



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

ШУДАРГА ЁС

Нийтлэлийн бодлого

- Шударга ёсыг бэхжүүлэх онол, арга зүйн асуудал
- Шударга ёсыг зохицуулах хууль эрх зүйн орчны онол, арга зүйн асуудал
- Шударга ёсыг тогтоон бэхжүүлэх онол арга зүйн асуудал
- Авлигын шалтгаан, нөхцөл судлал
- Сайн туршлага
- Гадаад орны болон олон улсын үйл ажиллагаа, туршлага

Улаанбаатар хот
2019 он

АГУУЛГА

“ҮНДЭСЛЭЛГҮЙГЭЭР ХӨРӨНГӨЖИХ” ГЭМТ ХЭРЭГ БА АВЛИГЫН ЭСРЭГ ОЛОН УЛСЫН КОНВЕНЦУУД ДАХЬ ТҮҮНИЙ АГУУЛГА Монгол Улсын Дээд шүүхийн шүүгч Ч.Хосбаяр	4
ТУСГААР ТОГТНОЛД ЗАНААЛХИЙЛСЭН АВЛИГА АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн орлогч бөгөөд нэгдүгээр албаны дарга, ахлах комиссар М.Даваатогтох	25
НИЙТИЙН АЛБАН ТУШААЛТНЫ АМИНЧ ҮЗЭЛ ХҮРЭЭЛЭН БАЙГАА ОРЧНЫ ЭСРЭГ ГЭМТ ХЭРЭГ ҮЙЛДЭГДЭХ ШАЛТГААН БОЛОХ НЬ АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн ахлах мөрдөгч, ахлах комиссар Ч.Жаргалбаатар	30
ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛ, МӨРДӨН ШАЛГАХ НУУЦ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ АТГ-ын Гүйцэтгэх ажлын хэлтсийн Албаны дарга, ахлах комиссар Р.Баярмагнай	39
АВЛИГА, АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ХЭРГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ТАЛААР АТГ-ын Гүйцэтгэх ажлын хэлтсийн мөрдөгч, комиссар Л.Түвшинбат	45
ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОЛТТОЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ, УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМ АТГ-ын Хэвлэл, олон нийттэй харилцах ахлах ажилтан, ахлах комиссар Т.Баярхүү	48
МОНГОЛ УЛСААС ОЛОН УЛСТАЙ БАЙГУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН ТУСЛАЛЦАА ХАРИЛЦАН ҮЗҮҮЛЭХ ГЭРЭЭНИЙ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ	53
ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ШААРДЛАГА АТГ-ын Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан, комиссар Б.Баярсайхан	61

СЭТГҮҮЛЧДИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ БА ЭРХ ЗҮЙН ХАМГААЛАЛТ “Глоб Интернэшнл төв” ТББ-ын тэргүүн Х.Наранжаргал	73
НИЙТИЙН ӨМЧИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ХАМГААЛАХ БОЛОМЖ “Онч шийдэл” НҮТББ-ын удирдах зөвлөлийн дарга, хуульч Ш.Алтангадас	78
БНСУ–Д ТӨРИЙН АЛБАНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ШУДАРГА ЁСЫГ ХАНГАЖ, АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭЖ БҮЙ ТУРШЛАГА Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч Л.Галбаатар	83
ТОНИ КВОК: ЯАЖ 30–ХАН МӨРДӨГЧ МОНГОЛ УЛСАД ҮЙЛДЭГДЭЖ БҮЙ БҮХ АВЛИГЫН ХЭРГИЙГ МӨРДӨН ШАЛГАЖ ЧАДАХ БИЛЭЭ?	91



“ҮНДЭСЛЭЛГҮЙГЭЭР ХӨРӨНГӨЖИХ” ГЭМТ ХЭРЭГ БА АВЛИГЫН ЭСРЭГ ОЛОН УЛСЫН КОНВЕНЦУУД¹ ДАХЬ ТҮҮНИЙ АГУУЛГА

Монгол Улсын Дээд шүүхийн шүүгч Ч.Хосбаяр

/ILLICIT ENRICHMENT AND IT'S TREATY CONTEXT/

Товч агуулга:

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 20 дугаар зүйлд заасны дагуу тус конвенцэд 2005 онд нэгдсэн Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүйг гэмт хэрэгт тооцож, эхлээд 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 270¹ дүгээр зүйлд, хожим 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэсэн нэршлээр эрүүжүүлэн тусгаж хуульчилсан. Ингэснээр албан тушаалтны хууль бус орлогын цаана буй үйлдэл, эс үйлдэхүйг нотлож чадахгүйгээс албан тушаалаа урвуулан ашиг орлого олох гэмт явдалд эрүүгийн хариуцлага тооцох боломжгүй байсан нөхцөл байдал өөрчлөгдөж авлигын гэмт хэргийн хамгийн далд, нууц хэлбэрүүдтэй хийх тэмцэлд мэдэгдэхүйц ахиц гарах ёстой байсан боловч Улсын Дээд шүүхийн Практик судлалын хэлтсээс хийсэн судалгаагаар гарын

хуруунд багтахаар цөөн тооны хэрэг энэ зүйлчлэлээр шүүхэд хянан хэлэлцэгдсэн байна.

Судалгааны үр дүнгээс “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэргийн мөн чанар, шинж нь гэмт хэргийн сонгодог тодорхойлолтоос ялгаатай, түүнийг нотлох ажиллагааг эрүүгийн процессын нийтлэг зарчмаас өөр хандлагад тулгуурлан явуулдгаас мөрдөн шалгах ажиллагааг хийж гүйцэтгэдэг болон түүнд хяналт тавьдаг, улмаар хянан хэргийг шийдвэрлэдэг байгууллагуудын хооронд ажлын арга зүй, хэрэглэж буй хууль зүйн техникийн зөрүү үүссэн, тухайн гэмт хэргийн шинж, бүрэлдэхүүний болон нотлох ажиллагааны стандартын талаар нэгдмэл ойлголт тогтоогүй, ажилтан албан хаагчдын эрх зүйн хэвшмэл сэтгэлгээ нь энэ төрлийн хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд ахиц гарахгүй байгаа шалтгаан байж болзошгүй талаар хэлж болохоор байна. Хууль сахиулагч, өмгөөлөгч, прокурор, шүүгч нарын дунд үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг илрүүлэх, шалгах, тогтоох, хянан шийдвэрлэх талаар нэг мөр нэгдмэл ойлголт бий болохгүйгээр түүнийг бусад төсөөтэй гэмт хэрэг, зөрчлөөс ялгаж оновчтой зөв зүйлчлэх, шүүгдэгчийн процессын эрхийн баталгааг

¹ Авлигын эсрэг Америк тивийн орнуудын конвенц (1996), Авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх Африкийн Холбооны конвенц (2003), Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц (2003)

бий болгох, гэм бурууг бодитой тогтоох, шударга шийтгэлийг оногдуулах, бусад оролцогчдын хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хохироохгүй ажиллах нөхцөл орчин бүрдэхгүй нь ойлгомжтой.

Нэгэнт манай улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 89 дүгээр зүйлд зааснаар үндэслэлгүй хөрөнгөжих үйлдлийг эрүүжүүлэн Эрүүгийн хуульдаа зааж албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн болохоор эрүүгийн эрх зүйн энэ өвөрмөц арга механизмыг олон улсад нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу, өөрийн улсад бий болж төлөвшсөн хүний эрхийн үнэт зүйлсүүдэд хор хохирол учруулахгүйгээр хэрэгжүүлэх учиртай.

Төрийн албан тушаалтныг гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь шалгаж тогтоогоогүй боловч эд хөрөнгийг нь хууль бусад тооцож гэм буруугүйгээ өөрөө нотлохыг шаардах байдлаар эрүүгийн процессыг хэт хялбарчлан явуулах нь оролцогчийн эрхийг дээдэлсэн орчин үеийн эрүүгийн процессын эрх зүйн суурь зарчмуудад нийцэх эсэх, зөвтгөх үндэслэл, шалтгаан бий эсэх тухай хөндөж ярилцахыг энэхүү өгүүлэлд зорилоо. Энэ онцгой горим нь эрүүгийн процессын тулгын гурван чулуу гэх гэм буруугүйд тооцох болон өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, мөрдөн шалгах аливаа ажиллагаа хууль ёсны байх зарчмуудыг хэрхэн яаж хөнддөг, үүнд ямар хариу тайлбар гаргасан байдгийг энэ гэмт хэргийг эрүүгийн хууль тогтоомждоо суулгасан улсуудын туршлага, шүүхийн практикт тулгуурлан авч үзэх болно.

Албан тушаалтан албаны байдлаа урвуулан хууль бусаар эд хөрөнгө хуримтлуулахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, ийм замаар бий болсон эд хөрөнгийн гарал үүслийг хууль бус болохыг нэхэн тогтоох эрх зүйн

орчин, хүн хүч, арга зүй, санхүүгийн боломж хүрэлцээгүйгээс авлигын замаар хөрөнгөжих гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хууль сахиулах, хэрэглэх байгууллагууд хүчин мөхөсдөх цагт хэрэглэдэг, авлигын гэмт хэргийг нь нотлохгүйгээр хэрэг гарсан цаг хугацааг уг хууль бус хөрөнгө бий болсон үеэр тооцож ялладаг, яллахдаа цагаатгах баримтыг өөрөөр нь гаргуулж улмаар яллагдагч няцааж чадаагүй бол үндэслэлийг эс харгалзан ял шийтгэл хүлээлгэх байдлаар гэмт хэргийн шинжийг хялбарчлан тогтоож нотлох ажиллагааг товчлон журамласан эрүүгийн эрх зүйн хатуу арга механизм гэж үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг нотлох ажиллагааны агуулга, мөн чанарыг товч тодорхойлж болно.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг эрүүжүүлэх, түүнийг чанд хатуу зарчмаар мөрдөн шалгаж тогтоох нь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг ноцтой хөнддөг аюул эрсдэл байгаа нь бас бодит үнэн боловч энэ зохицуулалтыг хэрэгжүүлсэн улсуудын туршлагаас үзэхэд мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагааны журамд оролцогч нарын болон институтуудын эрх зүйн хамгаалалт, процессын эрхийг баталгаажуулан суулгаж өгвөөс авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд чухал хөшүүрэг болж чаддаг нь нотлогдсон.

Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зай, хийдэлгүй орчныг бүрдүүлж албан тушаалын гэмт хэргийг баригдаж илчлэгдэхгүйгээр удаан хугацаанд үйлдэж улмаар энэ арга замаар эд хөрөнгө хуримтлуулан цуглуулах боломжийг хангалттай түвшинд хязгаарлаж чадсан улс орнуудад тэр бүр хэрэглэдэггүй энэхүү зохицуулалтыг манай улс олон улсын гэрээгээр дамжуулан нутагшуулан авч нэгэнт Эрүүгийн хуульдаа тусгасан, мөн албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн нэмэлт арга хэрэгсэл

зайлшгүй шаардлагатай байгаа өнөө үед Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлийг амилуулан хэрэглэх, практик тогтоох, нийгэмд бий болгох эерэг үр дүнг нь үзэх зайлшгүй шаардлага хууль, шүүхийн байгууллагын өмнө бодитой тулгараад байна. Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх нягт тогтолцоо хараахан гүйцэд төлөвшиж тогтоогүйн улмаас албан тушаалтан өөрийн албаны байдлаа урвуулан ашиглаж эд баялгийг хууль бусаар олж авахаас бүрэн сэргийлэх боломж хязгаарлагдмал өнөөгийн нөхцөл байдалд ийм аргаар нэгэнт бий болсон эд хөрөнгөтэй хийх тэмцэлд шилжихээс өөр аргагүй байгаа нь манай улсад бий болсон бодит нөхцөл байдал мөн.

Executive Summary:

Illicit enrichment is criminalized under Article 20 of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), which defines it as the “significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income.” Mongolia as a member state of the Convention since 2005 has fulfilled its duty under this article and illicit enrichment was enacted as a crime in national criminal code to strengthen the country’s ability to fight corruption and recover assets. Combatting illicit enrichment was recognised to be a high-priority issue in Mongolia and is mentioned in main governmental documents and statements of public officials. Despite such broad national recognition, the criminalization of illicit enrichment did not provide significant support for overcoming deadlock situation of multiple unjust enrichment cases as expected which were suspended due to the improbability of public official’s illegal action.

Criminalization of illicit enrichment

is not widely accepted as an anticrime measure by law enforcement agencies, prosecutions and the judiciary in Mongolia. Instead, it continues to generate extensive debate and controversy. Against this background and based on country experience, this article aims to analyze how the criminalization of illicit enrichment works and to shed light on its contributions to the fight against corruption. This study does not delve deeply into the theoretical debates around illicit enrichment, but instead analyzes practice, case law, and the literature to add new perspective to the ongoing discussions. I would like to notice this article does not seek to criticize current law regulations and to recommend or oppose the adoption of particular illicit enrichment provisions. Rather, it aims to assist law institutions that are considering such steps by highlighting key questions that might arise during implementation, including how states define and enforce the offense. Similarly, this study does not endorse or criticize any practice carried out by courts in implementing the criminalization of illicit enrichment. Ultimately, it seeks to provide useful information for policy makers and practitioners as well as for judges of the country.

However, the materials collected for this article indicate that only a limited number of the offense has being investigated and prosecuted. Several elements of the illicit enrichment offense are common to the practice of institutions that prosecute it. Those elements are persons of interest, period of interest, significant increase in assets, intent, and absence of justification. One critical issue subject to ongoing debate relates to the compatibility of illicit enrichment with human rights principles and related concerns regarding the perceived reversal of the burden of

proof. Experience in several jurisdictions that have overcome these challenges shows that illicit enrichment offenses can be defined and implemented in a manner that fully respects the rights of the accused.

In sum, the limited experience available demonstrates that illicit enrichment can be a useful anticorruption and asset recovery tool that is implemented in full respect of human rights. It is hoped that the experiences documented in this study will promote greater understanding of how illicit enrichment works in practice.

I. Оршил

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйл. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих

1. Нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүй бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж, нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жил хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2. Энэ гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд үйлдсэн бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж, нийтийн албанд томилогдох, эсхүл сонгогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван

жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

II. Монгол Улс дахь нөхцөл байдал

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 20 дугаар зүйлд “Оролцогч улс бүр хууль бусаар хөрөнгөжих санаатай үйлдлийг, өөрөөр хэлбэл, нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө нь их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг өөрийнхөө хууль ёсны орлоготой холбогдуулан үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа бол ийнхүү хөрөнгө нь нэмэгдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авах асуудлыг Үндсэн хууль болон эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ” гэсний дагуу тус конвенцэд 2005 онд нэгдсэн Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүйг гэмт хэрэгт тооцож 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 270¹ дүгээр зүйлд /2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйл/ “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэсэн нэршлээр 2012 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдөр эрүүжүүлэн тусгаж хуульчилсан.

Нийгэмд аюултай үйлдэл, эс үйлдэхүйн төлөө бус харин түүний илэрсэн үр дагаварт хариуцлага хүлээлгэх нь нийгэмд асар их хор уршиг учруулдаг атлаа хэргийг илчлэх гэрч, хохирогчгүйгээс гадна нууц далд аргаар үйлдэгддэгийн² улмаас нотлоход бэрхшээлтэй зарим төрлийн гэмт хэрэгтэй хийх тэмцлийг бодитой, үр дүнтэй болгох зорилгоор хуульчдын

² USAID. The Asia Foundation. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг. Хуульчдад зориулсан гарын авлага. УБ, 2014

бүтээсэн эрүүгийн эрх зүйн өвөрмөц механизм юм. Олон улсын эрүүгийн практикт тун цөөн тооны гэмт хэргийг эсвэл түүний зөвхөн зарим шинжийг нотлоход онцгой хязгаартай хэрэглэгддэг хатуу арга хэрэгсэлд тооцогдоно.

Авлигын гэмт хэргийн тухайд албан тушаалтны албаны эрх мэдлээ урвуулсан тухайн үйлдэл, эс үйлдэхгүйг шалгаж тогтоохгүйгээр зөвхөн үр дүнд нь бий болсон орлогыг хууль бус болохыг *vice versa*³ нотолсноор энэ хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх шалгуур хангагдсанд тооцдог нотолгооны хялбаршуулсан стандартыг үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад хэрэглэнэ. Энэ процедур нь эрх зүйн философи, эрүүгийн болон эрүүгийн процессын эрх зүйн суурь зарчмууд, түүнд суурилсан нотлох ажиллагааны онолд харшилддаггүй, логик-учир зүйн онолоор бүрэн тайлбарлагдахын зэрэгцээ оролцогчдын эрхийн зарим хамгаалалтыг хүчлэн тусгаснаар шүүгдэгчийн процессын эрхэд эрсдэл учруулахгүйгээр албан тушаалын гэмт хэргийг нотлох, хариуцлага хүлээлгэх боломжийг нэмэгдүүлдэг үр дүнтэй арга хэрэгсэл гэдэгтэй нэлээд улс санал нэгдээд байна.

Монгол Улс 2012 онд хууль бусаар хөрөнгөжих үйлдлийг Эрүүгийн хуульдаа гэмт хэрэг болгон тусгаснаар албан тушаалтны хууль бус орлогын цаана буй үйлдэл, эс үйлдэхгүйг нотолж чадахгүйгээс албан тушаалаа урвуулан ашиг орлого олох гэмт явдалд эрүүгийн хариуцлага тооцох боломжгүй байсан нөхцөл байдал өөрчлөгдөж авлигын гэмт хэргийн хамгийн далд, нууц хэлбэрүүдтэй хийх тэмцэлд мэдэгдэхүйц ахиц гарах ёстой байсан боловч Улсын Дээд шүүхийн Практик судлалын хэлтсээс хийсэн судалгаагаар

гарын таван хуруунд багтахар цөөн тооны хэрэг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270¹, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд зааснаар зүйлчлэгдэж мөрдөн шалгах ажиллагаа явагдсан байх бөгөөд тэдгээрээс шүүгдэгч шүүхээр ял шийтгүүлсэн хэрэг нэг, хоёроос хэтрэхгүй байгаа нь хүлээсэн үр дүнгийн хувьд тун чамлалттай гэж үзэхээр байна.

Улсын хэмжээнд анхан шатны шүүхээр сүүлийн 2 жилд буюу 2016-2017 онд (Эрүүгийн 2002, 2015 оны хуулиуд дамнаж хэрэглэгдсэн үе) 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 270¹, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд зааснаар прокуророос зүйлчилж ирүүлсэн 4 хэргийг шүүхээс шийдвэрлэсэн байдлыг авч үзэхэд анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгдэгчийг цагаатгасан шийдвэрийг хяналтын шатны шүүхээс хүчингүй болгож дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан 1, анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэсэн хэргийн зүйлчлэлийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар өөрчилж тогтоосон 1, анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хэргийг хөөн хэлэлцэх хугацаагаар хэрэгсэхгүй болгож хяналтын шатны шүүх шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн шийдвэр 1 буюу эцсийн байдлаар прокурорын яллах дүгнэлт үйлдэж ирүүлсэн үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн тохиолдол мөн 1 болж үлдэв. Өөрөөр хэлбэл, 2002 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270¹, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд зааснаар яллагдсан этгээдийг анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдээс цагаатгах, хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрснөөр хэрэгсэхгүй болгох, эсвэл анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдээс шүүгдэгчийг үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэгт гэм буруутайд тооцсоныг хяналтын

3 Эсрэг талаас нь нотлох буюу энэ тохиолдолд "хууль ёсны болох нь нотлогдохгүй байх"-ыг хэлж байна. Зохиогч

шатны шүүхээс албан тушаалын эсрэг өөр гэмт хэргээр зүйлчлэлийг өөрчлөх байдлаар шийдвэрлэсэн нь прокуророос тогтоосон анхны зүйлчлэлээр эцэслэн шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо цөөн байхад нөлөөлсөн нэг шалтгаан болох талаар дүгнэлт хийж болохоор байна.

Шат, шатны шүүхүүдийн дүгнэлтийн үндэслэлийг танилцуулбал:

-Г.Б-д холбогдох 2002 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270¹ дугаар зүйлийн 270^{1.2} дахь хэсэгт заасан “Нийтийн албан тушаалтан хууль ёсны орлогоосоо гадна онц их хэмжээгээр орлого олж хууль бусаар хөрөнгөжих” хэрэг⁴: Анхан шатны шүүх Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Мөрдөгч, прокурор нотлох баримтыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор шалгаж хянасны үндсэн дээр хэргийн бодит байдлыг тогтоох үүрэгтэй.”, 2 дахь хэсэг “Хэргийн бодит байдлыг нотлохын тулд мөрдөгч, прокурор хуульд заасан бүх арга хэмжээг авч яллагдагч, шүүгдэгчийг яллах, цагаатгах, ял хүндрүүлэх, хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг эргэлзээгүй тогтооно” гэсэн шаардлагын дагуу хэргийн бодит байдлыг хангалттай тогтоосон гэж үзэх үндэслэлгүй байх бөгөөд шүүгдэгчийн гэм буруутай нь нотлох баримтаар нотлогдохгүй байна” гэж дүгнэж ... хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Давж заалдах шатны шүүх цагаатгах тогтоолыг хянаад “анхан шатны шүүх Эрүүгийн хуулийг зөв хэрэглэж, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг ноцтой зөрчөөгүй байна” гэж дүгнэн хэвээр үлдээсэн байна. Хяналтын шатны шүүх шийтгэх тогтоол, магадлалыг хянан хэлэлцэж “анхан шатны шүүх / яллах нотлох баримтаар тогтоогдсон/

үйл баримтыг хэрхэн няцаан дүгнэснээ цагаатгах тогтоолд дурдаагүй, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 16.2 дугаар зүйлд заасан хэргийн талаар нотолбол зохих зүйлийг нотлоогүй буюу прокурорын яллах дүгнэлт хуулийн шаардлага хангаагүй” гэсэн үндэслэлээр анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн цагаатгах тогтоол, магадлалыг хүчингүй болгож, хэргийг шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцааж шийдвэрлэжээ.

-Л.Н, Ц.С нарт холбогдох хэрэг⁵: Анхан шатны шүүх Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 36 дугаар зүйлийн 36.3 дахь хэсгийг журамлан тусгай ангийн 270¹ дүгээр зүйлийн 270^{1.2} дахь хэсэгт зааснаар Ц.С-ийг төрийн албан тушаал эрхлэх эрхийг 5 жил 1 сар хугацаагаар хасч, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 251 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний буюу 35 240 400 төгрөгөөр торгох ялаар, Л.Н-г аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг 5 жил 1 сар хугацаагаар хасч, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 251 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний буюу мөн 35 240 400 төгрөгөөр торгох ялаар тус тус шийтгэж шийдвэрлэжээ. Давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоолыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн байна. Хяналтын шатны шүүх дүгнэхдээ “Ц.С нь албан тушаалын байдлаар урвуулан ашиглаж төрийн санд онц их хэмжээний хохирол учруулж Л.Н нь хууль бус үйл ажиллагаанд мөнгийг өөрийн компаниар дамжуулан захиран зарцуулах боломж олгох байдлаар гэмт хэрэг үйлдэхэд дэмжлэг үзүүлсэн болох нь шүүх хуралдаанаар шинжлэн судлагдсан нотлох баримтуудаар тогтоогдсон байх бөгөөд тэдний үйлдэл нь 2002 оны

4 Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум дахь сум дундын шүүхийн 2017 оны 94 дүгээр цагаатгах тогтоол, Өмнөговь аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2018 оны 06 дугаар магадлал, УДШ-ийн 2018 оны 249 дүгээр тогтоол

5 Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 91 дүгээр шийтгэх тогтоол, Нийслэлийн Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 397 дугаар магадлал, УДШ-ийн 2017 оны 245 дугаар тогтоол

Эрүүгийн хуулийн 263 дугаар зүйлийн 263.2 дахь хэсэгт заасан албан тушаалаа үрвуулах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг агуулсан” гэж тэмдэглэн хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилж шийдвэрлэсэн.

-Р.О-д холбогдох Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22.10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг⁶:

Анхан шатны шүүх Р.О-г 2012 онд дээрх гэмт хэргийг үйлдсэнээс хойш таван жил өнгөрч гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэж дүгнэж Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 1.9 дүгээр зүйлийн 1, 1.10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1 дэх заалт, 1.10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасныг тус тус журамлан, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.2, 34.19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.2 дахь заалтад зааснаар түүнд холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгожээ.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэснээс бусад шийдвэрүүдийн хувьд “үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” тодорхой гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа Эрүүгийн болон Эрүүгийн процессын 2002, 2015 оны хуулиудад тусгагдсан гэмт хэргийн бүх шинжийг нотлох, хэргийн байдлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор тогтоохын тулд хуульд заасан бүх арга хэмжээг авах, шүүгдэгчээс гэм буруугүй болохыг өөрөөр нь нотлуулахаар шаардахгүй байх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах, мэдүүлэг гаргуулахаар албадахыг хориглох, шүүгдэгчид сонсгосон ялыг нотлох үүргийг прокурор хүлээх зарчмуудад нийцээгүй талаар онцлон зааж хэргийн талаар нотолбол зохих асуудлууд бүрэн шалгагдаж тогтоогоогүй болохыг

тэмдэглэн шүүдэгчийн процессын эрхүүд зөрчигдсэн болохыг дурдаж хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шүүгдэгчийг цагаатгасан тохиолдлууд зонхилж байна. Цөөн хэргийг шүүх эцэслэн шийдвэрлэж шүүгдэгчид ял оногдуулсан боловч хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилснөөр “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн тохиолдол нэгээс хэтрэхгүй гарчээ.

Эндээс харахад “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэргийн мөн чанар, шинж нь гэмт хэргийн сонгодог тодорхойлолтоос ялгаатай, түүнийг нотлох ажиллагааг эрүүгийн процессын нийтлэг зарчмаас өөр хандлагад тулгуурлан явуулдгаас мөрдөн шалгах ажиллагааг хийж гүйцэтгэдэг болон түүнд хяналт тавьдаг, улмаар хянан хэргийг шийдвэрлэдэг байгууллагуудын хооронд (шүүх хооронд мөн хамаарна) ажлын арга зүй, хэрэглэж буй хууль зүйн техникийн зөрүү үүссэн, тухайн гэмт хэргийн шинж, бүрэлдэхүүний болон нотлох ажиллагааны стандартын талаар нэгдмэл ойлголт тогтоогүй, ажилтан албан хаагчдын эрх зүйн хэвшмэл сэтгэлгээ нь энэ төрлийн хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд ахиц гарахгүй байгаа шалтгаан байж болзошгүй талаар хэлж болохоор байна. Хууль сахиулагч, өмгөөлөгч, прокурор, шүүгч нарын дунд үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг илрүүлэх, шалгах, тогтоох, хянан шийдвэрлэх талаар нэг мөр нэгдмэл ойлголт бий болохгүйгээр түүнийг бусад төсөөтэй гэмт хэрэг, зөрчлөөс ялгаж оновчтой зөв зүйлчлэх, шүүгдэгчийн процессын эрхийн баталгааг бий болгох, гэм бурууг бодитой тогтоох, шударга шийтгэлийг оногдуулах, бусад оролцогчдын хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хохироохгүй ажиллах нөхцөл орчин бүрдэхгүй нь ойлгомжтой. Энэ асуудалд илүү бодитой хандахын тулд

⁶ Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 482 дугаар шийтгэх тогтоол

уг гэмт хэргийн генезисыг олон улсын туршлагад тулгуурлан авч үзье.

III. Олон улсын туршлага

Дэлхийн II дайны гал ид дүрэлзэж, дайтаж буй талуудад зэр зэвсэг, хүнс, техник хэрэгсэл нийлүүлэн асар их ашиг олох боломжийн төлөө дэлхий нийтээр өрсөлдөн хошуурч байсан үед энэ бизнесийг хууль бусаар дэмжсэнийхээ төлөө төрийн албан тушаалтнуудын авсан хахуулиас асар их хэмжээний сул эд хөрөнгө дайны хөлөөс хол Аргентин, Энэтхэг улсуудад бий болж эх сурвалж тодорхойгүй баяжсан төрийн албан хаагч саятнууд олшрон улмаар зохион байгуулалтад орж хөрөнгөндөө дулдуйдан төрд нөлөөгөө бэхжүүлэх оролдлого гаргах болсныг таслан зогсоох, санхүүгийн чадавхийг нь бууруулах зорилгоор эх сурвалж тодорхойгүй хөрөнгөжих үйлдлийг гэм хэрэгт тооцох, бий болсон хөрөнгийг хураах санаачилгууд дэлхийн зарим хэсэгт анх гарч эхэлжээ. Аргентин, Энэтхэг улсуудад нийгмийн зүгээс сүрхий дэмжлэг олсноор цаашдаа илрүүлэн тогтооход төвөгтэй албан тушаалын гэмт хэрэгтэй тэмцэх тусгай арга хэрэгсэл болон төрөөс албажиж 1964 онд энэ хоёр улс анх удаа хууль бусаар буюу үндэслэл тодорхойгүй хөрөнгөжсөн тохиолдлыг гэмт хэрэгт тооцохоор эрүүгийн хууль тогтоомждоо тусгасан байна. Эхний 20 жилд Бруней, Коломбо, Экватор, Египет, Доминикан, Пакистан болон Сенегал энэ зохицуулалтыг авч 2010 оны байдлаар 40 гаруй улс ийм гэмт хэргийг эрүүгийн хуульдаа нутагшуулан тусгасан байдалтай байна.

Авлигын эсрэг олон улсын бүс нутгийн гурван том конвенц үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцсон нь энэ үйлдлийг эрүүжүүлэх процесст

шууд нөлөө үзүүлсэн юм. Авлигын эсрэг Америк тивийн орнуудын конвенц (1996)⁷ анх үндэслэлгүй хөрөнгөжих үйлдлийг гэмт хэрэг гэж зарласан бөгөөд Авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх Африкийн Холбооны конвенц (2003)⁸, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц (2003) удаалан үндэслэлгүй хөрөнгөжих нь гэмт хэрэг болохыг хүлээн зөвшөөрсөн. Америкийн улсуудын конвенц нь үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцож үндэсний хууль тогтоомждоо өөрчлөлт оруулахыг гишүүн улсуудад үүрэг болгосон байхад бусад хоёр конвенцэд зөвлөмжийн чанартай тусгагдсан билээ. Харамсалтай нь АНУ, Канад улсууд Америкийн улсуудын Авлигын эсрэг конвенцэд үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцох тухай заалтад тайлбар гаргаж⁹ нэгдсэн байдаг бөгөөд хойд Америк болон баруун Европын хөгжингүй улсууд энэ үйлдлийг эрүүжүүлж хараахан төвдөхгүй байгаагаа тэдгээр улсуудын Үндсэн хуулиар баталгаажсан “шүүгдэгч гэм буруутай эсэхээ нотлох үүрэггүй”, “гэм буруу нь шүүхээр тогтоогдох хүртэл хэн ч гэм буруугүй”, “шүүгдэгчийн гэм бурууг төр нотлох” зарчмуудад харш гэж тайлбарласнаас үзвэл нотлох ажиллагааны зарим хэсгийг шүүгдэгчид шилжүүлэх байдлаар хялбаршуулан тогтоосон энэ процедурыг шилжилтийн үеийн эдийн засгийн сөрөг нөлөөтэй тэмцэх цаг хугацааны шалгууртай түр арга хэмжээ бөгөөд эрүүгийн эрх зүйн суурь үзэл баримтлалд цаашид оршин байх боломжгүй гэж үздэг бололтой.

Авлигын түвшнээр Азийн улсуудад

7 Inter-American Convention against Corruption (IACAC)

8 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (AUCPCC)

9 ...нэгдэн орохдоо гэрээний тодорхой заалтуудыг тухайн улсын хувьд хэрэгжүүлэхэд хасах буюу өөрчлөхийг зорьж уг улсаас аливаа хэллэг, томъёоллоор хийсэн нэг талын мэдэгдэл ..." Ж.Амарсанаа. Олон улсын гэрээний тухай Монгол Улсын хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. УБ, 2011, 22 дахь тал

толгой цохиж байсан Хонконгод үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцоноос хойш дэлхийн хамгийн авлигагүй орнуудын нэг болсон өнөө үед Эрүүгийн хуулийн уг зүйл, хэсгээр таслан шийдвэрлэгдэж буй хэрэг маргаан шүүн таслах ажилгааны практикт тун ховор болжээ. Энэ нь БНХАУ-ын онцгой бүс Хонконгод хуулийн байгууллагууд албан тушаалын гэмт хэргээс амжилттай урьдчилан сэргийлж эрт үед нь таслан зогсоож чаддаг болсноос албан тушаалтанд хууль бус эд хөрөнгө бий болох нөхцөл үгүй болсон, сэжиг бүхий эд хөрөнгийн эх сурвалжийг заавал нотлон тогтоодог тул албан тушаалын өөр тодорхой гэмт хэрэгт яллахаас бус үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргээр зүйлчлэгдэх хэрэг маргаан гарахаа бараг больсонтой холбоотой.

IV. Хууль зүйн үндэслэл, зөвтгөл

Төрийн албан тушаалтныг гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь шалгаж тогтоогоогүй атлаа эд хөрөнгийг нь хууль бусад тооцож хүсвэл гэм буруугүйгээ өөрөө нотлохыг шаардах байдлаар эрүүгийн процессыг хэт хялбарчлан явуулах нь оролцогчийн эрхийг дээдэлсэн орчин үеийн эрүүгийн процессын эрх зүйн суурь зарчмуудад нийцэх эсэх, зөвтгөх үндэслэл, шалтгаан бий эсэх талаар ярилцах шаардлага зайлшгүй урган гарч байна. Энэ онцгой горим нь эрүүгийн процессын тулгын гурван чулуу гэх гэм буруугүйд тооцох болон өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, мөрдөн шалгах аливаа ажиллагаа хууль ёсны байх зарчмуудыг үгүйсгэдэг гэх нийтлэг шүүмжлэл хэр бодитой вэ? Дээрх зарчмуудыг хэрхэн яаж хөнддөг, үүнд ямар хариу тайлбар гаргасан байдгийг энэ гэмт хэргийг эрүүгийн хууль тогтоомждоо суулгасан улсуудын туршлага, шүүхийн практикт тулгуурлан авч үзье.

Гэм буруугүйн зарчмыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос гаргасан эрүүгийн нийтлэг процесст хамаарах эрх зүйн бичиг баримтуудад¹⁰ тодорхойлохдоо “гэм бурууг яллах тал нотлох үүрэгтэй бөгөөд шүүгдэгч няцаахын тулд өөрийгөө буруугүй болохыг бүрэн нотлох үүрэг хүлээхгүй, зөвхөн эргэлзээ үүсгэхэд хангалттай, шүүгдэгчийн гэм буруу шүүхээр хөдөлбөргүй нотлогдох хүртэл түүнийг гэм буруугүй гэж үзнэ”¹¹ гэжээ. Анх энэ гэмт хэргийг эрүүжүүлэн хуульчилсан Аргентин Улсын Дээд шүүх үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг шалгах журамтай холбоотой гомдлоор Alsogaray¹²-д холбогдох хэргийг хянан хэлэлцээд гаргасан тогтоолд “энэ нь гэм буруугүйн зарчимд харшлахгүй” гэж дурдаад цааш нь “...энэ хэрэгт холбогдсон этгээдээс өөрийн хөрөнгийг хууль ёсны болохоо батлахыг шаардаж буй нь яллагч гэм бурууг баримтаар нотлох үүргээ биелүүлэхээс татгалзаж буй хэрэг бус бөгөөд албан тушаалтан өөрийн орлоготой хэрхэвч дүйцэхгүй хэмжээний орлого олсон болохыг хангалттай баримтаар прокурор нотолсны эцэст шүүгдэгчид яллах дүгнэлтэд эргэлзээ төрүүлэх баримт байгаа бол гаргаж өгөх боломж олгож буй гэж ойлгож болно. Хэрвээ шүүгдэгч энэ эрхээ эдэлж тайлбар, баримт гаргаваас түүнийг хангалттай баримтаар сөргөж няцааснаар яллагч энэ гэмт хэргийг хөдөлбөргүй нотлох үүргээ ч биелүүлж шүүгдэгч ч түүнд эргэлзээ төрүүлэх эрхээ эдэлсэн гэж үзэхээс өөр яах билээ...” гэсэн тайлбарыг хийсэн байна. Эндээс үзвэл Аргентины Дээд шүүх энэ хэргийн мөн чанарыг авч үзэхдээ хоёр асуудал дээр төвлөрч тайлбар хийсэн байна. Нэгд, үндэслэлгүй хөрөнгөжих

10 Д. Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. Анхны хэвлэл. УБ., 2015. 5 дахь тал

11 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights 1984, 124, para. 7

12 Maria J. Alsogaray, Cámara Nacional de Casación Penal (National Chamber of Criminal Appeals), June 9, 2005.

гэмт хэргийн цаг хугацааны ба үйлдлийн хүрээг тогтоохдоо албан тушаалтан уг эд хөрөнгийг олохын тулд өмнө үйлдсэн гэмт хэргийг гадна орхиж гэмт хэрэг гарсан цагийг ердөө хөрөнгө, хуримтлал ил болсон үеийг тооцож мөн уг хөрөнгийг албан тушаалтан эзэмшилдээ авахыг гэмт үйлдэл гэж үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл албан тушаалтны өмчлөлд хууль бус эд хөрөнгө бүртгэгдсэнээр гэмт хэрэг гарсан гэж үзэж буй тул гэмт хэрэг гарахаас өмнөх үйлдэл, эс үйлдэхүйд шүүгдэгчийг буруутгаж яллахгүй, түүнийг нотлох шаардлагагүй гэсэн байр суурь харагдаж байна. Дараачийн асуудал нь нэгэнт албан тушаалтныг өмнөх үйлдэлд бус хууль бус хөрөнгө олж авсан гэх хожуу хэрэгт нь яллаж буй тул тодорхой хөрөнгө бодитой бий болсныг болон албан тушаалтны цалин орлогын хэмжээнээс мэдэгдэхүйц их үнэлгээтэй болохыг нотолсноор прокурорын үүрэг биелсэн гэж үзнэ гэсэн байна. Албан тушаалтнаас хөрөнгийн эх сурвалжийн талаар тайлбар гаргавал түүнийг няцаахыг прокурорын үүрэгт бас хамааруулжээ. Товчхондоо энэ хэрэгт нотлогдвол зохих байдал нь албан тушаалтанд хууль ёсны орлогоос илүү үнэтэй хөрөнгө бий болсон ба албан тушаалтны хөрөнгийн эх үүсвэрийн талаар гаргасан тайлбар няцаагдсан байх гэсэн нөхцөл байдлууд болж таарч байна. Албан тушаалын бусад гэмт хэргийн тухайд албан тушаалаа урвуулсан үйлдэл, эс үйлдэхүй, шунахайгаар урвуулах сэдэлт, зорилго, мөн бий болсон хууль бус орлого, түүний хэмжээ, эсхүл бусдад учирсан хор хохирол нь бүгд нотлогдвол зохих байдалд хамаарах ба прокурор нотолдог нь нотлох ажиллагаа илүү өргөн хүрээнд бас эрс өөр зарчимд тулгуурлан явагддаг нь тодорхой харагдаж байна.

Одоо үндэслэлгүй хөрөнгөжих

гэмт хэргийг шалгаж тогтоох журам нь шүүгдэгчийн өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхтэй зөрчилддөг эсэх талаар судлан үзье. Америкийн улсуудын Хүний эрхийн конвенцийн¹³ 8(2)(g) дугаар зүйлд “хэнийг ч өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөх, гэм буруугаа хүлээхийг албадаж болохгүй” гэжээ. Өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг баталгаажуулсан заалтуудыг мөн Хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах Европын конвенц (1950), 14 протоколын хамт, Хүн ба ард түмний эрхийн талаарх Африкийн хэлэлцээр (1981) зэрэг олон улсын гэрээ, бичиг баримтуудад тусгаж нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын эрх зүйн хөндөшгүй хэм хэмжээ болохыг зарлан шударга процессын¹⁴ үндэс болсон зарчим гэж тодорхойлсон. Энэ зарчмын агуулга нь ямар ч нөхцөл байдалд шүүгдэгчийг өөрийгөө илчлэх, гэм буруугаа хүлээхийг шахаж шаардах, албадах ёсгүй бөгөөд шүүгдэгч өөрөө хүссэн тохиолдолд мэдүүлэг авах, мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан нь түүнд ямар нэгэн хууль зүйн үр дагавар бий болгох ёсгүй гэж ойлгогдоно. Мөн эрүүгийн нийтлэг процесст хамааралтай олон улсын бичиг баримтууд болох Европын хүний эрхийн шүүхийн шийдвэр¹⁵, Олон улсын эрүүгийн шүүхийн дүрэм¹⁶, Руандагийн олон улсын эрүүгийн шүүхийн дүрэм¹⁷, Югославын олон улсын эрүүгийн шүүхийн дүрэм¹⁸-д шүүгдэгчийн өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг хамгаалсан заалтууд тусгагдан орсон. Олон улсын эрүүгийн шүүхийн дүрмийн 55(2)(b)-д энэ эрхийг тодотгон “шүүгдэгч мэдүүлэг өгөхгүй байх

13 American Convention on Human Rights

14 Due process аhгн.

15 John Murray v. the United Kingdom, Judgment of 8 February 1996, Reports 1996-I, p. 49, para. 45.

16 Article 55(1)(a) of the Law of the International Criminal Court

17 Article 20(4)(g) of the law of the International Criminal Tribunal for Rwanda

18 Article 21(4)(g) of the law of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

эрхтэй бөгөөд ингэснийг нь гэм буруугаа хүлээсэн эсвэл хүлээгээгүйн тэмдэг гэж үзэхгүй” гэж тайлбарласан байна.

Цаашилбал, прокурор албан тушаалтныг хууль бусаар хөрөнгөжсөн гэж үзэж эх үүсвэрийн талаар тайлбар гаргаж гэм буруугүйгээ нотлохыг шаардах, биелүүлээгүй тохиолдолд учир шалтгааныг эс харгалзан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр далайлгах нь Олон улсын эрүүгийн шүүхийн дүрмийн 55(2)(b)-д заасантай хэр нийцэх вэ гэсэн асуулт тавигдах нь тодорхой байна. Албан тушаалтан сэжиг бүхий эд хөрөнгийг олж авсан арга замын талаар илчлэн ярьснаар өөрийгөө тодорхой эрсдэлд оруулахыг өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгч буй гэж үзэх үндэслэлтэй. Ялангуяа өөрийн эд хөрөнгийн байдлыг тайлагнах үүрэг хуулиар хүлээсэн албан тушаалтнуудын хувьд авлигын замаар бий болоогүй зарим эд хөрөнгө тухайлбал бизнес, өв залгамжлал, бэлэг хандив, мөрийтэй тоглоомоос олсон орлогын эх үүсвэртэй байсан ч татвар, захиргаа, зөрчил, сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үр дагаврыг үүсгэхээр байгаа нь албан тушаалтныг эд хөрөнгийнхөө эх үүсвэрийг тайлбарлахыг албадах байдлаар өөрийгөө өмгөөлөх хамгаалах арга замыг хязгаарлан боогдуулж буй мэт харагдаж болохоор байна.

Энэ асуудалд дараах шүүхийн шийдвэрийг хариу өгсөн гэж үздэг. Английн Дээд шүүх¹⁹ O'Hallaran and Francis v. the United Kingdom²⁰ хэргийг хянан шийдвэрлэх явцдаа дараах тайлбарыг хийсэн нь өөрийгөө илчлэхгүй байх (өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх) эрх нь туйлын хөндөшгүй биш гэсэн агуулгатай аж.

