуулийг шууд болон шууд бусаар амлах, санал болгох, өгөх, тулган шаардах, эсхүл авахыг зөвшөөрөх нөхцөлүүдийг тусгасан байх ёстой. ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйлийн (1)-д “шууд болон шууд бус” гэдгийг “шууд, эсхүл зуучлагчаар дамжуулан” гэж томъёолсон нь бий. ЭЗХАХБ-ын тайлбаруудын 6 дугаар хэсэгт “1 дүгээр хэсэгт тодорхойлсон үйлдэл нь санал тавьсан, эсхүл амлалт өгсөн эсэх, эсхүл мөнгө, санхүүгийн шинж чанартай, эсхүл бусад хэлбэрийн давуу тал олгосон эсэх, тухайн хүний өөрийнх нь нэрийн өмнөөс, эсхүл аливаа бусад хувь хүн, эсхүл хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс эсэхээс үл хамааран гэмт үйлдэл мөн болно” хэмээн энэхүү конвенцийн зорилгыг тодорхойлжээ.

Авлига улам бүр боловсронгуй болж, үндэстэн

дамнасан шинжтэй болохын хэрээр бодит байдал дээр ашиглагддаг дамжуулан зуучлагчийн асуудалд анхаарал хандуулах хэрэгтэй болов. Дамжуулан зуучлагч ашигласан тохиолдолд идэвхтэй хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох ёстой ба үүний нэгэн адилаар зуучлагчаар дамжуулан зүй бус давуу тал шаардаж, эсхүл хүлээн авч буй нийтийн албан тушаалтны үйлдлийг хээл хахуулийн гэмт хэргийн хүрээнд ч мөн хамруулах шаардлагатай юм.¹¹

• Ашиг хүртэгч гуравдагч этгээд

Идэвхтэй болон идэвхгүй гэмт үйлдлийн аль ч тохиолдолд албан тушаалтан өөрөө, эсхүл өөр нэг этгээд зүй бус давуу байдал хүртдэг.¹² Асуудал илүү нарийн төвөгтэй болох тусам давуу байдал нь албан тушаалтнаар дамжилгүй шууд гуравдагч этгээдэд (эхнэр, нөхөр, хамтрагч, эсхүл хуулийн этгээд) очих нь бий.¹³ Бодлого боловсруулагч, хууль тогтоогчид ийм төрлийн үйл ажиллагааг идэвхтэй болон идэвхгүй (дотоод, гадаадын) хээл хахуулийн гэмт хэрэгт тооцдог болохыг анхаарах нь зүйтэй.

Бодлого боловсруулагчид дараах хоёр нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх шаардлагатай:

- i. Давуу байдал нийтийн албан тушаалтнаар дамжихгүйгээр шууд гуравдагч этгээдэд очих нөхцөл байдал
- ii. Давуу байдал нийтийн албан тушаалтны гарт очиж байгаа ч үр шимийг нь гуравдагч этгээд хүртэх нөхцөл байдал.¹⁴

• Зүй бус давуу байдал

Тодорхой ойлголтгүй этгээдийн хувьд хээл хахууль гэдэг нь мөнгө өгөх, авах үйлдэл төдийгөөр ойлгогддог. Зарим тохиолдолд тийм байж болох ч авлига гэдэг зөвхөн бэлэн мөнгөөр хязгаарлагддаггүй. Үүнийг ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйлд “аливаа зүй бус санхүүгийн болон бусад давуу байдал”, НҮБАЭЖ-д “зүй бус давуу байдал” гэж тусгасан байдаг.

Дээрх хоёр конвенцид хэрэглэсэн “зүй бус” гэх нэр томъёо нь нэлээд тодорхой бус утгатай байгаа бөгөөд НҮБМБГХТА-ын хууль зүйн гарын авлагын 196

11 Энэхүү асуудалд хэрэгтэй материал бол ЭЗХАХБ-аас 2009 оны 10 дугаар сард гаргасан Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх зуучлагчдын үүргийн ангилал. Дараах линкээр үзэж болно: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf>

12 М.Полайн., Үндэсний болон гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох нь, АХБ, ЭЗХАХБ-ын Ази, Номхон далайн авлигын эсрэг семинарт зориулан боловсруулсан, Пакистан, 2005 оны 2 дугаар сарын 14-17,7 дугаар хуудас. Дараах линкээр харгах боломжтой www.oecd.org/site/adbocedcanti-cornuptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

13 Мөн тэнд.

14 Мөн тэнд. 8 дугаар хуудас.

дугаар зүйлд үүнийг “Бэлэг болон бусад биет эд зүйл санал болгоогүй тохиолдлыг ч мөн гэмт хэрэгт тооцно. Тиймээс зүй бус давуу байдал гэдэг нь санхүүгийн болон санхүүгийн бус шинж чанартай биет болон биет бус зүйл байж болно” гэж тайлбарлажээ.

ЭЗХАХБ-ын Авлига: Эрүүгийн хууль дахь олон улсын стандартын нэр томъёоны тольд (34-35 дугаар тал) “зүй бус давуу байдал” гэх нэр томъёог дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

“Олон улсын конвенциуд нь хээл хахуулийг зүй бус давуу байдал гэж тодорхойлдог. Иймд давуу байдал гэж тодорхойлогдох бүх нөхцөл байдлыг бус харин зүй бус гэж тооцогдох давуу байдлыг хориглоно. Тухайлбал, ЭЗХАХБ-ын конвенцийн дагуу хэрэв гадаадын төрийн албан тушаалтны харьяалагдах улсын бичмэл хууль тогтоомж, дүрэм журам, жишиг хуульд (Тайлбар 8) давуу байдлыг зөвшөөрсөн буюу тодорхойлон заасан бол энэ нь гэмт үйлдэл биш юм. Түүнчлэн хэрэг үйлдэгдэх үеийн янз бүрийн нөхцөл байдал, тухайлбал зүй бус давуу байдлын үнэ цэнэ, түүний үр шим, орон нутгийн зан заншлын талаарх ойлголт төсөөлөл, орон нутгийн захиргааны албан тушаалтнуудын тиймэрхүү шан харамж, төлбөрт хандах хандлага, хүлээн зөвшөөрөх байдал, эсхүл бизнес эрхлэх зөвшөөрөл олж авах, эсхүл бизнесээ үргэлжлүүлэх, эсхүл бусад хууль бус давуу байдал олж авахын тулд зайлшгүй төлбөр төлөх шаардлага гардаг байдал болон бусад нөхцөл байдлаас үл хамааран гэмт үйлдэл гэж үзэх талаар ЭЗХАХБ-ын конвенцид тодорхойлсон (7 дугаар Тайлбар) байдаг.”

Үүний зэрэгцээгээр Европын Зөвлөлийн конвенцид энэхүү конвенцийн хүрээнд “зүй бус” гэсэн нэр томъёог хүлээн авагч тал хуулийн дагуу хүлээн зөвшөөрөх эсхүл хүлээн авах эрхгүй аливаа зүйл гэж тайлбарлажээ.

Тиймээс “зүй бус” гэж тухайн хүлээн авагч тал анхнаасаа л хүлээн авах эрхгүй, санхүүгийн болон санхүүгийн бус, биет бус давуу тал бүхий зүйлийг ойлгоно.

• **Хээл хахууль авсны улмаас албаны чиг үүргээ гүйцэтгэх буюу эс гүйцэтгэх**

Нийтийн албан тушаалтан, гадаадын нийтийн албан тушаалтны үйлдэл нь түүний өөрийнх нь албан тушаалын чиг үүргийн гүйцэтгэлд хамаарахыг хээл хахууль гэж тооцно. Өөрөөр хэлбэл, тэрхүү үйлдэл, эс үйлдэл нь тухайн албан тушаалтны албаны чиг үүргийн хүрээнд хамаардаг. ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйлд үүнийг “албаны чиг үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоотойгоор үйлдэл хийх, үйлдэл хийхээс татгалзах ба нийтийн

албаны хүрээнд олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хэмжээнд эсхүл түүнээс давж албан тушаалын байдлаа аливаа байдлаар ашиглах” гэж тодорхойлсон.

“Албан чиг үүрэг гүйцэтгүүлэх, эсхүл эс гүйцэтгүүлэхийн тулд” гэсэн үг хэллэгээр хэдийгээр ийм үйлдэл үнэхээр болсон эсэхээс үл хамааран, тухайн албан тушаалтанд мөнгө өгч байж л гүйцэтгүүлэх, өөрөөр бол үл гүйцэтгэх бүх нөхцөл байдлыг хамруулан илэрхийлж буй болохыг хууль тогтоогчид анхаарах шаардлагатай.

• **Бизнесийн эрх, эсхүл олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой зүй бус бусад давуу байдал олж авах, хадгалж үлдэх**

НҮБАЭК болон ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн аль алинд нь тусгасан олон улсын стандартууд нь гадаадын нийтийн албан тушаалтнууд, олон улсын нийтийн байгууллагын албан тушаалтнуудын идэвхтэй хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох зорилгоор стандартын хамрах хүрээг “олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаанд ... бизнесийн эрх эсхүл зүй бус бусад давуу байдал олж авах, хадгалж үлдэх” гэж хязгаарласан.

Гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын идэвхтэй хээл хахууль нь олон улсын бизнестэй холбогддог тул түүнийг гэмт хэрэгт тооцох зохицуулалт жишээ нь, үйлдвэрийн үйл ажиллагаа явуулах эрх авахад тавигддаг заавал хангасан байх ёстой шаардлагыг илт хангаж чадаагүй нэгэн компани үйл ажиллагаа явуулах эрх олж авах гэх мэт нөхцөл байдлыг хамруулах үүднээс “зүй бус давуу байдал” гэсэн ойлголтыг заавал багтаах ёстой. Үүнийг товчоор хэлбэл, илэрхий байдлаар олж авах эрхгүй хэр нь давуу байдал олж авах гэсэн үг юм.¹⁵

Гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудын хээл хахуульд тусгай зөвшөөрөл авах, боомт дээрх барааг чөлөөлөх зэргээр нийтийн албаны үйл ажиллагааг түргэвчлүүлэхийн тулд нийтийн албан тушаалтанд төлбөр төлөх сонирхолтой хувь хүн болон корпорацууд голчлон холбогддог. Ийм төлбөрүүдийг үндсэнд нь “хөнгөвчлөх төлбөр” гэж нэрлэдэг.

Хөнгөвчлөх төлбөрийг янз бүрээр л авч үздэг. Зарим улсад хөнгөвчлөх төлбөрийг хээл хахуулиас тусад нь авч үзэж, гэмт хэрэгт тооцдоггүй бол зарим улс орон эсрэгээрээ, ийм төлбөрийг хээл хахууль гэж үзэн гэмт хэрэгт тооцох ёстой гэдэг.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь өөрийн

¹⁵ Мөн тэнд.

гишүүн орнууддаа хөнгөвчлөх төлбөрийг гэмт хэрэгт тооцох шаардлага тавьдаггүй ч ЭЗХАХБ-ын 9 дүгээр тайлбарт, ийм төлбөрийн “хор уршигт” нөлөөг онцлон анхааруулсан байдаг. 2009 оны Хээл хахуулийн эсрэг зөвлөмжийн 6 дугаар хэсэгт “бага хэмжээний хөнгөвчлөх төлбөр нь ялангуяа эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёсонд хор уршигтай үр нөлөө учруулж байгааг харгалзан [...] гишүүн орнууд (i) бага хэмжээний хөнгөвчлөх төлбөр төлөхтэй үр дүнтэй тэмцэхийн тулд энэхүү үзэгдлийн талаарх өөрсдийн бодлого, арга хандлагаа үе шаттайгаар хянан үзэх; (ii) бага хэмжээний хөнгөвчлөх төлбөр төлөх үйл ажиллагааг хориглох болон түүнээс татгалзах талаар компаниудад уриалах шаардлагатай” гэж заажээ.

НҮБАЭК-д “хөнгөвчлөх төлбөр” гэсэн нэр томъёо хэрэглэгдээгүй бөгөөд түүгээр илэрхийлэгдэж байгаа ойлголтыг энэхүү конвенцид тусгаагүй байна.

Өмнө дурдсанчлан, Европын Зөвлөлийн Эрүүгийн хуулийн конвенци дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтнуудыг ижил тэгш үндсэн дээр авч үздэг бөгөөд хээл хахуулийн гэмт үйлдлийг олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх хээл хахуулийн гэмт үйлдэл төдийгөөр хязгаарладаггүй. Тус конвенц нь хөнгөвчлөх төлбөрийг ч мөн ялгаж орхигдуулаагүй бөгөөд Авлигын эсрэг улс орнуудын бүлэг (ГРЕКО) нь Гуравдугаар шатны үнэлгээндээ зарчмын хувьд хөнгөвчлөх төлбөрийг хориглох ёстой гэдгийг тодорхой илэрхийлсэн байна.

16.3 Авлигын бусад гэмт хэрэг

Өмнө дурдсанчлан хээл хахууль нь авлигын талаарх өргөн ойлголтод хамаарах олон тооны гэмт үйлдлүүдийн нэг бөгөөд авлигын гэмт хэрэгт эд хөрөнгө шамшигдуулах, завших, нэр нөлөөгөө худалдах, албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хууль бусаар хөрөнгөжих, гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах, нуун дарагдуулах, шүүхийн болон оролцооны үйл ажиллагаанд саад тотгор учруулах зэрэг гэмт үйлдэл хамаардаг. Эдгээрийг НҮБАЭК-д (17-27 дугаар зүйл) тодорхойлсон ба нэр нөлөөгөө худалдах, авлигын гэмт үйлдлээр олсон хөрөнгийг угаах, үгсэн хуйвалдах гэмт үйлдлүүдийг Европын Зөвлөлийн Авлигын асуудлаарх Эрүүгийн хуулийн конвенцид (12-15 дугаар зүйл) илүү нарийвчлан тусгасан.

Олон улсын стандарт тогтоохын тулд НҮБАЭК нь дараах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохыг гишүүн

орнуудад үүрэг болгосон.¹⁶ Үүнд:

- *Нийтийн албан тушаалтан өөрийн болон бусдын эрх ашгийн тулд өмч хөрөнгө, сан, үнэт цаас, бусад үнэ цэнэ бүхий зүйлийг завших, шамшигдуулах, бусад байдлаар зувчуулах (17 дугаар зүйл);*
- *Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг хөрвүүлэх, шилжүүлэх, нуун дарагдуулах эсхүл шинж чанар, эх үүсвэр, байришил, зохион байгуулалт, шилжилт хөдөлгөөн, өмчлөлийг хувиргах зэргээр гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах (23 дугаар зүйл). Оролцогч улс орнууд нь эрх зүйн тогтолцооны үндсэн үзэл баримтлалд тулгуурлан гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглах, мөн түүнчлэн 23 дугаар зүйлд заасан аливаа гэмт үйлдлийг үйлдэх, үүнд хамтран оролцох, туслах, үгсэн хуйвалдах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох ёстой.*
- *Шүүн таслах үйл ажиллагаанд саад учруулах (25 дугаар зүйл). Дараах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцно. Үүнд: (а) Шүүн таслах ажиллагааны явцад хуурамч мэдүүлэг өгүүлэх, мэдүүлэг өгөхөд саад учруулах, эсхүл нотлох баримт үйлдэх зорилгоор биеийн хүч хэрэглэх, айлган сүрдүүлэх, дарамт шахалт үзүүлэх, зүй бус давуу байдал амлах, санал тавих, олгох; (б) Шүүх, эсхүл хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтны албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь хөндлөнгөөс оролцож саад учруулах зорилгоор биеийн хүч хэрэглэх, айлган сүрдүүлэх, дарамт шахалт үзүүлэх;*
- *Конвенциор (27.1 дүгээр зүйл) тогтоосон гэмт үйлдэлд хамсаатан, туслах, өдөөн хатгагч маягаар оролцох. Энэ нь оролцооны өөр өөр зэргийг тусган харуулах зорилготойгоос бус оролцогч улсуудад эдгээр оролцооны бүх түвшинг дотоодын хууль тогтоомждоо тусгах үүрэг хүлээлгээгүй болно.*

Түүнчлэн авлигатай холбоотой дараах гэмт үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохыг оролцогч улсаадаас хүссэн. Үүнд:

- *Нэр нөлөөгөө худалдах (18 дугаар зүйл);*
- *Албан тушаалаа урвуулан ашиглах (19 дүгээр зүйл). Энэ нь нийтийн албан тушаалтан зүй бус давуу байдал олж авахын тулд хууль зөрчсөн үйлдэл хийх, эсхүл хийх ёстой үйлдлийг хийж чадахгүй байх явдал юм.*
- *Хууль бусаар хөрөнгөжих (20 дугаар зүйл). Үүнийг нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө хууль ёсны орлогынх нь үр дүнгээр тайлбарлагдах боломжгүйгээр нэлээд хэмжээгээр нэмэгдэх гэж*

¹⁶ Влассис, Д., НҮБАЭК-ийн үндэс, агуулга: НҮБАЭК-ийн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, гэмт хэрэгт тооцох үйл ажиллагаа, хууль сахиулалт, хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой тусгай заалтууд, статус ба бүтэц, нийтлэл, 2012 оны 9 дүгээр сарын 20 (хэвлэгдээгүй).

ойлгоно.

- *Хувийн хэвшил дэх идэвхтэй ба идэвхгүй хээл хахууль (21 дүгээр зүйл)*
- *Хувийн хэвшил дэх эд хөрөнгө шамшигдуулалт (22 дугаар зүйл). Хувийн хэвшлийн байгууллагад удирдах албан тушаал хашидаг болон ажилладаг этгээд албан тушаалын байдалтай нь уялдуулан өөрт нь итгэмжлэн хариуцуулсан эд хөрөнгө, хувийн сан, хувьцаа, эсхүл үнэ цэнэ бүхий бусад зүйлийг эдийн засаг, санхүү, арилжааны үйл ажиллагааны явцад ашиглан шамшигдуулах үйлдэл.*
- *Конвенциор гэмт үйлдэл гэж тогтоосон аливаа гэмт үйлдлийн үр дүнд бий болсныг мэдсэн атлаа түүнийг нуун дарагдуулах, үргэлжлүүлэн хадгалсаар байх (24 дүгээр зүйл);*
- *Конвенциор гэмт үйлдэл гэж тогтоосон гэмт үйлдлийг үйлдэхээр завдах эсхүл бэлтгэх (27 (2)(3)-р зүйл).¹⁷*

Хууль бусаар хөрөнгөжих нь авлигын эсрэг тэмцэл дэх эрх зүйн нэгэн сонирхолтой хэрэгсэл бөгөөд үүнийг НҮБАЭК-ийн 20 дугаар зүйлд нийтийн албан тушаалтан өөрийн хууль ёсны орлоготой холбон үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа, хөрөнгөд нь орсон тодорхой хэмжээний өсөлт гэж тодорхойлсон. Одоогийн байдлаар 48 улс орон хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг хууль тогтоомждоо тодорхойлсон бөгөөд Энэтхэг, Аргентин зэрэг зарим улс 50 орчим жилийн өмнө ийн хуульчилжээ. Сүүлийн жилүүдэд олон улсын голлох хэд хэдэн конвенциудаар дамжуулан хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг авлигатай нухацтайгаар тэмцэж буй улс орнуудаар гэмт хэрэгт тооцуулан хуульчлуулах хөдөлгөөн эрчээ авч байна.

Гэвч НҮБАЭК-ийг боловсруулах явцад хийсэн хүндхэн яриа хэлэлцээнээс энэхүү гэмт үйлдлийн гэм буруугүйн үндэслэлд үзүүлэх нөлөө гэх мэт Үндсэн хуулийн болон эрх зүйн нарийн төвөгтэй шинж чанарыг харж болох бөгөөд олон улс орон ийм гэмт үйлдлийг шийтгэх эрмэлзэлтэй буйг мөн илэрхийлж байгаа юм.

НҮБАЭК-ийн 20 дугаар зүйл нь заавал биелүүлэх үүрэг хүлээлгээгүй буюу хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг үндэсний хууль тогтоомждоо зайлшгүй тусгахыг заасан, Америкийн мужуудын байгууллагаас 1996 онд баталсан Авлигын эсрэг Америкийн конвенц гол төлөв Баруун Европ, Хойд Америкийн эсэргүүцлийн илэрхийлэл болсон заалт юм. Гэхдээ хууль бус хөрөнгөжилт нь зарим гишүүн орнууд авлигын сорил бэрхшээлийг даван туулахын тулд

хууль зүйн хэрэглүүрүүдийг хэрхэн ашиглаж буйг илтгэн харуулж байна.

Зарим улс оронд хариуцагч этгээд нь өөрийн хөрөнгө хэрхэн их хэмжээгээр өсч нэмэгдсэнийг үндэслэлтэйгээр тайлбарлах ёстой болдог хууль бус хөрөнгөжилтийн гэмт үйлдэл нь хуулийн дагуу гэм буруутай нь нотлогдох хүртэл гэм буруугүй гэж үзэх үндэслэлтэй холбоотойгоор Үндсэн хуулиар тодорхойлсон эрхийг хөндөж болохыг НҮБАЭК-ийн 20 дугаар зүйлд онцолжээ. Хуримтлагдсан эд баялгийг үндэслэлтэйгээр тайлбарлах боломжгүй нөхцөлөөр олж авсан бөгөөд үүнийг эсрэгээр нь нотлох боломжгүй тохиолдолд уг хөрөнгийг авлигын замаар олж авсан гэх төсөөллөөс үүдэн хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үздэг учир гэм буруугүйн үндэслэлийн асуудал сөхөгддөг. Тиймээс үндэсний хууль тогтоогчид нь хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг хуульд тусган боловсруулж батлахдаа хүний эрхийн асуудал, ялангуяа шударга шүүхээр шүүлгэх, зайлшгүй процессийн эрхтэй холбоотой үүсч болзошгүй зөрчилдөөнийг анхаарч, харгалзах шаардлагатай юм.

Хууль бусаар хөрөнгөжих асуудлаар сүүлийн үед Л.Музила, М.Моралес, М.Матиас, Т.Бергер нарын “Байр сууриа ашиглаж хахууль авах нь: Авлигатай тэмцэхийн тулд хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийг хуульд тусгах асуудал”¹⁸, U4 Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг дэмжих төвийн “Нийтийн албан тушаалтнуудын эх үүсвэр нь тодорхойгүй баялаг хуримтлуулалт: Хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдлийг хуулиар зохицуулах нь”¹⁹ зэрэг бүтээл хэвлэгдсэн нь хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт үйлдэл, түүнтэй холбоотой сорил бэрхшээлүүдийн талаар чухал хэрэгтэй ойлголт, мэдээлэл өгч байна.

16.4 Хуулийн этгээдийн хариуцлага

Хээл хахуулийн гэмт үйлдэл, авлигатай холбоотой бусад гэмт үйлдлийг хувь хүн, хуулийн этгээдийн аль аль нь үйлддэг. Гэхдээ авлигын шинж чанартай үйл ажиллагаа явуулж, түүнээс ашиг хүртэгч нь гол төлөв хуулийн этгээд байдаг. Хуулийн этгээдэд тодорхой үйлдлийнх нь төлөө зохих хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт бий болгохоос нааш авлигатай тэмцэх стратеги бүрэн гүйцэд болж чадахгүй. Олон

¹⁷ Мөн тэнд.

¹⁸ 2012 онд Дэлхийн банкнаас хэвлүүлсэн. StAR санаачилгын цахим хуудаснаас үзэж болно. <https://star.worldbank.org/star/publication/take-criminalizingillicit-enrichment-fight-corruption>

¹⁹ www.u4.no/publications/the-accumulation-of-unexplained-wealth-by-public-officials-making-the-offence-of-illicit-enrichment-enforceable/

Шигтгээ 16.2 НВУ-ын Хээл хахуулийн тухай 2010 оны хууль дахь “авлигаас сэргийлж чадаагүй” гэх зөрчил (7 дугаар хэсэг)

“Хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлж чадаагүй” гэмт үйлдлийг тус хуулийн 7 дугаар хэсэгт тодорхойлж, хэдийгээр авлигын сэдэлгүй байсан ч “хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлж чадаагүй” гэх үүрэг хариуцлагын зөрчлийг шинээр бий болгожээ. Энэхүү зохицуулалт нь том, жижиг аливаа компани, түүний нэрийн өмнөөс компанийн захирлууд, удирдах албан тушаалтнууд, эсхүл тодорхой албан тушаал хашиж буй аливаа этгээд нь бизнестээ давуу байдал бий болгохын төлөө хээл хахууль өгч, авсан бол түүнийг хээл хахуулийн гэмт хэрэгт тооцох зохицуулалт юм. Компани хээл хахууль, авлигаас урьдчилан сэргийлэх “зохих ёсны процедур” хэрэгжүүлдэг болохоо харуулах нь өөрийгөө хамгаалах цорын ганц хамгаалалт юм.

Энэ нь НВУ-ын худалдааны байгууллагууд (НВУ-д байгуулагдсан эсхүл түнш байдлаар НВУ-д эсхүл хаа нэгтээ бизнес эрхэлж байгаа), НВУ-ын аль нэг хэсэгт бизнес, эсхүл бизнесийнхээ тодорхой хэсгийг эрхэлж байгаа, аливаа бусад компани/түншлэл (нэгдсэн байж болох) зэрэг илүү өргөн хүрээг хамарсан зохицуулалт болжээ. Компанитай холбоотой хэн нэг хүн бизнесийн зөвшөөрөл авах, бизнесээ үргэлжлүүлэх, эсхүл бизнес эрхлэхдээ давуу байдал олж авах зорилгоор өөр хүнийг хахуульдсан нь тогтоогдсон бол тухайн компани хариуцлага хүлээнэ. Байгууллагатай холбоотой тийм хүмүүс нь ажилтнууд, төлөөлөгчид, туслан гүйцэтгэгчид, хамтарсан аж ахуйн нэгжид хөрөнгө оруулагчид (онцлон нэрлэвэл) байна. Хээл хахууль дэлхийн хаа ч үйлдэгдэж болно.

Хууль 2011 онд хүчин төгөлдөр болохоос өмнө бизнесийн орчинд өөрчлөлт авчирсан тус зохицуулалтын талаар НВУ-д нэлээд маргаан өрнөжээ. Засгийн газар, худалдааны салбар, Транспэрэнси Интернэшнл (НВУ) зэрэг иргэний нийгмийн байгууллагууд болон бусад оролцогч талуудтай зөвлөлдсөний эцэст “зохих ёсны процедур” гэдэгт юуг хамруулах талаар шилдэг туршлагын багц удирдамж баталсан. Уг удирдамж нь доорх зургаан үндсэн зарчимд тулгуурладаг. Үүнд:

1. Пропорциональ процедур (үйл ажиллагааны шинж чанар, цар хүрээ, нарийн төвөгтэй байдлыг хамарна).
2. Дээд түвшний үүрэг амлалт (хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлж, байгууллагын дотор хээл хахуулийг үл тэвчих соёлыг дэлгэрүүлэх).
3. Эрсдлийн үнэлгээ (компани нь улс орны, салбарын, хэлцлийн, бизнесийн боломжийн, бизнесийн түншлэлийн гэх мэт гадаад, дотоод болзошгүй эрсдлийн шинж чанар, цар хэмжээг үнэлэх ёстой). Тиймээс батлан хамгаалах, нисэх хүчин, олборлох үйлдвэрлэл, барилга зэрэг эрсдэл өндөртэй салбаруудад, мөн авлигын индексийн түвшин доогуур улсад үйл ажиллагаа явуулдаг компаниудын хүлээх хариуцлага өндөр байна.
4. Нягтлан шалгах (байгууллагын нэрийн өмнөөс хэн үйлчилгээ үзүүлэх).
5. Харилцаа холбоо, үүнд мөн сургалт хамаарна (хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагааны талаар байгууллага даяар танилцуулсан, ойлгуулсан байх).
6. Хяналт, үнэлгээ (компани нь хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэх процедурын үр нөлөөг үнэлэх системтэй байж, шаардлагатай тохиолдолд өөрчлөлт хийдэг байх).

Удирдамж нь компанийн хувьд бүрэн төгс хамгаалалт болж чадахгүй тул худалдааны байгууллага нь үйл ажиллагаа журамлан зохицуулж, зүй бус үйлдэл илэрсэн тохиолдолд Луйврын гэмт хэрэгтэй тэмцэх газарт өөрөө мэдээлдэг байх үүрэгтэй.

Хээл хахуулийг илрүүлсэн байгууллага энэ талаар өөрөө мэдээлдэг байх удирдамжийг Луйврын гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар хэдийн гаргасан бөгөөд өөрөө мэдээлэх зохицуулалтыг 2010 оны дээрх хуулиас өмнө боловсруулсан байна.

Эх сурвалж: НВУ-ын Хээл хахуулийн тухай 7 дугаар хэсэг.
www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7

улсын стандартуудын шаардлага ёсоор улс орнууд авлигын гэмт үйлдлийнх нь төлөө хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт бий болгож, хуулийн этгээдэд эрүү, иргэн, захиргааны шийтгэл ногдуулах шаардлагатай ба үүнийг авлигын эсрэг конвенциудад ч мөн тусгасан байдаг.

ЭЗХАХБ-ын Конвенцийн бэлтгэл үе шатны ажлын баримт бичигт байгууллагын хариуцлагын чухлыг онцолсон байдаг. ЭЗХАХБ-ын конвенцийг боловсруулах явцдаа байгууллагад хариуцлага хүлээлгэх нь үндэстэн дамнасан арилжааны үйл ажиллагаан дахь хээл хахуультай тэмцэхэд нэн чухал ач холбогдолтой болохыг конвенцийн төсөл

боловсруулах анхны үе шатаас эхлээд хэрхэн авч үзэж байсныг энэхүү баримт бичигт тодорхой дүрслэн харуулсан байдаг.²⁰

Хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт бий болгох нь нэлээд сорил бэрхшээлтэй хэдий ч улс орнууд хуулийн этгээдэд хүлээлгэх “эрүүгийн болон мөнгөн торгууль гэх мэт эрүүгийн бус, үр нөлөөтэй, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, жигшүүлэх шинж бүхий хариуцлага” оноох эрх зүйн зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгах ёстой юм.²¹ Хуулийн

20 ЭЗХАХБ, Хээл хахуулийн эсрэг конвенци: Тайлбар, 1997, 5 дугаар тал. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39200754.pdf>

21 НУБАЭЖ-ийн 26 дугаар зүйл, ЭЗХАХБ-ын хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлийг хар

этгээдэд эрүү, иргэн, захиргааны гэх мэт хэд хэдэн арга замаар хариуцлага хүлээлгэж болно. Хууль тогтоогч, бодлого боловсруулагчдын зүгээс өөрийн орны хууль тогтоомжийн хүрээнд хуулийн этгээдэд ямар байдлаар хариуцлага тооцох вэ гэдгээ сайтар нягталж, ул суурьтай хандах нь чухал.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлд (Хуулийн этгээдийн хариуцлага) “Оролцогч улс бүр өөрийн эрх зүйн зарчимдаа нийцүүлэн гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдсан хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ” гэж заасан.

Гэвч конвенцийн 3 дугаар зүйлд (Хариуцлага) улс орон бүр хуулийн этгээдэд харилцан адилгүй байдлаар хариуцлага хүлээлгэх тул хуулийн этгээдэд хариуцлага ногдуулах зохицуулалтыг тодорхой хэмжээнд өөрийн үзэмжээр шийдэн хийх боломжтойг хүлээн зөвшөөрч, “Хэрэв гишүүн орон эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй бол тэрхүү улс нь гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн хэрэгт мөнгөн торгууль ногдуулах гэх мэт нөлөөтэй, үйлдлийн хэр хэмжээнд нь тохирсон, жигшүүлэх шинж чанартай, эрүүгийн бус хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж заажээ.

ЭЗХАХБ-ын Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх Ажлын хэсэг байгууллагын хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой дараах чиглэлийг өгсөн байна.²² Үүнд:

(a) Хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхэд хүргэсэн үйлдлийг хийсэн хувь хүний эрх мэдлийн түвшин уян хатан байж, хуулийн этгээдийн дотоод дахь шийдвэр гаргах тогтолцооны олон янз байдлыг тусгасан байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, зарим тохиолдолд удирдлагын хамгийн дээд түвшний бус албан тушаалтны үйлдэл хариуцлага хүлээлгэх байдалд хүргэж болдог.

(b) Үүний зэрэгцээ удирдлагын хамгийн дээд түвшний эрх бүхий албан тушаалтан (i) өөр нэг албан тушаалтанд хээл хахууль санал болгосон, амласан, өгсөн; (ii) албан тушаалтанд хээл хахууль санал болгох, амлах, өгөх тухай доод түвшний албан тушаалтандаа чиглэл өгч, үүрэг болгосон; (iii) дотоод аудитын хяналт, ёс зүйн болон үйл ажиллагааны дүрэм журмыг мөрдүүлэх хөтөлбөр,

арга хэмжээг зохих хэмжээгээр хэрэгжүүлж чадаагүйгээс доод түвшний албан тушаалтнаа өөр нэг албан тушаалтанд хээл хахууль өгөхөөс урьдчилан сэргийлж, таслан зогсоож чадаагүй бол хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл бий болно.

16.5 Эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээ

Авлигыг гэмт хэрэгт тооцох тухай хууль батлахдаа эрх зүйн хүрээг өргөн талбарыг хамран үйлчлэхүйц байдлаар тогтоох, ингэснээр аливаа хуулийн этгээд, хувь хүний тухайн улсын нутаг дэвсгэр дотор болон түүнээс гадна бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн үйлдсэн хэрэг, зөрчилд эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэх боломжийг бүрдүүлсэн байхыг улс орнуудаас НҮБАЭЖ болон ЭЗХАХБ-ын конвенцийн аль аль нь шаарддаг.²³ “Эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээ” нь зарим этгээдийн хувьд үйлдэл хийхгүй байх шалтгаан болж болзошгүйг харгалзан 25 дугаар тайлбарт “эрх зүйн үйлчлэлийн нутаг дэвсгэрийн хүрээг өргөнөөр тогтоож өгснөөр хээл хахуулийн үйлдэлд биеэр холбогдсон байх нөхцөл заавал шаардагдахгүй” гэж зааснаараа ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь нутаг дэвсгэрийн эрх зүйн үйлчлэлийг өргөн хүрээнд тайлбарлахыг дэмжсэн байна.

Дотоодын хууль тогтоомжийн эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээний заалтууд нь гэмт хэрэгт тооцох, ялангуяа хэрэгтэн шилжүүлэх гэх мэт олон улсын хамтын ажиллагааны илүү өргөн хүрээний асуудлуудын аль алинд чухал ач холбогдолтой байдаг.

Ихэнх улс оронд хэрэгжүүлдэг уламжлалт арга хандлага нь эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээг нутаг дэвсгэртээ тулгуурлан тодорхойлсон байдаг тул тэр нь үндэстэн дамнасан гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хангалтгүй төдийгүй хил дамнасан гэмт хэргийн янз бүрийн хэлбэрүүдэд анхаарлаа хандуулж байгаа олон тооны олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүдийн үйлчлэлийн хүрээнд тавигдах шаардлагуудтай хангалттай нийцэхгүй байгаа юм. Чиг үүргийн ижил тэгш байдлыг бий болгохыг эрмэлздэг ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц нь нутаг дэвсгэрийн үйлчлэлээс илүүтэйгээр хувь хүн болон хуулийн этгээд дэлхийн хаана байгаагаас үл хамааран үйлчлэх харьяаллын үйлчлэлийн үр нөлөөтэй байдлыг дэмждэг. Эрх зүйн харьяаллын үйлчлэлийн хүрээг сонгон хэрэгжүүлж буй хэд хэдэн улс орон тодорхой амжилтад хүрсэн. АНУ, Япон, Англи гэх мэт улсууд

22 ЭЗХАХБ, Олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх конвенцийн тусгай зүйлүүдийг хэрэгжүүлэх тухай сайн туршлагын гарын авлагыг үз, 2009, www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm

23 НҮБАЭЖ-ийн 42 дугаар зүйл, ЭЗХАХБ-ын хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 4 (1) дүгээр зүйлийг үз.

ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн асуудлаарх Ажлын хэсгийн (ХХАХ) зөвлөмжид тулгуурлан иргэний харьяалалд тулгуурласан эрх зүйн үйлчлэлийн зарчмыг сонгон авчээ.

Аливаа улс орон эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээний талаарх дотоодын зохицуулалт, олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүдтэй нийцэж байгаа эсэхийг харгалзан үзэхдээ гэмт хэрэг үйлдэх, үйлдэхээр завдах, туслах, хамжих, нөхцөл бололцоогоор хангах, зөвлөхөд хамтран оролцсон, үгсэн тохирсон, хуйвалдсан тохиолдлуудад эрх зүйн үйлчлэлийн хүрээ ямар байхыг тогтоох зайлшгүй шаардлагатай болно.

16.6 Хамгаалалт

Бодлого боловсруулагчид, хууль тогтоогчдын харгалзан үзэх ёстой олон асуудлын нэг нь хамгаалалтын шинж чанар, хэр хэмжээний асуудал юм. Авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг сулруулах эрсдлээс сэргийлж боломжит хамгаалалтыг хянуур болгоомжтой авч үзэх шаардлагатай.

Жишээ нь ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн хэрэгжилт шаардлагад нийцэж байгаа эсэхэд хөндлөнгийн хяналт үнэлгээ хийх механизм болох ХХАХ нь (хэрэв тодорхой стандартуудад нийцэж байвал хээл хахуулийн хэрэг үйлдсэн дотоодын нийтийн албан тушаалтан этгээд хэргээ сайн дураар хүлээх хамгаалалтыг зөвшөөрдөг бол) гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн гэмт үйлдэлд хэргээ сайн дураар хүлээж ирсэн этгээдийг эрүүгийн хариуцлагаас хөнгөлж чөлөөлөхийг эсэргүүцдэг. Энд онцлон тэмдэглэж байгаа утгаар жишээ нь Италийн сүрдүүлгийн тухай хуулийг нэрлэж болох бөгөөд уг хуулиар дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн аль аль хэрэгт хэргээ хүлээж ирсэн тохиолдолд ялыг хөнгөлж, чөлөөлдөггүй.²⁴

Тиймээс хээл хахууль, авлигын бусад гэмт үйлдэл, хувь хүний эрхийн асуудалд тэнцвэртэй байр сууринаас хандах шаардлагатай гэдэг нь тодорхой болж байна.

16.7 Хөөн хэлэлцэх хугацаа

Зарим улс орон мөрдөн байцаалт явуулах болон хэргийг шүүхэд шилжүүлэх хугацаанд хязгаарлалт тогтоодог. Авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, яллах үйл ажиллагаа нь тэдгээрийн онцлогоос хамаараад нэлээд сунжирдаг бөгөөд зарим тохиолдолд, нэн ялангуяа эрх зүйн харилцан туслалцааны (ЭХТ) хүрээнд хүсэлт тавих, түүнийг гүйцэтгэхэд хугацаа их ордог байна. Мөрдөн байцаалт, прокурорын үе шатанд ч мөн хангалттай хугацаа олгох шаардлагатай.²⁵ НҮБАЭК-ийн хөөн хэлэлцэх хугацааны талаарх 29 дүгээр зүйлд “Конвенцийн дагуу тогтоосон аливаа гэмт хэрэг дээр хэрэг үүсгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх хугацааг уртаар” тогтоож, сэжигтэн этгээд шүүхээс оргон зайлсан бол тухайн хугацааг илүү уртаар тогтоох буюу хугацааг хойшлуулах зохицуулалт хийхийг оролцогч улсуудад үүрэг болгодог.

Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) байгууллага 2010 онд Европын Холбооны улсууд дахь авлигын хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацаа ямар нөлөө үзүүлсэн талаар судалгаа²⁶ хийжээ. Судалгаанд хамрагдсан хэд хэдэн улсын хөөн хэлэлцэх хугацаа маш богино байсан бөгөөд энэ нь авлигын гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт, яллах, шүүн таслах ажиллагаанд бодитой хүндрэл учруулж байсан. Хэдийгээр шаардлагатай үед хугацааг уртасгах тодорхой алхам хийсэн ч ихэнх улс ЭХТ гэх мэт олон улсын хамтын ажиллагааны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулахад зориулан хугацааг сунгадаггүй байна. Түүнчлэн авлигын хэрэг дээр гүйцэтгэх санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа нь нарийн төвөгтэй, хугацаа их зарцуулдаг ажиллагаа юм. Нэлээд хэдэн улсад албан тушаалтан нийтийн албанаас халагдах, чөлөөлөгдөхөөс өмнө хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан байдгаас тус улс дахь халдашгүй дархан байдлын талаарх зохицуулалт асуудал учруулдаг байна.

Хууль сахиулах, шүүх байгууллагын санхүүгийн хүрэлцээгүй байдал, хүний нөөц, дадлага, туршлагын дутагдалтай байдал зэрэг хүчин зүйл мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулж байгаа ба хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотой зохицуулалт гол нөлөөлөх хүчин зүйл болж буйг судалгааны тайланд өгүүлжээ. Судалгааны тайлан нь бодлого боловсруулагчдад хандан авлигын гэмт хэрэгтэй холбогдуулан дотоодын хууль тогтоомж дахь хөөн

24 ЭЗХАХБ, Италийн 2 дугаар шатны үнэлгээ, 2004, §§ 128–140, 33–34 дүгээр тал, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33995536.pdf>; ЭЗХАХБ-ын өөр олон улсын жишээг Зүүн Европ, Төв Ази дахь авлигын эсрэг шинэчлэл: 2009-2013 оны ахиц дэвшил ба сорил бэрхшээлүүд-ийг үз, 2013, 76-78 дугаар тал, <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-centralasia-2013.htm>

25 ЭЗХАХБ, ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн Итали дахь хэрэгжилтийн 3 дугаар шатны тайлан, 2011. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

26 ТИ, *Завсарлага: ЕХ-ын улсууд дахь хөөн хэлэлцэх хугацаа ба авлигыг яллах нь*, 2010. http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf

хэлэлцэх хугацаатай холбоотой зохицуулалтыг дахин хянаж үзэхийг зөвлөөд дараах зөвлөмжийг гаргажээ. Үүнд:

- Дотоодын хууль тогтоомжид авлигын гэмт хэргийн нийгэмд үзүүлэх аюулын хэр хэмжээг тодорхой тусгах;
- Авлигын хүнд, ноцтой гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг 10 болон түүнээс олон жилээр тогтоох;
- Хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцоолохдоо авлигын хэргийн онцлогийг харгалзан үзэх;
- Улс дамнан үйлдэгдсэн хэрэг дээр тооцох хөөн хэлэлцэх хугацааг илүү уртаар тооцох;
- Улстөрчид, Засгийн газрын гишүүдийг ял шийтгэлээс чөлөөлөхгүй байх;
- Анхан шатны шүүх хурлын шийдвэр гарсны дараа хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэхгүй байх;
- Албан тушаалтны халдашгүй байдал болон хөөн хэлэлцэх хугацааны хамаарлыг харуулсан статистикийн системчилсэн мэдээлэл бий болгох.

