
БОДЛОГЫН ТҮВШНИЙ
А В Л И Г А

Ойлголт, дэлхийн хандлага

Улаанбаатар хот
2014 он

Гарын авлагыг бэлтгэсэн: Судлаач М.Уянга

Хянан тохиолдуулсан: АТГ-ын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх
хэлтсийн дарга, эрхлэсэн комиссар Б.Бат-Отгон

Төслийн удирдагч В.Удвал

"Хөх судар принтинг" ХХК-ийн
хэвлэх үйлдвэрт эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ӨМНӨХ ҮГ

Ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэгийн сайд нарын VII бага хурлын эмэгтэйчүүдийн чуулга уулзалт 2013 оны 4 сарын 27-28-нд Улаанбаатар хотод болж, нэг салбар хуралдаанаараа “Авлигаас сэргийлэх, ил тод байдлыг дэмжихэд эмэгтэйчүүдийн оролцоо: олон улсын болон Монголын туршлагаас суралцах зүйлс” гэсэн асуудлыг хэлэлцэхэд оролцсон маань нийгэмд бугшсан аливаа авлигаас урьдчилан сэргийлэх, ил тод байдлыг дэмжихэд эмэгтэйчүүд манлайлан оролцох ёстой юм байна гэсэн гүн сэтгэгдлийг үлдээсэн юм. Тиймээс АНУ-ын олон улсын хөгжлийн агентлагаас Монгол улсад хэрэгжүүлж буй Засаглал ил тод байдлыг дэмжих хөтөлбөрийн хүрээнд Азийн сангаас “Өндөр түвшний авлигын талаарх ойлголт мэдлэг” төслийн санхүүжилтийг хүссэн юм. Тус төслийг хэрэгжүүлэхээр зорьсон “Эмэгтэй удирдагч сан” ТББ 2013 оны намар Монголын хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо, АТГ-тай хамтарч хэрэгжүүлсэн “Монгол улсад шударга ёсны үндэсний тогтолцоог бэхжүүлж, авлигатай тэмцэх стратеги” хөтөлбөр боловсруулах төсөл, 2004 оны хавар Монголын эмэгтэйчүүдийн сан\МОНЭС\ ТББ-

тай хамтарч хэрэгжүүлсэн “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа”-ны дүнг Нийслэлийн 9 дүүргийн иргэдээр хэлэлцүүлэх ажилд идэвхитэй хамтарч оролцсон туршлагад үндэслэн санхүүжилт гаргаж дэмжсэн Азийн санд гүн талархал илэрхийлж, тус төслийн хүрээнд гаргаж байгаа “Бодлогын түвшний авлига: ойлголт дэлхийн хандлага” номыг Та бүхний гар дээр тавьж байгаадаа баяртай байна.

Энэ номын эх материалыг МУИС-ын ХЗС-ийн багш М.Уянга гарын авлага хэлбэрээр бэлтгэж, АТГ-ын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн дарга, эрхэлсэн комисар Б. Бат-Отгон хянан тохиолдуулсан нь тохиолдлын зүйл биш бөгөөд манай эмэгтэйчүүд ийм хэмжээнд өсөн дэвжиж, улс орныхоо хөгжил дэвшилд хувь нэмрээ оруулах “тэнхээтэй” болсныг харуулж буй хэрэг юм.

Асуудлыг анх зориглон барьж авч, үр дүнд хүртэл зүтгэхэд төслийн багийнхан маань ч чадах чинээгээрээ идэвхитэй ажилласанд талархаж, Та бүхний хүчин чармайлтгүйгээр энэ ном уншигчдын гар дээр очих боломжгүй байсан гэдгийг энд цохон тэмдэглэж байна.

Монгол улсад өндөр түвшний, бодлогын, улс төрийн болон өөр юу гэж нэрлэх боллоо ч тухайн ойлголтын мөн чанар, хэлбэр, онцлог бусад авлигаас ялгагдах ялгааг маш энгийн ойлгомжтойгоор тайлбарлаж чадсан энэ ном бодлогын түвшний авлигын талаарх ирээдүйн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсруулах, хэлэлцэн шийдвэрлэх албан тушаалтнуудад гарын авлага болох боломжтой болсон болно.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, түүнтэй тэмцэх ажлыг зохион байгуулахад идэвхитэй оролцож байсан бидэнд 2003 онд Монгол хэл дээр хэвлэгдсэн Жереми Поупын

“Авлигын эсрэг сурвалж бичиг”, албан бус орчуулгатайгаар 2009 онд Монгол хэл дээр хэвлэгдсэн “Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн техникийн удирдамж”-аас өөр материал бараг байхгүй байсныг энд бас дурдах хэрэгтэй боловуу.

Шударга ёсны төлөөх бидний эрэл хайгуулын эхний алхмуудын нэг болох “Бодлогын түвшний авлига: ойлголт, дэлхийн хандлага” хэмээх энэхүү ном манай улсад гажуудаад байгаа олон бусармаг явдлыг засахад түүчээ болон мэндэлж байна. Бидний хичээл зүтгэл таны оюуны мэлмийгээр ивээгдэн тэтгэгдэх болтугай.

Номын цагаан буян биш.

**“Өндөр түвшний авлигын ойлголт мэдлэг”
төслийн удирдагч, хуульч, судлаач**



В. УДВАЛ

ГАРЧИГ

1. Авлигын талаарх ойлголт	7-9
2. Авлигын ангилал ба ойлголт	9-16
3. Бодлогын авлигын хэргүүд нэмэгдэж буй шалтгаан	16-19
4. Бодлогын авлигатай тэмцэж буй зарим жишээ	19-28
5. Бодлогын авлига нь олон улсын эрүүгийн гэмт хэрэг болох нь.	28-31
6. Бодлогын авлигатай тэмцэх талаар дэлхийн улс орнуудын зарим хандлага	31-50

1. АВЛИГЫН ТАЛААРХ ОЙЛГОЛТ

Авлигын талаар олон төрлийн тодорхойлолт байдаг бөгөөд олон улсын байгууллага болон төрийн бус байгууллагаас авлигын төрөл, ангилал, хэлбэр, түүнтэй тэмцэх аргын талаар нэлээд судалгаа хийж, нийтийн хүртээл болгосон байдаг. Энэхүү гарын авлага нь авлигын талаар олон улсын тодорхойлолт, үүнд бодлогын түвшний авлигын талаар хэрхэн тусгасан, түүний илэрхийлэгдэх хэлбэр болон үр дагаварын талаарх ойлголтыг нийтэд таниулах зорилготой бөгөөд Транспэрэнси Интерншнл, Авлигын эсрэг Парламентчдын дэлхийн байгууллага, Нэгдсэн үндэстний байгууллагуудаас эрхлэн гаргасан Авлигын талаарх гарын авлага, судлаачдын зарим мэдээллийг үндэслэл болгож, ашигласан болно.

Хэдий авлигын талаар олон төрлийн судалгаа хийж, нийтийн хүртээл болгосоор ирсэн боловч бодлогын түвшний авлигын талаар судалгааны ажил ховор хийгдсэн байна. Бодлогын түвшний авлига нь тодорхой нэг субъект, эхсүл тодорхой нэг харилцаанд илэрдэггүй тул ихэнхдээ уг түвшний авлига нь үл анзаарагдан, тухайн улс дахь авлигын практикт үр дагавар нь хадгалагдсаар байдаг. Гэтэл бодлогын түвшний авлига нь улсын нийт хөгжил, эдийн засгийн нөхцөл байдал, баялгийн зохистой ашиглалт, ард түмний амьдралд ихээхэн хэмжээний хохирол учруулдаг. Иймд энэхүү гарын авлагын хүрээнд энэ төрлийн авлигын талаарх ойлголт, дэлхийн чиг хандлагыг харуулахыг зорьсон болно.

“Эрх мэдлээ хувийн ашиг сонирхлын төлөө ашиглахыг авлига гэнэ”гэсэн тодорхойлолт хамгийн ерөнхий бөгөөд нийтлэг байдаг.

Авлигад хамаарч буй мөнгөн дүн, хохирлын хэмжээ болон ямар албан тушаалтан, байгууллага оролцож байгаагаас нь

шалтгаалан авлигыг ангилдаг бөгөөд судлаачид их хэмжээний буюу бодлогын, бага хэмжээний болон хүнд суртлын гэж ангилдаг байна.

Бодлогын авлигад хууль тогтоогч, эсхүл төрийн өндөр түвшний албан хаагч төрийн бодлогыг тогтоох явцад өөрийн эсхүл холбоотон этгээдийн хувийн ашиг сонирхлыг урьтал болгож, нийтийн нөөц, баялгийг хуваарилах үйл ажиллагааг багтаана гэж нэг хэсэг судлаачид үзсэн байна.

Бага хэмжээний авлига нь харин төрийн дунд болон доод түвшний албан хаагчид өдөр тутмын ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа эрх мэдлээ хэтрүүлэн төрийн үйлчилгээ авч буй иргэн байгууллагаас үйлчилгээнийхээ төлөө, эсхүл өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хувийн ашиг сонирхолд зориулан шан харамж авахыг ойлгодог байна. Төрийн байгууллагаас үйлчилгээ үзүүлдэг, эмнэлэг, сургууль, цагдаагийн байгууллага, бүртгэлийн байгууллага зэрэг нь эдгээр төрлийн авлигыг практикт илүүтэй үйлддэг байна.