Энэ хэрэг нь замын цагдаагийн ажилтан тээврийн хэрэгсэл согтуугаар жолоодсон байж болзошгүй этгээдээс драггераар шалгуулахыг шаардсан нь “өөрийнхөө гэм бурууг нотлох баримт гаргаж өгөхийг албадсан” гэж гомдол гаргаснаас шүүхэд очсон маргаан юм.²¹ Английн дээд шүүх дээр ялагдсан нэхэмжлэгч шийдвэрийг эс зөвшөөрч Хүний эрхийн Европын шүүхэд хандсан боловч эндээс Английн шүүхийн шийдвэрийг зөвтгөсөн шийдвэр гарчээ. Страсбург дахь Хүний эрхийн Европын шүүх тогтоолдоо “Тээврийн хэрэгсэл эзэмшиж эсвэл жолоодож буй этгээд нь эрх бүхий байгууллагаас явуулж буй ийм сорилтод шалгуулж байх үүрэгтэй бөгөөд энд өөрийн эсрэг нотлох баримт гаргахгүй байх эрх зөрчигдсөн гэж үзэхгүй. Энэ нь автомашин эзэмших, жолоодох эрхийг төрөөс олгодогт бус харин тээврийн хэрэгсэл нь галт зэвсгийн адил орчиндоо аюул учруулах боломжтой зүйлсийн ангилалд багтдаг, мөн тийм шинж чанарын улмаас тэдгээрийг эзэмшигчдийн эрх зүйн байдлыг бусдаас ялгаатай тогтоосонтой холбоотой.”²² гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, тээврийн хэрэгсэл жолоодоогүй эсвэл эзэмшдэггүй хэн нэгнийг албадан согтуурал шалгахыг хориглох атал халдашгүй, чөлөөтэй байх болон өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрх нь жолооч нарын хувьд хязгаартай хэрэгжиж шалгуулах нь үүрэг болон үлдэнэ гэж үзсэн.

“Хязгаарлагддаггүй /туйлын/ эрх гэж байхгүйгээс гадна тухайн этгээдийн эрх зүйн байдлаас хамаарч тодорхой эрхийг ялгаатай хүрээнд эдлэхээр тогтоож болно” гэсэн тэгш эрхийг эрхэмлэгчдийн хувьд эгдүүцэл төрүүлэхээр энэхүү

19 Яг үнэндээ Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс нь 2009 онд парламентаас тусдаа дээд шүүхтэй болсон, өмнө Хуульч Лорд буюу Хяналтын Лордуудаас (Лордын танхимын гишүүн, Дээд шүүхийн шүүгч) бүрдсэн танхим дээд шүүхийн үүрэг гүйцэтгэж байсан

20 O'Hallaran and Francis v. the United Kingdom, Application nos. 15809/02 and 25624/02 (2007).

21 Энд нэг зүйл тэмдэглэж хэлэхэд зөвхөн англи-америкийн эрх зүйн тогтолцоот улсууд төдийгүй баруун Европын улс орнуудын хууль зүйн практикт гэмт хэргийн ул мөр, гарын хээ, цус, эд эрхтэнээс авсан сорьцод хийсэн шинжилгээний үр дүн нотлох баримт болно гэдэг шалтгаанаар тэдгээрийг мэдүүлэгтэй адилтан үзэх явдал түгээмэл юм.

22 Дээрх хэргийн материал, хуудас 57

шүүхийн дүгнэлт эхлээд англи-саксоны эрх зүйн бүлийн улсуудад, дараа нь дэлхий нийтэд нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн. Манай эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоонд ч тусгай субъектэй гэмт хэргүүд нь хамааралгүй этгээдийн хувьд гэмт хэргийн шинжээ алддаг болон субъектын эрх зүйн байдлаас хамаарч эрүүгийн журмаар хориглогдсон адил үйлдэл, эс үйлдэхүйд өөр өөр түвшний хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт хэрэгждэгийг бид мэднэ. Энэ зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчимд нийцэж буй эсэх талаар гаргасан нэгэн гомдлыг Үндсэн хуулийн цэц хэлэлцээд хууль шүүхийн өмнө ялгаварлах явдал буюу алагчлалд хамаарахгүй гэсэн дүгнэлтийг гаргасан байдаг нь эрх зүйн шийдвэрийн нэгдсэн санд хадгалаастай бий. 1958 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр баталж, 1960 оны 6 дугаар сарын 15-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон Алагчлахгүй байх (ажил, хөдөлмөр эрхлэлт) тухай олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 111 дүгээр конвенцийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т “Тодорхой ажлын онцлогтой холбоотой тавигдах шаардлагад үндэслэсэн ялгаварлах, эсхүл давуу байдал олгох үйлдлийг “алагчлах” хэмээх ойлголтод хамааруулахгүй” гэж зааснаас үзэхэд тодорхой ажил, албан тушаал, мэргэжлийн онцлогтой холбоотойгоор хуулиар зарим хязгаарлалт, нэмэлт шаардлага, шалгуур тогтоох, хариуцлагыг өндөржүүлэх нь хууль бус гэж үзэхээргүй байна.

Дээрх байдлаар төрийн албан хаагч нарын хувьд төрөөс хүлээлгэсэн итгэл, эрх мэдлийг урвуулан ашиглах эрсдэл байгаа учир тэдгээрийн эрх зүйн байдлыг энгийн иргэдээс өөрөөр тогтоох нь алагчлалд хамаарахгүй. Өөрийн эд хөрөнгөд гарсан өөрчөлтийн талаар мэдээлэх үүргийг хуулиар хүлээлгэж буй нь тэдгээрийг бусад иргэдээс өөр статустай авч үзэж буйн

нэг илрэл мөн. Үүнтэй холбоотойгоор өөрийгөө илчлэхгүй байх эрх нь төрийн албан хаагчийн хувьд хязгаартай хэрэгжиж болох бөгөөд түүнээс өөрийн эд хөрөнгийн эх сурвалжийг тайлбарлахыг шаардах нь энэ эрхийг хөндсөн гэж үзэхгүй, эд хөрөнгөө нууцлах эрх албан тушаалтанд байхгүй болж таарч байна.

Одоо үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг шалгах аргачлал нь аливаа эрүүгийн мөрдлөг “хууль ёсны байх”²³ шаардлагад нийцдэг эсэх талаар энэ гэмт хэргийг эрүүгийн хууль тогтоомждоо буулгасан улсуудын туршлага болон шүүхийн практикт тулгуурлан авч үзье. Олон улсын Эрүүгийн шүүхийн процессын журмын 15(1)-д *nullum crimen sine lege*²⁴-ийг гэм бурууг тодорхойлох суурь зарчмын нэг болгон тусгасан. Гэмт хэрэг, түүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагыг хуулиар тодорхойлох буюу хууль ёсны байх зарчмын дагуу хүнийг гэм буруутайд тооцохын тулд хууль бус гэх үйлдэл, эс үйлдэхүй, оногдуулах ял шийтгэл нь гэмт хэрэг үйлдэгдэх болон хэргийг мөрдөн шалгаж эхлэхээс өмнө Эрүүгийн хуульд тусгагдан хориглогдсон байх ёстой. Манай эрүүгийн хууль тогтоомжид хууль ёсны зарчмыг “Зөвхөн Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэмт үйлдэл, эс үйлдэхүйн төлөө хариуцлага хүлээлгэнэ.” гэж тодорхойлсон нь дээрхтэй адил агуулгатай.²⁵ Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэгт хариуцлага хүлээлгэх механизм нь албан тушаалтныг эрүүгийн хуульд заасан ямар гэмт хэрэг үйлдсэнийг тогтоохгүйгээр эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг нь *nullum crimen sine lege* буюу гэмт хэрэг үгүй бол шийтгэл үгүй зарчимд харш, албан тушаалтны үйлдсэн гэмт хэргийг илрүүлэн нотолж чадаагүй бол түүнд эрүүгийн

23 Д. Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. Анхны хэвлэл. УБ., 2015. 27 дахь тал

24 лат. гэмт хэрэг үгүй бол шийтгэл үгүй

25 Narangerel. S. Legal System of Mongolia. Nagoya, Japan 2004 p. 135

хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй гэсэн шүүмж хуульч эрдэмтдийн дунд хүчтэй яригддаг.

Alsogaray-ын хэргийг Аргентины дээд шүүх хянан шийдвэрлэсэн тогтоолд "... албан тушаалтны өмнө ямар гэмт хэрэг үйлдэж энэ баялгийг өөртөө бий болгосон нь үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэгт яллахад ач холбогдолгүй, учир нь гэмт хэрэг үйлдсэн цаг хугацааг эд хөрөнгө бий болсон үеэр таслан тооцож яг энэ үйл явдлыг гэмт хэрэг гэж үзнэ. Албан тушаалтны өмнөх үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэргийн хүрээний гадна орхиж харин ямар нэг эх сурвалжийн тайлбаргүй эд хөрөнгөтэй болохыг гэмт хэрэгт тооцож эрүүжүүлэн хариуцлага хүлээлгэж буй учир зөвхөн ийм хөрөнгө бий болсныг гэмт хэрэг гэж хуульдаа тусгаснаар мөн энэ үйл баримтыг нотолсноор тухайн хэрэгт хууль ёсны зарчим хангагдсан гэж үзнэ. Албан тушаалтныг албаны байдлаа урвуулсных нь төлөө бус түүнд тайлбаргүй эд хөрөнгө бий болсны төлөө шийтгэж байгаа болохоор өмнөх гэмт хэргийг нотолж тогтоогдсон эсэх, энэ нь эрүүгийн хуулиар хориглосон үйлдэл, эс үйлдэхүй мөн эсэх нь сүүлийн хэрэгт хамааралгүй" гэж тайлбарласан байна.

V. “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэргийн шинж, түүнийг нотлон тогтоох

Нэгэнт манай улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 89 дүгээр зүйлд зааснаар үндэслэлгүй хөрөнгөжих үйлдлийг эрүүжүүлэн Эрүүгийн хуульдаа зааж албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн болохоор эрүүгийн эрх зүйн энэ өвөрмөц арга механизмыг олон улсад нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу, өөрийн улсад бий болж төлөвшсөн хүний эрхийн үнэт зүйлсүүдэд хор хохирол

учруулахгүйгээр хэрэгжүүлэх учиртай. Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлийг хэрэглэх талаар УДШ-ийн 2018 оны 05 дугаар 30-ны өдрийн 249 дүгээр тогтоолд заасан санааг олон улсын эрүүгийн эрх зүйд тогтсон жишиг практик, анхаарах зүйлүүдээр баяжуулан агуулгыг тэлэх нь энэ өгүүллийн зорилго байсныг тэмдэглэе. “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэргийн шинжийг зөв тодорхойлж нотлох ажиллагааг энэ гэмт хэргийн өөрийн онцлогт тулгуурлан явуулах нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт энэ төрлийн гэмт хэргийн хувьд хангагдах урьдач нөхцөл болно.

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц (UNTOC), дагалдах протоколууд, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцэд Монгол Улс тайлбар гаргахгүйгээр нэгдсэн тул Авлигын эсрэг Конвенцийн 20 дугаар зүйлд буй “хууль бусаар хөрөнгөжих” гэмт хэргийг Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэсэн нэршлээр тусгаж гэмт хэргийн үндсэн шинжийг адил томъёоллоор хуульчилсан гэж үзнэ. Иймээс Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлийг тайлбарлахад мөн хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсын олон улсын гэрээнд буй тодорхойлолт, хэм хэмжээг баримтлах нь хуульд нийцнэ. Олон улсын гэрээ, түүний нөхцөл, томъёоллыг тайлбарлахад гэрээний бичвэрийн шууд утгаас гадна Гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенцийн 32 дугаар зүйлд зааснаар талуудын харилцаанд хамаарч хэрэглэгдэх боломжтой олон улсын эрх зүйн аливаа дүрэм, журмыг хэрэглэж болдог. Үүнд тодорхой хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэсэн олон улсын шүүх, трибуналын шийдвэрүүд болон тухайн олон улсын гэрээгээр өмнө гарсан

тайлбар, ажлын хэсгээс гаргасан санамж бичиг, бусад олон улсын гэрээнүүд, олон улсын эрх зүйн бусад хэрэгслүүд хамаарна. НҮБ-ын Гэмт хэрэг, мансууруулах бодистой тэмцэх газар (UNODC) болон Бүс нутаг дамнасан гэмт хэрэг, шударга ёсны судалгааны институтээс (UNICRI) эрхлэн гаргасан Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг хэрэгжүүлэх мэргэжил, арга зүйн гарын авлага²⁶, Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн техникийн удирдамжид²⁷ заасан тайлбаруудыг Гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенцийн 31(3)(с) зүйлд хамаарах дээрх ач холбогдол бүхий бичиг баримт гэж нийтээр үздэг.

Эдгээр олон улсын бичиг баримтуудад хууль бусаар буюу үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг нь тусгай субъектэд хамааралтай, албан тушаалын бүрэн эрхийн хугацаанд үйлдэгдсэн, хууль ёсны орлогын эх үүсвэрээс хэт давсан хөрөнгө, орлого бий болсон, санаатай үйлдэгдсэн, эд хөрөнгөө тайлбарлаж эс чадах гэсэн бүрэлдэхүүний таван шинжийг зэрэг хангаж байхаар тодорхойлсон байна. Нийтийн албан тушаалтан гэдгийг Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай Монгол Улсын хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 4 дүгээр зүйлийн 4.1, Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-4.1.9 дэх хэсгүүдэд зааснаар ойлгох бөгөөд үүнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, захиргааны болон шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын албан тушаалтныг томилогдсон эсхүл сонгогдсон, түр болон байнгын орон тоонд дээр ажиллаж байсан, цалин хөлстэй эсэхийг үл харгалзан хамааруулж үзнэ.

Албан тушаал эрхэлж байсан

этгээд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээгүй үедээ үндэслэлгүй хөрөнгөжсөн бол олж авсан эд хөрөнгө, албан тушаалын байдлаа ашигласан хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн хооронд шалтгаант холбоо бий болоогүй гэж үзэх тул “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэргийг тухайн албан тушаалтны албаны эрх, үүргээ хэрэгжүүлсэн хугацаатай заавал хамтатган авч үзнэ. Хууль бус эд хөрөнгө бий болсон цаг хугацаа, албан тушаалтны албан тушаал эрхэлж байсан үетэй давхцаж байх нь энэ шинжийн гол шалгуур юм. Энэ тохиолдолд уг эд хөрөнгө албан тушаал эрхэлсэнтэй холбоотойгоор хууль бусаар албан тушаалтны эзэмшилд ирсэн болохыг нотлохыг шаардахгүй, харин эдгээр цаг хугацаа зөрж буй бол үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжсөнийг тогтоохын тулд хожим бий болсон эд хөрөнгийг албан тушаалтны өмнөх албаны үйл ажиллагааны үед бий болсныг заавал нотолно. Жишээлбэл, албан тушаал эрхэлж байсан үедээ хууль бусаар олсон хөрөнгийг хожим ил болгосон, илрүүлсэн бол албан тушаал эрхэлж байсан үед түүнийг биет байдлаар эсхүл түүний эрхийг тухайн этгээд олж авсан болохыг тогтооно. Өөрөөр хэлбэл хөрөнгө бий болсон цаг хугацааг урагш ахиулан тогтоох бөгөөд харин албан тушаалаа урвуулснаас бий болсон гэх холбоог мөн л тогтоох шаардлагагүй.

Албан тушаалтны олсон хөрөнгө орлогын хэмжээ нь түүний хууль ёсны орлогын эх үүсвэрээс хэт давсан байх Конвенцийн санааг Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн байхаар тайлбарлаж хуульчилсан тул мөн хуулийн 2.5 дугаар зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт заасан тавин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг /тавин сая төгрөг/, түүнээс дээш хэмжээгээр нэмэгдсэн байна гэж ойлгогдохоор байна.

26 UNCAC Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, Second revised edition 2012

27 Technical guide to the United Nation's Convention against Corruption

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг нь гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр үйлдэгддэг тул санаа зорилгыг заавал нотолж байхыг Авлигын эсрэг конвенцийн 20 дугаар зүйл болон бүхэлдээ энэ Конвенцийн III бүлэгт гишүүн улсуудад үүрэг болгохын зэрэгцээ нууц далд аргаар үйлдэгддэг бусад гэмт хэргийн адил гэмт этгээд өөрийн санааг нууцалж тэр бүр илэрхийлсэн байдаггүйг харгалзан *men's rea* тал буюу санаа сэдэлт, ухамсарлалыг тодорхой үйл баримт, хэргийн нөхцөл байдлаас дүгнэн тогтоож болохыг Конвенцийн 28 дугаар зүйлд заасан. Үүнд албан тушаалтны орлого, эд хөрөнгийг өөртөө олж авахын төлөө хийсэн идэвхтэй үйлдлүүдийг /авлигын үйлдлийг хэлээгүй бөгөөд түүний үр дүн болох эд хөрөнгө, түүний эрхтэй холбоотой үйл ажиллагаа/ тухайлбал, өөрийн эзэмшилд гардан шилжүүлсэн, биечлэн зарлага гаргасан, төлбөр хийсэн байхыг тогтоох нь чухал бөгөөд наад зах нь өөрийн эд хөрөнгө их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг баттай мэдсэн, мэдэх ёстой байсан байх бусад нөхцөл байдлуудыг тогтоосон байхыг шаардана.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн дээр өгүүлсэн дөрвөн шинжийг прокурор тогтоож шүүхэд нотлох бөгөөд эд хөрөнгийг хууль бус гарал үүсэлтэй болохыг шалгах, нотлохоос чөлөөлөгдөж харин шүүгдэгчийн энэ талаар гаргасан тайлбарыг няцаах үүргийг хүлээнэ. Эд хөрөнгө хууль ёсны болохыг нотлохыг албан тушаалтанд буюу буруутгагдаж буй этгээдэд шилжүүлэх бөгөөд хэргийн зарим нөхцөл байдлыг яллагагч, шүүгдэгчээр нотлуулах байдлаар эрүүгийн эрх зүйн суурь үзэл баримтлалын нэг болох “гэм буруугүйн презумпц”-ээс өөр *prima facie*²⁸ гэх зарчмыг энд хэрэглэнэ. “Гэм буруугүйн презумпц”-ийн дагуу бол шүүгдэгчийг гэм

буруутай болохыг “хөдөлбөргүй” нотлох мэдээ, баримтыг яллах тал өөрөө цуглуулж түүнд тулгуурлан яллах учиртай бол *prima facie* зарчмаар нотлох баримтын бүрэн байдлыг шаардахгүйгээр, түүний зарим бүрдэл хэсгээр, эсвэл ямар нэгэн нотлох баримтгүйгээр “илт, тодорхой, өөр гарцгүй” гэсэн хандлагаар “эхэлж буруутгах эрх”-ийг яллагч/нэхэмжлэгч талд олгож сөргөж няцаан нотлох үүргийг шүүгдэгч/хариуцагч талд шилжүүлдэг. Энэ зарчим нь хэргийн жинхэнэ байдлаас бус зөвхөн нотлох чадамжаас хамаарч хүн хилс хариуцлага хүлээх эрсдлийг дагуулдаг гэсэн хүчтэй шүүмжлэлийн улмаас эрүүгийн хэргийн нотлох ажиллагаанд тун цөөн, харин иргэний эрх зүйн зарим хэрэг маргаан, захиргааны эрх зүйн эрх олгох, шагнал урамшуулал хүртээх, сонгон шалгаруулалт явуулах харилцаанд арай түлхүү хэрэглэхэд хүргэсэн. Тухайн шийдвэрээр хүний салшгүй эрх, эрх чөлөө хөндөгдөж болзошгүй үед бус харин нэмэлт боломж олгох эрсдэл багатай үр дагавар бүхий харилцааг энэ зарчимд тулгуурлаж зохицуулсан байх нь таарна.

Захиргааны эрх олгох үйл ажиллагаанд хэрэглэсэн тодорхой жишээ бол аливаа улс орны дипломат төлөөлөгчийн газраас өөрийн оронд зорчих хүсэлт гаргасан этгээдэд виз олговол зохих эсэхийг *prima facie* зарчмыг хэрэглэн шийдвэрлэдэг явдал юм. Иргэдийн визний хүсэлтийг энэ зарчимд тулгуурлан шийдвэрлэхээр журамласан улсуудын Элчин сайдын яамдын консулын газрын ажилтан нар нь виз хүсэгчийг эхлээд шууд хууль бус цагаачлагч гэж үзэх ба виз хүсэгч нь хууль ёсоор зорчих гэж буйгаа нотолж консулын ажилтны “анхны дүгнэлт”-ийг өөрчилж чадахгүй бол энэ статустайгаа хэвээр үлдэж виз татгалзагдана. Консулын ажилтан нь виз хүсэгчийг хууль ёсоор зорчих зорилготой

28 Анхны байдлаар буюу илт харагдах байдал лат.

эсэхийг бодитойгоор шалган тогтоох үүрэггүй ба энэ талаар идэвх зүтгэл гаргадаггүйн цаад учир шалтгааныг эс ойлгох иргэд консулын ажилтны үйл ажиллагаанд бухимдан дургүйцэхийг бид харсан.

Бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан этгээдийг Эрүүгийн хуулийн /2002/ “Доромжлох” болон “Гүтгэх” гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгахдаа “гэм буруугүйн презумпц”-ийг хэрэглэж хохирогчийн нэр төр, алдар хүнд нь олон нийтийн өмнө хэрхэн доромжлогдсон, энэ нь түүнийг гутаах зорилготой байсан, мэдээлэл нь илт худал гүжирдлэгийн шинжтэй зэрэг дээрх хоёр гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний бүхий л элементийг прокурор шалгаж тогтоох үүрэгтэй бол Иргэний хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.2, 511 дүгээр зүйлийн 511.1 дүгээр хэсэгт зааснаар иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан гэх этгээд эхлээд нэхэмжлэгчээс шүүхэд зарга мэдүүлснээр энэ хэрэгт шууд хариуцагчаар татагдах ба мэдээ баримтаа үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол хариуцлага хүлээхээр зохицуулагдсан байгаа нь нотлох ажиллагаанд *prima facie* зарчмыг хэрэглэж буй явдал мөн. Эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаанд *prima facie* зарчмыг хэрэглэх сонирхол зөвхөн үр дагавраар яллаж үйлдлийг тогтоохыг үл шаардан нотлох ажиллагааг үлэмж хялбарчилдгаас үүдэлтэй бөгөөд нууц далд аргаар үйлдэгддэг нотлоход бэрхшээлтэй цөөн төрлийн гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэх боломж бүрдүүлдэг тул зохих хязгаарт хэрэглэх нь зөв гэсэн байр суурийг зарим хуульчид илэрхийлэх нь бий.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн тухайд албан тушаалтны эд хөрөнгийн хэмжээ хууль ёсны орлогоос нь давсныг

мөрдөгч, прокурор нотолмогц түүнийг “илт авлигын гаралтай” гэсэн *prima facie* дүгнэлтийг хийх бөгөөд няцаалт хийх үүрэг эсвэл эрх ч гэж үзэж болох боломж албан тушаалтанд оногдох ба эд хөрөнгийг хууль ёсны болохыг нотолж эс чадвал эхний дүгнэлт хэвээр үлдэнэ. Прокурор нь албан тушаалтны эд хөрөнгийн талаар гаргасан тайлбарыг няцаах үүрэгтэй боловч эд хөрөнгийг хууль бус болохыг нотлох, тухайлбал чухам ямар аргаар уг эд хөрөнгийг яаж олж авсныг тогтоохоос чөлөөлөгдөнө. Албан тушаалтны өөрийн их хэмжээний эд хөрөнгийн эх үүсвэрийн талаар гаргасан тайлбарыг няцаах, түүнийг үндэслэлгүй болохыг нотлох үүргийг прокурорт хүлээлгэснээр эд хөрөнгийн эх сурвалжийн талаарх талуудын мэтгэлцээнд нотолгооны хангалттай тэнцвэрийг бий болгосон гэж үзнэ гэж олон улсын эх сурвалжуудад заажээ.

VI. Дүгнэлт

Албан тушаалтан албаны байдлаар урвуулан хууль бусаар эд хөрөнгө хуримтлуулахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, ийм замаар бий болсон эд хөрөнгийн гарал үүслийг хууль бус болохыг нэхэн тогтоох эрх зүйн орчин, хүн хүч, арга зүй, санхүүгийн боломж хүрэлцээгүйгээс авлигын замаар хөрөнгөжих гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хууль сахиулах, хэрэглэх байгууллагууд хүчин мөхөсдөх цагт хэрэглэдэг, авлигын гэмт хэргийг нь нотлохгүйгээр хэрэг гарсан цаг хугацааг уг хууль бус хөрөнгө бий болсон үеэр тооцож ялладаг, яллахдаа цагаатгах баримтыг өөрөөр нь гаргуулж улмаар яллагдагч няцааж чадаагүй бол үндэслэлийг эс харгалзан ял шийтгэл хүлээлгэх байдлаар гэмт хэргийн шинжийг хялбарчлан тогтоож нотлох ажиллагааг товчлон журамласан эрүүгийн эрх зүйн

хатуу арга механизм²⁹ гэж үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг нотлох ажиллагааны агуулга, мөн чанарыг товч тодорхойлж болно.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг хэрэгжүүлэх мэргэжил, арга зүйн гарын авлага, Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн техникийн удирдамжид улс орнууд үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг нотлох ажиллагааны онцлогийг анхааран гэмт хэрэг болгон эрүүжүүлэхдээ өөрийн улсын эрүүгийн хууль тогтоомжид тусгагдсан суурь зарчмуудад хэрхэн нийцэж буйг сайтар судлан үзэх ёстой талаар заасан. Эрүүгийн хуулийнх нь үндэс суурь болсон зарчмуудыг үгүйсгэж буй бол тусгай ангид уг гэмт хэргийг оруулах нь бүхэлдээ хуулийн дотоод амьд холбоог үгүйсгэх, эрүүгийн эрх зүйн орчныг зөрчилтэй болгох, хууль хэрэглээний явцад завхрал, алдаа гаргах явдал бий болох үндэс суурийг тавих эрсдэлтэйг мөн сануулжээ.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг эрүүжүүлэх, шалган тогтоох арга зам нь эрүүгийн процессын суурь зарчмуудад харш, хүний эрх, тухайлбал шүүгдэгчийн процессын эрхүүдийг ноцтой зөрчдөг, гэм буруугүйн зарчим, өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг хөсөрдүүлдэг гэх шүүмжлэл байнга гардаг боловч энэ гэмт хэргийг эрүүжүүлсэн улсуудын эрдэмтэн судлаачдын бүтээсэн үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцохыг зөвтгөсөн номлол сургаал, тэдгээрийн шүүхээс хэрэг шийдвэрлэх замаар гаргасан тайлбаруудыг буруутган няцаах бодитой үндэслэл бас байдаггүй. Үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг эрүүжүүлэх, түүнийг чанд хатуу зарчмаар мөрдөн шалгаж тогтоох нь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг ноцтой хөнддөг аюул эрсдэл

байгаа нь бас бодит үнэн боловч энэ зохицуулалтыг хэрэгжүүлсэн улсуудын туршлагаас үзэхэд мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагааны журамд оролцогч нарын болон институтуудын эрх зүйн хамгаалалт, процессын эрхийг баталгаажуулан суулгаж өгвөөс авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд чухал хөшүүрэг болж чаддаг нь нотлогдсон.

Улс орнууд үндэслэлгүй хөрөнгөжих явдалтай эрүүгийн эрх зүйн механизмыг ашиглан тэмцэх эсэх талаар шийдвэр гаргахдаа эрх зүйн онолын үндэслэлээс илүүтэйгээр нийгэмд бий болох бодит үр дүн, улс орны хөгжил дэвшилд тусах өөрчлөлтийг харгалзан үзэж байна. Хууль, эрх зүйн орчинд өөрчлөлт хийх нь ихэнх тохиолдолд хоёр талт үр дагавар авч ирдэг тул үр ашигт байдлыг тогтоохдоо хооронд нь харьцуулан үзэх шаардлага гардаг нь ойлгомжтой. Үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцож шалган тогтоох процедурыг *prima facie* хандлагад тулгуурлах нь өөрийн давуу болоод дутагдалтай талтай байж болох тул зохицуулалтын үр нөлөөг өөрийн улсын нөхцөл байдалтай холбон судалж үр дагаврыг төсөөлөх оролдлогыг улсууд хийж байна. Үндсэндээ уг эрх зүйн хэрэгслийг нэвтрүүлснээр оролцогч нарын эрхийн хязгаарлалтаас бий болох сөрөг нөлөө буюу хүний эрхийн асуудал нөгөө талд нийтийн эрх ашиг сонирхолд бий болох давуу тал буюу авлигатай хийх тэмцэлд гарах үр дүн хоёрыг дэнслэх нь чухал. Тухайн улс орны нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, авлигын гэмт хэргийн түвшин, тэмцэх эрх зүйн арга хэрэгслийн иж бүрэн байдал, орчноос хамааран авлигын гэмт хэргээс нийтийн ашиг сонирхолд учирч буй хохирол, хор уршгийн хэмжээг цэгнэн үзсэний эцэст улс орон бүр өөр өөрийн арга замаар энэ асуудлыг шийдвэрлэж байгаа туршлага

29 Strict liability doctrine англ.

харагдаж байна.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих явдлыг гэмт хэрэгт тооцон харьцангуй хялбаршуулсан нотлох ажиллагааны стандарт тогтоохыг зөвтгөх эрх зүйн онолын үндэслэл нь өмнө дурдсан Аргентин болон Энэтхэг улсуудын дээд шүүхүүдийн шийдвэрт тусгагдсан аливаа эрх абсолют бус буюу хязгаарт хэрэгжих тухай онол юм. Субъектын эрх зүйн байдлын онцлог, мөн чанараас хамаараад адил эрхийг өөр өөр түвшинд эдлэх ёстой гэсэн сургаал энэ онолын цөм болдог. Олон улсын эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн зарчмуудын нэг “үндэслэл ба харьцаа” нь эрх зүйн хатуу арга хэрэгслийг (зарим оролцогчдын эрхийг хязгаарласан гэсэн утгаар) шүүн таслах ажиллагааны эрх ашгийн (ийм эрх ашиг байхгүй гэж маргаж болох боловч эрүүгийн процессын зорилт байдлаар хуульчлагдсан нийтийн ашиг сонирхол бодитой оршин байдаг) тулд зохих хязгаартай хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрдөг.

Эрүүгийн процессын эцсийн зорилго бол шүүгдэгчийн эрх ашгийг хамгаалж үлдэх бус гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэх асуудал бөгөөд шүүгдэгчийн эрхийг хамгаалах асуудал нь нэг талаасаа хүний эрхийн аспектаар тавигдаж буй боловч нөгөө талаас мөн л процессын эрх ашигт нийцэх шаардлага болох нотлох ажиллагааг үр дүнтэй явуулахтай холбоотой орж ирдэг. Өөрөөр хэлбэл, шүүгдэгчийн эрхийг зөрчиж явуулсан нотлох ажиллагааны үр дүн бодитой бус байдагтай холбоотой. Жишээлбэл, шүүгдэгчийг хуурч мэхлэх байдлаар эсвэл эрүүдэн шүүж авсан мэдүүлэг худал байх магадлал өндөр учир нотлох баримтаас хасаж ийм арга замаар байцаалт авахыг хуулиар хоригложээ. Эрх зүйн шинэ зохицуулалтыг хэрэгжүүлснээр хувь хүний эрх чөлөө болон нийтийн

ашиг сонирхолд бий болох үр дагаврыг харьцуулан дэнсэлж тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүй байх хязгаарыг тогтоон тэр хүрээнд сонголт хийх тохиолдлын нэг яах аргагүй үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг эрүүжүүлэх асуудал мөн юм.

Европын хүний эрхийн шүүх нотлох ажиллагааны зарим хэсгийг прокуророос шүүгдэгчид шилжүүлэх байдлаар “няцаалтаар нотлох” буюу *praesumptio iuris tantum*³⁰ аргыг зарим төрлийн гэмт хэргийн нотолгоонд хэрэглэх нь шүүгдэгчийн процессын эрхэд илтэд хохирол учруулахгүйн тулд хязгаарлалтын зарим арга хэмжээ авсан тохиолдолд шүүн таслах ажиллагааны зорилтыг хангахад сайн үр нөлөөтэй болохыг нэгэнтээ хүлээн зөвшөөрсөн болно.³¹ Уг шийдвэртээ Европын хүний эрхийн шүүх нийгмийн ашиг сонирхол шаардаж буй бол шүүгдэгчийн өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг ч онцгой нөхцөл байдалд хязгаарлаж хэргийн талаар тайлбар гаргах үүргийг оногдуулах боломжтой гэжээ. Шүүх энэ шийдлийг гаргахдаа эрүүгийн процессын цаад үндсэн зорилгыг онцлон үзэж нийтийн аюулгүй байдал, амар амгалан, хүн төрөлхтөний нийтлэг эрх ашиг, сонирхлыг аливаа эрүүгийн процессын хууль энэ тэргүүнд хамгаалах ёстой гэсэн үзэл баримтлалыг чухалчилсан гэжээ. Европын хүний эрхийн шүүх болон Европын хэд хэдэн улсын үндэсний шүүхүүд гэм буруугүй байх, өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх зэрэг шүүгдэгчийн процессын эрхүүдийг “үндэслэлтэй ба харьцаатай байх” шаардлагыг баримтлан тодорхой хэмжээгээр хязгаарлах боломжтой, энэ нь

30 Няцаалтаар нотлогдох буюу *prima facie* буюу анхны дүгнэлтийг няцаах, үүнд прокурор яллах дүгнэлтээ нотлохгүй ба яллагдагчийн няцаалтаар эсвэл үл няцааснаар хэрэг нотлогдоно гэж үзнэ. *Prima facie* зарчмын өөрөөр ингэж нэрлэнэ. Энд *prima facie* нь яллах ажиллагаанд хамааралтай бол *praesumptio iuris tantum* нь сөрөг няцаах ажиллагаанд хэрэгжинэ. Зохиогч

31 *Salabiaku v. France* (1998), Application no. 10519/83, Section 28

нийгмийн үнэт зүйлсд хохирол учруулахгүй болохыг тэмдэглэсэн.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих явдлыг эрүүжүүлэх асуудлыг улсууд өөрийн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдалд тохируулан шийдвэрлэж шүүхүүд нь шүүн таслах ажиллагаанд баталгаажуулан практик тогтоосоор ирсэн бөгөөд зарим талаар хоорондоо зөрчилтэй, зөрүүтэй байр суурь илэрхийлсэн шийдвэрүүд гарсан байдаг ч үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн шинж, түүнийг шалган тогтоох журамд тавигдах ерөнхий шаардлагын талаар улс бүр хүлээн зөвшөөрсөн нийтлэг ойлголт төлөвшиж тогтсон байгааг олж харж түүнд тулгуурлан манай улс өөртөө тохирсон зохицуулалтыг бий болгож хууль хэрэглэх байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хэвшүүлэх шаардлага чухлаар тавигдаж байна.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцэд нэгдэж үндэслэлгүй хөрөнгөжихийг гэмт хэрэгт тооцон эрүүжүүлснээр Монгол Улсын хувьд албан тушаалын гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн арга хэрэгсэл нэмэгдэн илүү таатай орчин бүрдэж улмаар энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд ахиц дэвшил гарах учиртай байсан боловч хүссэн үр дүн бий болоогүй шалтгаан нь энэ гэмт хэргийн шинж, мөн чанар, мөрдөн шалгах ажиллагааны стандартын талаар хууль, шүүхийн байгууллагууд, ажилтан, албан хаагчдын дунд нийтлэг ойлголт, нэгдмэл байр суурь бүрдэн тогтох явдал удаашралтай байгаатай холбоотой байж болохоор байна. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг шалган тогтоох аргачлалын талаар гарын авлага, зөвлөмж гараагүй, шүүхийн практик цөөн, сургалт явагддаггүй, судалгаа хийгдэхгүй байгаа нь дээр дурдсан нэгдсэн ойлголт, стандарт бий болж төлөвшихгүй байгаа нэг шалтгаан болно.

Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зай, хийдэлгүй орчныг бүрдүүлж албан тушаалын гэмт хэргийг баригдаж илчлэгдэхгүйгээр удаан хугацаанд үйлдэж улмаар энэ арга замаар эд хөрөнгө хуримтлуулан цуглуулах боломжийг хангалттай түвшинд хязгаарлаж чадсан улс орнуудад тэр бүр хэрэглэдэггүй энэхүү зохицуулалтыг манай улс олон улсын гэрээгээр дамжуулан нутагшуулан авч нэгэнт Эрүүгийн хуульдаа тусгасан, мөн албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн нэмэлт арга хэрэгсэл зайлшгүй шаардлагатай байгаа өнөө үед Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлийг амилуулан хэрэглэх, практик тогтоох, нийгэмд бий болгох эерэг үр дүнг нь үзэх зайлшгүй шаардлага хууль, шүүхийн байгууллагын өмнө бодитой тулгараад байна. Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх нягт тогтолцоо хараахан гүйцэд төлөвшиж тогтоогүйн улмаас албан тушаалтан өөрийн албаны байдлаа урвуулан ашиглаж эд баялгийг хууль бусаар олж авахаас бүрэн сэргийлэх боломж хязгаарлагдмал өнөөгийн нөхцөл байдалд ийм аргаар нэгэнт бий болсон эд хөрөнгөтэй хийх тэмцэлд шилжихээс өөр аргагүй байгаа нь манай улсад бий болсон бодит нөхцөл байдал мөн.

VII. Түлхүүр үг

Монгол хэлээр: хууль бусаар хөрөнгөжих, нийтийн албан тушаалтан, их хэмжээгээр нэмэгдэх, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих, нотлох үүрэг, гэм буруутай эсэхээ нотлох үүрэг үл хүлээх, өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг үл өгөх эрх, мөрдөн шалгах ажиллагаа хууль ёсны байх шаардлага, шударга процессын стандарт, эрүүгийн нийтлэг процесс, няцаалтаар нотлох, үндэслэл ба харьцааны зарчим, гэм буруугүйд тооцох, үндэслэлтэй тайлбарлаж үл чадах;

Англи хэлээр: illicit enrichment, public official, significant increase, unjust enrichment, legal burden of proof, protection against self-incrimination, right against self-incrimination, principle of legality in criminal justice, due process standards, universal standard of criminal proceeding, rebuttable presumption, principles of rationality and proportionality, presumption of innocence, absence of justification;

Латин хэлээр: nullum crimen sine lege, praesumptio iuris tantum, vice versa;

VIII. Ном зүй

А. Ном

- Ж.Амарсанаа. Олон улсын гэрээний тухай Монгол Улсын хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. УБ., 2011
- Д. Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. Анхны хэвлэл. УБ., 2015
- Н.Лүндэндорж. Хууль тайлбарлан хэрэглэх онол, арга зүй. Шүүх эрх мэдэл: Мэдээлэл, арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл, №19
- С.Нарангэрэл. “Хууль зүй судлалын англи-монгол тайлбар толь” 2005 он
- S. Narangerel. Legal System of Mongolia. Nagoya, Japan 2004
- USAID. The Asia Foundation. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг. Хуульчдад зориулсан гарын авлага. УБ., 2014

Б. Олон улсын гэрээ

- African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (AUCPCC)
- American Convention on Human Rights
- Law of the International Criminal Court

- Law of the International Criminal Tribunal for Rwanda
- Law of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
- Inter-American Convention against Corruption (IACAC)
- Technical guide to the United Nations Convention against Corruption
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights 1984 UNCAC Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, Second revised edition 2012

В. Хууль тогтоомж

- Иргэний хууль 2002
- Иргэний шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002
- Эрүүгийн хууль 2002
- Эрүүгийн хууль 2015
- Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль 2002
- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2015

Г. Шүүхийн шийдвэрүүд

- Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 482 дугаар шийтгэх тогтоол
- Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум дахь сум дундын шүүхийн 2017 оны 94 дүгээр цагаатгах тогтоол
- Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 91 дүгээр шийтгэх тогтоол
- Нийслэлийн Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 397 дугаар магадлал
- Өмнөговь аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2018 оны 06 дугаар магадлал
- УДШ-ийн 2018 оны 249 дүгээр тогтоол

- УДШ-ийн 2017 оны 245 дугаар
ТОГТООЛ
- Salabiaku v. France (1998), Application
no. 10519/83, Section 28
- Maria J. Alsogaray, Cámara Nacional
de Casación Penal (National Chamber
of Criminal Appeals), June 9, 2005.
- John Murray v. the United Kingdom,
Judgment of 8 February 1996, Reports
1996-I
- O'Hallaran and Francis v. the United
Kingdom, Application nos. 15809/02
and 25624/02 (2007).



ТУСГААР ТОГТНОЛД ЗАНАЛХИЙЛСЭН АВЛИГА

АТГ-ын Мөргөн шалгах хэлтсийн орлогч бөгөөд
нэгдүгээр албаны дарга, ахлах комиссар
М.Даваатогтох

Нэгэн цагт дэлхийн талыг эзэгнэж байсан хүчирхэг монголчууд дотоодын зөрчил, эрх мэдлийн тэмцлээс болж сулран доройтсоор, 1636 онд өвөрмонголчууд, 1696 онд халхууд, 1757 онд ойрдууд Манжийн хараат болсон. Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгал 1911 онд ялах хүртэл 200 гаруй жил Манж чин гүрний эрхшээлд байсан гашуун түүхийг бид бүгд мэднэ. Үүнээс хойш монголчууд 1921 оны Ардын хувьсгал, 1937 оны их хэлмэгдүүлэлт, Дэлхийн II дайн зэрэг олон хүнд шалгуурыг даван туулж, 1961 онд НҮБ-ын гишүүнээр элсэн тусгаар тогтнолоо баталгаажуулсан билээ. Үе үеийн эх орончдын халуун амь, бүлээн цус, өнчрөл хагацлаар тусгаар тогтнолоо бататгаж, бусад улсын дарамт, шахалт гэх мэт түмэн зовлон, мянган бэрхшээлийг туулан өнөөгийн бидэнд авчирсан. Тусгаар улс байх нэг том шинж нь дотоод асуудлаа хэнээс ч асуухгүй бие даан шийдвэрлэх эрх. Ардчилсан Монголын авлигажсан албан тушаалтан, эрх мэдэлтнүүд асар их үнээр олдсон энэ тусгаар тогтнолыг маань алдагдуулах хэмжээнд хүрчихээд байна. “Улс, орон гадаад улсын булаан эзлэлтээс бус ард түмнийхээ итгэлийг алдсан, авлигажсан албан тушаалтнуудын шуналаас болж

сүйдэг” гэж Солонгосын сэтгэгч Жон Яг Юун хэлсэнчлэн манайд ийм явдал нүүрлэхэд ойрхон байна.

Авлигачид монголчуудыг өөрийн нутагт хүний эрхээр амьдрахад хүргэлээ

Монгол Улс 2017 оны хоёрдугаар сарын 1-19-нд ОУВС-тай хэлэлцээр хийж, Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхэлсэн. Сангийн яамнаас “ОУВС-тай энэхүү хөтөлбөрийг хамтран хэрэгжүүлснээр төсвийн сахилга бат сайжирч, нэгдмэл байдлыг ханган, өрийн дарамтаас гарч, төлбөрийн тэнцлийг алдагдалгүй болгон, бизнес хөгжих таатай орчин бүрдэж, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын итгэл сэргэж, эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах нөхцөл бүрдэнэ” гэж тодорхойлоод буй. Энэ хөтөлбөрт хамрагдсанаар тусгаар Монгол Улсын төр иргэдийнхээ амин чухал асуудлыг бие даан шийдвэрлэх чадамжаа алдсан гээд хэлчихэд буруудахгүй. Иргэдийнхээ цалин хөлсийг нэмэх, тэр ч бүү хэл хэдэн настайд нь тэтгэвэрт гаргах, хэдэн төгрөгийн татвар авахаа бие даан шийдвэрлэх эрх өнөөдрийн Монголын төрд алга болсон. Иргэд төсвийн сахилга

бат, нэгдмэл байдлыг алдагдуулсан уу, Монгол Улсыг өрөнд оруулсан уу, бизнес эрхлэх таатай орчныг алдагдуулж хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг алдсан уу гэсэн асуулт гарч ирэх нь зүй ёсны хэрэг. Мэдээж үүнд “Үгүй” гэж хариулах нь олон. Авлигад идэгдсэн албан тушаалтнууд л дээрх бүхнийг хийж Монгол төрийн бие дааж шийдвэр гаргах чадамжийг алдагдуулчихаад байгаа. Төр бие дааж шийдвэр гаргах чадамж буюу тусгаар тогтнолоо тодорхой хэмжээнд алдсан энэ цаг үед авлига, түүний цар хүрээг үнэн зөвөөр тодорхойлж, эрчимтэй тэмцэл хийхгүй бол өөрийн нутаг дээр хүний эрхээр амьдрах аюул бидэнд нүүрлэлээ.