16.8 Хүлээлгэх шийтгэл ба хариуцлага

Хээл хахуулийн гэмт үйлдлийг нийгэм хүлээн зөвшөөрдөггүй болохыг тусгасан шийтгэл, хариуцлага ногдуулах замаар төрийн болон хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийг таслан зогсоох нь гэмт хэргийн зохицуулалтын үндсэн зорилго юм. Тиймээс мөнгөн ба мөнгөн бус шийтгэл ногдуулах замаар хүлээлгэх хариуцлага нь гэмт үйлдлийг таслан зогсоох шинж чанартай байх ёстой. Хээл хахууль, авлигын гэмт хэрэг нь шунахайн сэдлээр үйлдэгддэг бөгөөд “гэмт үйлдлийн үр шимийг таашаан хүртэх” -ээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс дээрх гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг хураан авах²⁷ шаардлагатай. Хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтад хувь хүн болон хуулийн этгээдийг аль алийг нь адил тэгш байдлаар хамруулна.

Ялын хэмжээг улс орон бүр авлигын эсрэг бүх хэрэгслүүдэд (НҮБАЭЖ, ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц, Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц) тусгагдсан олон улсын “үр нөлөөтэй, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, жигшүүлэх” стандартыг хангаж, өөрийн улсын эрх зүйн хүрээнд нийцүүлэн тодорхойлно.

Хувь хүмүүст холбогдох хэргийн хувьд хахууль өгөгч, хахууль авагч аль аль этгээдэд (нийтийн албан тушаалтан, эсхүл нийтийн албан тушаалтан бус хувь

хүн аль нь ч ялгаагүй) хорих ял ногдуулах шаардлагыг тавьдаг. НҮБАЭЖ-ийн шаардлага ёсоор хүлээлгэх хариуцлага нь гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулын түвшинд тохирсон байна (30 дугаар зүйлийн (1)). Мөн НҮБАЭЖ нь нийтийн албан тушаалтанд холбогдох хэрэгт албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, халах зэргээр хариуцлага хүлээлгэхийг улс орнуудад санал болгосон. Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенцийн Тайлбар тайланд тодорхой өгүүлсэнчлэн, гэмт хэрэгт хорих ял ногдуулна гэсэн нь уг Конвенциор тодорхойлсны дагуу авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь тогтоогдсон тухай бүрт шоронд хорих ял ногдуулна гэсэн үг биш, харин ийм гэмт хэргийн тодорхой түвшинд хорих ял ногдуулах боломжийг Эрүүгийн хуульдаа тусган бүрдүүлэх ёстой гэсэн үг юм.²⁸

Хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлага нь дотоодын эрх зүйн зарчмуудад нийцсэн байх шаардлагатай. Хэрэв тухайн улс хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй бол эрүүгийн ял шийтгэл оноох боломжгүй, харин эрүүгийн бус шийтгэл (торгууль тавих, ашгийг нь хураан авах гэх мэт мөнгөн хэлбэрийн хариуцлага байж болно) ногдуулах боломжтойн дээр иргэний болон захиргааны хариуцлага нэмж тооцож болно. ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 3.2 дугаар зүйлд “Гишүүн орон нь эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй бол тус улс гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуулийн хэрэг дээр хуулийн этгээдэд үр дүнтэй, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, жигшүүлэх шинж чанар бүхий, тухайлбал мөнгөн хэлбэрийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бий болгоно” гэж заасан байдаг.

Авлигын эсрэг конвенцид хийсэн Тайлбарын 24 дүгээр хэсэгт “гадаадын нийтийн албан тушаалтныг хахуульдсан үйлдэлд ногдуулах эрүүгийн бус торгуулиас бусад иргэний болон захиргааны хариуцлага гэдэгт нийтийн албан тушаалтанд эдлүүлдэг тэтгэмж, тусламжийг цуцлах, нийтийн албаны худалдан авах ажиллагаа, арилжааны шинж чанартай бусад үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг бүр, эсхүл түр хугацаагаар хориглох, шүүхийн хяналтад байлгах, компанийн эд хөрөнгийг худалдан борлуулах шүүхийн шийдвэр гаргах зэргийг дурдаж болно” гэж заажээ.

Гишүүн улс орон хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын ямар ч зохицуулалт хийсэн, тэр нь нь “үр

27 Хөрөнгө хураах талаар илүү нарийвчилсан байдлаар гарын авлагын 20 дугаар бүлгээс танилцаж болно.

28 Европын зөвлөл, Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенцийн тайлбар тайлан, 2009, § 89. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>

дүнтэй, үйлдлийн хэр хэмжээнд тохирсон, жигшүүлэх шинж чанартай” байх ёстой (НУБАЭК-ийн 26 дугаар зүйлийн (4)).

Цаашид худалдан авах ажиллагаа болон төслийн тендерт оролцохыг хориглох нь эрүүгийн ял шийтгэл дээр давхар хэрэглэж болох нэлээд үр дүнтэй хариуцлагын хэлбэр (НУБАЭК-ийн 34 дүгээр зүйл) бөгөөд үүнийг Дэлхийн банк болон бусад хөгжлийн банкуудаас хээл хахууль, авлигын хэрэгт гэм буруутай нь тогтоогдсон компаниудад өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хүлээлгэх хариуцлага болгон хэрэглэдэг. Хориг тогтоогдсон тэдгээр компаниудын жагсаалтыг *Дэлхийн банкнаас хориглогдсон компани, хувь хүмүүсийн жагсаалт*²⁹ гэсэн нэртэйгээр гаргадаг.

Улс орнууд эрүүгийн ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах (иргэний журмаар торгох/хураан авах) зарчим, эсхүл авлигын гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан эд зүйл, авлигын замаар олсон хөрөнгийг хууль ёсоор хураан авах бусад хэлбэрүүдийг зохицуулалтдаа тусгах сонирхолтой байж болох хэдий ч хээл хахууль нь шунахайн сэдэлтэй үйлдэл тул үүнд хүлээлгэх шийтгэлд хамгийн багадаа гэм бурууд нь тулгуурласан хөрөнгө хураах шийтгэлийг багтаах ёстой.³⁰

16.9 Халдашгүй байдал ба эрх дарх

Халдашгүй байдал, эрх дархтай холбоотой асуудал нь нийтийн албан тушаалтантай салшгүй холбоотой. Европ, Төв Азийн нэлээд олон орон Үндсэн хуульдаа төрийн тэргүүн, сайд, парламентын гишүүд болон нийтийн бусад албан тушаалтнуудын эсрэг иргэний болон эрүүгийн хэрэг, маргаан үүсгэхийг хориглож, үнэмлэхүй халдашгүй байдлыг хамгаалсан шинжтэй зохицуулалтууд оруулсан байдаг.

Төрийн албан тушаалтнуудын (гадаадын ба үндэсний) халдашгүй байдлын асуудал нь олон улсын ба үндэсний хэмжээнд маргаан дагуулсаар буй нарийн төвөгтэй асуудал юм. НУБАЭК гэх мэт олон улсын конвенциуд халдашгүй дархан байдлын зайлшгүй шинж чанарыг хүлээн зөвшөөрдөг ч нэг талаас тийм халдашгүй дархан байдал, эрх дарх, нөгөө талаас “уг конвенцитай холбоотойгоор тогтоогдсон гэмт хэргийг үр дүнтэй мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах” (НУБАЭК-ийн 30 дугаар зүйлийн (2)) хэрэгцээ, шаардлагын хоорондох тэнцвэрийг хадгалахыг улс

орнуудад уриалдаг.

Олон улсын хэмжээнд дипломат халдашгүй байдал нь (үндсэндээ төрийн хадашгүй байдлын тухай үзэл санаатай нягт холбогддог байсан) Дипломат Харилцааны Венийн Конвенцид (1961) тусгагдсан бөгөөд энэ нь НУБ гэх мэт олон улсын байгууллагуудын албан тушаалтнуудыг оролцуулаад албан тушаалтнуудын халдашгүй дархан байдал, эрх дархыг зохицуулдаг байна. Конвенцид тусгасан халдашгүй байдал нь хувь хүнд бус харин төрийн болон олон улсын байгууллагад хамааралтай тул төрийн болон олон улсын байгууллага нь тэдгээрийг цуцлах, хүчингүй болгох эрхтэй байдаг.

Халдашгүй байдлын хамгаалалт нь албан тушаалтанд чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг олгох хууль ёсны, улс төрийн зориулалттай бөгөөд:

- Ард түмнээс сонгогдсон төлөөлөгчид эрүүгийн болон иргэний хариуцлагаас (нэр төрийг гутаахаар заналхийлэх үйлдэл мөн багтана) эмээлгүйгээр хууль тогтоох байгууллагад үг хэлэх боломжийг олгож;
- Сонгогдсон төлөөлөгчдийг тохиолдлоор баривчлагдах, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцож чадахгүй болохоос хамгаалж;
- Ул үндэсгүй, улс төрийн зорилготой яллагдахын эсрэг хамгаалалт болдог.

Тиймээс халдашгүй дархан байдлыг хуулиас дээгүүр, хуулийн хүрээнээс гадуур байдаг хувь хүмүүсийн анги давхаргыг бий болгох бус харин ардчиллын үйл явцыг хамгаалах зорилготой гэж харах хэрэгтэй. Хэдий тийм ч тэдгээрийг хүмүүсийг гэмт үйлдлийнх нь төлөө мөрдөн шалгах ба/буюу яллах боломж бүрдүүлэхийн тулд эрх дархыг нь бууруулдаг байх ёстой. Халдашгүй байдлыг бууруулахдаа нэр хүнд унагах гэсэн улс төрийн сэдэлтэй гэмт хэргийн яллагаа явуулахгүй байх нөхцөлийг хангасан тодорхой механизм бий болгох асуудал улс орнуудад хүндрэл учруулж байна.

Үндэсний хэмжээнд халдашгүй байдлын цар хүрээ 2 шинж чанартай байдаг. Үүнд:

1. “халдашгүй эрх” (олон улсын хэмжээнд тодорхойлдогтой ижил) буюу холбогдох байгууллагатай зөвшилцөлгүйгээр саатуулагдаж, баривчлагдаж, яллагдахгүй байж болох тодорхой ангиллын төрийн албан тушаалтнуудад хамаарна.
2. “хариуцлагаас чөлөөлөгдөх” (эсхүл зарим орны хууль тогтоомжид тусгаснаар “чиг үүргийн халдашгүй байдал”) нь бүрэн эрхийн хугацаандаа парламентын хуралдаан дээр илэрхийлсэн үзэл

²⁹ www.worldbank.org/debarr

³⁰ Хөрөнгө хураах талаар илүү нарийвчилсан байдлаар энэхүү гарын авлагын 20 дугаар бүлгээс танилцаж болно.

бодолтой нь хамаатайгаар хууль тогтоогч гишүүдэд хамаарна.

• “Халдашгүй эрхийн” зарчим

Энэ зарчим нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Тус зарчим үйлчлэх хүрээнд төрийн тэргүүнүүд, мөн ихэнх улс орны хувьд парламентын гишүүд байдаг. Бельги, Дани, Нидерланд, Их Британи зэрэг хаант засагт улсад хаан ширээнд сууж байгаа хаад, хатад үнэмлэхүй халдашгүй эрх эдэлдэг.

Төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байдаг улс орнуудын хувьд бүгд биш ч ихэнх нь бүрэн эрхийн хугацаанд нь яллагдахаас ангид байх халдашгүй эрх эдлүүлдэг. Тэрхүү халдашгүй эрхийг Үндсэн хуульдаа тусгасан байдаг ба Ерөнхийлөгч нь улс орноосоо урван тэрсэлсэн, Үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд л ял тулгадаг. Авлига нь ял тулгах үндэслэл болох нь ч бий, болохгүй байх нь ч бий.

Ерөнхийлөгч албан тушаалаасаа буусны дараа эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны эсрэг халдашгүй байдлын хамгаалалтгүй болж байгаа (ratione personae ба materiae) нь өндөр албан тушаалтанд хариуцлага тооцох чухал хэрэгсэл болдог. Гэвч Ерөнхийлөгч асны эсрэг хариуцлага тооцох ажиллагааг хожимдуулж эхлүүлдэг, зарим улсад гүйцэтгэх ба/буюу хууль тогтоох байгууллагаас нэмэлт хариуцлага оноох зэрэг бэрхшээл голлон тулгардаг.

Ихэнх улсад төрийн тэргүүний эдэлдэг эрүүгийн байцаан шийтгэх болон яллах ажиллагаанаас хамгаалагдах халдашгүй байдлыг (халдашгүй эрх) парламентын гишүүд, өндөр албан тушаалтнууд эдэлдэг.

Халдашгүй байдлын энэхүү үндэслэл нь улам бүр шүүмжлэлд өртөн, үндэсний болон олон улсын хэмжээнд үүсдэг маргаан мэтгэлцээний сэдэв болоод байна. Зарим улс оронд энэ нь халдашгүй эрхийн цар хүрээнд хязгаарлалт хийх эрх зүйн шинэчлэл, хууль тогтоох ажиллагааны өөрчлөлт рүү хөтөлж байна.

Халдашгүй эрх олгох олон янзын арга хандлага байдаг ба тэдгээрт Парламент хоорондын бүлэг³¹, Парламентуудын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга нарын холбоо (Парламент хоорондын Холбооны зөвлөлдөх байгууллага)³² гэх мэт бусад байгууллага нарийвчилсан судалгаа хийж, 2001 оноос хойшхи

Европын Холбооны гишүүн³³ орнуудтай холбоотой судалгааны материалуудыг гаргаад байна.

Бельги, Нидерланд, Швейцари гэх мэт ардчилал боловсронгуй хөгжсөн нэлээд хэдэн орон болон англо-саксоны эрх зүйн бүлд багтах (НВУ гэх мэт) орнуудад парламентын гишүүд нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанаас хамгаалагдах халдашгүй эрх эдэлдэггүй. Бусад улс оронд тэдгээр албан тушаалтнууд зөвхөн хөнгөн гэмт хэрэгт (Финландад дээд тал нь зургаан сарын хорих ял бүхий гэмт хэрэгт) халдашгүй эрх эдэлдэг. Түүнчлэн ийм эрх олгосон бусад улсуудад тэрхүү дархан эрхийг цуцалж болох ч зарим улсад ингэхийн тулд *flagrante delicto* (гэмт хэргийн газар дээр) баривчлагдсанаас бусад тохиолдолд (Бельги, Хорват, Дани гэх мэт) парламентын нийт гишүүдийн зөвшөөрлийг авах шаардлагатай болдог (Румын, Эстони гэх мэт).

Европын Зөвлөлийн Венецийн Комисс 1996 оны тайландаа³⁴ “эрх мэдлийг хуваарилах зарчимд нийцүүлэх, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн илэрхийлэх зайлшгүй шаардлага нь парламентын гишүүдийг хамгаалах тусгай журам тогтоохыг зүй ёсны мэт харагдуулах ч парламентын гишүүдийг гэмт хэрэг үйлдсэнийх нь төлөө эдлүүлэх ял шийтгэлээс чөлөөлөх нь парламентын ардчилалд нийцэхгүй. Тиймээс халдашгүй дархан байдал нь шударга ёсны хэм хэмжээг алдагдуулахгүйгээр тогтоогдох ёстой” гэж заажээ.

• “Хариуцлагаас чөлөөлөгдөх” зарчим

Бүгд биш л бол ихэнх улс оронд парламентын гишүүд өөрсдийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байх явцдаа үзэл бодлоо илэрхийлснийхээ төлөө хариуцлага хүлээдэггүй (“хариуцлагаас чөлөөлөгдөх бүрэн эрх”) бөгөөд энэ нь ихэнхдээ үнэмлэхүй байдлаар хэрэгждэг. Парламентын гишүүд парламентын асуудалтай холбогдуулан хэлсэн аливаа үгийнхээ төлөө хариуцлага хүлээхгүй байх зарчмыг олон нийт ерөнхийдөө хүлээн зөвшөөрдөг. Шүүгч, прокурор гэх мэт бусад албан тушаалтнууд ч мөн энэ халдашгүй дархан эрхийг эдэлдэг.

• Халдашгүй байдлыг цуцлах процедур

Халдашгүй байдлыг цуцлахдаа нэр хүнд унагах гэсэн улс төрийн сэдэлтэй гэмт хэргийн яллагаа явуулахгүй байх нөхцөлийг хангасан тодорхой механизм бий болгох асуудал улс орнуудад хүндрэл учруулдаг.

31 www.ipu.org/parline -r үз.

32 <http://www.asgp.co/> -r үз.

33 Европын парламентын судалгаа, баримтжуулалтын төв, Европын парламент болон Европын холбооны гишүүн улсууд дахь парламентын гишүүний халдашгүй байдлын талаарх журам, 2001. www.agora-parl.org/node/3444

34 Европын Зөвлөл, Парламентын халдашгүй байдлын зохицуулалтын талаарх тайлан, 1996, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLINF\(1996\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLINF(1996)007-e)

Халдашгүй байдлыг цуцлах процедурт прокурорын байгууллагаас илүүтэй улс төрийн байгууллага оролцдог нь энэхүү асуудалтай холбоотой удаахь хүндрэл бэрхшээл болж байна.

Халдашгүй байдлыг цуцлах процедур янз бүр байдаг. Ихэнх улс оронд үүнтэй холбоотой ямар ч процедур байдаггүй бол зарим улсын халдашгүй байдлыг цуцлах процедур нь цаг хугацааны хувьд сунжирч асуудлыг замхруулахуйц, нэн төвөгтэй байдаг.

ГРЕКО, халдашгүй байдлыг цуцлах үйл ажиллагаа нь тодорхой, бодитой, түргэн шуурхай, мөн ил тод явагдах ёстой гэж онцлон тэмдэглэжээ.³⁵

Халдашгүй байдлын талаарх хуулийн төслийг боловсруулахад харгалзан үзэх бас нэгэн чухал асуудал бол халдашгүй байдалд цаг хугацааны хязгаар тогтоох явдал юм. Зарим улсад энэхүү зарчим нь зөвхөн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд, эсхүл албан тушаал хашиж хугацаанд үйлчилдэг бол зарим улсад насан туршид нь үйлчлэхээр тогтоосон байдаг. Өмнө нь албан тушаал хашиж байсан хүн дахин томилогдох буюу сонгогдвол түүний халдашгүй байдал автоматаар сэргэдэг.

Мэдээж халдашгүй байдлыг насан туршид эдлүүлэх нь зөвтгөх аргагүй зүйл юм. Гэмт хэргийн улмаас чөлөөлөгдөх гэх мэт тохиолдлыг оролцуулаад янз бүрийн үндэслэлээр албан тушаалаа орхисон л бол албан тушаалтны эдэлж байсан давуу эрхийг тэр даруй цуцлах ёстой. Албан тушаал хашиж байх үедээ ямар нэг гэмт хэрэгт холбогдсон албан тушаалтан албан тушаалаасаа чөлөөлөгдмөгц үйлдсэн гэмт хэрэгтээ хариуцлага хүлээх нь зүйн хэрэг мөн. Үүний үндэслэл нь тун энгийн. Төрийн албан тушаалтнууд албан тушаалаа урвуулан ашиглаж гэмт хэрэг үйлдээд, дараа нь халдашгүй байдлын хөшигний цаана нуугдаад байвал сонгогчид тэднийг сонгохгүй байх нь лавтай.

16.10 Дүгнэлт, зөвлөмж

Улс орнууд авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой зохицуулалтуудыг боловсруулахдаа “олон улсын стандарт” гэж хамтад нь тодорхойлж болох хэрэгсэл, санаачилга, гарын авлагын цар хүрээг харгалзан үзэх шаардлагатай. Тухайлбал:

- Дотоодын нийтийн албан тушаалтны, түүнчлэн

гадаадын нийтийн албан тушаалтнууд, олон улсын байгууллагуудын албан тушаалтнуудын холбогдсон идэвхтэй ба идэвхгүй хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох ёстой. Гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн зохицуулалттай холбоотойгоор тухайн хээл хахууль нь хамгийн багадаа “олон улсын бизнесийн үйл ажиллагааны явцад ... бизнесийн зөвшөөрөл авах, бизнесээ үргэлжлүүлэх” зорилгыг агуулсан байх шаардлагатай (ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенц ба НҮБАЭК-ийг үз). Гэхдээ тухайн улс гадаадын албан тушаалтны идэвхтэй хээл хахуулийн гэмт хэргийг илүү өргөн хүрээнд томъёолж болно.

- “Нийтийн албан тушаалтан” гэсэн нэр томъёоны агуулга аль болох өргөн хүрээнд тодорхойлогдох шаардлагатай. Энэ талаарх олон улсын сайн туршлага бол “чиг үүргийн” шалгуур бөгөөд энэ нь хувь хүн нийтийн албаны ямар албан тушаал хашиж байгааг биш харин ямар чиг үүрэг гүйцэтгэж байгааг нь авч үздэг шалгуур юм.
- Хээл хахуулийг ихэнхдээ гуравдагч эсхүл зуучлагчаар дамжуулан амлаж, санал болгож, эсхүл өгдөг, эсхүл гуравдагч этгээд эсхүл зуучлагчаар дамжуулан хээл хахууль авахаар тулган шаардах болон хүлээн авдаг (хувь хүн болон хуулийн этгээд байж болно). Гэмт хэрэгт тооцох тухай зохицуулалт нь эдгээр нөхцөл байдлыг хангалттай хэмжээнд багтааж өргөн хүрээнд томъёолсон байх шаардлагатай.
- Олон улсын стандартуудад хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт тогтоохыг улс орнуудад шаарддаг. Улс орнууд өөрийн орны хууль зүйн зарчимдаа нийцүүлэн авч үзээд хуулийн этгээдэд ямар хэлбэрийн хариуцлага хүлээлгэхээр хууль тогтоомждоо тусгах талаар шийднэ. Тухайлбал эрүүгийн хариуцлага, хатуу хариуцлага, буруутгах хариуцлага, захиргааны болон иргэний хариуцлага гэх мэт.
- Ял шийтгэлийн хэр хэмжээ, түвшинг тогтоохдоо гэмт хэргийн нийгмийн аюулын хэр хэмжээг харгалзан үзэх ба ял шийтгэл нь “үр дүнтэй, хэр хэмжээ нь тохирсон, татгалзуулах” шинж чанартай байх ёстой. Ял шийтгэл нь хувь хүн, хуулийн этгээдэд хамааралтай, мөн шоронд хорих, мөнгөн болон мөнгөн бус торгууль, хураан авах, нийтийн албанаас түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, зайлуулах, тодорхой үйл ажиллагааг явуулах эрхийг хориглох, мөн түүнчлэн сахилгын арга хэмжээ гэх мэт олон хэлбэртэй байх шаардлагатай.

Харгалзан үзэх шаардлагатай бусад асуудал гэвэл:

- Яллах, мөрдөн шалгах ажиллагааг илүү үр дүнтэй гүйцэтгэх боломжоор хангахын тулд улс орнууд

³⁵ Европын Зөвлөл, ГРЕКО, Гурван шатны үнэлгээнээс авсан сургаж(2000-2010), 46 дугаар хуудас. Дараах холбоосоор үзэж болно: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf

- авлигын гэмт хэргийг аль болох өргөн хүрээнд тодорхойлох ёстой. Энэ талаар НҮБАЭК болон Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенцийн аль алианаас нь чиглэл, зөвлөмж харж болно. Ашиглан шамшигдуулах, өмч хөрөнгийг зориулалтын бусаар ашиглах, нэр нөлөөгөө худалдах, албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хууль бусаар хөрөнгөжих, гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах, нуун дарагдуулах, шүүн таслах үйл ажиллагаанд саад учруулах, үгсэн хуйвалдах гэх мэт үйлдлүүдийг гэмт хэрэг гэж заавал эсхүл үзэмжээрээ тооцож болох талаар НҮБАЭК-д тусгасан байдаг. Европын Зөвлөлийн Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенцид нэр нөлөөгөө худалдах, авлигын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, мөнгийг угаах, гэмт хэрэгт хамтран оролцох гэх мэт үйлдлүүдийг гэмт хэрэгт тооцохыг улс орнуудад санал болгосон.
- Улс орнууд мөн хуулийн хийдэл гаргахгүйн тулд гадаадын нийтийн албан тушаалтны идэвхгүй хээл хахуулийн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох талаар авч үзэх ёстой.
 - Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах үйл ажиллагаа нь ерөнхийдөө урт хугацааны ажиллагаа бөгөөд ихэнхдээ өөр улсаас нотлох баримт олж авах шаардлага тулгардаг. Тиймээс бодитоор тогтоосон, ажил үүрэг гүйцэтгэхэд хангалттай хэмжээний хөөн хэлэлцэх хугацаа байх хэрэгтэй ба хэрэг үйлдэгдсэн үеэс бус харин хэргийг анх илрүүлсэн үед хэрэг нэсэнээс хойш тооцох талаар авч үзэх нь зүйтэй. Албан тушаалтнуудын албан тушаалдаа байсан үеийг хөөн хэлэлцэх хугацаанд хангалттай хамруулахын тулд сонгогдсон албан тушаалтнуудад үйлчилж байгаа халдашгүй байдлын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг заавал харгалзан үзэх шаардлагатай.
 - Эрүүгийн хуульд тусгагдсан зарим ерөнхий хамгаалалтууд, эсхүл хээл хахууль болон авлигын холбогдолтой гэмт хэргүүдэд тусгайлан хамаарах хамгаалалтууд нь улс орны авлигын эсрэг үйл ажиллагааг сулруулах нөлөөтэй байж болохыг анхаарч авч үзэх шаардлагатай. Жишээлбэл, гэмт хэргээ сайн дураар илчлэн ирэх, хөнгөвчлөх төлбөр гэх мэт. Хувь хүний болон олон нийтийн ашиг сонирхлын хоорондох тэнцвэрийг зохистой хэмжээнд барих бодлого байх шаардлагатай.
 - Албан тушаалтны халдашгүй дархан байдал болон эрх зүйн таатай байдлыг аль болох бага түвшинд байлгах хэрэгтэй ба шаардлагатай үед халдашгүй байдлыг цуцлахтай холбоотой үйл ажиллагааны зохицуулалт байх ёстой.
 - Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгож, сайжруулах үед НҮБАЭК-ийн Техникийн болон Эрх зүйн гарын авлагууд, Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмд агуулагдаж байгаа мэдлэг, сургамжийг ашиглаж болно.

Ашигласан ном зүй

1. Европын Зөвлөл, Авлигын талаарх эрүүгийн хуулийн конвенц, 1999 [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
2. ЭЗХАХБ, Олон улсын бизнесийн хэлцэл дахь гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх тухай конвенц, 1997 [pdf]. www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
3. ЭЗХАХБ/Зүүн Европ, Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ, Зүүн Европ, Төв Ази дахь хуулийн этгээдэд хүлээлгэх авлигын хариуцлага, 2015 [pdf]. <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf>
4. U4 Авлигын эсрэг мэдээллийн төв, [цахим хуудас], <http://www.u4.no/themes/international-drivers-of-corruption>
5. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх техникийн гарын авлага, 2009 [цахим хуудас]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
6. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг боловсруулах хэлэлцүүлгийн Travaux Préparatoires, 2010 [цахим хуудас]. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html>
7. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх гарын авлага, 2012 [цахим хуудас]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
8. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлсэн байдал: Гэтм хэрэгт тооцох, хууль сахиулалт ба олон улсын хамтын ажиллагаа, 2015 [цахим хуудас]. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

БҮЛЭГ 17

Авлигын гэмт хэргийн мөрдөн шалгах үйл ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудлууд

АГУУЛГА

17.1 Эрхийн хязгаарлалт	218
17.2 Мөрдөн байцаах тусгай арга техник ба хүний эрх	219
17.2.1 Харилцаа холбоонд хөндлөнгөөс нэвтрэх	220
17.2.2 Ажиглалт хяналт	220
17.2.3 Нууц ажилтнууд ба төлөөлөгчдийг ашиглах	221
17.2.4 Нэгжлэг	222
17.3 Гэрч, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах	222
17.4 Баривчилгаа, түр саатуулах үеийн хүний эрхийн асуудлууд	222
17.4.1 Эрх чөлөөтэй байх эрх	222
17.4.2 Түр саатуулан хорих үеийн хүний эрхийн асуудал	223
17.5 Шударга шүүхээр шүүлгэх эрх	224
17.5.1 Гэм буруугүй гэж хандах зарчим	225
17.5.2 Өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, дуугүй байх эрх	225
Ашигласан ном зүй	226

БҮЛЭГ 17

Авлигын гэмт хэргийн мөрдөн шалгах үйл ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудлууд

Хүний эрхийг хүндэтгэх нь аливаа мөрдөн байцаалтын салшгүй хэсэг юм. Үндэсний болон олон улсын хууль, ЕАБХАБ-ын гишүүн улсуудын үүрэг амлалтад тусгагдсан хүний эрхийг хангах нь гэм буруу нь бүрэн дүүрэн нотлогдоогүй хүнийг гүтгэгдэн яллагдахаас сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй бөгөөд энэ нь хууль дээдлэх ёсонд тулгуурласан шүүх тогтолцооны үндэс суурь билээ.

Мөрдөн байцаах аливаа ажиллагааны явцад анхаарал хандуулах ёстой үндсэн эрх гэдэгт амьд явах эрх, тамлан зовоолт болон бусад байдлаар харгис хэрцгий, хүнлэг бус, эсхүл доромжлон гутаасан байдлаар хандах, шийтгэхээс ангид байх эрх, ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг хориглолт, шүүн таслах ажиллагаа явуулахгүйгээр баривчлах, цагдан хорихоос ангид байх эрх, шударга шүүхээр шүүлэх эрх, хувийн болон гэр бүлийн амьдралыг хүндэтгэх зэрэг эрх багтдаг.

Авлигын хэргийн мөрдөн байцаалт, авлигын хэргийг нотлох ажиллагаа, мөрдөн байцаалтын тусгай арга техник хэрэглэх үед гардаг тодорхой хүндрэл, сорилтууд нь хэргийн мөрдөн байцаалт болон шийдвэрлэлтийн явцад хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлын тэнцвэрийг хадгалах нөхцөл байдалд эрх бүхий байгууллагуудыг оруулдаг. Энэ нь хүний эрхийг дээдэлсэн зан үйлийг бүрдүүлдэг хэмжээ хязгаарын дотор үйл ажиллагаагаа явуулах үүрэг хариуцлагыг албан түүшаалтнуудад оноодог. Энэхүү бүлэг нь авлигын хэргийг мөрдөн байцаах үйл ажиллагаанд хамааралтай тодорхой эрхүүд, тухайлбал хувь хүний халдашгүй байх эрх зэрэг үндсэн эрхүүдийг голлон авч үзлээ.

17.1 Эрхийн хязгаарлалт

Тамлан зовоох, хүнлэг бусаар харьцахаас ангид байх эрх зэрэг зарим эрх нь үнэмлэхүй шинж чанартай байдгаас ямар ч нөхцөл байдалд хязгаарлагддаггүй

бол нарийвчлан тодорхойлсон тодорхой нөхцөл байдалд бусад эрхийг хязгаарлаж болдог. Хүний эрхийн талаарх олон улсын хэрэгслүүд¹, үндэсний болон бүс нутгийн шүүхийн баримт бичигт тодорхой эрхийг хязгаарлах нөхцөл байдлыг тодорхойлсон байдаг. Тэдгээр нөхцөл байдлыг ерөнхийд нь дараах байдлаар тодорхойлж болно. Үүнд:

- a. Хязгаарлалт нь эрх зүйн үндэслэлтэй байх ёстой (*хуульд тулгуурлах зарчим*). Хүний эрхийн аливаа хязгаарлалт нь хуулиар “тодорхойлогдох” ёстой. Өөрөөр хэлбэл хууль нь хангалттай хүртээмжтэй бөгөөд хөндлөнгийн оролцоог урьдаас харах боломжтой байх ёстой.
- b. Хязгаарлалт нь олон улсын хуульд хууль ёсны гэж тооцогдсон зорилгыг хамгаалсан буюу дэмжсэн шинж чанартай байх ёстой (*хууль ёсны байх зарчим*). Тодорхой эрхүүдтэй холбогдуулан хууль ёсны гэж тооцож болох зорилгуудыг хүний эрхийн хэд хэдэн стандартуудад тусгасан. Тэдгээрт олон нийтийн дэг журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс зүйн хэм хэмжээ, үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөө зэргийг багтаасан байдаг.²
- c. Хязгаарлалт нь үндэслэл бүхий, зайлшгүй, үндэслэлдээ тохирсон хэр хэмжээтэй, ялгаварлалгүй байх ёстой (*зайлшгүй байдлын зарчим*).

Бусдын ая тух, ашиг тусын тулд эрхийг хязгаарлаж болохгүй. Хязгаарлалт нь тэрхүү хязгаарлалтын дүнд бий болгохоор зорьсон үр дүнтэй шууд холбоотой байх

1 Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын (ИУТЭТОП) Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний талаарх 19(3) дугаар зүйл, Иргэний болон улс төрийн эрхийн төвийн (ИУТЭТ) 34 дүгээр Ерөнхий Тайлбар: Үзэл бодол, түүнийг илэрхийлэх эрх чөлөө (19 дүгээр бүлэг), 2011; ИУТЭТОП, 17 дугаар бүлэг болон ИУТЭТ, 16 дугаар Ерөнхий тайлбар: Хувийн байдал, гэр бүл, гэр орон, хувийн харилцаагаа хүндэтгүүлэх болон нэр төр, алдар хүндээ хамгаалах эрх (17 дугаар бүлэг), 1988; Хүний эрхийн тухай Европын конвенци (ЕХЭК), 5, 8-11, 15 дугаар бүлгүүдийг жишээ болгон үзэж болно.

2 ИУТЭТОП-ын 12 (3), 13, 14 (1), 18 (3), 19 (3), 21, 22 (2) дугаар зүйлүүд; Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн олон улсын пакт (ЭЗНСЭОУП)-ын 8 (1) (а) болон 8 (1) (с)-ийг үз; мөн ИБУТЭТ-ийн 2011 оны 34 дүгээр Ерөнхий тайлбар болон ИУТЭТ-ийн 1988 оны 16 дугаар Ерөнхий тайлбарыг үз.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИУТЭОУП)

17 дугаар зүйл

1. Хэний ч хувийн болон гэр бүлийн амьдралд хөндлөнгөөс дур мэдэн буюу хууль бусаар оролцох, орон байранд нь буюу захидал харилцааных нь нууцад дур мэдэн буюу хууль бусаар халдах, эсхүл нэр төр, алдар хүндэд нь хууль бусаар халдахыг хориглоно.
2. Хүн бүр тийм оролцоо, халдлагаас хуулиар хамгаалуулах эрхтэй.

Хүний эрхийн Европын конвенц (ХЭЕК)

8 дугаар зүйл. Хувийн болон гэр бүлийн амьдралаа хүндлүүлэх эрх

1. Хүн бүр өөрийн хувийн болон гэр бүлийн амьдрал, гэр орон, харилцаа холбоогоо хүндэтгүүлэх эрхтэй.
2. Энэхүү эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь хуулиар заасан болон үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн дэг журам, эдийн засгийг хөгжүүлэх ашиг сонирхолд үндэслэсэн, эмх замбараагүй байдал, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд, эрүүл мэнд болон ёс зүйг сахин хамгаалахын тулд, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалахын тулд ардчилсан нийгэмд зайлшгүй гарч ирж байгаа нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд төрийн байгууллагын зүгээс хөндлөнгөөс оролцох ёсгүй.

ёстой бөгөөд хязгаарлалтад өртсөн мөнхүү эрхийн гол мөн чанарыг үгүйсгэх учиргүй юм. Түүнчлэн эрхийн хязгаарлалтыг хэзээ ч ялгаварлан гадуурхсан байдлаар хэрэгжүүлэх ёсгүй.

17.2 Мөрдөн байцаах тусгай арга техник ба хүний эрх

Мөрдөн байцаах ажиллагааны тусгай арга хэрэгслүүд нь мөн чанарын хувьд тодорхой эрхүүд, ялангуяа хувь хүний нууцын эрхэд хязгаарлалт үүсгэж болзошгүй байдаг тул тэдгээрийг анхаарал болгоомжтойгоор хяналтан дор хэрэглэх ёстой. Авлигатай үр дүнтэй тэмцэхэд мөрдөн байцаах ажиллагааны тусгай арга хэрэгслүүдийг ашиглаж болох бөгөөд “оролцогч улс бүр дотоодын эрх зүйн тогтолцооныхоо үндсэн зарчимд зөвшөөрсөн хэмжээнд, дотоодын хууль тогтоомжид заасан нөхцөлд нийцүүлэн” эрх бүхий байгууллагуудад мөрдөн байцаах тусгай арга хэрэгслүүдийг зохих хэмжээгээр хэрэглэх, тэдгээр арга хэрэгслийг ашиглан олж авсан нотлох баримтыг шүүхийн шатанд хүлээн зөвшөөрүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг НҮБАЭК-ийн 50 (1) дугаар зүйлд заасан байна.

Тиймээс олон улсын хүний эрхийн стандартуудад нийцүүлэн баталсан үндэсний хууль тогтоомжид заасны дагуу мөрдөн байцаах ажиллагааны тусгай арга хэрэгслүүдийг зөвхөн эрх бүхий байгууллагууд зүй зохистой хэрэглэнэ. Оролцогч улс орнуудад тэдгээр

эрх бүхий байгууллагыг тодорхойлох, тэднийг сургах, мөн шүүгч, прокуроруудад зориулсан хяналтын механизм бий болгох талаар НҮБАЭК-д тусгасан байдаг. Байцаан шийтгэх ажиллагааны тусгай арга хэрэгслийг гэмт хэрэгт тооцогдох байдлаар зүй бусаар ашигласан тохиолдолд үүнийг эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх журмын дагуу шийдвэрлэх шаардлагатай.

Олон улсын хүний эрхийн хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдөх хязгаарлалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд энэхүү бүлгийн 17.1.6-д дурдсан хоёр дахь нөхцөлийг заавал хангах ёстой. Европын Хүний эрхийн шүүх (ЕХЭШ), НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо зэрэг байгууллага хүний эрхийн ямар хязгаарлалтуудыг хүлээн зөвшөөрч болох, эрх мэдлийг дур зоргоор хэрэгжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэхэд зайлшгүй шаардлагатай хамгаалалтуудын талаар гарын авлага боловсруулан гаргаад байна.

Байцаан шийтгэх ажиллагааны тусгай арга хэрэгслүүдийг зөвхөн ноцтой гэмт хэргийг мөрдөн шалгах үед, тэрхүү хэргийн хэр хэмжээнд дүйцүүлэн хэрэглэх ба нэг зорилгын төлөө хүний хувийн амьдралд аль болох бага халдсан арга хэрэгсэл сонгон хэрэглэх нь зүйтэй.³

Авлигын гэмт хэргийн талаар нотлох баримт цуглуулах ажиллагаанд мэдээлэл болон хувийн мэдээлэл цуглуулах үйл ажиллагаа хамаардаг бөгөөд

³ Европын Зөвлөлийн гишүүн орнуудын Сайд нарын Хорооны 2005 оны “мөрдөн байцаалтын тусгай арга ажиллагаа”-ны талаарх 10 дугаар зөвлөмжийг үз, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269>; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Террорист гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны үе дэх хүний эрх, 2013, 32 дугаар хуудас, <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>



хувийн чанартай мэдээллийг үндэсний болон хүний эрхийн хууль зэрэг олон улсын хуулиудад нийцүүлэн боловсруулж, хамгаална.⁴

17.2.1 Харилцаа холбоонд хөндлөнгөөс нэвтрэх

Утсан холбоо, цахим мэдээлэл буюу мэйл гэх мэт харилцаа холбооны хэрэгсэлд хөндлөнгөөс нэвтрэх нь гэмт хэрэгт холбоотой гэж сэжиглэгдэж байгаа хүмүүсийн хувийн халдашгүй байдлын эрхэд халдаад зогсохгүй аливаа хэрэгт сэжиглэгдэн шалгагдаагүй хүмүүсийн эрхийг ч мөн хөнддөг. ИУТЭОУП-ын хэрэгжилтийг хянах чиг үүрэг бүхий гол байгууллага болох Хүний эрхийн хорооноос хүний хувийн байдалд хөндлөнгөөс нэвтрэх үйл ажиллагаатай холбогдуулан “...хөндлөнгөөс нэвтрэх тэдгээр үйл ажиллагааг зөвшөөрч болох тодорхой нөхцөл байдлуудыг холбогдох хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгах ёстой. Тийнхүү хөндлөнгөөс нэвтрэх зөвшөөрөл олгож байгаа шийдвэрийг гагцхүү хуульд заасны дагуу эрх олгогдсон байгууллагаас хэрэг тус бүр дээр гаргаж байх шаардлагатай”⁵ гэж заасан байдаг.

Төрийн эрх бүхий байгууллага хувь хүний харилцаа холбоонд хөндлөнгөөс нэвтрэх нь Хүний эрхийн тухай Европын конвенцийн 8 дугаар зүйлд баталгаажуулсан хувь хүний захидал харилцаа, хувийн амьдралаа

хүндэтгүүлэх эрхийг хөндөж байгаа хөндлөнгийн оролцооны шинжтэй болохыг ЕХЭШ тогтоосон.⁶ Тиймээс энэ нь хуульд тусгагдсан бөгөөд 8 (2) дугаар зүйлд тусгасан онцлог шалтгаануудын улмаас зайлшгүй байх, мөн түүнчлэн үндэслэл бүхий, пропорционал, ялгаварлалгүй байх ёстой.