Улс төрийн авлига бодлогын авлигатай уялдаатай байж болох ч ихэнх судлаачид улс төрийн болон бодлогын авлигыг тус тусад нь авч үзсэн байна.

Улс төрийн авлигын тохиолдолд төрийн байгууллагын төлөөлөгч нь хувийн байгууллагын төлөөлөгчтэй хэлцэл байгуулж нийтийн өмч, нөөцийг хувийн секторт ашигтай байдлаар хуваарилах үйл ажиллагааг багтаадаг байна. Бодлогын авлигаас ялгагдаж байгаа нь улс төрийн авлигад улс төрийн шийдвэр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг гэжээ.

Авлигын талаар нэгдсэн тодорхойлолт байдаггүй нь энэхүү ойлголтыг хэтэрхий явцуу болгож, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг сааруулахаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой. НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцид мөн авлигын

нэгдсэн тодорхойлолтыг өгөлгүйгээр Авлига хамгийн ихээр гарч болзошгүй салбаруудад хандсан зохицуулалт хийхийг зөвлөсөн байдаг.

Улс төр судлаач доктор Элэйн Бьерн нь Авлигыг хэд хэдэн төрлөөр ангилсан бөгөөд түүний “Ирланд улс дахь улс төрийн авлига”- номд энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй тайлбарласан байдаг.

2. АВЛИГЫН АНГИЛАЛ БА ОЙЛГОЛТ¹

Э.Бьерны тэмдэглэсэнээр “Аливаа зүйлийг зөв тодорхойлж чадсанаар дараа нь түүнээс хэрхэн сэргийлэхээ мэдэж болно. Авлига гэх зүйлийг өнгөцхөн тодорхойлох нь ямар ч ач холбогдолгүй. Жишээ нь: “Ямар төрлийн өвчин болохыгнь мэдээгүй цагт бид түүнийг эмчилж чадахгүй шүүдээ” гэсэн байдаг.

Системчлэгдсэн буюу удаа дараа давтагддаг авлига

Тодорхой нэг тохиолдол боломжийг ашиглаж өөрийн ашиг сонирхлын төлөө Авлига үйлддэг нөхцөл байдлаас арай ялгаатай системчлэгдсэн авлига нь тухайн улсын тогтолцоонд аль хэдийнээ байр сууриа олсон байдаг бөгөөд эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн системд гүнзгий нэвтэрсэн байна. Тухайн улсад нэгэнт тогтсон тогтолцоо нь өөрөө түүнийг дэлгэрүүлэх нөхцөл болно. Авлигын ангиллын талаасаа системчлэгдсэн авлига нь тийм ч онцгой ангилал биш боловч төрийн үйл ажиллагаа болон томоохон байгууллагад төрийн албан тушаалтан нь хувь хүн, бүлгээс тогтмол хээл хахууль

¹ Elaine Byrne, *Political Corruption in Ireland 1922-2010, A Crooked Harp?* Manchester University Press, 2012

авч байгаа нь иргэд хуулийн этгээдийг үүнийг нь хүлээн зөвшөөрөөхөөс өөр аргагүй байдалд хүргэдэг.

Тохиолдлын (бие даасан) авлига²

Тохиолдлын авлига нь системчлэгдсэн авлигын эсрэг төрлийн авлига юм. Тохиолдлын авлига тогтмол бусаар тохиолддог ба удирдлагын механизм, улсын эдийн засгийн хөгжилд шууд заналхийлдэггүй. Энэ нь шууд хор хохирол учруулахгүй ч ёс суртахууныг ноцтой доройтуулж, тухайн албан тушаалтны хувьд албан үүргээ зүй ёсоор гүйцэтгэхгүй байх нөхцлийг бий болгоно.

Улс төрийн авлига

Улс төрийн авлига нь хувийнхаа ашиг сонирхлын төлөө төрийн эрх мэдлийг ашиглах үйл ажиллагааг ойлгодог.

Улс төрийн авлига нь төрийн болон хувийн оролцогч талуудын хооронд нийтийн бараа бүтээгдэхүүнийг хууль бусаар хувийн хөрөнгө болгон хувиргахаар хийгдэж буй аливаа хэлэлцээрийг багтаадаг. Улс төрийн авлигыг ихэвчлэн “их хэмжээний” эсхүл “бодлогын” авлигатай ойролцоо утгаар тодорхойлдог бөгөөд улс төрийн түвшинд шийдвэр гаргагчид оролцдог ороо хүнд суртлын болон бага хэмжээний авлигаас ялгагддаг. Улс төрийн буюу их хэмжээний авлига нь төрийн тогтолцооны өндөр түвшинд явагдах ба улс төрчид ард иргэдийн төлөө мөн хууль батлах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий төрийн байгууллагууд энэ бүрэн эрхээ ашиглаж өөрсдийн эрх мэдэл, алдар нэр, эд баялагаа нэмэгдүүлдэг.

² Вэб хуудас: <http://elaine.ie/>

Улс төрийн авлига нь зөвхөн нөөцийн буруу хуваарилалтын нөлөөлөлд хөтлөөд зогсохгүй, гаргаж буй шийдвэрийг гажуудуулдаг үр дагавартай ба эрх баригч, хууль тогтоогчдыг хэт нэг талыг барьсан, үл тоомсорлосон эсхүл бүр өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцсэн хууль, дүрэм батлуулахад хүргэдэг байна.

Бодлогын авлига

Өндөр түвшний эсхүл “бодлогын” авлига нь төрийн бодлого боловсруулах эцсийн шатанд явагддаг. Энэ түвшинд явагддаг авлига нь их хэмжээний мөнгийг шууд хамааруулдаггүй боловч хохирлын цар хүрээ нь их бөгөөд эхний ээлжинд бодлого, дүрэм журам боловсруулагдах хүрээний дээд түвшинд явагддаг. Бодлогын түвшний авлига нь улс төрийн авлигатай их төстэй боловч намын оролцоо хэр их байна, хууль батлах байгууллагын төлөөлөгчдийн оролцоо хэр их байгаагаас хамааран ялгагдана. .

Мөрдөн байцаагч болон прокурорт зориулсан авлигын гэмт хэргийг хэрхэн тодорхойлох НҮБ-ын гарын авлагад Бодлогын авлига гэдэгт төрийн байгууллагын өндөр түвшинд эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж буй авлигын үйл ажиллагааг нэрлэсэн байна. Энэ төрлийн авлига нь хууль дээдлэх ёс, эдийн засгийн тогтвортой байдал, үр нөлөөтэй удирдлагыг үгүйсгэх үр дагавартай ³.

Бага хэмжээний авлига

Төрийн үйлчилгээний хүнд суртлын буюу бага хэмжээний авлига нь бодлогын хэрэгжилтийн эцсийн шатанд төрийн

³ <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

албан хаагчид олон нийттэй харилцах үед тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тохиолддог. Бага хэмжээний авлига нь үйлчилж буй хууль, дүрэм, зохицуулалтын хэрэгжилттэй холбогдсон хээл, хахууль бөгөөд үүгээрээ “бодлогын” эсхүл улс төрийн авлигаас ялгагддаг. Тус авлигад ихэвчлэн бага мөнгөн дүнтэй хэрэг хамаарах бөгөөд хүмүүс өдөр тутамдаа төрийн гүйцэтгэх байгууллагууд болох эмнэлэг, сургууль, орон нутгийн тусгай зөвшөөрөл олгох байгууллагууд, цагдаа, татварын эрх бүхий байгууллага гэх мэт байгууллагуудаас тодорхой үйлчилгээ авах үед их, бага хэмжээгээр тохиолдож байдаг тул “доод түвшний” эсхүл “хүнд суртлын” авлига гэж нэрлэх нь бий.

Бага хэмжээний авлигыг мөн захиргааны түвшний авлига ч гэж нэрлэдэг. Энэхүү төрлийн авлига бага хэмжээний мөнгөн дүнтэй төдийгүй үйлчилгээ нь ч бага хэмжээний байдаг. Гэсэн хэдий ч энэ төрлийн авлигын үр дүнд нийгэмд их хэмжээний хохирол учруулж болно.

Бодлогын болон бага хэмжээний авлигын ялгаа нь аль түвшинд хэрэгжүүлж байгаагаар илэрхийлнэ. Тухайлбал хэрэв бодлогын түвшний авлигад төрийн өндөр албан тушаалтан оролцож, төрийн эрх мэдлийн үр дүнтэй хуваарилалтыг үгүйсгэж, ач холбогдолгүй болгодог бол бага хэмжээний авлига засаглалын болон нийгмийн тогтолцооны хэрэгжилтэнд илэрдэг⁴.

Авлигын үр дагавар

Нийгэм дэх авлигын үр дагавар олон янз. Авлига нь улсын эдийн засаг нийгмийн хөгжлийг сааруулж, эдийн засгийн хувьд төрийн салбар болон хувийн салбарт ч хохирол учруулдаг.

⁴ <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

Өөрөөр хэлбэл авлига нь нийгмийн болон улс төрийн тогтолцооны ач холбогдлыг үгүйсгэж, хуулиар олгогдсон бидний эрхийг зөрчдөг. Судлаачид авлига нь ямар салбарт хохирол учруулж байгаагаар нь ангилж, түүний үр дагаварыг тодорхойлсон байдаг.