“Транспэрэнси интернэйшнл” олон улсын байгууллагаас жил бүр гаргадаг Авлигын төсөөллийн индексийг дэлхий хэмжээнд хүлээн зөвшөөрч энэ чиглэлийн судалгааны ажлын гол барометр болгон ашигладаг. Уг индексээр авлигагүй, тунгалаг төртэй улс орон 100 оноо авах ёстой. Харин Монгол Улс 2014 онд 174 орноос 39 оноогоор 80, 2015 онд 167 орноос 39 оноогоор 72, 2016 онд 176 орноос 38 оноогоор 87 дугаарт бичигдсэн юм. Үүнээс харахад Монгол Улс сүүлийн гурван жил 36-39 оноотой өндөр түвшний авлигатай улс орны ангилалд жагссаар байна. Албан ёсны судалгаа Монгол Улсад авлига түгээмэл байгааг тодорхойлсон ч бодит байдал үүнээс ч дор байхыг үгүйсгэхгүй. Өнгөрсөн 7 хоногт автомашин худалдан аваад улсын дугаар авахаар 22 товчооны орчим байрлах бүртгэлийн газарт очсон залуу “Арай ч дээ авлига цагаандаа гарчээ, бүртгэлийн ажилтан оношлогоонд ороогүй бол хот руу буцаж машинаа оношлогоонд оруул гэх, эргээд явахад үүдэнд байгаа залуус “Хот руу орж оношлогоо хийлгэхгүйгээр бүх асуудлыг энд шийдвэрлэж өгнө” гэж 20.000 төгрөг аваад бүртгэл хийж байна,

бүр сүлжээнд орчихжээ” гэж халаглаж байх юм. Наад захын ийм жишээ олон. Хөгжлийн банкны хөрөнгөөс завшигчид, 60 тэрбумын хэрэг, оффшор данстнууд, Монголын хөрөнгөөр баяжсан 30 гэр бүл гээд авлигаар хөрөнгөжсөн хүмүүсийн талаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр хангалттай ярьж, бичиж байгаа. Уншигч таны эргэн тойронд ч авлигын олон жишээ, баримт бий гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

Монголын шүүх авлигын гэмт хэргийг хэрхэн шийдвэрлэдгийг сонирхож, АТГ-ын албан ёсны цахим хуудас руу ороход тус газрын мөрдөн шалгасан хэргүүдээс 2012 онд 38, 2013 онд 33, 2014 онд 33, 2015 онд 24, 2016 онд 25-ыг шүүхээр шийдвэрлэсэн байв. Энэ тоо мэдээнд тухайн жилд шүүхээс цагаатгасан, хэрэгсэхгүй болгосон, шийтгэсэн бүх хэрэг багтаж байгаа.

Амьдралд ч, албан ёсны судалгаагаар ч түгээмэл байгаа авлигачдад хуулийн хариуцлага шударгаар хүлээлгэх асуудал учир дутагдалтай, хангалтгүй байгаа нь эндээс харагдана. Шийтгэхгүй орхино гэдэг гэмт хэргийг гааруулах шалгарсан арга мөн гэж алдарт философич Цицерон хэлсэн байдаг. Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, ял шийтгэлийг шударгаар оноох тогтолцоо, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах зайлшгүй шаардлагатайг бүх шатандаа ярьдаг боловч бодит үр дүн, өөрчлөлт гарахгүй, авлига гаарсаар л байна. Авлига түгээмэл байгаа бол түүний эсрэг хууль, тогтоомжийг улам илүү боловсронгуй болгох ёстой гэж Ромын түүхч, сенатор Таситус хэлсэн нь бий.

АТГ-аас хуулиар хүлээсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд 5000 гаруй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын төлөөлөл, төрийн үйлчилгээ хүргэж буй албан хаагч, шинжээчдийг хамруулан “Шударга

байдлын үнэлгээ” хийдэг. Үүнд оролцогчид “Монгол Улсад авлига хамгийн их тархсан институц аль нь вэ?” гэсэн асуултад 2015 онд 46.9 хувь нь эрүүл мэндийн байгууллага, 40 хувь нь газрын алба, 36.8 хувь нь шүүх, 2016 онд 46.4 хувь нь газрын алба, 44.7 хувь нь эрүүл мэндийн байгууллага, 38.6 хувь нь шүүх гэж хариулж, авлигаар манлайлж буй салбаруудыг тодорхойлжээ. Эндээс үзэхэд шүүх хоёр жил дараалан авлига хамгийн ихээр тархсан институцээр нэрлэгдсэн нь энэ салбарт тодорхой шинэчлэл, шийдэл хэрэгтэйг илтгэж буй хэрэг.

Монгол Улсын тусгаар тогтнолд аюул, занал учруулахуйц хэмжээнд хүрсэн авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлээр олон улсын сайн туршлагууд ч бий. Түүнээс манайхан авч хэрэгжүүлж болохгүй гэж үү.

Авлигын хэргийг шийдвэрлэх дагнасан шүүхтэй больё

Дагнасан шүүх авлига, албан тушаалын хэргийг хянан шийдвэрлэх нь энэ төрлийн гэмт явдлыг таслан зогсоох, тэмцэхэд илүү үр дүнтэй гэдгийг олон улс орон, эрдэмтэн, судлаач хүлээн зөвшөөрч байна. Харвардын их сургуулийн Хуулийн сургуулийн профессор Матью Стефенсон “Авлигын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх дагнасан шүүх байгуулах нь энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх үр нөлөөтэй арга” гэж тодорхойлсон. Индонези, Филиппин, Тайланд, Пакистан зэрэг хүн ам олон улс авлигын эсрэг дагнасан шүүх байгуулан энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх оролдлого хийсээр.

Монгол Улс хүн ам цөөтэй, ялангуяа хөдөө орон нутгийн цөөхөн төрийн албан хаагч бие биенээ анддаггүй. Одоо үйлчилж буй Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд эрүүгийн хэргийг

үг хэрэг гарсан газрын харьяалах шүүх хянан шийдвэрлэхээр тусгасан. Олон жил нэг аймаг, суманд ажилласан танил хүмүүс урьдын тогтоосон харилцаагаараа шүүгчид нөлөөлөхөд илүү хялбар, нөгөө талаас шүүгч өөрийн танилуудад, магадгүй найз нартаа ял шийтгэл онооно гэдэг хүн ёсны хувьд хэцүү байх нь мэдээж. Гэвч өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиар орон нутгийн шүүгч, орон нутгийн албан тушаалтнуудад холбогдох хэргийг хянан шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх нь өндөр ёс зүй, мэргэжлийн нарийн ур чадвар шаардсан ажил. Тийм ч учраас Монголын төр авлигатай тэмцэх тусгайлсан чиг үүрэгтэй хараат бус, бие даасан байгууллага 2007 онд байгуулсан. Энэ төрлийн хэргийг мөрдөн байцаах, хянах ажлын эцсийн үр дүнг хэмжиж, шударга ёс тогтоох алтан дэнс болсон шүүхийн тогтолцоо урьдын хэвээр байгаад дүгнэлт хийх цаг болжээ. Шүүгч бүхнийг мэдэх боломжгүй. Аливаа зүйлд мэргэшсэн хүн л тэр чиглэлээрээ илүү амжилт гаргадаг шүү дээ. Эмч хүн тодорхой чиглэлээр мэргэшин сурахад олон жилийг зориулсны эцэст хүн эмчлэх эрхтэй болдог. Хүний амь, эрүүл мэнд үнэхээр чухал, үүнтэй маргах хүн үгүй. Нүдний эмч зүрхний мэс засал хийдэггүй. Харин өнөөдөр Монгол Улсад шүүгч бүх төрлийн хэрэг хянан шийдэж байна. Эрүүгийн хэрэг гэдэг нэг ойлголт, эдийн засгийн, тэр дундаа авлига, албан тушаалын хэрэг гэдэг өөрийн онцлог шинж, бүрэлдэхүүнтэй. Шүүгч авлигачдын нөлөөгөөр, хувийн сонирхлоор бус юм аа гэхэд мэргэшээгүйн улмаас авлигын хэргийг шийдвэрлэж чадахгүй мөрдөн байцаалтад удаа дараа буцааж хугацаа алдах, буруу шийдвэр гаргах, ял завшуулах эрсдэл байсаар. Яагаад гэвэл тэд энэ чиглэлээр мэргэшээгүй учраас

тэр. Улс төрчид, албан тушаалтнуудад холбогдох олон тэрбум төгрөгийн хохиролтой эрүүгийн хэргүүдийг хэвлэлээр сүр дуулиантай зарладаг ч тэр болгон шүүхийн босгоор давж чадахгүй байгаа нь нэгэнт ил болсон.

Эдийн засгийн хямралтай үед авлигын хэргийг хянан шийдвэрлэх дагнасан шүүх байгуулах нь цаг үеэ олсон уу гэсэн асуулт гарч магадгүй. Харин ч цагаа олсон гэж хэлмээр байна. Олон тэрбум төгрөгийн хохиролтой хэргүүдийг дагнасан шүүхээр үнэн зөв, шуурхай шийдвэрлэх нь шударга ёс тогтооход ч, эдийн засгийн хямралыг даван туулахад ч ач тусгаа өгнө. Тоон үзүүлэлтээс харахад жилд дунджаар авлигын 31 хэрэг шүүхээр хянан хэлэлцэж байгаа нь цомхон бүтэцтэй, шударга шүүгчидтэй шүүх байгуулах боломжтой гэсэн дүр зураг харагдаж байна.

Шүүхийн тухай хуулийн 11.3-т “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүх байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах асуудлыг ШЕЗ Засгийн газартай зөвшилцөн санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч УИХ-д өргөн мэдүүлнэ” гэж заажээ. Улс төрчдийн хүсэл зориг байвал авлигатай хийх тэмцэлд “хувьсгал” хийх боломж нээлттэй байна.

Санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах нэгж байгуулах талаар

Гадаадын олон улсад авлига, албан тушаал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагынх нь бүтцэд санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах мэргэшсэн нягтлан бодогч, санхүүчдээс бүрдсэн нэгж ажилладаг. БНСУ-ын Ерөнхий прокурорын газрын дэргэд мэргэшсэн 34 нягтлан бодогчийн бүрэлдэхүүнтэй Санхүүгийн мөрдөн шалгах алба үйл ажиллагаа явуулдаг. Тус албаны дарга нь “Самсунг”

корпорацийн дэд захиралд холбогдох өргөн хүрээтэй, үндэстэн дамнасан санхүү, хөрөнгө мөнгөтэй холбоотой хэргийг шийдвэрлэхэд Санхүүгийн мөрдөх албаны мэргэшсэн нягтлан бодогчид онцгой үүрэг гүйцэтгэсэн” гэж бахархан ярьж байсан.

Өнөөгийн манай АТГ, Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанд санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах мэргэшсэн нягтлан бодогч, санхүүчдээс бүрдсэн нэгж огт байдаггүй юм байна. Хуулийн сургууль төгссөн, санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн талаар мэдлэг муутай мөрдөгч нар нарийн, далд аргаар үйлдэгдсэн эдийн засгийн гэмт хэрэг, санхүүгийн луйврыг гүйцэд илрүүлэх боломж хомс. Хуулийн байгууллагуудын бүтцэд санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах нэгжгүй тул эдийн засгийн тусгай мэдлэгтэй хүмүүсийг (аудитор, мэргэшсэн нягтлан бодогч зэрэг) эрүүгийн хэрэг шалгахын тулд шинжээчээр томилон ажилуулж дүгнэлт гаргуулдаг. Хуулийнхан энэ чиглэлийн мөрдөх ажиллагаагаа хувийн аудитын байгууллага, мэргэшсэн хувь хүмүүсээр гүйцэтгүүлж байна гэсэн үг.

Авлига, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, эдийн засгийн аюулгүй байдлаа сахин хамгаалахад амин чухал гэж болох санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах чиг үүргээ төрд тангараг өргөсөн, мэргэшсэн алба хаагчдаар гүйцэтгүүлэх нь маш их ач холбогдолтой. Олон жилийн туршлагатай, мэргэшсэн нягтлан бодогч, санхүүчид, банкируудын тусгай мэдлэгээ ашиглан үйлдсэн, холбогдсон авлига, эдийн засгийн гэмт хэргийг хуулийн сургууль төгссөн, санхүүгийн мэдлэггүй мөрдөгчөөр мөрдүүлдэг арга барилыг сайжруулах цаг аль хэдийнэ болсон.

Улс орноо эдийн засгийн хямралаас гаргах талаар дээр дооргүй ярьж, хурдтай хөгжлийг мөрөөдөж байгаа энэ

үед эдийн засгийн аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах албадын бүтэц, боловсон хүчний чадавхийг сайжруулах нь чухал байна.

Ялын хэмжээг нийгмийн хор аюултай дүйцүүлмээр байна

2017 оны долдугаар сарын 1-нээс мөрдөж буй Эрүүгийн хуулийн 5.1-т “Эрүүгийн хариуцлагын зорилго нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг цээрлүүлэх, гэмт хэргийн улмаас зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хохирлыг нөхөн төлүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгэмшүүлэхэд оршино” гэж тодорхойлсон.

Америкийн криминологич Доналд Грессейний авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн шалтгааныг тодорхойлсон “Гурвалжингийн онол”-оор уг хэргийг үйлдэхэд гурван хүчин зүйл нөлөөлдөг гэж үздэг. Үүний нэг нь барьцах буюу “ажлынхан маань бусдаас хээл хахууль авчихаад баригдахгүй болоод л байна, би яагаад болохгүй гэж”, “цалин бага учир хээл хахууль авахад яадаг юм” гэх мэт үзэл юм. Энэ үзлийг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх арга нь эрүүгийн хариуцлага. Эрүүгийн хариуцлагын хэр хэмжээ нь уг гэмт хэргийн нийгмийн хор аюултай дүйцдэг, түүнийг шударгаар ногдуулдаг болсон цагт л цээрлүүлэх болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилго нь биелэх нь дамжиггүй. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн хуулиар албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан бусдад 50 сая төгрөгийн хохирол учруулсан ч, 50 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулсан ч адил хэмжээний хариуцлага хүлээхээр байгаа. Монголчууд бид “их идсэн ч өмхий, бага идсэн ч өмхий” гэж ярьдаг даа. Энэ сэтгэлгээгээр “идэж”

эхэлсэн албан тушаалтанд улам “их идэх” зөвшөөрөл хуульчлан олгосон гэхэд үнэнээс хол зөрөхгүй. Аливаа хариуцлага эдийн засгийн хөшүүрэгтэй болох үед үр дүн нь хурдан гарч, тогтвортой байдаг. Согтуугаар жолоо барьсан иргэдийн эрхийг хасаад өндөр торгууль тавиад эхлэхэд үр дүн нь бага ч атугай харагдаж эхэлсэнтэй агаар нэг гэж хэлж болно. Ажлын цагаас хоцроод байгаа ажилтнуудад удаа дараа сануулахад зөрчлөө арилгадаггүй атлаа цалин, урамшууллыг нь хасвал дахин хоцрохоо больдог шүү дээ.

Үүний нэг адил авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах эрүүгийн хариуцлагыг эдийн засгийн хөшүүрэгтэй болгох хэрэгтэй санагдана. Малайзад л гэхэд албан тушаалтны авсан хахууль, завшсан хөрөнгийн хэмжээг тав дахин нэмэгдүүлэн торгодог, АНУ-ын Техас мужид албан тушаалтан албаны эрх мэдлээ урвуулан бусдад онц их хэмжээний хохирол учруулсан бол бүх насаар нь хорих гэх мэт эдийн засгийн хөшүүргээр, ялын шийтгэлийн хатуу бодлогоор энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэж буй туршлага олон бий. Төрийн хөрөнгөөс, түмний баялгаас хулгайлагчдын шуналыг хязгаарлаж, хөгжингүй Монголыг хамтдаа бүтээхэд авлигатай тэмцэх ажил тун чухал байна.



НИЙТИЙН АЛБАН ТУШААЛТНЫ АМИНЧ ҮЗЭЛ ХҮРЭЭЛЭН БАЙГАА ОРЧНЫ ЭСРЭГ ГЭМТ ХЭРЭГ ҮЙЛДЭГДЭХ ШАЛТГААН БОЛОХ НЬ

АТГ-ын Мөргөн шалгах хэлтсийн ахлах мөргөгч,
ахлах комиссар Ч.Жаргалбаатар

*Ухаан солиотой хүнд илд бариулах,
шударга бус хүнд эрх мэдэл олгох
хоёр адилхан. Пифагор
(МТӨ 570-490 он)*

*Би их олон зүйлээс айдаг. Тийм ээ,
жам хийгээд жам бус олон зүйлд миний
айдас уяатай. Жам ёсны зүйлээс бол
айх биш, ухаарах, ойлгох ухагдахуун.
Харин жам бус, хууль бус үйлдлээс
улбаатай зүйлээс айх, түүнээс цэрвэх,
урьдчилан сэргийлэх, гарч болох эрсдлийг
бууруулах нь чухал учир өөрийн санаа
бодлоо бусадтай хуваалцахаар үзэг цаас
нийлүүлэв. Иргэд, олон нийтийн дунд хүрз
барьсан, цүнх барьсан этгээдүүдийн хууль
бус үйлдэл ямар аюултайг дурсаж хэлц
үг хүртэл зохиожээ. Гэтэл тэд хөгжсөөр,
өнөөдөр хүрз барьсан ашигт малтмал
олборлогч байхгүй болжээ. Хүчит техник,
хүн хүчээр гайхуулсан уурхайнууд хууль
бусаар Архангай, Баянхонгор, Говь-Алтай,
Төв, Сэлэнгэ, Хэнтий, Булган, Ховд, Өмнөговь
аймгийн нутаг дэвсгэрт олборлолт явуулж
байна. Тэд олборлолт, ашиглалтын үйл
ажиллагаа явуулах атлаа хууль бус*

*үйлдлээ нөхөн сэргээлт гэж нэрлэх ажээ.
Ихээхэн хэмжээний хөрөнгө мөнгө, хүний
хүчээр олборлолт явуулдаг уурхайн үйл
ажиллагааг дэмжсэн албан тушаалтны
үйлдэл оролцоо, авлигын гэмт үйлдэл
үгүйгээр дээрх гэмт хэрэг үйлдэгддэгүй
болох нь онолын хувьд тодорхойлогдож
практикаар нотдлогдож байна.*

*Аливаа сайн бүтээн байгуулалтад
эзэн олон, тухайн бүтээн байгуулалтын
хэрэгцээ шаардлага, чанар нь саараар
үнэлэгдэх аваас хариуцах эзэн, эзэмших
хүн олдохгүй болж хувирах бодит үнэн.
Тиймдээ ч бидний өвөг дээдэс “хэлсэн үг,
хийсэн үйлдэлдээ эзэн нь” байхыг сургадаг.
Бид хөгжиж байна уу, Монгол Улс хөгжиж
байна уу гэвэл хүн бүр өөрийнхөөрөө
хариулах байх. Миний хувьд Монгол Улс
хөгжөөгүй болохыг, монгол хүн хөгжөөгүй
болохыг гадаад улсад эмчлүүлэхээр явж
байгаа иргэдийн тоо, гадаад улсад очоод
эмчилгээ үйлчилгээ авч чадахгүй нэг хэсэг нь
улсын хэдэн эмнэлэгтээ сараар дараалал
үүсгэн цагаа хүлээж байгаа, 52,000 хүүхэд
цэцэрлэгт хамрагдаж чадахгүй байгаа
судалгааны дүн, 3 ээлжээр 12 жилийн*

сургууль хичээллэж байгаа бодит байдал, баян ядуугийн зайг улам бүх холдуулж буй ашигт малтмалын олборлолт зэрэг бодит төрхөөр илэрхийлэгдэнэ гэж үзнэ. Энэ бүхнээс уул уурхайн олборлолтыг хууль бусаар явуулж эх дэлхийгээ цөлмөснөөр нүүдэлчин соёл иргэншил, малчин ардынхаа эрх, соёлын өвдөө халдаж төрийн хамгаалалтад байх мал сүрэг нутаглах газар нутаггүй болж байгааг асуудлыг хөндөн бичихийг зорилоо.

Удиртгал

Монголчууд бид тэнгэр заяат гэж омогших боловч түүхэндээ ноёдын хувийн эрх ашиг, авлигач түшмэдийн ил далд үйлдэл, тэдний аминчхан сэтгэлгээ, эрх мэдлийн төлөөх тэмцэлд нэрвэгдэж төрт улс, тусгаар тогтнолоо алдаж, хүн биш боол байхын зовлонг хоёр зуун дамжин мэдэрсэн ард түмэн. Өвөг дээдэс маань их хэмжээний газар нутаг, олон сая хүн ард золин байж тусгаар тогтнолоо сэргээж, бидэнд эрх чөлөөт нийгэм хүлээлгэн өгснийг мартах учиргүй.

Монголчууд бид 1992 онд шинэ Үндсэн хуулиа баталж... “улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтөний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно гэж дэлхий дахинаа зарлан тунхагласан. Тиймээ бид энэ улсын иргэн, цэнхэр гараг дээрх нэгэн улс. Авлигын хор хөнөөл, мөн чанарыг ойлгож, ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх, газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал

болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байж хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах шаардлага тулгарсаар байна.

Гэтэл өнөөдөр нийтийн алба хууль бус болох талаар төрийн эрх барьж байгаа нөхдүүд ярьж, нийтийн албан тушаалтан бүрийг 60 тэрбумын эд эс мэтээр тодотгож, Монгол Улсыг 30 гэр бүл цөлмөсөн гэж нэрлээд хэн хэнийг хэлж байгаагаа тодорхой бусаар орхиж улс төржүүлснээр иргэд нь таамаглал, төөрөгдөлд автаж, сэлэм барьсан хүн олон нийтийн газар танхайрч, тэсэрч дэлбэрэх бодис барьсан хүмүүс төрийн ордноо бүслэн, байлдааны галт зэвсэг барьсан хүн нийтийн орон сууцанд гал нээж бусдыг гэмтээсэн, 13 настай хүүхэд зочид буудалд, төрийн алба хаагч ажлын байрандаа амь насаа алдсан, бидний ирээдүй 13 настай жаалууд хар тамхи хэмээх цагаан дүрстэй хар мөртэй зүйлийг хэрэглэж, уул уурхайн лицензүүд иргэдийн хяналтгүй олгогдож, “Оюу толгойн” хөрөнгө оруулалт нь банкны барьцаагаар солигдож, “Эрдэнэт үйлдвэр”-ийн 49 хувийн хувьцаа хууль бусаар бусдад шилжиж, төр засаг, хууль тогтоомж нь мухардаж, томоохон төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нэрээр бусдад давуу байдал олгон бонд, концесс нэрээр санхүүжүүлж, Жижиг дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгийг эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүс авсан, зарим иргэд нь эрх мэдэл бүхий хүмүүстэй барьцаад дуртай газраа гар аргаар ашигт малтмал олборлосоор одоо техникжсэн, аймаг, сумын Засаг дарга нар нөхөн сэргээлт нэрээр ашигт малтмал тусгай зөвшөөрөлгүй аж ахуйн нэгжээр ашигт малтмал олборлуулдаг, компанийн захирал хүн тусгай дуут дохио ашиглан

замын хөдөлгөөнд оролцсон, цагдаагийн алба хаагч хууль зөрчсөн үйлдлийг нь таслан зогсоохоор хууль ёсны шаардлага тавихаар эсэргүүцсэн, эрүүгийн хэрэгт эрэн сурвалжлагдаж байсан этгээдүүд цагдаагийн алба хаагчийг эсэргүүцэн амь насанд нь халдсан, Гаалийн улсын байцаагч нар, Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын байцаагч, дарга нар үйл олноороо авлига авсан, Монгол хүний эрүүл мэндийн төлөө тангараг өргөсөн эмч, эрүүл мэндийн сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга, газар хэлтсийн дарга нар авлига авсан, бидний ирээдүйг хүмүүжүүлэх үүрэг бүхий боловсролын салбарынхан хахууль авсан, цэцэрлэгийн багш нар бяцхан үрсээ хандив, сугалаагаар элсүүлдэг, ард иргэдийн саналаар Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсон гишүүд нь сонгогч нарынхаа эрх ашгийг умартан хуралдаж чадахаа больсон, бид тахин шүтэж төрийн тэргүүнээрээ залсан хүмүүс гадаад улсын казинод Монголын баялгаар тоглож байгаа дүр төрхийг тодотгож байна. Энэ бүхнийг хөндлөнгөөс ажиглаад, хувийн үнэлэлт дүгнэлт өгөхөөр ямар нийгэмд амьдраад байна аа гэж бухимдана.

Өнөө цагт бизнес, улс төр хоёр зоосны хоёр тал шиг байх ёстой атал зоосны нэг талдаа багтсан дүр төрх харагдана. Өөрөөр хэлбэл улс төрч бүр бизнес эрхлэгч, бизнес эрхлэгч бүр улс төрч болжээ. Өөрт байхгүйг бий болгох гэсэн хүний хүсэл, мөн чанартай холбоотой ч дээрх хоёр этгээдийн хувьд өөрт байхгүй зүйлээ бий болгох гэсэн сэтгэлээс илүүтэй, тусгаар вант улс, хэмжээгүй эрхт засгийг мөрөөдсөн хүсэл мөрөөдөлдөө хөтлөгдөн төрийн алба, иргэдийн эрх ашигт хортой үйл ажиллагаа явуулаад байна. Өөрийнхөө баг, бүлэг, фракцаа санхүүжүүлэх тэднийгээ хөрөнгө мөнгөтэй нэгэнд урвуулаад алдчихгүйн

тулд өглөгийн эзний дүрд тоглох шаардлагаас үүдэн тендерийг шударга бусаар зохион байгуулах, авлига авах, бусдад давуу байдал олгох үйлдлийг хүссэн ч, эс хүссэн ч хийдэг бололтой.

Энэ бүхнийг нэг дор хөндөх аваас цаг хугацаа, боломж хүрэлцээгүй учраас биднийг тээж буй энэхэн цэнхэр гараг дээрх байгалийн баялаг нь хязгаарлагдмал хэмжээтэй учраас дээр дурдсан олон асуудлаас ашигт малтмал хууль бусаар олборлох боломж олгоод байгаа, Монгол Улсын Үндсэн хууль, хүний эрх зөрчсөн асуудлыг хөндөн бичихийг хичээлээ.

Нэг. Үнэн бодит байдлыг эрэл хийх нь

Бидний цэнхэр гараг дээр амьдарч, оршиж буй олон мянган амьд биетүүдээс хамгийн төгс бүтээлийг хүн хэмээн тодорхойлсон олон судалгааны бүтээл байх ажгуу. Хүний мэдрэлийн эсүүд нь үргэлж хөгжих бөгөөд харах, сонсох, амтлах, хүртэх, үнэрлэх гэсэн үндсэн таван мэдрэхүйгээс бүрдэж хүн гэх бодгаль энэ гарагийн төгс бүтээлээр нэрлэгдсэн нь яах аргагүй зөв юм. Гурван сая гаруй гигабайтын ой санамж, 576 мегапикселээр харах чадвар, нэг мянга гаруй дицебил давтамжаар сонсох чих, 1.3 мм-ийн хэт мэдрэмтгий арьстай дунджаар 70 жил амьдрах чадвартай гэхээр өөр ямар ч бүтээлтэй дүйцэхгүй болох нь илэрхийлэгдэнэ. Хүн хэмээх амьтанд төрмөл байдаг “Амиа хичээх үзэл” гэгчээ гээхгүй, тухайн үзэл нь хэтийдэх аваас “хамгийн аюултай араатнаас ч илүү уршиг тарьдаг учир энэ гараг дээрх “хамгийн аймшигт араатан”-аар нэрлэсэн нь ч байна.

Тиймээ бид энэ гарагийн нэгээхэн хэсэг нь учраас энэ гараг дээр оршин буй бүхнийг хайрлах, эко системийг

хамгаалах, нөхөн сэргээгддэггүй хязгаартай байгалийн баялгийг зохистой ашиглах, ашиг шимийг нь шударгаар хуваарилах, амьтай бүхний эрхийн зохист харилцааг баримтлах үүргийг хэнтэй ч хуваалцахгүй гэдгээ ухамсарлах ёстой.

Их Британид төвтэй Олон улсын оюун ухааныг судлах хүрээлэн дэлхийн улс орнуудын "IQ" хөгжил буюу оюун ухааны чадамжийн шинэ жагсаалт гаргажээ¹. Судалгааны дүнгээр эхний байрт Сингапурын иргэд 108, БНСУ 106, Япон 105, Итали 102, Исланд 102, Монгол 101 гэсэн үнэлгээ авч 5 дугаар байрт жагссан хэдий ч улс орнуудын хөгжлийн үнэлгээгээр 110-т эрэмбэлэгдсэн. Дээрх судалгааны дүнгээс харахаар бид аминч үзлээсээ үүдэн оюун ухаанаа сөрөг хандлага, өөрийгөө дөвийлгөж "БИ" хэмээх синдромд өртсөн байх магадлал их.

Бид хөгжилтэй улс орнуудаас 60-100 жилээр, хөгжиж буй улс орнуудаас 20-40 жилээр хоцрон хөгжиж байгаа болохыг судлаачид тогтоосноо зарлах юм. Гэтэл нийгмийн сөрөг үзэгдэл болох гэмт хэргийн гаралт, бүртгэгдсэн статистик мэдээ аваад үзэхээр дээрх хэмжигдэхүүн эсрэгээрээ, бид дэлхийд тэргүүлэх эгнээнд явж байх юм. Бид бүтээж чаддаг, сөнөөж чаддаг ард түмэн. Тийм ээ, энэ дэлхий, магадгүй хүн төрөлхтөн сүйдэж, хүн төрөлхтөний бүтээсэн оюун ухаант роботууд хүнийг шинээр бүтээх юм биш байгаа даа гэсэн мунхаг төсөөлөл надад төрлөө.

Хоёр. Миний төсөөллөөр

Монголын орчин үеийн уран зохиолыг үндэслэгч, их зохиолч Д.Нацагдоржийн "Миний нутаг" шүлэгт миний эх орныг байгаагаар нь дүрсэлдэг.

Энэ шүлгийг уншихаар, бусдын уншиж байгааг сонсохоор диваажин гэж ийм л байдаг байх гэсэн төсөөлөл, мэдрэмж төрдөг. Тийм ээ, би Монгол хүн, энэ улсын иргэн болж төрснөөрөө бахархдаг. Гэтэл Өврийн сайхан хангай, Сэлэнгэ сайхан нутаг, Дорнодын тал, Тосон заамар, Өмнийн говьд үндэсний баялаг болсон таван хошуу малаа бэлчих бэлчээр, иргэд нь тааваараа алхах газаргүй болсон тухай ярьж, бичиж эхэллээ. Ухсан нүхэнд мал унаж үхдэг, хүний алтан амь үрэгдсээр байгааг хараад бидний сонсож байсан баялгийн хараал гэгч нь Монгол сайхан нутагт минь туссан юм биш байгаа даа гэж бодно.

Ном зохиол, тусгайлан бэлтгэсэн нэвтрүүлгээр баялгийн хараал хүрсэн улс орнуудыг жишээг олонтаа үзсэн. Гадны жуулчид хүнд даацын машины дугуйгаар талхлагдсан газар, Монгол орныг удирдан жолоодож байсан эрх мэдэлтэй хүмүүсийн увайгүй үйлдлийн бодит үнэн төрх, уурхайн нүхэнд амьдрах ард иргэдтэй, баялгийн хараал туссан Монгол Улсыг үзэхээр ирдэг, хүн төрөлхтөнд муугийн жишээ болсон улс болчих вий дээ гэж би айдаг. Миний айдас бараг бодит зүйл болж хувирчээ. Монголын ирээдүй болсон үр хүүхдүүд маань хар, шар алтыг нь авсан уурхайн хонхорт тосголон амьдарч, мал сүрэг нь уурхайн овоолго дээр бэлчээрлэхийг олон аймагт нүдээрээ үзэж харлаа. Миний мэдэх шударга ёсонд харш зүйл олон байгааг хэлмээр, яримаар ... Ярих гэсэн, хэлэх гэсэн зүйлүүдээсээ цөөхөн асуудлыг товчхон хөндөхийг хүчээлээ.

Хүн төрөлхтөн үүссэн цаг хугацаанаас шударга ёс, тэгш эрхийн талаар өөрийн гэсэн үнэлэмж, хандлага тогтоож ирсэн. Ард түмэн өөрийг нь удирдаж буй төр засагтаа, өөрийн амьдарч байгаа нийгэмдээ, өөрийн үйлдэлдээ шударга ёс

¹ <http://news.gogo.mn/r/103036>

гэсэн (шалгуур) үнэлэмжээр дүн тавьдаг. Өнөөдөр эх оронд маань ардчиллын сөрөг тал болох олонхийн дарангуйлал цухалзаж², баян ядуугийн зай улам бүр холдож, өвөг дээдсээс өвлүүлэн үлдээсэн байгалийн баялаг тэгш бус хуваарилагдаж, уламжлалт нүүдлийн мал аж ахуй маань бэлчээрлэх газар нутаггүй, иргэд нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан эрхээ эдэлж чадахгүй байна.

Хүн төрөлхтөн шинжлэх ухаан, технологийн дэвшлийг ашиглан байгалийн баялгийг ашиглахын юу нь буруу гэж гэсэн асуулт тавиад хариулт олохыг хичээлээ. Байгаа нөөцийг эко системд ээлтэй аргаар ашиглаад нөөц бололцоогоороо хөгжлийн шинэ гарцуудыг нээх, хүн хийгээд нийгэм хөгжих нь жам ёсны шинжтэй үзэгдэл. Гэхдээ энэ цэнхэр дэлхий ганц, байгалийн баялаг нь хязгаартай гэдгийг хором бүр санавал зохино.

Монгол төрийг удирдаж байгаа эрх мэдэлтнүүдийн мэлмийг зоосон мөнгөөр хааж орхиод эх орны минь ганц хоёрхон сум, дараа нь ганц нэгхэн аймаг гэсээр бүхий л газар нутгийг минь ухан онгичиж, хөрсийг нь эргүүлэх зам мөр бат бөх тавигджээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна”, 6 дугаар зүйл “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байна”, “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн”, 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт зааснаар

“эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй”, 16 дугаар зүйлийн 18 дахь хэсэгт заасан улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих эрхүүд маань яагаад зөрчигдөөд байна вэ? Эх орноо там болгохгүйн төлөө эрх баригчдын дур зорго, шунаг сэтгэлийг хазаарлах үүрэг иргэн бүрт, надад ноогдож байна. Зарим нэг эрх мэдэлтэн одоо байгаа баялгийг тэр дундаа нүүрсийг зөөж мөнгө болгохгүй бол тун удахгүй хүн төрөлхтөн нүүрснээс илүү үр ашигтай баялаг нээн илрүүлнэ. Энэ үед хар алт хар шороо болно, хар алтыг хар шороо болохоос нь өмнө нарийн, өргөн төмөр зам барьж байгаад зөөж дуусгая гээд уриалж байх юм. Энэ шударга ёсонд нийцнэ гэж үү? Байгалийн баялаг шавхагдашгүй гэж үү, биднээр хүн төрөлхтөн дуусгавар болохгүй учир үр хойчдоо эх орны баялгийн өчүүхэн хэсгийг ч боловч өвлүүлэх үүрэгтэй гэдгээ ухамсарлах цаг болжээ. Байгалийн баялаг төрийн өмч мөн үү? 1992 онд Үндсэн хуульдаа энэ талаар тунхаглаагүй гэж үү? Ашигт малтмалын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д бичигдсэн Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн гэж хуульчилсан нь зүгээр л цагаан цаасан дээр хараар бичсэн бичвэр гэж үү? гэх мэтээр олон асуулт урган гарч ирнэ.

Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн 51 хувийг улаан, цэнхэр өнгөөр намчирхсан нөхдүүд төр, засгийн эрх мэдэл атгаж суухдаа тусгай зөвшөөрөл болгон тараасан статистик мэдээ байна. Эх орны минь уул толгодыг бүхлээр нь ачаад явж байгаа дүр төрх харагдана. Байгалийн баялгийг ашиглах нь зүйн хэрэг, ашиглаж байгаа нь гээд анхдагч байдлаар нь цаг наргүй зөөх биш, экологид ээлтэй, орчин цагийн дэвшилтэт технологи ашиглаж

2 Зохиогч Роберт Даль “Ардчиллын тухай” судлаач Д.Ганхуяг, философийн доктор Ч.Энхбат нар орчуулсан, Зориг сангаас эмхтгэн ADMON хэвлэлийн үйлдвэрт хэвлүүлсэн бүтээл. 44 талд

бүрэн боловсруулах, эс чадвал анхан шатны боловсруулалт хийх, бүтээгдэхүүн болгож үнэ хүргэж зарах хэрэгтэй. Олсон орлогоосоо дэлхий ээжээ, газар нутгаа анх байсан хэмжээнд нь биш юм аа гэхэд нүүдлийн мал аж ахуйдаа зориулан таван хошуу мал бэлчээрлэх хэмжээний болгоод нөхөн сэргээчихдэг, ард түмэндээ ажлын байр, амьдрах таатай орчин бий болгочихдог байх юм бол миний мэдэх шударга ёсонд, Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд сая нийцэж байна гэж ойлгоно.

Өмнийн говийн алт, зэс, нүүрсийг нь, Сэлэнгийн Ерөөгөөс төмрийн хүдрийг нь, Өвөрхангайн Уянга, Төв аймгийн Заамар, Баянхонгор аймгийн Бөмбөгөр, Бууцагаан сумдаас алтыг нь аваад газрыг нь нөхөн сэргээсэн юм болов уу?

Монгол хүн буурь сэлгэн нүүхдээ ч бууриа цэвэрлээд нүүдэг. Гэтэл эх орны минь баялгийг нь авсан нөхдүүд бидний ахан дүүс биш, монгол ёс мэдэхгүй гадаад улсын иргэд байсан бололтой. Биологийн байтугай техникийн нөхөн сэргээлт хийгээгүй талбайнууд байна. Гадаад улс орнуудын бодлогыг хэрэгжүүлэгч гар хөл, тэдний үнэн дүр төрхийг хаацайлагч эрх мэдэлтэн, бизнес эрхлэгч гэж өөрийгөө нэрлээд байгаа зарим эрхмүүд одоо эх орноо бодох цаг нь болсон баймаар. Миний хэлээд байгаа эрхмүүд та, таны үр хүүхэд чинь хэдэн үеэрээ зарцуулаад барахгүй хөрөнгийг цуглуулсан. Мэдээж мөрийтэй тоглоод цэнгэчихгүй бол шүү дээ. Эрх мэдэлтэн таныг унтаж амарч, зугаалж цэнгэж, наргиж байхад таны мөнгө өсөн нэмэгдэж, эх орны тань эко систем алдагдсаар байна.

Шударга ёс алдагдаад байгаа газар шунаг сэтгэлт үе үеийн эрх мэдэлтнүүд, (толгой гэх) хуульчдын санаатай болон болгоомжгүй бий болгосон хийдэл, (мэдэх хийгээд мэдэхгүйн уршиг) албан тушаалтан

эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, урвуулсан үйлдэл, алдаа завхрал, хүнд суртал, авлига, хээл хахууль өөрийн үүрээ засаж аль хэдийн төвхөнөсөн байгааг таслан зогсоох цаг болжээ. Хэндээ итгэж, юунд найдаж амьдрах болж байна аа...

Гурав. Бодит нөхцөл байдал буюу тулгамдсан асуудал

Манай гараг дээрх хамгийн аюултай ямар амьтан бэ гэсэн санал асуулгад оролцогчдоос хамгийн олон санал авсан ХҮН хэмээх амьтан шалгарчээ. Тэр дундаа эрх мэдэлтэй хүний хууль бус үйлдэл хамгаас аюултай. Албан тушаалтны эрх мэдлээ хэтрүүлэх, урвуулах асуудал зөвхөн өнөөдөр бий болоогүй бөгөөд түүхэн цаг хугацаанд үзэгдэж, илэрч байсныг Роберт Даль “Ардчиллын тухай” нэрт зохиолдоо “Мэдлэг бол нэг хэрэг, эрх мэдэл бол огт өөр хэрэг”, Засгийн эрхэнд гарсан хүмүүсийн үзүүлж болох нэн магадлалт үйлдлийн үр дагавар ямар байхыг 1887 онд лорд Актон “Аливаа засаглал завхруулдаг, хэмжээгүй засаглал хэмжээгүйгээр завхруулдаг”, ... халамжлагч нь дарангуйлагч болж хувирах аюул ямагт заналхийлж байдаг талаар ишлэл авч хангалттай эрх мэдэл, хүч чадалтай болж авсан хүн буюу бүлэг таны үзэл бодлыг үл тоомсорлож таныг уландаа гишгэчин өөрсдийн зарчмыг хэрэгжүүлэх нь ойлгомжтой гэсэн дүгнэлт хийсэн бол бидний өвөг дээдэс авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн хор хөнөөлийг ойлгож, хорхойтсон баавгай шиг нөхдүүдийг “Оюунтүлхүүр нэрт шастирт” Түшмэл хүн есөн эрдмийг төгсөвч (есөн эрдмийг бүрэн мэддэг боловч) Төвшин сайн сэтгэл үгүй болбоос Хорт чоно мэт жигшигдэх ... гэж тодорхойлон бичжээ. Албан тушаалтан албаны эрх мэдлээ хэтрүүлсэн гэмт үйлдэл бидний дунд ч харагдсаар, түгэн хөгжсөөр байхад

таслан зогсоох, гэмт үйлдэлд нь тохирсон ял шийтгэл оногдуулж чадахгүй багаа нь үнэхээр гутамшигтай. “Улаан Хацарт” түүхэн баримтыг судлаач С.Жалан-Аажав судлан үзээд “төрийн албанд үнэнч бус, түүнд ямар нэгэн талаар үл тэнцэх хүнээр төрийн ямар ч алба хашуулах нь” хамгийн аюултай бөгөөд хортой зүйлийн нэг мөн гэдгийг энэ эмхтгэлд баримттайгаар үзүүлжээ гэсэн бол нийтлэлч Б.Баабар “юутай ч хордсон ухаантныг сэхээрүүлэх нь үр дүн муутай, өртөг зардал сүйтгэлтэй, харин хордож амжаагүйг нь сэрэмжлүүлэх нь хавьгүй хялбараас гадна ач буян аугаатай хэрэг” гэж, Монгол Улсын хоёр дахь ерөнхийлөгч Н.Багабанди “Авлига хэмжээх албин гал, усны аюул мэт хөнөөлтэй. Хогийн ургамлын үр адил цацагдсан авлигын үр хорт хавдар мэт тархан үржиж, нийгмийг тэр аяар нь тарчлаан зовооно. Авлига нь эрх мэдэл дагасан хар сүүдэр юм. Загас толгойноосоо, замаг үндэснээсээ ялзардаг бол авлига эрх мэдэлтнээр дамжин нийгмийг ялзруулна. Зангуу хэдий бяцхан ч хөл хатгах шортой, зальхай хэдий цөөхөн ч улсыг мөхөөх хортой, авлигачдын үйлдэл нь бараан, үлдээсэн мөр нь хар” гэж сургасныг санаж, албан тушаалтны хорт үйлдлийг жигших, эрх мэдэлтний хууль бус үйлдэлтэй тэмцэх эрх зүйн орчин боловсронгуй болгох шаардлага тулгараад байгааг харгалзан үзэв. Албан тушаалтан албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэмт хэргийг илрүүлэх, гэмт үйлдлийг таслан зогсоох, хэргийг шалгаж эцэслэн шийдвэрлэж байгаа өнөөгийн практикийг судлах, үйлдэгдсэн гэмт хэргийг адил төстэй гэмт хэргээс ялган зүйлчлэх, гэмт хэрэг үйлдэгдсэн бол гэмт хэрэг үйлдэгдэхэд нөлөөлсөн шалтгааныг тогтоож дахин энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаах,

гэмт этгээдэд шударгаар хариуцлага оногдуулах зүй ёсны шаардлага тулгамдсан асуудал болоод байна.