Хөндлөнгийн оролцоог зохицуулсан үндэсний хууль тогтоомж нь “эрх бүхий төрийн байгууллагууд ямар нөхцөлд хүний хувийн амьдрал, харилцаа холбоогоо хүндэтгүүлэх эрхэд хөндлөнгөөс халдах нууц бөгөөд аюултай байж болзошгүй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаар иргэдэд бүрэн дүүрэн ойлголт өгөхүйц тодорхой, ойлгомжтой нэр томъёогоор тодорхойлсон байх”⁷ ёстой. Эрх бүхий этгээдийн шийдвэр гаргах эрхийг хуульд маш тодорхой зааж өгөх учиртай. Тиймээс хуульд дараах асуудлыг тусгах шаардлагатай.⁸ Үүнд:

- Шүүхийн шийдвэрээр утсыг нь чагнаж болох хүмүүсийн ангиллыг тодорхойлох;
- Утас чагнах шийдвэр гаргахад хүргэсэн гэмт үйлдлийн шинж чанар;
- Утас чагнах үйл ажиллагаа явуулах хугацааны хязгаарлалт;
- Харилцаа холбоонд хөндлөнгөөс нэвтрэсэн тухай товч тайлан боловсруулах процедур;
- Шүүгч, өмгөөлөгчийн зүгээс хийж болзошгүй үзлэг хяналтад зориулан бичлэгийн бүрэн бүтэн байдлыг хангахад урьдаас анхаарах;
- Ялангуяа хэргийг шалгаж байгаа шүүгч, эсхүл шүүхийн зүгээс сэжигтэнд холбогдож байгаа хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон тохиолдолд бичлэгийг арилгах, устгахтай холбоотой, хугацааны хязгаарлалт гэх мэт нөхцөл байдал.

17.2.2 Ажиглалт хяналт

Ажиглалт, тандалт нь хүний хувийн эрх чөлөөг хязгаарлах байдлыг үүсгэдэг бөгөөд өмнөх хэсэгт дурдсантай ижил хүний эрхийн асуудлуудыг бий болгодог. Шалгагдаж байгаа хувь хүн, гуравдагч этгээдийн талаарх хувийн мэдээллийг ихэнхдээ өөрт нь мэдэгдэлгүйгээр олж авдаг нь ийнхүү мэдээллийг нь цуглуулах талаар зөвшөөрөл өгөх, эсхүл татгалзах боломжгүй болгодог. Хувийн эрх чөлөөг хязгаарлахаас гадна энэ нь хүний өөрийгөө гэмт хэрэг, зөрчилд

4 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Террорист гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны үе дэх хүний эрх, 2013, 31 дүгээр хуудас – мэдээлэл боловсруулах үйл ажиллагааг олон улсын хүний эрхийн стандартуудад нийцүүлэх асуудлаарх бүлэг зарчмууд; Европын Зөвлөл, Хүний хувийн мэдээллийг автоматаар боловсруулахтай холбоотойгоор хувь хүнийг хамгаалах тухай конвенци, 1981, 5 дугаар зүйл – Мэдээллийн чанар, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37>

5 ИУТЭГ, 1988 оны 16 дугаар Ерөнхий тайлбар, 8 дугаар хэсэг.

6 Класс болон бусад Герман улсын хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1978 оны 9 дүгээр сарын 6-ны өдрийн шийдвэр, А бүлэг, дугаар 28.

7 Их Британи улс ба Малонегийн хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1984.08.02-ны өдрийн шийдвэр, 67 дугаар хэсэг.

8 Круслин ба Франц улсын хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1990.04.24-ний шийдвэр, А бүлэг, 167 А дугаар; Франц улс Хувигийн эсрэг хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1990.04.24-ний өдрийн шийдвэр; Испани улс Валензуела Контеррасын эсрэг хэрэг, Европын Хүний эрхийн шүүхийн 1998.07.30-ны өдрийн шийдвэр.

НҮБАЭК

32 дугаар зүйл. Гэрч, шинжээч, хохирогчдыг хамгаалах

- Оролцогч улс бүр өөрийн орны эрх зүйн тогтолцоо, арга хэрэгслийнхээ хүрээнд нийцүүлэн энэхүү конвенциор тогтоосон гэмт хэргийн талаар мэдүүлэг өгч буй гэрч, шинжээч, зохих тохиолдолд тэдний хамаатан садан, бусад ойрын этгээдийг болзошгүй дарамт, сүрдүүлгээс үр дүнтэй хамгаалах зохих арга хэмжээг авна.
- Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт дурдсан арга хэмжээнд хариуцагчийн эрх, түүний дотор хэргээ зохих ёсоор шийдвэрлүүлэх эрхийг үл хөндөн дараах арга хэмжээг багтааж болно:
 - Шаардлага, боломжийнхоо хэрээр дээрх этгээдийг шилжүүлэн суурьшуулж, зохих тохиолдолд эдгээр этгээд хэн болох, хаана байгаа тухай мэдээллийг задруулахгүй буюу мэдээллийг задруулахад

- хязгаарлалт тогтоох зэргээр биет хамгаалалтад авах журам тогтоох;
- (b) Мэдүүлгийг видео буюу бусад тохиромжтой хэрэгсэл зэрэг холбоо харилцааны технологи ашиглах замаар өгүүлэх зэргээр гэрч, шинжээчийн аюулгүй байдлыг хангасан байдалд мэдүүлэг өгөхийг тэдэнд зөвшөөрсөн нотолгооны дүрэм гаргах. [...]

33 дугаар зүйл. Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах

Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаарх аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг шударга бус хандлагаас хамгаалахаар заасан зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэх асуудлыг авч үзнэ.

буруутгах явдлыг эсэргүүцэх эрхэд нөлөөлдөг. Ажиглалт, тандалт нь хувийн орон зайд нэвтэрсэн, жишээ нь гэр орон, тээврийн хэрэгсэлд нэвтэрсэн гэх мэт байдлаар хийгдсэн нөхцөлд төрийн байгууллага, албан тушаалтны дураар аашлахаас урьдчилан сэргийлэх хамгаалалтын механизмын хэрэгжилтийг хангах шаардлага илүү ихээр бий болно. Түүнчлэн ямар нэг хараа хяналтгүй ажиглалт, тандалт нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөнд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

17.2.3 Нууц ажилтнууд ба төлөөлөгчдийг ашиглах

Нууц гүйцэтгэх ажилтнууд болон төлөөлөгчид нь авлигын гэмт хэргийн мөрдөн байцаалтын ажиллагааны үед мэдээлэл цуглуулахад маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тэднийг ашиглахдаа нарийн тодорхой хязгаарлалт, хамгаалалт тогтоох шаардлагатай юм.

Энэ хүрээнд урхи зангатай холбоотойгоор анхаарал хандуулах учиртай нэг асуудал үүсдэг. Нотлох баримт олж авах, гэм буруутай этгээдийг яллах боломж бүрдүүлэхийн тулд эрх бүхий байгууллагын нууц ажилтнууд нь хувь хүнд нөлөөлөл үзүүлж, өөрөөр үйлдэгдэх боломжгүй гэмт үйлдлийн сэдэл төрүүлэх маягаар урхинд оруулдаг. Урьдчилан төлөвлөж урхи занга тавих нь хувь хүний шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг зөрчихөд хүргэдэг, санаатай төлөвлөсөн урхи занга хэрэглэн олж авсан нотлох баримт ашиглахыг хориглох талаар дотоодын хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай, тэр ч бүү хэл зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхтэй холбоотой нийтийн ашиг

сонирхол нь цагдаагийн байгууллагаас өдөөн турхирах замаар олж авсан нотлох баримт дээр тулгуурлан хүнийг гэм буруутайд тооцож яллахыг зөвтгөхгүй гэж ЕХЭШ дүгнэжээ.⁹

Санаатай урхи занга тавьсан эсэхийг илрүүлэх сорил нь (1) төрийн нууц ажилтнууд “байх ёстой идэвхгүй” зан суртахууны хязгаар дотор байсан, эсхүл түүнээс давсан эсэхийг илэрхийлэх бодит бүрдэл хэсэг, (2) дотоодын шүүх хурлын үед өргөдөл гаргагчийн зүгээс урхи занга тавьсантай холбоотой асуудал хөндсөн эсэх, шүүх энэ асуудлыг хэрхэн шийдэхтэй холбоотой процедурын бүрдэл хэсгээс бүрддэг.¹⁰ Санаатай урхи занга гэж тооцогдохгүй үйл ажиллагааны хувьд “цагдаагийн байгууллага гэмт үйл ажиллагааг өдөөсөн гэхээсээ илүүтэй тийм үйл ажиллагаанд “нэгдсэн” гэж хэлж болохоор нөхцөлд” тэдний үйл ажиллагааг цагдаагийн халхавчтай нууц үйл ажиллагааны байж болох хүрээ хязгаар дотор явагдсан гэж үзнэ хэмээн ЕХЭШ-ээс тогтоосон.¹¹

Нууц ажиллагааг зарим тохиолдолд шударга байдлыг сорих, албан хаагч болон ажлын хэвшил авлигыг эсэргүүцэх түвшинг үнэлэх зэрэг өөр зорилгоор ашигладаг. Сорилын явцад цугларсан мэдээллийг “сорилыг давж чадаагүй” албан хаагчдын эсрэг ашиглуулахгүй байх үүднээс дээр дурдсан хамгаалалтын механизмуудыг хэрэглэнэ.

⁹ ОХУ-ын эсрэг Худобины хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2006.10.26-ны өдрийн шийдвэр, 133-135 дугаар хэсэг; Португал улсын эсрэг Тейшейра де Кастрогийн хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1998.6.9-ний шийдвэр, 36 дугаар хэсэг; Литва улсын эсрэг Раманаускасын хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2008.02.05-ны өдрийн шийдвэр, 49-54 дүгээр хэсэг.

¹⁰ ОХУ-ын эсрэг Банниковын хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2010.11.4-ний шийдвэр

¹¹ Литва улсын эсрэг Милининегийн хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2008.6.24-ний шийдвэр, 38 дугаар хэсэг

ИУТЭОУП

9 дүгээр бүлэг

1. Хүн бүр эрх чөлөөтэй, халдашгүй дархан байх эрхтэй. Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур хэний ч эрх чөлөөг хасч болохгүй.
2. Баривчлагдсан шалтгааныг хүн бүрт баривчлах үед нь мэдэгдэхийн зэрэгцээ буруутгаж байгаа аливаа үндэслэлийг даруй мэдэгдэнэ. [...]

Хүний эрхийн тухай Европын КОНВЕНЦ

5 дугаар бүлэг

1. Хүн бүр эрх чөлөөтэй, халдашгүй дархан байх эрхтэй. Дараах тохиолдлуудаас бусад тохиолдолд хуульд заасан журмын дагуу хэний ч эрх чөлөөг хасч болохгүй. Үүнд: [...]
(с) гэмт хэрэг үйлдсэн гэх үндэслэл бүхий сэжгийн дагуу болон гэмт хэрэг үйлдэх, эсхүл оргон зайлахаас зайлшгүй урьдчилан сэргийлэх шаардлагатай гэж үзэх үндэслэлээр эрх бүхий хуулийн байгууллагад хүргэх зорилгоор хүнийг хуулийн дагуу баривчилсан болон цагдан хорьсон; [...]

17.2.4 Нэгжлэг

Хувийн барилга байгууламжид нэвтрэх, хувийн өмчийг хураан авах үйл ажиллагаа нь хүний эрхийг хязгаарладаг. Хувь хүн, хувийн барилга байгууламж, өмч хөрөнгөд үзлэг нэгжлэг, хураан авах ажиллагааг хууль тогтоомж, шүүхийн шийдвэрээр тогтоосон стандартын дагуу гүйцэтгэх ёстой болохыг ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалтад тусгасан байдаг.¹² Олон улсын хүний эрхийн стандартуудад нийцүүлэхийн тулд тэдгээр үйл ажиллагааг явуулж болох тодорхой нөхцөл байдлуудыг хууль тогтоомжид нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай юм. Нэгжлэг хийх зөвшөөрлийг зөвхөн хуульд тусгайлан заасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан өгөх ёстой.¹³ Тиймээс барилга байгууламжид нэвтрэн орох, эд зүйлсийг нотлох баримт болгон хураан авах эрхийг цагдаагийн байгууллагад олгож байгаа үндэсний хууль тогтоомж нь энэхүү бүрэн эрхэд тодорхой хязгаар тогтоох ёстой.

Үзлэг нэгжлэг хийх эрх мэдлийг хязгаарлах талаар хуульд тусгайлан тусгаагүйгээс хүний хувийн нууцлалын эрх зөрчигдөж болзошгүй. Хэдийгээр нэгжлэг нь холбогдох дүрэм, журмыг мөрдөн, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, ашиг сонирхлыг дээдлэх хууль ёсны зорилго агуулж байлаа ч хэрэв нэгжлэг хийх тухай шийдвэрүүдийн хэт өргөн хүрээтэй заалтууд нь мэргэжлийн дагуу эрхийг хамгаалах үүднээс хүний эрхийн хамгаалалтын механизмуудыг орхигдуулсан бол шүүхийн зүгээс энэ байдлыг хүний хувийн эрх чөлөөг зөрчсөн гэж тодорхойлж болно. Тавьсан зорилго болон түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгслийн хооронд тэнцвэртэй байдлын шалтгаант

холбоо заавал байх ёстой.

17.3 Гэрч, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах

НУБАЭЖ нь авлигын хэргийн гэрч (мөн гэрчийн хувиар хэрэгт оролцож буй шинжээч, хохирогч), мэдээлэгч этгээдийг (шүгэл үлээгч) хамгаалах зохих арга хэмжээг өөрийн улсын арга хэрэгслийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагыг нэгдэн орсон улс орнууддаа тавьдаг. Гишүүн улс нь гэрчийг хамгаалах хөтөлбөр, хаалт халхавч ашиглах, дуу хоолойг нь хувиргах, шүүх хурал дээр өгөх гэрчийн мэдүүлгийг урьдчилан авах, гэрчээс алсын зайнаас дүрс бичлэгээр мэдүүлэг авах гэх мэт арга хэлбэрийг ашиглан гэрчийн аюулгүй байдлыг хангасан нотолгоо авах арга техник хэрэгжүүлэх гэх мэт арга хамжээ авч болно.

17.4 Баривчилгаа, түр саатуулах үеийн хүний эрхийн асуудлууд

17.4.1 Эрх чөлөөтэй байх эрх

Хүн бүр эрх чөлөөтэй, аюулгүй байх эрхтэй.¹⁴ Олон улсын хүний эрхийн стандартуудад хуульд заасан журмаас гадуур хэний ч эрх чөлөөг хасч болохгүй гэж заасан байдаг. Хүний эрхийн стандартууд нь хүний эрх чөлөөг хасахыг дүрэм, журам гэхээсээ илүүтэй хасагдах учиртай ноцтой арга хэмжээ гэж тодорхойлжээ. Хүнийг дур зоргоор баривчлах, цагдан хорихыг олон улсын хуулиар хориглодог.

¹² ЕАБХАБ-ын 1991 оны Москвагийн Баримт бичгийн 24 дүгээр хэсгийг үз.

¹³ ИЭТЭТ-ийн 1988 оны 16 дугаар Ерөнхий тайлбарын 8 дугаар хэсэг.

¹⁴ ИУТЭОУП-ын 9 дүгээр зүйлийн 1, ХЭЕК-ийн 5 дугаар зүйлийн 1.

ИУТЭОУП

14 дүгээр зүйл.

1. Хүн бүр ... хуулийн дагуу байгуулагдсан эрх бүхий, хараат бус, тал үл харах шүүхээр нээлттэй, шударгаар шүүлгэх эрхтэй.
2. Эрүүгийн хэрэгт буруутгагдаж буй хэн боловч гэм буруу нь хуулийн дагуу нотлогдох хүртэл гэм буруугийд тооцогдох эрхтэй. [...]

ЕХЭК

6 дугаар зүйл. Шударга шүүхээр шүүлгэх эрх

1. Хүн бүр хуулийн дагуу байгуулагдсан хараат бус, шударга шүүхээр зохих хугацааны дотор шударгаар, олон нийтэд ил байдлаар өөрийнх нь эсрэг үүсгэсэн эрүүгийн аливаа хэргийг ... шийдвэрлүүлэх эрхтэй.
2. Гэмт хэрэгт яллагдаж байгаа хүний гэм буруу нь хуулийн дагуу нотлогдох хүртэл түүнийг гэм буруутай гэж үзэхгүй. [...]

Түүнчлэн Хүний эрхийн хороо нь ИУТЭОУП-д тусгасан “дур зоргын” шалгуурыг “хуульд харшлах” гэдэгтэй адилтгах учиргүй, “... гагцхүү үүнд зүй зохисгүй байдал, шударга бус байдал, тааварлах боломжгүй байдал, эрх зүйн зайлшгүй процесс зэрэг элементүүдээр баяжуулан илүү өргөн хүрээг хамруулан тайлбарлах ёстой. Өөөрөр хэлбэл, хууль ёсны баривчилгааны дагуу цагдан хорих үйл ажиллагаа нь зөвхөн хууль ёсны байгаад зогсохгүй тухайн нөхцөл байдалд тохирсон үндэслэл бүхий байх¹⁵ ёстой гэсэн үг юм. Оргон зайлах, нотолгоонд саад учруулах, дахин гэмт хэрэг үйлдэх зэргээс урьдчилан сэргийлэх гэх мэт бүх нөхцөл байдалд цагдан хорих үйл ажиллагаа зайлшгүй шаардагдана¹⁶ гэж заасан байдаг. Хүний эрхийн үндсэн зарчмуудад нийцүүлэн гаргасан хүнийг түр хорих шийдвэр нь хэзээ ч ялгаварласан шинжтэй байж болохгүй.

Хувь хүнийг түр саатуулах нөхцөл байдлууд гэдэгт эрх бүхий шүүхээс яллах шийдвэр гаргасан; шүүхийн хууль ёсны захирамжийг дагаж мөрдөөгүй, эсхүл хууль ёсоор гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг хангуулах; гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн этгээдийг шүүх хуралд байлцуулах шаардлагатай болсон, эсхүл гэмт хэрэг үйлдэх, оргон зайлахаас урьдчилан сэргийлэх шаардлага гарсан; насанд хүрээгүй хүнийг засан хүмүүжүүлэх зорилгоор түр хорих; сэтгэцийн хэвийн бус байдалтай хүн, архинд донтогч, мансуурагч, тэнүүлчид халдварт өвчин тараахаас урьдчилан сэргийлэх, мөн тэднийг улс оронд хууль бусаар нэвтрэн орохоос сэргийлэх, эсхүл албадан гаргах, шилжүүлэн өгөхөд хүргэх үр дагавар бүхий үйл ажиллагаа явуулсан этгээдийг саатуулах зэрэг багтана.¹⁷ Энэ жагсаалтыг нүсэр, төвөгтэй гэж үздэг бөгөөд үүнийг “сайтар нарийвчлан тайлбарлах

шаардлагатай”¹⁸. Аливаа хүн баривчлагдаж байх үедээ баривчлагдаж байгаа болон цагдан хоригдож байгаа шалтгаан, түүнд тулгаж байгаа хэргийн талаар нэн даруй өөрийн мэддэг хэлээр мэдээлэл авах эрх, цагдан хорих үйл ажиллагаа нь хууль ёсны эсэхийг тогтоох шүүхийн процесст саадгүй оролцох эрх, зохих хугацааны дотор хэргээ шүүхээр шийдүүлэх, эсхүл суллах эсэхийг шийдвэрлүүлэх, эдгээр зохицуулалтыг зөрчин баривчилсан, цагдан хорьсон тохиолдолд нөхөн төлбөр авах эрх зэрэг эрхийг олон улсын стандартуудад тогтоосон байдаг.¹⁹ Энэ чиглэлээр ЕАБХАБ ч мөн тодорхой хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна.²⁰

17.4.2 Түр саатуулан хорих үеийн хүний эрхийн асуудал

ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалтууд болон олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомж нь саатуулагдан хоригдож буй хүмүүсийн хүний эрхийг хамгаалахад чиглэгддэг. Үндэсний хууль тогтоомж ч ийм хамгаалалтыг бүрдүүлэх шаардлагатай. Энэхүү гарын авлагын хүрээнд эдгээр эрхийн агуулгыг бүрэн хэмжээгээр тусгаагүй хэдий ч байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцож буй этгээдүүд нь олон улсын холбогдох хэрэгслүүд, олон улсын хүний эрхийн стандартуудад нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжид тусгасан хамгаалалтуудын талаар ойлголт, мэдлэгтэй байх ёстой.²¹ Олон улсын хүний эрхийн голлох хэрэгслүүд гэдэгт доорх зүйл багтана. Үүнд:

- Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт (ИУТЭОУП);
- Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий,

18 Бельги улсын эсрэг Боуамарын хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1988.2.29-ний шийдвэр, А сери, дугаар 129, 43 дугаар хэсэг.

19 ИБУТЭОУП-ын 9 дугаар зүйл болон ЕХЭК-ын 5 дугаар зүйлийн 2-4-ийг үз.

20 ЕАБХАБ-ын 1989 оны Венийн Баримт бичиг, 1991 оны Копенгагены Баримт бичиг, 1991 оны Москвагийн Баримт бичгийг үз.

21 Энэ сэдвээр нарийвчилсан мэдээлэл үзэх бол НҮБ, Шүүхийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагаан дахь хүний эрх: Шүүгчид, прокурорууд, хуульчдад зориулсан хүний эрхийн гарын авлага, 2003. www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf холбооцоор үз.

15 “Үндэслэлтэй” гэдэг нь “үндэслэл бүхий сэжиг” гэсэн шалгуурыг багтаана. Жишээлбэл Болгар улсын эсрэг Ханжовын хэрэг, дугаар 68294/01, ЕХЭШ-ийн 2008.11.6-ны шийдвэр; Молдав улсын эсрэг Степулекийн хэрэг, дугаар 8207/06, ЕХЭШ-ийн 2007.11.6-ны өдрийн шийдвэрийг үз.

16 Баримт бичиг No. 458/1991, Вума Муконг Камерун улсын эсрэг хэрэг (1994.07.21-нд нээлттэй болгосон), НҮБ-ын 1994 оны C/PR/C/51/D/458/1991 тоот бичиг баримтын 9.8 дугаар хэсэг.

17 ЕХЭК-ийн 5 дугаар бүлгийн 1.

- хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж, шийтгэхийн эсрэг НҮБ-ын конвенц;
- Бүх хэлбэрээр цагдан хоригдож байгаа болон хорих ял эдэлж байгаа хүмүүсийг хамгаалах зарчмын баримт бичиг (1988)
 - Хуулиас гадуур, дур зоргоор, шүүх ажиллагаа явуулахгүйгээр цаазлан хороохоос үр дүнтэй урьдчилан сэргийлэх болон мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны зарчмууд (1989)
 - Хууль сахиулах байгууллагуудын албан тушаалтнуудын ёс зүйн дүрэм (1979)
 - Насанд хүрээгүй хоригдогчдод холбоотой: НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн конвенц, Эрх чөлөөгөө хасуулсан насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах тухай НҮБ-ын дүрмүүд (1990), Насанд хүрээгүй хүмүүсийн шүүн таслах ажиллагааны удирдлагад баримтлах НҮБ-ын наад захын стандарт дүрмүүд (1985) (Бээжингийн дүрмүүд)

Эдгээр хэрэгсэл нь эрх чөлөөгөө хасуулсан хүмүүст нэн шаардлагатай дараах хамгаалалтыг агуулсан байдаг. Үүнд:

- Баривчлагдах үедээ баривчилж, цагдан хорьж байгаа шалтгааны талаар мэдээлэл авах, өөрт нь холбогдуулж байгаа хэргийн талаарх мэдээллийг өөрийн ойлгож мэддэг хэлээр нэн даруй авах эрх;
- Баривчлагдсан, цагдан хоригдсон үеэс эхлэн өөрийн сонголтоор өмгөөлөгч авах эрх;
- Эмнэлгийн тусламж авах эрх;
- Баривчлагдсан, цагдан хоригдсон үеэс эхлэн энэ талаар өөрийн сонголтоор зохих хүнд мэдэгдэх эрх;
- Эрх чөлөөг хязгаарлах үйл ажиллагаа эхлүүлэх асуудлыг зохицуулсан үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтын дагуу өөрийн эрхийн талаарх мэдээллийг нэн даруй авах эрх;
- Тамлаж тарчлаах болон зүй бус байдлаар харьцахаас ангид байх эрх;
- Шүүхэд нэн даруй хүргэгдэн очиж хэргээ хэлэлцүүлэх, зохих хугацааны дотор хэргээ шийдвэрлүүлэх, эсхүл шүүх хурал болтол суллагдах эрх;
- Цагдан хорих талаар түргэвчилсэн журмаар шүүхээс хууль ёсны шийдвэр гаргуулах эрх.

17.5 Шударга шүүхээр шүүлгэх эрх

Шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын өгсөн үүрэг амлалт, хүний эрхийн асуудлаарх олон улсын болон бүс нутгийн



Францын Страсбург хот дахь Европын Хүний эрхийн шүүхийн байр

хэрэгслүүдэд тодорхой тусгасан байдаг.²² Шударга шүүхээр шүүлгэх эрх нь өмнөх (17.4.2 дахь) хэсэгт заасан эрхүүдийг багтаасан маш өргөн хүрээтэй эрхүүдийг агуулдаг. Энэхүү гарын авлагад шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн талаар бүрэн хэмжээгээр тусгаагүй боловч шүүх ажиллагааны шударга байдал гэдэгт зөвхөн шүүх ажиллагааны явц дахь төдийгүй байцаан шийтгэх ажиллагааны бүхий л үе шатан дахь хүний эрхийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх ёстой гэдгийг тэмдэглэх нь чухал. Энэ хэсэгт шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл гэм буруугүйд тооцох зарчим болон өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх буюу дуугүй байх эрхийн талаарх мэдээллийг тусгасан. Учир нь эдгээр асуудал авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа болон өмнө дурдагдсан байцаан шийтгэх ажиллагааны тусгай арга хэрэгслүүдийг хэрэглэхтэй тодорхой байдлаар холбогддог.²³

Өмнө авч үзсэн тодорхой эрхүүдийн зэрэгцээ шүүн таслах ажиллагааны үед хөндөгддөг үндсэн эрх гэдэгт доорх эрхүүд багтана. Үүнд:

22 ЕАБХАБ-ын 1989 оны Венийн Баримт бичгийн 13.9 дэх хэсэг, 1990 оны Копенгагены Баримт бичгийн 5-12 дугаар хэсэг, Эрүүгийн хэргийг шүүн таслан тогтолцоонд хүний эрх болон хууль дээдлэх зарчмыг сахиулах асуудлаарх 2005 оны Любляны 5/12 тоот шийдвэр; ЕАБХАБ/АИХЭГ, Олон улсын шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн хууль зүйн эмхэтгэл, 2012, <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true> холбоосоор үзэж болно.

23 Энэ асуудлаарх дэлгэрэнгүйг “НҮБ-ын Шүүх байгууллагын захиргааны үйл ажиллагаан дахь хүний эрх: Шүүгчид, прокурорууд, хуульчдад зориулсан хүний эрхийн гарын авлага” (2003) зэрэг материалаас үзэж болно.

- Шүүхээс гэм буруу нь тогтоогдох хүртэл хэнийг ч гэм буруугүйд тооцох;
- Мэдүүлэг өгүүлэх, гэм бурууг нь хүлээлгэхээр дарамт шахалт үзүүлэхээс ангид байх эрх;
- Хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх эрх;
- Хуулийн дагуу байгуулагдсан эрх бүхий, бие даасан, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх;
- Нийтийн өмнө хэргээ шүүлгэх эрх;
- Өөрийн биеэр болон өмгөөлөгчөөр дамжуулан өөрийгөө өмгөөлөх эрх;
- Гэрчүүдийг дуудах болон байцаалгах эрх;
- Орчуулагч авах, орчуулга хийлгэх эрх;
- Хэргийг хэлэлцэх үед иргэд, олон нийтийн төлөөллийг оролцуулах эрх;
- Давж заалдах эрх.²⁴

17.5.1 Гэм буруугүй гэж хандах зарчим

Шүүхийн шийдвэр гаргал гэм буруутай гэж тооцохгүй байх зарчим нь ардчилсан нийгэм дэх эрүүгийн гэмт хэргийн байцаан шийтгэх ажиллагааны үндсэн зарчим юм. Хүний эрхийн хорооноос шүүхийн шийдвэр гаргал гэм буруутай гэж тооцохгүй байх зарчмыг “гэм бурууг нотлох үүрэг нь яллагч талд байх бөгөөд яллагдагч тал гэм буруугүйд тооцогдох эрхтэй байна. Гэм буруутай болохыг ямар ч эргэлзээгүйгээр нотлох хүртэл хэнийг ч гэм буруутай гэж урьдчилан тооцож болохгүй. Тиймээс шүүхийн шийдвэрийг урьдчилан тооцоолж таамаглахаас зайлсхийх нь эрх бүхий төрийн бүх байгууллагуудын үүрэг юм” гэж тодорхойлжээ.²⁵

Гэм буруутай эсэх талаар шүүхийн албан ёсны шийдвэр гарахаас өмнө шүүхийн албан тушаалтнуудын зүгээс холбогдогчийн гэм буруугийн талаар олон нийтэд мэдээлэл хийх үед шударга шүүхээр шүүлгэх эрх зөрчигддөг. Шүүхийн шийдвэр гаргал гэм буруутай гэж тооцохгүй байх зарчмыг зөвхөн шүүгч, шүүхийн байгууллага төдийгүй төрийн бусад байгууллага, албан тушаалтан зөрчих тохиолдол гарч байна.²⁶

17.5.2 Өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, дуугүй байх эрх

Эрүүгийн гэмт хэрэгт яллагдаж байгаа хэнийг ч өөрийнх нь эсрэг мэдүүлэг өгүүлэхээр албадаж болохгүй гэж ИУТЭОУП-д тодорхойлсон.²⁷ Мэдээлэл нь илэрхий бус, хаалттай байдаг авлигын хүнд төвөгтэй хэргүүд дээр мөрдөн байцаах ажиллагааны эхний үе шатууд болон нууц гүйцэтгэх ажиллагааны үед энэхүү эрхийг хүндэтгэн хүлээн зөвшөөрөх нь маш чухал байдаг.

Европын Хүний эрхийн шүүхээс “цагдаагийн байцаалтын үед дуугүй байх эрх ба өөрийн гэм буруугийн талаар мэдүүлэг өгөхөөс ангид байх явдлыг олон улсын стандарт гэж нийтээр хүлээн зөвшөөрсөнд эргэлзээ байхгүй, эдгээр стандартууд нь 6 дугаар зүйлд тусгагдсан үйл ажиллагааны шударга ёс журамтай байдлын талаарх ойлголт, төсөөллийн гол цөм нь болдог” гэж тодорхойлсон.²⁸ Дуугүй байх эрх нь зөвхөн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч шууд байдлаар өгсөн мэдүүлэг төдийгүй эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь яллагаанд хожим нь ашиглагдаж болзошгүй аливаа мэдэгдэл, мэдүүлэгт мөн хамааралтай байдаг.²⁹

Шүүх нь луйврын хүнд төвөгтэй хэрэгт гэм буруутныг тогтоохдоо асуулгад албадан мэдүүлэг авах замаар нотлох баримт олж авахыг зөвтгөсөн олон нийтийн шаардлагыг хүлээж авахгүй байж болно. Европын Хүний эрхийн шүүхээс “шүүн таслах ажиллагааны явцад яллагдагчийг буруутгахын тулд шүүхийн бус мөрдөн байцаалтаар албадан авсан мэдүүлэг ашиглахыг зөвтгөсөн олон нийтийн ашиг сонирхлыг энд хэрэглэж болохгүй” гэж тодорхойлсон байна.³⁰

24 ЕАБХАБ/АИХЭГ, “Олон улсын шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн хууль зүйн эмхэтгэл” (2012)-ийн холбогдох бүлгүүдийг үз.

25 Хүний эрхийн Хороо, 13 дугаар Ерөнхий тайлбар: Шүүхийн өмнө эрх тэгш байх болон хуулийн дагуу байгуулагдсан хараат бус шүүхээр хэргээ шударгаар, олон нийтийн оролцоотой шүүлгэх эрх (14 дүгээр зүйл), 1984, 7 дугаар хэсэг.

26 Буткевичус Литва улсын эсрэг хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2002.03.26-ны шийдвэр, 49 дүгээр хэсэг.

27 ИУТЭОУП-ын 14 дүгээр зүйлийн (3) (g).

28 Жон Мюррей Их Британийн эсрэг хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1996.02.08-ны өдрийн шийдвэр, 45 дугаар хэсэг.

29 Александр Зайченко ОХУ-ын эсрэг хэрэг, ЕХЭШ-ийн 2010.02.18-ны өдрийн шийдвэр, 52-60 дахь хэсэг.

30 Сондерс Их Британийн эсрэг хэрэг, ЕХЭШ-ийн 1996.12.17-ны өдрийн шийдвэр, 74 дүгээр хэсэг.

Ашигласан ном зүй

1. НҮБ, Шударга ёс тогтоох явц дахь хүний эрх: Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нарт зориулсан хүний эрхийн талаарх гарын авлага, 2003 [pdf]. www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf
2. НҮБМБГХТА, Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд гэрчийг хамгаалах чиглэлээрх сайн туршлагууд, 2008 [pdf]. <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witnessprotection-manual-Feb08.pdf>
3. ЕАБХАБ/АИХЭГ, Олон улсын шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн талаарх хуулийн эмхэтгэл, 2012[pdf]. <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true>
4. ЕАБХАБ/АИХЭГ, Терроризмын эсрэг мөрдөн шалгах ажиллагаан дахь хүний эрх: Хууль сахиулах ажилтнуудад зориулсан практик гарын авлага, 2013 [pdf]. <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>

БҮЛЭГ 18

Эрх зүйн харилцан туслалцаа

АГУУЛГА

18.1 Бүс нутгийн ба олон улсын зохицуулалтын орчин	228
18.2 Туслалцааны хүрээ	230
18.3 Албан ёсны хүсэлт	231
18.4 Авлигын хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа эрэлхийлэхэд тулгарч буй сорил бэрхшээлүүд	232
18.5 Европын нотлох баримт солилцох хэлэлцээр	233
18.6 Шүүх, хууль сахиулах байгууллагуудын сүлжээ	234
18.7 Дүгнэлт	236
Ашигласан ном зүй	236

Эрх зүйн харилцан туслалцаа

Эрх зүйн харилцан туслалцаа (ЭХТ) гэж улс хоорондын хамтын ажиллагааны хүрээнд гадаад улсад байгаа эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны нотлох баримтыг олж авах албан ёсны үйл ажиллагааг хэлнэ. Энэ нь авлига гэх мэт үндэстэн дамнасан гэмт хэрэгтэй үр нөлөөтэй тэмцэх чухал арга хэрэгсэл юм. Засгийн газар хоорондын байгууллагууд ЭХТ-ны хамтын ажиллагаанд тулгарч буй хууль эрх зүйн орчны ялгаа, практик хүндрэлүүдийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар багагүй хугацаанд хамтран ажилласны дүнд ЭХТ-ны зохицуулалтыг агуулсан бүс нутгийн болон олон улсын хэмжээний хэд хэдэн гэрээ хэлэлцээр, конвенцийг батлан гаргажээ. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ) нь ЭХТ-ны ач холбогдлыг чухалд авч үздэг бөгөөд 2012 оны 12 дугаар сарын байдлаар тус байгууллагын бүх гишүүн орнууд авлига, мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд олон улсын хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэх улс төрийн дээд түвшний үүрэг амлалт өгөөд байна.¹

Энэхүү бүлгээр авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хянах, шүүх ажиллагаан дахь ЭХТ-ны тухай зохицуулалтыг агуулдаг, улс орнуудын хооронд нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн, авлигатай тэмцэх хамтын ажиллагааны баримт бичиг болох НҮБАЭК-ийг онцолж, ЭХТ-ны чиглэлээрх олон улс, бүс нутгийн эрх зүйн орчныг тоймлон авч үзнэ. Бүр тодорхойлбол, тус бүлэгт хамтын ажиллагааны албан ба албан бус хүсэлт, холбогдох хүндрэл бэрхшээлүүд, шийдвэрлэх боломжит арга замын талаар өгүүлнэ.

Мөн шүүхийн шийдвэрийг харилцан хүлээн зөвшөөрснөөр улс хоорондын хамтын ажиллагаа хэрхэн түргэн шуурхай явагдах боломжтойг харуулах нэгэн сонирхолтой жишээ болгож Европын холбооны (ЕХ) гишүүн улсуудын хүрээнд эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд ашиглагдах эд мөрийн баримт,

мэдээлэл, баримт нотолгоог солилцон цуглуулах Европын нотлох баримт солилцооны хэлэлцээрийг (ЕЕВ) онцлон авч үзэх болно.

18.1 Бүс нутгийн ба олон улсын зохицуулалтын орчин

Гэмт хэрэг нэлээд улс дамнасан шинжтэй болж байгаа тул хууль сахиулах байгууллагууд гадаад улсаас баримт, нотолгоог хурдацтайгаар цуглуулах шаардлага өсөн нэмэгдэх болов. Өнөө үед авлига нь дотоодын биш олон улсын шинж чанартай үзэгдэл болон хувирчээ. Авлигын гэмт хэрэг ихэнх тохиолдолд банкны дансаар дамжин үйлдэгдэх болж, хууль бус хөрөнгө мөнгийг санхүүгийн эддрээтэй бүтэц ашиглан шилжүүлэх болсон нь мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүндрэл учруулахын сацуу шуурхай арга хэмжээ авах шаардлагыг бий болгож байна. Ийм нөхцөл байдлын эсрэг харилцан мэдээлэл солилцох болон хууль сахиулах хамтын ажиллагааны сувгаар дамжуулан албан ба албан бус ЭХТ үзүүлэх нь авлигатай хийх тэмцэлд чухалд үүрэг гүйцэтгэж байгаа билээ.

НҮБ-ын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн эрх зүйн чиглэлээр бодлого боловсруулагч гол байгууллага болох НҮБ-ын Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн эрх зүйн комисс² нь олон жилийн турш ЭХТ-тай холбоотой асуудлаар, ялангуяа эрүүгийн асуудалд харилцан хамтран ажиллах асуудыг хариуцан ажиллаж байна. Мөн авлигын гэмт хэргийн чиглэлээр НҮБАЭК-ийн³ хүрээнд олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх зорилтын дор хуралддаг Засгийн газар хоорондын, шинжээчдийн нээлттэй уулзалт нь олон улсын хамтын ажиллагааны тулгамдсан асуудлын талаар заавар чиглэл, зөвлөмж зөвлөгөө гаргаад байна. НҮБ нь “гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх,

1 ЕАБХАБ-ын Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, Терроризмыг санхүүжүүлэх, Мөнгө угаах гэмт хэрэг, Авлигатай тэмцэх тухай мэдэгдэл (МС. DOC/2/12)-ийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.osce.org/cio/97968>

2 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <https://www.unodc.org/unodc/commissions/CCPCJ/>

3 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/eminternationalcooperation.htm>

эрүүгийн гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх асуудлаар хамтын ажиллагаагаа сайжруулах зорилго бүхий улс орнуудын хоёр талт гэрээ байгуулах үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг үзүүлэх баримт бичиг болсон” Эрүүгийн хэргээр ЭХТ үзүүлэх загвар гэрээ” боловсруулан гаргасан билээ.⁴

ЭХТ-ын хүрээнд “эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа” гэх нэр томъёо нь улс орон бүрт харилцан адилгүйгээр мөрдөн шалгах, ялтнаар татах, хэргийг шүүн шийдвэрлэх үе шат зэрэг шүүн таслах ажиллагааны аливаа үе шатуудыг илэрхийлдэг. Энэ чиглэлийн олон улсын холбогдох конвенциор (тухайлбал, Европын зөвлөлийн (ЕЗ) 1959 оны Эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай Европын конвенци) шаардлагатай урьдач нөхцөлийг, ялангуяа гэмт хэрэг мөрдөн шалгах, нотлох баримт цуглуулах, сэжигтнийг яллах ажиллагаанд “хамгийн өргөн хүрээний ЭХТ” үзүүлэх ёстойг тодорхойлж өгсөн байна.⁵

ЭХТ нь ихэвчлэн улс хоорондын хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндэс болсон гэрээ хэлэлцээрийн дагуу эсхүл харилцан солилцоо, найрсаг хандлагын зарчимд тулгуурлан явагддаг. Хэдийгээр ЕХ нь эрүүгийн хэргээр хамтран ажиллах нэгдсэн стандартыг Европ тивийн хэмжээнд⁶ бий болгох оролдлого хийсэн боловч олон улсын хамтын ажиллагаанд жигд үйлчлэх нэгдсэн цогц хэрэгсэл буюу гэрээ хэлэлцээр байхгүй байна. Гэхдээ улс хоорондын эрх зүйн хамтын ажиллагаанд дараах баримт бичгийг ашигладаг. Үүнд:

- Хоёр талт гэрээ
- Олон талт гэрээ (ихэвчлэн бүс нутгийн хэмжээнд үйлчилдэг)
- Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр (жишээ нь НҮБ-ын конвенциуд)
- Харилцан солилцоо, найрсаг хандах зарчим, түр тохиролцоо
- Эрүүгийн хэрэгт олон улстай хамтран ажиллахыг зөвшөөрсөн дотоодын хууль тогтоомж.