Авлига нь төрийн үйл ажиллагааны бүх үе шатанд илэрдэг бөгөөд үүнээс хамаарч түүнийг хэрхэн ангилдаг талаар өмнө нь дурьдсан билээ. Нөгөө талаасаа авлига нь хүний худалдаа, мөнгө угаах, мансууруулах бодисны эргэлт, терроризм зэрэг гэмт хэргийг үйлдэх хөрс суурь нь болдог.

Авилгын үр дагавар нь улс төрийн, эдийн засгийн, нийгмийн болон хүрээлэн буй орчны салбарт хохиролтой байж болно.

- Улс төрд үзүүлэх үр дагаварыг нь авч үзвэл, авлига нь ардчилал болон эрх зүйт төрийг үгүйсгэдэг. Сонгууль болон хууль тогтоох түвшин дэх авлига нь бодлого тодорхойлох явцын хариуцлага болон төлөөллийг багасгана. Шүүхийн тогтолцооны авлига нь хууль дээдлэх ёсыг зөрчдөг бол төрийн захиргааны авлига нь үйлчилгээний ялгаатай нөхцлийг бий болгодог байна. Өөрөөр хэлбэл төрийн байгуулалын чадавхийг доройтуулж, улсын нөөц баялгийг хувийн ашиг сонирхлын төлөө ашиглах нөхцлийг цэцэглүүлнэ. Төрийн байгууллага болон албан тушаалтан нь өөрийн эрх мэдлээ хувийн ашиг сонирлынхоо төлөө ашигласнаар хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ алдахад хүргэнэ. Иймд авлигыг зогсоохын тулд үр нөлөөтэй буюу сайн засаглалыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг.
- Авлига нь мөн эдийн засгийн хөгжлийг удаашруулж, цаашлаад тухайн улсын төрийн удирдлага, зохион

байгуулалтын тогтолцоог гажуудуулах үр дагавартай. Хувийн салбарт авлига нь бизнесийн зардлыг нэмэгдүүлж, төрийн байгууллагатай харьцах, үйлчилгээ авах үйл ажиллагааг нь удаашруулна. Улсын нөөц баялаг нь тодорхой албан тушаалтан, хувь хүмүүст авлигын замаар шилжсэнээр тухайн баялгийг нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжилд зарцуулах боломжгүй нь ойлгомжтой.

Тухайлбал боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах салбарт зориулагдаж байсан төрийн хөрөнгө оруулалт авлигын улмаас хувь хүний халаасанд ордог байна. Албан тушаалтан нь төрийн санхүүжилттэй төслийг хэрэгжүүлэх боломжийг илүү нарийн зохион байгуулалттай болгосноор ийм төрлийн авлигын үйлдлээ нуух нөхцлийг бүрдүүлдэг. Энэ нь төрийн ачааг улам нэмэгдүүлж, эдийн засгийн хөгжлийг удаашруулна.

- Эдийн засгийн түвшинд, авлига нь үндэсний баялаг нөөцийг хоосруулдаг. Авлигад автсан улс төрчид нийтийн нөөцийг нийгмийн ашиг сонирхлоос илүүтэйгээр өөрсдийн халаасыг нэмэгдүүлэхийн тулд дундаас нь их ашиг олж болох том хэмжээний боловч хэрэгжихэд хугацаа шаардах эсхүл боломжгүй шахам далан, цахилгаан станц, дамжуулах хоолой болон боловсруулах үйлдвэр гэх мэт том төсөлд хөрөнгө оруулахад зарцуулж тийм ч сонирхол татахуйц биш ч яаралтай дэд бүтцийн төслүүд болох сургууль, эмнэлэг, зам гэх мэт салбарыг орхигдуулсанаар улс орны хөгжил зогсоход хүрдэг. Авлига нь шударга зах зээлийн хөгжилд саад учруулж, шударга өрсөлдөөнийг зогсооно. Ингэснээр улс нь зөвхөн төрийн тодорхой албан тушаалтны хөрөнгөжих л эх үүсвэр болдог байна.

- Авлига нийгэм дэх нийтийн үнэт зүйлсийг устгадаг ба иргэдийн төр, түүний байгууллагууд болон удирдлагуудад итгэх итгэлийг үгүй хийдэг. Ингэснээр үл итгэгч, бэлэнчилэх сэтгэлгээтэй болсон олон нийт дахин нэг авилгын саад тотгорыг бий болгодог. Нийгэм бүхэлдээ авлигын сүлжээнд автагдаж, нийгэмд шударга ёс, эрх зүйт төрд итгэх явдал арилж, хүмүүс нэр төртэй, хангалуун амьдрах боломжгүй болох төдийгүй хуулиар олгогдсон эрхээ эдэлж чадахгүй байдал бий болдог.
- Авлигын байгаль орчинд нөлөөлөх талаар олон төрлийн судалгаа хийгдэж иржээ. Авлига ихтэй улсад нийгмийн сайн сайхан, үүний дотор хүрээлэн буй орчны асуудлыг бага анхаарч, илүүтэйгээр төрийн эрх бүхий албан тушаалтан нь өөрийн ажиллаж буй хугацаандаа өөрийн халаасаа, эдийн засгийн байдлаа л сайжруулахыг хичээдэг байна. Тухайлбал улс нь байгаль орчныг хамгаалах үйл ажиллагаа дутагдаж, илүүтэйгээр баялгийг нэмэгдүүлэх ажлаа эрчимжүүлдэг. Хүрээлэн буй орчны зохицуулалтын энэ хангалтгүй байдал нь, холбогдох хууль хэрэгжихгүй байх, байгалийн үнэт нөөцийг хайхрамжгүйгээр зарцуулах болон нийт экологийн систем гэмтэхэд хүргэх аюултай юм. Уул уурхай, цөмийн эрчим хүчний үйлдвэр, модыг хайр найргүй тайрах, гол усыг бохирдуулах зэрэг үйл ажиллагаа нь нэг талаасаа төр энэ асуудлыг огт анхаарахгүй байх, нөгөө талаасаа ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг хувь хүн, хуулийн этгээд нь төрийн холбогдох албан тушаалтанд хээл хахууль өгч байгальд хохиролтой үйл ажиллагаагаа зогсоохгүй ажиллаж, хувийн ашиг, баялгаа л нэмэгдүүлдэг.

Авлигын шалтгаан болон хэмжүүр

Төрийн албан хаагчдын эрх мэдэл өргөн хүрээтэй байх, албан тушаалтан нь хариуцлага хүлээхгүй байх нь авлигын шалтгаан болдог. Өөрөөр хэлбэл төрийн албан тушаалтан нь төрийн захиргааны эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ олон эрх мэдэлтэй байж, олон харилцааг зохицуулж шийдвэрлэдэгээрээ авлигад өртөх магадлал нь их юм. Мөн төрийн албан тушаалтны авлигын үйл ажиллагааг илрүүлж, шийтгэхгүй байх нь авлигын нөхцөл байдал хадгалагдсаар байхад нөлөөлнө. Мөн эдийн засгийн ч учир шалтгаан байж болно. Төрийн албан хаагчдын цалин бага байх, ажлын байраа хадгалах итгэл муу байх нь мөн авлигын шалтгаан байж болно. Авлигыг хэмжих нь түүний үр дагавартай мөн уялдаатай. Олон улсын байгууллагуудаас авлигыг хэрхэн хэмжих талаар олон төрлийн зөвлөмжийг боловсруулсан байдаг. Мөн үндэсний хүрээнд ч авлигын эсрэг байгууллага нь авлигын хэмжүүрийг боловсруулдаг байна.

3. БОДЛОГЫН АВЛИГЫН ХЭРГҮҮД НЭМЭГДЭЖ БҮЙ ШАЛТГААН

Авлигын эсрэг тэмцэл үр дүнтэй байх ёстой. Хэрвээ цагдаагийн байгууллага болон эрүүгийн процессийн үйл ажиллагаанд төрийн өндөр албан тушаалтны оролцоо байгаа л бол авлигын гэмт хэрэг үйлдэгчдийг хариуцлагад татах ажил үр дүнгүй болж авлигад шийтгэл хүлээлгэх боломжгүй үлдсээр байх болно.

Иймд авлигын хэргийг мөрдөн шалгах болон шүүхэд шилжүүлэх ажлыг хуулийн дагуу гүйцэтгэж, мөрдөн байцаагч болон прокурор, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах нь

туйлын чухал юм. Хэдий холбогдох хуулиар авлигыг гэмт хэрэг гэж тодорхойлж өгсөн ч эрүүгийн хэрэг байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад авлигын хэрэгт буруутай этгээдийг шийтгэхгүй байх талаас нөлөөлөх нь эрх зүйт төр хэрэгждэггүй улсад олонтаа тохиолддог.