Стратегийн ордод тооцогдсон бүлэг ордуудад олгогдсон тусгай зөвшөөрөл шударгаар олгогдоогүй явдалд дургүйцлээ илэрхийлж нийгэмд шүүмжлэл дагуулсан 30 гэр бүл гэх ойлголт бий болсон байх, дэлхийд томд тооцогдож байгаа “Оюу толгойн” орд газарт олборлолт явуулж байгаа аж ахуйн нэгжээс ашигт малтмал олборлосон, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараа авч чадахгүй алдагдал хүлээсэн “Дубайн гэрээ” байгуулагдсан, Эрдэнэт үйлдвэрийн 49 хувь хууль бусаар бусдад шилжсэн, Таван толгой ордоос нүүрс алга болсон гэх мэт олон асуудлууд шил шилээ даран хөвөрсөөр байна. Энэ бол улс төр, эдийн засгийн бүлэглэлд хамаарах албаны эрх мэдэл урвуулах гэмт үйлдэл мэт боловч мөн хууль бус шийдвэрээс үүдэлтэй байгаль, эко системд халдсан үйлдэл.

Үүнээс гадна Монгол Улсын Ашигт малтмалын тухайн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэгт хуульчлагдсан *“Бичил уурхайгаар ашигт малтмал олборлохоос бусад тохиолдолд тусгай зөвшөөрөлгүйгээр ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хориглоно”* мөн хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1-д заасан *Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхайн эдэлбэрээс олборлож худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээнээс тооцож ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг улсын төсөвт төлнө...* гэсэн заалтуудыг орон нутгийн Засаг дарга, нөлөө бүхий албан тушаалтнууд зөрчсөн, уул уурхайн ашиглалтын улмаас эвдэгдсэн газарт “нөхөн сэргээлт” хийлгэх нэрээр ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагааг эрх бүхий байгууллагаас олгосон

зөвшөөрөлгүй аж ахуйн нэгжүүдээр гүйцэтгүүлж байна. Өнөө цагт олуулаа хүн зодвол хэрэг биш, олуулаа хууль зөрчвөл гэмт хэрэг биш гэсэн үзэл газар авлаа. Хамтын шийдвэрт хариуцлага хүлээлгэхгүй нэрийн дор Баянхонгор аймагт нөхөн сэргээлтийн гэрээг 28 аж ахуйн нэгжтэй гэрээ байгуулж төсөвт 3 203 500 000 төгрөг төвлөрүүлсэн байна. Одоо сумдын ИТХ-ын шийдвэрээр Засаг дарга нар нь хууль бус гэрээ байгуулж эх дэлхийдээ халдаж эхэллээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн 410 дугаартай тогтоолоор сибирь хушны үр, идээг ховор ургамлын жагсаалтад, Засгийн газрын 2015 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр 485 дугаартай тогтоолоор Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлэхийг хориглосон барааны жагсаалтад сибирь хушны үр самрыг, мөн тогтоолын 2 дахь заалтаар Улсын хилээр лицензтэй нэвтрүүлэх кодолсон барааны жагсаалтын 3 дахь хэсэгт сибирь хушны самрын идээг хамруулсан.

Гэтэл БОАЖЯ-ны Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн газрын даргын албан тушаалаа урвуулан ашиглаж хэдхэн аж ахуйн нэгжид тэмдэгтийн хураамж төлөхгүй байх, түүж бэлтгэх эрхийн бичиггүй аж ахуйн нэгжүүдэд Байгалийн ургамал, ойн дагалт баялаг, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнийг гадаадад гаргах зөвшөөрлийг олгож улсад онц их хэмжээний хохирол учруулсан. Тухайн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн нар нь зөвшөөрөл олгох боломжгүй талаар мэдэгдэхээр гэрчилгээний мэргэжилтэн гарын үсэг зурах хэсгийг арилгаж байгаад гэрчилгээ бичиж олгодог атлаа 60тн хуш модны самрын идээ түүж бэлтгэх зөвшөөрөл бүхий компани 62,5 тн хэмжээтэй бэлтгэхээр эрүүгийн хэрэг үүсгүүлэх, зөвшөөрөл бүхий самрын идээг

хурааж битүүмжилсэн нь миний мэдэх шударга ёсонд нийцэхгүй байна.

Одоо хууль бус эвлэрэл шүүх батлаад дуусгавар болсон, цуцалсан, хүчингүй болгосон олон тооны тусгай зөвшөөрлийг сэргээж тухайн тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайд ашигт малтмал эрх, хайх, олборлох ажил явагдаж байна. Энэ мэтчилэн олон асуудалд бүхмидана.

Дөрөв. Дүгнэлт

Монгол Улсын төрийн тогтолцоо 80 хүнээс хэт хамааралтай болжээ. Улс төрийн сонгуулийн тогтолцоо оновчтой бус байна. Цөөхөн хүн амтай дүүрэг, аймагт очиж нэр сонгуульд нэр дэвшин эрх мэдэлд хүрэгч төрийн түшээд байсаар байна. Төрийн түшээгээр сонгогдох, эрх мэдэл олж авахын тулд эд хөрөнгө, мөнгө, архи дарс, гурил будаа зэргийг тарааж ядарсан ардаараа даажигнах нь аймшигтай.

УИХ-ын сонгуулийн тойргийн тогтолцоог харахад аймаг, сум бүрээс төлөөлөл оруулах гээд байгаа чиг хандлагатай. Ингэж дов жалганы үзлийг дэвэргэх хэрэг байна уу. Яаж ийж байгаад сонгогдоод ирсэн нөхдүүд зөв ажиллахгүй бол эргүүлэн татаж хариуцлага тооцдог эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл нэр дэвшигч нарын жагсаалтыг гаргаж 1 тойрог болгоод сонгууль явуулах шаардлагатай. Монголын ард түмэнд танигдсан, цаашид ард түмний итгэлийг даагаад явчих эрхмүүд сонгогдог тогтолцоонд шилжихгүй бол сонгуулийн сурталчилгаа эхлэхээр бүх аймагт очоод нөгөө тараадаг зүйлээ тараадаг, сонгогдсон хойноо дов жалганы үзэл яриад миний сонгогдсон аймгийн, миний сонгогдсон дүүргийн ... 00 дээвэр энэ тэр гэж гэж ярихаа болих байх. Нэг аймаг, нэг сум, нэг дүүргээс биш, Монголын ард түмнээс сонгогдсон учир нэг аймгийн, нэг

сумын, нэг багийн, хүмүүсийн тухай, төрөл садан болох хүмүүсийнхээ төлөө биш Монголын ард түмэн, Монголын газар шороо, нутаг дэвсгэр, улсынхаа үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтносон Монгол Улсын төлөө ажиллах болно. Монгол Улсын төлөө ажиллах юм бол

дээр өгүүлсэн гажуудсан шийдвэр, эрх зүйн зохицуулалтууд хийдэлгүй болох, улс төрийн хууль бус томилгоо хумигдах нь дамжиггүй юм. Хийдэлгүй шударга ёсонд нийцсэн эрх зүйт нийгэмд ард түмэн минь амгалан тайван амьдраг ...

ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛ, МӨРДӨН ШАЛГАХ НУУЦ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

АТГ-ын Гүйцэтгэх ажлын хэлтсийн Албаны дарга, ахлах комиссар Р.Баярмагнай

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд Монгол Улсын Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль¹, Авлигын эсрэг², Цагдаагийн албаны тухай³, Прокурорын байгууллагын тухай⁴, Тагнуулын байгууллагын тухай⁵, Төрийн болон албаны нууцын тухай⁶, Эрүүгийн хууль⁷, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль⁸ Төрийн болон албаны нууц хамгаалах нийтлэг журам⁹, Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах журам зэрэг эрх зүйн баримт бичгийг харьцуулан судалсан болно.

Мөн энэ төрлийн харилцааг бусад гадаад зарим улсад хэрхэн зохицуулсныг судалж, ОХУ, Бүгд найрамдах Казахстан улсын Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, ОХУ-ын зарим судлаачдын бүтээл болон Австрали, Шинэ Зеланд, Канад, Солонгос, Турк, АНУ, БНХАУ, Израйль зэрэг улсын гүйцэтгэх ажлын үр дүнг эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаанд ашигладаг практиктай цахим орчин дахь

нээлттэй эх сурвалж ашиглан судалгааны ажлыг хийсэн болно. Үүнд:

Гүйцэтгэх ажлын эрх зүйн зохицуулалтын талаар

Авлигатай тэмцэх газрын гүйцэтгэх ажлын эрх зүйн үндэс нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Авлигын эсрэг хууль, Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр¹⁰ тэдгээрт нийцүүлэн гаргасан заавар, журмаас бүрдэж байна.

Дурдсан хуулиудын ихэнх нь сүүлийн 4 жилд шинээр буюу шинэчилсэн найруулгаар батлагдаж, заримд нь олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсонтой холбоотойгоор гүйцэтгэх ажлын эрх зүйн зохицуулалтад зарчмын шинжтэй цөөнгүй өөрчлөлт орсон байна.

Тухайлбал, Гүйцэтгэх ажлын эрх зүйн гол суурь хууль болох Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд 2015 онд 34, 2016 онд 9 өөрчлөлт орсон бол Авлигын эсрэг хуульд 2008 онд 1, 2012 онд 11, 2014 онд 16, 2015 онд 3, 2016 онд 4, 2017 онд 7,

1 <https://www.legalinfo.mn/law/details/229>

2 <https://www.legalinfo.mn/law/details/8928>

3 <https://www.legalinfo.mn/law/details/12469>

4 <https://www.legalinfo.mn/law/details/12702>

5 <https://www.legalinfo.mn/law/details/468>

6 <https://www.legalinfo.mn/law/details/12408>

7 <https://www.legalinfo.mn/law/details/11634>

8 <https://www.legalinfo.mn/law/details/12694>

9 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/8025?lawid=12885>

10 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7496?lawid=12293>

2019 онд 3 өөрчлөлт орсон, Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах журам 2, Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн болон Эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2017 онд тус тус шинэчилсэн найруулгаар батлагдаж, Гэрч хохирогчийг хамгаалах тухай, Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль шинээр батлагдсан байна. Мөн Тагнуулын байгууллагын тухай хуульд 2015, 2016 онд гүйцэтгэх ажил явуулах эрх бүхий бусад байгууллагын гүйцэтгэх ажилд тагнуулын байгууллагаас тавих

хяналт, эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн зарим өөрчлөлт оржээ.

Эрх бүхий төрийн байгууллагуудаас хуульд заасан үндэслэл, зорилгын хүрээнд гүйцэтгэх ажил явуулахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль 1997 онд батлагдаж мөрдөгдсөнөөс хойш 22 жил болжээ. Энэ хугацаанд уг хуулийн 47 зүйл хэсэгт 25 нэмэлт, 29 өөрчлөлт, 7 заалтыг хүчингүй болгох, нийт 61 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Орсон өөрчлөлтүүдийг он дарааллаар нь харуулбал:

д/д	Он	Нэмэлт оруулсан тоо	Өөрчлөлт оруулсан тоо	Хүчингүй болсон тоо	Нийт
1	1999 он	3	1		4
2	2001 он	2	5		7
3	2002 он	1			1
4	2006 он	2			2
5	2013 он	4			4
6	2015 он	13	16	5	34
7	2017 он		7	2	9
Бүгд		25	29	7	61

Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль дэлгэрэнгүй, нарийвчилсан зохицуулалттай байх нь гүйцэтгэх ажил явуулах байгууллага, ажилтны үйл ажиллагааны “эрх чөлөөг боогдуулж”, гүйцэтгэх ажлын тактикийн зорилго, зорилтыг шуурхай, амжилттай шийдвэрлэхэд саад тээг болох талтай гэж үзэх хандлага байдаг. Гүйцэтгэх ажил, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа шиг бүх үе шат, хийгдэх ажиллагааны горим нь нэг бүрчлэн хуульчлагдсан байх боломжгүй юм. Тийм ч учраас ерөнхий, зарчмын шинжтэй зохицуулалтыг гүйцэтгэх ажлын тухай хуулиар тусгаж, гүйцэтгэх ажлын зохион байгуулалт, тактикийн харилцааг гүйцэтгэх ажил эрхэлдэг байгууллагуудын дотоод журам, заавраар зохицуулдаг нийтлэг жишиг улс орнуудад байдаг.

Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль энэ үйл ажиллагааны агуулга, зорилт, зарчим, арга хэлбэрийг тодорхойлж, түүнийг явуулах эрх зүйн үндэслэл \боломж, нөхцөл\ -ийг бий болгож, гүйцэтгэх ажил явуулах байгууллага, ажилтны эрх зүйн байдлыг тогтоож, гүйцэтгэх ажлын явцад хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөхгүй байх баталгаа нь болж байх учиртай. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль дээрх жишигт нийцсэн агуулга, бүтэц, ерөнхий зохицуулалттай хууль мөн.

Харин сүүлийн жилүүдэд энэ хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулга талаас нь тоймлон авч үзвэл 2013 оноос өмнө орсон өөрчлөлтүүд ихэвчлэн шинэ хууль батлагдсан, бусад хуульд өөрчлөлт орсон \2001 онд Үндэсний аюулгүй байдлын тухай, 2006 онд Авлигын эсрэг

хууль, 2013 онд Тахарын тухай хууль батлагдан гарсан\-той холбоотойгоор хийгдэж байсан бол 2015, 2016 онд нууц гүйцэтгэх ажилтан, туслагч, туслах ажилтныг нэгээс илүү гүйцэтгэх байгууллагад ажиллуулах, хуульд зааснаас бусад зорилго, үндэслэлээр ажиллуулах болон хууль бус үйлдэлд татан оролцуулахыг хориглох¹¹, тагнуулын үйл ажиллагаа явуулах байгууллагуудыг \цэргийн тагнуулын болон хилийн тагнуулын албыг ТЕГ-т нэгтгэсэн¹², гүйцэтгэх ажлын нэгдсэн тоо бүртгэл хөтлөх, энэ талаарх холбогдох журмыг баталж мөрдүүлэх¹³, гүйцэтгэх ажлын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг Авлигалтай тэмцэх газар, цагдаа болон хорих ял эдлүүлэх байгууллага дээр хянан шалгах, тэдгээрт байгаа гүйцэтгэх ажлын хэрэгтэй танилцах, шаардлагатай мэдээ баримтыг гаргуулж авах¹⁴ зэрэг өөрчлөлтүүд оржээ.

Гүйцэтгэх ажлыг өөр өөр чиг үүрэг, харьяалалтай, тус тусын хуулиар үйл ажиллагаа нь зохицуулагдсан төрийн байгууллагууд хуульд заасан зорилго, зорилт, чиг үүргийн хүрээнд бие даан явуулж байгаа өнөөгийн нөхцөлд байх ямар ч боломжгүй зохицуулалт гэж дүгнэж болохоор байна.

Мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын талаар

Улс орнууд эрх зүйн тогтолцоо, хүн ам зүйн байдал, техник технологийн хөгжил, иргэдийнхээ эрх зүйн ухамсрын түвшин зэрэгтэйгээ үялдуулан энэ асуудлыг шийдэх, нууц арга хэрэгсэл ашиглан олж бэхжүүлсэн мэдээ, баримтыг эрүүгийн хууль зөрчиж төр, нийгэм, бусдын хууль ёсны эрх ашигт хохирол учруулсан этгээдийн үйлдсэн гэмт үйлдэлд нь тохирсон

ял шийтгэл оногдуулах ажиллагаанд нотлох баримт болгон ашиглах эрх зүйн зохицуулалтын оновчтой хэлбэрийг эрэлхийлсээр байна.

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд энэ харилцааг ерөнхий байдлаар \79.3 эрүүгийн хэргийн талаар хуульд заасан үндэслэл, нөхцөл, журмын дагуу прокурорын зөвшөөрлөөр явуулсан гүйцэтгэх ажлын арга хэрэгсэл ашиглаж авсан баримт сэлтийг нотлох баримтын хэмжээнд үнэлж болох ба ингэхдээ нотлох баримтыг цуглуулах, бэхжүүлэх ажиллагааны эх сурвалжийг нууцлана\ тусгаж, тодорхой горимыг гүйцэтгэх ажил явуулдаг байгууллагуудын дарга нарын хамтарсан тушаалаар баталсан журмаар зохицуулж байсан.

Ийм жишиг ОХУ зэрэг хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан орнуудад байсан, одоо ч заримд нь байгаа бол сүүлийн жилүүдэд Англи, АНУ зэрэг зарим улс орны туршлагаар нууц буюу гүйцэтгэх ажлын зарим арга хэмжээг явуулах журмыг эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд шууд тусгаж, үр дүнг нь нотлох баримт болгон ашиглах хандлага түгээмэл болж байна.

Манай улс ч энэ хандлагыг дагаж 2017 онд шинэчлэн баталсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульдаа “Мөрдөн шалгах бусад ажиллагаа”¹⁵ нэртэй 26 дугаар бүлэг оруулж, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад 10 төрлийн мөрдөн шалгах нууц ажиллагааг прокурорын зөвшөөрлөөр нууцаар явуулж, үр дүнг нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхэд нотлох баримт болгон ашиглахтай холбоотой харилцааг хуульчилсан.

Энэ нь нууц арга, хэрэгсэл, тусгай техник ашиглан явуулсан арга хэмжээний үр дүнг нотлох баримтаар тооцож,

11 Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн 8.6.

12 Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн 9.1.1.

13 Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн 9.2.1.

14 Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн 9.2.5.

15 Эрүүгийн хэрэг хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 26 дугаар бүлэг

мөрдөн шалгах ажиллагаанд ашиглах боломж, нөхцөлийг бий болгосноороо эрүүгийн болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зорилтыг хангахад ач холбогдолтой том дэвшил болсон гэж үзэж байна.

Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа гэх нэр томъёог Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.10 дахь хэсэгт “мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа гэж прокурорын зөвшөөрлөөр нууцаар явуулах энэ хуульд заасан ажиллагааг ойлгоно” гэж тайлбарласан байна.

Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт хуулийн 22-26 дугаар бүлэгт туссан бөгөөд прокурорын зөвшөөрлөөр нууцаар явагдах ажиллагаанд дараах 10 төрлийн ажиллагаа хамаарч байна. Үүнд:

1. Нууцаар үзлэг хийх;
2. Нууц туршилт явуулах;
3. Таньж олуулах ажиллагааг нууцаар хийх;
4. Хөрөнгийн шилжилт хөдөлгөөнийг нууцаар хянах;
5. Харилцаа холбооны сүлжээнд нэвтэрч хяналт тогтоох;
6. Харилцаа холбооны сүлжээгээр дамжсан мэдээллийн агуулгыг холбогдох байгууллагаас гаргуулж авах;
7. Бусдын орон байр, тээврийн хэрэгсэл, бусад газарт нууцаар хяналт тогтоох;
8. Нууц ажиглалт явуулах;
9. Хяналттай хүргэлт нууцаар хийх;
10. Хяналтын худалдан авалтыг нууцаар хийх¹⁶;

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль энэ ажиллагааны бүх үе шатыг хэрэгжүүлэх горимыг нарийн тогтоосон,

холбогдох бусад хуультай нийцэж, уялдсан байх шаардлагын үүднээс авч үзвэл 2017 оны ЭХХШТХ-ийн мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулахтай холбоотой зохицуулалтад дараах ойлгомжгүй буюу дутуу зохицуулсан зүйлүүд байгаа нь хуулийг хэрэгжүүлэх практикт тодорхой хэмжээгээр хүндрэл учруулж байна.

1. Хуулийн 26.7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зарим мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах субъектийн талаар “... мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллага, түүнээс эрх олгосон мөрдөгч гүйцэтгэнэ” гэж заасан нь буруу байна. Учир нь энэ хэсэгт дурдсан мөрдөн шалгах нууц ажиллагааг гүйцэтгэх ажил явуулах эрх бүхий байгууллагуудын тусгай чиг үүрэгтэй нэгжүүд гүйцэтгэнэ. Эдгээр нэгжүүд нь Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн аль алинд нь заасан үндэслэлээр үйл ажиллагаагаа явуулах ба зөвхөн мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах чиг үүрэг, эрх хэмжээтэй нэгж биш юм. Бас алба хаагчид нь ЭХХШТХ-ийн 1.4 дүгээр зүйлийн 1.8 дахь хэсэгт “мөрдөгч гэж хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах эрх бүхий албан тушаалтныг ойлгоно” гэсэнд хамаарахгүй, өөрөөр хэлбэл хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах эрх бүхий албан тушаалтан биш, Гүйцэтгэх ажлын тухай хуулийн 15.5 дахь хэсэгт заасан “гүйцэтгэх байгууллагын бие бүрэлдхүүнийг нь нууцалбал зохих салбар нэгж..”-ийн гүйцэтгэх ажилтнууд юм.

Иймд хуулийн 26.7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг “.., заасан мөрдөн шалгах нууц ажиллагааг эрх бүхий байгууллага гүйцэтгэнэ” гэж өөрчлөн найруулах нь зүйтэй байна.

2. Мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны үр дүнг нууцын зэрэглэлээс хэрхэн гаргах, эсвэл гаргалгүй битүүмжилсэн

16 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай 22-26 дугаар бүлэг

байдлаар хэрэгт хавсаргах, хавсаргасан бол оролцогчид түүнтэй танилцах эсэх, танилцах бол ямар журмаар танилцах гэх мэт харилцааг тодорхой зохицуулаагүй нь энэ хуулийн мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах, үр дүнг нотлох баримтаар тооцож ашиглахтай холбоотой хамгийн гол цоорхой гэж хэлж болно.

Хуулийн 29.3 дугаар зүйлд “хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын нууцлал”-ийн 29.3.4 дэх хэсэгт “... төрийн нууцтай холбоотой асуудал гарвал мөрдөгч эрх бүхий байгууллагын удирдлагад мэдэгдэж, нууц хариуцсан албан тушаалтныг байлцуулна” гэж заасан байна. “Төрийн нууцтай холбоотой асуудал” гэж юуг ойлгох, мөн “нууцын ажилтныг байлцуулснаар” нууц хамгаалах асуудал яаж шийдэгдэхийг хууль тогтоогч тодорхой заагаагүй байна.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд төрийн нууцад хамаарах мэдээ, мэдээллийг ил болгох саналыг ТЕГ Засгийн газарт уламжилж, Засгийн газар тогтоол гаргаж шийдвэрлэхээр зохицуулсан. Эрүүгийн хэрэгт нотлох баримт болгон ашиглах зорилгоор төрийн нууцад хамаарах мэдээ, мэдээллийг ил болгох тухай бүрт Засгийн газар тогтоол гаргах боломжгүй нь ойлгомжтой.

Тийм учраас мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа болон ер нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад бий болсон, хэрэгт ач холбогдол бүхий төрийн болон албаны нууцад хамаарах мэдээ, мэдээлэл, баримтыг нууцлалыг хамгаалах арга хэмжээ авч \битүүмжилсэн байдлаар\ хэрэгт хавсаргаж байх зохицуулалтыг хуульд бий болгох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Битүүмжилсэн байдлаар хавтаст хэрэгт хавсаргах зохицуулалтыг ЭХХШТХ-д нэмж оруулбал

хуулийн бусад заалттай уялдан хэрэгжих бүрэн боломжтой гэж харж байна.

Ингэснээр ЭХХШТХ-ийн 32.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “хавтаст хэрэгт тусгагдсан эд мөрийн баримт, мөрдөн шалгах ажиллагааны тэмдэглэлд тусгагдсан дууны, дүрсний, дуу-дүрсний бичлэгтэй танилцах тухай оролцогчийн хүсэлтийг мөрдөгч хангах арга хэмжээ авна” гэж, мөн зүйлийн 5 дахь хэсэгт “... хэргийн материалаас шүүхээр хэлэлцүүлэх төрийн нууцад хамаарахаас бусад нотлох баримтыг өөрийн зардлаар хуулбарлаж, хувилж авах боломжоор хангана...,” гэж, мөн зүйлийн 12 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 16.8 дугаар зүйлд заасан баримт бичиг, төрийн нууцад хамаарагдах баримт бичигт энэ зүйлийн 4 дэх хэсэг хамаарахгүй” гэж, мөн хуулийн 34.4 дүгээр \шүүх хуралдааныг хаалттай явуулах тохиолдол\ зүйлийн 2.4 дэх хэсэгт “... мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны явцад олж авсан нотлох баримтыг шинжлэн судлах” гэж, мөн зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Шүүх хуралдаанд мөрдөн шалгах ажиллагааг нууцаар явуулахтай холбоотой ил болгохыг хориглосон мэдээллийг танилцуулахдаа холбогдох хуулийг баримтална” гэж, мөн хуулийн 35.20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн 26.8 дугаар зүйлд заасан магадлагааг мөрдөгч танилцуулсны дараа түүнийг тайлбарлуулах, тодруулах зорилгоор талууд мөрдөгчид асуулт тавьж болно” гэж тус тус заасны дагуу дараах байдлаар мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны дүнг хавтаст хэрэгт тусгаж, нотлох баримт болгон ашиглаж болохоор байна.

Үүнд: 1. Мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны магадлагааг ЭХХШТХ-ийн 16.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны арга, хэрэгсэл, эх сурвалж нууц байна” гэж,

мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “прокурор, мөрдөгч, мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа явуулах шийдвэр, түүний үр дүнг хавтаст хэрэгт хавсаргахад энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасныг баримтална” гэж заасан шаардлагад нийцүүлэн хэрэгт нотолбол зохих асуудалд хамаарах баримт сэлтийг тусгасан магадлагаа үйлдэж, хавтаст хэрэгт илээр хавсаргах,

2. Мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны үр дүнд авагдсан дууны, дүрсний, дуу-дүрсний бичлэг, бусад баримтыг битүүмжлэн хавсаргах. Энэ байдлаар мөрдөн шалгах нууц ажиллагааны үр дүнг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нотлох баримт болгон ашиглах хуулийн зохицуулалтыг бүрэн болгохын тулд ЭХХШТХ-ийн 16.8 дугаар зүйлд “битүүмжлэн хавсаргаж болох” заалт бүхий 16.8.5 дахь хэсгийг нэмж тусгах шаардлагатай.

Ингэснээр мөрдөгч \мөрдөн байцаалт явуулж буй\, прокурор Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 21.5 дугаар зүйлд заасны дагуу баталгаа гарган танилцах, шүүх \шүүгч\ шүүх хуралдааныг хаалттай явуулж уг мэдээ, баримтыг шинжлэн судлах, магадлагаа үйлдсэн мөрдөгч шүүх хуралдаанд оролцож тайлбарлах зохицуулалтын хүрээнд магадлагаа, битүүмжилж хавсаргасан төрийн нууцад хамаарах баримт сэлт аль аль нь шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болох боломжтой байна.

Харин хэргийн бусад оролцогчид битүүмжилсэн төрийн нууцад хамаарах мэдээ, баримттай танилцах боломжгүй байна.

3. Мөн цагдан хорих байранд мөрдөн шалгах нууц ажиллагааг ЭХХШТХ-ийн 26.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хэргүүдэд явуулахаар зааж хязгаарлахдаа дээрэмдэх, залилах,

хүний эрүүл мэндэд хүнд гэмтэл санаатай учруулах \хохилогч нас барсан\ гэмт хэргийг орхигдуулсан нь буруу байна. Иймд хуулийн энэ хэсэгт дээрх 3 төрлийн гэмт хэргийг нэмж оруулах нь зүйтэй.

АВЛИГА, АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ХЭРГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ТАЛААР

АТГ-ын Гүйцэтгэх ажлын хэлтсийн мөрдөгч, комиссар
Л.Түвшинбат

Авлига, хээл хахууль нь хүн төрөлхтөний түүхийн турш байсаар ирсэн үзэгдэл бөгөөд хөгжингүй, хөгжиж буй, том жижиг, эдийн засгийн ямар ч системтэй орнуудад өөр өөр түвшинд ажиглагдсаар байдаг.

Монгол Улсад авлига, хээл хахуулийн гэмт хэрэг, түүнтэй холбоотой зөрчил нь нийгэм, эдийн засаг, иргэдийн амьдралд сөрөг нөлөө үзүүлж буй хамгийн том асуудлуудын нэг төдийгүй улам даамжирсаар нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх хэмжээнд төрийн болон хувийн бүх салбарт нөлөөлж ирлээ.

Манай улсад идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг 160 орчим мэдээллийн цахим сайт байдаг ба өдөрт дунджаар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, үйлдэл, нөхцөл байдалтай холбоотой давхардсан тоогоор 50 орчим мэдээлэл нийтлэгддэг

нь авлигын талаарх асуудал хэр хэмжээнд тархсаныг харуулж байна.

НҮБ-ын ерөнхий нарийн бичгийн дарга Антонио Гутеррес 2018 онд олон улсад авлигын гэмт хэргийн улмаас жилд 3.6 их наяд ам.долларын хохирол учирч байгаа бөгөөд энэ нь ихэвчлэн сул институт бүхий хөгжил цэцэглэл бага, ажилгүйдэл ихтэй орнуудад түгээмэл байгаа тухай мэдэгдсэн.¹

Харин манай улсад энэ төрлийн гэмт хэргийн улмаас 2018 онд 663.2 тэрбум² гаруй төгрөгийн хохирол учирсан нь тухайн онд батлагдсан улсын төсвийн 7.7 их наяд төгрөгийн 8.6 хувьтай тэнцэж байна.³

1 <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u->

2 <http://undesten.mn/91222.html>

3 <https://www.legalinfo.mn/law/details/12964>



Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн талаар манай улсын олны танил хүмүүс, улс төрч, судлаач, эдийн засагчид зэрэг нийгмийн төлөөллүүд дүгнэхдээ:

- Улс төрийн намууд олигархи бүлэглэлийн барьцаанд орсон;
- Авлига нэг төрлийн соёл маягтай болж нийгэмд бат шингэсэн;
- Авлига албан ёсны хуулийн тогтолцоо, төрийн байгууллагатай эн тэнцэхүйц хэмжээнд тогтолцооны шинжтэй болсон;
- Улс төр, эдийн засгийн бүлэглэл хоорондын дайн болж байна;
- Гадны хөрөнгө оруулагч нар манай улсад хөрөнгө оруулахдаа авлигын зардлаа давхар тооцдог болсон гэх зэргээр тодорхойлсон нь Монгол Улс дахь авлигын өнөөгийн нөхцөл байдлыг товч бөгөөд тодорхой илэрхийлсэн дүгнэлт гэж үзэж болохоор байна.

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй хамгийн их холбогдон нэрлэгддэг, иргэдийн хардлагыг төрүүлдэг салбар бол манай улсын төсөв, хөрөнгө, иргэдийн амьжиргааны эх үүсвэрийг дангаараа хариуцан ажиллаж байгаа гэж хэлж болох уул уурхайн салбар, тэр дундаа Монгол Улсын төрийн оролцоо бүхий уул уурхайн томоохон төслүүд, их хэмжээний мөнгөн дүн бүхий авлига, албан тушаал, гэрээний нөхцөлүүдтэй холбоотой асуудал

байна.

Мөн Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй томоохон төсөл, хөтөлбөрүүд, тендер, тусгай зөвшөөрөл, худалдан авах ажиллагаатай холбоотой их хэмжээний мөнгөн дүн бүхий авлигын хэргийн талаарх мэдээлэл, хардлагууд мэдээллийн болон нийгмийн сүлжээний сайтуудад цаг тутам нийтлэгдэж иргэдийн сөрөг хандлага, уур бухимдлыг төрүүлсээр байна.

Олон улсад авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр өөр өөрийн гэсэн үр дүнд хүрч болохуйц арга, аргачлалыг нэвтрүүлэн ажилладгаас хамгийн үр нөлөөтэй нь авлигатай тэмцэх эрх бүхий байгууллага иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэр гаргагчид /улс төрч, эрх баригч/-д нөлөө үзүүлэн авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл эрмэлзлийг бий болгох, иргэд нь авлигаас ангид байж нийтийн албан тушаалтнуудад тавих хяналтаа сайжруулан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, үйлдэл, зөрчлийн талаар эрх бүхий байгууллагад мэдээлэх, тэдний ажилд туслалцаа үзүүлэх замаар хамтран тэмцэх, нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн урлаг, спорт, олны танил хүмүүсээр дамжуулан иргэдэд авлигын гэмт хэргийн хор нөлөө, урьдчилан сэргийлэх арга замууд болон авлигыг үл тэвчих дадал, зуршлыг бий болгох зэрэг арга хэмжээг өргөнөөр ашигладаг байна.

Судалгаагаар авлигад өртөх магадлалтай /өртсөн/ байгууллагууд:

	Авлигатай тэмцэх газраас гаргасан судалгаагаар: 2018 он	Иргэд, олон нийтийн судалгаагаар 2018 он
1	Шүүх	Төрийн захиргааны байгууллага, яам, агентлагууд
2	Газрын алба	Уул уурхайн салбар /төрийн оролцоо бүхий/
3	Эрүүл мэндийн байгууллага	Шүүх
4	Төрийн захиргааны байгууллага, яам, агентлагууд	Газрын алба
5	Боловсролын байгууллага	Төрийн өмчит байгууллагууд

Авлигын гэмт хэрэг үйлдэгддэг олон шалтгаан нөхцөл байгаатай адил тухайн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, авлигагүй нийгмийг бүтээх олон арга зам, боломжууд байдаг. Үүний тулд авлигатай тэмцэх эрх бүхий байгууллага болон авлигын хор хөнөөлийг өдөр тутам шууд болон

шууд бусаар мэдэрч байгаа иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн хамтын ажиллагаа, шийдвэртэй, тууштайгаар авлигыг үл тэвчих, өдөр бүр авлигагүй нийгмийг бүтээх ажилд идэвх зүтгэлтэй, итгэлтэй ажиллан өдөр бүр урагш ахиж байх ёстой үйл явц юм.



ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОЛТТОЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ, УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМ

АТГ-ын Хэвлэл, олон нийттэй харилцах
ахлах ажилтан, ахлах комиссар Т.Баярхүү

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөлийн Ажлын алба, Цагдаагийн ерөнхий газар, Дотоод хэргийн их сургуультай хамтран 2019 оны 9 дүгээр сарын 26-ны өдөр зохион байгуулсан “Эмийн хууль бус эргэлт: Тулгамдаж буй асуудал, урьдчилан сэргийлэх арга зам” эрдэм шинжилгээний хуралд АТГ-ын Хэвлэл, олон нийттэй харилцах ахлах ажилтан, ахлах комиссар Т.Баярхүү оролцож, хэлэлцүүлсэн илтгэл.

НЭГ. ОРШИЛ

Нийтийн ашиг сонирхол, хүний эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчин, улс орны аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй, тодорхой нөхцөл, нарийн мэргэжил шаардах аж ахуйн зарим үйл ажиллагааг эрхлэхэд тусгай зөвшөөрөл олгох, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгохтой холбоотой харилцааг зохицуулах зорилготой Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийг Улсын Их Хурал 2001 онд батлан мөрдүүлсэн. Гэвч тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбогдсон харилцаа нь өнөөдрийн байдлаар Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль болон салбарын 100 гаруй хуулиар ямар нэг хэмжээнд зохицуулагдаж байна.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хугацаанд уг хуульд 69 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байдаг ба нэр томъёоны зөрчил үүсэх, зарим талаараа хуулийн уялдаа холбоо

алдагдахад хүргэсэн байна гэж үзэн хууль санаачлагчдаас шинэчилсэн хуулийн төслийг 2019 оны 3 дугаар сарын 29-ний өдөр УИХ-д өргөн барьсан. Энэхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар хуулиар хориглоогүй, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшлаагүй аливаа үйл ажиллагаа эрхлэх Иргэний хуулийн суурь үзэл баримтлалыг баталгаажуулж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрхлэхийг хориглосон үйл ажиллагаа болон зөвшөөрлөөр эрхлэх үйл ажиллагааны чиглэл, төрөл, эдгээр харилцаатай холбоотой суурь харилцаа тодорхой болно хэмээн төсөл санаачлагчид үзжээ. Мөн зөвшөөрлийг олгох, сунгах ажлыг цахим хэлбэрээр зохион байгуулж болох зохицуулалт хуульчлагдаж, иргэд чирэгдэл хүнд сурталгүй төрийн үйлчилгээг хүргэх, зөвшөөрөл олгох харилцаа ил тод, хяналттай болох юм байна¹.

¹ <http://forum.parliament.mn/projects/518>

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль болон салбарын шинжтэй бусад хуулиар бий болгоогүй зөвшөөрлийг Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрээр бий болгох буюу задлан олшруулах практик ч мөн тогтсон байна. Өнөөдрийн байдлаар Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль нь 19 чиглэлээр 103 ерөнхий төрөл, энэхүү төрөл нь 210 гаруй дэд төрөлд хуваагдан тусгай зөвшөөрөл олгохоор байгаа боловч салбарын бусад хууль тогтоомж, эрх зүйн дэд актаар тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл шинээр бий болгох, ерөнхий төрлийг задалж олгох байдал түгээмэл болсон байна. Тухайлбал, Монгол Улсын хэмжээнд 2016 оны байдлаар 54 байгууллага 914 төрлийн зөвшөөрөл олгож байна гэсэн судалгаа хийгдсэн байна. Мөн Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2 дахь хэсэгт банкны үйл ажиллагааны чиглэлээр олгох зөвшөөрлийг төрлийг заасан байх бөгөөд мөн зүйлийн 15.2.1 дэх заалтад зааснаар -банк байгуулах, -банкны үйл ажиллагаа эрхлэх гэж 2 төрлийн зөвшөөрлийг олгохоор байна. Гэтэл Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлээр дээрх 2 төрлийн зөвшөөрлийг 16 болгон задалж хууль хоорондын зөрчлийг үүсгэсэн гэж үзэхээр байна².

Дээрх тоо баримт, жишээ нь хуулиар хориглоогүй, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшлаагүй аливаа үйл ажиллагаа эрхлэх Иргэний хуулийн суурь үзэл баримтлалыг гажуудуулсан, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрхлэхийг хориглосон үйл ажиллагаа болон зөвшөөрлөөр эрхлэх

үйл ажиллагаанаас бусад үйл ажиллагааг чөлөөтэйгөөр эрхэлж болох боломжийг бусад хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээгээр алдагдуулсан, нөгөө талаар худалдаа, бизнесийн үйл ажиллагаа өргөжих, хөгжих нөхцөл бүрдэхэд ихээхэн дарамт учруулж, авлигын эрсдлийг бий болгож байна.

Азийн сан олон улсын байгууллагаас Улаанбаатар хотод байрладаг аж ахуйн нэгжүүдийн дунд ес дэх удаагаа “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдал” судалгааг явуулсан. Энэхүү судалгааны 2018 оны дүнгээр бизнесийн орчинд тулгарсан хамгийн гол хоёр саад бэрхшээл нь “өндөр татвар”, “тусгай зөвшөөрөл, лицензийг шинээр авах, сунгуулах” асуудал гэжээ. Бизнесийн үйл ажиллагаа явуулахад “тусгай зөвшөөрөл, лиценз шинээр авах, сунгуулах” нь саад бэрхшээл болж байна гэж 2016 онд аж ахуйн нэгжүүдийн 17 хувь нь үзэж байсан бол энэ тоо 2017 онд 22.4 хувь, 2018 онд 24.8 хувь болж өссөн байна³.

Авлигатай тэмцэх газарт 2018 онд болон 2019 оны эхний 9 сарын байдлаар зөвхөн тусгай зөвшөөрөл олголттой холбоотой авлигын гэмт хэргийн шинжтэй 54 гомдол, мэдээлэл, авлига, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой 16 өргөдөл, гомдол шалгагдсан байна. Түүнчлэн хууль давсан, хуульд байхгүй зөвшөөрлийг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын шийдвэрээр бий болгох үзэгдэл нэлээдгүй байна. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газар 2018 онд авлига гарч болох нөхцөл боломж бүрдүүлсэн, хуулиар тусгай эрх олгоогүй байхад хууль зөрчин батлан мөрдүүлсэн, хууль тогтоомжид нийцээгүй, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актад тавих шаардлагыг хангаагүй гэж үзсэн 50

2 Зөвшөөрлийн тухай хуулийн танилцуулга /шинэчилсэн найруулга/

3 https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/03/2018-Study-of-Private-Sector-Perceptions-of-Corruption_STOPP_Mon.pdf

гаруй дүрэм, журмыг хянан үзэж бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн хүчингүй болгох, хуульд нийцүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн. Эдгээрийн дунд тусгай зөвшөөрөл шинээр бий болгож, үндэслэлгүй төлбөр хураамж тогтоосон тохиолдол байжээ. Түүнчлэн орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоол, аймгийн Засаг даргын захирамж, Засаг даргын Тамгын газрын даргын тушаалаар батлан мөрдүүлсэн хууль тогтоомжид нийцээгүй, хуулиар эрх олгоогүй байхад дүрэм, журам тогтоон мөрдүүлсэн, үндэслэлгүй төлбөр хураамж тогтоосон нийт 48 журмыг хянан үзэж хүчингүй болгох, өөрчлөх, хуульд нийцүүлэх саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжилсан байна.⁴

ХОЁР. ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ЯАМНААС ОЛГОЖ БҮЙ ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГА ҮҮСГЭХ ШАЛТГААН НӨХЦӨЛ

1. Төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг тэдгээрээс үйлчилгээ авдаг бизнес эрхлэгчдээр үнэлүүлж, гарсан үр дүнд шинжилгээ харьцуулалт хийх, төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг багасгах чиглэлээр бодлогын ба арга хэмжээний санал, зөвлөмж гаргахад чиглэсэн “Хүнд суртлын индекс” судалгааны тайланг МХАҮТ-аас хийдэг. Судалгаанд хамрагдагсадын 53 хувь нь төрийн байгууллагын үйлчилгээнд хүнд суртал их байна гэсэн байна. Мөн 39 хувь төрийн байгууллагын ил тод байдал муу гэж үзжээ⁵. Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд “Эрүүл мэндийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох”-той

холбоотой үе шат, бүрдүүлэх материал зэргийг тодорхой зохицуулж өгсөн байдаг. Тусгай зөвшөөрөл авах хоёр үе шатыг дамжихад цаг хугацаа их орох, аж ахуй нэгжүүд өөрийн байр талбайгүй, эсвэл баримт материал дутуу зэргээс хамаарч шийдвэрлэх хугацаа удаашралтай байдаг байна. Тусгай зөвшөөрөл авах хүсэлт өгсөн өдрөөс хойш шийдвэр гарах хүртэл нийт ажлын дарааллыг судлан үзэхэд 23-26 төрлийн ажил хийгддэг байна. Эхний үе шат болох хэрэгцээний үнэлгээг хуульд “120 хоногийн дотор” хийнэ гэж зааж өгсөн тул яамны тусгай зөвшөөрөл хариуцсан албан хаагчид тус үнэлгээг түргэн шуурхай хийдэггүй, мэдээлэл ил тод биш учир аж ахуйн нэгж байгууллагууд материалаа дутуу, шаардлага хангахгүй хэмжээнд бүрдүүлдэг. Энэ нь төслийг буцаах шалтгаан болж, хясан боогдуулах замаар хүнд суртал үзүүлдэг байсан байна. Гэтэл бодит байдал дээр ажлын 14 хоногийн дотор хийх боломжтой байдаг. Улмаар аж ахуйн нэгж, байгууллагууд зөвшөөрлөө хурдан гаргуулахын тулд албан тушаалтанд тал засах, хахууль өгөх байдлаар асуудлаа шийдвэрлүүлдэг жишиг тогтсон байна. Хоёрдугаар үе шат болох ажлын байртай танилцаж дүгнэлт гаргах хөндлөнгийн ажлын хэсгийг яамны Төрийн захиргаа удирдлагын хэлтсийн даргын тушаалаар байгуулдаг боловч, дүгнэлт гаргах ажлын хэсгийг томилох ажил удаашралтай явагддаг байна. Уг үйл ажиллагаанд ажлын хэсэг томилогдсон тохиолдолд ажлын байрны дүгнэлтийг гаргах ажил 1 хоногт багтаах боломжтой байна.