Түүнчлэн ЭХТ-аг харилцан солилцооны үндсэн дээр дипломат шугамаар боловсруулсан “хүсэлт

тавих захидал” гэх мэт уламжлалт загвараар дамжуулан авч болдог. Гэхдээ ийм хүсэлт тавих захидал боловсруулахад хугацаа их орохоос гадна шүүхээс шүүх хоорондын хамтын ажиллагаагаар хязгаарлагддаг тул эрүүгийн ял шийтгэл хараахан ногдуулаагүй байгаа тохиолдолд мөрдөн шалгах, эсхүл яллах ажиллагааны эхний шатанд ЭХТ авч чадахгүй байх нь бий.⁷

Үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг асуудлаар хамтран ажиллах гэж буй ЕАБХАБ-ын гишүүн орнуудын хувьд ЭХТ-ны талаарх зохицуулалт бүхий дараах чухал конвенциуд байдаг. Үүнд:

- НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц (НҮБҮДЗБГХЭК) (18 дугаар зүйл)
- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭК) (46, 54-55 дугаар зүйл)
- ЕЗ-ийн 1990 оны Гэмт хэргийн орлого угаах, илрүүлэх, битүүмжлэх, хураах тухай конвенц (7-35 дугаар зүйл), 2005 оны Гэмт хэргийн орлого угаах, илрүүлэх, битүүмжлэх, хураах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх конвенци (15-47 дугаар зүйл)
- ЕЗ-ийн Цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх конвенц (25-35 дугаар зүйл)
- ЕЗ-ийн Авлигын асуудлаарх эрүүгийн хуулийн конвенц (25-31 дүгээр зүйл)
- Авлигын эсрэг Америк тивийн улс хоорондын конвенц (14 дүгээр зүйл)
- Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (ЭЗХАХБ) Олон улсын бизнесийн хэлцэл дахь гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх конвенц (9 дүгээр зүйл), 2009 оны Гадаадын нийтийн албан тушаалтны хээл хахуультай тэмцэх тухай зөвлөмж (13 дугаар зүйл).

Дээр дурдсанаас гадна ЭХТ үзүүлэх харилцааг зохицуулсан түр конвенциудыг дараах байгууллага гаргасан байна. Үүнд:

- ЕЗ (1959 оны Эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай Европын конвенц, түүний 1978, 2001 оны нэмэлт протоколууд);
- ЕХ (ЕХ-ын гишүүн улсуудын хооронд эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай конвенц, түүний 2001 оны нэмэлт протокол);
- Үндэстнүүдийн Хамтын нөхөрлөл (Хамтын

4 1990 онд батлагдаж, 1998 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 53/112 дугаар шийдвэрээр нэмэлт өөрчлөлт орсон Эрүүгийн хэргээр харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай загвар гэрээний 1 дүгээр догол мөрийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf

5 ЕЗ-ийн 1959 оны Эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай Европын конвенцийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.coe.int/tf/web/conventions/fulllist/-/conventions/rms/09000016800656ce>

6 2000 оны ЕХ-ын гишүүн улсуудын хооронд эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай конвенцийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133108_en.htm

7 К.Стифенсон нарын Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгоход учирч байгаа хүндрэл бэрхшээл: Гол бэрхшээлүүдэд хийсэн дүн шинжилгээ, хэрэгжүүлэх ажлын зөвлөмж, 2011 он, StAR санаачилга, 53 дугаар хуудас.

Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

НҮБАЭК-ийн 46 (3) дугаар зүйлд ЭХТ-г дараах зорилгоор хүсч болохыг заасан байна. Үүнд:

- (a) Тодорхой этгээдүүдээс нотолгоо, мэдээлэл авах;
- (b) Шүүхийн баримт бичиг гардуулах;
- (c) Нэгжлэг хийх, эд хөрөнгө түр хураах, битүүмжлэх;
- (d) Объект, газар үзлэг хийх;
- (e) Мэдээлэл, эд мөрийн баримт, шинжээчийн үнэлэлт дүгнэлт гаргаж өгөх;
- (f) Холбогдох баримт бичиг, тэмдэглэл, түүний дотор Засгийн газар, банк, санхүү, байгууллага, бизнесийн бүртгэл тэмдэглэлийн эх хувь буюу баталгаат хуулбар гаргаж өгөх;
- (g) Нотолгооны зорилгоор гэмт хэргээс олсон орлого, гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан эд хөрөнгө, хэрэгсэл, бусад зүйлийг таньж тогтоох буюу мөрдөх;
- (h) Холбогдох этгээдийг хүсэлт гаргагч оролцогч улсын байгууллагад сайн дураараа биечлэн очихыг дэмжих;
- (i) Хүсэлт хүлээн авагч оролцогч улсын дотоодын хуульд үл харшлах аливаа бусад туслалцаа үзүүлэх;
- (j) Энэхүү конвенцийн V бүлэгт заасны дагуу гэмт хэргээс олсон орлогыг таньж тогтоох, битүүмжлэх, мөрдөх;
- (k) Энэхүү конвенцийн V бүлэгт заасны дагуу хөрөнгө буцаан олгох.

нөхөрлөл) (1986 оны хамтын нөхөрлөлийн орнуудын эрүүгийн хэргээр харилцан туслалцаа үзүүлэх хөтөлбөр, түүний 1990, 1999, 2010 оны нэмэлт өөрчлөлтүүд);

- Америкийн муж улсуудын нийгэмлэг (АМН) (1975 оны Гадаад улсаас баримт нотолгоо авах тухай Америкийн улс хоорондын конвенц, түүний 1984 оны протокол, 1992 оны Эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай Америк тивийн улс хоорондын конвенц, түүний 1993 оны протокол).

18.2 Туслалцааны хүрээ

Авлигын болон эдийн засгийн гэмт хэргүүд үндэстэн дамнасан шинжтэй болж байгаа тул “хамгийн өргөн хүрээний харилцан туслалцааг” хангах олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд зөвшөөрөх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байгаа нь тодорхой харагдаж байна. Цахим хэлцэл, гүйлгээний тоо нэмэгдэж, хөрөнгө, санхүүгийн зах зээл либералчлагдаж, гадаад улсад зорчих нөхцөл сайжирч, гэмт хэрэгтнүүд ял шийтгэлээс зайлсхийн улсаас улс дамжиж явах боломж улам бүр нэмэгдэж байгаа нь өнөө үед дэлхийн хэмжээнд яллах ажиллагааг гүйцэтгэхэд тулгарч буй хамгийн том саад бэрхшээл юм.

Хамтын ажиллагааг сайжруулах шаардлагатайг олон улсын олон хэрэгслүүдэд (18.1 дэх хэсэгт өгүүлсэнчлэн) тусгасан бөгөөд ялангуяа НҮБАЭК-д эрүүгийн асуудлаарх олон улсын хамтын ажиллагаа (43 (1) дугаар зүйл), эрх зүйн харилцан туслалцаа (46 дугаар зүйл) болон хөрөнгө буцаан олгох (54-55 дугаар зүйл) асуудлын хүрээнд ЭХТ-ны талаар хэд хэдэн зохицуулалт тусгасан байна.

Албадлагын арга хэмжээ авах зайлшгүй шаардлагатай болсон эсхүл хүсэлт тавьж буй улсын эрүүгийн

байцаан шийтгэх ажиллагааны шаардлага хангасан тодорхой хэлбэр бүхий нотолгоо шаардлагатай үед албан ёсны түвшинд ЭХТ авах хэрэгтэй болдог. Гэхдээ зарим тохиолдолд мөрдөн байцаагч, прокурорууд эхлээд хэрэгцээ шаардлагыг нь хангахуйц илүү албан бус, түгээмэл арга замаар мэдээлэл эрж хайлгүйгээр шууд ЭХТ хүсдэг. Хүсэлт тавьж буй улсын мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаа эхний шатандаа явж буй бөгөөд албан ёсны нотлох баримт хараахан цуглууулж эхлээгүй байгаа тохиолдолд иймэрхүү албан бус арга хандлага ихэнх тохиолдолд нэлээд үр нөлөөтэй байдаг.

Албан бус харилцаанд доорх зүйлийг багтаана. Үүнд:

- Мэдээлэл авах зорилгоор цагдаагийн байгууллага хоорондын харилцаа. Цагдаагийн байгууллага хоорондоо шууд харилцаж болохоос гадна Олон улсын эрүүгийн цагдаагийн байгууллага (ИНТЕРПОЛ) гишүүдийнхээ мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлдэг (18.6-аас үзнэ үү).
- Бусад байгууллага хоорондын харилцаа
- Элчин сайдын яам/консултай харилцах харилцаа. Мөрдөн байцаагчдаар гэрчийн мэдүүлэг авахуулах (хүсэлтийг зөвшөөрсөн улс болон гэрчийн зөвшөөрлөөр), эсхүл мэдээлэл, нотлох баримт авах зорилгоор дипломат алба, конусын газруудад хандаж болно.
- Шаардлагатай баримт мэдээлэл нь хүсэлт хүлээн авсан улсын нийтийн сүлжээнд байгаа тохиолдолд захиргааны журмаар мэдээллийг гаргуулан авч болно.

Харин албан ёсны ЭХТ-ны хүсэлтийг дараах тохиолдолд тавина. Үүнд:

- Сайн дураар мэдүүлэг өгөхийг хүсэхгүй байгаа гэрчээс мэдүүлэг авах
- Сэжигтнийг байцаах

НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 15 дахь хэсэг (албан хүсэлтэд тусгах ёстой зүйлсийн жагсаалт)

- Хүсэлт гаргаж буй эрх бүхий байгууллагын нэр;
- Хүсэлтэй холбоотой асуудал, мөрдөн байцаах, яллах, шүүх ажиллагааны мөн чанар, түүнчлэн мөрдөн байцаах, яллах, шүүх ажиллагаа явуулж буй эрх бүхий байгууллагын нэр, чиг үүрэг;
- Шүүхийн баримт бичгүүд гардуулах зорилготой хүсэлтээс бусад тохиолдолд холбогдох зүйл баримтын товч танилцуулга;
- Хүсч буй туслалцааны талаарх дэлгэрэнгүй тайлбар, хүсэлт тавьж буй улсаар мөрдүүлэх тодорхой ажиллагааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл;
- Бололцоотой бол холбогдох аливаа этгээдийн овог нэр, байгаа газар, иргэний харьяалал;
- Нотлох баримт, мэдээлэл буюу арга хэмжээг хүссэн зорилго.

- Нэгжлэг хийх, хөрөнгө битүүмжлэх, хураах
- Банкин дахь дансны мэдээлэл, интернетийн бүртгэл, цахим шуудангийн агуулгыг авах.

Албан ёсоор тавьсан ЭХТ-ны хүсэлтэд туслалцаа үзүүлэх эсэх нь тухайн хүсэлтийг хүлээн авсан улсын хоёр болон олон талт гэрээгээр хүлээсэн үүрэг амлалт, тухайн улсын дотоодын хууль тогтоомж, хүсэлт тавьсан болон хүсэлт хүлээн авсан улсуудын хоорондын харилцаа, харилцан солилцооны зарчим, тухайлбал талуудын харилцан бие биедээ ижил тэнцүү туслалцаа үзүүлэх боломж бололцоо зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаардаг.

18.3 Албан ёсны хүсэлт

НҮБАЭК-ийн оролцогч улсууд авлигын гэмт хэрэгтэй холбогдуулан мөрдөн байцаах, яллах, шүүх ажиллагаа явуулахад эрх зүйн хамгийн өргөн хүрээний туслалцааг бие биедээ үзүүлэх үүрэг хүлээсэн байдаг.⁸ НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт албан ёсны ЭХТ хүсч болох зүйлсийг бүрэн жагсаан заажээ.

Хүсэлт хүлээн авч буй улсад байрлаж буй нотлох баримтыг авах хүсэлт тавьж байгаа улсад туслалцаа үзүүлэх эсэх нь хүсэлт хүлээн авсан улсын шийдвэрлэх асуудал юм. Гэхдээ конвенцийн гишүүн орнууд “хүсэлт хүлээн авагч оролцогч улсын холбогдох хууль тогтоомж, нэгдэн орсон гэрээ, хэлэлцээр, байгуулсан тохиролцооны дагуу бололцоотой бүхий л хэмжээнд”⁹ ЭХТ харилцан үзүүлэх ёстой. ЭХТ-ны хүсэлтүүд нь албадлагын арга хэмжээ агуулаагүй тохиолдолд НҮБАЭК-ийн гишүүн орнууд тухайн үйлдлийг гэмт хэрэг гэж хоёулаа тогтоосон байх зарчмын үндэслэлээр харилцан туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах эрхгүй байна.¹⁰ Авлига эсхүл санхүүгийн асуудалтай холбоотой гэмт хэргийн хувьд банкны нууцлал¹¹ гэсэн

үндэслэлээр ЭХТ үзүүлэхээс татгалзах буюу зайлсхийж үл болно.¹²

Түүнчлэн эрүүгийн хэрэгтэй холбоотой мэдээлэл нь мөрдөн байцаалт, шүүн таслах ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлж, гүйцэтгэхэд нь нөгөө гишүүн улсын эрх бүхий байгууллагад тус дөхөм болно, эсхүл нөгөө улсыг туслалцаа хүсэхэд хүргэнэ гэж үзсэн тохиолдолд ийм мэдээллийг урьдаас хүсэлт гаргуулалгүйгээр нөгөө улсын эрх бүхий байгууллагад дамжуулж болно.¹³ НҮБАЭК-ийн гишүүн орнууд өөр хоорондоо гэмт хэргийн холбогдолтой мэдээллийг сайн дураар, харилцан идэвхтэй солилцож байхыг хөхиүлэн дэмжих нь эдгээр заалтын зорилго юм.

Хүлээн авагч гишүүн улс нь дамжуулан хүлээн авсан мэдээллийн нууцлалыг хадгалах ба хүлээн авсан мэдээлэл нь гэм буруугүйг нотлох шинжтэй биш бол үүнийг ашиглахтай холбоотойгоор тогтоосон аливаа хязгаарлалтыг мөрдөх ерөнхий үүрэг хариуцлагыг НҮБАЭК-ийн дагуу хүлээнэ. Энэ тохиолдолд мэдээлэл хүлээн авсан тал нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үеэр сэжигтэн, яллагдагчид холбогдох мэдээллийг танилцуулж болно.¹⁴

ЭХТ-ны хүсэлтийн маяг

ЭХТ-ны хүсэлт гаргахад ашиглах нийтээр зөвшөөрөгдсөн формат байхгүй ч холбогдох гэрээ хэлэлцээрт хүсэлт бэлтгэхэд тавигдах шаардлагуудыг тусгасан байдаг. Хүсэлт нь хүсэлт тавигч эрх бүхий байгууллагаас тусгай форматын дагуу нэгтгэн боловсруулсан бие даасан нэг бүхэл материал байх ёстой ба холбогдох гэрээ хэлэлцээр, дотоодын хууль тогтоомжид заасан шаардлагатай бүх мэдээллийг агуулсан байна. Бүрэн бус хүсэлт илгээсэн нь нэмэлт мэдээлэл шаардах, туслалцаа үзүүлэхийг хойшлуулах, татгалзах үндэслэл болж болно.

8 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг үзнэ үү.

9 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үзнэ үү.

10 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсгийн б-г үзнэ үү.

11 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсгийг үзнэ үү.

12 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 22 дахь хэсгийг үзнэ үү.

13 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 4 болон 5 дахь хэсгийг үзнэ үү.

14 НҮБАЭК-ийн 46 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг үзнэ үү.



Лихтенштейний Вант Улсын Ерөнхий прокурор Роберт Волнер (зүүн), StAR Санаачилгын Ахлах зөвлөх Оливер Столпе (баруун) нар ЕАБХАБ-ын хулгайлагдсан хөрөнгийг илрүүлэх, битүүмжлэх, буцаан олгох олон улсын хамтын ажиллагааны олон улсын семинар дээр, 2012 оны 9 дүгээр сарын 3, Вена хот

Оновчтой, тодорхой байдал-асуудлаа оновчтой бус тавихаас зайлсхийх

Ихэнх улсын эрх бүхий байгууллагад ирүүлж буй ЭХТ-ны хүсэлт нь тодорхой бус, оновчтой биш байх тохиолдол элбэг байдаг. Ийм хүсэлтэд мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанд ашиглахаар хайж байгаа баримт нотолгоо нэн шаардлагатай болохоо тайлбарласан байх нь чухал. Мөн хүсч буй баримт нотолгоог оновчтой тодорхойлсон байх шаардлагатай. Тухайн нотолгоог мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанд хэрхэн ашиглах, яагаад шаардлагатай болсныг тодорхой тайлбарлавал зохино. Энэ ч үүднээс туслалцаа хүсч буй бүхий л хүсэлт тодорхой, оновчтой байх ёстой тул асуудлаа оновчтой бус, тодорхой бус байдлаар тавихаас зайлсхийх хэрэгтэй.

Асуудлаа оновчтой бус тавьдаг нэг нийтлэг жишээ нь банкны мэдээлэл гаргуулах хүсэлт байдаг. Аливаа ЭХТ-ны хүсэлтэд тодорхойлолт гаргуулан шалгуулах гэж буй тохиолдолд холбогдох банкны ба/буюу банкны дансны талаар хангалттай мэдээлэл агуулсан байх шаардлагатай. Тэдгээр данстай холбоотойгоор банкны данс нээлгэх маягт, гуйвуулгын мэдээлэл, АТМ-аас хийсэн гүйлгээ, хугацаа зэрэг мэдээлэл авахыг хүсч буй тухайгаа ЭХТ-ны хүсэлтдээ тодорхой илэрхийлэх нь чухал.

18.4 Авлигын хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа эрэлхийлэхэд тулгарч буй сорил бэрхшээлүүд

Авлигын хэргүүд дээр ЭХТ хүсэхэд тодорхой бэрхшээлүүд тулгарч болно. Үүнд:

• Өндөр дээд түвшний албан тушаалтан

Хэрэв хүсэлт тавьсан улсын мөрдөн шалгах ажиллагаа нь төр, хувийн хэвшлийн салбарын өндөр дээд түвшний албан тушаалтан, эсхүл нөлөө бүхий бизнесмэнтэй холбоотой бол “үндэсний эрх ашиг”, халдашгүй байдал, бүрэн эрх дархын асуудал хөндөгдөх тул ЭХТ үзүүлэхгүй байх нь бий.

Хэдийгээр энэ нь ноцтой сорил бэрхшээл мөн боловч хүсэлт хүлээн авах улсын улс төр, эрх зүй, тэр ч бүү хэл соёлын тогтолцооны талаар сайтар судлах замаар үүнийг даван туулах оролдлого хийж болно.

• Давж заалдах эрх

Хэдийгээр удаан хугацаагаар хойшлогдож болох боловч зарим улсад ЭХТ-ны хүсэлт дахь субъектэд ийм хүсэлт гаргасан талаар мэдээлэл авах болон хүсэлт тавьсан эрх бүхий байгууллагад нотлох баримт гаргаж өгөхийн эсрэг давж заалдахыг зөвшөөрдөг. Лихтенштейн, Швейцари зэрэг улсад банкны мэдээллийг ил болгохтой холбоотой хүсэлтийн эсрэг давж заалдах боломжтой байдаг. Түүнчлэн зарим байгууллага (тухайлбал банк) ч мөн үүнтэй ижил давж заалдах эрхтэй байна.

• Нэгжлэг хийх ба/буюу хөрөнгө түр хураах

Нэгжлэг хийх, хөрөнгө түр хураах ажиллагаа нь мөрдөн байцаагч, прокурорын хувьд гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүчирхэг зэвсэг нь болдог хэдий ч бодит байдал дээр тодорхой бэрхшээлтэй тулгардаг. ЭХТ-ны хүсэлт нь гол төлөв тодорхой түвшний албадагын шинжтэй байдаг тул тэдгээрийг сайтар үнэлж дүгнэн, хүсэлт хүлээн авсан улсад эрх зүйн ямар сорил бэрхшээл тулгарч болохыг сайтар эргэцүүлэн нягтлах шаардлагатай. Тухайн нэгжлэгийн дүнд яагаад нотлох баримт эсхүл холбогдох мэдээлэл олж авна гэж үзэж байгаагаа тодорхой тайлбарлахгүйгээр нэгжлэг хийлгэх хүсэлт тавих нь тийм ч хангалттай биш юм.

• Битүүмжлэх, хураан авах хүсэлт гаргах

Олон улс оронд гэмт хэргийн замаар, ялангуяа авлигын гэмт хэргээр олсон хөрөнгө, орлогыг хураан авах тухай эрх зүйн зохицуулалт байхгүй хэвээр байна. Хүсэлтэд заасан хөрөнгийг түр битүүмжлэх,

захиран зарцуулахыг хязгаарлах нөхцөл нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдгаас хүсэлт тавьж буй эрх бүхий байгууллага нь сэжигтний эрүүгийн шинжтэй гэмт хэргийн үйл ажиллагаа болон харгалзан үзэх ёстой хөрөнгө хоорондын холбооны талаар аль болох их мэдээлэл өгөх хэрэгтэй болдог.

НҮБАЭЖ нь хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотойгоор ЭХТ эрэлхийлж байгаа улс орнуудад тодорхой туслалцаа үзүүлдэг. Тус конвенцийн 31 дүгээр зүйлд дотоодод хөрөнгө битүүмжлэх, хураан авах тухай, мөн хөрөнгө буцаан олгох ажиллагааны тухай V бүлгийн 54, 55 дугаар зүйлд олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд хөрөнгийг битүүмжлэх, түр хураах, хураан авах ажиллагааны арга механизмыг дэлгэрэнгүй заасан байна.¹⁵

• Мөрдөн шалгах ажиллагааны эмзэг мэдрэмтгий талууд

Албан хүсэлтэд дурдсан тодорхой мэдээлэл нь нэлээд эмзэг мэдрэмтгий шинжтэй, харин ЭХТ авах тогтолцоо нь аюулгүй бус байж болно. Үүнийг гэмт хэрэгтнүүд эсхүл авлигажсан албан тушаалтнууд овжноор ашигладаг. Иймд эмзэг мэдрэмтгий мэдээллүүдтэй нэн болгоомжтой харьцах шаардлагатай юм. НҮБҮДЗБГХЭЖ (18 дугаар зүйлийн 20 дахь хэсэг), НҮБАЭЖ (46 дугаар зүйлийн 20 дахь хэсэг) нь энэхүү асуудалд анхаарал хандуулж, нууцын баталгаа хангах үүргийг биелүүлэхийг оролцогч улсуудад үүрэг болгосон байна.

Мөн тухайн эмзэг мэдрэмтгий асуудал нь хүсэлт хүлээн авагч улсын хувьд санаа зовоосон асуудал, эсхүл хүсэлт тавьсан улсад эмзэг мэдрэмтгий мэдээлэл дамжуулах үед бий болж болзошгүй анхаарал болгоомжтой хандах үүрэг хариуцлагатай холбоотой асуудал байж болно.

ЭХТ авах хүсэлттэй холбоотойгоор эрх бүхий олон байгууллагад сорил бэрхшээл тулгарч буйг харгалзан НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (НҮБМБГХТА) нь ЭХТ-ны хүсэлт боловсруулах хэрэгсэл боловсруулсан бөгөөд үүнд хууль эрх зүйн тогтолцооны мэргэжилтнүүд хандах эрхтэй.¹⁶

18.5 Европын нотлох баримт солилцох хэлэлцээр (ЕЕВ)

Европын нотлох баримт солилцох хэлэлцээр (ЕНБСХ) нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэрэглэгдэх эд мөрийн баримт, нотолгоо, мэдээлэл солилцох ЕХ-ны гишүүн орон хоорондын эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тогтолцоог халж гарч ирсэн баримт бичиг юм. Тус хэлэлцээр нь 2009 онд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэсэн (Зохицуулалтын шийдвэрийн дугаар 2008/978/ЛНА)¹⁷ бөгөөд гишүүн орнууд нь хэлэлцээрийг 2011 оны 1 дүгээр сараас хэрэгжүүлж эхлэхээр заажээ.

ЕНБСХ нь зөвхөн шүүх хоорондын хамтын ажиллагааны хүрээг хамардаг ба “цагдаа, гааль, хил, захиргааны байгууллагын хамтын ажиллагааг” зохицуулдаггүй бөгөөд эдгээр салбарын хамтын ажиллагааг нэгдэн орсон гэрээ, конвенциор дамжуулан ЭХТ-аар эсхүл албан бус туслалцаагаар зохицуулж байна.

ЕХ-ны нэг гишүүн орны шүүхийн шийдвэрийг ЕХ-ны нөгөө гишүүн оронд түргэн шуурхай гаргуулах туйлын зорилготой шүүхийн шийдвэрийг “харилцан хүлээн зөвшөөрөх” замаар бүс нутгийн хамтын ажиллагааг түргэвчлэх нь ЕНБСХ-ийг батлах болсон үндэслэл юм. ЭХТ-ны зорилгоор ЕНБСХ нь туслалцаа авах хүсэлтийг орлож байгаа бөгөөд үүнийг шүүхийн шийдвэрээр хэрэгжүүлнэ. ЕНБСХ-ийг “эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд эд мөрийн баримт, нотолгоо, мэдээлэл олж авахаар” боловсруулан гаргасан ба эдгээрт гуравдагч этгээдээс болон сэжигтний хувийн барилга байгууламж гэх мэт барилга байшинд хийх нэгжлэгээр олж авах эд зүйлс, баримт бичиг, мэдээлэл, санхүүгийн гүйлгээ хийх гэх мэт аливаа үйлчилгээг ашигласан тухай баримт, тайлан бүртгэл, ярилцлага, сонгогч, мөрдөн байцаах тусгай арга хэрэгслээр олж авсан мэдээлэл зэрэг бусад мэдээ, мэдээлэл багтана.¹⁸

Гэмт үйлдэл, байцаан шийтгэх ажиллагааг “зүйлчлэх” гэх зэргээр ЕХ-ны гишүүн орнуудын эрх зүйн тогтолцоон дахь ялгаатай байдлыг арилгах нь Зохицуулалтын шийдвэрийн гол зорилго юм. Энэ ч үүднээс ЕНБСХ болон Европын гэмт хэрэгтнийг

15 Дэлгэрэнгүйг 20 дугаар бүлгийн мөнгө угаах гэмт хэрэг,

хулгайлгдсан хөрөнгийг хараан авах, буцаан олгох сэдвээс үзнэ үү.

16 НҮБМБГХТА-ын ЭХТ үзүүлэх хүсэлт бэлтгэх арга хэрэгслийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.unodc.org/mla/index.html>

17 ЕХ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэрэглэх объект, баримт бичиг, мэдээлэл цуглуулах зорилгоор ЕНБСХ-ийг батлах тухай Зөвлөлийн шийдвэрийг (2008/978/ЛНА) дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>

18 Мөн тэнд (7).

шилжүүлэх тухай хэлэлцээр (EWA) батлагдсанаар “зүйлчилж” болох гэмт хэргүүдийг тодорхойлох боломжтой болжээ. Мөн дээр дурдсан шийдвэрийн 13 дугаар зүйл нь хамтын ажиллагааг дээд түвшинд хүртэл хөгжүүлэхийн тулд туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах үндэслэлийг хязгаарласан байна. ЕХ-ны гишүүн орнууд дахь ЕНБСХ-ийн биелэлтэд 20 дугаар зүйлд заасны дагуу Европын Зөвлөл хяналт тавьж ажиллана.

Зөвлөлийн 2007/845/2007¹⁹ тоот шийдвэр ёсоор гишүүн улс бүр шаардлагатай мэдээллийг түргэн шуурхай, шууд солилцож байх, хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох үндэсний төвүүдийг байгуулан ажиллуулна.

18.6 Шүүх, хууль сахиулах байгууллагуудын сүлжээ

ЭХТ-ны хүрээнд тавигддаг шаардлагуудын талаарх зүй зохистой ойлголт мэдлэг дутмаг хэвээр байгаагаас хүсэлт хүлээн авсан улс туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах, эсхүл бүрэн хэмжээнд үзүүлэхгүй байгаа нь мэргэжилтнүүдэд (хууль сахиулагч, прокурор, шүүгч) тулгарч буй гол сорил бэрхшээлүүдийн нэг юм. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд улс хоорондын хамтын ажиллагааг хөнгөвчлөх сүлжээ байгууллагуудыг бий болгоод байна. Дор өгүүлэх сүлжээ байгууллагууд²⁰ нь эрүүгийн асуудлаар, ялангуяа авлига, хөрөнгө буцаан олгох чиглэлээрх олон улсын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх зорилгоор байгуулагдсан механизмуудын тод жишээ юм.

Санхүүгийн мэдээллийн албадууд ба Эгмонт ажиллагаа

Авлигын гэмт хэрэг нь их хэмжээний хөрөнгө, мөнгө шилжүүлэх үйл ажиллагааг хамардаг тул ийм төрлийн санхүүгийн гүйлгээтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд сүүлийн 15 жилийн хугацаанд ихээхэн анхаарал хандуулж байгаа билээ. Санхүүгийн мэдээллийн албадууд (СМА) энэ чиглэлд дорвитой хувь нэмэр оруулдаг байна. СМА нь сэжиг бүхий санхүүгийн гүйлгээний талаар мэдээлэл хүлээн авах, шинжлэн судлах, улмаар мөрдөн байцаагч, прокурор

гэх мэт эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх чиг үүрэг бүхий үндэсний төв байгууллага юм. СМА нь мөн сэжигтний санхүүгийн мэдээлэл, банкны данс, мөнгөн гүйлгээний талаарх албан бус боловч найдвартай мэдээлэл солилцох чухал механизмыг бүрдүүлдэг. Түүнчлэн энэ нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхийн эсрэг тэмцэхэд чиглэсэн олон улсын хамтын ажиллагааны үнэ цэнэтэй эх сурвалж болдог. СМА-уудийн хамтын ажиллагааны суваг нь СМА-уудийн Эгмонт групп нэрээр танигдсан албан бус сүлжээ юм. СМА-уудийн Эгмонт групп нь СМА-уудийг хөгжүүлэх, мэдээлэл солилцох, сургалт, туршлага солилцох талбар дахь хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх арга замыг олж тогтоох зорилгоор



ЕАБХАБ/ЭЗБОУАХЗГ, НУБМБГХТА, Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Евразийн бүлэг хамтран ЕАБХАБ-ын Төв Ази, Өмнөд Кавказ, Зүүн Европын оролцогч улсуудын албан тушаалтнуудыг оролцуулан зохион байгуулсан Авлига, мөнгө угаалтын эсрэг хил дамнасан хамтын ажиллагааны талаарх сургалтад оролцогсон, 2014 оны 10 дугаар сарын 2, Вена хот тогтмол уулзаж хуралддаг.²¹

ИНТЕРПОЛ²²

ИНТЕРПОЛ нь дэлхийн өнцөг булан бүр дахь хууль сахиулах байгууллагуудад үндэстэн дамнасан гэмт хэргийн бүх хэлбэртэй тэмцэхэд нь туслалцаа үзүүлэх үндсэн үүрэг бүхий дэлхийн олон улсын цагдаагийн хамгийн том байгууллага юм. Тус байгууллага нь олон улс орны цагдаагийн байгууллагаас мэдээлэл цуглуулж, 190 гишүүн байгууллага болон бусад хууль сахиулах чиглэлийн албад, стратегийн түнш нарыг хооронд нь холбосон системийг дэмждэг бөгөөд тэдгээр байгууллагыг чухал мэдээлэл авах, хүсэх, оруулах боломжоор хангадаг.²³ Мөн гишүүн орнуудаа

19 Гэмт хэрэгтэй холбоотой хөрөнгө, орлогыг илрүүлэх, шалгах чиглэлээр ЕХ-ны гишүүн орнуудын Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох үйл ажиллагааг хариуцсан албадын хамтын ажиллагааны тухай Зөвлөлийн 2007/845/JHA тоот зохицуулалтын шийдвэрийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:P:DF>

20 20 дугаар бүлэгт дурдсан хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг сүлжээ байгууллага болон StAR санаачилга, Интерпол байгууллагын дэмжлэгтэй Олон улсын мэдээллийн төв санаачилгаас гадна нэр дурдагдаагүй бус нутгийн хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудын тухай дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/internationalcooperation-networks.html

21 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.egmontgroup.org/about>

22 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.interpol.int/

23 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities>

олон улсын мөрдөн байцаах ажиллагаанд нь кэйс бүрээр туслалцаа дэмжлэг үзүүлэн ажилладаг.

Европол²⁴

Европол нь олон улсын зохион байгуулалттай, онц ноцтой гэмт хэрэг, терроризмын эсрэг тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл хэрэгт нь ЕХ-ны гишүүн орнуудад туслалцаа үзүүлдэг ЕХ-ны хууль сахиулах байгууллага юм. Европол нь ЭХТ-ны хүрээнд ЕХ болон дэлхий дахины хууль сахиулах байгууллага хооронд тагнуулын мэдээлэл солилцоог сайжруулахад дэмжлэг үзүүлдэг.

Еврожаст²⁵

Еврожаст нь ЕХ-ны гишүүн орнуудын шүүхийн хамтын ажиллагааг үр нөлөөтэй болгох зорилгоор 2012 онд байгуулагдсан. Ноцтой гэмт хэргийг мөрдөн байцаах, яллах эрх бүхий үндэсний байгууллагуудын хамтын ажиллагааг бэхжүүлж, дэмжлэг үзүүлэх нь тус байгууллагын гол зорилго юм. Мөн олон улсын ЭХТ үзүүлэх ажиллагааг хөнгөвчлөх, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтийг биелүүлэхэд туслалцаа үзүүлдэг. Еврожастын эрхлэх үйл ажиллагааны хүрээнд Европол байгууллагын чиг үүрэгт хамаардагтай ижил төрлийн гэмт хэрэг, зөрчлүүд хамаарна. Бусад төрлийн гэмт хэргийн хувьд Еврожаст байгууллага нь гишүүн орны хүсэлтээр мөрдөн байцаах, яллах ажиллагаанд нь туслалцаа үзүүлж болно.²⁶

Европын шүүхийн сүлжээ²⁷

Европын шүүхийн сүлжээ (ЕШС) нь ЕХ-ны гишүүн орнуудын хооронд эрүүгийн асуудлаарх шүүхийн хамтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг үндэсний нэгжүүдийн сүлжээ байгууллага юм.

“Асуудал эрхэлсэн үндэсний нэгжүүдийг тус байгууллагын гишүүн орон бүр олон улсын шүүхийн хамтын ажиллагаа, шүүх эрх бүхий байгууллага болон зохион байгуулалттай, авлига, мансууруулах бодис худалдаалах, терроризм зэрэг онц ноцтой гэмт хэргийн ерөнхий болон тусгай төрлийн чиглэлээр олон улсын шүүхийн хамтын ажиллагаа явуулах тусгай чиг үүрэг бүхий бусад эрх бүхий байгууллага хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэд байгуулдаг байна.”²⁸

Үндэсний эрх бүхий байгууллагуудын (ҮЭБ) онлайн мэдээллийн сан²⁹

ҮЭБ-ын онлайн мэдээллийн сан нь 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг НҮБ-ын конвенц, НҮБҮДЗБГХЭК, тус конвенцийн Шилжин суурьшигчдыг газраар, далайгаар болон агаараар хууль бусаар оруулахын эсрэг протоколын хүрээнд томилогдсон үндэсний эрх бүхий байгууллагуудын тухай мэдээлэл өгдөг.

Энэхүү мэдээллийн санд эрүүгийн асуудлаар ЭХТ гэх мэт хэд хэдэн үйл ажиллагаа явуулах тухай хүсэлт хүлээн авч, боловсруулж, шийдвэрлэх эрх бүхий 600 гаруй ҮЭБ-ын холбогдох мэдээлэл байдаг.

Мэдээллийн сан нь дараах шаардлагатай чухал мэдээллийг багтаадаг. Үүнд:

- Одоогийн бүс нутгийн сүлжээн дэх улс орны гишүүнчлэл;
- Хүсэлт шийдвэрлүүлэх эрх зүйн болон процедурын шаардлага;
- Хүсэлтийг зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх конвенцид тулгуурласан эсэх;
- Улсуудын хууль тогтоомж, веб сайтуудын холбоо
- Интерполоор дамжуулан тавьж болох хүсэлтийн тодорхойлолт.

Хулгайлагдсан **хөрөнгө буцаан олгох** чиглэлээр Дэлхийн банк болон НҮБМБГХТА-ын хамтарсан StAR санаачилга (1 дүгээр бүлгийн 1.2.6 дугаар хэсгийг үзнэ үү) нь ИНТЕРПОЛ байгууллагатай хүчээ нэгтгэж мэдээлэл солилцоход туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох чиглэлээр мэргэшсэн мэргэжилтнүүдийн дэлхий нийтийн сүлжээг бий болгоор ажиллаж байна.³⁰

Базелийн засаглалын институтын (1 дүгээр бүлгийн 1.2.7 дугаар хэсгийг үзнэ үү) дэргэдэх Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв (ХХБООУТ) нь гишүүн орнуудын хууль сахиулах байгууллагууд болон прокуроруудад улс дамнасан, нарийн төвөгтэй авлига ба/буюу мөнгө угаах гэмт хэргүүдэд хөрөнгө буцаан олгох чиглэлийн туслалцаа үзүүлдэг. ХХБООУТ-ийн шинжээчид нь стратегийн болон арга зүйн зөвлөгөө өгөх замаар ЭХТ авахыг зорьж буй болон улс дамнасан асуудал, олон улсын хамтын ажиллагааны чиглэлээр гадаад улстай хамтран ажиллахад нь дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг байна.³¹

24 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.europol.europa.eu/

25 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

26 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>

27 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.ejn-crimjust.europa.eu. Түүнчлэн Иргэний болон арилжааны асуудлаарх Европын шүүхийн сүлжээ гэж байдаг <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

28 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.ejforum.eu/cp/

29 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: www.unodc.org/comppath

30 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-assetrecovery>

31 Дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <https://www.baselgovernance.org/theme/icar>

18.7 Дүгнэлт

Авлигын гэмт хэргийн улс дамнасан шинжээс хамаарч өөр улсаас баримт сэлт цуглуулан авах шаардлага мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдийн өмнө тулгарч байна. Олон улсын хамтын ажиллагаа нь энэхүү үйл явцын чухал хэсэг боловч уг ажиллагаа нь ихэнх мэргэжилтнүүдийн хувьд тулгамдсан асуудал хэвээр байна. Бүх улс орон гол гол гэрээ, хэлэлцээр, конвенцид нэгдэн орохоос гадна доорх зүйлийг анхаарч үзэх шаардлагатай байна. Үүнд:

- Дотоодын хууль тогтоомж, үйл ажиллагааны уян хатан байдлыг хангаж, мөрдөн байцаах, яллах, шүүх ажиллагаанд ЭХТ-г хамгийн өргөн хүрээнд үзүүлж, ЭХТ-ны хүсэлт хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлийг хязгаарлах шаардлагатай бөгөөд гадаад улсад болох байцаан шийтгэх ажиллагаанд баримт нотолгоо хэрэглэх боломжоор хангах журмын дагуу холбогдох хүсэлтийг биелүүлэх ажлыг идэвхжүүлэх;
- ЭХТ-ны асуудал хариуцсан эрх бүхий төв байгууллагын үйл ажиллагааны чадавхийг бэхжүүлж, хүсэлтийн дагуу биелэлтийг тухай бүр хангах зорилгын дор тэдгээр байгууллагын хооронд шууд харилцааны суваг бий болгох;
- Улс орнуудын хооронд албан ба албан бус хамтын ажиллагааг хөнгөвчлөх сүлжээний талаар мэргэжилтнүүдэд (хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, прокурор, шүүгч) мэдээлэл өгөх, тэднийг гишүүнээр элсэхэд нь туслалцаа үзүүлэх;
- ЭХТ-ны хүсэлт боловсруулах ажлын чанарыг сайжруулах зорилгын хүрээнд мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдэд ЭХТ-ны тухай зааварчилгаа өгөх, сургалтад хамруулах.

Ашигласан ном зүй

1. Европын Зөвлөл (ЕЗ), Эрүүгийн асуудлаар туслалцаа үзүүлэх Европын конвенци, 1959 [цахим хуудас]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm>
2. ЕЗ, Эрх зүйн харилцан туслалцааны гарын авлага, 2013 [pdf]. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/CAR/Mutual%20Legal%20Assistance%20Manual_EN.pdf
3. ЕХ-ын Зөвлөл, ЕХ-ны гишүүн улс орнуудын хооронд эрүүгийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай конвенци, 2000 [pdf]. <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf>
4. ЕХ-ын Зөвлөл, Эрүүгийн байцаан шийтгэх үйл ажиллагаанд ашиглах эд зүйл, баримт бичиг, мэдээлэл солилцох Европын нотлох баримт солилцох хэлэлцээрийг баталсан Зөвлөлийн Зохицуулалтын шийдвэр, 2008 [pdf]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>
5. ЭЗХАХБ, Гадаадын хээл хахуулийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гарын авлага, 2012 [pdf]. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf>
6. НҮБМБГХТА, Авлигын талаарх олон улсын эрх зүйн хэрэгслүүдийн эмхэтгэл, 2005 [pdf]. http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf
7. НҮБМБГХТА, Эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт бичих хэрэгсэл[цахим хуудас]. <http://www.unodc.org/mla/index.html>
8. НҮБМБГХТА, Эрх зүйн харилцан туслалцаа, гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх тухай гарын авлага, 2012 [pdf]. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf

БҮЛЭГ 19

ГЭМТ ХЭРЭГТНИЙГ ШИЛЖҮҮЛЭХ

АГУУЛГА

19.1 Хамтын ажиллагааны зохицуулалт	238
19.2 Процедур	239
19.3 Давхар эсхүл харилцан гэмт хэрэгт тооцох	239
19.4 Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын хэлэлцээр	240
19.5 Баримт, нотолгооны хангалттай байдал	241
19.6 Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх эсвэл яллах	241
19.7 Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтэд татгалзах үндэслэл	242
19.8 Дүгнэлт, арга хэмжээний зөвлөмж	243
Ашигласан ном зүй	244

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх нь эрүүгийн асуудлаарх олон улсын хамтын ажиллагааны хамгийн эртний хэлбэр бөгөөд нутаг дэвсгэрийн гадна байгаа этгээдийг цагдан хорих боломжийг тухайн улсад бүрдүүлдэг байна. Энэ нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг шүүх хурлаар оруулах, эсхүл нэгэнт шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр гарсан бол зохих ялыг нутагт нь эдлүүлэх зорилгоор харьяаллыг нь нотолж, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлж өгөх тухай хүсэлтийг нэг улс нөгөө улсад тавих албан ёсны үйл ажиллагаа юм.