Улс төрийн хувьд эмзэг шинж чанараас нь болоод бодлогын авлигын мөрдөлт, яллах үйл ажиллагаанд томоохон, найдвартай эх сурвалж, нягт нямбай төлөвлөлт шаардлагатай байдаг. Оролцон тоглогчид нь нэгэнт маш хүчтэй байр суурьтай хүмүүс байдаг тул авлигын хэргийн мөрдөлтөнд оролцож буй мөрдөн байцаагч илүү их зориг, хүч шаардлагатай байна. Тухайн нөхцөл байдалд, мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны аюулгүй байдал нь гэм буруутай этгээдийн эрхийг хамгаалах зохих үйл явцыг хамрах ёстой байдаг нь бодлогын авлигын хэргийг мөрдөж буй тохиолдолд улс төрийн өрсөлдөгчийнхөө эсрэг хэрэглэх тактикийн зөв арга хэмжээ болж чадахгүй байна. Бодлогын авлигын хэргүүд нь ихэвчлэн олон улсын шинж өргөн чанартай хүрээг хамарсан байдаг. Тухайлбал; авлигын мөнгө нь гадаадад буй банкны дансанд нь хадгалагдах буюу гадаад улс оронд хөрөнгө хэлбэрээр оршиж байдаг. Харин ийм нөхцөл байдалд мөрдлөгө хийхийн тулд талуудын хооронд мөрдлөгт туслалцаа үзүүлэх, нотлох баримт солилцох гэх мэт олон төрлийн хууль эрх зүйн гэрээ байгуулах шаардлагатай болдог. Сэдвийн цар хүрээ том учраас, энэхүү дүгнэлт нь дотоодын аюулын түвшинд хяналт шинжилгээ хийж, үнэлгээ дүгнэлт өгөхөд чиглэгдсэн тул олон улсын үйл ажиллагаанд анхаарал хандуулаагүй болно.

Статистикийн мэдээлэл нээлттэй болохын зэрэгцээ Бодлогын авлигын хэрэгтэй тэмцэж буй эрүүгийн эрх зүйн системийн ялгаатай байдал шинээр гарч ирсэн ч энэ хэргийн гаралтыг хэмжих тэдний дүгнэлтийн талаар ямар нэг шалгуур

мэдээлэл гараагүй байна. Бодлогын авлигын хэргийг мөрдөх ажлын амжилтыг нэмэгдүүлж, ахиц дэвшлийг үнэлэхийн ач холбогдол нь авлигын эсрэг бүхэлд нь тэмцэж буйгаас гадна энэ хэргийн талаар судалгааны ажил илүү их хийх хэрэгтэй байгааг харуулж байгаа юм.

Авлига оршоор байх нөхцөлүүд

Хууль хэрэгжихгүй байх, авлигын хэрэг үйлдсэн этгээдийг хариуцлагад татахгүй байх нь авлигын нөхцөл байдал хадгалагдсаар байх шалтгаан болдог. Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг бий болгож, төрийн механизм бүхэлдээ хуульд нийцэж үйлчилснээр бүх төрлийн авлигыг арилгах боломжтой. Мөн нийгмийн зүгээс авлигын тохиолдлыг мэдэх, гэм буруутай этгээдийг шийтгэн цээрлүүлэх нь чухал. Улс орны эдийн засгийн байдал муу байх нь хэдий авлигын шалтгаан болдог гэж үздэг ч нөгөө талаасаа авлига нь эдийн засгийн хөгжлийг зогсоодог сөрөг нөлөөтэй харилцаа юм.

Ёс суртахуунгүй байдалд хүлцэнгүй хандах явдал даамжирах үед авлига нь хамгийн ихээр дэлгэрдэг. Тухайлбал, төрийн байгууллагуудын эрх мэдэлд тавигдах хяналт алдагдах, шийдвэр гаргалт ойлгомжгүй болох, иргэний нийгмийн бүрэн эрх алдагдах үед гэх мэт байна. Тиймээс төрийн албан тушаалтнуудыг эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх системчлэгдсэн удирдлагын механизмийг бий болгох нь чухал байна.

Аливаа улсад дотоодын эрх зүйн тогтолцооны онцлог, уламжлалын ялгаанаас үл хамааран хувийн ашиг сонирхлын төлөө эрх мэдлээ ашиглан бэлэг өгөх, авах, олон нийтийн болон нийгмийн баялгийг хувийн халаасанд шилжүүлэх нь

огт хүлээн зөвшөөрөгдөж болохгүй асуудал юм. Авлигын түвшин, хэлбэр, шалтгаан нь улс бүрт өөр өөр байдаг төдийгүй шийдвэрлэх арга замууд нь ч ялгаатай байдаг. Авлигатай хэрхэн тэмцэх урьдчилан сэргийлэх талаар олон төрлийн судалгаа хийгдэж, зөвлөмж, стратеги боловсруулсан байдаг.

4. БОДЛОГЫН АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭЖ БҮЙ ЗАРИМ ЖИШЭЭ⁵

Авлигын талаар судлаачид “авлига” хэмээх нэр томъёог өөрсдийн тодорхой судалгааны зорилттой нийцүүлэн тайлбарлаж үр дүнд нь илүү өргөн хүрээнд тухайлсан тодорхойлолт өгөхийг эрмэлзэж байна.

Авлигын талаар судлаачид ихэвчлэн “бага хэмжээний авлига” болон “бодлогын авлига”-ыг хооронд салгаж тодорхойлдог. “Бага хэмжээний авлига”-д төрийн албан хаагчид жижиг хэмжээний хээл хахууль авах эсхүл түүнтэй дүйцэхүйц бага ашгийн төлөө тодорхой тохиолдолд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах мөн удирдлагын түвшин дэх илүү ноцтой авлигууд ч хамаардаг.

Хэдий бага хэмжээний болон зохион байгуулалттай авлигын талаар олон төрлийн судалгаа хийгдэж ирсэн ч бодлогын түвшний авлигын талаар судалгаа бага хийгдсэн байна. Гэтэл бодлогын түвшний авлигын хохирлын хэмжээ нь тодорхой биш боловч үлэмж хэмжээний байгаад зогсохгүй тухайн улсын хөгжлийг сааруулах шалтгаан болдог.

⁵ <http://www.osisa.org/openspace/global/combating-grand-corruption-africa-robin-palmer>

Бодлогын авлигын талаар зарим судалгаанаас танилцуулахад

Гадаадын судалгааны материалд бодлогын болон их хэмжээний авлигын талаар олон удаа дурьдсан байна. Англиар гранд (grand) авлига гэдэгт аль алийг нь багтаан тайлбарлажээ. Гранд буюу бодлогын түвшний авлигыг илрүүлэх болон түүний хохирлын хэмжээг тодорхойлох нь хамгийн хүндрэлтэй байдаг гэж олон судлаачид тэмдэглэсэн байна. Гэхдээ авлигатай тэмцэх олон төрлийн арга нь бодлогын түвшний авлигатай тэмцэхэд ч мөн тус болно.

Ихэвчлэн засгийн газрын, дээд түвшний албан хаагчид оролцсон, их үнийн мөнгөн дүн бүхий авилгын тодорхой үйлдэл эсхүл ямар нэг тухайлсан нөхцөл байдлыг өөрт ашигтай болгохын тулд засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцож эрх мэдлээ урвуулан ашиглахад хүргэх үйлдүүд бодлогын авлигад хамаардаг.

“Бодлогын авлига нь төрийн өндөр түвшний эрх мэдэлтнүүдийн дунд болон шийдвэр гаргах түвшинд явагддаг гэж ихэнхдээ тодорхойлдог. Энэ нь олон нийтийн бодлого боловсруулах болон улс, орон нутгийн төсөв батлах, боловсруулах шатанд төрийн хөрөнгөнөөс шамшигдуулах эсхүл тодорхой хувь хүн эсхүл хэсэг бүлэг хүмүүсийн эрх ашигт нийцүүлэн хээл хахууль болон бусад улс төрийн дэмжлэг тусламжийн төлөө нийтийн эрх зүйн хууль, дүрэм, акт зохицуулалтын хэрэгжилтийг гажуудуулах гэх мэт хэлбэрээр илэрдэг байна.

Авлигыг бууруулах, цаашлаад устгахад “үр нөлөөтэй удирдлага” хамгийн том нөлөөг үзүүлдэг. Нэгэнт бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн “үр нөлөөтэй удирдлага” хэмээх нарийн тодорхойлолт байхгүй мөн энэ нэр томъёо нь илүүтэйгээр

Барууны орнуудын үзэл баримтлалд тулгуурладаг ч Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагаас үр нөлөөтэй удирдлага нь эрх зүйт ёсны үндсэн хэсэг, төр нийгмийн харилцан тохиролцоонд суурилсан, иргэдийн оролцоог дэмждэг, хариуцлагатай, ил тод, нээлттэй, тэгш эрхийг дэмждэг, үр нөлөөтэй, шудрага засаглал байна хэмээн тодорхойлсон байна. Үүнд үндэслэн “үр нөлөөтэй удирдлага”-ын мөн чанар нь улсын бүх түвшин дэх нийтийн удирдлага нь хариуцлагатай, иргэдийн оролцоонд суурилсан, урьдчилан төлөвлөсөн, ил тод байх явдал юм.

- Хариуцлагатай байх гэдэгт төрийн албан хаагчид өөрсдийн үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээдэг байхыг ойлгодог бөгөөд төрийн удирдлагын үр дүнтэй байдлыг хангах зохистой механизм юм.
- Иргэдийн оролцоо гэдэгт нэн тэргүүнд иргэдийн шударгаар сонгох, сонгогдох эрхийг хангахын зэрэгцээ олон нийтийн үр дүнтэй оролцоог засгийн газар болон удирдлагын түвшинд шийдвэр гаргахад хангах шаардлага юм.
- Урьдчилан төлөвлөсөн удирдлага нь шударга, нийгэм болон төрийн харилцан зөвшилцөлд суурилсан, хууль, төрийн бодлого батлах үйл ажиллагааг нарийн чанд төлөвлөх үйл ажиллагаа юм.
- Харин ил тод байдал нь бүх төрийн байгууллагын болон төрийн албан хаагчдын шийдвэр, үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй, бэлэн, хүртээмжтэй байх ёстой.