2. Тусгай зөвшөөрөл хүсэгчид мэдвэл зохих хууль, эрх зүйн зохицуулалт, шаардлагатай материалын талаарх мэдээлэл хаалттай. Яамны <http://www.mohs.mn> цахим хуудсанд хандахад тусгай зөвшөөрлийн цэс байхгүй, тусгай

4 <https://iaac.mn/news/awligatai-temtsekh-gazriin-2sh18-onii-uil-ajillaganii-tailan?menu=59>

5 https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/2_Sudalgaanii%20tailan_final_V20181224_web.pdf

зөвшөөрөл хүсэгч иргэн, аж ахуйн нэгж ямар материал бүрдүүлэх талаар болон тусгай зөвшөөрлийн үйл ажиллагаатай холбоотой ямар ч мэдээлэл байхгүй. Яамны нэг давхарт байх хүлээн авах хэсэгт тусгай зөвшөөрөл хүсч буй иргэн, аж ахуй нэгжээс холбогдох мэдээллийг авах ямар ч боломж бололцоо байхгүй. Мэдээлэл авах нөхцөл боломж бүрдээгүйгээс яамны албан хаагч нарт тал засах, танил талаараа дамжуулж мэдээлэл авахаас өөр арга байдаггүй талаар зөвшөөрөл хүсэгч аж ахуйн нэгжүүдийн төлөөлөлтэй уулзалт хийх үеэр хэлж байв⁶.

3. Тусгай зөвшөөрөл хүсэгч аж ахуйн нэгжүүдийн дийлэнх нь өөрийн гэсэн байр талбайгүй байдаг ба Эрүүл мэндийн яамнаас томилогдсон шинжээч нар ажлын байртай очиж танилцахад өөр аж ахуй нэгжийн байр, талбайг танилцуулах, эсвэл стандартын шаардлага хангахгүй байртай байдаг байна. Иймээс аж ахуйн нэгжүүд томилогдсон хөндлөнгийн гэх шинжээч нараар талбайн хувьд зөрчилгүй, хэвийн гэсэн дүгнэлт гаргуулахын тулд хууль бусаар нөлөөлдөг. Хөндлөнгийн шинжээч нар нэгэн зэрэг олон материал судлан танилцдаг тул ихэвчлэн биечлэн очиж үзэлгүйгээр дүгнэлт гаргасан тохиолдол цөөнгүй байна. Хөндлөнгийн шинжээч нарын үйл ажиллагаанд тавих хяналт огт байхгүй байгаад цаашид анхаарч шийдвэрлэх шаардлагатай⁷.

4. Эрүүл мэндийн яам тусгай зөвшөөрөл хариуцсан мэргэжилтний ажлын байрны тодорхойлолтыг шинэчлэн батлахдаа ажилтны хувийн байдалд тохируулан тухай бүр шинэчлэн баталсан тохиолдол гарсан. Тухайлбал; тусгай зөвшөөрлийн асуудал хариуцсан мэргэжилтний ажлын байр, албан тушаалын тодорхойлолтын албан

тушаалд тавигдах тусгай шаардлага хэсэгт Мэргэжил: их эмч гэж байсныг Эрүүл мэндийн салбарын аль нэг мэргэжилтэй байх гэж өөрчилсөн. Туршлага хэсэгт: Төрийн албанд 3-аас доошгүй жил ажилласан байх, төрийн жинхэнэ албан хаагч байх гэж заасныг туслах түшмэлийн албан тушаалд 2-оос доошгүй жил ажилласан байх гэж өөрчилжээ⁸.

5. Эрүүл мэндийн яам тусгай зөвшөөрөл олгох хүсэлтийг бичиг хэргийн ажилтнаар дамжуулан авах ёстой боловч бичиг хэргийн ажилтан болон бүртгэлийн програмд бүртгүүлэлгүйгээр тусгай зөвшөөрөл хариуцсан албан хаагч нар өөр дээрээ шууд авч удирдах албан тушаалтнуудад танилцуулалгүйгээр тусгай зөвшөөрөл олгосон тохиолдлууд байна. Тухайлбал: "Т" ХХК-ийн хүсэлтийг тусгай зөвшөөрөл хариуцсан мэргэжилтэн хүлээн авч удирдах албан тушаалтанд танилцуулалгүйгээр 4 төрлийн зөвшөөрөл олгосон тохиолдол байна. Аж ахуйн нэгжүүдээс ирүүлсэн хүсэлтийн хэд нь бичиг хэргээр дамжсан, хэд нь бичиг хэргээр дамжилгүйгээр зөвшөөрөл авсан тохиолдол байгаа талаарх мэдээллийг нарийвчлан гаргах гэсэн боловч тус яам 2009 оноос хойш Лотус гэх бичиг хэргийн програмыг ашиглаж байгаад 2019 онд АБЛЕ гэх шинэ програм нэвтрүүлэхдээ уг хоёр програм дахь мэдээллийг шилжүүлэхэд зарим мэдээлэл устгагдсан, өмнө нь бүртгэж байсан бичиг, баримтын мэдээллийг харж, шийдвэрлэлтэд хяналт тавих боломжгүй болсон байна.

6. Эрүүл мэндийн салбарт иргэдээс эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээг үзүүлэхдээ үндэслэлгүй төлбөр хураамж авах, хуулиар эрх олгогдоогүй этгээд үнэ тариф тогтоон мөрдүүлэх асуудал гарч байна. Тухайлбал, Улсын тэмдэгтийн хураамжийн

6 АТГ-аас ЭМЯ-нд хүргүүлсэн зөвлөмж-2019

7 АТГ-аас ЭМЯ-нд хүргүүлсэн зөвлөмж-2019

8 АТГ-аас ЭМЯ-нд хүргүүлсэн зөвлөмж-2019

тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.2-т мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх эм үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрөл олгоход 200 000 төгрөг, мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт эмийн худалдаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгоход 50 000 төгрөг, 27.1.3-т мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бодис, тэдгээрийн түүхий эдийг Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлэх тусгай зөвшөөрөл олгоход 500 000 төгрөг, хугацааг сунгахад 200 000 төгрөг байхаар тогтоосон бөгөөд мөн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д энэ хуулийн 6.2, 6.3-т зааснаас бусад тэмдэгтийн хураамжийн хэмжээг энэ хуулиар тогтооно⁹ гэжээ. Гэтэл Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2015 оны 8 дугаар сарын 5-ны өдрийн 298 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтаар Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт эм, бодис тэдгээрийн угтвар бодис импортлох, ханган нийлүүлэх, худалдах тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгахад 110.000 төгрөг, Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгахад 200.000 төгрөг байхаар тогтоосон¹⁰ нь хуулиас давсан шийдвэр юм. Түүнчлэн Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.18 дахь хэсэгт тусгай зөвшөөрлийг тухайн байгууллагад анх удаа олгож байгаа бол гурав, сунгаж байгаа бол таван жилийн хугацаагаар олгоно¹¹ гэж заасан. Гэтэл Эрүүл мэндийн яамнаас “Т” ХХК-д эм, эмнэлгийн хэрэгсэл импортлох, хангах нийлүүлэх тусгай зөвшөөрөл анх олгохдоо 5 жилийн хугацаагаар олгосон нь хууль зөрчсөн байна.

ГУРАВ. АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ЧИГЛЭЛЭЭР АВЧ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ САНАЛ

- Тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл буюу тодорхой үйл ажиллагааг эрхлэхээр эрх олгосон, тэдгээртэй холбоотой нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэх;
- Тусгай зөвшөөрөл олгох үе шатуудад зохиомол хүнд суртал чирэгдэл үүсгэж байгааг таслан зогсоох, зөвшөөрөл өгөх ажлыг түргэн шуурхай, үр дүнтэй, хяналт тавих, шат дамжлагыг бууруулах зорилгоор цахим систем нэвтрүүлэх;
- Хуульд заасан чиг үүргийн дагуу олгож буй зөвшөөрөл, бүртгэлийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, олон нийт танилцах боломжоор хангах. Тусгай зөвшөөрөл авах, сунгах үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийн ил тод байдлыг хангах;
- Хөндлөнгийн шинжээчдийг судалж авах, дүгнэлт гаргахын өмнө ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэдгээ илэрхийлэх, зөрчил үүссэн тухай маягт бөглүүлж, үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Тусгай зөвшөөрөл хариуцсан мэргэжилтний ажлын байрны тодорхойлолтын загвар боловсруулж, тус ажлын байранд тохирох мэргэжил, үр чадвар, мэргэшсэн байдал зэргийг тусгаж, Төрийн албаны тухай хуульд нийцүүлэн батлах, цаашид уг ажлын байранд мэргэжил, үр чадвар, ажлын туршлагагүй хүн томилохгүй байх;
- Эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр дотоод хяналт шалгалтыг тогтмол хугацаанд хийх;
- Салбарын хэмжээнд тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааг зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

⁹ Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, 6, 27 дугаар зүйл

¹⁰ <https://www.mohs.mn/uploads/files/6daa9eb38860b6e53f92c4e7ab471984.pdf>

¹¹ Эрүүл мэндийн тухай хууль, 19 дүгээр зүйл

МОНГОЛ УЛСААС ОЛОН УЛСТАЙ БАЙГУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН ТУСЛАЛЦАА ХАРИЛЦАН ҮЗҮҮЛЭХ ГЭРЭЭНИЙ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ

Монгол Улс ардчилсан нийгмийг сонгосноос хойш улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүхий л салбарт гадаад харилцаа, хамтын ажиллагаа өргөжин хөгжихийн хэрээр гэмт хэрэг гүйлдсэн этгээдүүд гадаад улсад оргон зугтах, гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлогоо хилийн чанадад нуух, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, оффшор бүсэд их хэмжээний мөнгө хадгалуулах болсон талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэгдэж байгаа ч дээрх асуудлыг шалгах, нотлох баримтыг цуглуулах асуудалд хүндрэл учирч байна. Жишээ нь “Диваажингийн баримт бичгүүд”, “Панамын баримт бичгүүд”¹ гэх мэдээлэлд дурдагдсан, Засгийн газрын 2017 оны 244 дүгээр тогтоолоор баталсан оффшор бүсэд хамаарах нийт 49 нутаг дэвсгэр, тухайлбал Барбадос улс, Бахамын арлууд, Британийн Виржинийн арлууд, Кайманы арлууд зэрэг нийт 49 бүс нутагт Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан, гадаад улсад бол тухайн улсын хуулиар нэг жилээс дээш хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэг үйлдэж шууд, шууд бусаар олсон эдийн, эдийн бус хөрөнгө, түүний үнэ, түүнээс олсон ашиг, орлого, гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан, ашиглахаар завдсан техник, хэрэгсэл буюу “Гэмт хэрэг үйлдэж олсон

хөрөнгө, орлого”-ийг битүүмжлэх, хураан авах ажиллагаанд хүндрэл учирч байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан “Эд хөрөнгө битүүмжлэх”, “Эд мөрийн баримт хураан түр авах” ажиллагааг явуулахад уг хуулийн 42.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гадаад улсын нутаг дэвсгэрт мэдүүлэг авах, үзлэг, нэгжлэг, туршилт хийх, эд мөрийн баримтыг түр хураан авах болон энэ хуульд заасан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах шаардлагатай бол уг асуудлыг эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай болон олон улсын бусад гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу “Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах тухай хүсэлт” гарган олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт заасан байгууллагаар дамжуулан явуулна гэж заасан. Монгол Улстай Эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээ байгуулсан улсын хувьд энэ ажиллагаа ямар нэгэн хүндрэлгүй боловч дээрх мэт гэрээ байгуулаагүй улстай хэрхэн хамтран ажиллаж, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад цугларсан баримтыг нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэх талаар тусгайлан авч үзэх шаардлага гарч байна.

Монгол Улсаас олон улстай эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээний хэрэгжилт, тэр дундаа

¹ <https://unuudur.mn/>

авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах явцад эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээний тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх зарим арга замын талаар энэхүү өгүүлэлдээ бид авч үзэв.

Өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол Улс нь НҮБ-аас гэмт хэрэгтэй тэмцэх салбарт батлан гаргасан 25 төрлийн олон талт гэрээнд гишүүнээр элссэн². Одоогийн байдлаар 20 улстай, хоёр талт 28 гэрээ байгуулсан байна. Үүнээс:

Иргэний хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээг 17 улстай	Эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээг 17 улстай
Гэмт этгээд шилжүүлэх тухай гэрээг 17 улстай	Ялтан шилжүүлэх тухай гэрээг 9 улстай

тус тус байгуулсан байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад Монгол Улс, бусад оронтой дээр дурдсан хууль, гэрээ хэлэлцээрийн хүрээнд эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх асуудал хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаар эх сурвалжийн мэдээлэлд үндэслэн цөөн хэдэн зүйлийг дурдъя:

- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам 2017 оны байдлаар гадаад, дотоодын байгууллагаас ирүүлсэн нийт 173 эрх зүйн туслалцааны хүсэлтийг эрх бүхий байгууллагад хүргүүлэн, шаардлагатай лавлагаа мэдээлэл

гаргуулах, орчуулгыг хянах зэргээр дэмжлэг үзүүлсэн байна. Ихэвчлэн БНХАУ, ОХУ, Казакстан, Турк, Польш, Чех зэрэг улсаас хүсэлт ирж байна. Үүнээс Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа хүссэн 20 хүсэлтийг хүлээн авч УЕПГ-т хүргүүлж, дотоодын эрх бүхий байгууллагаас 13 эрүүгийн хэргийн хүсэлтийг хүлээн авч гадаадын холбогдох байгууллагад хүргүүлсэн байна³.

- 2018 оны 1 дүгээр улирлын байдлаар гадаад, дотоодын байгууллагаас нийт 49 эрх зүйн туслалцааны хүсэлт хүлээн авснаас 8 хүсэлт нь эрүүгийн хэрэгт туслалцаа хүссэн байна⁴.
- Монгол Улсын хувьд сүүлийн 3 жилд гадаад улсад илгээсэн нийт 88 хүсэлт байна⁵.
- Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхээр хүлээн авсан, илгээсэн хүсэлтийн ерөнхий утгыг сүүлийн 3 жилийн хувьд авч үзвэл, авлига албан тушаалын шинжтэй хэргүүд, бусдыг залилан мэхлэх, ялангуяа сүүлийн үед цахим халдлагад өртсөний улмаас гадаад улсад их хэмжээний мөнгө шилжүүлэн хохирсон, бусдын амь насыг хохироосон хэргүүдийн талаар зонхилон хүсэлт гаргасан байна.⁶

Авлига нь нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой байдалд аюул занал учруулж, улмаар ардчиллын тогтолцоо, ёс зүйн үнэт зүйлс, шударга ёсыг доройтуулж, тогтвортой хөгжил, хуульд захирагдах ёсонд хохирол учруулж байгаа гэмт үзэгдэл

² Монгол Улсын нэгдэн орсон эрх зүйн баримт бичгийн жагсаалт, <http://mfa.gov.mn/images/pptx/1.pdf>

³ Б.Энхбаяр “Эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай, олон улсын гэрээний өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага” илтгэл. 2018 он.УБ хот

⁴ Б.Энхбаяр “Эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай, олон улсын гэрээний өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага” илтгэл. 2018 он.УБ хот

⁵ Улсын Ерөнхий прокурорын газрын Гадаад харилцаа, эрх зүйн туслалцааны хэлтсийн сүүлийн 3 жилийн тайлан.

⁶ Улсын Ерөнхий прокурорын газрын Гадаад харилцаа, эрх зүйн туслалцааны хэлтсийн сүүлийн 3 жилийн тайлан.

болохыг дэлхийн улс орнууд онцолсоор байгаа. Дэлхийн улс үндэстнүүдийн түүх, хэл соёл, зан заншил, эрх зүйн хэм хэмжээ өөр хоорондоо харилцан адилгүй учраас авлигатай тэмцэх талаар дэлхий нийтийн нэгдсэн нэг загвар гарган авахад хүндрэлтэй бөгөөд улс орнууд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, түүнтэй тэмцэх арга замыг аль болох дундын оновчтой хэлбэрээр тодорхойлон хэрэгжүүлэх болсон.

Төрийн өндөр албан тушаалтнууд хууль бусаар олсон их хэмжээний орлого, мөнгөө гадаад улсад, тэр тусмаа эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулагдаагүй улс орнуудад болон оффшор бүс бүхий нутаг дэвсгэрт шилжүүлэн байршуулах, үл хөдлөх хөрөнгө ба хувьцаа худалдан авах, мөн компани үүсгэн байгуулж эдийн засгийн эргэлтэд оруулах зэргээр хууль бус орлогоо төвөггүй нууцалдаг болоод байна. Манай улсын албан тушаалтнууд гэмт хэргийн улмаас олсон орлого, эд хөрөнгөө ихэвчлэн гадаад улс орнуудад, тэр дундаа Монгол Улстай эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулаагүй, хүний эрх, өмч хөрөнгийн мэдээллийг сайтар нууцалдаг, Англи-Саксоны эрх зүйн систем бүхий улс орнуудыг сонгон байршуулж байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тодорхойлсноор “бодит байдал”-ыг тогтоох зарчимтай улс орны хувьд тухайн хүний гэм буруутайг шүүх тогтоосны дараа хөрөнгө хураах боломж бүрддэг. Дээрх улс орнуудад байгаа хулгайлагдсан хөрөнгийг мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад царцаах шаардлага тулгарсан үед шүүхийн шийдвэр шаардсанаар хөрөнгө царцаах ажилд амжилт гарахгүй байж болох чиг хандлага ажиглагдаж байна. Өнөөдөр хөрөнгө царцаахаас өмнөх шатны мэдээлэл олж авах ажиллагааг

шаардлагын хэмжээнд хүрэхгүй байна. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 16.1.1, 16.1.7-д “Хуульд заасан үндэслэл журмаар олж авсан аливаа баримтат мэдээллийг нотлох баримт гэнэ, ...хуульд заасан үндэслэл, журмыг зөрчиж авсан баримтат мэдээллийг нотлох баримтаар тооцохгүй” тухай хуульчлан өгснөөр хуулиас гадуур, хуульд заасан журмыг зөрчиж олж авсан баримт, мэдээлэл нь өөрөө нотлох баримтын чадвараа алдаж, шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болохгүй, шүүх тухайн нотлох баримтыг үнэлэн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож ял шийтгэл оногдуулах боломжгүй.

Монгол Улсын хувьд жил ирэх тусам авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн гаралт нэмэгдэж, илрүүлэлтийн тоо ч өссөөр байна. Авлигатай тэмцэх газар сүүлийн 10 жилийн хугацаанд 4450 холбогдогчтой 470,5 тэрбум төгрөгийн хохиролтой 2207 гэмт хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, үүнээс 31 тэрбум төгрөгийг мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад нөхөн төлүүлж, 108,4 тэрбум төгрөгийн хохирол бүхий эд хөрөнгийг битүүмжлэн хамгаалан, 648 холбогдогч бүхий 233 хэргийг шүүхээр шийдвэрлүүлж 39,1 тэрбум төгрөгийн хохирлыг шүүхийн шатанд төлж барагдуулжээ. Авлигатай тэмцэх газрын гэмт хэрэг илрүүлэх, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах хүн хүч бололцоог дээрх тоон үзүүлэлттэй харьцуулан үзэхэд чамгүй их хөдөлмөрийн үр дүн боловч хулгайлагдсан хөрөнгө царцаах, буцаах, эх орондоо авах, гадаад улс орны нутаг дэвсгэрт байршсан Монгол Улсаас гарал үүсэл бүхий хөрөнгийг олж тогтоох ажилд төдийлөн амжилт гаргаж чадахгүй байна⁷.

⁷ Ц.Нямдорж “Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад эрх зүйн харилцан туслалцааны гэрээ болон Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн үүрэг, ач холбогдол” илтгэл. 2018 он. УБ хт

Авлигатай тэмцэх газар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг шалгах бүрт Монгол Улсаас хулгайлагдаж гадаад улс орнуудад байршсан хөрөнгө илрүүлэх, хөрөнгийг гадаад улс оронд гаргасан цаг хугацааг тогтоох шаардлага өдөр тутам тулгардаг. Энэхүү хүндрэл бэрхшээлийг нэг мөрдөгч, нэг байгууллагын хүсэл зориг, үйл ажиллагаа бус Монгол Улсын нийт хүсэл сонирхол, бусад улс орнуудын мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллагатай хамтран ажиллах, нягт хамтын ажиллагаагаар даван туулах ёстой. Энэ бүхний дараа л тухайн ажиллагаанд зарцуулсан цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө бодит үр дүн болно.

Хэдийгээр бүх ажиллагаа манай улсын хууль тогтоомж болон олон улсын конвенц, гэрээний хүрээнд зохицуулагдаж байгаа боловч тухайн бүсэд байршсан хөрөнгө эзэмшигчийн нууцын баталгаатай холбоотой гэх шалтгаанаар зарим санхүүгийн төвүүд Авлигатай тэмцэх газрын хүсэлт болгонд шуурхай хандахгүй байгаа нь бодит саад бэрхшээл болсоор байна. Гэрээ байгуулсан улс орнуудад Авлигатай тэмцэх газраас мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах шаардлага тулгарсан үед тухайн улсын мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллагад “олон улсын гэрээ хэлэлцээрт заасан байгууллагаар дамжуулан явуулах” зохицуулалтын хүрээнд Хууль зүйн яам, Улсын Ерөнхий прокурорын газар, Улсын дээд шүүх, Монгол Улсыг гадаад улсад төлөөлөх эрх бүхий байгууллага буюу Гадаад харилцааны яам зэрэг байгууллагаар дамжуулан хүсэлт илгээдэг. Гадаад улс орнуудад мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах хүсэлт гаргах ажиллагаа нь цаг хугацаа ихээр ордог, үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн үргүй ажил болох тохиолдол ихээр гардаг.

Тус газраас илгээсэн хүсэлтийг хүлээн авсан улс орнуудаас эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулаагүй учир даалгаврыг биелүүлэх боломжгүй тухай, Эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээтэй зарим орны хувьд хүсэлт хүлээн авсан боловч хүсэлтийн загварыг өөрчлөн, өөрийн орны стандартын дагуу ирүүлэхийг шаардаж буцаах, зарим улс орны хувьд Монгол Улсад үйлдэгдсэн гэмт хэрэг нь тухайн улсад гэмт хэрэгт тооцогдоогүй учир даалгаврын заалтыг хангахаас татгалзсан хариу ирүүлдэг бол зарим улс орноос хүсэлтэд ямар ч хариу ирүүлдэггүй байна.

Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтсээс сүүлийн 3 жилийн байдлаар Эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх мөрдөгчийн даалгаврыг нийт 24 удаа бичиж 12 улсад хүргүүлсэн. Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээтэй 3 улсад 7 мөрдөгчийн хүсэлтийг, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орсон улс орнууд болох 9 улсад 17 хүсэлтийг хүргүүлж ажилласан.

Авлигатай тэмцэх газрын хувьд үүсэн байгуулагдсан цагаас хойш олон улсын хамтын ажиллагааг чухалчилж ирсэн бөгөөд үүний үр дүнд өнөөдрийн байдлаар гадаадын 4 улсын Авлигатай тэмцэх газартай хамтын ажиллагаатай, олон улсын 5 байгууллагатай “Харилцан ойлголцлын санамж бичиг” байгуулж, олон улсын 24 байгууллагатай байнгын хамтын ажиллагаатай ажиллаж байна.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор Авлигын эсрэг конвенцийг батлан гаргасан юм. Конвенц нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд чиглэсэн хэм хэмжээг тогтоосон 8 бүлэг, 71 зүйлтэй олон улсын эрх зүйн томоохон баримт бичиг юм. Өнөөдрийн байдлаар

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид 183 орон нэгдэж 140 орон гарын үсэг зурж баталгаажуулсан. Монгол Улс 2005 оны 10 дугаар сарын 7-ны өдөр Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон баталж нэгдэн орсон. Авлигын эсрэг конвенц нь НҮБ-ын гишүүн улс орнуудын авлигатай тэмцэх үндэсний эрх зүйн тогтолцооны үндэс суурь болдог хэдий ч хоёр улсын хооронд үүссэн мөрдөн шалгах болон хөрөнгө буцаах ажиллагаатай холбоотой эрүүгийн хэргийн байцаан шийтгэх ажиллагааг энэхүү конвенцийг удирдлага болгон явуулж нотлох баримт сэлт цуглуулж байна. Эдгээр баримтууд нь шүүхийн шатанд нотлох баримтаар үнэлэгдэх эсэх нь эргэлзээ төрүүлсээр байна.

Дипломат шугамаар гэрээ хэлэлцээрийн бус аргаар “даалгавар, хүсэлт”-ийг тавьж болох бөгөөд “Консулын харилцааны тухай Венийн Конвенц”-ийн 5 дугаар зүйлийн (j)148-д зааснаар энэ үүргийг тухайн оролцогч улсад Монгол Улсыг төлөөлөн сууж байгаа консул хамааран ажиллах үүрэг хүлээнэ. “Консулын харилцааны тухай Венийн Конвенц”-ийн хэрэгжилтийн хүрээнд авсан баримт, материал нь шүүн таслах ажиллагааны явцад нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгдэх боломжгүй юм. Мөн гадаад улсад эх орноо төлөөлөн сууж байгаа элчин сайдууд нь улс төрийн албан тушаалтнууд байдаг нь эрсдэл дагуулж болзошгүй гэдгийг анхаарах ёстой юм.

Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх ажиллагаанд тохиолдож буй хүндрэл, бэрхшээлийг дараах нийтлэг байдлаар тодорхойлж болно:

1. Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх ажиллагаанд гол үүрэг гүйцэтгэдэг байгууллага нь “эрх

бүхий төв байгууллага” байдаг. НҮБ-аас дэлхийн улсуудад гэмт хэрэгтэй тэмцэх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх ажиллагаанд тавьдаг гол шаардлагын нэг нь улс бүрт “эрх бүхий төв байгууллага” байх, ингэхдээ хэд хэд бус улсын хэмжээнд нэг байхыг илүү зохистой гэж үздэг.⁸ Одоогоор Монгол Улсад эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх асуудлаар гадаад улстай харилцах “эрх бүхий төв байгууллага” нь Засгийн газар хооронд байгуулсан гэрээ, хэлэлцээрүүдэд зааснаар Хууль зүйн яам, Улсын Ерөнхий прокурорын газар, Улсын Дээд шүүх, Цагдаагийн ерөнхий газар, Нотариатын газар зэрэг хэд хэдэн газар байгаа. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр байгууллагын яг аль байгууллагаар дамжуулан эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа хүсэх талаар тодорхойгүй байдал үүсгэх, мөрдөх байгууллага нэг хүсэлтийг нэгэн зэрэг олон байгууллагад хүргүүлэх, улмаар тухайн хүсэлтийн биелэлтийг гадаад орноос шаардах асуудлыг хариуцах ажил эзэнгүйдэж мөрдөн шалгах ажиллагааг удаашруулах тохиолдол гарах шалтгааны нэг болжээ.⁹

2. Гарын авлагын хүртээмж хангалтгүй, тухайн хүсэлт хүлээн авагч орны эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх тухай бие даасан хуулиудын монгол хэлээрх албан ёсны орчуулга, ялангуяа уг хүсэлтийг тавьдаг гол субъектүүд болох прокурор, мөрдөгч нарын албан хэрэгцээнд нэн шаардлагатай байна. Энэ нь олон улсын гэрээ, хэлэлцээрээс гадна тухайн орны хуулиар тавигдсан шаардлага хангасан хүсэлт даалгаврыг боловсруулан илгээж, хариуг шуурхай авах, хэргийг аль болох түргэн хугацаанд бүрэн бодитой шийдвэрлэхэд дөхөмтэй.

8 https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf, part E, p33.

9 Нийслэлийн прокурорын газраас 2015 оны 1-р улиралд хийсэн шалгалтын материалаас.

3. Одоогоор, Канад, Швейцар, Сингапур, БНСУ, БНХАУ-ын Засаг захиргааны онцгой бүс Хонконг зэрэг орнууд эрх зүйн туслалцааг эрүүгийн хэрэгт харилцан үзүүлэх талаарх асуудлыг зохицуулсан бие даасан хуулиудтай. Ялангуяа Монголын тал дээрх орнуудаас эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх явдал жилээс жилд нэмэгдсээр байна.¹⁰ Тиймээс Монгол Улс Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд заасанчлан эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх асуудлаар олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар биелүүлэх, нөгөө талаас олон улсын хамтын нийгэмлэгийн бүрэн эрхт улсын хувьд бусад улс орноос ийнхүү биелүүлэхийг шаардах эрхтэй. Гэтэл эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээтэй улс, орнуудаас эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхийг хүссэн албан даалгаврын хариу уддаг, хугацаа их шаарддаг, зарим тохиолдолд хариу огт ирдэггүй нөхцөл байдал практикт цөөнгүй байна.

4. Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай гэрээг мөнгө угаах, хууль бус орлого, цахим гэмт хэрэг зэрэг зарим шинэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд бүрэн дүүрэн ашиглаж чадахгүй байна.

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, түүний дотор гадаад улсын төр, олон улсын байгууллагын албан тушаалтнууд болон дотоодын албан тушаалтнуудын авлигын сүлжээ, мансууруулах бодисын хууль бус эргэлт, хилийн контрабанд, хүнийг худалдах, хүний эд эрхтний хууль бус наймаа, зэвсгийн хууль бус худалдаа зэрэг хор аюулаараа улс гүрнийг мөхөөх, орлого ашиг нь олон тэрбумаар яригдах гэмт хэргүүдтэй аль нэг улсын дотоодын

хууль сахиулах байгууллагуудын нөөц, хүч, хэрэгслээр тэмцэх нь үр дүнд хүрэхгүй. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нь зогсонги байдалд оршин тогтнодоггүй бөгөөд шинэ гэмт хэргүүдийн төрлийг бий болгож, гэмт хэргийн сүлжээний харилцаа холбоо улам бүр нарийсаж, шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицох чадвар нь өндөрсөхийн хажуугаар гэмт хэргийн улмаас бий болсон хөрөнгө нь улам далдарсаар, эргэж олдох боломж нь хумигдсаар байдаг. Иймээс хугацаа алдах ёсгүй.

Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна:

- Монгол Улсын Засгийн газраас Эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулаагүй улс орнуудтай гэрээг шинээр байгуулах, хуучин байгуулагдсан гэрээнүүдийг шинэчлэн байгуулах шаардлагатай байна. Тухайлбал, Засгийн газрын 244 дүгээр тогтоолын хавсралтад заасан 42 улс, НҮБ-ын гишүүн 193 улс гэх мэт. Цаашид шинээр байгуулах гэрээнд эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээнд зарим төрлийн гэмт хэргийг нэмж заах /мөнгө угаах, цахим гэмт хэрэг/ гэх мэт. Боломжтой бол олон улсад мөрдөгдөх “Эрх зүйн харилцаа туслалцаа үзүүлэх” хамтарсан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчин бүрдүүлсэн конвенцийг батлан мөрдүүлэх талаар НҮБ-д хүсэлт гаргах;
- Гадаад орнууд руу эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх тухай мөрдөгчийн даалгаврыг хүргүүлэхэд тухайн улсаас эрх зүйн харилцан туслалцаа хүссэн даалгаврыг хүлээн авсан боловч хүсэлтийн загварыг өөрчлөн,

¹⁰ Улсын Ерөнхий прокурорын газрын 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 оны нэгдсэн тайлан.

өөрийн орны стандартын дагуу хийж ирүүлэхийг шаардаж буцаан ирүүлдэг. Иймд Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэхтэй холбогдсон гэрээ, хэлэлцээр, эх сурвалж, хүсэлт даалгавартай холбогдсон тоо баримтуудын талаарх мэдээллийн нэгдсэн баазыг хуулийн байгууллагуудад бий болгож, гарын авлага бэлтгэн ашиглах. Үүнтэй холбоотойгоор эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр ажиллаж буй дотоодын хуулийн байгууллагууд, ялангуяа Монгол Улсын Хууль зүйн яам, Гадаад хэргийн яам, Улсын Ерөнхий прокурорын газар, шүүхийн байгууллагын харилцаа хамтын ажиллагаа, ажлын уялдаа холбоог сайжруулах чиглэлээр анхаарч ажиллах, тогтмол хугацаанд мэдээлэл солилцох, нэгдсэн “Мэдээллийн бааз”, тоо баримт, ойлголттой ажиллах;

- Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр харилцах “эрх бүхий төв байгууллага” нь нэг байж, гадаад улсад илгээгдэж байгаа, гадаад улсаас ирж байгаа хүсэлт, даалгаврын гүйцэтгэл болон орчуулгын чанарт тавих хяналтыг сайжруулах, холбогдох тоо баримт, мэдээ, мэдээллийг нэгдсэн байдлаар хянах, бүртгэх;
- Гадаад улсад Монгол Улсыг төлөөлөн томилогдон ажиллаж байгаа Консулын ажилтан, албан тушаалтнуудын үүрэг, хариуцлагыг идэвхижүүлэх, Консулын харилцааны тухай Венийн конвенци¹¹ хүлээсэн үүрэг хариуцлага, олон улсын гэрээ хэлэлцээрт заасан үүргээ чанартай хэрэгжүүлэхэд санаачилгатай

хандах, Гадаад харилцааны ямаар дамжуулан дотоодын хуулийн байгууллагуудтай эргэх холбоо харилцаатай ажиллах. Мөн өөрийн орны хууль тогтоомжийн мэдлэгийг сайжруулах, консулын сургалт, шалгалтад энэ талаар тодорхой асуудлыг тусгадаг байх. Ингэснээр гадаад улсад илгээгдсэн эрүүгийн хэргийн талаарх хүсэлтийн гүйцэтгэл, чанар үр дүн, богино хугацаанд зөв шийдвэрлүүлэх, бусад холбогдох арга хэмжээг авахуулах, хүний эрхийг баталгаатай хангах боломжийг нэмэгдүүлнэ.

- Эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх тухай мөрдөгчийн даалгавар, хүсэлт хүргүүлсэн орнуудаас өнөөдрийн байдлаар Авлигатай тэмцэх газрын 19 мөрдөгчийн даалгавар, хүсэлтийг хүлээн авсан эсэх нь тодорхой бус байгаа тул дипломат шугамаар, эсвэл тухайн улсын эрх бүхий байгууллагад хандаж хүсэлтийн хариуг авах¹²;
- Олон улсын гэрээг үндэслэл болгон гадаад улс орноос албан хүсэлт илгээж авсан мэдээлэл, баримт сэлтийг нотлох баримтаар үнэлэх боломжийг дотоодын хууль эрх зүйн орчинд бүрдүүлэх;
- Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт хуульчлагдсан гэмт хэргүүдийн нийгмийн хор аюулыг ижил, төсөөтэй гэм хэргүүдтэй дүйцүүлэн ял оногдуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа хэт богино байгааг хууль тогтоогч, санаачлагч нарт уламжлан шударга ёсны зарчимд нийцүүлэх;
- Хууль, эрх зүйн чиглэлээр

11 Консулын харилцааны тухай 1963 оны Венийн Конвенци, 5 дугаар зүйл.

12 Ц.Нямдорж “Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад эрх зүйн харилцан туслалцааны гэрээ болон Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн үүрэг, ач холбогдол” илтгэл. 2018 он. УБ хот

мэргэжилтэн бэлтгэж байгаа их, дээд сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрт эрх зүйн харилцан туслалцаа, туслалцааны хүрээнд нотлох баримтыг олж бэхжүүлэх, үнэлэх, хүний эрхийг хангах ажиллагааны талаар сургалтын онол, дадлагын цагийг нэмэгдүүлэх, сургалтын чанар, багшийн үр чадварын түвшинг дээшлүүлэх, эрх зүйн магистр, докторын судалгааны сэдэвт эрх зүйн харилцан туслалцааны чиглэлээр оруулан онол, практикийн судалгааг хийх, өргөжүүлэхэд анхаарах.

Нийт хүн төрөлхтөнд гай гамшиг авч ирэх үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй дэлхий нийтээрээ нэгдэн тэмцэх хүсэл санаачилга бий болж, хөгжин түгж, үүнийг баталгаажуулсан олон улсын гэрээ, конвенциуд байгуулагдсан өнөө үед Монгол Улс нэгдэн орсон атлаа

үр ашгийг нь хүртэж үл чадан эрх зүйн хамтын ажиллагааны эдгээр олон улсын хүчтэй хэрэгслүүдийг ашиглаж чадахгүй байгаа шалтгааныг олж засаж залруулах үүрэг хуульч, судлаач, хууль сахиулагчдад тулгараад байна. Энэхүү цогц үйл ажиллагаанд үндэсний хууль тогтоомжийн нэг хэсэг болсон Монгол Улсын олон улсын гэрээнүүдийг зөв тайлбарлаж хэрэглэх, тэдгээрийн дагуу нотлох баримт цуглуулах журмыг тогтоох, гэрээний дагуу олж авсан нотлох баримтыг үнэлэх шалгуурыг бий болгох шаардлагатай.

ХИС-ийн магистрантур

Б.Батнасан

Б.Жамбалдорж

Т.Мөнхтунгалаг

Ц.Тэнгис

Г.Энхжин

2019 он



ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ШААРДЛАГА

АТГ-ын Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан, комиссар
Б.Баярсайхан



Хураангуй

Авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэл явуулахын тулд мэдээлэгч буюу шүгэл үлээгчийг хамгаалах шаардлагатай юм гэсэн хандлага сүүлийн жилүүдэд улам бүр нэмэгдэж байна.

Олон улсын байгууллагуудаас зохион байгуулсан судалгааны дүнгээр нийт үйлдэгдсэн авлигын тохиолдлын 10 хүрэхгүй хувь нь хууль хяналтын байгууллагад мэдээлэгддэг¹ гэсэн тооцоо гарсан байдаг. Нөгөө талаас авлигын тохиолдлыг мэдээлэхгүй байх явдал түгээмэл байгаа шалтгааныг тогтоох зорилгоор Транспэрэнси интернэшнл

байгууллагаас судалгаа зохион байгуулсан байдаг. Уг судалгааны дүнгээс харахад “үр дагавраас айдаг”² гэсэн шалтгаан хамгийн их байгаа нь авлигын гэмт хэргийг илрүүлэхэд шүгэл үлээгчдийг хамгаалах (айдсаас нь ангижруулах) зүй ёсны шаардлага байгаагийн илэрхийлэл билээ.

Цагаан захтны буюу нийгмийн харьцангуй ухаалаг хэсгийн нууц, далд аргаар үйлдсэн авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх нь амар биш гэдэг нь ойлгомжтой. Хэдий тийм ч авлигын гэмт хэргийг ил болгох хамгийн боломжит этгээдүүд бол тухайн хүрээлэлд хамгийн

¹ UNODC (2015), Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons

² Transparency International (2017), People and corruption: Asia Pacific – Global corruption barometer

ойр байгаа этгээдүүд буюу шүгэл үлээгчид юм гэдгийг судлаачид онцолсон байдаг.

Иймд, энэхүү танилцуулгаар авлигатай тэмцэхэд шүгэл үлээгчийн талаар олон улсын түвшинд баримталж буй стандарт, улс орнуудын тэргүүн туршлага болон Монгол Улс дахь нөхцөл байдал, цаашид анхаарах асуудлын талаар авч үзэхийг зорьсон болно.

Үндэслэл

УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолоор баталсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (АТҮХ)-ийн 4.1.5.6-д “мэдээлэл өгч байгаа иргэн, сэтгүүлчийг хамгаалах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх”-ээр заасан бөгөөд АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд 2018-2019 онд “Шүгэл үлээгч (мэдээлэгч)-ийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох”-оор заасан.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын 2018 оны 4 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 38 дугаар зарлигаар “2018-2019 оныг авлигаас татгалзах, илчлэх, авлигын гэрч, мэдээлэгчийг хамгаалах жил” болгосон зарласан энэхүү тайланг бэлтгэх шаардлагыг улам бүр нэмэгдүүлсэн болно.

Нэг. Шүгэл үлээгчийг хамгаалах талаар олон улсын стандарт, туршлага

Шүгэл үлээх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны чухал бүрэлдэхүүн болохыг 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.³ Иймд олон улсын

түвшинд шүгэл үлээгчдийг хамгаалах талаар хэрхэн зохицуулсан талаар авч үзье.

1. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид одоогоор дэлхийн 186 улс орон нэгдэн орсон⁴ бөгөөд Монгол Улс 2005 онд соёрхон баталсан⁵. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлийн 3 дугаар хэсэгт “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэж заасан байдаг.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах, мэдээлэх сувгийг бий болгох талаар зохицуулалт тусгасан. Тухайлбал, уг конвенцийн 33 дүгээр зүйлд “... аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалах ...” гэж заасан нь авлигын эсрэг мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах үндэслэл болж байна.

4 UNODC (2003). The United Nations Convention against Corruption, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>

5 УИХ (2005). Авлигалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон батлах тухай хууль, <https://www.legalinfo.mn/law/details/10269>

3 OSCE (2016). Авлигатай тэмцэх гарын авлага, 146-р тал

Хүснэгт 1. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид мэдээлэгч этгээдийг хамгаалахтай холбоотой зохицуулалт

32 дугаар зүйл

Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаар **мэдүүлэг өгч буй гэрч ба шинжээч, мөн зохих тохиолдолд тэдний хамаатан садан болон бусад ойрын хүнийг өс хонзон буюу айлган сүрдүүлгээс үр дүнтэйгээр хамгаалахаар** заах талаар зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нийцүүлэн, өөрийн боломжийн хэмжээнд авна.

33 дугаар зүйл

Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаархи **аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалахаар** заах талаарх зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэн оруулах асуудлыг авч үзнэ.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид авлигын талаар мэдээлэл өгч буй шүгэл үлээгч, гэрч, шинжээчийг аливаа дарамт шахалт, айлган сүрдүүлэг, шударга бус хандлагаас хамгаалах талаар дотоодын эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай байгааг тодорхойлсон. Үүнээс гадна албан тушаалтан, иргэний нийгмийн төлөөлөл болон холбогдох байгууллагууд авлигын талаарх

мэдээллийг хэрхэн хялбар байдлаар хүргэх, мөн холбогдох байгууллагуудын хамтын ажиллагааны зарчмыг энэ конвенцид тусгасан байна.

Хүснэгт 2. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид мэдээлэх, хамтран ажиллахтай холбоотой зохицуулалт

8 дугаар зүйл (4)

Төрийн байгууллага
Төрийн албан тушаалтан нь чиг үүргээ биелүүлэх явцад өөрт нь мэдэгдсэн авилгалын үйлдлийн талаар эрх бүхий зохих байгууллагад мэдээлэх явдлыг хөнгөвчлөн дэмжих арга хэмжээ, тогтолцоог тогтоох асуудлыг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ.

13 дугаар зүйл (2)

Иргэний нийгэм

Конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийг бүрдүүлж байна гэж үзэж болох **аливаа тохиолдлын талаар мэдээлэхээр хууль хяналтын байгууллагад хандах боломж** (үүнд нэрээ мэдүүлэхгүйгээр хандах боломж багтана)-оор хангана.

38 дугаар зүйл

Байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа

Төрийн эрх бүхий байгууллага / албан тушаалтан, нөгөө талаас гэмт хэргийг мөрдөн байцаах, яллах эрх бүхий байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг дотоодын хуулийнхаа дагуу хөхиүлэн дэмжих.

39 дүгээр зүйл Хувийн хэвшил

Мөрдөн байцаах ба яллах эрх бүхий байгууллага болон хувийн хэвшлийн байгууллага, ялангуяа санхүүгийн байгууллагын хамтын ажиллагааг дотоодын хуулийнхаа дагуу хөхиүлэн дэмжих.

37 дугаар зүйл Хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах

Гэмт хэргийг үйлдэхэд оролцож буй буюу оролцсон хүмүүсийг мөрдөн байцаах ба баримт нотолгоо цуглуулах зорилгоор эрх бүхий байгууллагад мэдээлэл өгөх болон гэмт хэрэгтнийг гэмт хэргээс олсон орлого олохоос нь таслан зогсоож, тийм орлогыг нөхөн төлөхөд хувь нэмэр болох бодит, тодорхой тусламжийг эрх бүхий байгууллагад үзүүлэхийг нь хөхиүлэн дэмжих талаар зохих арга хэмжээг авна.