Иймд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх болон харьяаллын асуудал хоёр хоорондоо нягт холбоотой ойлголт. Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэхтэй холбоотой үүрэг хариуцлага хүлээлгэсэн олон улсын эрх зүйн хэвимэл зохицуулалт байдаггүй. Үүнийг гол төлөв гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж буй гэмт хэргийн төрөл, зөвшөөрөгдөх тусгай нөхцөлүүд, шилжүүлэх процедурыг тусгасан хоёр улсын хооронд байгуулагдсан хоёр талт гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлнэ. Ерөнхийдөө тухайн гэмт хэрэгтний үйлдэл нь онц ноцтой гэмт хэргийн шинжтэй, аль ч улсын хувьд шийтгэвэл зохих гэмт хэрэгт тооцогддог (харилцан гэмт хэрэгт тооцох) байх ёстой. Ихэнх улс орон өөрийн улсын гэмт хэрэгтнийг өөр улсад шилжүүлж өгдөггүй бөгөөд хэрэв хүсэлт тавьсан улс нь тухайн гэмт хэрэгтний үйлдлийг улс төрийн шинжтэй гэж үзсэн, эсхүл ял шийтгэл эдлүүлсэн (давхар ял шийтгэл хүлээлгэхгүй байх зарчим) тохиолдолд шилжүүлж өгөхөөс татгалздаг. Гэмт хэрэг улс дамнасан шинжтэй болж байгаагаас үүдэж зарим улс гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх, эрх зүйн харилцан туслалцааг хангах ажиллагааг нөхцөлдүүлэх, улмаар шударга ёсыг тогтоож, шийтгэлгүй өнгөрөх явдалтай тэмцэх үүднээс бүс нутгийн болон олон талт гэрээ хэлэлцээр байгуулж нэгдэн орж байна.

19.1 Хамтын ажиллагааны зохицуулалт

Олон улсын хамтын нийгэмлэгүүд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх нөхцөлийг хангасан олон талт гэрээ, хэлэлцээр байгуулах замаар үндэстэн дамнасан гэмт хэргийн эсрэг хариу арга хэмжээ авч байна. Жишээ нь бүс нутгийн ad hoc хэрэгсэл болох 1957 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын конвенц (Европын зөвлөл) нь зөвшөөрөгдсөн процедурыг тогтоосон бол хамгийн сүүлд батлагдсан 2002 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын хэлэлцээр (EAW) нь хялбарчилсан арга хандлагыг тогтоосон. 2003 оны НҮБАЭК, 2000 оны НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц (НҮБҮДЗБГХЭК), 1988 оны НҮБ-ын Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенц зэрэг тодорхой гэмт хэргүүдийг авч үзсэн НҮБ-ын олон тооны гэрээ, хэлэлцээрт тухайн хэлэлцээрийг гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх үндэслэл болгон ашиглах зохицуулалтыг агуулсан байдаг.

Олон улсын бүх арга хэрэгслийн нэгэн адил эдгээр конвенц нь дараах хоёр зорилгыг тавьдаг. Үүнд нэгдүгээрт, хоёр талт гэрээ байгуулаагүй тохиолдолд хоёр улсын хооронд хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэслэл болдог. Хоёрдугаарт, хоёр талт гэрээгээр зөвшөөрөгдсөн шилжүүлж болох гэмт хэргийн төрөл, хамрах хүрээг өргөтгөх боломжийг олгодог.

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтийг эрх зүйн дараах үндэслэлийн аль нэгт тулгуурлаж гаргана. Үүнд:

- Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хоёр талт гэрээ;
- 1957 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын конвенц, 1966 оны Оргодол гэмт

- хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх тухай хамтын нөхөрлөлийн орнуудын гэрээ, өөрийн онцлог бүхий 2002 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын хэлэлцээр (ГХШЕХ) зэрэг гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай бүс нутгийн хэмжээний хэлэлцээрүүд буюу зохицуулалтууд;
- НУБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйл, НҮБҮДЗБГХЭК-ийн 16 дугаар зүйл, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн 10 дугаар зүйл гэх мэт олон улсын арга хэрэгслүүд;
 - Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай дотоодын хууль тогтоомж;
 - Харилцан солилцох, найрсаг хандлага;
 - Улс хоорондын ad hoc тохиролцоо.

ГХШЕХ-ээс бусад арга хэрэгсэл дэх процедур нь давхардсан шинжтэй байна. Бүгдэд нь суурь зарчим тусгагдсан хэдий ч нарийвчилсан зохицуулалтаараа ялгаатай байдаг.

Хэдийгээр олон улсын конвенциуд нь конвенцийн хүрээнд хамрагдах гэмт хэргүүдийн тухайд хэрэгтнийг шилжүүлэхэд тавигдах хамгийн доод үндсэн хязгаарыг зааж өгөх нь улам бүр нэмэгдэж байгаа ч нэгдэн орсон гишүүн улс орнууд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх үйл ажиллагааг хялбаршуулах олон төрлийн механизм батлан гаргахыг хөхиүлэн дэмждэг. Түүнчлэн гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагаанд тулгардаг нийтлэг саад бэрхшээлийг бууруулж, шилжүүлэх хүсэлт хүлээн авагч улс орны хууль тогтоомжоор шийтгэхээр заагаагүй гэмт хэргийн хувьд аливаа этгээдийг шилжүүлэн өгөх боломжийг бүрдүүлнэ.¹

19.2 Процедур

Гэмт хэрэгтнийг үндсэндээ хоёр аргаар шилжүүлж болно. Үүнд:

1. *Урьдчилсан баривчилгаа явуулах хүсэлт:* Энэхүү хүсэлтийг гэмт хэрэгтэн өөр орон руу оргон зайлах нөхцөл бий болсон үед гаргадаг. Олон тооны гэрээ хэлэлцээр, конвенциудад урьдчилсан баривчилгаа явуулах тухай зохицуулалтыг тусгаж, хожим нь хүсэлт гаргасан улсад тухайн хүсэлтээ албажуулах, холбогдох баримтуудын хамт ирүүлэх хугацааг зааж өгсөн байдаг. Тухайлбал, 1957 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын конвенцийн 16 дугаар зүйлд уг хугацааг 40 хоногоор тогтоож өгсөн байна.

Урьдчилсан баривчилгаа явуулах хүсэлтийг

ихэвчлэн Интерполоор дамжуулан гаргадаг ч зарим тохиолдолд тухайн эрх бүхий байгууллагад шууд хандаж, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай хүсэлт өгөхөө амласан албан бичиг хүргүүлдэг. Урьдчилсан баривчилгаа хийх хүсэлтийг дараах баримт бичгийн хамт хүргүүлнэ. Үүнд:

- Баривчлах тушаал
- Оноосон ял шийтгэл
- Үйлдсэн гэмт хэргийн тайлбар
- Баривчлуулах гэж буй гэмт этгээдийн хувийн мэдээлэл (хэрэв байгаа бол зураг).

2. *Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлт:* Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай албан хүсэлтийг холбогдох бусад баримт бичгийн хамт дипломат шугамаар, эрх бүхий байгууллагад нь шууд, эсхүл бусад харилцан тохиролцсон арга хэлбэрээр илгээдэг. Эрэн сурвалжилж байгаа этгээд нь өөр улс руу оргон зайлах эрсдэлтэй нөхцөл байдал үүсээгүй тохиолдолд ийм албан хүсэлт тавих нь тохиромжтой. Хүсэлтийг сайтар хянан судалсны дараагаар баривчлах ажиллагааг хэрэгжүүлнэ.

Гэхдээ ГХШЕХ-ийн хувьд баривчлах ажиллагааг илүү хялбаршуулсан буюу хүсэлт гаргаж байгаа эрх бүхий байгууллага нь хүсэлт гүйцэтгэгч эрх бүхий байгууллагад тухайн этгээдийг шилжүүлэн өгөхийг хүссэн баталгааг гаргаж өгдөг (19.4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

Дээр дурдсан хоёр арга хэлбэрээр явуулах баривчлах ажиллагаа бүхэлдээ хүсэлт хүлээн авсан улсын дотоодын хуулиар зохицуулагддаг. Энэхүү зохицуулалтын хүрээнд эрэн сурвалжлагдаж байгаа этгээдийн шилжүүлэх ажиллагааны эсрэг давж заалдах эрх хамаарна.

19.3 Давхар эсхүл харилцан гэмт хэрэгт тооцох

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэхтэй холбоотой ихэнх хэлэлцээрт давхар, эсхүл харилцан гэмт хэрэгт тооцсон байх шаардлага буюу зайлшгүй хамгаалалт гэгдэх уламжлалт заалтыг агуулдаг. Энэхүү журмын шаардлага ёсоор гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх үйл ажиллагаа амжилттай болохын үндэс нь хүсэлтэд заасан үйлдэл нь хүсэлт гаргаж байгаа болон хүсэлт хүлээн авч байгаа аль аль улсын хувьд гэмт хэрэгт тооцогддог байх явдал юм. Уг шаардлагыг хангаагүй

¹ НУБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийг үзнэ үү.

нь албан хүсэлтэд татгалзсан хариу өгөх үндэслэл болдог. Ихэнх улсын шүүх энэ шаардлагыг мөрдөн ажилладаг.

Ямар гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг шилжүүлж болох вэ гэдэг нь хэрэгсэл бүрт харилцан адилгүй байдаг ч ерөнхийдөө хүсэлт гаргасан, хүлээн авсан улсын аль алиных нь хууль тогтоомжийн дагуу шийтгэхээр заасан, 12 буюу түүнээс дээш сараар хорих ял оноосон гэмт хэргүүд байдаг.² Зарим хэлэлцээрт ял шийтгэлийн босго хугацааг 2 буюу түүнээс дээш жил байхаар заасан байна.³

НҮБАЭЖ-ийн 43 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт харилцан гэмт хэрэгт тооцох шаардлагыг тайлбарлах үйлдэлд суурилсан арга хандлагыг тусгасан байна. НҮБАЭЖ-ийн 44 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай заахдаа уламжлалт байдлаас хазайж, нэгдэн орсон гишүүн улсын дотоодын хууль тогтоомжоор шийтгэхээр заасан эсэхээс үл шалтгаалж энэхүү конвенцид тусгасан аливаа гэмт хэргийн хувьд дотоодын хууль тогтоомж нь тийнхүү зөвшөөрсөн тохиолдолд шилжүүлэн өгч болно гэж заажээ. Иймд тус конвенцийн хамрах гэмт хэргийг тухайн хоёр улсад ижил зүйлчлэлээр зүйлчилсэн, эсхүл гэмт хэргийн ижил ангилалд багтаасан, эсхүл хүсэлт хүлээн авсан улсад гэмт хэрэг гэж тооцсон байх шаардлагагүй болохыг тодорхой заасан байна. Энэхүү заалт нь хүсэлт хүлээн авсан улсын дотоодын хуулиар зөвшөөрөгдөхүйц байдлаар гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай хүсэлтийг биелүүлэх нөхцөлийг нэлээд хялбаршуулж өгсөн юм.

Мөн харилцан гэмт хэрэгт тооцох шаардлага үүсч болзошгүйг харгалзан тодорхой үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохдоо гэмт хэрэг үйлдэгдсэн хугацааг анхаарч үзэх шаардлагатай. Хуульд тулгуурлах зарчмыг, нэн ялангуяа хууль буцаан хэрэглэхийг хориглосон (*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*) зарчмыг зөрчихгүй байх үүднээс гэмт үйлдэл нь гэмт хэрэг үйлдэгдсэн өдрийн байдлаар хүсэлт тавьсан болон хүлээн авсан аль аль улсын хувьд гэмт хэрэгт тооцогдсон байх шаардлагатай.

19.4 Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын хэлэлцээр

Нөгөө талаас, ГХШЕХ нь хэрэгтэн шилжүүлэх шийдвэрийг гишүүн улсын шүүхийн шийдвэр гэж үзэн холбогдох этгээдийг шилжүүлэх болон өгөх явдлыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх зарчим дээр үндэслэдэг. Бүс нутгийн хамтын ажиллагааг түргэн шуурхай явуулахаар Европын Холбооны (ЕХ) авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн нэг нь эрх зүйн харилцан туслалцаа, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх зэрэг уламжлалт арга хэлбэрийг хэрэглэхгүйгээр нэг гишүүн орны шүүхийн шийдвэрийг бусад бүх гишүүн орны нутаг дэвсгэрт сахин мөрдүүлэх зорилго бүхий шүүхийн шийдвэрийг “харилцан хүлээн зөвшөөрөх” шинэлэг санааг нэвтрүүлсэн явдал юм.

ГХШЕХ нь гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх нарийн төвөгтэй, удаашрал бүхий уламжлалт үйл явцыг хялбаршуулан түргэвчлэх хэрэгцээ шаардлагыг ийн шийдвэрлэжээ. Энэхүү хэлэлцээрийг 1999 оны 10 дугаар сарын 15, 16-ны өдөр зохион байгуулагдсан Европын Зөвлөлийн хурлаар хэлэлцэж, тус зөвлөлийн 2002 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн (2002/584/ЖНА) Зохицуулалтын шийдвэрээр баталсан байна. Энэ нь ийнхүү батлагдсан анхны арга хэмжээнүүдийн нэг байсан ба өмнөх албан хүсэлт гаргах журмыг халж, оронд нь гишүүн улсуудын шүүхийн шийдвэрийг харилцан хүлээн зөвшөөрөх зохицуулалтыг бий болгосон юм.

Дотоодын хууль тогтоомждоо тусгах замаар хэрэгжилтийг нь хангах шаардлагатай Зохицуулалтын шийдвэр ёсоор “хүсэлт тавьж байгаа улсын” хуулиар дор хаяж 12 сарын хугацаатай хорих ялаар шийтгэж болох, эсхүл тухайн этгээд нь хамгийн багадаа 4 сарын хугацаагаар хорих ялаар шийтгүүлсэн гэмт үйлдэлд ГХШЕХ гаргаж болно. Түүнчлэн Зохицуулалтын шийдвэрийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт хүсэлт гаргаж байгаа улсын дотоодын хууль тогтоомжоор хамгийн багадаа 3 жилийн хугацаатай хорих ялаар шийтгэж болох 32 гэмт хэргийг жагсаалтаар тогтоосон бөгөөд эдгээр гэмт хэрэгт харилцан гэмт хэрэгт тооцох баталгаажуулалт шаардахгүй.

Жагсаалтад тодорхойлсон 32 төрлийн гэмт хэрэг гэдэгт бүх гишүүн орны хувьд нийтлэг гэмт хэргүүд болох гэмт хэрэг зохион байгуулахад оролцсон, терроризм, хүн худалдаалах, хүүхдийг садар самуунд уруу татах, зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодис, цөмийн, радио идэвхт бодис, мансууруулах эм, сэтгэцэд

2 1957 оны Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын конвенцийн 2 дугаар зүйлийг дараах хаягаар орж үзнэ үү: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>

3 2002 оны Хамын нөхөрлөлийн орны хүрээнд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Лондонгийн гэрээний 2 дугаар хэсгийг дараах хаягаар орж үзнэ үү: http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf

нөлөөлөх бодис хууль бусаар худалдаалах, луйвар, тээврийн хэрэгслийн хулгай, авлига, мөнгө угаах, хуурамчаар бичиг баримт үйлдэх, хүчин, галдан шатаах, олон улсын эрүүгийн шүүхэд харьяалуулсан гэмт хэргүүд, агаарын хөлөг хууль бусаар булаан авах, хорлон сүйтгэх зэрэг багтана. Эдгээр гэмт хэргийг бүх гишүүн оронд онц ноцтой гэмт хэрэгт тооцдог тул харилцан гэмт хэрэгт тооцох шаардлага тавьдаггүй бөгөөд харилцан гэмт хэрэгт тооцох бүрдүүлбэрүүд байгаа эсэхийг нь баталгаажуулах шат дамжлага үйлчилдэггүй байна. Гэвч харилцан гэмт хэрэгт тооцох шаардлагыг харгалзан үзэхгүй байх нь гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа этгээдийн хамгаалагдах суурь эрхийг хөндөж байна гэж мэргэжилтнүүдийн зүгээс эхэндээ сайнаар хүлээж аваагүй юм.

Гишүүн улсуудын шүүхүүд нь ГХШЕХ-ийг хэрэгжүүлэх эрмэлзэлтэй байгаагаар ерөнхийдөө илэрхийлээд байгаа билээ. Мөн тус хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэхийг Европын дээд шүүх (ЕДШ)⁴ дэмжиж, дотоодын хууль тогтоомжоо Зохицуулалтын шийдвэрт нийцүүлэн өөрчлөхийг улс орнуудад уриалж, хөхиүлэн дэмжиж байна.

19.5 Баримт, нотолгооны хангалттай байдал

Олон талт конвенциуд нь гишүүн улсуудад конвенцийн хамрах гэмт хэргүүдтэй холбоотойгоор “гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх процедурыг түргэтгэх, нотлох баримтын шаардлагыг хялбаршуулахыг” үүрэг болгодог.⁵

Иргэний эрх зүйн ихэнх тогтолцоонд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагааг оргон зугтсан гэмт хэрэгтэнд шударгаар хариуцлага тооцох олон улсын эрх зүйн хамтын ажиллагааны урьдчилсан, дагалдах арга хэрэгсэл гэж үздэг. Эрэн сурвалжлагдаж буй этгээдийг өөр нэг улсад болох байцаан шийтгэх ажиллагаанд байлцуулахаар шилжүүлэн өгөх нь гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх механизмын зорилго юм. Энэхүү үзэл баримтлал ёсоор, эрэн сурвалжлагдаж буй этгээдийн гэм бурууг нотлох баримтыг хянан шалгах ажиллагааг хүсэлт тавьсан улсын шүүх эрх бүхий байгууллага тусгайлан хэрэгжүүлнэ гэж үздэг тул гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хэргийг шийдвэрлэж буй шүүхүүд дээрх нотлох баримтыг хянан шалгах аас түдгэлздэг байна. Хүсэлтийг хүлээн авсан улсын эрх

бүхий байгууллагуудын хувьд шилжүүлбэл зохих гэмт үйлдлийн төлөө баривчлах тухай шүүхийн хүчин төгөлдөр захирамж гарсан байх, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэхэд тавигддаг материаллаг болон процедурын шаардлага хангагдсан байх, тухайн хэргийн хувьд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэхээс татгалзах гэрээ болон хуульд заасан үндэслэл байхгүй байх нь хангалттай байдаг.

Харин нийтлэг эрх зүйн тогтолцооны хувьд (ГХШЕХ-т нэгдэн орсноос бусад) дээр дурдсан шаардлагаас гадна хангалттай нотлох баримтыг үндэслэж сэжигтний эсрэг анхан шатны (*prima facie*) хэрэг үүсгэсэн байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ шүүгч нь гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөхөөс өмнө тухайн этгээдийг хариуцлагад татах хангалттай нотлох баримт байгаа эсэхийг шалгах шаардлагатай байдаг.

Гэм бурууг нотлох *prima facie* баримтууд нь практик дээр гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх ажиллагаанд зөвхөн өөр эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнууд гэлтгүй ижил эрх зүйн тогтолцоонд харьяалагддаг боловч шүүх ажиллагаанд баримт нотолгоог ашиглах харилцан адилгүй журам мөрддөг улсуудад нэлээд саад учруулж байна. Нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой хэд хэдэн улс дээрх нөхцөлд ийм шаардлага тавихаа больсон. Иймд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагаанд дахь нотлох үүргийг багасгаж, баримт нотолгоонд тавигдах шаардлагыг хялбарчлах хандлагатай болж байна. Ийм арга хандлагыг НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай конвенцийн 16 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт, НҮБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 9 дэх хэсэгт заасан болно.

19.6 “Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх, эсхүл яллах”

НҮБ-ын конвенциудын гол цөмд гэмт хэрэгтэн ял шийтгэлээс зугтах ёсгүй гэх зарчим бий. Иймд тухайн улс эрх зүйн болон Үндсэн хуулийн шалтгаанаар өөрийн улсын иргэнийг шилжүүлэн өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд гэмт хэрэгтэнд ял ногдуулах ажиллагааг дотооддоо хийх үүргийг хүлээдэг. 1970-аад оноос хойшхи НҮБ-ын конвенциуд “шилжүүл, эсхүл ялла”⁶ буюу өөрөөр “*aut dedere aut judicare*” хэмээн нэрлэгдэх зохицуулалтыг агуулсаар иржээ.

Иргэний эрх зүйн тогтолцоотой ихэнх улс гадаадын

4 Шүүхийн шийдвэр, (Их танхим), Хэргийн дугаар С-105/03, Пурино, (2005 он). Эндээс үзнэ үү <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=379451>

5 НҮБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 9 дэх хэсгийг үзнэ үү.

6 НҮБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 11 дэх хэсгийг үзнэ үү.

нутаг дэвсгэрт өөрийн иргэний үйлдсэн аливаа гэмт хэргийг дотооддоо шийдвэрлэх эрмэлзэлтэй байдаг. Тиймээс өөрийн улсын иргэдийг шилжүүлэн өгөхөөс татгалздаг байна. Энэ нь нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад эсрэгээрээ байдаг. Нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улсын хууль тогтоомжид өөрийн газар нутгийн гадна орших этгээдэд хариуцлага тооцохыг хориглох зарчим үйлчилдэг бөгөөд үндэстний зарчмын үндсэн дээр эрүүгийн харьяаллыг хамгаалах хуулийн тусгай зохицуулалт шаардлагатай болдог. Эрх зүйн хоёр гол тогтолцооны ялгаатай байдлыг арилгахын тулд сүүлийн үед батлагдаж байгаа ихэнх конвенц харьяаллын хамрах хүрээг өргөтгөхийг үүрэг болгосон байна. Мөн конвенцууд нь харьяаллын төлөөх өрсөлдөөнөөс зайлсхийхийн тулд тохиромжтой нөхцөл байдалд харилцан бие биетэйгээ зөвлөлдөж ажиллах шаардлагыг гишүүн улсууддаа тавьж байгаа юм.⁷

Aut dedere aut iudicare зарчмыг тусгасан гэрээ хэлэлцээрүүдийг хоёр ангилж болно. Эхний ангиллын олон улсын конвенциуд нь шилжүүлэн өгөхийг үүрэг болгосон ба яллах ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүрэг нь зөвхөн шилжүүлэн өгөхөөс татгалзсаны дараа үүснэ гэж заасан. Удаахь ангиллын олон улсын конвенциуд нь холбогдох этгээдийг яллах ажиллагааг хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгосон ба ингэхдээ гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх ажиллагааг нэг бол боломжит хувилбар байдлаар сонголт болгож, эсхүл тухайн улс хэрэг дээр яллах ажиллагаа явуулах үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд заавал хангуулах үүрэг болгож тусгасан байна.⁸

Харин ГХШЕХ нь иргэний харьяаллын үндсэн дээр гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэхээс татгалзах боломжийг хориглосон хэдий ч өөрийн улсын иргэнийг шилжүүлэхийг Үндсэн хуулиар хориглосон тохиолдолд хэрэгжүүлж болох хувилбаруудыг (тухайлбал, түр хугацаагаар өгөх) тусгаж өгчээ.⁹ Энэ нь иргэний эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудад Үндсэн хуулийн хувьд ноцтой зөрчилтэй асуудлыг бий болгож буйн дээр дотоодын хууль тогтоомжид заасан тулгуур

зарчмаас хазайхгүйгээр ГХШЕХ-ийг хэрэгжүүлэхийн тулд Үндсэн хуульдаа өөрчлөлт оруулах, эсхүл тодорхой, хэрэгжүүлж болохуйц кейсийн хууль боловсруулан мөрдөх шаардлагыг бий болгож байгаа юм.

19.7 Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай хүсэлтэд татгалзах үндэслэл

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтийг зөвшөөрөх эсэх нь хүсэлт хүлээн авсан улсын шийдвэрлэх асуудал мөн. Шилжүүлэхээс татгалзах үндэслэл нь харилцан адилгүй бөгөөд дараах тохиолдлыг багтааж болно. Үүнд:

- Давхар ял шийтгэл хүлээлгэхгүй байх: Тухайн этгээд нь нэг гэмт хэрэгт хоёр удаа шийтгэл хүлээж болохгүй. Иймд эрэн сурвалжилж байгаа этгээдийг ял эдлүүлж, эсхүл цагаатгасан бол шилжүүлэх ажиллагаа явуулахаас татгалзана.
- Улс төрийн хэрэг (Дор дурдсаныг үзнэ үү).
- Хөөн хэлэлцэх хугацаа: Дотоодын хууль тогтоомжоор тогтоосон хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд албан хүсэлтэд татгалзаж болно.
- Нас: Эрэн сурвалжилж байгаа этгээдийн насны байдлаас шалтгаалж албан хүсэлтээс татгалздаг.
- Тусгай нөхцөл байдал үүсээгүй байх: Хэрэв тухайн гэмт хэрэг нь зөвхөн хүсэлт гаргасан улсад (холбогдох хэлэлцээрт заасан тохиолдолд) хянан шийдвэрлэгдэхээр биш бол хүсэлтийг хүлээн авсан улс татгалзаж болно.
- Өмнө нь шилжүүлэн өгч байсан: Хүсэлт хүлээн авсан улс нь өмнө нь гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх ажиллагааны хүрээнд тухайн этгээдийг шилжүүлэн авсан бол тухайн шилжүүлсэн улсаас зөвшөөрөл авахаар хандах шаардлагатай болно.
- Хүний эрх: Хүсэлт хүлээн авсан улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хүний эрхийн тухай хэлэлцээрийг шилжүүлэх ажиллагаа нь зөрчиж байгаа бол татгалзах үндэслэл болно. Тухайлбал, *Хүний эрхийн тухай Европын конвенц*. Хэрэв тухайн гэмт хэрэг нь цаазаар авах ял шийтгэл хүлээлгэхүйц бөгөөд хүсэлт тавьсан улс нь уг шийтгэлийг хэрэгжүүлэх тохиолдолд шилжүүлэх ажиллагааг зөвшөөрдөггүй.
- Ялгаварлан гадуурхах: Хэрэв хүсэлт хүлээн авсан улс нь тухайн этгээдийн хүйс, арьс өнгө, шашин шүтлэг, яс үндэс, угсаатны гарал, улс төрийн үзэл бодлоос шалтгаалан хэрэг хүлээлгэж байгаа, эсхүл

7 Шилжүүлэх эсхүл яллах зарчмын талаарх дэлгэрэнгүйг Олон улсын хэргийн харьяаллын тухай Принцтоны зарчмын 8 дахь зарчмыг үзнэ үү. Энд ийм шийдвэр гаргахын тулд дараах тэнцвэрийг хангасан байх ёстойг анхааруулсан байна. Үүнд: Хүсэлт тавьж байгаа улсад шударга, тэгш байдлыг хангасан процесстоо баримталсан байх, талууд болон гэрчүүдэд тохиромжтой байдлыг хангасан байх, хүсэлт гаргасан улс нь баримт нотолгоог гаргасан байх гэх мэт. Олон улсын хэргийн харьяаллын тухай Принцтоны зарчмын 8 дахь зарчим, 2001. Эндээс татаж авна уу: https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf

8 11 дүгээр хэсэг, Шилжүүлэх, яллах үүрэг (aut dedere aut iudicare), Олон улсын эрх зүйн хорооны комиссын тайлан, 2014 он, 6 дугаар хуудас. Эндээс татаж авна уу: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf

9 Европын Холбоо, 2002 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн Европын баривчлах ажиллагааны баталгааны тухай Зөвлөлийн шийдвэр (2002/584/JHA). Эндээс татаж авна уу: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF

хүсэлтийг ёсоор гүйцэтгэснээр эдгээр шалтгааны улмаас тухайн этгээдийг ялгаварлан гадуурхах үр дүнд хүргэхээр бол шилжүүлэн өгөхөөс тагталзаж болно (Үндэстэн дамнасан, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай НҮБ-ын конвенцийн 6 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэг, НҮБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 15 дахь хэсэг).

- Сэтгэл зүйн болон биеийн нөхцөл байдал: Хэрв эрэн сурвалжилж байгаа этгээдийн эрүүл мэнд муу, эсхүл шилжүүлэн өгөх гэж байгаа этгээдийн хувьд шударга бус, харгис гэж үзэх тохиолдолд хүсэлт хүлээн авсан улс нь хүсэлтээс тагталзах, хойшлуулах эрхтэй.
- Цэргийн гэмт хэрэг (энгийн эрүүгийн хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй цэргийн хууль тогтоомжоор хариуцлага хүлээлгэх тохиолдлууд).

Ялангуяа улс төрийн холбогдолтой асуудлаар шилжүүлэх ажиллагаанаас тагталзах асуудлыг олон улсын хэрэгслүүдэд нэлээд анхааран авч үзэх болсон бөгөөд цаашид ч сайтар судлаж үзэх шаардлагатай байна. Олон жилийн турш улс орнуудад улс төрийн холбогдолтой асуудлыг тусад нь авч үздэг байсан нь шилжүүлэх ажиллагаанаас тагталзах нөхцөл болдог байв. Ийнхүү тусгаарлах нөхцөл байдал нь өөр улсын төрийн эсрэг урвах, үймээн самуун гаргах, төрийн эргэлт хийх, тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар шахалт үзүүлэх, өөрөөр “цэвэр” буюу “үнэмлэхүй” гэмт хэрэг гэж нэрлэгдэх гэмт хэрэг үйлдсэн тухайн этгээдийг шийтгүүлэхэд оролцон туслах хүсэл байдаггүйтэй холбоотой байжээ. Энэхүү арга хандлага нь нэлээд шударга шулуун хэдий ч эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдох хэр нь улс төрийн шинжтэй гэх мэт “харьцангуй” гэмт хэргүүдтэй холбоотойгоор хүндрэл үүсдэг. Энэхүү улс төрийн шинж бүхий гэмт хэргийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар шүүх, олон улсын байгууллагууд сүүлийн үед ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж байна.

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай хэлэлцээрт “улс төрийн гэмт хэрэг” гэсэн нэр томъёог нарийн тайлбарлаагүй байдаг бөгөөд хүсэлт хүлээн авсан улс нь гэмт хэргийг улс төрийн эсхүл эрүүгийн шинжтэй гэсэн нэг талыг барьсан шалгуураар тогтоодог.¹⁰

Гэхдээ НҮБ-ын терроризмын эсрэг олон тооны хэлэлцээрүүд болон НҮБАЭК-д улс төрийн гэмт хэрэгт оруулж тооцохгүй байх гэмт хэргийг тодорхойлж

өгсөн байна.¹¹ Олон улс орны шүүхүүд энэхүү ойлголтыг тайлбарлахдаа НҮБ-ын хэлэлцээрүүд болон хүний эрхийн хороо, комиссын гаргасан зааврыг баримталдаг.

19.8 Дүгнэлт, арга ХЭМЖЭЭНИЙ ЗӨВЛӨМЖ

Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагаа нь нэг улсаас нөгөөд гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн, яллагдсан этгээдийг шилжүүлэн өгөх арга хэмжээ юм. Тухайн улс орон нь авлига, хээл хахууль зэрэг хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдүүдийг орогнуулах газар болохгүйн тулд олон улсын гэрээ, конвенцид нэгдэн орсон байх шаардлагатайгаас гадна дараах зүйлийг анхаарч байх ёстой. Үүнд:

- Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагааг түргэсгэх, хялбаршуулахын тулд зохих арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх;
- Хүний эрхтэй холбоотой асуудлыг анхаарч, шийдвэрлэх;
- Олон улсын гэрээ конвенц нь эрүүгийн хэргээр гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх, олон улсын хамтын ажиллагаа явуулах үндэслэл гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх;
- ГХШЕХ гэх мэт шилжүүлэн өгөх ажиллагааг хөнгөвчлөх бүс нутгийн хэмжээний арга хэрэгслийг анхаарч үзэх;
- Үндэсний эрх бүхий байгууллагын чадавхийг бэхжүүлж, нэгдэн орсон бүс нутгийн болон олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн дагуу гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх ажиллагааны тухай ойлголтыг бий болгох;
- Мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч нарт гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх тухай хүсэлтийг боловсруулахад нь туслалцаа үзүүлэх, сургалтад хамруулах, мөн мэргэжилтнүүдийг гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх ажиллагааны тухай практик, процессийн заавар, гарын авлагаар хангах.

10 Ван ден Вингаерт, С, Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх ажиллагаанд хамаарахгүй улс төрийн гэмт хэргүүд: Хувь хүний эрх болон олон улсын дэг журам хангах байдлыг тэнцвэржүүлэх асуудал,

11 НҮБАЭК-ийн 44 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн хүрээнд, хээл хахууль, авлигын гэмт хэрэг нь онцгой нөхцөлд ордоггүй. Энэ нь улс төрийн нэр хүнд бүхий хүнтэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхэд чухал нөлөөтэй байдаг.

Ашигласан ном зүй

1. ЕЗ, Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Европын конвенц, 1957 [цахим хуудас].
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG>
2. ЕХ, Гишүүн орнуудын хооронд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх, хүлээлгэн өгөх процедурыг тогтоох Зөвлөлийн зохицуулалтын шийдвэр (2002/584/JHA), 2001 оны 6 дугаар сарын 13 [цахим хуудас].
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0584>
3. Хамтын нийгэмлэгийн нарийн бичгийн дарга нарын газар, Хамтын нөхөрлөлийн улсуудын хооронд гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай Лондоны хэлэлцээр, 2002 [pdf]. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf
4. Хамтын нийгэмлэгийн нарийн бичгийн дарга нарын газар, Хамтын нөхөрлөлийн улсуудын хооронд гэмт хэргийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай хэлэлцээр, (1990 оны 4 дүгээр сард Хуулийн сайд нарын хийсэн нэмэлт өөрчлөлтүүд багтана, 2002 оны 11 дүгээр сараас 2005 оны 10 дугаар сар) (Харэйрийн хэлэлцээр) [pdf]. <https://cms.unov.org/DocumentStorage/GetDocInOriginalFormat.drxx?DocID=395e66e4-f7a2-44d1-ae56-538c601f46be>
5. НҮБМБГХТА, Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх тухай загвар гэрээ, Эрүүгийн хэргийн асуудлаар харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай загвар гэрээний гарын авлага, 2002, [pdf]. https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf
6. НҮБМБГХТА, Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц, тэдгээрийн нэмэлт протоколууд, 2004 [pdf]. www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf
7. НҮБМБГХТА, НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх тухай хууль тогтоогчдод зориулсан гарын авлага, 2012 [цахим хуудас].
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

БҮЛЭГ 20

Мөнгө угаахтай тэмцэх, хөрөнгө хураах, буцаан олгох ажиллагаа

АГУУЛГА

20.1 Мөнгө угаахтай тэмцэх	247
20.2 Хөрөнгө хураах, буцаан олгох	252
20.2.1 Хөрөнгө хураах, буцаан олгохтой холбоотой олон улсын зохицуулалт	253
20.2.2 Ял шийтгэлийн үндсэн дээр хөрөнгө хураах	254
20.2.3 Ял шийтгэлгүйгээр (in rem) хөрөнгө хураах	256
20.2.4 Иргэний журмаар In Personam шийдвэрлэх	257
20.2.5 Гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн хэргийн шийдвэрлэлт	257
20.2.6 Хураасан хөрөнгийг эргүүлэн өгөх	258
20.2.7 Хөрөнгө буцаан олгох үндэсний байгууллага	258
20.2.8 Бүс нутгийн болон олон улсын хамтын ажиллагаа	259
20.3 Дүгнэлт	261
Ашигласан ном зүй	262
<i>Шигтгээ 20.1 Санхүүгийн мэдээллийн албадын үндсэн загвар</i>	247
<i>Шигтгээ 20.2 Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт</i>	250
<i>Шигтгээ 20.3 ЕХ-ны Мөнгө угаахтай тэмцэх гуравдугаар зөвлөмжийн УТНБЭ-ийн тодорхойлолт</i>	250
<i>Шигтгээ 20.4 Канад улсын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт</i>	250
<i>Шигтгээ 20.5 АНУ-ын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт</i>	251
<i>Шигтгээ 20.6 НВУ-ын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт</i>	251
<i>Шигтгээ 20.7 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох (StAR) Санаачилгын УТНБЭ-ийн талаарх үндсэн зөвлөмж</i>	252
<i>Шигтгээ 20.8 Кэйс судалгаа: Тунис улс</i>	258
<i>Зураг 20.1 НҮБАЭК-ийн 57 (3) дугаар зүйлийн гурван хэсэгт бүтэц-хөрөнгө эргүүлэн өгөх ба захиран зарцуулах</i>	253

БҮЛЭГ 20

Мөнгө угаахтай тэмцэх, хөрөнгө хураах, буцаан олгох ажиллагаа

Авлига, луйвар, мансууруулах бодис, зэвсэг хууль бусаар наймаалцах, эсхүл хүний наймааны гэмт хэрэг гэх мэт шунахайн сэдэлтэй гэмт хэргүүд нь санхүүгийн ашиг орлого олох сонирхолд хөтлөгдсөн байдаг. Гэмт хэрэгтнүүд болон авлигажсан албан тушаалтнууд гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгөө дураараа захиран зарцуулахын тулд тэдгээрийг санхүүгийн байгууллагуудад байриуулж, хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлахын тулд олон улсын санхүүгийн системээр дамжуулж хууль ёсны хөрөнгө, орлого мэт харагдуулах хэлбэрээр буцаан эргэлтэд оруулах замаар мөнгө угаадаг. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгийг улс хураан авч чадаагүй тохиолдолд авлигажсан албан тушаалтнууд, гэмт хэрэгтнүүд шоронд ял эдлэх хугацаандаа ч, эдлээд гарсны дараа ч тэдгээр хууль бус хөрөнгийг ашиглах боломжтой байдаг.

Мөнгө угаах үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоохын тулд улс орнууд хууль, эрх зүйн цогц

зохицуулалт бий болгох, тусгай чиг үүрэг бүхий засгийн газрын байгууллага байгуулах, байгууллага хоорондын болон олон улсын хамтын ажиллагаа өрнүүлэх, мөн хувийн хэвшилтэй нягт хамтран ажиллах зэргээр мөнгө угаахтай тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна. Мөнгө угаах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг илрүүлэх, таслан зогсоох үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь гэмт хэрэг үйлдэж орлого олохоос урьдчилан сэргийлэх, ийнхүү олсон хөрөнгө, орлогоо ашиглах, гүйлгээнд оруулахад хүндрэлтэй нөхцөл байдал бий болгосноор ийм төрлийн гэмт хэрэг үйлдэх сэдлийг бууруулах, улс орнуудаас өөрийн нутаг дэвсгэрт үйлдэгдэж байгаа гэмт хэргийг үр дүнтэй илрүүлэх, нөхцөл байдлыг тодруулах боломж олгох, төсвийн орлого нэмэгдүүлэх зэрэг нэлээд ач холбогдолтой.

Авлигажсан төрийн албан тушаалтнууд өндөр эрх мэдэлтэй байдгаас томоохон хэмжээний авлигатай холбоотой байж болох хөрөнгийг илрүүлэх нь нэн төвөгтэй байдаг. Санхүүгийн байгууллагууд, засгийн газрын агентлагууд болон албан хаагчид төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай холбоотой сэжигтэй гүйлгээний талаар мэдээлэхээс цааргалдаг ч байж мэдэх юм.

Гэхдээ авлигын хэрэгт холбогдсон төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ алдах үед тэрхүү албан тушаалтны улс эх орноосоо хулгайлсан хөрөнгийг үндэсний болон олон улсын байгууллагууд түргэн хугацаанд илрүүлж чаддагийг харуулсан жишээ олон байдаг. Ялангуяа олон улсын түвшинд тэдгээр хулгайлагдсан хөрөнгө байгаа газрыг тогтоох, саатуулах, хураан авах ажиллагаа нэлээд сорил бэрхшиэлтэй тулгардаг.

Энэ бүлэгт мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалт, үйл ажиллагаа, авлигад өртсөн албан тушаалтнуудтай холбоотой мөнгө угаах эрсдлийг багасгахын тулд бий болгосон үйл ажиллагааг тодорхойлж, мөн хууль



Бишкек хот дахь ЕАБХАБ-ын төвийн тэргүүн Сергей Капинос (зүүн төв) болон Бүгд Найрамдах Киргиз Улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Улсын Санхүүгийн Мэдээллийн Албаны дарга Мелис Мамбеджанов нар мөнгө угаахтай тэмцэх асуудлаар хамтарсан төсөл хэрэгжүүлэх тухай Харилцан ойлголцлын санамж бичигт гарын үсэг зурж байна. Бишкек хот. 2014 оны 5 дугаар сарын 15.

Шигтгээ 20.1 Санхүүгийн мэдээллийн албадын (СМА) үндсэн загвар

- **Шүүхийн загвар** нь шүүх засаглалын хүрээнд байгуулагддаг бөгөөд тухайн улсын мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллагууд санхүүгийн сэжигтэй гүйлгээний талаар санхүүгийн байгууллагуудаас ирүүлсэн мэдээллийг хүлээн авч хураан авах, битүүмжлэх, байцаах, албадан саатуулах, цагдан хорих, үзлэг, нэгжлэг хийх зэрэг ажиллагаа явуулдаг.
- **Хууль сахиулах загвар** нь хэрэгжиж буй өнөөгийн хууль сахиулах тогтолцооны хажуугаар мөнгө угаахтай тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэн, мөнгө угаах хэргийг мөрдөн байцаах эрх бүхий байгууллагууд болон хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудын мөнгө угаахын эсрэг гаргаж байгаа хүчин чармайлтад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэн ажилладаг.
- **Захиргааны загвар** нь төвлөрсөн, хараат бус захиргааны байгууллага бөгөөд санхүүгийн салбараас холбогдох мэдээлэл хүлээн авч боловсруулан илэрсэн мэдээллийг шалгуулахаар шүүх, хууль сахиулах байгууллагад илгээдэг. Энэ нь санхүүгийн болон хууль сахиулах байгууллага хоорондын “зөөлөвч”-ийн үүрэг гүйцэтгэдэг.
- **Хосолмол загвар** нь илэрсэн мэдээллийг дамжуулагч, шүүх болон хууль сахиулах байгууллагуудын хооронд холбогчийн үүрэг гүйцэтгэдэг. СМА-ын дээрх загвараас хамгийн багадаа хоёр загварын элемент агуулсан байдаг.

Эх сурвалж: Санхүүгийн мэдээллийн албаны Эгмонт групп.
www.egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units-fius

бус замаар олсон хөрөнгийг хураан авах, буцаахтай холбоотой хууль, эрх зүйн үндэс суурь, олон улсын хамтын ажиллагааны механизмуудын талаар өгүүлнэ.