Эдгээр дөрвөн зорилт нь эрх зүйт болон хууль дээдэлдэг төрд л хэрэгждэг онцлогтой. Эрх зүйт төрийн талаар олон байр суурь байдаг боловч эрх зүйт төрд төрийн үйл ажиллагаа нь хуулиар хязгаарлагдаж, холбогдох хуулийг зөрчсөн нөхцөлд

гэм буруутай этгээдэд хариуцлага ногдуулах үр дүнтэй тогтолцоо байхыг ойлгодог.

Тэгэхээр авлига нь ямар шинжтэй болон ямар ангиллын байхаас үл хамаарч түүнтэй тэмцэхэд эрх зүйт төр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Эрх зүйт төртэй улсад авлигын хэмжээ бага, авлигыг үл тэвчих уур амьсгал нэгэнт тогтсон байдаг.

Иймээс авлигыг багасгахад тухайн улс эрх зүйт төр буюу хууль ёсны хариуцлагатай төр засаглалыг хэрэгжүүлэх нь чухал юм.

“Эрх зүйт төрийн” үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд түүний хяналт, батлан даалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байгууллагуудын оролцоо чухал байна. Үүнд: Үндсэн хуулийн шүүх (хэрэглэж болохуйц байвал); бусад шүүх; цагдаа болон бусад хууль хэрэгжүүлдэг агентлаг; мөрдөн шалгах байгууллагууд; авлигын эсрэг болон хууль ёсны засаглалын төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг олон нийтийн байгууллагууд; иргэний нийгэм дэх хөндлөнгийн хяналт шалгалт хийдэг агентлаг; хуулийн хэрэгжилтийг хянадаг механизмууд, мөн мэдээж хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл багтана.

Авлигыг таслан зогсоход үр нөлөөтэй удирдлага ямар түвшинд байх ёстой вэ?

Авлигын талаар олон судалгаа хийж ирсэн Транспэрэнси Интернэшл нь авилгын үзүүлэлтийг олон удаа гаргаж ирсэн. Үүнд: Транспэрэнси Интернэшнлийн Авилгын талаарх /үзэл баримжааны/ индекс, Транспэрэнси Интернэшнлийн Хээл хахууль өгөгчдийн тухай индекс болон Дэлхийн Авлигын Хэмжүүр зэрэг байна. Энэ төрлийн индекс дотроос хамгийн алдартай Авилгын талаарх /үзэл баримтлалын индекс/

нь 1995 онд анх удаа өргөн хүрээнд авлига, хууль ёсны засаглалын талаарх асуудлыг хөндөж, харьцангуй шудрага, оновчтой байдлаар судалгаа хийж, хүлээн зөвшөөрөгдсөн шалгуурыг бий болгосноор улс орнууд өөрсдийн авилгын түвшинг дэлхий даяар олон улсын түвшинд харьцуулан дүгнэх боломжийг нээж өгсөн. Авлигын талаарх үзэл баримтлалын индекс нь олон орны ил болон далд түвшин дэх Авлигыг хэмжих 11 бие даасан эх сурвалжаас мэдээлэл авч тэдгээрийг нэгтгэх, дүн шинжилгээ хийх замаар авилгын ерөнхий түвшинг тооцоолсон. Тухайн мэдээлэл дараа нь нэгтгэгдэн, стандартчилагдаж Авлигыг 0 (Хамгийн их авлигатай)-оос 10 (авлигагүй) хүртлэх оноогоор дүгнэх аргачлалыг бий болгосон. Авилгын талаарх /үзэл баримжааны/ индексээс хамгийн эхэнд явуулсан судалгаанаас эхлэн 2010 онд гаргасан сүүлийн индекс хүртлэх судалгаанаас үзэхэд Шинэ Зеланд дэлхийн хамгийн бага авлигатай улсын жагсаалтыг жил бүр тэргүүлсэн байдаг. Харин Африк тивээс зөвхөн гуравхан орон – тэдний хоёр нь жижиг арал улс-2010 онд Дэлхий дахинд засаглалын үзүүлэлтээр гаргасан судалгаагаар хамгийн бага авлигатай орон жагсаалтын эхний 50-д багтаж чадсан байдаг бол ихэнх Африк тивийн орнууд 5-аас доош оноог авсан байдаг байна.

1995 онд гаргасан Авилгын талаарх үзэл баримжааны индексээс жилийн дараагаар Дэлхий дахинд Засаглалын үзүүлэлт Төсөл нь Дэлхийн Банк, Дэлхийн Банкны бие даасан хэлтсийн ивээл дор хэрэгжсэн байна. Тус төсөлд засаглалыг хэмжих зургаан үзүүлэлтийн нэг нь авлигын эсрэг үр дүнтэй аргыг боловсруулсанаар хөгжлийн төлөвлөлт хийхэд чухал ач холбогдолтой болох талаар дүгнэсэн.

Дэлхий дахинд засаглалын үзүүлэлтээр гаргасан засаглалын үнэлгээ нь 212 орныг хамарч, улс бүрийн тухайн жилийн засаглалын үзүүлэлт дээр үр дүнтэй судалгаа,

индексийг гаргасан. Энэ эцсийн шалгуурыг засаглалын 6 ангилал тус бүрийг салган үзэж дүнг нь нэгтгэх замаар гаргасан ба – хариуцлагатай дуу хоолой; хүчирхийлэлгүй улс төрийн тогтвортой байдал, засаглалын үр нөлөө, зохицуулалтын өндөр чадвар, эрх зүйт төр, авлигын эсрэг удирдлага гэж ангилсан. Мөн Дэлхий дахинд засаглалын үзүүлэлт нь хууль ёсны болон хууль ёсны бус засаглал, авлига болон эрх зүйт төрийн мөн чанарыг ялгах бодит хэмжүүрийг бий болгосон байдаг. Иймээс тухайн тохиолдолд Авлигын талаарх /үзэл баримтлалын/ индекс болон Дэлхий дахинд засаглалын үзүүлэлтийн шалгуур нь найдвартай эх үүсвэрээс их хэмжээний мэдээлэлд үндэслэсэн тул Дэлхий дахинд засаглалын үзүүлэлт нь олон улсын засаглалын байдлыг хэмжих найдвартай хэмжигдэхүүн судалгаа болсон байна. Харин тухайн үзүүлэлтийн дагуу Шинэ Зеланд нь 1996-2008 онуудад мөн л хамгийн сайн засаглалтай орноор нэрлэгдсэн байна. Африк тивийн орнуудын хувьд Ботсвана улс хамгийн муу засаглалтай орноор нэрлэгджээ. Түүнчлэн бүх авлига болон хууль ёсны засаглалын индексүүдэд авч үзсэнээр Африк тивийн ихэнх улс орнуудад олон тусламж, халамжийн хөтөлбөр, бусад арга хэмжээ авагдсаар байгаа хэдий ч сүүлийн 15 жилийн турш мэдэгдэхүйц ахиц гарахгүй байна.

Будапештын авлигын судалгааны төвөөс бодлогын авлигын цогц бүтцийг судалж танилцуулсан байдаг⁶ бөгөөд илүүтэйгээр үр дагавар болон түүний хэмжигдэхүүнийг тодорхойлохыг зорьсон байв.

⁶ <http://www.crcb.eu/wp-content/>

Бодлогын авлига нь тухайн улсын хөгжлийг удаашруулах төдийгүй эрх зүйт төрийн үндсийг үгүйсгэдэг

Бодлогын түвшний авлига нь хамгийн гол нь хууль батлах болон төрийн бодлогыг тодорхойлох явцад гардаг гэж өмнө нь дурьдаж байсан. Хэдий хохирлын хэмжээ нь тодорхой бус болон үр дагавар нь хэтэрхий ерөнхий байдлаар тайлбарлагддаг ч бусад төрлийн авлигаас илүүтэйгээр бодлогын түвшний авлига нь улсын хөгжилд сөргөөр нөлөөлж, улсын хөгжлийн удаан хугацаанд удаашруулж, төр засгийн үргэлжилсэн хуйвалдаанд үлдээж, иргэд нь төрийнхөө үйл ажиллагаанд огт оролцохгүй, нийгмийн нэгэн пассив буюу идэвхгүй хэсэг л болж хувирдаг. Ийм төрлийн нийгмийг хуульгүй, ардчилсан бус нийгэм гэж нэрлэдэг.