Конвенцийг хэрэгжилтийг үнэлэх механизмын дагуу манай улсад үнэлгээ хийсэн олон улсын шинжээчид “мэдээлэгчдийг хамгаалах хууль тогтоомж бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байна”⁶ гэж дүгнэсэн байдаг.

2. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Авлигын эсрэг сүлжээ

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын

Авлигын эсрэг сүлжээ нь 2003 оноос эхлэн бүс нутгийн хэмжээнд авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчин, үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийж, тайлан зөвлөмж гаргах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Одоогоор уг сүлжээ нь Зүүн Европ, Төв Азийн 25 улс орныг нэгтгэсэн байна.⁷

Монгол Улс нь 2013 оноос хойш уг хяналт үнэлгээнд хамрагдаж эхэлсэн бөгөөд авлигатай тэмцэх хууль эрх зүйн орчин, төрийн байгууллагын тогтолцоогоо шат дараатайгаар үнэлүүлээд байна.

ЭЗХАХБ-ын Авлигын эсрэг сүлжээнээс Монгол Улсын авлигын эсрэг орчин, үйл ажиллагааг үнэлсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайланг 2019 онд ирүүлсэн. Уг тайланд Монгол Улс шүгэл үлээгчийг хамгаалах шаардлагатайг онцлон тэмдэглэсэн бөгөөд шүгэл үлээгчийн хамгаалахтай холбоотой дараах зөвлөмжийг өгсөн юм⁸:

ЭЗХАХБ-ын Авлигын эсрэг сүлжээнээс Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж (9-р зөвлөмж)

1. Шүгэл үлээгчийг урамшуулах, хамгаалах хууль эрх зүйн орчин, практик механизмыг бий болгох;
2. Шүгэл үлээгчийг хамгаалах талаар статистикийн мэдээллийг бий болгож, дүн шинжилгээ хийх;
3. Шүгэл үлээхийг дэмжих зорилгоор хамгаалалтын механизм болон мэдээлэх сувгийн талаар олон нийтийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх.

Дээрх зөвлөмжөөс харахад манай улс авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэл явуулахын тулд шүгэл үлээгчийг урамшуулах, хамгаалах эрх зүйн орчныг

6 НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (2011). Монгол Улс дахь авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 3 дугаар бүлгийн хэрэгжилтийн үнэлгээний тайлан

7 OECD, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, <https://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/>

8 OECD (2019). Anti-corruption reforms in Mongolia, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan

бүрдүүлэх, энэ талаар олон нийтийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

НҮБ болон ЭЗХАХБ-ын зохицуулалтаас гадна бүс нутгийн шинжтэй конвенциуд хэрэгжиж байна. Тухайлбал, Авлигын эсрэг Америкийн улсуудын конвенц, Европын зөвлөлийн конвенц, Африкийн холбооны авлигын эсрэг конвенц зэргийг дурдаж болох юм.

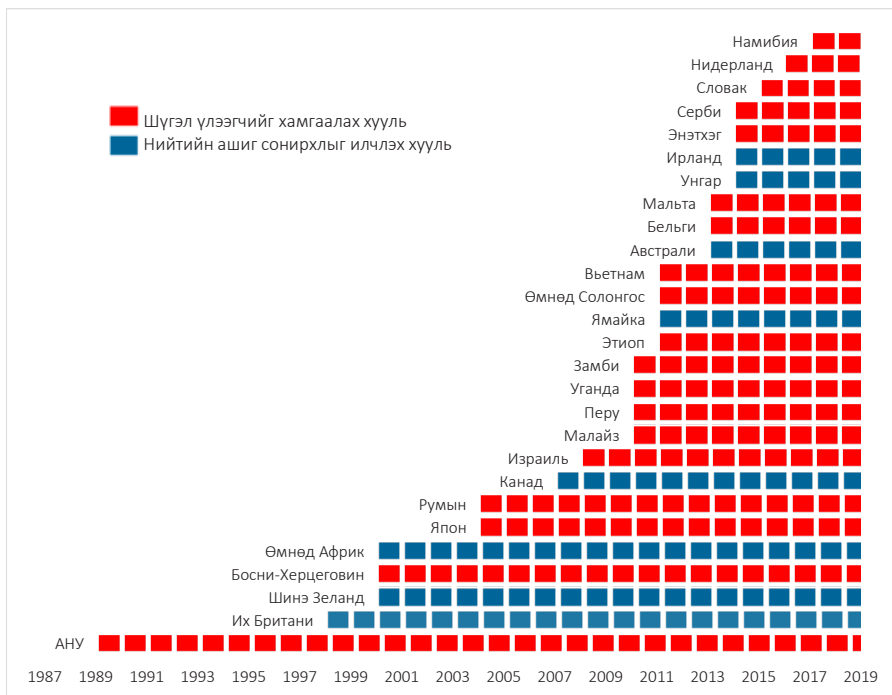
Мөн энэ хүрээнд Транспэрэнси интернэшнл байгууллагаас Шүгэл үлээгчийн хууль тогтоомжийн олон улсын зарчим⁹-ыг боловсруулан гаргаж, улс орнуудад зөвлөмж болгосон байдаг. Уг баримт бичигт шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт, зарчим, хуулийн үйлчлэх хүрээ, хамгаалалтын хэлбэрүүд, илчлэх үе шат, хариуцлага, талуудын оролцоо, урамшуулах систем, хууль сахиулах

байгууллагын үүрэг зэрэг 30 зарчмыг тусгасан байдаг.

3. Улс орнуудын туршлага

Улс орнуудын дотоодын тусгайлсан хуулиар (АНУ, Японы Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль, Их Британийн Нийтийн ашиг сонирхлыг илчлэх хууль г.м.), эсхүл салбарын хуулиар (авлигын эсрэг хууль, өрсөлдөөний хууль, нягтлан бодох бүртгэлийн хууль, компанийн хууль, хөдөлмөрийн хууль) дамжуулан шүгэл үлээгчдийг хамгаалах, урамшуулах асуулыг зохицуулж байна¹⁰. 2018 оны байдлаар дэлхийн 27 улсад шүгэл үлээгчийг хамгаалах тусгайлсан хуультай байгаа бөгөөд шүгэл үлээгчийг хамгаалах хуулийг баталж, мөрдүүлэх явдал улам бүр нэмэгдэж байна (дэлгэрэнгүй байдлаар Зураг 1-ээс харна уу).

Зураг 1. Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тусгайлсан хуультай улс орнууд, оноор



9 Transparency International (2013). International principles for whistleblower legislation, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

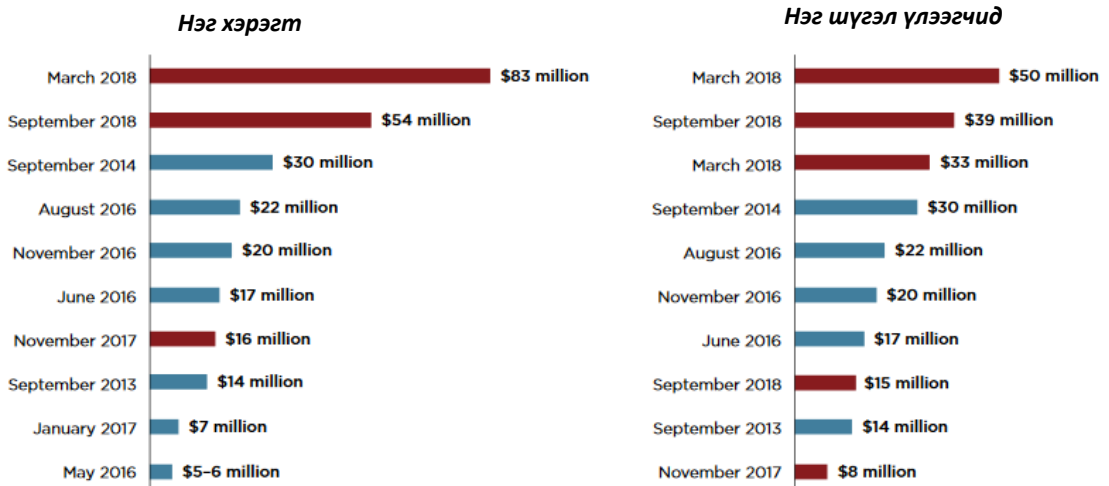
10 OECD, Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах чиглэлээр АНУ тэргүүлэх чиглэлтэй байна. АНУ нь 1776 онд тусгаар тогтнолоо зарласнаас 2 жилийн дараа буюу 1778 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдөр тэнгисийн цэргийн хүчин дэх хууль бус, авлигын үйлдлийн эсрэг нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж шүгэл үлээсэн шүгэл үлээгчдийг хамгаалах зорилгоор Америкийг үндэслэгч эцгүүд¹¹ санал нэгтгэйгээр хууль¹² гаргаж байсан нь дэлхийн хамгийн анхны шүгэл үлээгчийн хууль гэж тооцогддог¹³. Мөн Стефен Кох зэрэг судлаачид “шүгэл үлээх нь ардчиллын үндэс юм”¹⁴ гэж тодорхойлдог бөгөөд үүний зэрэгцээ АНУ-ын Сенатаас 7 дугаар сарын 30-ны өдрийг “Үндэсний

шүгэл үлээгчдэд талархах өдөр”¹⁵ болгон зарласан байдаг.

Дээрхээс үзэхэд ардчилсан улс оронд шүгэл үлээгчийг хамгаалах замаар нийтийн эрх ашгийг хамгаалах нь хамгийн үр дүнтэй, чухал алхмын нэг байж болохыг илэрхийлж байна. Улс орнуудад шүгэл үлээгчдийг хамгаалахаас гадна урамшуулах зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байгаа нь шүгэл үлээгчдийг идэвхжүүлэх нэг хэрэгсэл болж байна. Тухайлбал, АНУ-ын Үнэт цаас, арилжааны хорооноос 2018 оны төсвийн жилд 59 шүгэл үлээгчид 326 сая ам. долларын урамшуулал олгосон байна.

Зураг 2. АНУ-ын Үнэт цаас, арилжааны хорооноос шүгэл үлээгчдэд олгосон урамшууллын хэмжээ (хамгийн өндөр 10 урамшуулал)



From program inception to end of Fiscal Year 2018, the SEC awarded over \$326 million to 59 individuals.

Эх сурвалж: U.S. Securities and Exchange Commission, <https://www.sec.gov/page/whistleblower-100million>

11 The Founding Fathers

12 Library of Congress (1778), Journals of the Continental Congress <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/08/continental-congress-journal-july-1778.pdf>

13 National Whistleblower Center, <https://www.whistleblowers.org/news/the-whistleblowers-of-1777-the-origins-of-national-whistleblower-day/>

14 National Whistleblower Center, <https://www.whistleblowersblog.org/2017/07/articles/whistleblower-faq/the-final-rule-remember-july-30th-1778/>

15 <https://www.whistleblowers.org/enact-a-national-whistleblower-day/>

Хоёр. Монгол Улс дахь нөхцөл байдал

1. Олон нийтийн хандлага

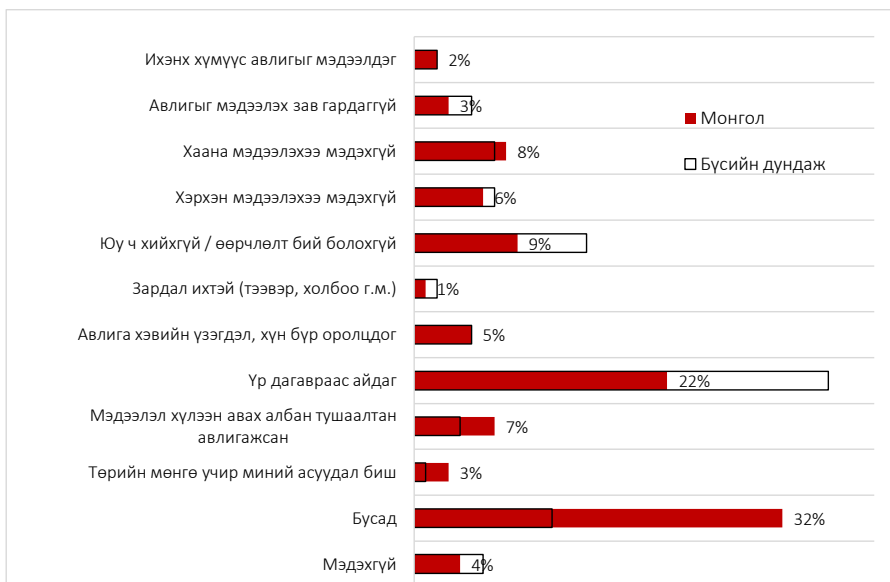
“Ноцтой хэрэг явдлын гэрч байсан ч мэдүүлэг өгөхийн оронд ‘Амьд хүний гэрч болохоор үхсэн хүний дэр бол’ гээд хараагүй мэт өнгөрөхийг илүүд тооцдог. Эсвэл ‘Би ч яах вэ, мөрөөрөө байж л байя, бусад нь хэлээд засчихна’ гээд хойш суух нь Монголын нийгмийн ердийн үзэгдэл¹⁶. Бид энэ хандлагыг өөрчлөхгүйгээр нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, шүгэл үлээх, авлигатай тэмцэх явдал үр дүнд хүрнэ гэдэг эргэлзээтэй юм. Тиймээс авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэхэд хүмүүсийн хандлагыг өөрчлөх, оролцоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

Транспэрэнси интернэшнл байгууллагаас Ази, номхон далайн бүс

нутгийн 20 гаруй мянган хүмүүсийн дунд авлигын талаар судалгаа зохион байгуулж “авлигын эсрэг иргэд тэмцэх хамгийн үр дүнтэй алхам юу вэ?” гэж асуухад тэдний хамгийн олон нь буюу 22 хувь нь “мэдээлэх”, мөн 21 хувь нь “хахууль өгөхгүй байх” гэж хариулсан байна. Улмаар уг судалгаагаар яагаад “мэдээлэх” буюу шүгэл үлээх алхмыг хийгээгүй шалтгааныг тодруулахад хамгийн олон буюу судалгаанд оролцсон иргэдийн 36 хувь нь (Монгол Улсаас судалгаанд оролцсон иргэдийн мөн хамгийн олон буюу 22 хувь нь) “**үр дагавраас айдаг**”¹⁷ гэж хариулсан байдаг.

Дээрх судалгаанаас харахад иргэд авлигыг мэдээлэхгүй байхад хүргэж буй “үр дагавраас айдаг” гэх шалтгааныг арилгаснаараа авлигыг ил болгох, шүгэл үлээх боломж бүрдэх юм.

Зураг 3. Авлигыг мэдээлээгүй шалтгаан юу вэ?



Эх сурвалж: Transparency International (2017), People and corruption: Asia Pacific – Global corruption barometer

¹⁶ Д.Жаргалсайхан (2017). “Шүгэл үлээх соёл” Авлигатай тэмцэх үндэсний чуулганд тавьсан илтгэл, <http://www.jargaldefacto.com/article/shugel-uleekh-soyol>

¹⁷ Transparency International (2017), People and corruption: Asia Pacific – Global corruption barometer

2. Хууль эрх зүйн орчин

А. Мэдээлэх сүвгийн талаар:

Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт "... үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх..." эрх, эрх чөлөөг Монгол Улсын иргэн баталгаатай эдэлнэ гэж заасан. Улмаар Авлигын эсрэг хуулийн 8 дүгээр зүйлийн 8.1-д "Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдээлэх үүрэгтэй", НАНБХАСЗАСЗУСТХуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-т "Ашиг сонирхлын зөрчил бүхий нөхцөл байдлын талаар мэдэж байгаа бусад этгээд энэ тухай холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлж болно" гэж заасан нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар холбогдох байгууллагад мэдээлэх сүвгийг хууль, эрх зүйн орчны хүрээнд харьцангуй нээж өгсөн гэж үзэх болохоор байна.

Хэдийгээр мэдээлэх суваг бүрдсэн ч мэдээлэл өгөхөөр зорьж буй шүгэл үлээгчид хууль, хяналтын байгууллагад итгэхгүй байх хандлага түгээмэл байдаг. Энэ хандлагыг арилгах зорилгоор Их Британи зэрэг улс орнуудын шүгэл үлээхийг гурван түвшинд эхлээд тухайн байгууллагад, дараа нь холбогдох хууль хяналтын байгууллагад, энэ нь үр дүнгүй гэж үзвэл олон нийтэд илчлэх боломжийг хуульчилж өгсөн байна.

Б. Хамгаалах талаар: Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн дагуу гэрч, хохирогч нарт аюулгүй

байдлын болон сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Үг хуульд зааснаар аюулгүй байдлын арга хэмжээ нь урьдчилан сануулах; тодорхой үйлдлийг хязгаарлах; биечилсэн хамгаалалт; мэдээллийн нууцлалыг хангах; нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл, харилцаа холбооны хэрэгслээр хангах; аюулгүй газарт түр байрлуулах; нүүлгэн шилжүүлэх; баримт бичгийг солих; гадаад төрхийг өөрчлөх хэлбэрүүдийг тусгасан байна. Албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны эсрэг гэрч, хохирогч, шүгэл үлээгчдэд түгээмэл тулгардаг шууд болон шууд бус хариу авах буюу "хашраах" дараах арга хэмжээнээс бүрэн хамгаалах талаар дээрх хуульд тусгайлан заагаагүй байна:

- Өөр албан тушаалд томилх, албан тушаал бууруулах;
- Өөр албан тушаалд шилжүүлэх;
- Цалин бууруулах;
- Сахилгын болон бусад дарамтлах арга хэмжээ авах;
- Гүйцэтгэлийг нь хангалтгүй үнэлэх;
- Ажиллах нөхцөлийг дордуулах;
- Ажлын ачааллыг нэмэгдүүлэх;
- Албан тушаалаас халах;
- Ажлын байран дахь бусад дарамт болон ялгаварлан гадуурхах;
- Хил хэрэгт холбох.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль 2014 оноос хэрэгжиж эхэлснээс хойш уг хуулийн дагуу хамгаалалтад хамрагдсан этгээдийн талаарх тоон үзүүлэлтийг дараах хүснэгтээс харна уу. (Цагдаагийн ерөнхий газрын мэдээлэл).

Хүснэгт 3. Хамгаалалтад хамрагдсан гэрч, хохирогчийн тоон үзүүлэлт

Хамгаалалтад авсан субъект	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Гэрч	1	7	4	6	6	7
Хохирогч	19	32	23	11	39	64

Эх сурвалж: “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах нь” сэдэвт хэлэлцүүлэгт ЦЕГ-ын ГХХХ-ийн ахлах мэргэжилтэн, цагдаагийн ахмад Ш.Шинэбаярын тавьсан илтгэлээс

Үүнээс гадна шүгэл үлээгч, гэрчийг гэрчээр тооцохгүй байх; эсхүл хуулийн дагуу гэрчээр тооцогдох хүртэл хугацаа алдах зэрэг явдал үүсч болох юм. Улмаар авлигын талаар мэдээлсэн шүгэл үлээгчдийг Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу “6.21.Гүтгэх” зөрчил үйлдсэнд тооцох, эсхүл Эрүүгийн хуульд зааснаар “21.2. худал мэдүүлэх”, Иргэний хуулийн 21.2-т “Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан этгээд” болж хувиргах боломжтой юм.

Дээрх нөхцөл байдлын эсрэг улс орнууд шүгэл үлээгчийг хамгаалах тусгайлсан хуулийг мөрдөж байгаа бөгөөд уг хуулиар шүгэл үлээгчдийг сахилгын болон бусад хариуцлагад субъектээр татах, албан тушаалаас нь халах, түдгэлзүүлэх, дарамтлах, айлган сүрдүүлэх, өөрийг нь хүсээгүй байхад өөр албан тушаалд шилжүүлэх, эсхүл шилжүүлэх, дэвшүүлэн томилохоос татгалзах, ажлын нөхцөлийг өөрчлөх, дордуулах, цалин бууруулах зэрэг олон тооны хариу арга хэмжээнээс хамгаалсан байдаг.¹⁸

Харин манай улсын хувьд дээрх хууль тогтоомж бүрдээгүй байгаа бөгөөд “Шүгэлдэгч” буюу шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг УИХ-ын гишүүн Л.Болд боловсруулан өргөн барьсан байна.¹⁹ Уг хуулийн төслөөс харахад цаашид уг хуулийг олон улсын зарчим, нийтлэг стандартад нийцүүлэх шаардлагатай юм.

В. Нэрээ нууцлах: Зарим улс

орнуудад шүгэл үлээгчид нэрээ нууцлах замаар мэдээлэл өгөх нь хамгийн үр дүнтэй аргын нэг болдог. Хэдий тийм ч цөөн хүн амтай улс орнуудын хувьд нэрээ нууцалж мэдээлэл өгөх нь “шууд танигдах”, эсхүл хууль хяналтын байгууллагын мэдээллийн нууцлал хангалттай түвшинд биш бол нууцалсан ч “мэдээлэл алдагдах” боломж өндөр байдаг. Улмаар нэрээ нууцалсан учир хамгаалалт авах боломжгүй байдалд хүрдэг.

Г. Урамшуулах талаар: Зарим төрлийн хууль бус үйлдлийн талаар илчилсэн этгээдийг урамшуулах талаар үндэсний хууль тогтоомжид тодорхой заасан байна.

Сонгуулийн тухай хуулиас:

Сонгуулийн сурталчилгааны зөрчлийн талаар мэдэгдэх

71.2. Сонгогчид хууль бусаар мөнгө, эд зүйл тараасан этгээд захиргааны болон эрүүгийн хариуцлага хүлээсэн бол тухайн зөрчлийг мэдээлсэн иргэнд сонгуулийн төв байгууллага тараасан бэлэн мөнгө болон эд барааны үнийн дүнг хорь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшууллыг олгож, гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ.

¹⁸ OECD (2012). Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

¹⁹ <http://m.aneews.mn/index.php?nid=35088>

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиас:

Байгаль орчныг хамгаалах эдийн засгийн хөшүүрэг

54.4. Байгаль орчны хууль тогтоомж зөрчсөн тухай үнэн бодит мэдээллийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд өгсөн, түүнчлэн зөрчлийг илрүүлсэн, илрүүлэхэд бодитой туслалцаа үзүүлсэн иргэнд зөрчил гаргагчид ногдуулсан торгууль, нөхөн төлбөрийн орлогын дүнгийн 15 хувьтай тэнцэх мөнгөн урамшууллыг сум, дүүргийн Засаг дарга байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогоос олгоно.

Улсын татварын ерөнхий газрын даргын 1995 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдрийн 56 дугаар тушаалын хавсралт (хүчингүй болсонд тооцсон):

Татвар ногдох орлого, бусад зүйлийг нуусан буюу санаатайгаар бууруулсан тухай иргэдийн мэдээллийг үнэлэх журам

4. Мэдээлэлд дурдсан зүйл нотлогдож... гэм буруутай этгээд төлбөл зохих мөнгөө дансанд оруулсны дараа мэдээлэгчид шан хүртээнэ. Шангийн хэмжээ нь улсад орсон орлогын 10% буюу дээд хэмжээ нь 1'000'000 төгрөгөөс хэтэрч болохгүй.

Дээр дурдсанчлан сонгууль, байгаль орчин, татварын асуудалтай холбоотой мэдээллийг хүлээн авч, урамшуулах тогтолцоо хэрэгжсэн боловч авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгсөн шүгэл үлээгчийг урамшуулах талаар дотоодын хууль тогтоомжид бүрэн тусгаагүй байна.

Улс орнуудын жишээнээс харахад буцаан авч чадсан хөрөнгийн тодорхой хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг урамшуулал болгож шүгэл үлээгчдэд олгож байна. Тухайлбал, шүгэл үлээгчдэд АНУ-д 10-30 хувь²⁰, Бүгд найрамдах Солонгос улсад хоёр тэрбум вон хүртэл (4-20 хувь)²¹, Канад улсад 5-15 хувь²² урамшууллыг олгож байна.

Дүгнэлт, санал

Нийтийн эрх ашгийн төлөө авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн талаар мэдээлж ажлын байр, албан тушаал, нэр хүнд, амь насаа эрсдэлд оруулж буй шүгэл үлээгчдийг аливаа зүй бус үйлдэл, хариу дарамтаас хамгаалах үр дүнтэй, олон улсын стандартад нийцсэн хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Уг хуульд зөвхөн төрийн байгууллага дахь авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлаас гадна нийтийн ашиг сонирхолд аюул учруулж болохуйц хувийн хэвшилийн үйл ажиллагааны талаар шүгэл үлээх боломжийг тусгах.

Хууль тогтоомжийн орчны бүрдүүлэхийн зэрэгцээ анхаарал хандуулах шаардлагатай асуудал бол хууль сахиулах байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх явдал юм. Хууль сахиулах байгууллагад итгэх итгэл бий болоогүй бол хуультай байгаад ч, шүгэл үлээхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Нөгөө талаас хууль бий болсон ч бодит байдалд шүгэл үлээгчийн талаарх мэдээллийг илчилдэг, эсхүл алба хаагчдын ёс зүй хангалттай бүрдээгүй бол уг тогтолцоо нь шүгэл үлээгчдийг “урхидах” хэрэгсэл болох боломжтойг судлаачид

²⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/whistleblower.shtml>

²¹ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers

²² Constantine (2019). Canada Makes First Securities Fraud Whistleblower Award, <https://constantinecannon.com/2019/03/06/canada-securities-fraud-whistleblower-awards/>

онцолж байна.

Мэдээлэгч, шүгэл үлээгч бол “бууны нохой” гэж үзэх хандлага, соёлыг өөрчлөх; шүгэл үлээгч бол нийтийн эрх ашгийн төлөө өөрсдийгөө эрсдэлд оруулж буй этгээд гэдгийг ойлгуулах зорилгоор олон нийтийн дунд сурталчилгааны ажил зохион байгуулах.

Шүгэл үлээгчдийн илчилсэн мэдээллийг үндэслэн нөхөн төлүүлсэн, эсхүл оногдуулсан торгуулийн орлогоос сан бүрдүүлэх замаар илчилсэн мэдээллийн үнэн бодит, ач холбогдолтой байдалд үндэслэн тодорхой хувьтай тэнцэх хэмжээгээр урамшуулал олгох тогтолцоог бүрдүүлэх.

Шүгэл үлээгчийн үлээсэн мэдээллийг хүлээн авч, шалгах, урамшуулах чиг үүргийг нэг байгууллага хариуцан ажиллах нь зохион байгуулалтын хувьд үр дүнтэй байж болох юм. Уг байгууллага нь холбогдох этгээдүүдэд зөвлөмж хүргүүлэх, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал боловсруулж эрх бүхий байгууллагад оруулах, хараат бус, мөрдөн шалгах эрх бүхий байгууллага байх нь үр дүнтэй болохыг олон улсын зарчмуудад тусгасан байгааг харгалзан үзэх.

Ашигласан материал

- UNODC (2015). State of implementation of the United Nations Convention against Corruption, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf
- UNODC (2015). Resource Guide on Good Practices of reporting persons, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf
- Transparency International (2013). International Principles for Whistleblower Legislation, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation
- Transparency International (2018). Whistleblower reward programmes, <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Whistleblower-Reward-Programmes-2018.pdf>
- Mariya Gorbanova (2015). ‘Speak up’ Empowering citizens against corruption, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/speak_up_empowering_citizens_against_corruption
- G20 Anti-Corruption Action Plan (2012). Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
- Detlef Kreutzer (2016), Handbook on Protection of Whistleblowers
- International Bar Association (2018). Whistleblower Protections: A Guide
- OECD (2017). The Detection of Foreign Bribery, Chapter 2. The Role

- of Whistleblowers and Whistleblower Protection, www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm
- IACA (2018). Research paper Series No.5, Defining Whistleblowing
 - US Securities and Exchange Commission (2017). Annual report to Congress: Whistleblower Program
 - Transparency International (2017), People and corruption: Asia Pacific – Global corruption barometer, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_asia_pacific_global_corruption_barometer
 - OSCE (2016). Авлигатай тэмцэх гарын авлага, <https://www.iaac.mn/files/6e396b8e-a4cd-41d6-8a42-535892425542/Handbook%20on%20corruption%20combating%20-%20Mon2.pdf>
 - UNODC (2003). The United Nations Convention against Corruption, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
 - УИХ (2005). Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон батлах тухай хууль, <https://www.legalinfo.mn/law/details/10269>
 - НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (2011). Монгол Улс дахь авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 3 дугаар бүлгийн хэрэгжилтийн үнэлгээний тайлан
 - OECD, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, <https://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/>
 - OECD (2019). Anti-corruption reforms in Mongolia, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan
 - OECD, Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
 - Library of Congress (1778), Journals of the Continental Congress <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/08/continental-congress-journal-july-1778.pdf>
 - National Whistleblower Center, The Untold Story Of The Whistleblowers of 1777 - The Origins of National Whistleblower Day <https://www.whistleblowers.org/news/the-whistleblowers-of-1777-the-origins-of-national-whistleblower-day/>
 - U.S. Securities and Exchange Commission, Top 10 awards, <https://www.sec.gov/page/whistleblower-100million>
 - Д.Жаргалсайхан (2017). “Шүгэл үлээх соёл” Авлигатай тэмцэх үндэсний чуулганд тавьсан илтгэл, <http://www.jargaldefacto.com/article/shugel-uleekh-soyol>
 - ЦЕГ (2019). “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах нь” сэдэвт хэлэлцүүлэгт ЦЕГ-ын ГХХХ-ийн ахлах мэргэжилтэн, цагдаагийн ахмад Ш.Шинэбаярын тавьсан “Гэмт хэргийн гэрч, хохирогчийг хамгаалж буй өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал” илтгэл
 - Constantine (2019). Canada Makes First Securities Fraud Whistleblower Award, <https://constantinecannon.com/2019/03/06/canada-securities-fraud-whistleblower-awards/>
 - Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/whistleblower.shtml>



СЭТГҮҮЛЧДИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ БА ЭРХ ЗҮЙН ХАМГААЛАЛТ

“Глоб Интернэшнл төв” ТББ-ын тэргүүн Х.Наранжаргал

Сайн засаглалыг бэхжүүлэхийн тулд хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүлчид шүгэл үлээгчтэй үр дүнтэй хамтран ажиллах шаардлагатай. Иймээс илтгэлийнхээ эхэнд сэтгүүлч, сэтгүүл зүйн зарим ойлголт, зарчмын тухай дурдъя гэж бодлоо.

“Эх сурвалж, шүгэл үлээгчийн хамгаалалт бол үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний эрхийн цөм нь юм” гэж НҮБ-ын Үзэл бодол ба илэрхийллийн эрх чөлөөний эрхийн Тусгай илтгэгч Дэвид Кей 2015 оны 9 дүгээр сарын 8-ны өдрийн НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 7 дахь чуулганд тавьж хэлэлцүүлсэн “Үзэл бодол ба илэрхийллийн эрх чөлөөний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах нь”¹ хэмээх тайландаа дурдсан билээ. Тайланд мөн “Эх сурвалж, шүгэл үлээгч мэдээлэл хуваалцах эрхээ эдэлж, мэдээллийг олон нийтэд илчилдэг учраас тэдний эрх зүйн хамгаалалтын тулгуур нь олон нийтийн мэдээлэлтэй байх эрх юм” гэжээ.

Иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах, хуваалцах, түгээх эрх чөлөөний эрхээ эдлэхэд хэвлэл мэдээлэл голлох үүрэг гүйцэтгэнэ. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл иргэдэд дор дурдсан гурван төрлийн

мэдээлэл түгээдэг. Үүнд:

1. Сэтгүүл зүйн мэдээлэл;
2. Олон нийттэй харилцах мэдээлэл;
3. Зар сурталчилгааны мэдээлэл;

Сэтгүүл зүйн мэдээлэл бол олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн, нийгмийн мэдээлэл юм. Иргэд үнэн мэдээлэлтэй байх эрхтэй учраас хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүл зүй хараат бус байх ёстой. Олон нийттэй харилцах мэдээлэл, зар сурталчилгааны мэдээлэл хоёр бол наймаа юм. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд хараат бус сэтгүүл зүйгээ дэмжихүйц санхүүгийн чадавхтай байхын тулд аливаа байгууллага, бүлгийн мэдээллийг төлбөртэй дамжуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, сонин сэтгүүл, мэдээний цахим хуудас зай талбайгаа, радио, телевиз цагаа худалдаж орлого олно.

Олон нийттэй харилцах мэдээллийг сэтгүүл зүйн аргаар бэлтгэдэг тул энэ нь төлбөртэй нийтлэл, нэвтрүүлэг гэдгээ ХМХ зайлшгүй тодотгох шаардлагатай. Үгүй бол иргэд сэтгүүл зүйн материалтай андуурч, төөрөлддөг.

Ардчилсан улс орнуудад хэвлэл мэдээлэл бол Засгийн газрын уяаны нохой биш, олон нийтийн хоточ нохой болохыг хүлээн зөвшөөрдөг билээ.

¹ UN General Assembly, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: note / by the Secretary-General, 8 September 2015, A/70/361, <https://www.refworld.org/docid/5629ed934.html>

Иргэд засгийн эрх барих эрх мэдлээ өөрийн сонгосон төлөөлөлд найр тавин шилжүүлэхдээ хяналтын үүргээ мөн хэвлэл мэдээлэлд даатгадаг. Олон нийтийн итгэл найдварыг хөсөрдүүлэхгүйн тулд хэвлэл мэдээлэл хоточ нохойн үүргээ гүйцэтгэхдээ Засгийн газар, төрийн байгууллага, улс төр, бизнесийн бүлэг, бусад этгээдийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавина.

Сэтгүүл зүй бол чөлөөт илэрхийлэл биш, мэргэжлийн хэм хэмжээ, ёс зүйн дагуу баримт, эх сурвалжид тулгуурлан нотолгоотой мэдээлэл хүргэх алтан дүрэмтэй. Энэ бол мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, түгээх мэргэжлийн цогц үйл ажиллагаа бөгөөд сэтгүүлчид нээлттэй ба нууц эх сурвалж ашигладаг.

Орчин үеийн буюу модерн сэтгүүл зүйн онолоор сэтгүүл зүйг шууд, илрүүлэх, эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй гэж гурав ангилдаг байна.

Шууд сэтгүүл зүй нь тухайн үйл явдлыг шууд сурвалжлан мэдээлнэ. Энд эх сурвалж нээлттэй. Илрүүлэх сэтгүүл зүй бол баримт сэлтийг дэлгэрүүлэн, гүнзгийрүүлэн судалдаг. Энэ төрөлд эх сурвалжийн дийлэнх нь нээлттэй бөгөөд зарим тохиолдолд нууц эх сурвалжийн мэдээллийг ашигладаг. Харин эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь бусдаас нуухыг хүссэн, далд байгаа баримт, мэдээллийг илчилнэ. Энэ бол гүнзгий судалгаа. Энд нууц эх сурвалжийн мэдээллийг ашигладаг.

Ардчилсан сэтгүүл зүйн ухагдахуунтай хамт Монголд орж ирсэн investigative journalism (reporting) гэсэн англи үгийг манайхан “эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй” хэмээн тун онож орчуулсан гэж боддог. Оросууд анх “тагнуулын сэтгүүл зүй” гэж орчуулж байлаа. Одоо тэд “журналистское расследование” гэх болсон.

“Тагнуул хийнэ гэдэг бол Москва, Вашингтоны хонгил доогуур гүйхийн нэр

биш, энэ бол мэдээлэл цуглуулах ажил юм. Энэ утгаараа тагнуулч, сэтгүүлч хоёрын ажил төстэй” хэмээн тухайн үедээ шинэхэн ерөнхийлөгч байсан В.Путин алдарт “Ларри Кинг ток шоу”-д оролцохдоо хэлсэн. Үнэндээ эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй бол урьд өмнө олон нийтийн сонорт хүрээгүй, анхаарлын гадуур үлдэж байсан нууц, далд баримт, мэдээллийг эрж хайх, судлах, илрүүлэх үйл ажиллагаа юм.

Сэтгүүлчид аливаа буруу үйлдлийг эрэн сурвалжлах явцдаа цагдаа, тагнуултай төстэй ажил хийдэг боловч тэдэнд цагдаа, тагнуулд хуулиар олгогдсонтой адил эрх мэдэл үгүй. Харин чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээлэлтэй байж, үнэнийг мэдэх эрхтэй чөлөөт нийгмийн иргэн сэтгүүлчдэд ийм давуу эрх олгодог. Мэдээж, эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй өндөр ур чадвар шаарддаг ба алдаа бага гаргахын тулд суралцах шаардлагатай.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй асуудлыг гаргаж тавих бус, бүх талаас нь судалж шинжилдэг, үүний дүнд нууц байсан мэдээлэл ил болно.

Гүнзгий судалгааны явцад нээлттэй эх сурвалж нууц эх сурвалж руу хөтөлдөг. Бичгэн эх сурвалжийг сэтгүүлчид өгсөн хүнийг ч хамгаалах нь чухал. Нууц эх сурвалж бол аюул, эрсдлээс өөрийгөө хамгаалахын тулд нэрээ хэлэхийг хүсээгүй хүн бөгөөд түүний аюулгүй байдлын хамгаалалт нь угтаа иргэнээ дээдэлдэг нийгэмд шаардлагатай, эрх зүй, бодлогын цогц хамгаалалтын салшгүй хэсэг юм. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах гээд хувийн халдашгүй дархан байдал, хувийн нууцын асуудал ч үүнтэй холбоотой.

Сэтгүүлчдээс гадна цагдаа, тагнуул, прокурор ч ийм мэдээлэгчтэй. Шүгэл үлээгч эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, урвуулсан, нийтийн өмч хөрөнгө завшсан, залилсан, байгаль орчин, нийгмийн эрүүл мэнд,

аюулгүй байдалд хор хохирол учруулсан гэх мэт олон нийт, улс эх орны эрх ашигт харшилж буй мэдээллийг илчлэхдээ түүнийгээ үнэн гэдэгт итгэсэн байдаг. Мэдээлэл ил болсны дараа эрх баригчид тухайн мэдээллийн араас мөрдөж, буруу үйлдэлд зохих шийтгэл ногдуулах ёстой. Тэд мөн тухайн мэдээллийг илчлэх санаа, сэдэлтээс нь үл хамааран шүгэлдэгч, нууц эх сурвалжийн эсрэг дайралтыг ч мөрдөн шалгах үүрэгтэй.

Хувийн ба төрийн байгууллага доторх хууль бус, ёс бус, ёс зүйгүй буруу үйлдлийг харж, мэдэж буй хүн өөрийн байгууллага доторх хяналтын механизмыг ашиглах, эсвэл гадагшаа хэвлэл мэдээлэл, төрийн зохих байгууллага, хууль сахиулах байгууллагад ханддаг. Үнэнд хүн бүр дуртай биш. Ялангуяа нийтэд ил болсон тухайн мэдээлэлтэй хамаарал бүхий, эрх ашиг нь хөндөгдсөн хүмүүсийн хариу үйлдэл сэтгүүлчдэд аюул, эрсдэл учруулдаг.

Эрх баригч, улс төрчид шүгэл үлээгчдийг өөрийн зорилгод ашиглах нь олонтаа. Иймээс шүгэл үлээгчийн асуудал улс төрийн ёс зүйтэй нягт холбоотой бөгөөд ёс зүйн хандлагын асуудлын талаарх мэтгэлцээн дэлхий даяар үргэлжилж буй. Нэг талаас үүнийг төрийн буруу үйлдлээс олон нийтийг хамгаалах зорилготой ёс зүйн үйлдэл гэж үздэг бол нөгөө талаас тухайн хүний байгууллагын өмнө хүлээсэн ёс зүйн үүргийг сөргүүлэн тавьдаг. Ямар ч байсан олон нийтийн эрх ашиг нэг байгууллагын эрх ашгаас дээгүүр бөгөөд олон нийтэд үйлчлэх сэтгүүл зүйн үндсэн зорилгод нийцдэг тул шүгэл үлээгч, нууц эх сурвалж, сэтгүүлчдэд итгэж мэдээлэл өгдөг. Итгэлийг нь хүлээн олж авсан мэдээллийг ил болгохдоо сэтгүүлч өөрөө эрсдэлд орсон ч эх сурвалжаа илчлэх ёсгүй.

Нууц эх сурвалжаа хамгаалах нь

сэтгүүлчийн мэргэжлийн цорын ганц эрх бөгөөд сэтгүүлчийн ёс зүйн үүрэг юм.

Ардчилсан нийгэмд төрөөс цензур буюу цагдан хяналтыг хориглосон, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулсан, хүний эрхийг хамгаалагчдын хамгийн идэвхтэй бүлгийн хувьд сэтгүүлчийг хамгаалах хууль баталж, хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Үүний зэрэгцээ хэвлэл мэдээллийн үр нөлөө бүхий өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо баймааж нь эрх зүйн таатай нөхцөл бий болдог.

Манай улс 1998 онд Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар цагдан хяналтыг хориглосон. Харин сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжаа хамгаалах эрхийг баталгаажуулсан ерөнхий хууль байхгүй. 2005 онд батлагдсан Олон нийтийн радио, телевизийн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “олон нийтийн радио, телевизийн ажилтан мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрхтэй” гэж заасан².

“Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим”³-ын наймд “Мэдээллийн нууц эх сурвалжаа чандлан хамгаална” хэмээн сэтгүүлчид ёс зүйн үүрэг ногдуулсан юм.

Бодлогын түвшинд бол 2016 онд батлагдсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, 2017 оны Засгийн газрын 114 дүгээр тоот тогтоолоор батлагдсан тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд “Эрэн сурвалжлах замаар авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн сэтгүүлчийг аливаа дарамт, шахалтаас хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, сэтгүүлчийг мэргэжлийн үйл ажиллагааных нь улмаас эрүүгийн хариуцлагад татах явдлыг өөрчилж, аюулгүй байдлыг хангах зохицуулалтыг бий болгох”, нууц эх сурвалж, шүгэл

² <https://www.legalinfo.mn/law/details/424>

³ <http://www.mediacouncil.mn/p/7>

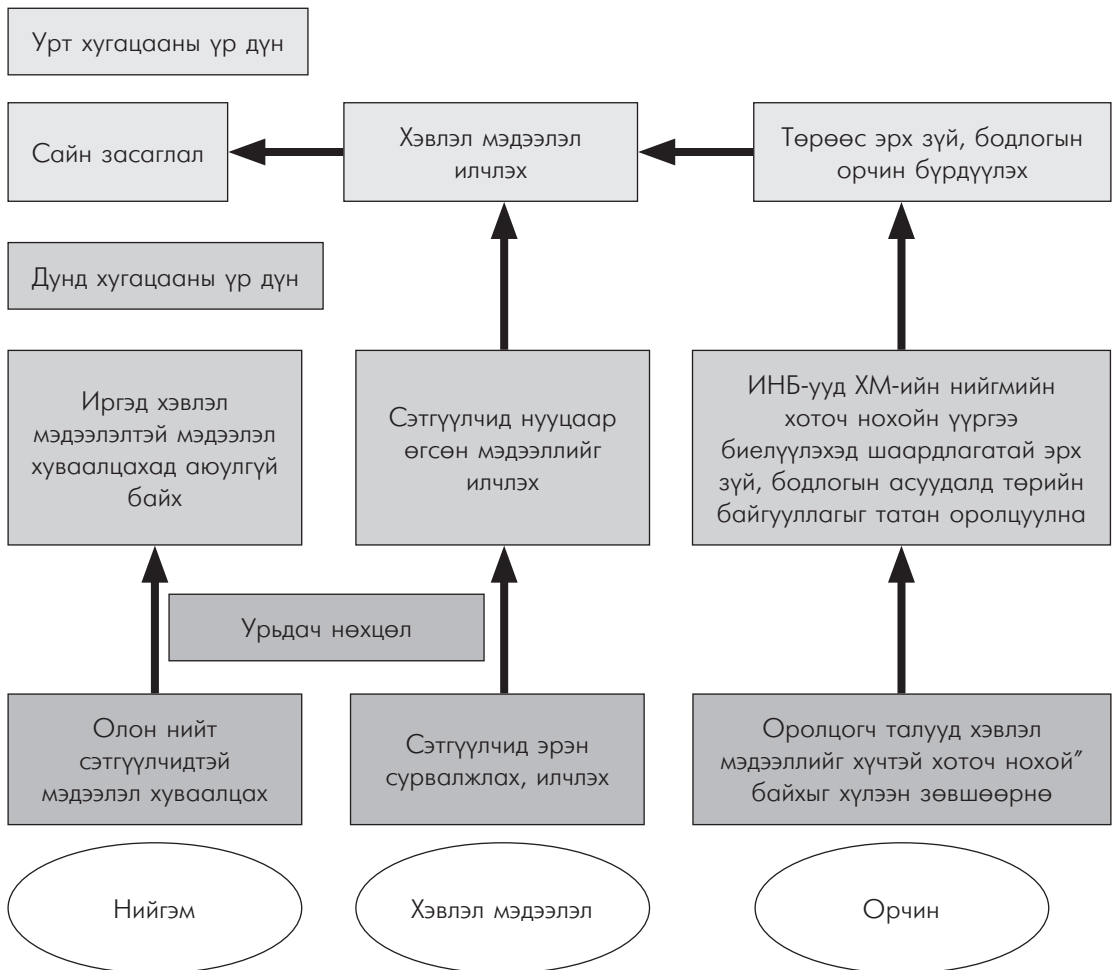
үлээгчийг хамгаалахаар тусгасан нь дэвшил юм.