20.1 Мөнгө угаахтай тэмцэх

Авлигач албан тушаалтнууд буюу гэмт хэрэгтнүүд гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгөө ихэвчлэн банкинд байршуулах, эсхүл үнэт цаас болгон хувиргахыг эрмэлздэг болохыг олон удаагийн хэргээс харж болно. Тэдгээр эд хөрөнгийн байршил болон өмчлөгчийн бүртгэлийн тогтолцооны онцлогоос хамаараад хууль сахиулах байгууллага тэрхүү эд хөрөнгийг илрүүлэхэд нэлээд бэрхшээлтэй тулгардаг.¹ Эд хөрөнгийн хууль бус эх үүсвэрийг нуун дарагдуулах үйл ажиллагааг мөнгө угаах үйл ажиллагаа гэж нэрлэдэг. Улс орон бүр энэ талаар хууль тогтоомждоо янз бүрээр тодорхойлсон байдаг ч мөнгө угаах үйл ажиллагааг ерөнхийд нь байршуулах, халхавчлах, гүйлгээнд оруулах гэсэн тус тусдаа онцлог шинж бүхий гурван үе шат дамждаг гэж тодорхойлж болно. Үүнд:

- Байршуулах үе шатанд хууль бус хөрөнгийг санхүүгийн системд байршуулах үйл явц багтана. Үүнийг банкны дансанд бэлэн мөнгө хийх байдлаар гүйцэтгэж болно.²
- Халхавчлах үе шатанд хөрөнгийн гарал үүслийг нуун далдлахын тулд данс хооронд, мөн гол төлөв

- хил дамнуулан санхүүгийн гүйлгээ хийдэг.
- Мөнгө угаах сүүлийн шат нь гүйлгээнд оруулах юм. Байршуулсан болон халхавчилсан хөрөнгийг энэ үе шатанд цаашид өмчлөх болон ашиг олох зорилгоор тансаг хэрэглээний эд зүйлс, үл хөдлөх хөрөнгө, компанийн хувьцаа худалдан авах, бусад байдлаар хөрөнгө оруулалт хийх замаар эдийн засгийн албан ёсны эргэлтэд оруулдаг.

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын ихэнх стандартыг Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (ФАТФ)³ тодорхойлсон байдаг. 1990 онд анх боловсруулж 2012 онд шинэчлэн найруулсан ФАТФ-ын Зөвлөмжид үндэсний болон олон улсын түвшинд мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэхэд хүчин чармайлт гаргах, сайжруулах чиглэлээр улс орнуудад хэрэгжүүлэх цогц зохицуулалт гаргаж өгчээ. ФАТФ болон түүнтэй төстэй бус нутгийн байгууллагуудын гишүүн орнууд тус албаны зөвлөмжүүдийн биелэлтийг харилцан үнэлдэг. Шинэчлэн баталсан зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийн үнэлгээ нь техникийн нийцэлд (эрх бүхий байгууллага байгуулах, тус байгууллагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагаа, эрх зүйн хэрэгжилтийг сахиулах зохицуулалтын хүрээ гэх мэт ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийн тусгай шаардлагуудын хэрэгжилт зэрэг) анхаарлаа хандуулаад зогсохгүй, хамгийн гол нь тэдгээрийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг дээшлүүлэхийг эрхэмлэдэг.

Мөнгө угаахтай тэмцэх арга хэмжээний үндсэн зорилго нь санхүүгийн байгууллага, санхүүгийн бус холбогдох бизнесийн байгууллага болон мэргэжлийн хүмүүсийг гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, орлого, эсхүл гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан аливаа зүйлийг

1 Жишээлбэл, Виллебой,Е., Халтер Е.М., ба бусад., Хүүхэлдэйн мастерууд: Авлигачид хулгайлсан хөрөнгөө нуухын тулд хууль ёсны бүтцийг хэрхэн ашигладаг вэ, үүний эсрэг юу хийж болох вэ, 2011 он, <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>

2 Гэмт хэргийн замаар олсон бэлэн бус мөнгө, тухайлбал цахим сүлжээгээр дамжуулан банкны данснаас хулгайлсан мөнгө санхүүгийн тогтолцоонд аль хэдийн нэвтэрсэн тохиолдолд байршуулах үе шат гэж байдаггүй

3 ФАТФ-ын талаар 1 дүгээр бүлгийн 1.2.9 дэх хэсэг болон www.fatf-gafi.org үзэж болно;

шилжүүлэх, хадгалах арга зам хайж байгаа этгээдээс хамгаалах явдал юм. ФАТФ-ын зөвлөмжүүд мөнгө угаах үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт тооцох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоохтой холбоотой хуулийн зохицуулалт бий болгох, хувийн хэвшлийг оролцуулаад энэхүү үйл ажиллагаанд хамааралтай бүх талтай хамтран ажиллах, холбогдох хууль боловсруулж хэрэгжүүлэхийг улс орнуудад уриалсан байдаг.

ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд мөнгө угаахтай тэмцэх дүрэм журмыг хувийн хэвшлийн зүгээс мөрдөн хэрэгжүүлж буй байдалд хяналт тавих, үндэстэн дамнасан гэмт хэргийн чиглэлээрх олон улсын хамтын ажиллагааг зохицуулахын тулд улс орнууд зохицуулалтын, удирдлагын, хяналтын төрөл бүрийн систем хэрэгжүүлж байна. Ихэнх улсын Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА)⁴ нь сэжигтэй гүйлгээний мэдээлэл болон бусад санхүүгийн мэдээлэл хүлээн авах гол, эсхүл цор ганц хүлээн авагчийн; мөнгө угаах үйл ажиллагааны талаарх үндэсний хэмжээний мэдлэг, мэдээллийн зангилаа төвийн; түүнчлэн бусад СМА-ыг оролцуулаад тухайн асуудлыг хариуцсан гол байгууллагуудтай олон улсын түвшинд найдвартай мэдээлэл солилцох байгууллагын үүрэг хүлээдэг.

Санхүүгийн болон санхүүгийн бус холбогдох байгууллагууд, тэдгээрийн мэргэжилтнүүдэд (цаашид мэдээлэгч байгууллага гэж нэрлэнэ) харилцагчийг таних, магадлан шинжилгээ хийх, сэжигтэй үйл ажиллагааны тайланг баримтжуулах, мэдээлэл хадгалах үүрэг хүлээлгэхийг ФАТФ зөвлөдөг. Олон улс орон банкаас гадна кредит карт үйлчилгээнд гаргадаг компани, мөнгөн шилжүүлгийн үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллага, онлайн төлбөрийн компани зэрэг байгууллагад мөнгө угаахтай тэмцэх чиглэлээр тодорхой үүрэг хүлээлгэдэг болоод байна. Санхүүгийн үйлчилгээг зуучилдаг, гардан гүйцэтгэдэг компани, хөрөнгө оруулалтын сан зэргийг үүсгэн байгуулахад туслалцаа үзүүлдэг өмгөөлөгч, нотариатч болон бусад мэргэжилтэнд ч мөн мөнгө угаахтай тэмцэх хууль тогтоомжийн хүрээнд үүрэг хүлээлгэдэг. Урлагийн бүтээл, үнэт металл, эрдэнэсийн чулуу, автомашин зэрэг өндөр үнэтэй тансаг ангиллын бүтээгдэхүүний дилерүүд, мөн казино, үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаачид ч мөнгө угаах үйл ажиллагаанд татагдан орж болзошгүй тул мөнгө угаахтай тэмцэх үндэсний хэмжээний зохицуулалтад хамрагдах нь улам бүр нэмэгдсээр байна. Ийнхүү үүрэг хүлээлгэхийн зорилго нь албан тушаалтнуудын авлига авах замаар олсон хөрөнгийг байршуулах, халхавчлах, гүйлгээнд

оруулах зэрэг мөнгө угаахтай холбоотой хууль бус үйл ажиллагаанд санхүүгийн зуучлагчид мэдэлгүй татагдан орохоос сэргийлэх, авлигачдын мөнгө угаах боломжийг багасгах, санхүүгийн системийн цэвэр, шударга байдлыг сахин хамгаалах, сонор сэрэмжтэй байх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэхэд оршино.

Мөнгө угаах үйл ажиллагаа хийгдэхээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс мэдээлэгч байгууллага нь харилцагчийн нэрийг гэмт хэрэгтнүүд, террористууд, улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүдийн (УТНБЭ) нэрсийн жагсаалттай тулган баталгаажуулах замаар ирээдүйн болон одоогийн харилцагчийн жинхэнэ эзнийг тодорхойлж байх зөвлөмжийг олон улсын стандартуудад тусгасан байна. Таньж тодорхойлох дээрх арга хэмжээг ерөнхийд нь харилцагчийг хянан шалгах буюу Харилцагчаа Таних (ХТ) шаардлага гэж нэрлэдэг ба эдгээр арга хэмжээ нь мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалтын урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг болдог.

Санхүүгийн сэжигтэй үйл ажиллагааг илрүүлэх, мэдээлэх, мөрдөн шалгах замаар гэмт хэргийг таслан зогсоох нь мөнгө угаах үйл ажиллагаатай тэмцэх арга хэмжээний өөр нэг зорилго юм. Үүнийг илүү өргөн хүрээнд авч үзвэл төрийн эрх бүхий байгууллагууд санхүүгийн сэжигтэй үйл ажиллагааг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдийн дагуу хэлцэл гүйлгээг хянаж, түүнийгээ СМА, улмаар мөрдөн байцаалт хийлгэхээр хууль сахиулах байгууллагад уламжлан дамжуулах үүргийг мэдээлэгч байгууллагаар гүйцэтгүүлдэг. Мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалтын болон хяналтын байгууллагууд нь мэдээлэгч байгууллагын зүгээс сэжигтэй гүйлгээний талаар ирсэн мэдээллийг тухайн улсын СМА-д хүргүүлж буй эсэхэд хяналт тавьж ажилладаг. СМА нь ирсэн мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, хууль сахиулах байгууллагаар мөрдөн байцаалт хийлгэх хавтаст хэрэг бүрдүүлдэг. Хууль сахиулах байгууллага хэргийг мөнгө угаах гэмт хэрэг, ял шийтгэл ногдуулах үндэслэлтэй гэж үзвэл санхүүгийн сэжигтэй үйл ажиллагааны нотлох баримтын хамт прокурорт шилжүүлнэ.

2012 онд шинэчлэн найруулсан ФАТФ-ын зөвлөмжүүд нь мөнгө угаахтай тэмцэх үндэсний хэмжээний үйл ажиллагаанд эрсдэлд суурилсан арга хандлага нэвтрүүлэхийг улс орнууд болон хувийн хэвшлийнхэнд уриалжээ. Үндэсний хэмжээний эрх бүхий байгууллагуудын мөнгө угаахтай тэмцэх эрсдэлд суурилсан арга хандлага гэдэгт мөнгө угаах аюулын хэмжээ, мөн чанар, мөнгө угаахтай тэмцэх өнөөгийн тогтолцоон дахь эрсдэлд өртөмхий эмзэг салбарууд, мөнгө угаах үйл ажиллагааны үр дагавар

4 НУБАЭК-ийн 58 дугаар зүйлийг үз.

зэрэгт хараат бус хөндлөнгийн үнэлгээ хийх ажил орно. Харин хувийн хэвшлийн байгууллагуудын эрсдэлд суурилсан арга хандлагад банк, эсхүл компанийн хамтран ажилладаг зах зээл, бүтээгдэхүүн, хэрэглэгчдийн дунд бий болсон эрсдлийг хянан үзэх үйл ажиллагаа багтана. Эрсдэлд өртөмхий эмзэг байдлаа олж тодорхойлсноор төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд нөөц боломжоо хамгийн өндөр эрсдэл бүхий салбарт чиглүүлэх боломжтой болно. Ингэснээр авлига, хээл хахууль зэрэг мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх боломжтой. ФАТФ нь эрсдэлд суурилсан арга хандлагын талаарх гарын авлагуудыг хянан нягталсны үндсэн дээр 2014 онд *Банкны салбарт зориулан эрсдэлд суурилсан арга хандлагын зааварчилгаа*⁵ боловсруулан гаргажээ. Банк нь мөнгө угаах / терроризмыг санхүүжүүлэхтэй (МУ/ТС) холбоотой эрсдлийг тодорхойлж үнэлэхдээ хэд хэдэн хүчин зүйл дотроос авлигын харьцангуй өндөр түвшин бүхий улс орнуудыг анхааран авч үзэх шаардлагатайг онцолсон байна.

Мөнгө угаахтай тэмцэх арга хэмжээ нь авлигатай тэмцэх хэрэгсэл болох нь

Гэмт хэрэгтнүүд авлига гэх мэт үйлдсэн гэмт хэргийнхээ үр дүнд олж авсан хөрөнгө мөнгийг чөлөөтэй захиран зарцуулах зорилгоор мөнгө угаадаг. ФАТФ-ын зөвлөмжүүд нь улс орнуудад мөнгө угаах үйл ажиллагаатай холбоотой эрсдлийг бууруулахад нь тус дөхөм болоод зогсохгүй НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц (НҮБҮДЗБГХЭК) болон НҮБАЭК-ийн зорилгуудыг ханган биелүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлдэг байна.

Авлига, мөнгө угаах ажиллагаа хоорондоо холбоотой болохыг хүлээн зөвшөөрсөн НҮБАЭК-ийн 14 дүгээр зүйлд “мөнгө угаах бүх хэлбэрийг таслан зогсоох болон илрүүлэхийн тулд” иж бүрэн дэглэм бүрдүүлэн ажиллахыг оролцогч улсуудад үүрэг болгосон байдаг. Мөнгө угаах ажиллагааны эсрэг арга хэмжээг авлигатай тэмцэхэд ашиглаж болохыг ФАТФ ч мөн хүлээн зөвшөөрч, “улс орнуудын хэрэгжүүлж буй мөнгө угаах / терроризмыг санхүүжүүлэхтэй (МУ/ТС) тэмцэх арга хэмжээ нь авлигатай тэмцэх нэн хүчирхэг хэрэгсэл мөн”⁶ болохыг онцлон тэмдэглэжээ.

Улмаар ФАТФ “Авлигын гэмт хэргээс олсон орлогыг угааж, уг гэмт хэргийг мөшгин илрүүлэх

боломжгүй болгож мөрөө балласан тодорхойгүй нөхцөлд хөрөнгийн эзэмшигч мэдэгдэхгүй, гүйлгээ, шилжүүлгийн талаарх санхүүгийн мэдээллийг хянаж мөшгихүйц хэмжээний бүрэн бус (буюу огт байхгүй) байдгаас авлигын гэмт хэрэг гол төлөв шийтгэгдэлгүй өнгөрдөг. Бизнесийн холбоо харилцаа, гүйлгээний талаарх мэдээллийг цаасан хэлбэрээр найдвартай баримтжуулан үлдээж, эд хөрөнгийн жинхэнэ эзэмшигч, хөрөнгийн аливаа хөдөлгөөнийг ил болгох зэргээр ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлсний дүнд санхүүгийн тогтолцооны ил тод байдал нэмэгдэнэ”⁷ гэж цохон тэмдэглэсэн байна.

Авлигын гэмт хэргээс олсон орлогыг угаасан тохиолдолд авлигын хэргийн мөрдөн байцаалтад мөнгө угаах гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт зайлшгүй хамаарна. Иймд авлига болон мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг зүй зохистой хэрэгжүүлж чадвал авлигатай тэмцэх болон мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүчин чармайлт харилцан бие биедээ хяналт тавих боломж бүрдэнэ.

Улс төрд нөлөө бүхий этгээд

ФАТФ-ын тодорхойлсноор улс төрд нөлөө бүхий этгээд (УТНБЭ) гэдэг нь төрийн өндөр албан тушаалд итгэмжлэн томилогдсон хувь хүмүүсийг хэлнэ.⁸ Улс орон бүр олон янзаар тодорхойлсон байдаг ч нэлээд олон улсад УТНБЭ гэдэгт улсын тэргүүн, нөлөө бүхий улстөрчид, шүүхийн нэр нөлөө бүхий албан тушаалтнууд, тэдний гэр бүлийн гишүүд болон ойр дотнын хүмүүсийг хамруулан тодорхойлсон байдаг.

УТНБЭ нь их хэмжээний эрх мэдэлтэй байдгаас авлигад автагдсан зарим нэг УТНБЭ гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгөө угаахыг оролддог тул ФАТФ-аас гадаадын, үндэсний, олон улсын байгууллагын УТНБЭ-тэй үйлчлүүлэгчийн болон жинхэнэ өмчлөгчийн хувиар харилцдаг мэдээлэгч байгууллагуудад УТНБЭ-ийн хөрөнгийн болоод хуримтлалын эх үүсвэрийг тодорхойлох, бизнесийн харилцааг нь сайтар хянаж байхыг 12 дугаар Зөвлөмжөөрөө улс орнуудад уриалсан байна. УТНБЭ-ийн өндөр эрсдэл бүхий бизнесийн харилцааны асуудалтай холбогдуулан 12 дугаар Зөвлөмжид УТНБЭ, түүнчлэн тэдний гэр бүлийн гишүүд, ойр дотны хүмүүс дээр нарийвчилсан таньж мэдэх ажиллагааг хэрэгжүүлэхийг уриалсан болно.

Түүхэн талаасаа УТНБЭ-ийг нарийн нягтлан шалгах

5 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf> холбоосоор үзэж болно

6 ФАТФ, Шилдэг туршлагын товхимол: Авлигатай тэмцэхэд ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг ашиглах нь, 2013 он, 3 дугаар хуудас, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf> холбоосоор үзэж болно.

7 ФАТФ, Авлигын эсрэг тэмцлийг дэмжихэд ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг ашиглах гарын авлага, улирдамж, 2012. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf>

8 НҮБАЭК-ийн 52 (1) заалтыг үз.

Шигтгээ 20.2 Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт

“Гадаадын УТНБЭ: гадаад улсаас нийтийн албаны нэр нөлөө бүхий албан тушаалд итгэмжлэгдэн томилогдсон буюу томилогдож байсан хувь хүмүүс, жишээ нь Төрийн тэргүүн, Засгийн газрын тэргүүн, нөлөө бүхий улс төрчид, Засгийн газар, шүүх, эсхүл цэргийн өндөр албан тушаалтнууд, төрийн өмчийн компанийн дээд түвшний удирдах албан тушаалтнууд, нөлөө бүхий улс төрийн намын албан тушаалтнууд гэх мэт.

Дотоодын УТНБЭ: дотооддоо нийтийн албаны нэр нөлөө бүхий албан тушаалд итгэмжлэгдэн томилогдсон буюу томилогдож байсан хувь хүмүүс, жишээ нь Төрийн тэргүүн, Засгийн газрын тэргүүн, нөлөө бүхий улстөрчид, Засгийн газар, шүүх, цэргийн өндөр албан тушаалтнууд, төрийн өмчийн компанийн дээд түвшний удирдах албан тушаалтнууд, нөлөө бүхий улс төрийн намын албан тушаалтнууд гэх мэт.

Олон улсын байгууллагын УТНБЭ: олон улсын байгууллагын нөлөө бүхий албан тушаалд итгэмжлэгдэн томилогдсон, эсхүл томилогдож байсан хүмүүс буюу дээд түвшний удирдах албан тушаалтнууд, эсхүл захирлууд, орлогч захирлууд, зөвлөлийн гишүүд, эсхүл тэдгээртэй адилтгах түвшний чиг үүрэг бүхий албан тушаалтнууд.

Гэр бүлийн гишүүд нь шууд (цусан төрлийн), эсхүл гэрлэлтийн журмаар, эсхүл гэрлэлттэй адилтган үзэж болох төстэй (иргэний) хэлбэрээр улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүдтэй холбогдож байгаа хувь хүмүүс.

Ойр дотнын хүмүүс нь УТНБЭ-гэй нэг бол нийгмийн, эсхүл мэргэжлийн харилцаагаар ойр дотно байдлаар холбогдож байгаа хувь хүмүүс юм.

Шигтгээ 20.3 ЕХ-ны Мөнгө угаахтай тэмцэх гуравдугаар зөвлөмжийн УТНБЭ-ийн тодорхойлолт

“Нийтийн албаны нэр хүнд бүхий албан тушаалд итгэмжлэгдэн томилогдсон, эсхүл итгэмжлэгдэн томилогдож байсан хувь хүмүүс, тэдгээр хүмүүсийн гэр бүлийн гишүүд, эсхүл ойр дотны хүмүүс”.

Эх сурвалж: Европын Парламент болон Европын Зөвлөлийн 2005/60/ЕК тоот Зөвлөмж

Эх сурвалж: ФАТФ-ын гарын авлага, Улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд (12, 22 дугаар зөвлөмжүүд), 2013, Дараах холбоосоор үзэж болно. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pec-rec12-22.pdf>

Шигтгээ 20.4 Канад улсын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт

2011 оны 3 дугаар сард батлагдсан Авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн гадаадын албан тушаалтны хөрөнгийг битүүмжлэх тухай хуульд “улс төрд нөлөө бүхий этгээд” гэдэгт “гадаадын дараах байгууллага, эсхүл албан тушаалд тухайн орны нэрийн өмнөөс алба хашиж байгаа, эсхүл хашиж байсан этгээд, мөн гэр бүлийн гишүүдийг оролцуулаад түүнтэй хувийн, эсхүл ажил хэргийн шалтгаанаар ойр дотно байдаг, эсхүл байсан хүнийг ойлгоно. Үүнд:

- Төрийн тэргүүн, эсхүл Засгийн газрын тэргүүн;
- Засгийн газрын гүйцэтгэх зөвлөлийн гишүүн, эсхүл хууль тогтоох байгууллагын гишүүн;
- Дэд сайд, эсхүл түүнтэй адил түвшний албан тушаал;
- Элчин сайд, эсхүл атташе, эсхүл элчин зөвлөх;
- Генерал буюу түүнээс дээш цолтой цэргийн албан хаагч;

- Төрийн өмчийн компани, эсхүл төрийн өмчит банкны ерөнхийлөгч;
- Засгийн газрын агентлагийн дарга;
- Шүүгч,
- Хууль тогтоох байгууллагад суудалтай улс төрийн намын тэргүүн, ерөнхийлөгч;
- Тодорхойлогдсон суудал эсхүл албан тушаал хашигч.”

Гадаад орны хүсэлтээр УТНБЭ-ийн хөрөнгийг битүүмжлэх эрхийг энэхүү хуулиар Канадын эрх баригчдад олгодог.

Эх сурвалж: 2011 оны 3 дугаар сард батлагдсан Авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн гадаадын албан тушаалтны хөрөнгийг битүүмжлэх тухай хууль⁹

улс орнуудын хүчин чармайлт зөвхөн гадаадын УТНБЭ-д анхаарлаа хандуулж байв. Гэвч ФАТФ-ын Зөвлөмжид 2012 онд оруулсан өөрчлөлтөөр үндэсний УТНБЭ-д илүүтэй анхаарах болжээ. УТНБЭ-ийн тухай тодорхойлолтыг илүү өргөн хүрээнд авч үзэх болсон нь харьцангуй саяхнаас эхэлсэн боловч хэрэгжүүлэхэд

төвөгтэй байгаа юм. Олон улс орон зөвлөмжийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй байна.

Хэдийгээр олон улс оронд УТНБЭ-ийн эрх зүйн тодорхойлолтыг хууль тогтоомждоо тусгасан боловч УТНБЭ-ийг хянах, сэжигтэй үйл ажиллагааг илрүүлэх хүчин чармайлтын практик хэрэгжилт хангалтгүй байсаар байна. УТНБЭ-ийг хянах үр нөлөөтэй

⁹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-31.6/FullText.html> холбоосоор үзэж болно

Шигтгээ 20.5 АНУ-ын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт

АНУ-ын USA PATRIOT хуулийн 312 дугаар хэсгийн 3 дугаар зүйлд “гадаад орны улс төрийн өндөр албан тушаалтан” гэж тодорхойлсон нь УТНБЭ-ийн тодорхойлолттой нэлээд төстэй. “Гадаад орны улс төрийн өндөр албан тушаалтан, эсхүл гадаад орны улс төрийн

өндөр албан тушаалтны гэр бүлийн гишүүн, эсхүл ойр дотны хүн” өөрөө, эсхүл түүний нэрийн өмнөөс хүсэлт гаргасан, эсхүл банкинд нээлгэсэн хувийн данснуудыг нягтлан шалгах талаар энэ хуульд тусгасан байдаг.

Эх сурвалж: АНУ-ын USA PATRIOT хууль (2001)¹⁰

Шигтгээ 20.6 Нэгдсэн Вант Улсын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт

НВУ-ын Мөнгө угаахтай тэмцэх журмын тодорхойлолтод гадаад орны УТНБЭ-ийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна:

“Улс төрд нөлөө бүхий этгээд гэдэгт:

- (a) Дараах субъектээс нийтийн албаны чухал, нэр хүндтэй албан тушаалд томилогдсон, эсхүл урьд нь томилогдож байсан хувь хүн, үүнд:
- i. Англи улсаас өөр улс;
 - ii. Хамтын нийгэмлэгийн байгууллага; эсхүл
 - iii. Олон улсын байгууллага, мөн 2.4 дүгээр хэсгийн (1)-д тусгасан ангиллын аль нэгт тохирч байгаа хүн мөн хамаарна.

- (b) дэд хэсгийн (a)-д заасан хүний гэр бүлийн гишүүн; эсхүл

- (c) дэд хэсгийн (a)-д заасан хүний ойр дотны хүн”

Мөнгө угаахтай тэмцэх журамд мөн доорх зүйлийг нэмж тусгасан байна. Үүнд:

- “(a) Дараах албан тушаалыг оролцуулаад нийтийн албаны нэр нөлөө бүхий, чухал албан тушаалд итгэмжлэгдэн томилогдсон, эсхүл томилогдож байсан хувь хүмүүс-
- i. Төрийн тэргүүн, Засгийн газрын тэргүүн, сайд, орлогч сайд, эсхүл туслах сайд нар;
 - ii. Парламентын гишүүд;
 - iii. Дээд шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл онцгой тохиолдлоос бусад үед гаргасан шийдвэр нь

эцсийн шатны шийдвэр болж гардаг дээд түвшний бусад шүүхийн гишүүд;

- iv. Аудиторуудын шүүх, эсхүл Төв банкны зөвлөлүүдийн гишүүд;
- v. Элчин сайд, үүрэг гүйцэтгэгчид, зэвсэгт хүчний өндөр албан тушаалын офицерууд; болон
- vi. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын захиргаа, удирдлага, эсхүл хяналтын чиг үүрэг бүхий албан тушаалтнууд;

- (b) дэд хэсгийн (a)-ийн (i)-(vi) хэсэгт заасан ангиллуудад дунд түвшний, эсхүл түүнээс доош түвшний албан тушаалтнууд хамаарахгүй;

- (c) гэр бүлийн гишүүд гэдэгт –

- i. Эхнэр, нөхөр;
- ii. Хамтран амьдрагч;
- iii. Үр хүүхдүүд, тэдний эхнэр, нөхөр, эсхүл хамтран амьдрагчид; болон
- iv. Эцэг эх багтана;

- (d) ойр дотны хүнд тооцогдох хүмүүс гэдэг нь-

- i. УТНБЭ-тэй хуулийн этгээд, эсхүл итгэмжлэгдсэн санг хамтран өмчлөгч гэж тооцогддог хүмүүс, эсхүл бусад байдлаар бизнесийн холбоотой хүмүүс;
- ii. УТНБЭ-ийн ашиг сонирхлын төлөө байгуулагдсан хуулийн этгээд, эсхүл сангийн цор ганц жинхэнэ өмчлөгч аливаа хувь хүн.

Эх сурвалж: Мөнгө угаахтай тэмцэх журмууд. 2007 он.¹¹

тогтолцоог бүрдүүлэхэд хэд хэдэн хүндрэл тулгардаг. Тухайлбал:

- УТНБЭ хувь хүртэгчийг тодорхойлох эрх зүйн боломжгүй, эсхүл хүсэлгүй улс орнуудад байгуулагдсан, нэргүй итгэлцлийн сан, компани зэрэг нарийн төвөгтэй бүтцийн ард ихэвчлэн нуугдаж байдаг.
- Авлигад автсан УТНБЭ хувь хүртэгч эзэмшигчийн талаар хангалттай мэдээлэл цуглуулж, хуваалцдаггүй улс орнуудад бүртгэлтэй халхавч

компаниудыг зүй бусаар ашиглаж банкинд данс нээж, хөрөнгө шилжүүлж, эд хөрөнгө худалдан авдаг.

- Маш нарийн төлөвлөж зохион байгуулснаар санхүүгийн аливаа зохицуулалтаас хувь хүртэгчийн нэрийг нийтэд нээлттэй ямар ч баримт бичигт тусгахгүй байх боломжтой байдаг.
- Жинхэнэ хувь хүртэгч ил болсон ч тодорхой улсын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд түүний хамаатан, ойр дотны хүмүүсийн нэр ил бололгүй үлдсэн тохиолдолд бизнесийн харилцаанд нь магадлан шинжилгээ, мониторинг хийгдэлгүй өнгөрөх боломжтой.

10 www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf -ийг үз.

11 www.legislation.gov.uk/uksi/2007/2157/pdfs/ukxi_20072157_en.pdf холбоосоор үзэж болно

Шигтгээ 20.7 Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох (StAR) Санаачилгын УТНБЭ-ийн талаарх үндсэн зөвлөмж

Үндсэн Зөвлөмж 1:

Улс төрийн нөлөө бүхий бүх этгээдэд нарийн хяналт шалгалт хийж байх

Гадаадын болон үндэсний хууль тогтоомж, дүрэм журамд үндэсний болон гадаад улсын УТНБЭ-ийг ялгаж авч үзэхгүй байх. ФАТФ, бүс нутгийн, үндэсний стандарт тогтоогчдын баталсан стандартуудын шаардлага ёсоор гадаад улсын болон үндэсний УТНБЭ-ийн аль алинд нарийн хяналт шалгалт хийнэ.

Үндсэн Зөвлөмж 2:

Ашиг хүртэгч эзний талаар мэдээлэл өгөхийг шаардах
Банкууд данс нээх, мөн нээсний дараа ч шаардлагатай тохиолдолд хувь хүртэгч эзэн харилцагчид хийх нарийвчилсан хяналт шалгалтын шаардлага хангуулах эхний алхам болох бизнесийн харилцаа, хэлцэл гүйлгээний эцсийн хувь хүртэгч эзэн болох этгээдийн биеийн байцаалт, мэдээллийг мэдүүлгийн маяганд бичгээр баримтжуулан өгөхийг харилцагчаас шаардах хэрэгтэй.

Үндсэн Зөвлөмж 3:

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг авах

Нийтийн албан тушаалтнаас байгууллагадаа гаргаж өгсөн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, тэдгээрт орсон нэмэлт өөрчлөлт зэргийн хуулбарыг шаардан авах ёстой.

Хэрэв харилцагч татгалзвал банк эрсдэлд суурилсан арга хандлагыг хэрэглэн шалтгааныг нь үнэлж дүгнэн, бизнесийн харилцааг үргэлжлүүлэх эсэхээ шийдвэрлэнэ.

Үндсэн Зөвлөмж 4:

УТНБЭ харилцагчдад үечилсэн хяналт тавих

Дээд түвшний удирдлага, эсхүл дээд түвшний удирдах бүрэлдэхүүнээс хамгийн багадаа нэг албан тушаалтныг бүрэлдэхүүндээ багтаасан хороо нь эрсдэлд суурилсан арга хандлагыг ашиглан УТНБЭ болох харилцагчдад жилд дор хаяж нэг удаа хяналт шалгалт хийж, шалгалтын үр дүнг баримтжуулах шаардлагатай.

Үндсэн Зөвлөмж 5:

УТНБЭ гэж тооцогдох хугацаанд хязгаарлалт тогтоохгүй байх

Тухайн этгээд нийтийн албаны нэр хүнд бүхий албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн тохиолдолд улс орнууд уг хувь хүн, түүний гэр бүлийн гишүүн, ойр дотны хүмүүсийг УТНБЭ гэж тооцогдох хугацаанд хязгаарлалт хийхгүй байх ёстой.

Эх сурвалж: Грийнберг Т.С. нар., Улс төрийн нөлөө бүхий этгээд: Банкны салбарт авч хэрэгжүүлэх урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, 2012, Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох (StAR) Санаачилга. <https://star.worldbank.org/star/publication/politicallyexposed-persons>

мэргэжилтнүүдээс зөвлөгөө авдаг УТНБЭ нь хяналт шалгалтаар ороод байхааргүй, эсхүл хууль сахиулах байгууллагуудтай хамтран ажиллаад байдаггүй улс орон, санхүүгийн байгууллага, бизнес эрхлэгчдийг олж харж чаддаг байж болох юм. Харин мөнгө угаахтай тэмцэх үндэсний болон дэлхий нийтийн хүчин чармайлт тэдгээрийн чигчий хурууны чинээнд хүрэхүйц хэмжээнд байна. Тиймээс мөнгө угаахтай тэмцэх хяналтыг чангатгах замаар авлигажсан УТНБЭ-ийн гэмт хэргийн замаар олсон орлогыг илрүүлэх, эргэн байршуулах, зүс хувиргахаас сэргийлэх хүчин чармайлтын үр нөлөөг бүхэлд нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай.

20.2. Хөрөнгө хураах, буцаан олгох

Хууль бус хөрөнгө хураан авах ажиллагааг гэмт хэрэг үйлдэхэд шууд ашигласан мансууруулах бодис, зэвсгийг хураан авч устгах байдлаар урьд өмнө хэрэгжүүлдэг байв. Гэвч их хэмжээний мөнгө угаах, гэмт хэрэгт илт холбоогүй мэт худалдан авалт хийж, хөрөнгө оруулалтад ашиглаж байж болох олон улсын хэмжээний мансууруулах бодисын худалдаа, хүний наймаа, авлига зэрэг шунахайн сэдэлтэй орчин үеийн гэмт хэргийг бууруулж, таслан зогсооход энэхүү арга хандлага хангалтгүй болох нь тогтоогдоод байна. Гэмт хэрэгтнүүд, авлигажсан албан тушаалтнууд, тэдний гэр бүлийн гишүүд хорих ял эдэлж байхдаа болон ял эдлээд гарч ирснийхээ дараа ч гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгөө захиран зарцуулж, үр шимийг нь хүртэж чадаж байгаа нөхцөлд гэмт хэргийг таслан зогсоох хууль сахиулалтын үр нөлөө хязгаарлагдмал байгааг илтгэж байна.

Шунахайн сэдэлтэй гэмт хэргийг бодит утгаар нь таслан зогсоохын тулд гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан хэрэгсэл, олсон хөрөнгийг хураан авахтай холбоотой хууль сахиулах ажиллагаанд анхаарах шаардлагатай болохыг улс орнууд хүлээн зөвшөөрсөн билээ. 1988

Зураг 20.1 НҮБАЭК-ийн 57 (3) дугаар зүйлд орсон гурван хэсэгт бүтэц-хөрөнгө эргүүлэн өгөх ба захиран зарцуулах

Завших, завшсан хөрөнгийг угаах

- Зайлшгүй эргүүлэн өгөх - Зүйл 57.3 [а]

Хамрах бусад бүх гэмт хэрэг

- Хүсэлт гаргагч оролцогч улс өмнөх эзэмшигчийг үндэслэлтэй тогтоосон нөхцөлд, эсхүл
- Хүсэлт хүлээн авагч оролцогч улс нь хохирлыг хүлээн зөвшөөрвөл - Зүйл 57.3 [б]

Бусад бүх хэрэгт

- Хураан авсан хөрөнгийг хүсэлт гаргагч оролцогч улсад эргүүлэн өгөх асуудлыг тэргүүн ээлжинд анхаарна
- Хууль ёсны өмнөх эзэмшигчид эргүүлэн өгөх эсхүл гэмт хэргийн хохирогчид хохирлыг нөхөн төлөх - 57 дугаар зүйлийн 3[с]

“хөрөнгө буцаан олгох нь энэхүү конвенцийн тулгуур зарчим мөн бөгөөд энэ талаар оролцогч улсууд бие биетэйгээ маш өргөн хүрээнд хамтран ажиллаж, туслалцаа үзүүлнэ”

Эх сурвалж: Дэлхийн банк, НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаах (ХХБ буюу StAR) санаачилга, 2014 он

онд батлагдсан Мансууруулах бодис худалдаалахтай тэмцэх Венийн конвенц зэрэг олон улсын хэрэгсэл мансууруулах бодис худалдаалахтай холбоотой хураан авах ажиллагаанд олон улсын стандарт нэвтрүүлж, хээл хахууль, авлигатай холбоотой шунахайн сэдэлтэй бүх төрлийн гэмт хэрэгт хөрөнгө хураан авах ажиллагаа явуулахыг нэмж тусгасан олон улсын өөр бусад конвенцийн замыг тавьж түүчээлсэн юм. Өнөөгийн байдлаар НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц (НҮБҮДЗБГХЭК) болон НҮБАЭК-д гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг хураахтай холбоотой олон улсын арга ажиллагааг маш өргөн хүрээнд тусгаад байна. НҮБАЭК-ийн 5 дугаар бүлэгт (51-59 дүгээр зүйл) хөрөнгө буцаан олгох арга хэмжээний талаар өгүүлсэн байдаг.

20.2.1. Хөрөнгө хураах, буцаан олгохтой холбоотой олон улсын зохицуулалт

НҮБҮДЗБГХЭК-ийн 12 дугаар зүйл, НҮБАЭК-ийн 31 дүгээр зүйлд хураан авах тухай шийдвэрийн объект

байж болох хөрөнгө илрүүлэх, тогтоох, битүүмжлэх, түр хураахад шаардлагатай байж болох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүргийг оролцогч улсуудад хүлээлгэсэн байна.

НҮБАЭК авлига авч гэмт хэрэг үйлдэх замаар олж авсан хөрөнгийг буцаан олгох үйл ажиллагааг зохицуулсан байдаг. Конвенцийн 51 дүгээр зүйлд, хөрөнгө буцааж олгох нь энэхүү конвенцийн тулгуур зарчим мөн бөгөөд энэ талаар оролцогч улсууд бие биетэйгээ өргөн хүрээнд хамтран ажиллаж, туслалцаа үзүүлнэ гэж тунхагласан байна.

НҮБАЭК-ийн 5 дугаар бүлэг оролцогч улс орнуудад дараах үүргийг хүлээлгэжээ. Үүнд:

- Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, санхүүгийн байгууллага бүр харилцагчийнхаа биеийн байцаалтыг нягталж байх, өндөр дүнтэй дансны гүйлгээний үр шим хүртэгч хүн хэн болохыг тодорхойлох талаар боломжит арга хэмжээ авах (52 дугаар зүйлийн (1) дэх хэсэг);
- Бусад улсаас авч хэрэгжүүлэх иргэний болон захиргааны арга хэмжээний хэрэгжилтийг шууд хангах (53 дугаар зүйл);

- Гэмт хэргийн замаар олж авсан орлого, авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой эд хөрөнгө, тоног төхөөрөмж, бусад хэрэгслийг хураан авах тухай гадаад орны эрх бүхий байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн эрх зүйн харилцан туслалцааг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх (54, 55 дугаар зүйл);
- Эд хөрөнгийг хүсэлт гаргагч оролцогч улсад, эсхүл хууль ёсны эзэмшигчдэд эргүүлэн өгөх, хохирогчдод хохирлыг нөхөн төлөх (57 дугаар зүйл). Энэ зүйлийн 3 дугаар хэсэг 20.1 дэх зурагт үзүүлсэнтэй адил гурван чухал чиглүүлэгч цэгийг тодорхойлсон байна.

Хөрөнгө эргүүлэн өгөх асуудлын талаар дээр дурдсан эцсийн цэг нь НҮБҮДЗБГХЭК-д тусгасан хөрөнгө хуваалцах загвараас өөр загварт шилжсэн ач холбогдолтой чухал шилжилт болсон. НҮБҮДЗБГХЭК үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй илүү үр дүнтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд олон улсын хамтын ажиллагааг дэмжих зорилготой юм. Тус конвенцийн 12-14 дүгээр зүйл нь хөрөнгө хураах, түр хураах, захиран зарцуулахтай холбоотой асуудлыг авч үздэг.

НҮБАЭК-ийн нэгэн адил НҮБҮДЗБГХЭК нь гэмт хэргийн замаар зохион байгуулалттай олсон хөрөнгө, тухайн гэмт хэргийг үйлдэхэд ашигласан хэрэгслүүдийг хураан авах нөхцөл бүрдүүлэхийг оролцогч улсуудаас шаарддаг. Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг өөрчилсөн, эсхүл өөр хэлбэрийн хөрөнгө болгож хувиргасан, эсхүл хууль ёсны хөрөнгөтэй холилдуулсан бол тэдгээр хөрөнгийг хураан авахыг 12 дугаар зүйлд заажээ.

НҮБҮДЗБГХЭК нь хөрөнгө хураан авсан оролцогч улсад үндэсний хууль тогтоомжийнхоо хүрээнд хураан авсан хөрөнгийг захиран зарцуулахыг зөвшөөрдөг. Хөрөнгө буцаан авах талаар хүсэлт ирсэн тохиолдолд хөрөнгө хураан авсан оролцогч улс 14 дүгээр зүйлийн дагуу хүсэлт тавьсан оролцогч улсад хураагдсан хөрөнгийг эргүүлэн өгөх асуудлыг эн тэргүүнд чухалчлан үзэх шаардлагатай.

Оролцогч олон улс НҮБАЭК-д нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомждоо өөрчлөлт оруулснаар хээл хахууль, авлига авах замаар олсон хөрөнгийг хураан авах, буцаан олгох боломжийг бүрдүүлсэн. Хөрөнгө хураан авах хамгийн хүчирхэг зохицуулалт нь гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, мөн хууль бусаар олж авсан мөнгөн хөрөнгө, үл хөдлөх хөрөнгө болон бусад хөрөнгийг тодорхойлох, битүүмжлэх, түр хураах, хураан авах боломж бүрдүүлдгээс гадна аливаа улсын зүгээс өөр улс оронд хандан хөрөнгө битүүмжлэх, хураан авах талаар хүсэлт тавих, үүний хариуд

гадаадын хөрөнгө битүүмжлэх, хураан авах тухай шийдвэрийг гүйцэтгэхэд нөлөө үзүүлдэг.

Гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг угаах, хайх, түр хураах, хураан авах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай Европын Зөвлөлийн конвенц¹² нь авлига гэх мэт гэмт хэргийн улмаас үйлдэгдсэн мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэх үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэсэн үр нөлөө бүхий хэрэглүүр, хамтын ажиллагааны механизмыг улс орнуудад бүрдүүлж өгсөн.

ЕАБХАБ-ын бүх гишүүн орон хулгай хийх, хөрөнгө шамшигдуулах болон бусад байдлаар төрийн өмч завших зэрэг гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг шилжүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, улс орнуудын авлигын эсрэг хүчин чармайлтын бодит үр дүнг харуулахын тулд хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох ажиллагааны амин чухал ач холбогдлыг 2012 онд гаргасан Сайн засаглалын асуудлаарх Сайд нарын Зөвлөлийн Тунхагт онцлон тэмдэглэсэн байдаг.¹³ Улс төрийн хүсэл зориг, эрх зүйн болон зохион байгуулалтын зайлшгүй чухал арга хэмжээг зохих түвшинд хэрэгжүүлэх, тухайн чиг үүрэг гүйцэтгэх мэргэжилтнүүдийн ур чадварыг сайжруулах, нөөц боломжийг дээшлүүлэх, үндэсний болон олон улсын хэмжээнд идэвхтэй, хурдтай хамтын ажиллагааны сүлжээг бий болгосноор хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагааны үр нөлөө хамаарна гэдгийг тэдгээр улс орон санал нэгтэй хүлээн зөвшөөрсөн байна.

20.2.2 Ял шийтгэлийн үндсэн дээр хөрөнгө хураах

Шунахайн сэдэлтэй гэмт хэргийг үр нөлөөтэй бууруулж, таслан зогсооход ял шийтгэл эдлүүлсний үндсэн дээр хөрөнгө хураах ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Баривчлагдан ял эдэлж буй хэрнээ гэмт хэрэгтэн шууд өөрөө болон гэр бүлийн гишүүд, ойр дотны хүмүүсээрээ дамжуулан хууль бус хөрөнгө, орлогоо захиран зарцуулах боломжтой байдаг тул хууль бус хөрөнгө, орлогыг бий болгож буй үйлдэл, үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт тооцох нь гэмт хэрэгтнийг шийтгэх, эсхүл гэмт хэргийг таслан зогсооход хангалтгүй байна. Тиймээс хууль бусаар олж авсан хөрөнгийг ял шийтгэлийн үндсэн дээр хураан авах үйл ажиллагаа явуулахгүй л бол гэмт хэрэг үйлдээд ашиг олж болно, эрүүгийн шүүн таслах

12 Европын Зөвлөл, Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах, хайх, тогтоох, хураан авах болон терроризмыг санхүүжүүлэх асуудлаарх конвенци, (CETS No.198), 2005 он, www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp

13 ЕАБХАБ, Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай тунхаглал, (MC.DOC/2/12), <http://www.osce.org/cio/97968>

ажиллагаа шунахайн сэдлээр гэмт хэрэг үйлдэх сэдлийг арилгахад үр нөлөөгүй гэх төсөөлөл хэвээр байх болно.

Чухам үүний учир улс орнууд дотоодын эрх зүйн тогтолцоондоо аль болох өргөн хүрээнд ял шийтгэлийн үндсэн дээр хөрөнгө хураах боломж бүрдүүлэх арга хэмжээ авах нь зүйтэй.¹⁴ Хөрөнгө хураан авах ажиллагааг зохицуулсан эрх зүйн нарийвчилсан, хагуу зохицуулалтын дүнд гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө болон гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан зүйлсийг тодорхойлж, битүүмжилж, түр хурааж, хураан авах боломжтой болдог.

Хураан авах гэж буй хөрөнгөөс хамаараад ял шийтгэлийн үндсэн дээр хөрөнгө буцаан олгох хэд хэдэн тогтолцоо байдаг. Тухайлбал:

(i) Эд хөрөнгөд суурилсан тогтолцоо

Эд хөрөнгөд суурилсан тогтолцооны хүрээнд гэмт хэргийн замаар олсон болон гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан болох нь тогтоогдсон хөрөнгийг (бохир мөнгө, хөрөнгө) хураан авна. Үүнд:

- Хулгайлсан, хээл хахуульд авсан мөнгө зэрэг гэмт хэргийн замаар олсон шууд хөрөнгө;
- Хулгайлсан хөрөнгөөр худалдан авсан эд хөрөнгө, эсхүл авлигын төлбөртэй тэнцэх хэмжээний дүнтэй хөрөнгө завших зэрэг гэмт хэргийн улмаас шууд бус байдлаар бий болсон хөрөнгө;
- Гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан хэрэглэгдэхүүнүүд - хууль ёсоор олж авсан боловч гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан эд хөрөнгө.¹⁵ Гэмт хэрэгт нэмэлт байдлаар ашигласан хөрөнгийг ч хураан авах ёстой гэж үздэг улс орон байхад тухайн хөрөнгийг ашигласны шууд үр дүнд, эсхүл ашигласан эсэхээс хамаарч гэмт хэрэг үйлдэгдсэн гэх тохиолдлын холбоосыг авч үздэг улс орон ч байдаг.

Ял шийтгэлийн үндсэн дээр гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг хураан авах ажиллагаа Герман, Итали, Финланд, Швед зэрэг улсад зайлшгүй хийгддэг.¹⁶

Зарим үед гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийн хэмжээг тооцоолох, эсхүл үүнийг нотлох баримт гаргаж ирэх амаргүй байдаг. Ийм тохиолдолд зарим

улс орон гэмт хэргийн шинж байдал, гэмт үйлдлийн хэмжээ, далайц, бусад нөхцөл байдлыг харгалзан гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийн хэмжээг тооцоолдог байна.

Хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагааны энэхүү үндэс суурь хөрөнгийн биет байдалд тулгуурласан байдаг тул уг хөрөнгийн байршил тодорхойгүй, гуравдагч этгээдэд шилжүүлчихсэн, өөр улсын нутаг дэвсгэрт байдаг, үнэ цэнээ бараг алдсан, эсхүл өөр хөрөнгөтэй холилдсон зэрэг нөхцөл байдлын улмаас хөрөнгө хураах ажиллагаанд хүндрэл учирдаг.

(ii) Үнэ цэнэ, үр ашигт суурилсан тогтолцоо

Үнэ цэнэ, үр ашигт суурилсан тогтолцоонд гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгө, гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан хэрэгслүүдийн үнийг тодорхойлж, тэр хэмжээний хөрөнгийг мөнгөн торгуулийн хэлбэрээр хураан авдаг. Энэ тогтолцооны дагуу тодорхой гэмт хэргийн улмаас ял шийтгүүлсэн этгээд тэрхүү гэмт хэргээсээ шууд болон шууд бус байдлаар хүртсэн ашгийн хэмжээг шүүх тодорхойлно. Шүүх нь хуримтлагдсан үр шимийн дүнгээр, эсхүл энэ хэмжээ нь нийт хүртсэн үр шимийн дүнгээс бага бол хэрэгтний нэр дээрх борлуулагдах хөрөнгийн дүнгээр хөрөнгө хураан авах шийдвэр гаргаж болно.

Үнэ цэнэ, эсхүл үр ашигт суурилсан хөрөнгө хураах ажиллагааг зөвшөөрдөг улсуудын жишээнд Их Британи, Дани, Франц, Нидерланд зэрэг орныг дурдаж болно.¹⁷

Энэ тогтолцооны хүрээнд ял шийтгүүлж буй этгээдийн хүртсэн үр шим, үйлдсэн гэмт үйлдлийнх нь хооронд холбоо байх ёстой. Гэхдээ ял тулгасан бүх хэрэг, үйлдэлд холбогдох нотолгоог гаргаж чадаагүйн улмаас зөвхөн зарим нэг хэрэг, үйлдэлд ял шийтгэл онооход хүрвэл гэмт хэрэгтний хууль бус замаар олсон ашиг, орлогыг нарийн тодорхойлоход асуудал тулгарч болзошгүй юм.¹⁸

(iii) Хосолмол тогтолцоо

Үнэн хэрэгтээ ихэнх улс дээрх хоёр тогтолцоог хослуулан хэрэглэдэг. Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг гэмт хэрэгтэн ашиглаад дуусгасан, устгасан, нуусан гэх мэт тодорхой нөхцөлд үнэ цэнэд суурилсан хөрөнгө хураах ажиллагааг хэрэглэдэг.

Ял шийтгэлийн үндсэн дээр хөрөнгө хураан авах ажиллагаа нь үргэлж биш ч ерөнхийдөө иргэний шинжтэй байдаг бөгөөд иргэний стандарт нотолгоог

¹⁴ Яллах шийдвэрийн дараа хөрөнгө хураан авах үндэсний тогтолцоог бий болгох чиг үүрэг НУБАЭК-ийн 31 дүгээр зүйлийн (1)-д тусгагдсан

¹⁵ Брун, Ж.-П., Грей, Л., Скотт, С., Стефенсон, К.М., Хөрөнгө буцаан олгох гарын авлага: Мэргэжилтнүүдэд зориулсан зөвлөмж, 2011 он, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга, 109-111 дүгээр тал

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/confiscation-and-asset-recovery/index_en.htm; мөн Европын Комисс, Европын Холбооны гишүүн орнуудын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг илрүүлэх, мөшгөх, битүүмжлэх, хураан авах үйл ажиллагааны үр дүнтэй байдалд хийсэн үнэлгээний тайлан(01/06/2009).

¹⁷ Мөн тэнд

¹⁸ Брун, Ж.-П., Грей, Л., Скотт, С., Стефенсон, К.М., Хөрөнгө буцаан олгох гарын авлага: Мэргэжилтнүүдэд зориулсан зөвлөмж, 2011 он, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга, 113 дугаар тал



Казакстан улсын хоёр дахь түвшний банкны мэргэжилтнүүд ЕАБХАБ-ын дэмжлэгтэй зохион байгуулагдсан олон улсын сертификат бүхий хөтөлбөрийн сургалтаар мөнгө угаахтай тэмцэх асуудлаарх олон улсын стандартыг судалж байгаа нь. Алма-Ата хот. 2015 оны 12 дугаар сарын 9.

(магадлалын тэнцвэр) ашигладаг. Нотлох үүрэг нь ч мөн эсрэгээрээ буюу тодорхой хөрөнгийг тухайн ял шийтгэлийн үндэс болсон гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан орлого, эсхүл хэрэгсэл гэж үзэх ба нотлох үүргийг ял шийтгүүлсэн этгээд хүлээнэ.

20.2.3. Ял шийтгэлгүйгээр (in rem) хөрөнгө хураах

Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураан авах буюу хураах ажиллагаа¹⁹ нь ерөнхийдөө эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа, шүүх хурал, яллах шийдвэрт үндэслэдэггүй. Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагаа нь хувь хүмүүст холбогдуулж бус харин өмчтэй холбоотой явуулж байгаа шүүхийн ажиллагаа бөгөөд эрүүгийн гэмт хэрэгт яллах хангалттай нотлох баримтгүй, эсхүл зөрчил гаргагч нь нас барсан, оргон зайлсан, халдашгүй дархан эрх эдэлж байгаа, өндөр албан тушаал хашдаг, хэн болох нь тогтоогдоогүйгээс шүүхэд татах боломжгүй нөхцөлд хөрөнгө хураах ажиллагаа засгийн газрын мэдэлд очдог. Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагаа нь авлигажсан албан тушаалтнуудын эрх мэдэл, албан тушаалын нөлөө, бусад нөхцөл байдлын улмаас эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах боломжгүй байгаа нөхцөлд гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, гэмт хэргийн замаар олж авсан хөрөнгийг хураан авах боломжийг

бүрдүүлдэг. Түүнчлэн авлигын гэмт хэрэг үйлдэгдсэн улсын нутаг дэвсгэрт бус харин гадаад улсын нутагт байгаа хөрөнгийг олон улсын хамтын ажиллагааны шугамаар хураан авахад ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагааг хэрэглэдэг.

НҮБАЭК-ийн 54 дүгээр зүйлийн (1)(с)-д ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагааны талаар “гэмт хэрэгтэн нас барсан, оргон зайлсан буюу байхгүй байгаа шалтгаанаар яллаж болохгүй болон бусад зохих тохиолдолд тухайн эд хөрөнгийг ял шийтгэлгүйгээр хураан авахыг зөвшөөрөхөд шаардлагатай байж болох арга хэмжээ авах асуудлыг авч үзнэ” гэж онцгойлон заажээ.

Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах / хураан авах ажиллагааг эсэргүүцэх үндэслэлүүд:

1. *Нотлох үүрэг хариуцлагыг шилжүүлэх замаар “нотолж чадахгүй бол гэм буруугийд тооцох” гэх журмыг зөрчдөг:* Хувь хүн нь тухайн эд хөрөнгө гэмт хэрэгт холбогдолгүй болохыг эргэлзэх зүйлгүйгээр нотлох шаардлагатай бол эрх бүхий байгууллага тухайн эд хөрөнгө гэмт хэргээс олсон орлого эсхүл гэмт хэргийн хэрэгсэл байж болох магадлалын тэнцвэрт байдлыг нотлох үүрэгтэй байна.
2. *Эд хөрөнгө өмчлөх эрхийг зөрчдөг:* Ямар ч гэм бурууг олж тогтоолгүйгээр өмч хөрөнгө хураан авах.

Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагааг дэмжиж байгаа Европын Хүний эрхийн шүүхийн

¹⁹ Грийнберг Т.С., Сэмүэл, Л.М., Грант, В., Грей, Л., Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох – Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагааны шилдэг туршилагын гарын авлага, 2009 он, Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга, 13-19 дүгээр тал

(ЕХЭШ) үндэслэлүүд:

1. Хөрөнгө хураах ажиллагаа нь хууль бус үйлдэлтэй холбоотой байж болох эргэлтийн хөрөнгийг хураан авах урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ мөн. Энэ нь ийнхүү ашигласан этгээдэд ногдуулах эрүүгийн хариуцагаа, шийтгэлийг тодорхойлохгүй бөгөөд үүнийг эрүүгийн хариуцлагатай харьцуулах боломжгүй юм.²⁰ Гэхдээ хувь хүн ялаас чөлөөлөгдсөн нь хураан авах ажиллагааг цагаатгахгүй.²¹
2. Зохио процедурын хамгаалалтаар хариуцагчийг хангадаг тул гэм буруугүйг нотлох үүргийг хариуцагчид шилжүүлэх нь шүүхийн шударга байдлын зарчимд харшлахгүй. Жишээ нь Батлер, НВУ-ын эсрэг хэрэгт гаалийн эрх бүхий албан тушаалтнууд нэхэмжлэл гаргагчийн мөнгийг түр болон бүр хураан авах шийдвэр гаргах эрхгүй ба тэдгээр албан тушаалтны эрх мэдлээ хэрэгжүүлж буй байдалд шүүх хяналт тавих бөгөөд нэхэмжлэл гаргагч нь аль ч шатанд няцаашгүй баримттай тулгарч байгаагүй. Дотоодын шүүхүүд нотолгоог үнэлж дүгнээд тэрхүү нотолгоон дээр тулгуурлан хөрөнгө хураах шийдвэрийг үндэслэлтэй няхуур гаргасан.²²
3. Өмчлөлийн эрхэд хөндлөнгөөс оролцохыг тодорхой нөхцөлд зөвшөөрдөг (ЕХЭШ-ийн 1 дүгээр Протоколын 1 дүгээр зүйл). Аливаа давж заалдах ажиллагаанаас үл хамааран хөрөнгө хураан авах ажиллагааны урьдчилан сэргийлэх зорилго нь үүнийг нэн даруй авч хэрэгжүүлэх болсон шалтгааныг зөвтгөх бөгөөд in rem хөрөнгө хураалт нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, мансууруулах эм наймаалах, авлига гэх мэт гэмт хэрэгтэй тэмцэх нийтлэг ашиг сонирхолд нийцэж байвал in rem хөрөнгө хураалтыг хувь тэнцүүлэн тогтооно.²³

20.2.4 Иргэний журмаар in personam шийдвэрлэх

Ял шийтгэлийн үндсэн дээр ч, ял шийтгэлгүйгээр ч хөрөнгө хураах боломжгүй байх тохиолдол бий. Жишээ нь сэжигтэн оргон зайлсан, хуулийн дагуу

халдашгүй дархан эрх эдэлж байгаа, эсхүл яллах талын нотолгоо нь эрүүгийн хэргийн нотлох баримтын (эргэлзэх зүйлгүй) стандартыг хангахгүй байж болно. Үүний зэрэгцээ хууль бус хөрөнгийн байршил тодорхойгүй, эсхүл нутаг дэвсгэр нь тухайн хөрөнгө оршиж байгаа улстай хамтран ажиллах боломжгүй гэх мэт ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагаа явуулах боломжгүй нөхцөл байдал үүсч болно. Ийм нөхцөлд улс орнуудын зүгээс бусад улсын шүүхийн байгууллагад хандан сэжиглэгдэж байгаа хувь хүний эсрэг иргэний хэрэг үүсгэх нэхэмжлэл гаргаж хөрөнгө буцаан олгох хүсэлт тавьж болно.²⁴

In personam нөхцөлөөр явуулах иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь эрхээ хасуулсан талыг (энд өгөгдсөн нөхцөлд - Улс) эрх зүйн дараах хамгаалалтаар хангана. Тухайлбал:

- Хариуцагч тал хууль бусаар эзэмшилдээ авсан эд хөрөнгийг буцаан нэхэмжлэх;
- Хууль бус үйл ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх;
- Авлигын замаар байгуулсан гэрээ хэлцлийг цуцлах;
- Хохирогчид ямар нэгэн хохирол учраагүй ч хууль бусаар хөрөнгөжсөнийхөө дараа олж авсан хууль бус ашиг орлогоо эргүүлэн өгөхийг хариуцагчаас шаардах.²⁵

20.2.5 Гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн хэргийн шийдвэрлэлт

Гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдах гэмт хэргийг шийдвэрлэх замаар авлигын гэмт хэргийн шугамаар олж авсан хөрөнгөд улс орнууд хяналт тавьж чадна. Дэлхийн банкны Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга болон НҮБМБГХТА-ын хянан үзсэн хэргүүдээс харахад 1999-2012 онд компаниудад хүлээлгэсэн мөнгөн хариуцлагын хэмжээ нийт 6.9 тэрбум ам.доллар байжээ.²⁶ Дийлэнх хэрэгт мөнгөн торгуулийг хээл хахууль авсан төрийн албан

20 ЕХЭШ, Батлер, НВУ-ын эсрэг, Өргөдлийн дугаар 41661/98, 2002 оны 6 дугаар сарын 27-ны Зөвшөөрлийн шийдвэр, 9 дүгээр тал; УолшНВУ-ын эсрэг, Өргөдлийн дугаар 43384/05, 2006 оны 11 дүгээр сарын 21-ний Зөвшөөрлийн шийдвэр, 5 дугаар тал

21 ЕХЭШ, Гийринге Нидерландын эсрэг, Өргөдлийн дугаар.30810/03, 2007 оны 3 дугаар сарын 1-ний шийдвэр, § 47.

22 ЕХЭШ, Батлер, НВУ-ын эсрэг, Өргөдлийн дугаар 41661/98, 2002 оны 6 дугаар сарын 27-ны Зөвшөөрлийн шийдвэр, 12-13 дугаар тал; Аркури нар Италийн эсрэг, Өргөдлийн дугаар 52024/99, 2001 оны 7 дугаар сарын 5-ны Зөвшөөрлийн шийдвэр, 5-6 дугаар тал

23 ЕХЭШ, Раймондо Италийн эсрэг, Өргөдлийн дугаар 12954/87, 1994 оны 2 дугаар сарын 22-ны шийдвэр, § 30; Аркури нар Италийн эсрэг, Өргөдлийн дугаар 52024/99, 2001 оны 7 дугаар сарын 5-ны Зөвшөөрлийн шийдвэр, 5 дугаар тал

24 НҮБАЭЖ-ийн 53 дугаар зүйлийн дагуу оролцогч улсууд авлигын гэмт хэрэг үйлдэх замаар олж авсан эд хөрөнгийг өмчлөх эрх тогтоолох, эсхүл хохирлыг нөхөн төлүүлэх зорилгоор өөрийн шүүхэд иргэний хэрэг үүсгэхийг оролцогч өөр улсад зөвшөөрөхөд шаардлагатай байж болох арга хэмжээг авна.

25 Брун,Ж.-П., нар Хөрөнгө буцаан олгох гарын авлага: *Мэргэжилтнүүдэд зориулсан зөвлөмж*, 2011 он, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга, 160-168 дугаар тал; мөн Брун,Ж.-П., нар, Төрийн буруу, *Хувийн хэвилийн арга хэмжээ: Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох иргэний эрх зүй*, 2015, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга

26 Одуор Ж.А., Фернандо, Ф.М.Ю. нар., Тохиролцооны гадна үлдэхүй: *Гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн хэргийн шийдвэрлэлт, Хөрөнгө буцаан олгох ойлголт*, 2013, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга, 2 дугаар тал, <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464800863.pdf>

Шигтгээ 20.8 Кэйс судалгаа: Тунис Улсын жишээ

Тунисын Ерөнхийлөгч асан Бен Али 2011 онд албан тушаалаасаа огцорсны дараа ЕХ-ны Зөвлөл “Тунисын төсвийн хөрөнгийг шамшигдуулж завшсан хэргээр хариуцлага хүлээх” бүх этгээдийн хөрөнгийг битүүмжлэх шийдвэр гаргасан. Гэвч Бен Алигийн хоёр хүргэн болон түүний эхнэрийн үеэл шүүхэд зарга мэдүүлсний дараа ЕХ-ны Дээд шүүхээс 2013 оны 5 дугаар сарын 28-нд эл гурван хүнд холбогдох хязгаарлалтыг цуцалжээ.²⁸ Шүүхийн шийдвэр ёсоор дээрх гурван хүнийг мөнгө угаах үйл ажиллагаатай холбогдуулан Тунисын эрх бүхий байгууллага мөрдөн шалгаж байсан учир ЕХ-ны хар

жагсаалтад оруулжээ. Гэхдээ Тунисын хуулиар “төрийн өмчийг хууль бусаар шамшигдуулах”-ыг мөнгө угаах гэмт хэрэг гэж тооцдоггүй болохыг Шүүх олж тогтоосон байна. Түүнчлэн Тунис дахь мөрдөн байцаалтын ажиллагаа нь хувийн өмч хөрөнгө гэхээс илүүтэй төсвийн хөрөнгө угаасан ажиллагааг олж тогтоогоогүй байна. Бен Алитай холбоотой хувь хүмүүсийг төрийн өмч хөрөнгө хууль бусаар ашигласан гэж үзэх хангалттай үндэслэл байгаагүй тул тэдгээр гурван хүний нэр дээр байдаг хөрөнгийн битүүмжлэлийг цуцлах шийдвэр гаргажээ.²⁹

тушаалтны оршин суудаг улс бус харин өөр улсаас ногдуулсан байдаг. Түүнчлэн дээр хянасан хэргүүдээс үзэхэд, ердөө 197 сая ам.доллар буюу мөнгөн торгуулийн 3.3 хувийг хээл хахууль авсан төрийн албан тушаалтны оршин суудаг улсад эргүүлэн өгсөн байна.²⁷

20.2.6 Хураасан хөрөнгийг эргүүлэн өгөх

Хөрөнгө буцаан олгох үйл явц хураан авсан хөрөнгийг эргүүлэн өгөх ажиллагаагаар дуусгавар болдог. Хүлээн авагч орны эрх бүхий байгууллага тухайн хөрөнгийг буцаан авах талаар хүсэлт гаргагч улсад хэрхэн эргүүлэн өгөх, захиран зарцуулах үйл ажиллагааг урьдаас төлөвлөж, удирдлагын зохих зохицуулалтыг бий болгосон байх шаардлагатай. Хөрөнгө эргүүлэн өгөх ажиллагааг удирдан зохион байгуулах нь нарийн төвөгтэй ажил бөгөөд эргүүлэн өгөх хугацаа, төсвийн болон эдийн засгийн нөлөөлөл, шийдвэр гаргалтад оролцогч институциуд болон оролцогч талуудыг харгалзан үзэх шаардлагатай болдог. Хөрөнгө захиран зарцуулах зохицуулалтыг ил тод байдлаар төлөвлөж, тогтсон процедурыг сахиж мөрдөх нь чухал.³⁰

Хураан авсан хөрөнгийг буцаан олгох үйл ажиллагаа эцсийн хэрэглэгч улс орон, хэргийн зүйл анги, хэрэг бүрээс шалтгаалаад харилцан адилгүй байна. Зарим

улс хураагдсан хөрөнгийг улсын нэгдсэн төсөвт хуваарилдаг бол бусад улс тухайн гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад оролцсон хууль сахиулах байгууллагуудад өгдөг. Олон улсын хэмжээнд төрөөс хөрөнгө хулгайлсан томоохон авлигын хэрэгт хураагдсан хөрөнгийг хууль ёсны эзэмшигчдэд нь буюу гарал үүслийнх нь дагуу тухайн улсад эргүүлэн өгөх нийтлэг жишиг байдаг.

Өндөр түвшний авлигын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг эргүүлэн өгөхөд нэлээд бэрхшээл тулгардаг. Хөрөнгө эргүүлэн өгөх олон улсын шинжтэй үйл ажиллагаанд хууль тогтоомжийн ялгаатай байдал, мэргэшсэн техник ур чадвар хангалтгүй байх, эргүүлэн өгөх үйл явцыг удирдан зохион байгуулах улс төрийн хүсэл зориг сул байх, авлигын асуудалд нэрвэгдсэн, улс төр, эдийн засаг, нийгэм нь тогтворгүй байгаа улс оронд хөрөнгө эргүүлэн өгөхтэй холбоотой зовнил түгшүүр зэрэг техникийн болон улс төрийн янз бүрийн саад бэрхшээл тулгарч байна.³¹ Дээр дурдсан кэйс судалгаанд гол сорил бэрхшээлийг үзүүлжээ. Авлига, мөнгө угаах, хөрөнгө буцаан олгох ажиллагаанд хоёр өөр улсын шүүх өндөр түвшний авлигын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг хураан авах, эргүүлэн өгөх асуудалд өөр өөр өнцгөөс ханддаг нь ихээхэн бэрхшээл учруулж байгааг улс орнууд анхааралдаа авч энэхүү сорил бэрхшээлийг арилгахад хүчин чармайлтаа нэгтгэх шаардлагатай байна.

20.2.7 Хөрөнгө буцаан олгох үндэсний байгууллагууд

Олон улс орон үндэсний хэмжээнд хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой асуудлаар мэдлэгийн төвийн үүрэг гүйцэтгэж, авлигын гэмт хэргээс олсон орлогыг илрүүлэх, хураах, буцаан олгох үндэсний

27 StAR-ын дараах авлигын хэргийг үз: Хэрэг T-187/11, *Трабелси Зөвлөлийн эсрэг*, Ерөнхий шүүхийн 2013 оны 5 дугаар сарын 28-ны шийдвэр; Хэрэг T-188/11, *Чибууб Зөвлөлийн эсрэг*, Ерөнхий шүүхийн 2013 оны 5-р сарын 28-ны шийдвэр; Хэрэг T-200/11, *Аль Матри Зөвлөлийн эсрэг*, Ерөнхий шүүхийн 2013 оны 5 дугаар сарын 28-ны шийдвэр http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Ben_Ali_EU_General_Court_Judgment_Cases_Trabelsi_Choboub_Al_Matri_May_28_2013.pdf

28 Мөн тэнд

29 Хураасан хөрөнгийг эргүүлэн өгөхтэй холбоотой илүү ихийг *Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох: Эргүүлэн өгсөн хөрөнгийн уусрдалаа: Бодлогын асуудлуудыг үз, 2009*, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>

30 Зине Эл Абедин Бен Алитай холбоотой авлигын хэрэг: StAR (Европын Холбоо), <http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18602> -аас үзэж болно.

31 Стефенсон К. М. нар., Хөрөнгө буцаан олгоход тулгарч буй саад, 2011, Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох санаачилга. <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

хүчин чармайлтыг тэргүүлэх, хөрөнгө буцаан олгох ажиллагаа хариуцсан байгууллагуудыг байгуулаад байна. Хөрөнгө буцаан олгох байгууллагуудын (ХБОБ) хэд хэдэн ялгаатай загвар байдаг. Үүнд:

- Шунахайн сэдэл бүхий бүх төрлийн гэмт хэрэг, хууль бус үйл ажиллагаатай холбоотой хөрөнгө буцаан олгох (ял шийтгэлд үндэслэн хөрөнгө хураах, in rem хөрөнгө хураах) үйл ажиллагаа явуулах бүрэн эрх бүхий ХБОБ;
- Прокурор, хууль сахиулах байгууллагууд ял шийтгэлд үндэслэн хөрөнгө хураах, in rem хөрөнгө хураах ажиллагааг хариуцдаг тохиолдолд хураан авсан/битүүмжилсэн хөрөнгийг шийдвэрлэх хязгаарлагдмал эрхтэй ХБОБ;
- Хөрөнгө буцаан олгох тусгай байгууллага байхгүй. Хөрөнгө буцаан олгох эрх мэдлийг гүйцэтгэж буй чиг үүргийнх нь дагуу одоогийн байгууллагуудад харьяалуулсан байдаг.

Олон талт чиг үүрэг бүхий ХБОБ нь олон улсын хамтын ажиллагааг хөнгөвчлөх нэн үр нөлөө бүхий хэрэгсэл болж буйг туршлагаас харж болно. Гадаад улсын холбогдох ажилтнуудад хөрөнгө буцаан олгох чиглэлээр эрх зүйн туслалцаа шаардлагатай болох үед хөрөнгө буцаан олгох ажиллагааны талаар зөрүү ойлголттой, ялгаатай чиг үүрэг бүхий олон тусдаа байгууллагатай харьцахын оронд хүсэлтээ ердөө нэг л ХБОБ-д уламжлан хамтран ажиллах нь илүү хялбар байна.

20.2.8. Бүс нутгийн болон олон улсын хамтын ажиллагаа

Хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагаа гол төлөв улс дамнасан шинжтэй байдаг буюу хувь хүмүүс, тэдний өмч хөрөнгийн шилжилт хөдөлгөөн, холбогдох гэмт хэргийн тодорхой хувь нэгээс дээш тооны улс дамнасан хийгддэг. Тиймээс хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагаанд ихэвчлэн эрх зүйн ялгаатай тогтолцоотой хэд хэдэн улс хамрагддаг байна. Өмнө өгүүлсэнчлэн эрх зүйн туслалцаа авах зорилгоор чухам аль байгууллагад хандах, эсхүл эрх зүйн харилцан туслалцаа (ЭХТ) авах хүсэлтийг хэрхэн зөв, үр нөлөөтэй гаргаж өгөх асуудал тодорхой бус зэрэг улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоо хоорондоо ялгаатай байдаг нь олон улстай хамтран ажиллах шаардлагатай байгууллагуудад ихээхэн хүндрэл учруулдаг. Энэхүү хүндрэл бэрхшээлийг багасгахын тулд Их-7 болон Их-20-ийн хэд хэдэн гишүүн улс өөрийн орны хөрөнгө буцаан олгох үйл явц, эрх зүйн харилцан туслалцааны үйл ажиллагааны талаар удирдамж чиглэл өгөх гарын

авлага гаргаад байна.³² Түүнчлэн олон улсын хамтын ажиллагааны хэд хэдэн сүлжээ ч байгуулагдаад байгаа билээ.

Хамтын ажиллагааны сүлжээ

Албан ба албан бус сүлжээ байгуулах нь улс орнуудын хөрөнгө буцаан олгох чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх үр дүнтэй арга зам билээ. Ийм сүлжээ нь бусад улсын ижил төрлийн нэгжүүдтэй харилцах чиглэл бүхий үндэсний хууль сахиулах ба/буюу шүүх байгууллагын оролцоотой асуудал эрхэлсэн нэгж байгуулан ажиллуулах шаардлага тавьдаг. Хамтын ажиллагааны сүлжээнийн хүрээнд гишүүд хоорондоо туршлага, мэдээлэл солилцож болно.

Ийм сүлжээний жишээнээс дурдвал:

- Хөрөнгө буцаан олгох байгууллага хоорондын Камден сүлжээ (КАРИН) нь хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын ажилтан, шинжээчдийг цуглуулж гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгийг илрүүлэх үйл ажиллагааны бүхий л асуудалтай холбоотой мэдлэг, ур чадвараа харилцан солилцох боломж олгодог. Гишүүнчлэлийн хувьд ЕХ-ны гишүүн орнуудад нээлттэй, харин бусад улс, олон



Узбекистан улсын Эдийн засгийн сайд Давид Шаулов (баруун), Гаалийн хорооны дарга Батыр Шералев нар ЕАБХАБ-аас зохион байгуулсан мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй холбоотой үндэсний эрсдлийг үнэлэх асуудлаарх сургалтын кэйс судалгааг хэлэлцэж байгаа нь. Ташкент. 2014 оны 9 дүгээр сарын 22.

³² StAR байгууллагаас гаргасан хэвлэлүүд, <http://star.worldbank.org/star>. Их 20-ийн Улс орнуудын хулгайлагдсан хөрөнгө илрүүлэлтийн тайлан, 2012, https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Assets_Tracing_Country_Profiles%20ACWG.pdf; Их 20-ийн алхам, алхмаар гарын авлага: Их 20-ийн орнуудаас эрүүгийн асуудлаар ЭХТ хүсэх, 2012, https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/MLA_Guide.pdf

- улсын байгууллага ажиглагч болон хамтрах байдлаар үйл ажиллагаанд нь оролцож болно. Одоогийн байдлаар Еврожаст, Интерпол, Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сан зэрэг байгууллага ажиглагч, хамтрагчийн статустай байна.³³
- Өмнөд Африкийн хөрөнгө буцаан олгох байгууллага хоорондын сүлжээ (АРИНСА) нь өмнөд Африкийн бүс нутгийн асуудал эрхэлсэн нэгжүүдийн КАРИН маягийн сүлжээ юм. АРИНСА нь КАРИН сүлжээнд ажиглагчийн статустай.
 - ГАФИСУД-ын Хөрөнгө буцаан олгох сүлжээ (Red de Recuperacion de Activos de GAFISUD (PRAГ)) нь хойд, төв, өмнөд Америкийн бүсийн асуудал эрхэлсэн нэгжүүдийг төвлөрүүлэн ажилладаг мөн л КАРИН маягийн сүлжээ юм. PRAГ нь АРИНСА-ийн нэгэн адил КАРИН сүлжээнд ажиглагчийн статустай.
 - ИНТЕРПОЛ болон Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR)-ын хамтран байгуулсан Асуудал эрхэлсэн нэгжүүдийн дэлхийн санаачилга (АЭНДС) нь авлигатай холбоотой хууль бус хөрөнгө буцаан олгох асуудлыг эрхэлдэг бөгөөд асуудал эрхэлсэн нэгжүүдийн ажилтнууд авлигатай тэмцэх мэргэжилтнүүд байдаг. Гишүүнчлэлийн хувьд Интерполын бүх гишүүдэд нээлттэй.³⁴
 - Санхүүгийн мэдээллийн албадын Эгмонт Групп нь бүх улс орны санхүүгийн мэдээллийн албадын сүлжээ бөгөөд мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх чиглэлд хамтын ажиллагаагаа сайжруулах гол зорилготой. Энэ нь Эгмонтын Аюулгүй Вэб (ЭАВ)-ээр дамжуулан гишүүдэд мэдээлэл солилцох боломж олгодог.³⁵

Гэмт хэргийн замаар олсон эд хөрөнгөд голлон анхаардаг дээр дурдсан сүлжээнээс гадна эрүүгийн гэмт хэргийн асуудлаар илүү өргөн хүрээнд хамтран ажиллах боломжийг бүрдүүлдэг Интерпол³⁶, Европол³⁷, Еврожаст³⁸ зэрэг албан ёсны байгууллага байдаг. Эдгээр байгууллагын талаар 18 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй танилцуулсан болно.

Олон улсын байгууллагуудын үүрэг

Мэдлэг олгох материалууд, техникийн туслалцаагаар дамжуулан хулгайлагдсан хөрөнгийг үр нөлөөтэй буцаан олгоход тулгарч буй сорил бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд анхаарал хандуулан ажилладаг хэд хэдэн байгууллага бий. Үүнд:

33 Европол, Хөрөнгө буцаан олгох байгууллага хоорондын Камден сүлжээний (КАРИН) гарын авлага, 2012 <https://www.europol.europa.eu/content/publication/camden-asset-recovery-inter-agency-network-carin-manual-1665>

34 www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery

35 www.egmontgroup.org/

36 www.interpol.int/

37 www.europol.europa.eu/

38 www.europol.europa.eu/

- Дэлхийн банк, НҮБМБГХТА-ын StAR санаачилга³⁹ нь хөгжиж буй орнууд болон санхүүгийн төвүүдийн хүсэлтийн дагуу техникийн зөвлөгөө өгөх, кэйс стратеги, эрх зүйн болон зохион байгуулалтын цар хүрээ, холбогдох техникийн асуудал тусгасан судалгааны тайлан, гарын авлага, хийгдэж дууссан болон хийгдэж байгаа олон улсын хөрөнгө буцаан олгох хэргүүдийн мэдээллийн сан, Их 7-ийн орнууд, санхүүгийн бусад төвүүдийн хөрөнгө буцаан олгох асуудлаар удирдамж чиглэл, гарын авлага боловсруулах зэргээр хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагаа явуулдаг.
- Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох олон улсын төв (ХХБООУТ)⁴⁰ нь улс орнуудад зориулан тухайн газар сургалт зохион байгуулж, хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой онцлог хэргүүдийг шийдвэрлэхэд нь хууль сахиулах байгууллагуудад зөвлөгөө өгч, хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан програм хангамж, цахим сургалтын модул гэх мэт мэдээллийн технологид суурилсан бүтээгдэхүүн, хэрэгслүүдийг боловсруулан өгдөг.
- НҮБ-ын Хөрөнгө буцаан олгох асуудлаарх Засгийн газар хоорондын нээлттэй ажлын хэсэг НҮБ-ын гишүүн орнуудыг нэг дор цуглуулж авлигын замаар олсон хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой чиг үүргийн хэрэгжилтийн талаар НҮБАЭК-ийн оролцогч улсуудын бага хуралд зөвлөгөө чиглэл өгч ажилладаг.⁴¹
- НҮБМБГХТА нь хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой институт, эрх зүй, үйл ажиллагааны чадавхиа бэхжүүлэхийг зорьж буй улс орнуудад техникийн туслалцаа үзүүлдэг. Түүнчлэн цахим хуудсаараа дамжуулан хөрөнгө буцаан олгох чиглэлээр ажилладаг мэргэжилтнүүдэд багц хэрэгсэл санал болгодог. Тухайлбал:
 - “Авлигатай тэмцэх мэдлэг түгээх хэрэгсэл ба нөөц” (АТМТХН) буюу TRACK төв платформ гишүүн орнуудын авлига, хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой хууль тогтоомжийн эрх зүйн санг агуулдаг.
 - НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн гарын авлага
 - НҮБАЭК-ийг хэрэгжүүлэх техникийн гарын авлага
 - НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийг хянасан үнэлгээг улс орон бүрээр гаргасан үр дүн (үүнд өөрийн үнэлгээг шалгах хуудас, гүйцэтгэлийн хураангуй, улс орны тайлангууд багтана)
 - Эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт бичих хэрэгсэл

39 StAR санаачилгын авлигын хэргүүдийн мэдээллийн санг дараах хаягаар орж үзнэ үү. <http://star.worldbank.org/corruption-cases/>

40 <http://www.basegovernance.org/icar/>

41 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group2.html>

- Авлигын эсрэг олон улсын эрх зүйн хэрэгслүүдийн эмхэтгэл
- Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг хураан авах зорилготой олон улсын хамтын ажиллагааны гарын авлага.

ЕАБХАБ нь авлигын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг олж илрүүлэх, хураан авах, эргүүлэн өгөхтэй холбоотой сайн туршлага, сорил бэрхшээлийн талаар мэдлэг олгох, ойлголтыг нэмэгдүүлэх үүднээс дээр дурдагдсан болон бусад байгууллагатай хамтран ажилладаг.

20.3 Дүгнэлт

Гэмт хэрэгтнүүд, авлигажсан албан тушаалтнууд үйлдсэн гэмт хэргийнхээ үр шимийг хүртэхийн тулд мөнгө угаадаг. Иймд мөнгө угаахтай тэмцэх арга хэмжээг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь авлигын гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө мөнгийг санхүүгийн салбарт оруулахаас урьдчилан сэргийлэх, нэгэнт санхүүгийн гүйлгээнд орсон хууль бус хөрөнгө, орлогыг илрүүлэх, хураан авахтай холбоотой асуудлаар аливаа улс орны төрийн байгууллагуудын чадавхи улам бүр нэмэгдэж байна.

Хэдийгээр улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг (УТНБЭ) олон улс орон хууль тогтоомждоо тодорхойлсон ч ийн тодорхойлох шаардлагатай байгаа улс орны тоо ч мөн олон байна. Түүнчлэн улс орнууд УТНБЭ-ийг хянах, сэжигтэй үйл ажиллагааг илрүүлэхэд бодит хүчин чармайлтаа нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Үүнийг гүйцэлдүүлэх нэн чухал арга зам бол төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бий болгож УТНБЭ болон өмч хөрөнгө, сэжигтэй гүйлгээний жинхэнэ эзэн, эзэмшигчийг илрүүлэх явдал юм.

Мөн улс орнууд хууль бус үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, түр хураах, хураан авах үр дүнтэй тогтолцоо бүрдүүлэх амлалтаа хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Үүний тулд улс орнууд хөрөнгө буцаан олгох үйл ажиллагааг бодлогын тэргүүлэх чиглэл болгон тодорхойлж, хөрөнгө буцаан олгох, үр нөлөөтэй удирдах, захиран зарцуулах чиг үүрэг гүйцэтгэх институцийн зохицуулалт бүхий үйл ажиллагааны тусгай стратеги боловсруулах хэрэгтэй. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг авч, мөнгө угаах үйл ажиллагааг хянах үүрэгтэй байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх зэргээр олон тооны оролцогчдын хамтын ажиллагааг зохицуулах механизмуудыг бүрдүүлж хэрэгжүүлэх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнийг илрүүлэхэд маш чухал

үр нөлөө үзүүлнэ.