Бодлогын түвшний авлига нь дараах байдлаар илэрхийлэгдэж болно. Үүнд хууль тогтоогчид өөрийн эрх мэдлээ ашиглан хувийн секторын төлөөлөгчидтэй хуйвалдаж хувийн ашиг сонирхлынхоо төлөө нөөцийн хуваарилалтыг хүртэх ёстой салбарт нь бус тухайн хувийн секторт хуваарилах байж болно. Тухайлбал төсөв батлахад аль нэг хувийн секторыг илүү дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлсэн байх. Өөр нэг илэрхийлэгдэх хэлбэр нь хэдий шууд тогтоогдох боломжгүй бөгөөд үр нөлөө болон үр дагаварыг нь шууд илэрхийлэх боломжгүй ч хувийн секторын төлөөлөгчийн захиалгаар бодлогын шийдвэрийг гаргахдаа түүнд ашигтай шийдвэр гаргаж үүнийгээ хууль болон бусад бодлогын баримт бичгээр баталгаажуулдаг. Тухайлбал хувийн аль нэг секторыг илүүтэй дэмжиж, татварыг нь хөнгөвчлөх, татаас өгөх зэрэг үйл ажиллагаа байж болно.

Хэдий дээрх үйл ажиллагаанд хууль бус байр суурь болон хувийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь хүндрэлтэй боловч нарийн судалгаа хийж, мөн нийгэм эдийн засагт үзүүлэх үр дагавараар нь авлигын үйл ажиллагааны шинж байгаа эсэхийг тодорхойлж болно.

Бодлогын авлигын талаар судалгааны ажил бага хийгдсэн байдаг ч энэхүү төрлийн авлигын үр дагавар нь хүний үндсэн эрхийг зөрчиж, үр нөлөөтэй удирдлагыг үгүйсгэх, эдийн засгийн хөгжлийн удаашруулдаг гэдэгтэй олон судлаачид санал нэгтэй байдаг.

Хүний эрхийг зөрчих

Хүний жам ёсны эрх гэж нэрлэгдэх нэр төр, хувийн халдашгүй байдал, тэгш эрхтэй байх эрхүүд болон нийгмийн үүсмэл эрх гэгдэх эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, нийгмийн аюулгүй байдлаар хангуулах, хувийн өмчөө гадны хууль бус халдлагаас хамгаалуулах гэх мэт хэд хэдэн хүний үндсэн эрх авлигад өртсөн төрийн удирдлагын үед зөрчигддөг байдаг.

Үр нөлөөтэй удирдлагыг хэрэгжүүлэхгүй байх

Авлига болон үр нөлөөтэй удирдлагын хооронд холбоо бүхий харилцаа байгаа нь тодорхой бөгөөд үр дүнтэй үр нөлөөтэй удирдлага нь эрх зүйт төрийн гол нөхцөлийг бүрдүүлдэг юм. Сүүлийн үед олон улсын санхүүгийн байгууллагууд болох Олон улсын валютын сан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, Дэлхийн банк гэх мэт байгууллага авлига, түүнд автсан улс төрийн үйл

ажиллагааны асуудлын талаар судалж, хариуцлагатай, ил тод, эрх зүйт ёсонд захирагддаг илүү сайн засаглалыг бий болгох урьдчилсан нөхцөлийг боловсруулж, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихээр ажиллаж байна.

Эдийн засгийн хөгжлийг удаашруулах

Ядуу буурай болон хөгжлийн доод түвшинд байгаа улс орнуудын талаар судалгааны үр дүнгээс үзэхэд эрх мэдэлтэй хувь хүмүүс болон бүлэг хүмүүс их хэмжээний авлигад автсаны нөлөөгөөр эдгээр орнууд мөнхийн мэт ядуурлын мөчлөгт орсон ба эдийн засгийн гол хөдөлгөгч хүчний хараат байдлыг бий болгож эдийн засгийн хөгжилд зориулагдсан байгалийн нөөц баялагийг хууль бусаар эзэмших, байгалийн нөөцийн мөнгөн хөрөнгийг буруу төсөвлөх зэрэг нийгмийн сөрөг хандлагуудыг бий болгож буй нь харагдаж байна. Үүнээс шалтгаалан гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт буцаан татагдах эсвэл хөрөнгө оруулалт багасах мөн байгалийн нөөц баялагийн хувиарлалтын үр дүнг гажуудуулснаас бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ өсөх, томоохон хэмжээний төсөлд их хэмжээний мөнгө үр ашиггүй зарцуулах, хууль бус орлого болон хахуулийн мөнгө олох боломжийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн хангамж, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг доройтуулах зэрэг олон тооны шаталсан үр дагавруудыг бий болгож байна⁷. Бага хэмжээний авлигын суваг, энэ агуулгад зарим тохиолдолд бодит бус байгаа ба цалин хөлсөө нэмэгдүүлэхийн тулд Авлигыг хадгалж үлдэхийг эрмэлзэх; ажилгүйдэл, баян ядуугийн ялгаа зэргээс шалтгаалан хулгай дээрэм гэх мэт хүч хэрэглэсэн эрүүгийн гэмт хэргүүдийн гаралт нэмэгдэх болон авлига авах хүсэл

⁷ <http://www.osisa.org/openspace/global/combating-grand-corruption-africa-robin-palmer>

давамгайлснаас шалтгаалан авлигын практик тогтсон нь далд эдийн засгийн хөгжлийн оршил болж байна.

Бодлогын түвшний авлига нь хөгжил буурай, эрх зүйт төрийн тогтолцоо хэрэгждэггүй, Ази, Латин Америк, Африкийн орнуудад ихээхэн газар авсаар байна. Гэтэл өнөөг хүртэл энэ төрлийн авлигатай хэрхэн тэмцэх талаар нэгдсэн ойлголт болон байр суурьд хүрч чадаагүй тул түүнийг илрүүлэх болон тэмцэх аргыг олох нь чухал.

Сүүлийн жилүүдэд олон улсын бага хурал болон зөвлөгөөний явцад бодлогын түвшний авлигын гэмт хэргийг олон улсын гэмт хэрэг гэж тодорхойлох нь зүйтэй гэж яригдаж байгаа. Иймд энэхүү гарын авлагад энэ талаар зарим нэгэн судлаачдын байр суурийг танилцуулсан байгаа.

5. БОДЛОГЫН АВЛИГА НЬ ОЛОН УЛСЫН ЭРҮҮГИЙН ГЭМТ ХЭРЭГ БОЛОХ НЬ

Зарим судлаач бодлогын түвшний авлигыг Олон улсын Эрүүгийн Шүүхийн Ромын дүрмээр тодорхойлсон гэмт хэрэгт ялангуяа хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэгт багтаахыг санал болгосон байдаг. 1998 онд Ром хотод батлагдсан Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын Дүрэм нь хүн төрөлхтөний түүхэнд анх удаа хувь хүнийг олон улсын гэмт хэрэг үйлдсэнийх нь төлөө олон улсын хэмжээнд хариуцлага ногдуулах байнгын тогтолцоог бий болгосон юм. Уг Дүрмийн дагуу 2002 онд байгуулагсан Олон улсын эрүүгийн шүүх нь төрлөөр устгах гэмт хэрэг, дайны гэмт хэрэг, хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг, түрэмгийллийг олон улсын гэмт хэрэг гэж тодорхойлсон байдаг.

Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу:

7 дугаар зүйл: Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг

1. Энэхүү Дүрмийн зорилгоор “хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг” нь энгийн аливаа хүмүүст өргөн хүрээтэй буюу байнга халдах байдлаар санаатай үйлдэж байгаа дараахь үйлдлийн аль нэг болно: (a) алах, (b) устгах; (c) боолчлох; (d) хүн амыг албадан гаргах буюу хүчээр нүүлгэн шилжүүлэх; e) шоронд хорих буюу бусад байдлаар олон улсын эрх зүйн үндсэн хэм хэмжээг зөрчих замаар хүний бие махбодийн эрх чөлөөг харгис, хэрцгийгээр хасах; (f) эрүүдэн шүүх; g) хүчиндэх, бэлгийн боолчлолд оруулах, биеэ үнэлэхэд тулган хавчих, албадан жирэмслүүлэх, хүчээр засаж хөнгөлөх буюу адилтган үзэж болох бусад хүнд хэлбэрийн бэлгийн аливаа хүчирхийлэл; (h) аливаа тодорхой бүлэг буюу нэгдлийг 3 дахь хэсэгт тодорхойлсон улс төр, арьсны өнгө, үндэс, угсаа, соёл, шашны, хүйсийн болон олон улсын эрх зүйн дагуу тэвчиж үл болох хэмээн хүлээн зөвшөөрсөн бусад үндэслэлээр энэ хэсэгт дурдсан аливаа үйлдэл буюу Шүүхийн шүүн шийдвэрлэх харьяалалд хамаарах аливаа гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор мөрдөн мөшгих; (i) хүмүүсийг хүчээр сураггүй алга болгох; (j) арьсны өнгөөр алагчилах гэмт хэрэг; (k) хүчтэй зовиур шаналгаа учруулах буюу бие махбодид нь ноцтой гэмтэл учруулах, эсхүл санаа сэтгэлийн буюу бие махбодийн эрүүл мэндийн хувьд ноцтой хохирол санаатай учруулсан шинж чанартай хүмүүнлэг бус бусад үйлдэл.

Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн талаархи албан ёсны тодорхойлолтыг анх Нюренбергийн дүрэмд тодорхойлсон.