Манай байгууллагаас Монголын хэвлэлийн зөвлөлтэй хамтран 300 сэтгүүлчийг хамруулан сэтгүүлчдийн аюулгүй байдалд хийсэн мониторингийн дүнгээс харахад, тэдний 51 хувь эх сурвалжаа илчлэх шаардлагатай тулгарсан байна. Сэтгүүлчдийн 67 хувь дор хаяж нэг удаа заналхийлэлд өртсөн бол 52 хувь нь ямар нэг хэлбэрийн цензурт өртжээ. Нууц эх сурвалжийн эрх зүйн хамгаалалт нь сэтгүүлчийн аюулгүй байдлын нэг үндсэн нөхцөл юм.

НҮБ-ын Үзэл бодол ба илэрхийллийн эрх чөлөөний эрхийн Тусгай илтгэгч

Дэвид Кейгийн дээр дурдсан тайланд эх сурвалж, шүгэл үлээгчийн хамгаалалт нь иргэдийн “төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох” эрх, төрийн “эгэх хариуцлагыг” хөхиүлэн дэмждэг гэдгийг онцлон дурдсан байдаг.

Нидерландын Фрий Пресс Анлимитед (Free Press Unlimited) төрийн бус байгууллага шүгэл үлээгчийн PublicLeaks хэмээн онлайн талбар нээсэн юм. Тэдний үзэж байгаагаар шүгэл үлээгч, хэвлэл мэдээллийн үр дүнтэй хамтын ажиллагааны Амжилтын алсын харааг тулгын гурван суурьт бүтцээр тодорхойлжээ. Энэ нь нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, орчин юм. Энэ бүтцэд урт ба



дунд хугацаанд гарах үр дүн, урьдач нөхцөлийн хамаарал ямар байхыг доорх схемээс харж болно.

Нийгэм суурьт бүтцэд урт хугацаанд гарах үр дүн нь сайн засаглал бөгөөд ардчилсан нийгмийн эрхэмлэх зүйл юм. Иргэд мэдээллээ сэтгүүлчидтэй хуваалцах нь тэдний мэдээлэлтэй байх эрхийн салшгүй хэсэг. Ингэхдээ иргэд аюулгүй гэдэгтээ итгэлтэй байх нь дунд хугацаанд гарах үр дүн юм.

Хэвлэл мэдээлэл суурьт бүтцэд бол сэтгүүлчид, хээл хахууль, эрх мэдлээ урвуулан, хэтрүүлэн ашиглах, нийтийн өмчийг шамшигдуулах, хүний эрхийг зөрчих гэх мэт аливаа буруу үйлдлийг эрэн сурвалжлах, илчлэхэд бэлэн байна. Ингэснээр сэтгүүлчид нууц мэдээллийг эрэн сурвалжлах, эх сурвалжаа хамгаалах, ёс зүйт, мэргэжлийн сэтгүүл зүй эрхэлнэ гэсэн үг бөгөөд энэ бол дунд хугацааны үр дүн юм.

Орчин суурьт бүтцэд бол ил тод, эгэх хариуцлага бүхий нийгэмд хэвлэл мэдээлэл

хүчтэй хоточ нохой байхын ач холбогдлыг оролцогч талууд хүлээн зөвшөөрөх нь урьдач нөхцөл юм. Ингэснээр иргэний нийгэм нь хүчтэй хоточ нохой болох хэвлэл мэдээлэлд дэмжлэг үзүүлэхүйц зохих хууль, бодлогын асуудалд эрх баригчдыг татан оролцуулдаг байх нь дунд хугацаанд гарах үр дүн мөн.

Төрөөс эрх зүй, бодлогын орчинг нь бүрдүүлж, хүчтэй хоточ нохой болох хэвлэл мэдээлэлд дэмжлэг үзүүлэх ба үүний ачаар хэвлэл мэдээлэл буруу үйлдлийг илчилж, хэргийн араас мөрдөнө. Ингэснээр сайн засаглал бий болох урт хугацааны үр гарна гэж үзжээ.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүлч, мэргэжлийн хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн байгууллага, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний төлөө ажилладаг нийгмийн идэвхтэн, төрийн байгууллага, тухайлбал хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх, прокурорууд нь амжилтад хүрэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх харилцан хамаарал бүхий оролцогч талууд билээ.



НИЙТИЙН ӨМЧИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ХАМГААЛАХ БОЛОМЖ

“Онч шийгэл” НҮТББ-ын удирдах зөвлөлийн дарга, хуульч Ш.Алтангагас

Нэг. Нийтийн өмчийн тухай ойлголт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” хэмээн зааснаар Монгол Улсад өмчийн тухай ойлголт, өмчийн төрөл, хэлбэр, өмчлөх эрхийн агуулга шинээр бүрэлдэн бий болох эрх зүйн үндэс бүрдсэн юм. Өмчийн тухай Үндсэн хуулийн ойлголт нь өргөн утгаар материаллаг болон материаллаг бус хөрөнгийг хамгийн өргөн цар хүрээнд эрхшээлдээ байлгах эрх¹ хэмээн хуульчид тодорхойлдог. Энэ нь аливаа хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийг агуулахаас гадна тухайн хөрөнгийг аливаа этгээдээс хамгаалах, хэн нэгэн өөр этгээд хөрөнгийг нь зөвшөөрөлгүйгээр ашиглахыг таслан зогсоох эрхтэй байдаг. Тэгвэл хувийн өмчид байх энэ шинж нийтийн өмчид байх эсэх, хэн уг эрхийг хэрэгжүүлэх эсэх, эсвэл ерөөс эдгээр эрхүүд нийтийн өмчид хамаарагдах эсэх нь төдийлөн тодорхой бус байдаг. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн өмчийн өмчлөгч нь хэн болох, аливаа халдлагаас хамгаалах, учирсан хохирлоо

хэн хэнээс шаардах, буцаан төлүүлэх тохиолдолд хэн авах зэрэг нь хууль зүйн хүрээнд системчлэгдэлгүй тус тусын салбарын хэм хэмжээнд тусгагдсанаас үүдэлтэй ойлгомжгүй байдал байсаар байна.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлд Өмчийн хэлбэрийг тодорхойлж өгсөн ба 99.1-д Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна гээд 99.2-д Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэрийг тогтоож өгчээ. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар төрийн өмч нь “төрийн нийтийн зориулалттай” болон “төрийн өөрийн өмч” бүрдэнэ гээд Нийтийн зориулалттай өмчид Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан өмчийг нийтийн зориулалттай өмч гэх ба дараахаас бүрдэнэ. Үүнд:

1. Иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар
2. Газрын хэвлий, түүний баялаг
3. Ус, түүний доторх баялаг
4. Ой түүний дагалдах баялаг
5. Ургамал, ан амьтны нөөц
6. Түүх соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал
7. Археологийн болон палентологийн

¹ Монгол улсын иргэний хуулийн тайлбар

олдвор

8. Хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө²

Төрийн өөрийн өмчид дээрхээс бусад төр эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулж болох дараах эд хөрөнгө хамаарна. Үүнд:

1. Төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө
2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө
3. Төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь
4. Улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан
5. Төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц
6. Төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө³

Олон нийтийн өмчид Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 16.1-д “Олон нийтийн радио, телевизийн өмч нь олон нийтийн өмч мөн” гэж зааснаар Үндэсний олон нийтийн радио телевизийн өмч хөрөнгө нь манай улсад бүртгэлтэй эсвэл хуульчлагдсан ганц олон нийтийн өмч нь бололтой. Харин шашны өмчийг газраас салгаж үл болох түүх соёлын дурсгалт хөрөнгө буюу өмч болон шашин номын болон аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой өмч хэмээн ангилсан.

Дээрх бүгд нь нийтийн өмчийг тодорхойлж байгаа хэлбэрүүд бөгөөд төрийн гэх хэллэг давамгай байдгаас үүдэлтэйгээр нийтийн гэх нэршил нь бүдгэрч илүү жижиг ойлголт мэт болжээ.

Хоёр. Нийтийн өмчийг хамгаалах хэрэгцээ шаардлага

“Улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан”-г Нийтийн өмчийн нэг онцгой хэлбэр болох төрийн өөрийн өмчид хамаатуулан үздэг тухай дээр өгүүлсэн. Манай улсад одоогоор Засгийн газрын 20⁴ тусгай сан үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бөгөөд нийтийн өмчийн хамгийн түгээмэл, онцгой хэлбэр юм.

Сангийн яамнаас Засгийн газрын тусгай сангуудад хийсэн санхүүгийн тайлангийн мэдээнээс зөвхөн Тариалан Эрхлэгчдийг Дэмжих сангийн талаархыг танилцуулбал:

1. “Сангаас олгосон үндсэн дэмжлэгүүдийн эргэн төлөлт, түүнд тавих хяналт туйлын хангалтгүй бөгөөд 2018 оны 9 дүгээр сарын 31-ний өдрийн байдлаар нийт 132.0 тэрбум төгрөгийн авлагатай байгаагаас 54.6 хувь буюу 72.1 тэрбум төгрөг нь хугацаа хэтэрсэн чанаргүй зээл эзэлж байна. Дээрх хугацаа хэтэрсэн авлагуудтай холбоотой 45.2 тэрбум төгрөгийн өр төлбөрийг барагдуулах талаар шүүхийн шийдвэр гарсан байхад 2010 оноос хойших хугацаанд ердөө 10.2 тэрбум төгрөгийн өр төлбөрийг бодитоор барагдуулж дуусгасан байна⁵”.
2. 2011 оны 190,828.8 тонн хүнсний буудайг 66.8 тэрбум төгрөгөөр худалдан авсан боловч зөвхөн 55,740.7 тонныг худалдан авсан үнээр буюу 19.5 тэрбум төгрөгөөр, 102,233.6 тонныг 280.0 мянган төгрөгөөр борлуулж 125 тонныг үрийн будааны зориулалтаар

2 төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4-р зүйл
3 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйл

4 Сангийн яамны мэдээ <https://mof.gov.mn/article/entry/7-SAN>
5 “Тариаланг дэмжих сан”-гийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хийсэн шалгалтын тайлангийн дүгнэлт хэсэг. Сангийн яам

600.0 мянган төгрөгөөр, гэрээт аж ахуйн нэгжүүдийн нийлүүлэлтээс дутагдуулсан 736.2 тонныг 400.0 мянган төгрөгөөр тус тус тооцож нийт 158,835.2 тонн будааг 52,804.2 сая төгрөгөөр борлуулж 31.993.6 тонн буудайг дутагдуулсан байна. Борлуулалтын тайланд нийт 61,772.8 тонн будааг сэлгэн хадгалуулахаар зарлага болгосон ба үүнээс 31.993.6 тонн буудай нь энэ дүнд орж тооцогдсон гэж тайлбарлаж байгаа боловч энэ буудай нь хэдэн оны үлдэгдэл болох нь тодорхойгүй, нэгжийн үнийн дүн болон орлого болгосон нийт үнийн дүнг бичээгүйгээс шалтгаалж тодорхойлох боломжгүй байна. Тайлангийн зөрүүгээр үнэ бууруулан борлуулсан 102,233.6 тонн буудайнаас 7.156,4 сая төгрөгийн алдагдал хүлээж, тооцоо нийлж баталгаажуулаагүй, /дутагдуулсан/ 31.993.6 тонн буудайны үнээс 11.197.8 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлэх боломжийг алдсанаар тайлангийн хугацаанд нийт 18,354.2 тэрбум төгрөгийн алдагдал хүлээсэн байна⁶ гэж тайлагнасан байна.

Дээрхээс үзвэл ТЭДС 2018 оны 9 дүгээр сарын 31-ний өдрийн байдлаар 30 тэрбум төгрөгийн шүүхээр тогтоогдсон авлагатай ч 2010 оноос хойш авлага барагдуулалт байхгүй, мөн 18,354.2 тэрбум төгрөгийн буудай дутаж алдагдалд орсон байна. Засгийн газрыг 20 тусгай сангийн зөвхөн нэг нь ийм хэмжээний дутагдалтай байгаа нь нийтийн өмчийг хамгаалж, зохих ёсоор хяналт тавьж ажиллах зайлшгүй шаардлага байгааг харуулж байна.

Гурав. Нийтийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.2-д “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн албан хаагч албан үүргээ зөрчсөн гэм буруутай үйлдэл /эс үйлдэхүй/-ийн улмаас бусдад гэм хор учруулсан бол уг гэм хорыг түүний ажиллаж байгаа хуулийн этгээд буюу төр хариуцан арилгана” гээд мөн 498.5-д “Энэ хуулийн 498.1, 498.2, 498.4-т заасан этгээд өөрийн **шууд санаатай буюу илтэд болгоомжгүй үйлдлээр** гэм хор учруулсан бол гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардаж гаргуулах эрхтэй” гэж тус тус зааснаар нийтийн өмчид учирсан хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэх тухай зааж өгсөн.

Мөн Захиргааны ерөнхий хуулийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-д зааснаар захиргааны байгууллагад өөрт нь учруулсан хохирлыг дээрх Иргэний хуулийн 498.5-д зааснаар буцааж төлүүлэх тухай хуульчилсан ба уг зүйлийн бусад заалтаар хохирлыг төлүүлэх ажлыг хариуцах этгээдүүдийг нэрлэсэн байна. Хуульд зааснаар тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж, хэрэв тийм байгууллага байхгүй бол Үндэсний аудитын байгууллага хариуцахаар тус тус заасан. Эдгээр зохицуулалтууд нь нийтийн өмчид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх хууль зүйн суурь зохицуулалт болж байна.

Үүнээс гадна тухайн салбарын хуульд өөрт нь хохирлыг хэн төлөхийг заасан цөөнгүй хууль байх ба үүнд:

- Гаалийн тухай хууль

239.2-д Гаалийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас бусдад учруулсан хохирлыг

⁶ “Тариаланг дэмжих сан”-гийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хийсэн шалгалтын тайлангийн дүгнэлт хэсэг. Сангийн яам

гаалийн байгууллага барагдуулна.

239.3-д Бусдад хохирол учруулсан гаалийн албан тушаалтанд Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ.

239.4-д Гаалийн байгууллага энэ хуулийн 239.2-т зааснаар барагдуулсан хохирлыг буруутай гаалийн албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргана.

- Төрийн албаны тухай хууль

50.1-д Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг хууль бусаар төрийн албанаас чөлөөлсөн, түр чөлөөлсөн, халсныг төрийн албаны төв байгууллага, эсхүл шүүх тогтоосон бол төрд учруулсан хохирлыг уг шийдвэрийг гаргасан буруутай албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлнэ.

50.2-д Төрийн албаны төв байгууллага шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийн талаар бүртгэл хөтөлж, төрд учруулсан хохирлын нөхөн төлөлтөд хяналт тавьж, нөхөн төлөгдөөгүй тохиолдолд төрийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргана.

- Нийгмийн халамжийн тухай хууль

30.5-д Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллага, ажилтны гаргасан алдааны улмаас илүү олгогдсон тэтгэвэр, тэтгэмжийг буцаан суутгахгүй бөгөөд хохирлыг шүүхийн журмаар буруутай албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлнэ.

Дээрхээс үзвэл хуульд тусгайлан зааснаас бусад төрд учирсан хохирлыг дээд шатны захиргааны байгууллагын дотоод аудитын нэгж, эсвэл тийм байгууллага байхгүй бол Төрийн аудитын байгууллага хохирлыг төлүүлэх ажлыг хариуцахаар байгаа ч бодит байдал дээр үүнд бэрхшээл үүсдэг. Нэг захиргааны байгууллагын бүтцийн албан хаагч нар бие биедээ хариуцлага тооцуулах

ажил явагдахад хүндрэлтэй, улс төрийн нөлөөлөл өндөр, ажлыг явуулах субъектив санаачилга гарахгүй гэхчлэн удаашралтай байдаг байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 18.3-д зааснаар хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар төрийн бус байгууллагууд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжийг олгосон. Хуульд заасан энэ боломж системийн хүрээнд томоохон боломж олгож байгаа хэдий ч тухайлсан шинжийг агуулахгүй учир зарим кэйс орхигдох боломжтой. Иймээс нийтийн өмчид учирч буй хохирол бүхнийг нөхөн төлүүлэх боломжит субъект туйлын тодорхой болоогүй гэж үзэх боломжтой юм.

Дээр дурдагдсан нийтийн ашиг сонирхол гэдгийг Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д *“нийтийн ашиг сонирхол”* гэж нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид тэгш, шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэлийг” хэлнэ гэж заасан байна. Нөгөөтэйгүүр, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж асуудлыг шийдвэрлүүлж болох боломжийг Прокурорын тухай хуулийн 20.1-д зааснаар төрийн байгууллагын хүсэлт эсвэл өөрийн санаачилгаар хэрэгжүүлэх хувилбартайгаар прокурорт олгосон байна. Үүнээс гадна нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд нотлох баримт цуглуулах тодорхой ажиллагаа явуулах, иргэн байгууллага, албан тушаалтнаас

холбогдох баримт, мэргэжлийн шинжээчийн дүгнэлт гаргуулан авах эрхтэй байна⁷.

Дөрөв. Санал

Нийтийн өмчийн хэлбэрүүд олон, тэрхүү хэлбэрүүдэд зарцуулагдах улсын төсвийн жин их энэ үед нийтийн өмчийн байдалд хяналт тавих, шаардах, буцаан төлүүлэх гэх мэт эрхийг хэрэгжүүлэх субъект тодорхой байх нь нийгмийн шаардлага болсоор байна. Учир нь энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллагын дотоод аудит болон ҮАГ нь ажлын туршлага, боломж хумигдмал, субъектив санаачилга бага тул хөндлөнгийн мэргэшсэн байгууллагад даалгаж хэрэгжүүлбэл хяналт сайжрах юм. Энэхүү хөндлөнгийн чиг үүргийг прокурорын байгууллага хийх боломжтой бөгөөд хууль зүйн хувьд харшлах зүйлгүйгээс гадна Улсын ерөнхий прокурорын 2019 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдрийн А/28 дугаартай тушаалаар бүтэц орон тоог шинэчлэн батлахдаа Ерөнхий прокурорын газрын Шүүхэд төрийг төлөөлөх хэлтсийн дотор “Төр нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах алба”-ыг байгуулсан байна⁸.

Тиймээс Захиргааны ерөнхий хуулийн 18.3 болон Прокурорын тухай хуулийн 20.1-д тус тус заасныг удирдага болгон нийтийн өмчид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх чиглэлд Прокурорын байгууллага хариуцан ажиллавал илүү үр дүнтэй байх нөхцөл бүрдэх боломжтой юм.

⁷ Прокурорын тухай хуулийн 20.2

⁸ УЕПГ-ын Шүүхэд төрийг төлөөлөх хэтсийн Төр нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах албаны ахлах прокурор Х.Батчимэг ярилцлага



БНСУ-Д ТӨРИЙН АЛБАНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ШУДАРГА ЁСЫГ ХАНГАЖ, АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭЖ БУЙ ТУРШЛАГА

Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч Л.Галбаатар

Азийн сангаас 2019 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдөр “Азийн зарим улсын авлигатай тэмцэх туршлагаас суралцах нь” сэдэвт семинар зохион байгуулсан. Тус семинарт танилцуулсан БНСУ-ын туршлагыг энэхүү өгүүллээр хүргэж байна.

Оршил

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас эрхлэн танилцуулдаг “Авлигын төсөөллийн индекс”-ийн 2018 оны дүнгээс харахад, БНСУ-ын хувьд боломжит 100 онооноос 57 оноо авч, 180 орноос 45 дугаар байранд жагссан байна.¹ Харин Монгол Улсын хувьд 37 оноотойгоор 93 дугаар байрт жагссан. Энэ үзүүлэлтээс харахад бидний хувьд авлигатай тэмцэж буй туршлагаас суралцах орны нэг нь БНСУ мөн юм. Нөгөө талаар БНСУ болон Монгол Улсын хувьд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн гишүүн орон болохын хувьд дагаж мөрдөх олон улсын нэг гэрээтэй ч, хэрэгжүүлж буй байдлаараа ялгарч байгаа болохыг харж болно. Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн Удиртгал хэсэгт “Авлигаас үр дүнтэй урьдчилан сэргийлж, тэмцэхэд иж бүрэн, олон талт хандлага

шаардлагатай” гэж цохон тэмдэглэсэн. Иймд энэхүү өгүүлэлд БНСУ-ын авлигын гэмт хэргээс хянан шийдвэрлэхээс бусад нөхцөлийн талаар онцлон танилцуулж байна.

Нэг. БНСУ-ын авлигатай тэмцэх бодлогын хөгжил, сорилт

Авлигатай тэмцэх бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд дараах зүйлд зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй талаар БНСУ-ын судлаачид онцолсон байдаг.² Үүнд:

1. Сонгуулийн хууль ёсны байдал, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, бодлого гаргах үйл явцыг хангах эрх зүйн орчин болон ил тод байдал шаардлагатай.
2. Авлигатай тэмцэх хүсэл зоригтой байх, авлигатай тэмцэхэд зохих хяналт тавихад хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй.
3. Авлигатай тэмцэх бодлоготой холбоотой эрх зүйн зохистой тогтолцоо бүрдүүлэх /жишээ нь Мэдээллийн ил тод байдлын хууль, Худалдааны шударга байдлыг хангах хуультай байх/
4. Авлигатай тэмцэх бие даасан

¹ Corruption Perceptions Index 2018 <https://www.transparency.org/cpi2018>

² Доктор Lee Sunjoong. “БНСУ-ын авлигатай тэмцэх бодлогын хөгжил, сорилт” илтгэл. Сөүл. 2019.09

байгууллагатай байх, түүнд авлигатай тэмцэх зохих эрх мэдэл олгох

5. Хууль тогтоох байгууллага нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг манлайлах буюу дэмжих
6. Шүүх эрх мэдлийн байгууллага бие даасан байх, авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийг зохих ёсоор хэрэглэдэг байх
7. Авлигатай тэмцэхэд хувийн хэвшлийн салбар манлайлах, хувийн хэвшлийн салбарт авлигатай тэмцэх бодлого, үйл ажиллагааг таниулах
8. Авлигатай тэмцэх байгууллагууд нь иргэний нийгмийн хяналтад байх, иргэний нийгмийн байгууллага нь бүхий л сүвгаар авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцдог байх
9. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг баталгаажуулах
10. Авлигатай тэмцэх бодлогод иргэдийн саналыг тогтмол тусгаж байх
11. Төрийн болон хувийн хэвшлийн салбарт бүхий л арга замаар авлигын эсрэг сургалт зохион байгуулах буюу авлигын хор хөнөөлийн талаарх боловсрол олгох
12. Авлигатай тэмцэх судалгааг хараат бусаар хийх.

Дээрх хүчин зүйлс нь төдийгүй авлигатай тэмцэх нь дан ганц авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллагын үйл ажиллагаа биш, авлигатай тэмцэхэд олон талт идэвхтэй оролцоо шаардлагатай болохыг харуулж байна. Түүнчлэн эдгээр 12 хүчин зүйл нь нэг удаагийн зорилт биш, байнга санаж, тасралтгүй хэрэгжүүлэх ёстой үйл ажиллагаа юм.

Үүнээс гадна БНСУ-ын туршлагыг судлах явцад тодорхой ажиглагддаг зүйл бол төрийн үйл ажиллагаа нь тоонд бус, чанарт шилжсэнээр нийгэм өөрчлөгдөж, олон эерэг үр дүнд хүрч болохыг

анхаарч, холбогдох хууль тогтоомжийн өөрчлөлтийг үүнд чиглүүлж буй явдал юм.³ Үүнтэй холбоотойгоор төрийн албан хаагчдын ёс зүйн тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийг дараах байдлаар тоймлон үзэх боломжтой:

- Өмнө нь хувийн авлигыг илчлэх, ял шийтгэлийн хэмжээг чангатгахад анхаарч байсан бол одоо төрийн албаны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх тогтолцоог бий болгосон.
- Өмнө нь доод түвшний төрийн албан хаагчдын дундах хээл хахуулийг илчлэхэд чиглэж байсан бол одоо өндөр түвшний төрийн албан хаагчдад чиглэсэн хатуу стандартыг хэрэгжүүлж байна.
- Өмнө нь реактив буюу авлигын дараах хариу арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байсан бол одоо урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд тулгуурлах болсон.

1.1. Авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллагын үйл ажиллагаа

Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн комисс 2008 онд шинэчлэгдэн байгуулагдсанаас хойш авлигаас ангид нийгэм байгуулах чиглэлээр идэвхтэй ажиллаж байна. Энэ хүрээнд комисс нь иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч хянан шалгах бөгөөд зохих ажиллагаа явуулсны үндсэн дээр зарим өргөдөл, гомдлын дагуу хэрэг үүсгэнэ. Мөн авлигын талаарх гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэнэ.

Тус комисс нь 15 комиссараас бүрдэх бөгөөд комиссын дарга / сайдын зэрэглэлтэй адил/, 3 дэд дарга /дэд сайдын зэрэглэлтэй адил/, 3 орон тооны комиссар болон 8 орон тооны бус комиссараас бүрдэнэ. Энэ нь тус

³ Доктор Kim Young-ran. "Шударга нийгэмд хүрэх зам" илтгэл. Сөүл. 2019.09

комиссыг хамтын зарчмаар, хараат бусаар шийдвэр гаргах, комиссын үйл ажиллагаа бие даасан байх нөхцөлийг хангах ач холбогдолтой.

Тус комиссоос дараах голлох хууль, дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж байна.

Үүнд:

- Зүй бус гуйлт, хахуулийг хориглох тухай хууль /Improper solicitation and graft act/. Энэ хуулийн зорилго нь төрийн албан хаагчийг бусдаас мөнгө, бэлэг, бусад эд зүйл хүлээн авахыг хориглох, бусдад зохисгүй гуйлт, шахалт үзүүлэхийг хориглох замаар төрийн байгууллага, албан хаагчдад итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэхэд чиглэнэ.
- Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хууль. Энэ хуулийн зорилго нь нийтийн ашиг сонирхол харшлах аливаа хууль бус, зохисгүй үйл ажиллагаа, үйлдлийн талаар мэдээлэх этгээдийг хамгаалах замаар эрүүл, ил тод нийгмийг бий болгох, иргэдийн амьдралын чанарыг хангахад чиглэнэ.
- Авлигатай тэмцэх болон Авлигатай

тэмцэх, иргэний эрхийн комиссыг байгуулах, тус комиссын үйл ажиллагааны тухай хууль. Энэ хуулийн зорилго нь хүмүүсийн үндсэн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, төрийн албыг ил тод болгох, төрийн захиргааны үйл ажиллагааны үр ашиггүй байдлыг халах, авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэнэ.

- Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм. Энэ дүрмийн зорилго нь Авлигатай тэмцэх хуулийн 8 дугаар зүйлийн дагуу төрийн албан хаагчийн ёс зүйн стандартыг тогтоох, мөрдүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавихад чиглэнэ.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээсний шууд үр дүнд төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагад учрах байсан хохирлыг зайлсхийсэн тохиолдолд тэрхүү шүгэл үлээгчийг 3 тэрбум хүртэлх воноор урамшуулах асуудлыг Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн комиссоос хариуцна. Монгол Улсын хувьд Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт шүгэлдэгчийг хамгаалах эрх зүйн орчин бий болгохоор тусгасан тул БНСУ-ын туршлагыг судлан хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Шүгэл үлээгчийг урамшуулсан байдал

Он	Авлигын мэдээлэгч			Нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг зөрчлийг мэдээлэгч		
	Хэрэг	Учрах байсан хохирлын дүн /мян.вои/	Урамшуулал /мян.вои/	Хэрэг	Учрах байсан хохирлын дүн /мян.вои/	Урамшуулал /мян.вои/
2008	18	2,149,407	328,175	-	-	-
2009	20	5,811,771	642,146	-	-	-
2010	23	4,505,568	603,641	-	-	-
2011	12	18,834,014	1,499,401	-	-	-
2012	40	11,131,730	1,400,444	32	147,860	28,478
2013	37	8,393,380	951,210	319	1,230,929	227,708
2014	30	6,878,647	619,347	657	2,239,585	397,340
2015	29	28,770,531	1,426,658	511	1,988,446	379,997
2016	90	23,997,537	2,275,033	2476	8,344,742	1,603,578
2017	113	26,539,641	2,108,374	1710	11,198,923	1,976,511
2018	166	36,836,590	3,114,994	277	66,077,269	2,213,658

БНСУ-д хэн бүхэн нийтийн ашиг сонирхлыг хохироосон буюу тийнхүү хохироох гэж буй талаар дараах этгээдэд хандан мэдээлж болно:

- Нийтийн ашиг сонирхлыг хохироосон буюу хохироож болзошгүй институт, байгууллага, компанийн төлөөлөгч буюу ажил олгогч этгээд;
- Нийтийн ашиг сонирхлын хохиролтой холбоотой асуудлыг удирдан чиглүүлэх, хянах, зохицуулах, шалгах эрх бүхий захиргааны байгууллага буюу хяналтын байгууллага;
- Мөрдөн шалгах агентлаг;
- Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн комисс;
- Түүнд мэдээлснээр нийтийн ашиг сонирхол хохирохоос урьдчилан сэргийлэх, тэрхүү хохирлын хэмжээ нэмэгдэхээс зайлсхийх боломжтой гэж үзэж Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тодорхойлсон этгээд.

БНСУ-ын Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн 11-25 дугаар зүйлд шүгэл үлээгчийг хамгаалах нөхцөлийг; шүгэл үлээгчид мөнгөн шагнал,

урамшуулал олгох, тусламж үзүүлэх харилцааг тус хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 26-29 дүгээр зүйлд тус тус зохицуулсан.

1.2. Мэдээллийн ил тод байдлыг хангах үйл ажиллагаа

БНСУ-ын Дотоод хэрэг, аюулгүй байдлын яамны хувьд <https://www.open.go.kr/> буюу БНСУ-ын мэдээллийг ил болгох системийн үйл ажиллагааг хариуцдаг. Энэхүү систем нь 1996 онд батлагдаж, 1998 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Албан ёсны мэдээллийг ил болгох тухай” хуулийг хэрэгжүүлэх үндсэн хэлбэр юм.⁴ Тус хуулийн зорилго нь иргэдийн мэдэх эрхийг хангах замаар улсын бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулах, төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, төрийн албан дахь авлигатай тэмцэх хөшүүрэг болох юм.

Тус хуульд нийт 12 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон бөгөөд батлагдсан байдлаараа Ази тивд анхдагч болж, дэлхий даяар батлагдсан энэ чиглэлийн хуулиудын 13 дахь хууль юм.

Ил болгох мэдээллийн төрөл		
Үе шат	Нөхцөл	Тайлбар
Урьдчилан ил болгох мэдээлэл	Захиргааны мэдээллийг ил болгох	Олон нийт мэдэх шаардлагатай мэдээллийг урьдчилан танилцуулах
	Мэдээллийн жагсаалтыг ил болгох	Мэдээллийг байршуулахад амархан болгох
	Мэдээллийг нууцлах шалгуурыг ил болгох	Тухайн байгууллагын онцлогт тохирсон тусгайлсан стандартыг бий болгох
	Эх баримт бичгийг ил болгох	Гарын үсэг зурсан баримт бичгүүдийг ил болгох
Дараа нь ил болгох мэдээлэл	Мэдээллийг ил болгох шаардлага	Олон нийтээс гаргасан мэдээллийг ил болгох өргөдөл, шаардлагын дагуу хянан шалгасны үндсэн дээр мэдээллийг ил болгох

4 Official Information Disclosure Act http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawDownload.do?hseq=29982&type=PDF

Мэдээллийг ил болгох байгууллагын үүрэг	
Төрийн байгууллагууд	Мэдээллийг танилцуулах хүсэлт хүлээн авсан байгууллагууд өөрийн үүрэг хариуцлагын хүрээнд мэдээллийг ил болгохыг шийднэ.
Хянан шинжлэх зөвлөл	-Тухайн байгууллага дотор байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулна. -1 даргалагч бүхий 5-7 гишүүнтэй байна. Үүнээс нь гаднын эксперт байна.
Хороо	-Мэдээллийг ил болгох бодлого, систем, сайжруулалт, стандартыг хянан шинжилж, уялдуулна. -Нийтийн захиргаа, аюулгүй байдлын яамны дэргэд ажиллана. 1 тэргүүн бүхий нийт 9 гишүүнтэй байх бөгөөд 5 гишүүн нь гаднаас орж ажиллана.
Дотоод хэрэг, аюулгүй байдлын яам	Мэдээллийг ил болгох дүрэм, журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулж, мэдээллийг ил болгох бодлого бий болгож, системийг сайжруулах бөгөөд мэдээллийг ил болгохтой холбоотой өргөдөл, гомдлыг ерөнхийлөн хариуцаж, зохицуулна.

1.3.Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зохицуулалт

БНСУ-ын Хүний нөөцийн удирдлагын яамны төлөөллийн зүгээс “БНСУ дахь төрийн албаны ёс зүйн хөтөлбөр ба төрийн албан хаагчдын ёс зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем”-ийн үйл ажиллагааг хариуцдаг. Ингэхдээ “Төрийн албаны ёс зүйн хууль”, “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийг удиртгал болгон ажилладаг.⁵ Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг Үндэсний Ассамблей, бүх шатны шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх, Үндэсний сонгуулийн комиссын албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч, иргэдийн хурлын төлөөлөгчөөс бусад орон нутгийн төрийн албан хаагчид мөрдөнө.

Энэхүү хуулийн дагуу 4 болон түүнээс дээш зэрэглэлийн бүх төрийн албан хаагч өөрийн болон гэр бүлийн хөрөнгөө бүртгүүлэх, төрийн өндөр албан тушаалтнууд /1 дүгээр зэрэглэлийн албан хаагч болон улс төрийн албан хаагч/ хөрөнгөө ил болгох үүрэгтэй. Хэрэв албан ёсны хөрөнгөө худлаа буюу дутуу бүртгүүлсэн бол тухайн албан хаагчийг торгох буюу сахилгын шийтгэл

оногдуулна. 2016.12.31-ний өдрийн байдлаар хөрөнгөө бүртгүүлэх үүрэгтэй төрийн албан хаагч 224,055 буюу нийт 1 сая орчим төрийн албан хаагчийн 20 хувь, хөрөнгийн бүртгэлээ олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй төрийн албан хаагч 5,298 буюу нийт төрийн албан хаагчийн 0.5 хувийг тус тус эзэлж байна.

Түүнчлэн тухайн албан хаагч албан ажилтайгаа холбоотой 30 сая воноос илүү үнэ бүхий хувьцаа эзэмшиж байгаа бол тэрхүү хувьцаагаа зарах буюу тусгайлсан санд шилжүүлнэ. Хэрэв тухайн хувьцаа нь албан ажилтай нь холбоогүй болох нь тогтоогдвол тэрхүү хувьцаагаа өөртөө хадгалахыг зөвшөөрдөг.

Мөн 4 буюу түүнээс дээш зэрэглэлийн төрийн албан хаагч тэтгэвэртээ гарснаас хойших эхний гурван жилдээ сүүлийн таван жилд ажиллаж байсан байгууллагатай холбоотой байгууллагад ажил эрхэлж болохгүй.

Мөн гадаадын байгууллагаас 100 ам.доллороос хэтэрсэн үнэ бүхий бэлэг авсан бол энэ тухайгаа төрийн албан хаагч мэдүүлэх үүрэгтэй.

Шүүгчийн хувьд төрийн албан хаагчид хамаарах ёс зүйн хэм хэмжээг баримтлахаас гадна БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 103 дугаар зүйл, Шүүгчийн

⁵ Public Service Ethics Act <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019099.pdf>

сахилгын хариуцлагын тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг мөрдөх үүрэгтэй.

Үүнээс гадна Улсын Дээд шүүхийн дэргэдэх ёс зүйн хорооноос шүүгчийн ёс зүйн асуудлаарх нийт 11 тусгайлсан зөвлөмжийг боловсруулж, шүүгчдэд хүргүүлжээ. Үүнд:

1. Шүүгчийн зүгээс гаднын хүнтэй хувийн харилцаа тогтооход анхаарах зүйлс /2006/
2. Шүүгч улс төрийн санхүүжилт, хандивтай холбоотой анхаарах зүйлс /2007/
3. Тодорхой хэргийн талаар шүүгч олон нийтэд хандах, байр сууриа илэрхийлэхэд анхаарах зүйлс /2009/
4. Шүүгч тэтгэвэрт гарсны дараа хуулийн этгээдэд ажил эрхлэхэд анхаарах зүйлс /2009/
5. Шүүгч олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцоход анхаарах зүйлс /2010/
6. Шүүгч шүүхийн танхимд баримтлах хэл яриа, хандлага, бие авч явах байдалтай холбоотой анхаарах зүйлс /2011/
7. Шүүгч олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглахад анхаарах зүйлс /2012/
8. Шүүгч өөрийн төрөл, садны хүний ажиллаж буй байгууллагын холбогдсон хэргийг хянан шийдвэрлэхэд анхаарах зүйлс /2013/
9. Шүүгч гаднын хүнтэй хувийн харилцаа тогтооход анхаарах зүйлс /2014/
10. Шүүгч цахим орчинд өөрийн жинхэнэ нэрээр санал, сэтгэгдэл бичихэд анхаарах зүйлс /2015/
11. Шүүгч тодорхой хэрэгт холбогдуулан хэл яриагаар ойлголцоход анхаарах зүйлс /2016/.

Эдгээр зөвлөмж нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн, цаг үеийн шинжтэй болохын хувьд чухал ач холбогдолтой байна. Монгол Улсын хувьд, Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хорооноос хуульч, шүүгчдэд зориулан ёс зүйн зөвлөмж гаргах боломжтой тул ийм зөвлөмж боловсруулах тохиолдолд дээрх зөвлөмжийг харгалзан, санаа авч хэрэгжүүлэх нь чухал байна.

Хоёр. Цахим засаг ба авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа

Цахим засгийн үр дүнд авлига багасдаг. Тодруулбал,

- Нууц мэдээлэл ил болох
- Үр бүтээмжгүй ажил багасах буюу ажлын бүтээмж нэмэгдэх
- Гэрээний ил тод байдал хангагдах
- Шууд гэрээний хэрэгцээ нэмэгдэх ач холбогдолтой байна.⁶

Иймд цахим засгийг хөгжүүлэх нь чухал болж байна. Гэхдээ цахим засгийг хөгжүүлэхэд дараах сорилт, бэрхшээл тулгарах нь бий. Үүнд:

- Төрийн удирдлагын тогтолцооны оновчгүй байдал
- Цахим засгийн талаарх тохиромжгүй төлөвлөгөө, стратеги
- Эрх мэдлийг үр ашиггүй хэрэгжүүлэх
- Цахим засгийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөгүй байх
- Мэдээллийн технологи, системийн хангамж муу байх
- Муу буюу хоцрогдсон технологитой байх.

БНСУ-д цахим засгийн гол илэрхийлэл нь “E-People” систем <https://www.epeople.go.kr> юм. Энэхүү систем нь төрийн төв болон нутгийн захиргааны байгууллага,

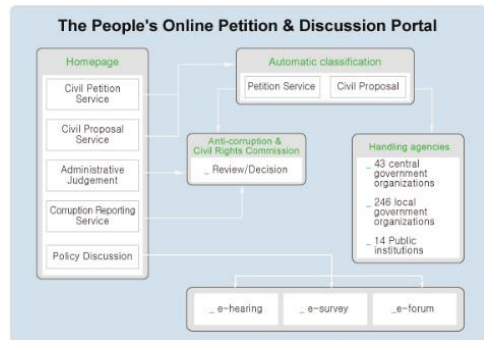
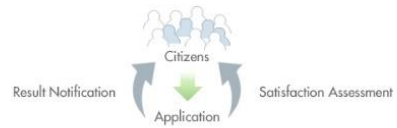
⁶ Профессор Myeong Seunghwan. “Цахим засаг ба авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа” илтгэл. Сөул, 2019.09.

институт зэрэг 900 байгууллагын хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаатай холбоотой өргөдөл, гомдол, санал гаргах, бодлогын асуудлаар хэлэлцүүлэг өрнүүлэхтэй холбоотой цахим систем юм. Энэхүү системийн хэрэглэгчийн хувьд түүний гаргасан өргөдөл, гомдол, саналыг аль байгууллага хариуцах талаар заавал мэдэх шаардлагагүй бөгөөд энэхүү асуудлыг тухайн систем өөрөө системд ирсэн материалыг ангилан, холбогдох байгууллагад хуваарилах замаар зохицуулдаг.

Энэхүү системийг нэвтрүүлэхийн тулд дараах бэрхшээлийг шийдвэрлэсэн байна. Үүнд:

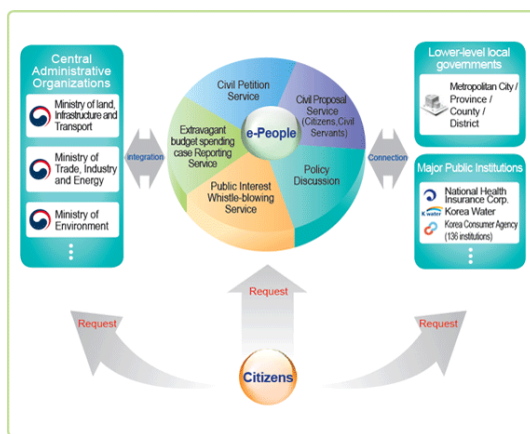
- Үйлчилгээний доголдол /үйлчилгээний хэвийн ажиллагааг хэн хариуцах нь тодорхойгүй байх/
- Системд ирүүлсэн материалыг боловсруулах хугацаа удаан /тухайн материал аль шатандаа явж буй талаарх мэдээлэл тодорхойгүй/
- Системд ирүүлсэн материалд хангалтгүй, үр дүнгүй буюу хэрэгцээгүй хариу өгөх
- Системд ирүүлсэн материалыг буруу албан тушаалтанд шилжүүлэх.

Civil Petition Service, Civil Proposal Service and Policy Discussion Integrated into One Channel



Цаашид цахим системийн үйлчилгээг боловсронгуй болгохоос гадна мэдээлэлд хийх дүн шинжилгээг сайжруулах, үүний тулд мэдээллийн системүүдийг бүрэн холбох, өгөгдлийн шинжилгээг өргөжүүлэх, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулах нь чухал байна. Үүнийг дараах байдлаар томъёолж болно.

- Бүтээлч цахим засаг
- Уян хатан цахим засаг
- Тогтвортой цахим засаг буюу цахим засгаас ухаалаг цахим засаг руу хийх шилжилт.