Авлигатай тэмцэх, авлигыг таслан зогсоох арга замын олон төрөл зүйлийг олшруулах үүднээс улс орнууд НҮБАЭК-д нийцүүлэн ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах арга ажиллагааг нэвтрүүлэх, бусад улсаас гаргасан ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах тушаалыг хэрэгжүүлэх боломж бүрдүүлэх асуудлыг харгалзан үзэх шаардлагатай байна.

Хураан авсан хөрөнгийг буцаан олгох, эргүүлэн өгөх үйл ажиллагаа нь нэлээн ээдрээтэй бөгөөд техник ажиллагаа ихтэй байдгийг харгалзан бодлого боловсруулагчид, мэргэжилтнүүд, шинжээчид хоорондоо мэдээлэл солилцох, чадавхиа сайжруулах, нэг нь нөгөөдөө дэмжлэг тусалцаа үзүүлэх боломж бүрдүүлэх, бүс нутгийн болон олон улсын хэмжээний хамтын ажиллагааны хэд хэдэн механизм болох сүлжээг үүсгэн байгуулаад байна. Хэдийгээр урьдчилсан алхмууд ийнхүү хийгдэж байгаа боловч хөрөнгө буцаах үйл ажиллагаатай холбоотой хамтын ажиллагааг илүү үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд улс орнуудын янз бүрийн уламжлал, цар хүрээ, зохицуулалт бүхий эрх зүйн тогтолцоог өөр хооронд нь ойртуулан нягтруулах чиглэлээр цаашид хийх зүйл их байна. Энэ хүрээнд олон улсын байгууллагууд мэдлэг олгох материалаар хангаж, техникийн тусламж үзүүлэх боломжтой.

Ашигласан ном зүй

1. ЕЗ, Европын Зөвлөл, Гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах, хайх, тогтоох, хураан авах болон терроризмыг санхүүжүүлэх асуудлаарх конвенц, (CETS No.198), 2005 [цахим хуудас]. www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp
2. ФАТФ, ФАТФ-ын зөвлөмжүүд, 2012 [цахим хуудас].
<http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>
3. ФАТФ, Авлигын эсрэг тэмцлийг дэмжихэд ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг ашиглах гарын авлага, удирдамж, 2012 [цахим хуудас].
<http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagainstcorruption.html>
4. ФАТФ, ФАТФ-ын тайлан. Авлигын гэмт хэргээс олсон хөрөнгийг угаахтай холбоотой эрсдлийн тодорхой хүчин зүйлүүд. Мэдээлэгч байгууллагад үзүүлэх туслалцаа, 2012 [pdf].
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>
5. ФАТФ, Шилдэг туршлагын товхимол: Авлигатай тэмцэхэд ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг ашиглах нь, 2013 он [pdf].
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>
6. ФАТФ, Гарын авлага. Улс төрд нөлөө бүхий этгээд (Зөвлөмж 12 - 22), 2013, [pdf].
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf>
7. ФАТФ, 2013, ФАТФ-ын зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх байдалд хийх үнэлгээний аргачлал ба AML/CFT системийн үр нөлөө, [pdf]. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
8. ЕАБХАБ, Сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай тунхаглал, (МС. ДОС/2/12), 2012 [цахим хуудас]. <http://www.osce.org/cio/97968>
9. Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR), Грийнберг Т.С. нар Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох– Ял шийтгэлгүйгээр хөрөнгө хураах ажиллагааны шилдэг туршлагын гарын авлага, 2009 он,[цахим хуудас].
<https://star.worldbank.org/star/publication/good-practiceguide-non-conviction-based-asset-forfeiture>
10. Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга(StAR). Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох. Эргүүлэн өгсөн хөрөнгийн удирдлага: Бодлогын асуудлууд, 2009. <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>
11. Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR), Брун,Ж.-П, нар, Хөрөнгө буцаан олгох гарын авлага: Мэргэжилтнүүдэд зориулсан зөвлөмж, 2011 он, [цахим хуудас]<https://star.worldbank.org/star/publication/asset-recovery-handbook>
12. Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга (StAR), Одуор Ж.А. нар, Тохиролцооны гадна үлдэхүй: Гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн хэргийн шийдвэрлэлт, Хөрөнгө буцаан олгох ойлголт, 2013, [цахим хуудас].
<http://star.worldbank.org/star/publication/left-out-bargainsettlements-foreign-bribery-cases-and-implications-asset-recovery>
13. НҮБМБГХТА, НҮБАЭЖ-ийг хэрэгжүүлэх техникийн гарын авлага, 2009 [цахим хуудас].
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
14. НҮБМБГХТА, НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжүүлэх эрх зүйн гарын авлага, 2012 [цахим хуудас].
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
15. Грей Л. нар, Цөөн бөгөөд Хол: Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгохтой холбоотой хатуу баримтууд, Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох (StAR) санаачилгын цувралууд, 2014 [pdf].
https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/few_and_far_the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf

Товчилсон нэрийн жагсаалт

ACN	ЗТАС	Зүүн Европ, Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ
ADB	АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ARB	ХБОБ	Хөрөнгө буцаан олгох байгууллага
ARINSA	АРИНСА	Өмнөд Африкийн хөрөнгө буцаан олгох байгууллага хоорондын сүлжээ
CARIN	КАРИН	Хөрөнгө буцаан олгох байгууллага хоорондын Камден сүлжээ
CCPR	ИУТЭТ	Иргэний болон улс төрийн эрхийн төв
CIS	ТУХН	Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл
CoE	ЕЗ	Европын Зөвлөл
COSP	ОУБХ	Оролцогч улсуудын бага хурал
EAG	МУТСТЕБ	Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Евро-азийн бүлэг
EAW	ГХШЕХ	Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх Европын хэлэлцээр
EBRD	ЕСБХБ	Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк
ECHR	ХЭК	Хүний эрхийн Европын конвенц
ECOSOC	ЭЗНЗ	Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл
ECtHR	ЕХЭШ	Европын хүний эрхийн шүүх
EEW	ЕНБСХ	Европын нотлох баримт солилцох хэлэлцээр
EU	ЕХ	Европын Холбоо
FATF	ФАТФ	Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага
FIU	СМА	Санхүүгийн мэдээллийн алба
FSRB FATF-style regional body		ФАТФ-ын бүс нутгийн салбар байгууллага
G20 Group of 20		Их 20-ийн бүлэг
G8 Group of 8		Их 8-ын бүлэг
GA	ЕА	Ерөнхий Ассамблей
GDP	ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
GPA	ЗГХААГ	Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээ
GRECO	АЭУБ	Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг
IACA	ОУАЭА	Олон улсын авлигын эсрэг академи
IAP	САТУАТ	Станбулын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө
ICAC	АТХ	Авлигатай тэмцэх хороо
ICAR	ХХБООУТ	Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох олон улсын төв
ICCP	ИУТЭОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
IMF	ОУВС	Олон улсын валютын сан
INTERPOL	ОУЭЦБ	Олон улсын эрүүгийн цагдаагийн байгууллага
IRG	ХХАХ	Хэрэгжилтийг хянах ажлын хэсэг
MENA	ДАХА	Дундад Ази, Хойд Африк
ML/TF	МУ/ТС	Мөнгө угаах /Терроризмыг санхүүжүүлэх

MLA	ЭХТ	Эрх зүйн харилцан туслалцаа
NCB	ЯШ-гүй	Ял шийтгэлгүйгээр
NGO	ТББ	Төрийн бус байгууллага
OCEEA	ЭЗБОУАХЗГ	Эдийн засаг, байгаль орчны үйл ажиллагаа хариуцсан зохицуулагчийн газар
ODIHR	АИХЭГ	Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар
OECD	ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
OGP	НЗТ	Нээлттэй засгийн түншлэл
OSCE	ЕАБХАБ	Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага
PEFA	УСЗСХХ	Улсын салбарын зарлага, санхүүгийн хариуцлагын хөтөлбөр
PEP	УТНБЭ	Улс төрийн нөлөө бүхий этгээд
RFOM	ХЭЧТ	Хэвлэлийн эрх чөлөөний төлөөлөгч
SEE	ЗӨЕ	Зүүн өмнөд Европ
SIGMA	СИГМА	Засаглал, удирдлагын санаачилгыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэх санаачилга
SMEs	ЖДҮ	Жижиг, дунд үйлдвэрлэл
StAR	ХХБОС	Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаан олгох санаачилга
TI	ТИ	Транспэрэнси Интернэшнл
UN	НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
UNCAC	НҮБАЭЖ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Авлигын эсрэг конвенц
UNCITRAL	НҮБОУХЭЗК	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын олон улсын худалдааны эрх зүйн комисс
UNDP	НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр
UNECE	НҮБЕЭЗК	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Европын эдийн засгийн комисс
UNESCO	ЮНЕСКО	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байгууллага
UNODC	НҮБМБГХТА	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба
UNTOC	НҮБҮДЗБГХЭК	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц
WCO	ДГБ	Дэлхийн гаалийн байгууллага
WGB	ХХААХ	Хээл хахуулийн асуудлаарх ажлын хэсэг
WTO	ДХБ	Дэлхийн худалдааны байгууллага

Нэр томъёо

English	Монгол
Abuse of functions	Чиг үүргээ урвуулан ашиглах
Abuse of office	Албан тушаалаа урвуулан ашиглах
Abuse of power	Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах; эрх мэдлээ буруугаар ашиглах
Acceptance	Хүлээн зөвшөөрөх
Access to information	Мэдээлэл олж авах
Accession	Нэгдэн орох
Accountability	Хариуцлагатай байдал
Accused	Яллагдагч
Acquisition	Олж авах, цуглуулах
Acquisitive crime	Шунахай сэдэлтэй гэмт хэрэг
Acquit	Гэм буруугүйд тооцох
Acquitting decree	Цагаатгах тогтоол
Action plan	Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө
Active and passive form of bribery	Хээл хахуулийн идэвхтэй, идэвхгүй хэлбэр
Active bribery	Хээл хахууль өгөгч талаас хахууль амлах, санал болгох, өгөх
Administrative act	Захиргааны шийдвэр
Administrative corruption	Захиргааны авлига
Administrative court	Захиргааны хэргийн шүүх
Adopt	Батлах
Allegation	Албан ёсоор буруутгах, хэрэгт татах
Amendment	Өөрчлөлт оруулах
Amnesty or Pardon	Өршөөл буюу уучлал
Analysis of information	Мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх
Anonymous donation	Нэрээ нууцалсан/эх үүсвэр нь тодорхойгүй хандив
Anonymous trust	Нэр, хаяг нь тодорхой бус сан
Anti-bribery	Хээл хахуулийн эсрэг
Anti-corruption	Авлигын эсрэг
Anti-corruption initiative	Авлигын эсрэг санаачилга
Anti-corruption reporting mechanism	Авлигын эсрэг мэдээлэх механизм
Anti-corruption strategy	Авлигын эсрэг стратеги
Anti-money laundering regime	Мөнгө угаахтай тэмцэх тогтолцоо
Appeal of criminal activity	Гэмт хэрэг үйлдэх сэдэл
Appellate court, appeal court	Давж заалдах шатны шүүх
Appointment	Томилгоо
Approval	Батлах
Arbitrariness	Дураараа аашлах
Arrest	Баривчлах
Article	Хуулийн зүйл
Assessment	Үнэлгээ
Asset declaration	Хөрөнгийн мэдүүлэг
Asset recovery	Хөрөнгө буцаан олгох
Asset tracing	Хөрөнгө илрүүлэх
Assets and income declaration	Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг

Associates	Ойр дотнын хүмүүс; бизнесийн харилцаатай хүмүүс; найз нөхөд; хамтран зүтгэгч; хань хамсаатан
Auction	Дуудлага худалдаа
Auditing	Аудит
Bail	Эд хөрөнгө барьцаалах
Baksheesh	Шан харамж, бэлэг
Bank secrecy	Банкны нууцлал
Behavioural standart	Зан төлвийн хэм хэмжээ
Beneficial owner	Жинхэнэ өмчлөгч, ашиг хүртэгч эзэн, эцсийн өмчлөгч
Benefit	Ашиг хонжоо
Bribe	Хахуульдах
Bribe payers index	Хээл хахууль өгөгчийн/төлөгчийн индекс
Bribery	Хээл хахууль; хахууль
bureaucracy	Хүнд суртал
Bureaucratic corruption	Хүнд сурталжсан авлига
Business advantage	Бизнесийн дауу тал
Business association	Бизнесийн холбоо
Business relationship	Бизнесийн харилцаа холбоо, хамаарал
Business transaction	Бизнесийн хэлцэл, бизнесийн харилцаа
Campaign financing	Кампанит ажлын санхүүжилт; сурталчилгааны санхүүжилт
Candidate	Сонгуульд нэр дэвшигч
Capacity building	Чадавх бэхжүүлэх
Cartel	Картель; компаниуд зах зээлд үгсэн нийлэх;
Charge	Буруутгал
Civil law	Иргэний хууль
Civil proceedings	Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа
Civil society	Иргэний нийгэм
Civil society organization	Иргэний нийгмийн байгууллага
Climate of vigilance against crime	Гэмт хэрэгтэй тэмцэх сонор сэрэмжтэй байдал
Coalition	Эвсэл
Code of ethics	Ёс зүйн дүрэм
Coercion	Хүсээгүй зүйлийг нь хүчээр хийлгэх
Collaboration	Хамтын ажиллагаа
Collusion	Хуйвалдаан; нууц тохироо
Combating corruption	Авлигын эсрэг тэмцэх
Commissioner	Комиссар; тусгай эрхт төлөөлөгч
Commit crime	Гэмт хэрэг үйлдэх
Commitment	Үүрэг, амлалт
Company shares	Компанийн хувьцаа
Compensate victim	Нөхөн төлбөр авах хохирогч
Compensation	Нөхөн төлбөр; хохирол барагдуулалт
Compensation for damage	Хохирлыг нөхөн төлөх
Competent authorities	Эрх бүхий байгууллагууд
Complaint	Гомдол
Comprehensive regime	Иж бүрэн, цогц тогтолцоо
Comprehensive strategy	Цогц/иж бүрэн стратеги
Compulsory measures	Албадлагын арга хэмжээ
Concealment	Нуун дарагдуулах
Conclusion to indict	Яллах дүгнэлт

Confidential	Нууц
Confidentiality	Нууцлал
Confidentiality of investigation	Мөрдөн байцаалтын нууцлал
Confiscated assets	Хураагдсан хөрөнгө
Confiscation	Хураах авах
Confiscation of property	Хөрөнгө хураах
Confiscation order	Хураан авах шийдвэр
Conflict	Зөрчилдөөн, мөргөлдөөн
Conflict of Interest	Сонирхлын зөрчил, ашиг сонирхлын зөрчил; эрх ашгийн зөрчил
Constitutional Court	Үндсэн хуулийн цэц; Үндсэн хуулийн шүүх
Controlled delivery	Хяналтан дор хүргүүлэх
Convention	Конвенц; бага хурал;
Convict	Ялтан; гэм буруутайд тооцох
Conviction	Яллах; буруутгах;
Corporate ethics	Бизнесийн ёс зүй
Corporate governance	Компанийн засаглал
Corrupt	авлигад идэгдсэн, авлигач
Corrupt official	Авлигач албан тушаалтан
Corrupt officials	Авлигад автагдсан албан тушаалтан, авлигач албан тушаалтан
Corruption	Авлига
Corruption case	Авлигын хэрэг
Corruption cause	Авлигын шалтгаан
Corruption circumstance	Авлигын нөхцөл байдал
Corruption consequence	Авлигын үр дагавар, хор хөнөөл
Corruption prevention	Авлигаас урьдчилан сэргийлэх
Corruption prone area	Авлигад өртөмхий хэсэг
Corruption related complaints	Авлигатай холбоотой гомдол
Corruption research	Авлигын судалгаа шинжилгээ
Corruption risk	Авлигын эрсдэл
Corruption-free	Авлигаас ангид
Counter corruption	Авлигын эсрэг тэмцэх
Court	Шүүх
Court decision	Шүүхийн шийдвэр
Court Supervision	Хяналтын шатны шүүх
Covert	Хаалттай, нуугдмал
Creation of corporate vehicles or trusts	Компани, санг үүсгэн байгуулах
Crime	Гэмт хэрэг, эрүүгийн гэмт хэрэг
Crime against humanity	Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг
Criminal	Гэмт хэргийн, эрүүгийн, гэмт хэрэгтэн
Criminal code	Эрүүгийн хууль
Criminal Court	Эрүүгийн хэргийн шүүх
Criminal law	Эрүүгийн хууль
Criminal liability	Эрүүгийн хариуцлага
Criminal proceedings	Эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа
Criminal record	Ял шийтгүүлж байсан эсэх талаарх бүртгэл
Criminalize	Гэмт хэрэгт тооцох
Criminalology	Криминалоги
Cronyism	Кронизм, найз нөхдөөрөө дамжуулан тушаал дэвших
Culprit	Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд

Curbing corruption	Авлигыг хязгаарлах
Customary international law	Олон улсын заншлын эрх зүй
Customer	Хэрэглэгч
Customer due diligence	Хэрэглэгчийг таньж мэдэх
Damage	Хохирол; хор хөнөөл
Data collection/gathering	Мэдээлэл цуглуулалт
De facto procedure	Бодит байгаа журам
De jure procedure	Байх ёстой журам
Dealer	Худалдаачин
Decision	Шийдвэр
Decision making	Шийдвэр гаргах
Declaration	Мэдүүлэг
Declaration and explanation	Мэдэгдэл, тайлбар
Decriminalizing	Гэмт хэрэгт тооцохгүй байх
Defamation	Гүтгэх
Defendant	Буруутгагдаж буй этгээд, шүүгдэгч
Deferred prosecution agreement	Хариуцлагыг түдгэлзүүлэх тохиролцоо
Democracy	Ардчилал
Democratic principle	Ардчилсан зарчим
Denunciation	Цуцлах
Dependant	Яллагдагч, шүүгдэгч
Depositary	Эрх хадгалагч этгээд
Designated non-financial businesses	Санхүүгийн бус холбогдох байгууллагууд
Detect	Илрүүлэх
Detection and settlement of conflict on interest	Сонирхлын зөрчлийг илрүүлэх, зохицуулах
Detection of corruption	Авлигыг илрүүлэх
Detention	Цагдан хорих
Develop file	Хэргийг бүрдүүлэх
development aid	Хөгжлийн тусламж
Disciplinary action	Сахилгын арга хэмжээ
Disciplinary code	Сахилгын дүрэм
Disciplinary penalty	Сахилгын шийтгэл
Disclosure	Илчлэх; задруулах
Disguising	Нуух, далдлах
Dismiss	Огцруулах
Document gathering	Баримт цуглуулах
Domestic bribery	Өөрийн улсын албан тушаалтныг хахуульдах
Donation	Хандив
Donor	Хандивлагч; донор
Due diligence	Мэдээллийн бодит байдлыг тулгаж шалгах, харилцагчийг таньж мэдэх
Dumping	Дэмпинг
Effectiveness	Үр нөлөө
Efficiency	Үр ашиг
Election	Сонгууль
Embezzlement	Завших, шамшигдуулах
Embezzlement of property in the private sector	Хувийн хэвшлийн эд хөрөнгийг завших
Enforcement	Сахиулах, хэрэгжилтийг хангуулах

Enhanced due diligence	Нарийвчилсан таньж мэдэх ажиллагаа
Ethical code	Ёс зүйн хэм хэмжээ
Ethical principle	Ёс зүйн зарчим
Ethics	Ёс зүй
Ethics comission	Ёс зүйн хороо
Evaluation mechanism	Үнэлэх механизм
Evidence	Нотлох баримт
Evidnce	Нотолгоо
Excess of authority	Эрх мэдлээ хэтрүүлэх
External overview mechanism	Гадаад хяналтын механизм
Extortion	Айлган/далайлган сүрдүүлж мөнгө, бусад зүйлс авах
Extradition	Шилжүүлэн өгөх
Extradition of Offender	Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг шилжүүлэх
Extradition treaties	Ялтан шилжүүлэх гэрээ/ сэжигтэн шилжүүлэх гэрээ
Facilitation payment	Бизнесийн үйл ажиллагаандаа зөвшөөрөл авахын тулд албан хаагчид өгсөн нэгэн төрлийн төлбөр. Зарим улс оронд хээл хахууль гэж үздэг.
Fair election	Шударга сонгууль
Fairness	Шударга байдал
False testimony	Худал мэдүүлэг өгөх
Family member	Гэр бүлийн гишүүн
Favoritism	Албан тушаалын байдлаа зүй бусаар ашиглах байдлаар хэн нэг хүн, бүлэг этгээдэд давуу байдал олгох
Favouritism	Фаворитизм, нэг талд давуу байдал олгох
Fefusal to transfer	Шилжүүлэн өгөхөөс татгалзах
Fight corruption	Авлигатай тэмцэх
File suspicious activity reports	Сэжигтэй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хадгалах
Financial control	Санхүүгийн хяналт
Financial flow	Санхүүгийн урсгал
Financial institution	Санхүүгийн байгууллага
Financial intelligence unit	Санхүүгийн мэдээллийн алба
Financial interest	Санхүүгийн сонирхол
Financial intermediaries	Санхүүгийн зуучлагчид
Financial intermediaries or executors	Санхүүгийн үйлчилгээг зуучлагч, гардан гүйцэтгэгч
Financial management	Санхүүгийн менежмент
Fine	Торгууль
Fiscal transparency	Төсвийн ил тод байдал
Foreign bribery	Гадаад улс, олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах
Foreign confiscation order	Хураан авах тухай гадаад орны эрх бүхий байгууллагын шийдвэр
Foreign public official	Гадаадын нийтийн албан тушаалтан
Forensic Accounting	Шүүхийн шинжилгээний нягтлан бодох бүртгэлийн шинжилгээ
Fraud	Итгэл эвдэх замаар хөрөнгөжих гэмт хэрэг; залилан мэхэлж авах, луйвар
Freedom of expression	Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх
Freedom of speech	Үг хэлэх
Freezing	Битүүмжлэх, царцаах
Fruits of crime	Гэмт хэргийн үр шим
Full compliance	Бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх
Gathering evidnce	Нотолгоо цуглуулах

Gift giving	Бэлэг өгөх
Good governance	Сайн засаглал
Good practice	Сайн туршлага
Governance	Засаглал
Government expenditure	Засгийн газрын зардал
Governmental body	Засгийн газрын байгууллага
Graft	Авлига, шан харамж
Grand corruption	Улс төрийн авлига, өндөр түшний авлига
Gratuities	Хахууль
Grease money	Хахуулийн мөнгө
Greasing palms	Гар цайлгах
Grounds	Үндэслэл
Guideline	Зааварчилга, гарын авлага
Guilt	Гэм буруу
Hard law	Хатуу хууль
Harrassment	Дарамтлах
Heads of State	Төрийн тэргүүн
High value good	Өндөр үнэтэй бараа
High-level official	Өндөр албан тушаалтан
High-risk business relationship	Өндөр эрсдэл бүхий бизнесийн харилцаа
High-value account	Их хэмжээний мөнгөн дүн бүхий данс
Holding concurrent office	Давхар ажил эрхлэх
Holistic approach	Цогц арга
Human resource	Хүний нөөц
Human resource	Хүний нөөц
Human right	Хүний эрх
Identify	Илрүүлэх
Identify assets	Хөрөнгө илрүүлэх
Illicit asset	Хууль бус хөрөнгө
Illicit enrichment	Хууль бусаар хөрөнгөжих
Illicit financial flow	Хууль бус санхүүгийн урсгал
Immunity	Халдашгүй дархан байдал
Immunity of elected official	Сонгогдсон албан тушаалтны халдашгүй байдал
Impartiality	Хараат бус байх
Impeach	Итгэл үл үзүүлж, албан тушаалаас нь зайлуулах
Impeachment	Итгэл үзүүлэх эсэх талаар (парламентад) хэлэлцэх
Impeding inquiry	Хэрэг бүртгэх
Implementation	Хэрэгжүүлэлт
Implementation plan	Хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө
Implicate in commission of crime	Гэмт хэрэг үйлдэхэд ашиглах
Imposing punishment	Ял оногдуулах
Imprisonment	Хорих
Improper conduct	Зүй бус үйлдэл
Improper influence	Зүй бус нөлөөлөл
Impunity	Чөлөөтэй, ял шийтгэлээс чөлөөлөх
Incentive	Өдөөгч шалтгаан; түлхэц урамшуулал
Incentive for acquisitive crime	Шунахай сэдэлтэй үйлдсэн гэмт хэргийн үр дагавар, ашиг
Income	Орлого
Independent	Бие даасан

Indict	Яллах
Indictment	Яллах дүгнэлт
Influence	Нөлөөлөл
Information	Мэдээлэл
Inquiry	Хэрэг бүртгэлт
Instability	Тогтворгүй байдал
Instrumentalities of crime	Гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан зүйл
Integrity	Шударга байдал
Integrity of financial system	Санхүүгийн системийн цэвэр ариун байдал
Integrity system	Шударга ёсны систем
Inter alia	Багтаах, хамруулах
Intermediaries	Зуучлагч
Internal compliance	Дотоод нийцэл/гүйцэтгэлийн хяналт
Internal overview mechanism	Дотоод хяналтын механизм
International agency	Олон улсын агентлаг
International Code of Conduct for Public Officials	Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн олон улсын дүрэм
International cooperation	Олон улсын хамтын ажиллагаа
International organization	Олон улсын байгууллага
International standard	Олон улсын стандарт
International treaty	Олон улсын гэрээ
Investigation	Мөрдөн байцаалт
Investigate	Мөрдөн шалгах
Investigative journalist	Эрэн сурвалжлах сэтгүүлч
Judicial council	Шүүхийн зөвлөл
Judicial litigation	Шүүхийн хэлэлцүүлэг
Judiciary	Шүүх засаглал
Jurisdiction	Хуулийн харьяалал
Jury	Тангарагтны шүүх
Justice	Үнэнч шударга; шүүн таслах ажил;
Kickbacks	Хахууль
Клеptocracy	Хулгайч нарын удирдан залдаг төр; эрх баригчид ард түмнээсээ хулгай хийх замаар баяжих, хүчирхэг болох нийгэм, эсхүл улс төрийн систем;
Laundering of proceeds of crime	Гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах
Laundering the proceeds of corruption	Авлигын гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг угаах
Law enforcement	Хууль сахиулах
Law enforcement authorities	Хууль сахиулах байгууллагууд
Layering	Халхавчлах, далдлах
Legal advice	Хууль зүйн зөвлөгөө
Legal Person	Хуулийн этгээд
Legal status	Эрх зүйн байдал
Legal system	Хууль эрх зүйн тогтолцоо
Legal system	Эрх зүйн тогтолцоо
Legally binding	Заавал биелүүлэх, хуулиар үүрэг, хариуцлага хүлээх
Legally unable	Хууль зүйн хувьд зохицуулалтгүй
Legitimate owner	Хууль ёсны өмчлөгч
Lobbying	Лобби
Luxury good	Тансаг бараа
Mandate	Бүрэн эрх

Market	Зах зээл
Media	Хэвлэл мэдээлэл
Member of family	Гэр бүлийн гишүүн
Merit-based recruitment and promotion	Мерит зарчимд суурилж ажилд авах, дэвшүүлэх
Meritocracy	Ур чадварт нь үндэслэн томилох систем, тогтолцоо
Ministry	Яам
Misappropriation	Ашиглан шамшигдуулах
Misuse of power	Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах
Mitigate	Бууруулах, зөөлрүүлэх, хөнгөрүүлэх
Mitigate punishment	Шийтгэлийг зөөлрүүлэх
Money laundering risk	Мөнгө угаах эрсдэл
Money transfer services	Мөнгөн шилжүүлгийн үйлчилгээ
Monitoring	Мониторинг; хяналт
Multidisciplinary approach to fighting corruption	Авлигатай тэмцэх олон талд хандлага
Mutual legal assistance	Эрх зүйн харилцан туслалцаа
National and international authorities	Үндэсний болон олон улсын байгууллагууд
National effort	Үндэсний хүчин чармайлт
National security	Үндэсний аюулгүй байдал
Neglect of official duty	Албан үүрэгтээ хайнга хандах
Negligence	Албан үүргээ хайхрамжгүй хандах; үл тоох;
Negligent act	Болгоомжгүй үйлдэл, хайнга хандах
Negotiation	Хэлэлцээр хийх
Nepotism	Гэр бүлсэг зан, гэр бүл, хамаатнаа хамгаалах үзэл; непотизм; албан тушаалаа ашиглан гэр бүлийн гишүүн, садан төрлөө албан тушаалд томилох
Non-governmental organization	Төрийн бус байгууллага
Non-state actor	Төрийн бус оролцогч тал
Notaries	Нотариатчид
Obligation	Үүрэг хариуцлага
Obscuring the illicit origin of assets	Хөрөнгийн хууль бус эх үүсвэрийг нуух
Obstruction of justice	Шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулах
Offence	Гэмт үйлдэл; зөрчил
Official duty	Албан үүрэг
Official information	Албаны мэдээлэл
Official misconduct	Албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагаа
Official of a public international organization	Олон улсын нийтийн байгууллагын албан тушаалтан
Offshore	Оффшор
Offshore financial centres	Оффшор санхүүгийн төв
Ombudsman	Омбудсман
Omissions	Эс үйлдэхүй
Opaque circumstances	Тодорхойгүй нөхцөл байдал
Overall effectiveness	Нийт үр нөлөөтэй байдал
Oversight	Хяналт
Ownership	Өмчлөгч
Paper trail	Цаасан мэдээлэл, үйл ажиллагааг нотлох мэдээллүүд
Pardon	Өршөөл үзүүлэх; өршөөх
Partnership	Түншлэл
Passive bribery	Хээл хахууль авагч тал буюу албан тушаалтан хахууль нэхэх, авах

Patronage	Нөлөө бүхий этгээдийн ивээлд орсон этгээд, ивээлд орох,
Peaceful settlement of disputes	Маргааныг энхийн замаар шийдвэрлэх
Periodic assessment	Тогтмол давтамжтай үнэлгээ
Permanence	Тогтвортой байдал
Petty corruption	Жижиг "гудамжны" авлига
Pilot review	Туршилт
Pleaded guilty	Гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн
Pledge bargain	Ялын тохироо
Political commitment	Улс төрийн амлалт; улс төрийн хүсэл зориг, хандлага
Political contribution	Улс төрийн дэмжлэг
Political donation	Улс төрийн хандив
Political financing	Улс төрийн санхүүжилт
Political party financing	Улс төрийн намын санхүүжилт
Political stability	Улс төрийн тогтвортой байдал
Political will	Улс төрийн хүсэл зориг
Politically exposed persons (PEP)	Улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд
Post-conviction confiscation	Эрүүгийн хэрэг дээр гаргасан шийдвэрийг үндэслэн хураан авах ажиллагаа
Poverty eradication	Ядуурлыг арилгах
Predicate offence	Суурь гэмт хэрэг
Prevent	Урьдчилан сэргийлэх
Preventive measures	Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ
Price fixing	Үнэ тохирох; хуйвалдаан хийж үнэ тогтоох
Private gain	Хувьдаа ашиг хонжоо олох
Private interest	Хувийн ашиг сонирхол
Privileges and immunities	Эрх ямба, дархан эрх
probation	Тэнсэх
Procedure	Журам
Proceeds of crime	Гэмт хэргээс олсон орлого
Procurator	Прокурор
Professionalism	Мэргэжлийн ур чадвар; мэргэшсэн байдал
Prohibition of the use of force	Хүч хэрэглэхийг хориглох
Prominent judicial officials	Шүүхийн нөлөө бүхий албан тушаалтнууд
Prominent public function	Төрийн өндөр албан тушаал
Promise, offer and give bribe to official	Албан тушаалтанд хахууль амлах, санал болгох, өгөх
Prosecute	Яллах
Prosecution	Яллах, яллах үйл явц
Prosecutor	Яллагч; прокурор
Protection of sovereignty	Бүрэн эрхт байдлыг хамгаалах
protesters	Жагсагчид
Prove	Нотлогдох
Provision	Хуулийн заалт
Public authorities	Төрийн байгууллагууд
Public authority	Төрийн байгууллага
Public awareness	Олон нийтийн мэдлэг; олон нийтийг соён гэгээрүүлэх
Public council	Олон нийтийн зөвлөл
Public disclosure	Нийгэд мэдээлэх
Public expenditure	Төсвийн зардал
Public interest	Нийтийн ашиг сонирхол

Public moral	Нийгмийн ёс суртахуун
Public official	Нийтийн албан тушаалтан
Public participation	Олон нийтийн оролцоо
Public procurement	Төрийн худалдан авах ажиллагаа
Public reporting	Олон нийтэд тайлагнах
Public service	Нийтийн алба
Public trust	Олон нийтийн итгэл
Punishment	Ял, эрүүгийн хариуцлага
Punishments for Bribery	Хээл хахуульд оногдуулах ял шийтгэл
Raising public awareness	Олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх
Ratification	Соёрхон батлах
Receiving payment	Төлбөр авах
Recognition	Хүлээн зөвшөөрөх байдал
Recommendation	Зөвлөмж
Recovery	Сэргээх; буцаан олгох
Red tape	Шат дамжлага; төрийн албан дахь шат дамжлага
Regime	Зохион байгуулалт; дэглэм; тогтолцоо
Regulators	Зохицуулагч байгууллагууд
Regulatory body	Зохицуулагч байгууллага
Related person	Хамаарал бүхий этгээд
Released/remanded on bail	Батлан даалтад гаргах
Remuneration	Шан харамж
Reporting	Мэдээлэх
Reporting entity	Мэдээлэгч байгууллага
Reporting on Corruption	Авлигыг мэдэгдэх
Reporting person	Мэдээлэгч этгээд
Reservation	Тайлбар
Resignation	Албан тушаалаа өгөх/огцрох
Resolution	Тогтоол
Resolve	Шийдвэрлэх
Resource	Нөөц
Restraining	Саатуулах
Return	Буцаах
Review	Хянах
Review mechanism	Хяналтын механизм
Risk-based approach	Эрсдэлд суурилсан хандлага/ арга
Risk-Based Guidance for the Banking Sector	Банкны салбарын эрсдэлд суурилсан зааварчлага
Rule of law	Хууль дээдлэх ёс; хууль дээдлэх
Sanction	Санкц; хориг арга хэмжээ; хариуцлага
Scrutiny	Задлан шинжлэх; хянах
Search	Хайх, эрэн сурвалжлах
Securities	Үнэт цаас
Security	Аюулгүй байдал
Seize	Хураан авах
Seizure	Битүүмжлэх, барьж авах, хураан авах
Self-assessment	Өөрийн үнэлгээ
Senior politicians	Нөлөө бүхий улс төрчид
Sentence	Ял шийтгэл

Sentencing decree	Шийтгэх тогтоол
Service fee	Үйлчилгээний төлбөр
Serving a prison sentence	Хорих ял эдлэх
Shareholder	Хувьцаа эзэмшигч; хувь нийлүүлэгч
Shares	Хувьцаа
Shell company	Халхавч компани
Signature	Гарын үсэг зурах; гарын үсэг
Siphon off	Идэж шамшигдуулах
Smuggling	Хууль бусаар хил нэвтрүүлэх
Soft law	Зөөлөн хууль
Solicitation	Хээл хахууль нэхэж авах
Source of funds	Хуримтлалын эх үүсвэр
Source of wealth	Баялаг/ хөрөнгийн эх үүсвэр
Sovereignty	Бүрэн эрхт байдал
Specialized authority	Мэргэжлийн эрх бүхий байгууллага
Spending disclosure	Зарцуулалтыг ил тод болгох
Spending of budget	Төсвийн зарцуулалт
Spouse	Эхнэр/нөхөр
Stability	Тогтвортой байдал
Stakeholder	Оролцогч;
State capture	Эрх мэдэл бүхий хүн, компани, бүлэглэл өөртөө давуу байдал олж авах зорилгоор авлигыг ашиглан төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд нөлөөлөх
State oversight	Төрийн хяналт
States parties	Оролцогч талууд
Statute of limitations period	Хөөн хэлэлцэх хугацаа
Store	Хадгалах
Submission of claim	Нэхэмжлэл гаргах
Summoning	Шүүхэд дуудах
Supervisory agencies	Хяналтын агентлагууд
Suppress	Таслан зогсоох
Suppress financial crime	Санхүүгийн гэмт хэргийг таслан зогсоох
Supreme court	Дээд шүүх
Suspect	Сэжигтэн
Suspend case	Хэргийг түдгэлзүүлэх
Suspended	Түдгэлзүүлэх
Suspicious financial activity	Санхүүгийн сэжигтэй үйл ажиллагаа
Suspicious transaction	Сэжигтэй гүйлгээ
Suspicious transaction reports	Сэжигтэй гүйлгээний мэдээлэл
Sustainable development	Тогтвортой хөгжил
Tax avoidance	Татварын зайлсхийх
Tax evasion	Татвараас зайлсхийх
Tax haven	Татварын тааламжтай бүс
Taxable income	Татвар ногдох орлого
Tender	Тендер
Termination	Хэрэгсэхгүй болгох
Terms of reference	Ажлын удирдамж
Testify	Гэрчлэх
Testimony	Мэдүүлэг

The perception that crime pays	Гэмт хэрэг үйлдээд баригдахгүй байх, ашиг олох талаарх төсөөлөл
Threat	Эрсдэл; аюул занал
To influence decision	Шийдвэрт нөлөөлөх
Trace	Тогтоох
Trading in influence	Нөлөөллөө худалдах; эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглах
Transaction	Гүйлгээ
Transfer	Шилжүүлэг
Transfer of criminal proceedings	Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг шилжүүлэх
Transnational crime	Үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг
Transparency	Ил тод байдал
Undercover operation	Гүйцэтгэх ажил
Undue advantage	Зүй бус давуу байдал
Undue influence	Зүй бус нөлөөлөл
Unjust decision	Шударга бус шийдвэр
Unlawful decision	Хууль бус шийдвэр
Unwitting involvement	(Хууль бус үйл ажиллагаанд) санаатай бусаар татагдан орох
Victim	Хохирогч
Vigilance commission	Хянан шалгах хороо
Vulnerability	Эмзэг байдал, өртөмтгий байдал
War crimes	Дайны гэмт хэрэг
Watchdog organization	Хяналт тавих байгууллага
Whistleblower	Шүгэл үлээгч
Whistleblower protection	Шүгэл үлээгчийн хамгаалалт
White collar crime	Цагаан захтаны гэмт хэрэг; албан тушаалтны гэмт хэрэг
Withdrawing	Татгалзах
Witness	Гэрч

Англи хэлнээс монгол хэлрүү орчуулсан:

Өмнөх үг, Танилцуулга, 15, 16, 17, 20 дугаар бүлэг

АТГ-ын УССГХ-ийн орлогч бөгөөд США-ны дарга, ахлах комиссар Ц.Шинэбаяр

1, 5 дугаар бүлэг

АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан, ахлах комиссар Д.Жаргалан

2 дугаар бүлэг

АТГ-ын УССГХ-ийн ахлах ажилтан, ахлах комиссар Д.Цэнд-Аюуш

3, 7, 8, 9, 11, 13, 14 дүгээр бүлэг

АТГ-ын США-ны ажилтан, комиссар Б.Баярсайхан

4, 10 дугаар бүлэг

АТГ-ын Гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн ажилтан, комиссар Х.Билгүүн

6, 12, 18, 19 дүгээр бүлэг

АТГ-ын УССГХ-ийн ажилтан, комиссар С.Галбадрах

Орчуулгын хяналт:

“И Эф Си” ХХК-ийн дэргэдэх “Орчуулга24” мэргэжлийн орчуулгын товчоо

Техник редактор:

АТГ-ын Олон нийттэй харилцах асуудал эрхэлсэн ажилтан, комиссар Т.Мөнхтунгалаг

Гэрэл зургийн мэдээлэл

Хуудас	Гэрэл зурагчин
Нүүр	Musicman80 - Dollar Photo Club
2, 20, 50, 56, 67, 98, 142, 165, 226	ЕАБХАБ
5	ЕАБХАБ/ Жонатан Перфект
10	ЕАБХАБ/ Сара Крозиер
13	Хууль зүйн яам, Оросын холбооны улс
33	ЭЗХАХБ/ Эндрю Вилер
39	ЭЗХАХБ/ Хери Кортинаг
44	НҮБОУС Вена
60	VachoFoto - Fotolia.com
70	mary416 - Fotolia.com
77 (коллаг)	ЕАБХАБ/ Роел Янсенс, Петронела Дурекова
89	St22 - Fotolia.com
91	utah778 - Fotolia.com
93	ЕАБХАБ/ Максим Кан
105	ЕАБХАБ/ Мики Кроелл
113	Олександр Коваленко
117	ЕАБХАБ/ Жакопо Леоне
153 (коллаг)	ЕАБХАБ/ Петронела Дурекова
161	muharrem .ner - istockphoto
170	liveostockimages – Fotolia.com
171	Андрей Попов - Fotolia.com
173	Гэри Блэйклэй - Fotolia.com
202	stocknshares - istockphoto
205	ifeelstock - Fotolia.com
212	ЕАБХАБ/ Урсула Фроезе
213, 237	ЕАБХАБ/ Роел Янсенс
235	ЕАБХАБ/ Бибигул Избаир

**Европын аюулгүй байдал, хамтын
ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)**

Валнер штрассе 6
А-1010 Вена, Австри
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

 [facebook.com/osce.org](https://www.facebook.com/osce.org)

 @osce

 [youtube.com/osce](https://www.youtube.com/osce)

**Монгол Улсын
Авлигатай тэмцэх газар (АТГ)**

Улаанбаатар хот 14250
5-р хороолол, Сөүлийн гудамж 41
Утас: (976)-70110251,
(976)-18001969 /Энгийн утасны тариф/

contact@iaac.mn
http://www.iaac.mn

 [facebook.com/Авлигатай-Тэмцэх-Газар](https://www.facebook.com/Авлигатай-Тэмцэх-Газар)

 @NOcorruptionMGL

 [youtube.com/IAAC_MONGOLIA](https://www.youtube.com/IAAC_MONGOLIA)

АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАРЫН АВЛАГА

ISBN 999783192-6



9 789997 831927