Нюренбергийн дүрэмд Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийг тодорхойлохдоо алах, устгах, боолчлох, энгийн ард иргэдийн эсрэг чиглэсэн хүн амыг албадан гаргах болон бусад хүмүүнлэг бус үйлдлүүд, дайны өмнө болон дайны үед улс төрийн үзэл бодол, шашин шүтлэг болон арьс өнгөний үзлээр ялгаварлан гадуурхах, мөрдөн мөшгөх... гэж заасныг харж болох бөгөөд Ромын дүрмийн 7 дугаар зүйлд уг Нюренбергийн дүрмийн тодорхойлолтын хүрээг тэлж, Хүн Төрөлхтөний Эсрэг Гэмт хэргийг дэлгэрүүлэн тодорхойлсон байна. Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн ангиллаар энгийн номхон ард иргэдийн эсрэг өргөн бүрэлдэхүүнтэй болон зохион байгуулалттай довтлох болон тодорхойлолтод заасан яллах боломжтой арван нэгэн үйл ажиллагааны аль нэгийг явуулсан бол Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн гэж яллах боломжтой. 7.к-д заасан Бодлогын авлигын хэрэг олон улсын гэмт хэргийн тодорхойлолтод хамаарч болохуйц байгаа юм. “Хүчтэй зовиур шаналгаа учруулах буюу бие махбодид нь ноцтой гэмтэл учруулах, эсхүл санаа сэтгэлийн буюу бие махбодь, эрүүл мэндийн хувьд ноцтой хохирол санаатай учруулсан шинж чанартай хүмүүнлэг бус бусад үйлдэл”. Маш дэлгэрэнгүй хууль зүйн дүгнэлтгүйгээр ч энэ заалтын агуулгыг маш өндөр хэмжээний зохион байгуулалттайгаар улсын орлогоос хулгайлах, ихэвчлэн сэтгэл санаа болон бие махбодийн ноцтой хохирол учруулах үр дүнтэй гэж үзэх үндэслэл бий (Жишээ нь: Өлсгөлөнгийн эсрэг тэмцэхээр зориулсан хөрөнгийг зувчуулах эсвэл авлигаас шалтгаалан хоол хүнс түгээх ажиллагаа бүтэлгүйтэх гэх мэт). 2009 онд Нигерийн төрийн бус байгууллага болох Нийгэм-Эдийн засгийн эрх болон хариуцлагын төслөөс Олон улсын Эрүүгийн шүүхэд дараах өргөдлийг гаргасан: “Өөрийн байр суурь болон эрх мэдлээ ашиглан Нигер улс дахь нийт зохион байгуулалттай/их хэмжээний авлигын гэмт хэргүүдийг аль алиныг нь Олон улсын эрүүгийн шүүхэд

харъяалах, Хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргээр шалгаж, мөрдөн байцаах мөн Нигерийн засгийн газрыг яллах үйл ажиллагааг өөрийн үүргийн дагуу үр дүнтэйгээр, шударгаар мөрдөн шалгах, 1985 оноос хойшхи их хэмжээний авилгын гэмт хэргийн бүх мэдэгдлийг шүүхийн журмаар мөрдөн шалгах” –ыг хүссэн байна. Нигер улс Олон улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн албан ёсны гишүүн бөгөөд 2001 оны 9 дүгээр сарын 27-нд Нигер улс батламж жуух бичгээ өргөн барьсан.

6. БОДЛОГЫН АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ТАЛААР ДЭЛХИЙН УЛС ОРНУУДЫН ЗАРИМ ХАНДЛАГА

Авлигын эсрэг Дэлхийн Парламентчдын байгууллагаас бодлогын түвшний авлигыг гэмт хэрэг гэж тодорхойлох нь зүйтэй гэж үзэж энэ талаар олон улсын кампанит ажлыг эхлүүлсэн нь энэ төрлийн авлигыг нийгэмд хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, түүний далд үр нөлөө болон хохирлыг зогсоох талаар үйл ажиллагаа өрнөж эхэлснийг харуулж байна.

Авлига гэдэг үг нь Латин хэлний ёс суртахууны доройтол, ёс суртахуунгүй харьцаа, ёс суртахууны ялзрал, бузар явдал гэсэн утгатай “Коррапцио”/Corruptio/ гэх үгнээс гаралтай⁸. Дэлхийн банкны тодорхойлсноор авлига гэдэг нь “Хувийн ашиг сонирхлоо биелүүлэх зорилгоор төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах үйлдэл” гэсэн бол Мак.Мулан: “ Дараах төрийн албан тушаалтан авлигач байна: “төрийн албан хаагч өөрийн албан үүргийнхээ хүрээнд эсхүл албан үүрэгтээ үл хамаарах асуудлаар аливаа зүйлийг хийхээр мөнгө эсхүл түүнтэй адилтгах зүйл авах эсхүл зүй бус зорилгоор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байвал” хэмээн тодорхойлсон. Мөн Олон

⁸ <http://www.latinwordlist.com/latinwordlist>

Улсын Ил Тод байдлын байгууллага буюу Трансперренси Интернешнл авлига гэдэг нь “Олгосон эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхлынхоо төлөө урвуулан ашиглах үйлдэл юм” хэмээн тодорхойлсон байна.

Бодлогын авлига нь албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, албан тушаалтан нэр төрөө наймаалах явдлыг өргөжүүлэх шалтгаан болж байгаа ба илүү өргөн цар хүрээтэй зохион байгуулалтай бүлэг, хүчтэй тоглогчдыг бий болгон төрийн өндөр албан тушаалтнуудыг татан оролцуулж, гэмт бүлэглэлийн сүлжээг бий болгож байна. “Бодлогын авлига нь ард түмний нэрийн өмнөөс хууль батлах, хэрэгжүүлэх эрх мэдэлтэй улс төрчид, төрийн төлөөлөгчид өөрсдийн эрх мэдэл, нэр хүнд болон баялгаа нэмэгдүүлэхийн тулд эрх мэдлээ буруугаар ашиглах явдал юм” хэмээн тодорхойлсон байдаг⁹. Олон улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн тайлбар санамж бичигт: ‘хүний нэр хүндэд халдах, дорд үзэх, хүний амьдрах нөхцлийг доройтуулах зэрэг ноцтой дайралтууд хийгддэгээрээ жигшмээр гэмт хэргүүдийг бодлогын авлига бий болгодог тухай дурдсан байдаг. Ноён Бассиоуни их хэмжээгээр харгис хэрцгийгээр үйлдсэн үйлдэл нь хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг болно хэмээх санааг дэвшүүлсэн байна.¹⁰ Дээрх тодорхойлолтоос харахад бодлогын авлига нь хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хангаж байгаа эсэхийг тогтоох шаардлагатай ба бодлогын авлигын гэмт хэргийг хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг гэж тодорхойлоход хамгийн эхэнд бодлогын авлига болон хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргүүдийн шинж чанар хоорондоо уялдаа холбоотой байх ёстой. Бодлогын авлигын гэмт хэргийг хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг гэж тогтооход урьдчилсан мэдээлэлтэйгээр өргөн хүрээтэй эсвэл зохион байгуулалттайгаар энгийн

⁹ У4: Авлигын эсрэг судалгааны төв 2013

¹⁰ <http://www.crimesofwar/AZguide/law>

ард иргэд рүү дайрсан үйлдэл байх эсвэл уг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хангаж байх ёстой.¹¹ Гэсэн хэдий ч гэмт этгээдүүд төр болон түүний байгууллагын төлөвлөгөө, бодлогын нарийн дэлгэрэнгүй мэдээлэлтэй байсан гэж ойлгож болохгүй ба уг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний нэг шинж нь хэрэв халдагч этгээдүүд дайралтыг урьдаас төлөвлөсөн төлөвлөгөөний дагуу хийж гүйцэтгэсэн бол санаатайгаар үйлдсэн гэж үзнэ.¹² Бантекас нь Сэтгэл санаа болон бие махбодийн байдлыг шууд тодорхойлоход төвөгтэй бөгөөд хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн объектив шинж болон гэмт хэргийн зорилгыг тогтоох ёстой хэмээн тодорхойлсон.¹³ Гэхдээ хэн ч эмнэлгийн үйлчилгээ, ус, хоол хүнсний гэх мэт зүйлсийг зохион байгуулалттайгаар хомсдуулах нь эцсийн үр дүнд үхлийн шалтгаан болох эсвэл ихээхэн зовлон шаналалыг учруулах магадлалтай гэдгийг хангалттай тодорхой мэдэхгүй байж болох ч энэ тухай бодит байдлыг үгүйсгэж чадахгүй. Ийм учраас бодлогын авлигын гэмт хэргийн мөн чанар болон гүйцэтгэлийн хэв маяг хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хангадаг гэжээ.