Цахим засаг ба ирээдүйн засаг захиргааны өөрчлөлт				
	Төвлөрсөн цахим засаг	Иргэн төвтэй цахим засаг	Хувь хүн төвтэй цахим засаг	Харилцаанд чиглэсэн ухаалаг цахим засаг
Цахим засгийн зорилго	Системийн үр ашиг /эхний зогсоолын дэлгүүр/	Мэдээлэл хуваалцах, холбоо тогтоох /нэг цэгийн дэлгүүр/	Нээлттэй их өгөгдөл Хувь хүнд чиглэсэн үйлчилгээ /миний засаг/	Хүн бүрийн харилцаанд чиглэсэн хиймэл оюун ухааны платформ /бидний засаг/
Цахим засгийн үйлчилгээ	Дотоод үйлчилгээ болон мэдээллээр хангах	Засгийн гүйцэтгэл ба ганц портал	Платформд суурилсан үйлчилгээ	Харилцаа төвтэй өгөгдлийн удирдлага
МХХ-ны технологийн экологи	Засгаас хариуцах ба аутсорсинг хийх	Засгаас хариуцах ба аутсорсинг хийх	Засаг-хувь иргэдийн түншлэл	Засаглалд суурилсан автомат хяналт
Сувгууд	Холимог интернет	Холимог болон утасгүй сүлжээний интернет	Холимог утасгүй интернет ба мобайл төхөөрөмжийн интеграц	Онлайн-оффлайн холболтын суваг
Шийдвэр гаргах санаачлага	Улс төрийн элитүүд, засгийн удирдлага	Засаг, мэргэжлийн ба төрийн албан хаагчид	Хувь хүмүүс, иргэн, ТББ-ууд	Өгөгдөлд суурилсан хамтын оюун ухаан
Иргэний үүрэг	Мэдээллийн үйлчилгээний хэрэглэгч	Оролцогч	Идэвхтэй оролцоо ба санал өгөх	Нийгмийн үнэт зүйлсийн дагуу ухаалаг сонголт хийх, бие даасан байх

Блокчейн бүхий шийдэл нь төрийн ил тод байдал, үр ашиг, төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх замаар дотоод авлигаас сэргийлэхэд тусална. Ахмад настан,

хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд цахим засгийн үйлчилгээг хүргэхэд сургалтад зориулсан хөрөнгө оруулах зайлшгүй шаардлагатай.



ТОНИ КВОК: ЯАЖ 30-ХАН МӨРДӨГЧ МОНГОЛ УЛСАД ҮЙЛДЭГДЭЖ БУЙ БҮХ АВЛИГЫН ХЭРГИЙГ МӨРДӨН ШАЛГАЖ ЧАДАХ БИЛЭЭ?

- Тони Квок Хонконгийн их сургуулийн профессор, авлигатай тэмцэх салбарт нийт 44 жил ажиллаж, дэлхийн 26 оронд ажиллаж байжээ.
- Тэрээр Хонконгийн Авлигын эсрэг бие даасан хорооны дэд даргаар болон Азийн хөгжлийн банкны засаглалын нөлөөлөх байдлын үнэлгээний зөвлөхөөр ажиллаж байсан.
- Тони Квок “Монгол Улсын авлигатай тэмцэх чадавхийг сайжруулах техникийн туслалцааны төсөл”-ийн гүйцэтгэгч багийн зөвлөх ахлагчаар ажиллаж байна.

Хонконгийн Авлигатай тэмцэх хараат бус комиссын дэд дарга асан, тус байгууллагын үйл ажиллагаа хариуцсан хэлтсийн даргаар ажиллаж байсан ноён Тони Квокыг Монголд ирээд байхад нь “DeFacto” нэвтрүүлгийн хөтөлөгч Д.Жаргалсайхан зочноор урьж ярилцсан байна. Уг ярилцлагыг бүрэн эхээр нь сийрүүлэн хүргэе.

Д.Жаргалсайхан: -Танд оройн мэнд хүргэе.

Тони Квок: -Оройн мэнд хүргэе.

Д.Жаргалсайхан: -Та Монголд хэд хэд удаагаа зочлон ирж байна вэ?

Тони Квок: -Ер нь бол Монгол Улсад би 2007 онд анх удаагаа ирж байсан. Тэр үед намайг Монгол Улсад АТГ-ыг байгуулахад тусламж үзүүлээч хэмээн урин ирүүлсэн юм. Тэр цагаас хойш үндсэндээ нийт 14 удаа Монгол Улсад ирээд байна. Хамгийн сүүлд 2010 онд ирж байсан юм байна. Тэгэхээр би сүүлийн 9 жилд ирэлгүй байж байгаад

энэ удаад дахин ирж байна.

Д.Жаргалсайхан: -Монгол Улс анх Авлигын эсрэг конвенцийг соёрхон баталснаар АТГ байгуулах шаардлагатай болсон. Үүнээс хойш хэдийн 12-13 жил өнгөрсөн байна. Тэгэхээр та өнгөрсөн хугацаанд энэхүү байгууллагын гаргасан амжилт, үр дүнг хэрхэн харж байгаа вэ?

Тони Квок: -Миний хувьд хамгийн анх АТГ-ыг байгуулж байсан эхний гурван жил буюу анх байгуулагдсан 2007 оноос 2010 он хүртэлхийг л сайн мэдэх юм. Өөрөөр хэлбэл, тэр үед би анх би тус байгууллагад хөл дээрээ босоход нь тусалж байлаа. Миний санаж байгаагаар 2007 онд сонирхолтой нэг статистик мэдээлэл байсан.

Тэр үед хийсэн олон нийтийн санал бодлыг тандах судалгааны үр дүнгээр нийт хүн амын 74 хувь нь авлигын нөхцөл байдал Монгол Улсад маш ноцтой байна хэмээн үзэж байсан. Улмаар

би ажлаа дуусгаад 2010 онд явах үед энэ үзүүлэлт 64 хувь болсон байсан. Тэгэхээр тэр үеийг хүртэл нөхцөл байдал эрс сайжраагүй ч энэ үзүүлэлтийг 10 хувь бууруулж чадсан байсан. Гэхдээ тэр үеэс хойш нөхцөл байдал ямар болж буйг би тэр бүр мэдэхгүй байсан. Гэхдээ энэ удаа боломж гарсан дээр нь би Монгол Улсад цөөн хэд хоног байх боломж олдоод байна. Энэ үеэрээ би маш олон хүмүүстэй уулзаж ярилцсаны үндсэн дээр ерөнхийдөө миний бодож буйгаар АТГ нь олон нийтийн хүлээж буй тэр хэмжээнд хүртэл сайн ажиллаж чадаагүй мэт харагдаж байна.

Гэхдээ АТГ нь мэдээж ихээхэн чухал ач холбогдол бүхий чиг үүргийг гүйцэтгэсээр байна. Надад хэлж буйгаар бол авлигын хэмжээ багахан ч гэсэн буурсан, ялангуяа бага хэмжээний авлига буурч буй нь олон нийтийн санаа бодлын тандан судалгаагаар харагдаж буй ч авлига нь ноцтой хэмжээнд байгаа гэж үзсэн хэвээр байна. Энэ бол зөвхөн миний таамаг, та магадгүй энэ талаар надаас илүү мэдэж байгаа байх.

Д.Жаргалсайхан: -Хэрвээ та бодоод үзвэл, анх 2007, дараа нь 2010 онд ирж байж, одоо удахгүй 2020 он болох гэж байна. Миний бодлоор авлига өндөр гэж үзэж буй хувь хэмжээ илүү ч өндөр байгаа. Магадгүй нийт хүн амын 80 хувь нь байх. Бага хэмжээний авлига буурсан ч нөгөө талаар улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой авлига өссөн гэж үзэж байна. Үүгээр дамжуулан улс төрийн намууд эрх мэдлийг худалдан авч байна. Мөнгөтэй хүмүүс биднийг хуурдаг ийм л нөхцөл үүссэн байна гэж бодож байна.

Тони Квок: -Мэдээж би энэ талаар судлан үзнэ. Яагаад гэвэл энэ удаад АХБ-ны ажлын хүрээнд би Монгол Улсад ирээд байгаа. Миний ирсэн зорилго

нь авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх ажлын үр дүнтэй байдлыг тодорхойлох зорилготой. Энэ нь АТГ хэр үр дүнтэй ажиллаж байна, прокурорын байгууллага хэр үр дүнтэй ажиллаж байна, мөн шүүх гээд бүхий л талууд авлигын гэмт хэргийг таслан зогсоох чиглэлээр амжилт гаргаж байна уу гэдгийг судлан тогтоох зорилготой юм. Тэгэхээр би танд 6 сарын дараа энэ тал дээр илүү сайн, бодитой хариулт өгч чадах байх.

Д.Жаргалсайхан: -Тэгэхээр та үргэлжлүүлэн судалгаа хийгээд 6 сарын дараа тайлангаа гаргана гэсэн үг үү?

Тони Квок: -Яг тийм. Би энэ ажлынхаа хүрээнд тулгараад буй ямар асуудлууд байна гэдгийг тодорхойлж, тайланд да тусган, улмаар тухайн асуудлыг хэрхэн шийдэх, сайжруулах тухай зөвлөмжүүдийг гаргана.

Д.Жаргалсайхан: -Би сүүлийн 10 жилийн турш авлигын асуудлаар нийтлэл бичиж байна. Бүх томоохон хэргүүдийг судлан энэ талаар бичиж байгаа. Монголд гэхэд хуучин Ерөнхий сайдаар ажиллаж байсан хоёр хүнийг, мөн хуучин Сангийн сайд, төрийн өмчит компаниудын удирдлагуудыг авлигын хэргээр баривчлан саатуулсан. Харамсалтай нь тэднийг нэг сар ч юм уу, саатуулсан шалгасны дараа зүгээр л суллаад явуулж байна. Хүмүүст ямар ч тайлбар өгөхгүй. Анх саатуулахдаа зарим нэг үндэслэл хэлдэг ч дараа нь юу болсныг бид огт мэдэхгүй үлдэж байна. Та хууль хэрэгжүүлэх ажлын талаар ярилаа, энэ нь мэдээж маш чухал ач холбогдолтой. Өнөөдрийн Монголд явагдаж буй авлигын эсрэг тэмцлийн хамгийн сул цэг нь миний бодлоор хууль сахиулах хэсэг нь байх. Хууль сахиулах байгууллагууд нь энэ бүх зүйлтэй холбоотой байгаад байгаа нь хамгийн

муу мэдээ болж байна. Ийм л анхдагч дүгнэлт хийгээд байна. Тэгэхээр АТГ-ын үйл ажиллагаан дахь прокурорын үүрэг ролийн талаар яриач. Миний ийнхүү асууж буй шалтгаан нь гэвэл АТГ хоёр жилийн өмнө 400 гаруй хэргийг шалган, прокурорт шилжүүлсэн ч ихэнхийг нь яллахаас татгалзсан. Зөвхөн 20 орчим нь шүүхийн шатанд хүрсэн ч хэн ч шийтгэл хүлээгээгүй. Яаж ингэж болж байна вэ? Энэ тохиолдолд прокурорын байгууллагын үүрэг роль ямар байх вэ?

Тони Квок: -Энэ сэдэв бол миний хувьд бас л судлан үзэх ёстой сэдэв. Гэхдээ юуны өмнө сая таны хэлсэн том загастай холбоотой хэргүүд дээрх өөрийн ажигласан зүйлсээс хуваалцъя. Анх албадан саатууллаа гэж мэдээлээд хоёр сарын чимээгүй суллаад, цаашаа ямар ч мэдээлэл байхгүй болдог. Хонконг дахь миний өөрийн туршлагаас мөн бусад гадаад улс орнуудын туршлагаас үзвэл АТГ-ын хувьд ийм төрлийн том хэрэг дээр мөрдөн байцаалтыг нэг сарын хугацаанд багтаан хийх нь практикийн хувьд бараг боломжгүй юм. Энэ тохиолдолд эдгээр хүмүүсийг суллаж байгаа нь мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаа зогссон гэсэн үг биш. Харин мөрдөн байцаалт үргэлжилж явагдахгүй бол АТГ нь олон нийтэд тайлбарлаж байх ёстой.

АТГ энэ талаар тайлбар хийгээгүй ч тухайн хэргийн мөрдөн байцаалт үргэлжлэн явагдаж байж болох ба мөрдөн байцаалт ямар шалтгааны улмаас, хэрхэн хийж байгааг мэдээлэх нь зөв бус арга зам хэмээн үзэж байж болно. Миний зүгээс тэр бүр таамаглал дээр үндэслэж болохгүй гэдгийг хэлмээр байна.

Прокурорын хувьд авлигатай тэмцэхэд маш чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Хэрэв сайн, өндөр ур чадвартай прокурортой байвал авлигатай тэмцэх

магадлал илүү нэмэгдэнэ. Харин нөгөө талаар ур чадваргүй, чадамжгүй, бүр авлигад автсан прокурор байгаа бол энэ нь авлигатай тэмцэх хамаг боломжийг хаасан хаалт тотгор болно. Би Индонезийн жишээг хуваалцъя.

Одоо Индонезид оюутнууд эсэргүүцлийн хөдөлгөөн газар авч буйг мэдээгээр гаргаж байгаа. Өргөн хэмжээний эсэргүүцлийн арга хэмжээ. Эсэргүүцэл газар авч буйн шалтгаан нь Парламентаас батлан гаргасан АТГ-ын эрх мэдэл, хараат бус байдлыг бууруулсан шинэ хуулийг эсэргүүцэж буй буй явдал. Тус байгууллагын нэрийг англиар КРК гэж товчлон нэрлэж байгаа. КРК нь бусад орнуудын авлигатай тэмцэх газруудтай харьцуулбал харьцангуй амжилттай үйл ажиллагаа явуулж буй газар. Индонези нь маш их авлигатай газар байсан гэдгийг бид бүгд мэднэ. 2002 онд олон нийт дарамт шахалт үзүүлсний дүнд энэхүү хараат бус АТГ-ыг байгуулан ажиллуулж эхэлсэн. Улмаар энэхүү байгууллагад өргөн хүрээний эрх мэдлийг, жишээ нь утасны яриа нууцаар сонсох гэх мэт эрхүүдийг олгосон. АТГ нь ч ажлаа сайн хийсэн. Улмаар ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа ажилд нь хамгийн гол саад тотгор учруулж буй бөглөө нь прокурорын байгууллага байна гэж АТГ нь үзсэн. АТГ нь ажлаа сайн хийгээд, авлигын хэргийг илрүүлээд, баримт нотолгоог цуглуулаад прокурорт хүргүүлэхээр тэнд саатчихдаг. Тэгэхээр ямар арга хэмжээ авсан гэхээр хуульдаа өөрчлөлт хийж, АТГ-т өөрт нь прокурорын эрх мэдлийг өгсөн. АТГ нь чадамж бүхий эрүүгийн эрх зүйчийг зөвлөхөөр болон прокуророор авч ажиллуулах эрхтэй болсон. Тэгэхээр АТГ нь мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагааг явуулж, тэнд ажиллаж буй хуульчид нь прокурорын байр сууринаас хандаж, ялладаг, хяналт

тавьдаг болсон. Дараа нь дахиад л асуудал гарч ирсэн. Авлигажсан шүүгч нартай холбоотой асуудлууд босож ирсэн. Ахиад л шилжүүлсэн хэрэг шүүх дээр саатдаг, ялласан хэргийн тоо хэмжээ ч маш бага байдаг болсон.

Д.Жаргалсайхан: -Монголд ч бас ийм асуудал болоод байна даа.

Тони Квок: -Энэ тохиолдолд ямар арга хэмжээ авсан бэ гэвэл тус улсад Авлигын хэргийг дагнан шүүдэг тусгай шүүх байгуулсан. Шүүгч нарын дундаас хамгийн тохирсон шүүгчийг сонгож аваад шударга байдлын төстэд хамруулаад авч ажиллуулсан. Мөн гадны эрүүгийн хуульчдыг мөн шүүгчээр бэлтгэн ажиллуулсан. Тэгээд энэхүү тусгай шүүх нь бүхий л авлигын хэргийг хэлэлцэн шийдэх болсон. Тэгээд юу болсон гэж бодож байна? Шүүхэд шилжиж ирсэн хэргийн 90 гаруй хувь нь шийдэгддэг болсон. Өмнө нь ойролцоогоор 50 хувь байсан бол дээрх арга хэмжээнүүдийн үр дүнд 90 хувь хүрч өссөн түүхтэй. Энэ бол Монгол Улсын хувьд судлан үзэх ёстой кэйс гэж үзэж байна.

Дараа нь ямар асуудал гарсан бэ гэхээр АТГ нь ажлаа маш сайн хийж, олон тооны том загас болох улстөрчид, Парламентын гишүүдийг баривчлан, улс төрийн намуудыг авлигын хэргээр буруутгаж эхэлсэн. Энэ нь нөгөө талынхаа дургүйцлийг хүргэж, тэгээд шинэ хариу арга хэмжээ авч эхэлсэн түүхтэй. Засгийн эрхэнд байгаа олонхийн суудалтай улс төрийн нам нь шинэ хууль батлан гаргаж, АТГ-ын эрх мэдлийг багасгасан. Эхлээд яаж багасгасан бэ гэхээр Хяналтын зөвлөл гэж байгуулсан. Ерөнхийлөгч нь 5 гишүүнтэй хяналтын зөвлөлийг томилох эрхтэй болгосон. Энэхүү зөвлөл нь АТГ-ын үйл ажиллагааг хянах болсон нь тухайн байгууллагын хараат бус байдлыг бууруулсан хэрэг

болсон. Учир нь тэнд Ерөнхийлөгчийн ч хүмүүс томилогдоно. Ерөнхийлөгч нь өөрөө улс төрийн намаас гарсан байгаа. Тэр 5 хүн бүхий л байгууллагыг хянаж байх тэр нөхцөлд энэ хууль хөтлөн хүргэсэн. Хуульд оруулсан хоёр дахь өөрчлөлт нь хэрвээ өмнө нь АТГ нь бусдын утасны яриаг нууцаар чагнах хэрэгтэй бол Гарын дарга зөвшөөрөл өгдөг байсан бол одоо энэ шинэ хуулийн өөрчлөлтөөр энэхүү 5 гишүүнтэй зөвлөлөөс зөвшөөрөл авч байж утасны яриа чагнах эрхтэй болж байгаа юм.

Д.Жаргалсайхан: -Утасны яриа чагнахаас өмнө?

Тони Квок: -Мэдээж, энэ байгууллагын эрх мэдлийг бууруулж буй хэрэг болсон. Мэдээж энэ нь мөрдөж буй хэргийн нууцлалтай ч мөн хамааралтай. Гуравдугаарт, Монголтой маш ижил төстэй байдал үүссэн нь хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр мөрдөн байцаалтад буй бүх хэргийн мөрдөн байцаалтыг зогсоох тухай хууль гаргасан. Тухайн хуулиар хоёр жилээс дээш хугацаагаар мөрдөн байцаалтад буй бүх хэргийг хэрэгсэхгүй болгох шаардлага тавьсан. Монголд үүсээд буй хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотой асуудалтай маш ижил төстэй байгаа биз. Үүнтэй яг л ижил зүйл болсон. Тэгээд яасан гэхээр их сургуулийн оюутнууд үүнийг эсэргүүцэж жагсаал хийж эхэлсэн. Улмаар Ерөнхийлөгчийн зүгээс өөрийн хуулийг буцаан татна гэж амласан.

Д.Жаргалсайхан: -Тэгэхээр тухайн хуулийн хэрэгжилтээ зогсооно гэсэн үг үү?

Тони Квок: -Түр хугацаанд. Энэ бол үнэхээр сайн жишээ байж болно. Энэхүү жишээнээс Монгол Улсын хувьд хүндрэлтэй ямар асуудлууд байна гэдгийг бусад улсаас ч харж болох юм. Тухайн асуудлуудын талаар би тантай

хуваалцаж ярилцана. Нэгдүгээр асуудал нь үнэхээр улс төрийн дээд түвшний хүсэл зориг байна уу гэсэн асуудал байдаг. Мэдээж бидэнд авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зориг байгаа гэж тэд надад хэлнэ. Гэхдээ жинхэнэ улс төрийн хүсэл зориг байна уу? Улс төрийн дээд шатанд авлигатай тэмцэх хүсэл зориг байгаа эсэхийг хэмжих гурван арга зам байгааг би тайлбарлая. Нэгдүгээрт, АТГ-таа хангалттай хэмжээний нөөц, төсөв, санхүүжилт олгож байна уу? Хонконгтой харьцуулаад үзье. Яагаад авлигатай тэмцэх чиглэлээр амжилт олоод байна вэ? Хонконг дахь манай АТГ-т 1400 ажилтан ажилладаг. 1400 ажилтан шүү дээ. Хонконгийн хүн ам 7 сая. Монголд бол 170 ажилтан байна. Монгол Улс маань 3 сая хүн амтай, тийм үү? Тэгэхээр Хонконгийн жишээ нь сайн томъёо гэж үзвэл Монгол Улсын АТГ-т 170 биш харин 700 ажилтан байх ёстой. Хонконгийн АТГ-ын 1400 ажилтны 1000 нь мөрдөн байцаагч нар. Тэгэхээр Хонконг авлигын хэргийг 1000 мөрдөгч шалгаж байна гэсэн үг. Мэдээж манайд төр, бизнесийн байгууллагын, банкны болон сонгуулийн үеийн авлигыг ч мөрдөн шалгадаг. Гэхдээ л манайд 1000 мөрдөгч ажиллаж байна. Монголын АТГ хэдэн мөрдөгч ажиллаж байгаа вэ? Та мэдэх үү?

Д.Жаргалсайхан: -Үгүй ээ. Мэдэхгүй.

Тони Квок: -Би танаас илүү мэдэх юм шиг байна. АТГ-т 30 мөрдөгч ажиллаж байгаа. Гуч буюу гурав тэг. Яаж 30-хан мөрдөгч Монгол Улсад үйлдэгдэж буй бүх авлигын хэргийг мөрдөж шалгаж чадах билээ?

Д.Жаргалсайхан: -Тэгэхээр нэгдүгээрт хангалттай нөөц, санхүүжилт байх нь. Хоёрдугаарт?

Тони Квок: -Хоёрдугаарт эрх зүйн орчин байна уу? Энэ нь хангалттай

хууль тогтоомжтой байж, хууль ёсны эрх мэдэл хэрэгтэй гэсэн үг. Би үүгээр юу хэлээд байгааг та мэдэж байгаа байх. Хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийгээд үзэхээр жишээ нь хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотой асуудал байгаад байгаа. Энэ нь хууль тогтоомж нь муу гэсэн үг. Бид нуур, цөөрмөөс том загас бариад, тэгээд буцаагаад тавьж буйтай адилхан. Муу хууль нь энэ зүйлд хүргэж байгаа юм.

Д.Жаргалсайхан: -Энэ хуулиас болоод 400 гаруй хэрэг шийдэгдэхгүй замхран алга болох гээд байна. Одоо УИХ дээр үүнийг үргэлжлүүлэх үү, яах вэ гээд хэлэлцэж байгаа ч ямар нэгэн үр дүнг бид хараахан хараагүй л байна.

Тони Квок: -Энэ чинь Индонезийн жишээтэй ижил төстэй гэж болох зүйл болж байна. Улс төрийн хүсэл зориг буй эсэхийг хэмждэг гурав дахь арга нь улс төрийн хөндлөнгийн оролцоо. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд улс төрийн хөндлөнгийн оролцоо их байна уу гэдгийг хэмжиж болно. Хэрэв АТГ нь улстөрчдөөс, олон нийтээс их гомдол хүлээн авдаг, улстөрчдийн хөндлөнгийн оролцоо ихтэй бол хэргийг мөрдөн шалгаж чадахгүй. Хэрэв Хонконгт хэн нэгэн этгээд хөндлөнгөөс нөлөөлөх гэж оролдвол шоронд орно. Өөрөөр хэлбэл хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаанд саад учруулсан гэдэг үндэслэлээр. Саяхан 2 жилийн өмнө болсон тохиолдол байгаа л даа. Маш өндөр түвшний улстөрч, өөрөөр хэлбэл Бүх Хятадын АИХ-ын гишүүн хүн байсан. Энэхүү Хятадын хууль тогтоох дээд байгууллагад ойролцоогоор 30 орчим Хонконгийн төлөөлөгч сонгогддог. Эдний нэг нь Хонконгт өөрийн компанитай, АТГ нь тэрхүү компани дээр мөрдөн байцаалт явуулж байсан. Тэрээр Хонконгийн Ерөнхий захирагч руу цахим шуудан

илгээж, өөрийнх нь компанийг мөрдөн шалгаж болохгүй, ажлаа зогсоо гэж шаардсан байна. Тэгээд яасан гэхээр Хонконгийн захирагч түүний явуулсан цахим шууданг АТГ-т хүргүүлээд, дараа өдөр нь АТГ-ын ажилтан тэрхүү БХАИХ-ын гишүүнийг баривчлан саатуулсан. Улмаар түүнийг хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саад учруулсан гэсэн үндэслэлээр ялласан. 2 жил хоригдох ялаар шийтгэгдсэн. Энэ бол их чухал зүйл. Бид хараат бус байдал гээд яриад байдаг, улс төрийн хөндлөнгийн оролцоо гээд яриад л байдаг ч хараат бус байдал хангагдаагүй байдгаас үүдэж байгаа юм. Хараат бус байдал гэдэг нь маш чухал. Энэ нь үндсэндээ баталгаа юм шүү дээ.

Д.Жаргалсайхан: -Тэгэхээр энэ маань үзэгчдэд тайлбарлах маш чухал зүйл байна. Монголд болохоор хэн нэгэн нөлөө бүхий этгээд шүүгч рүү ч юм уу, АТГ-ын ажилтан руу уулзаад л нөлөөлж байдаг.

Тони Квок: -Хонконгт ч гэсэн энэ явдал тохиолддог байх нь.

Д.Жаргалсайхан: -Танайд бол утсаар ярих л юм бол гэмт хэрэгт тооцох нь ээ?

Тони Квок: -Тийм, гэмт хэрэг.

Д.Жаргалсайхан: -Тэр этгээд тэгээд 20 хоног баривчлагдсан байна, тийм үү?

Тони Квок: -20 хоног биш, 2 жил. Үндсэндээ бол энэ төрлийн гэмт хэрэгт оноох ялын дээд хэмжээ гэж байхгүй. Нийтийн эрх зүйн хуультай тогтолцоонд шударга ёс тогтооход саад учруулах нь гэмт хэрэг гэж тооцогдож, тэр ч байтугай бүх насаар нь хорих ял ч өгөх боломжтой. Танд ярьсан жишээний хувьд бол 2 жилийн хорих ял авсан. Зөвхөн цахим шуудан явуулсан хэргээр шүү дээ. Цахим шуудан явуулаад мөрдөн

байцаалтыг зогсоох хүсэлт гаргаад 2 жил хорих ял.

Тэгэхээр Монгол Улсад хууль сахиулах үйл ажиллагаанд саад тотгор учруулах гэсэн үндэслэлийг багтаасан хууль гаргах хэрэгтэй. Үүнийг ч Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хүрээнд зөвлөмж болгодог. Учир нь НҮБ-ын Конвенц энэ болон бусад асуудлуудын талаар сайн мэдэж байгаа учраас тэр. Тэгэхээр улс төрийн хөндлөнгийн оролцоог хязгаарласан хууль байх ёстой.

Д.Жаргалсайхан: -Та мэдэж байгаа байх. Энэ бүх авлигын хэргүүд нь хөгжлийг зогсоож, хэн ч шийтгэл хүлээхгүйн улмаас хүмүүсийн төрийн тогтолцоонд итгэх итгэл үнэмшлийг сөнөөж байна. Үүнээс үүдээд хүмүүс маргаашдаа итгэлгүй ийм л байдалд амьдарч байна. Үүнээс болоод хүмүүс энэ улсаас зугтаж, ямар нэгэн аргаар өөр улс оронд очиж ажиллахаар явцгаах болоод байна. Солонгос, Швед, Европ гээд л ямар ч хамаагүй аргаар тийшээ зүглэх болоод байна.

Тони Квок: -Би нэг маш чухал зүйлийг хэлэхийг хүсэж байна. Хонконгийн АТГ-ын тухай ярихаар Хонконг баян газар болохоор тэр хэмжээний зардлыг даах чадвартай гэж боддог. Би танд үнэнийг хэлэх гэж байна. Хонконгийн АТГ-ын нийт төсөв нь буюу авлигатай тэмцэх төсөв нь Хонконгийн нийт төсвийн 0.18 хувьтай тэнцүү байдаг. Энэ маш чухал. 0.18 хувь. Энэ бол маш чухал л даа. Эдийн засагч хүний хувьд та үүнийг ойлгож байгаа байх. Авлигаас үүдэн Засгийн газар хэр хэмжээний мөнгийг алдаж болох вэ? Жишээ нь нийт төсвийн 10 хувь нь авлигаас үүдэн алга болж байна. Бүр 10-аас ч илүү хувийг алдаж болно. Тэгэхээр эдийн засгийн үүднээс авч үзвэл Засгийн газар өөрийн

төсвийн 0.18 хувийг авлигатай тэмцэхэд зарцуулбал нийт төсвийн 10 хувийг хэмнэх боломжтой.

Д.Жаргалсайхан: -Маш логиктой сонсогдож байна.

Тони Квок: -Магадгүй та надад шалгаад өгч болох юм. Монголын АТГ-ын төсөв, магадгүй бусад олон тооны авлигажсан улс оронтой ижил байгаа байх. Магадгүй 0.01 хувь байх. Тийм л байх. Та шалгаад үзээрэй. Энэ нь их сонирхолтой үзүүлэлт гэсэн үг л дээ. Авлигатай тэмцэхийг хүсэж байна гэсэн удирдагчтай байгаа ч төсвийнхөө 0.01 хувийг л үүнд зарцуулахад бэлэн, харин өөрийнхөө аюулгүй байдал, хамгаалалтад нийт төсвийн 5, эсвэл 10 хувь зарцуулдаг байвал яах вэ?

Д.Жаргалсайхан: -Хонконгийн АТГ-ын даргыг хэн нэр дэвшүүлэн томилдог вэ? Ямар хугацаагаар?

Тони Квок: -Энэ их сонирхолтой. Хонконгийн жишээг бүү дага, учир нь энэ бол Сингапурын жишээнээс авсан тогтолцоо. Сингапур нь хамгийн анх АТГ байгуулсан улс л даа. Дараа нь Малайз, Хонконг байгуулсан. Тэр үед Хонконг нь Сингапурын жишээг дагасан ч энэ нь хамгийн сайн жишээ биш. Учир нь бид хараат бус гэж байгаа ч АТГ нь Хонконгийн захирагчид шууд захирагддаг. Тэгэхээр Засгийн газар энэ байгууллагын тэргүүнийг томилж, чөлөөлдөг гэсэн үг. Энэ бол хамгийн сайн систем биш. Хэрвээ Захирагч нь сайн байвал бүх зүйл болно гэсэн үг. Гэтэл хэрэв Ерөнхий сайд маань өөрөө сайн бус бол, жишээ нь би энд шууд хэлье. Малайз улс байна. Ерөнхий сайд нь өөрөө тийм ч сайн хүн бус, тэгэхээр АТГ-ынх нь үйл ажиллагаа сайнгүй л байгаа. Тэгэхээр Хонконгийн жишээг бүү дагаарай. Гэхдээ л бид хараат бус байдлыг харьцангуй сайн хангаж буй нь захирагч нь сайн хүн

байгаатай л холбоотой. Энэ тохиолдолд систем хэвийн ажиллаж болно. Гэхдээ сайжруулах хэрэгцээ бол байгаа.

Д.Жаргалсайхан: -Манайд тулгараад буй асуудал гэвэл АТГ-ын даргыг Ерөнхийлөгч санал болгон нэр дэвшүүлдэгт байгаа юм. Бид энэ системийг өөрчлөхийг хүсэж буй ч хараахан амжаагүй л байна. Энэ нь бас л Ерөнхийлөгчөөс шалтгаална. Хэр шударга хүн бэ гэдгээс. Заримдаа Ерөнхийлөгч ард иргэдийн тухай бус, өөрийн сайн сайхны тухай бодоод байдаг мэт санагддаг. Энэ нөхцөлд хийж буй бүхий л ажил нь ердөө л шоуны хэлбэртэй байгаа юм. Гэхдээ нөгөө талаар шударга ёсыг тогтоохыг үнэхээр хүсэж буй хүмүүс байна. Гэхдээ энэ систем нь нэг л сайн болж өгөхгүй байна, та ч бас энэ талаар дурдсанд баяртай байна.

Тони Квок: -Дараагийн нэг чухал зүйл нь АТГ-ын даргын ажиллах хугацаа нь баталгаатай байх явдал юм. Хэрэв дарга баталгаагүй л байх юм бол түүнийг хэн ч ажлаас нь өөрчлөх боломжтой гэсэн үг.

Д.Жаргалсайхан: -Манайд яг ийм зүйл болж байна.

Тони Квок: -Хэрэв хараат бус байдал байхгүй бол АТГ-ын дарга нь хөндлөнгийн нөлөөнд өртөмтгий байна гэсэн үг. Та нарт үүнээс л зайлсхийх систем хэрэгтэй. Миний үзэж мэдсэнээр хамгийн сайн систем бол Ерөнхийлөгчийн зүгээс сонгон шалгаруулах хороо байгуулж зөв нэр дэвшигчийг сонгох, улмаар сонгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч зөвшөөрөөд Парламентдаа өргөн мэдүүлж сонгодог байх хэрэгтэй. Мөн Парламент хориг арга хэмжээ авах, татгалзах боломжтой байж даргыг 3-5 жил гэдэг ч юм уу тодорхой заасан хугацаагаар томилдог байх нь зөв.

Харин энэ 3-5 жилийн хугацаанд түүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж болохгүй. Харин зөвхөн импичмент маягийн процессийн хүрээнд л хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх боломжтой байх нь зөв. Зөвхөн Парламент гуравны хоёрын саналаар АТГ-ын даргад импичмент тооцох боломжтой байх нь зөв. Энэ тохиолдолд АТГ-ын дарга нь хэн нэгний талаар санаа зовних огт шаардлагагүй болно. Хэрэв дарга нь гэмт хэрэг үйлдэх ч юм уу, ийм тохиолдолд Парламент нь импичмент тооцох боломжтой байна. Ингэх юм бол хамгийн тохиромжтой систем болно.

Д.Жаргалсайхан: -Манайд эсрэгээрээ л болоод байна. Та сая Монголд сонгон шалгаруулах хороо байгуулах хэрэгтэй гэж хэллээ. Тэгэхгүй бол нөгөө шийдвэр гаргагч маань хэн нэгнийг сонгож аваад л яагаад сонгосон болохоо тайлбарлаад л болчихож байгаа. Энэ их сайхан санаа байна.

Тони Квок: -Сонголт нь мөн ил тод хийгдэх ёстой. Жишээ нь Филиппинд сонгон шалгаруулах хороо болон бүхий л үйл явц нь ил тод хийгддэг. 5 нэр дэвшигч байлаа гэхэд энэ бүх 5 нэр дэвшигчийн тухай бүх мэдээллийг нийтлүүлнэ. Улмаар олон нийт эдгээр нэр дэвшигчээс татгалзаж, дэмжихгүй гэдгээ илэрхийлж болно. Жишээ нь олон нийтийн төлөөлөл энэ хүн чинь асуудалтай гэх мэтээр саналаа илэрхийлэх боломжтой.

Хороо нь эдгээр гарч буй бүхий л эсэргүүцлийг шалгах, судлах үүрэгтэй байдаг. Дараа нь яг АНУ-д болдог шиг сонсголын арга хэмжээг явуулна. Нэр дэвшигч нар сонголд оролцож, гарсан асуултуудад хариулт өгөх байдлаар явагдана. Яг ийм байдлаар гаргах ба ямартай ч олон нийтийн санаа бодлыг энд харгалздаг. Энэ бүх зүйл энгийн, ил тод байх шаардлагатай. Хариуцлагатай

байх ёстой.

Д.Жаргалсайхан: -Би ярьж байгаа сэдвээс бага зэрэг хазайсан өөр нэг асуулт асуумаар байна. Зарим улсад омбудсманы систем гэж байдаг. Хувь хүн ч омбудсман байж болдог. Энэ талаар та юу хэлэх вэ?

Тони Квок: -Омбудсман бол сайн л систем. Энэ нь төрийн шударга байдлыг баталгаажуулахад тусалдаг нэмэлт систем гэж үзэж болно. Хонконгт бас омбудсман байгаа. Омбудсман нь хоёр тусдаа чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Нэгдүгээрт омбудсман нь захиргааны даган мөрдөлтийг хянах үүрэг байна. Нөгөө нь захиргааны асуудлыг шийддэг. Энэ нь юу гэсэн үг вэ гэхээр төрийн албан хаагч үйлчилгээ үзүүлэхдээ хойрго, үл тоомсорлосон, татгалзсан, эсвэл төрийн мөнгийг буруу зарцуулах зэрэг захиргааны хэргийг омбудсман шийднэ. Өөрөөр хэлбэл гэмт хэрэг гэж үзэхгүй захиргааны асуудлыг хариуцна. Харин авлига, залилан гэх мэт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үйлдэл дээр АТГ нь ажиллана. Эдгээрийн хоорондын чиг үүргийн зааг ялгаа нь маш тодорхой. Мэдээж мөн аудитын хороо ч бас ажилладаг.

Д.Жаргалсайхан: -Монгол Улсын хувьд омбудсман болон эрүүгийн гэмт хэрэг хооронд ажиллах ялгааг сайн гаргах шаардлагатай байна. Хэрэв эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол сахилгын арга хэмжээ авдаг боломжтой байх шаардлагатай байна.

Тони Квок: -Энэ хооронд маш тодорхой зааг ялгаа байх ёстой.

Д.Жаргалсайхан: -Монголд энэ зүйл дутагдаад байна.

Тони Квок: -Магадгүй Монгол Улсад ийм төрлийн институц л цаашид хэрэгтэй байх.

Д.Жаргалсайхан: -Тэгэлгүй яах

вэ. Цаг маань бага, ярилцлага маань богинохон болохоор би асуултуудаа асуух хэрэгтэй байна. Одоо би таны оролцож байсан ажиллагааны талаар асуумаар байна. Танай баг тухайн үедээ хамгийн том гэж хэлж болох томоохон залилангийн хэргийг илрүүлж байсан. Хонконг дахь арилжааны банк оролцсон хэрэг гээд. Ер нь Хонконг бол тухайн үедээ хамийн их авлигажсан газрын нэг байсан бол өнөөдөр авлигагүйгээрээ тэргүүлэх улсын нэг болоод байна. Үүний нууц нь юу байна?

Тони Квок: -Тэгэхээр би та бүхэнд хүргэх гол мессежээ хүргэе. Үүнийг Монгол Улсад зориулж хэлж буй бөгөөд та бүхэн хийж гүйцэтгэх боломжтой зүйлс юм. 1970-аад оны үед Хонконг бол хамгийн их авлигажсан газар байсан. Бид тэр үед “Авлига биднээс эхийн хэвлийгээс эхлээд авсанд ортол салахгүй” гэж ярьдаг байлаа. Өөрөөр хэлбэл, төрснөөсөө эхлээд үхэх хүртлээ авлига өгөх хэрэгтэй гэсэн үг. Одоо бол өөрчлөгдсөн. Тэгэхээр үндсэндээ танайд эрх бүхий, чадвартай АТГ байх хэрэгтэй. Төсөв, нөөц гээд бүх зүйлээр дэмжиж өгөх улс төрийн хүсэл зориг хэрэгтэй. Улмаар та бүхэн маш сайн стратегитай байх ёстой. Манайд баримталдаг стратеги байгаа. Бид хамгийн анх гурван чиглэлт стратегийг хэрэгжүүлсэн улс л даа. Тэгэхээр авлигатай тэмцэхийн тулд хууль сахиулах арга хэмжээ нэгдүгээрт орно. Маш чухал. Үүний нэгэн адил урьдчилан сэргийлэх нь мөн л чухал. Үүний тулд систем бий болгох хэрэгтэй гэсэн үг. Түүнчлэн олон нийтийн боловсрол бол чухал зүйл нь. Мөн л чухал стратеги. Учир нь энэ нь хүмүүсийн сэтгэлгээг өөрчилж, авлига авах хүсэлгүй болгодог. Та бүхэнд авлигатай тэмцэх иж бүрэн гурван чиглэлт стратеги хандлага шаардлагатай. Өөр нэг маш чухал зүйл нь бүх талууд үнд

оролцох шаардлагатай.

Үүнийг дангаараа хийж чадахгүй тул бүх талууд оролцох ёстой. Миний энд байх үеийн хамгийн том амжилт маань Ерөнхий сайдад Засгийн газрын семинар зохион байгуулах талаар ярилцан, итгүүлсэн явдал байх. Энэ нь бүр яам, газруудыг өөрийн гэсэн авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй болгох үйл ажиллагаа гэж үзэж болно. Энэ төлөвлөгөөг жил тутам судлан үзэж байх ёстой. Энэ нь яам, газруудын сайд, дарга нарт өөрийн гэр орноо цэвэршүүл гэсэн хариуцлага үүрүүлж байна гэсэн үг юм. Гэхдээ одоо энэ чилэлээр юу хийгдэж байгааг би сайн мэдэхгүй байна. Хэрэв ийм үйл ажиллагаа явагдаж буй бол энэ нь тодорхой үе шаттайгаар сайжраад явж байх ёстой гэж хүлээж байна.

Д.Жаргалсайхан: -Олон Засгийн газар төлөвлөгөө гаргачихаад л үүнийгээ мартчихдаг даа. Манай Засгийн газрууд дандаа л ирээдүйн тухай яриад байгаа. Одоогийн тухай биш, өнгөрсний тухай ч биш. Таны очиж байсан бусад улсуудтай харьцуулбал Монгол Улсын нөхцөл байдал ямар байна гэж үзэж байна вэ?

Тони Квок: -Миний бодлоор Монгол Улс нь мэдээж хамгийн муугийн тоонд орохгүй. Хэрэв та бүхэн авлигын талаарх санал бодлын индексийг үзвэл улс орнуудын 70 гаруй хувь нь дунджаас доогуур байгаа, олон улс өөрсдийгөө цэвэрхэн гэж үздэггүй. Ямартай ч Монгол Улс хамгийн муу нь биш. Гэхдээ миний хэлэх гээд байгаа зүйл гэвэл Монгол Улсад улс төрийн зөв хүсэл зориг байвал хүмүүс үүнийг дэмжих болно гэж хэлмээр байна.

Д.Жаргалсайхан: -Сүүлийн асуулт. Яагаад бид авлигатай бүхий л арга замаар тэмцэх ёстой вэ?

Тони Квок: -Үүнд та надаас илүү хариулах байх. Мэдээж авлига

манай хуулийн засаглалыг гажуудуулж, ардчилсан системийг доголдуулж, эдийн засгийг доройтуулж, шударга бус байдлыг бий болгодог гээд тодорхой. Миний бодлоор эдгээр нь тийм ч чухал бус. Хүн бүхэн авлига бол муу зүйл гэдгийг мэднэ. Харин үүнийг хэрхэн засан залруулах вэ гэдэг нь асуудал болоод байна. Бид үүн дээр л төвлөрөх ёстой.

Д.Жаргалсайхан: -Бидний ярилцлагыг хэрэв зөв ойлгоод зөв ашиглавал авлигатай тэмцэхэд их сайн хувь нэмэр болно гэж бодож байна. Энэ бүх ажлыг хийж гүйцэтгэж, Монгол Улсын АТГ-т олон жилийн туршид зөвлөж байгаад талархлаа илэрхийлье. Танд маш их баярлалаа.

Тони Квок: -Баярлалаа.

Д.Жаргалсайхан: -Эрхэм үзэгчид ээ, манай өнөөдрийн “DeFacto” нэвтрүүлгийн зочноор Монгол Улсын АТГ-т зөвлөгөө өгч байгаа, Хонконгийн АТГ-ын дэд дарга байсан, Хонконгийг хамгийн их авлигатай байсан орноос хамгийн бага авлигатай болгоход маш чухал үүрэг гүйцэтгэсэн ноён Тони Квок оролцлоо. Анхааран үзсэн үзэгч Та бүхэндээ баярлалаа.

Эх сурвалж: <http://www.jargaldefacto.com/article/tony-kwok-toni-kwok>

Тэмдэглэсэн

Т.Мөнхтунгалаг
/АТГ-ын хэвлэл, олон
нийттэй харилцах
ажилтан, комиссар/