Бодлогын авлига практикт

Олон улсын эрүүгийн шүүхийн ахлах прокурор асан Морено Окампо, Суданы Ерөнхийлөгчийн эсрэг үүсгэсэн хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн талаар өргөдөлд тайлбар өгөхдөө: “Ал Башир ядуурал, хоосролыг бий болгож, ард иргэдийг айдас хүйдэст автуулан, байнга тамлан зовоох үйл ажиллагааг зохион байгуулж байсан, Тэрээр буу зэвсэг хэрэглэж байгаагүй ч хүч хэрэглэх, өлсгөлөн, айдас зэрэг хүчирхийлэлийн арга хэрэгслүүдийг зэвсэг болгон ашиглаж

¹¹ Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм, 7-р зүйл

¹² Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн, 7-р зүйл: хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг

¹³ Бантекас Илиас., Авлига бол Олон улсын хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг, 2006 он

байсан. Үр дүнтэй, гэхдээ чимээгүй.¹⁴ 2011 оны байдлаар 3.5 сая Кеничүүд өлсгөлөнд нэрвэгдсэн нөхцөл байдалтай байгаагийн шалтгаан нь Кени улсын удирдагчид хэнд ч хэрэггүй олон тооны зохион байгуулалттай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн төсвийн мөнгийг үргүйдүүлж, хоол хүнсний дэмжлэг авах гэх мэт бусад боломжуудыг авлига хээл хахуульд зориулан түр аргацаасан арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байсан бөгөөд барууны колончлол, неокOLONИализм, уур амьсгалын өөрчлөлт зэргийг буруутгаж үймээн самууныг бий болгож байсан төдийгүй тусламжийн олон сая долларыг зувчуулж байсан байна. Сэтгэл эмзэглүүлэх байдалд амьдарч буй олон сая хүмүүс хойд Кенид амьдарч байгаа гэтэл ихэнхдээ хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргийн буруутнууд нь цэргийн дарангуйлагчид болон тэдний зэвсэглэсэн цэргүүд юм. Гэвч авлигад автсан, удирдагчдын идэвхигүй байдал болон байгалийн нөөц баялгийн мөнгийг буруу төсөвлөх зэрэг үйлдэл үгүйрэл хоосролд оруулах үйл ажиллагааг үргэлжлүүлсээр л байна. Мөн энэ өргөн уудам бүс нутагт 800,000 гаруй хүүхэд хоол тэжээлийн хомсдолоос шалтгаалан үхэж байна¹⁵. Төр өөрийн үүргийн дагуу ард иргэдээ хамгаалах үүргээ хэрэгжүүлэх ёстой.¹⁶ Төрийн хариуцлагагүй үйл ажиллагаа, тухайлбал бодлогын авлига нь хэмжээлшгүй зовлон зүдгүүрийг эргээд ард иргэдэд бий болгодог¹⁷. Эдгээр зовлон зүдгүүр, үхэл хагацал нь осол эсвэл, байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлийн үр дүн биш харин ч хүний шууд буруутай үйл ажиллагааны үр дүн билээ. Хоол хүнс, эмнэлгийн үйлчилгээ, ус зэргийн хангалтгүй байдлаас шалтгаалан нэг жилд 140,000-аас илүү олон хүүхдүүд үхэж

14 Олон улсын эрүүгийн шүүх, Суданы Ерөнхийлөгчийн хэргийн танилцуулга, 2008 оны 7 сар, Гаахот

15 Муу удирдагч бол хамгийн том хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэрэг, Африкийн судалгааны төв 2014.02.14. www.kenopolo.com 2014.02.07

16 Энгийн хүн амьг нийтээр нь устгахаас хамгаалах төрийн бодлогын олон улсын дүрэм

17 Nnamuchiobiajulu human suffering, morbidity and mortality run amok: Toward Reconceptualization of grand corruption as crime against humanity

байгаа нь авлигатай нарийн нягт холбоотой юм.¹⁸ 700,000 хүн амтай Эквадорын Гвиней улс нь Саб-Сахарын 3 дахь том газрын тос олборлогч орон юм. Гэсэн ч дийлэнхи хүн ам нь туйлын ядуу амьдралтай. 2010 оны Дэлхийн банк болон Нэгдсэн үндэсний байгууллагын хийсэн судлагаагаар тус улсад хамгийн олон хүүхэд нас барсан үзүүлэлттэй байна. Тус улсын Ерөнхийлөгчийн хүү Теодоринг Обианг мөнгө угаасан хэргээр Франц болон АНУ-д шийтгэгдсэн ба тус улсын удирдагчдын шунахай байдал, буруутай үйл ажиллагаанаас шалтгаалан олон хүүхэд нялх балчир насандаа нас барж байна,¹⁹ энэ нь төрлөөр устгах гэмт хэрэгтэй адил юм²⁰ хэмээн Жак Блум бичсэн байна. Тэдний буруутай үйлдлээс болж зовж зүдэрсэн бүх хүмүүсийн өмнөөс хариуцлага хүлээх ёстой.

Хувь хүртэх эрх

Эрдэмтдийн үзэж байгаагаар авлига нь нийгмийн айдастай байдал, хавчигдмал, үзэл бодлын зөрүү ихтэй, мэдээлэл бүрхэг орчин нөхцөлд улам мандан хөгждөг үзэгдэл билээ. Ил тод байдлын шалгуураар: Эрх мэдлийн институцийн хяналт сул, шийдвэр гаргалт тодорхой бус, иргэний нийгэм энэ бүхний өмнө хүчин мөхөсдсөн нөхцөл байдалд ёс суртахуунгүй байдлыг хүлцэнгүйгээр тэвчих үзэгдэл нь урхидалттай нүүр тулгарсан цагт авлига цэцэглэдэг гэж үздэг²¹. Ийм үед хүний зарим эрх, тэр дундаа мэдээлэл авах эрх хамгийн түрүүнд зөрчигддөг байна.

Төрийн үйл ажиллагаа нь нууцлаг байж, ард түмэндээ зөвхөн төрийн үзэмжээр мэдээлэл хүргэх нь авлигыг цэцэглүүлэх нөхцөл болдог. Авлигын эсрэг Конвенцид ил тод байдлыг хангах нь авлигыг устгах нөхцлийн нэг бүрэлдэхүүн

18 Плюснэг: Авлига устгадаг: <http://www.plosone.org/article/journal>

19 Мөнгө угаах гэмт хэргийн тухай хууль болон маргаан

20 Акаши Махараж, Олон улсын авлигын эсрэг парламентчидийн байгууллагын гүйцэтгэх захирал

21 *ibid*

болох талаар заасан байдаг. Ард иргэд нь төрийн үйл ажиллагааны талаар тогтмол мэдээлэл авах нь нэгдүгээрт иргэдийн оролцоог хангах үр нөлөөтэй удирдлагын шаардлагыг хангахын зэрэгцээ төрийн хариуцлагатай байдлыг бий болгоно.

Ардчиллыг амжилттай тогтоосон дэлхийн улсуудыг аваад үзэхэд, тэдгээр улсууд олон улсын хүний эрхийн хэрэгслээс хүний мэдээлэл авах эрхийг онцлон сэргээж, хүний эрхийг дээдлэхээс л замналаа эхэлсэн байдаг.

Ардчилсан олон улсад мэдээлэл авах эрхийг хуульд зааж, энэхүү шаардлагыг төрийн бүх байгууллагад хэрэгжүүлэхийг шаардсан байдаг.

Авлигын эсрэг парламентчдын дэлхийн байгууллагын (АЭПДБ) гүйцэтгэх захирал Акааш Махараж хэлэхдээ, “Үндэснийхээ бурангуй шүүх засаглал, нийгмийн байгууламжийг өөрийнхөө талд урвуулан ашиглаж, бүхэл нийгмийн зовлон зүдгүүрээр хооллож, эрээ цээргүй байдалдаа цатгалдсан хүмүүсээр энэ дэлхий хогийн цэг мэт дүүрсэн юм шиг санагдаж байна. Гэхдээ үүнээс дээгүүр хууль гэж бий. Үүнээс илүү шударга ёс бий. Түүний төлөө тэмцэх нь харин бидний үүрэг хариуцлага мөн.” хэмээн уран яруу илэрхийлсэн байдаг. Энэ мэдэгдэл дэлхий нийтийг авлигын эсрэг тэмцэлд уриалсан юм. Бодлогын авлига хаа явсан газраа гарз хохирол учруулж байдаг хүчтэй тоглогчдыг бий болгож, ийм их далайцтай гэмт хэргийн өмнө орон нутгийн болоод дотоодын зохицуулалтууд хүчин мөхөсддөг. Үндэсний ихэнх байгууллагууд тэдгээр гэмт хэрэгтнүүдийг баривчлах чадалгүй эсвэл хүсэлгүй байдаг. Үг дуугүй, өршөөнгүй хандлага байнга илрэх ба энэ нь тэдгээр хэрэгтнүүдийг авлигынхаа замналыг үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл мэтээр ойлгогдоно. Ширүүн тоглогчид шүүх, аюулгүй байдлын байгууллагуудыг барьцаандаа байлгах ба золгүй, ноён нуруугүй, айж мэгдсэн хууль шүүхийн ажилтнууд зөв шийдвэрийг биш харин тухайн

цаг үедээ зохицуулж сонголт хийдэг байна. 2007 оны Дэлхийн авлигын тайланд дурдсанаар “хэдий шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангахын төлөө олон жил ажиллаж ирсэн ч энэ салбар дахь улс төрийн дарамт шахалт идэвхтэй хэвээр оршин байна. Дэлхийн олон шүүгчид эрс шударга байдлаа хадгалахыг оролдовч асуудлууд байсаар байна. Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн хүчнүүд шүүх эрх мэдэлд өөрсдийн нөлөөгөө ихэсгэсээр байгаа Аргентин, Орос гэх мэт улсуудад олон улсын стандартууд хуучирсан нь ажиглагдах боллоо. Харин урваж шарвахаас татгалзсан шүүгчдэд ирэх улс төрийн хариу зөөлөн ч, хатуу ч байж болзошгүй. Авлигад автсан шүүгчдийг олж тогтоох, халах оролдлогууд нь харин ч шударга шүүгчдийг хэлмэгдүүлээд өнгөрч байна. Хэт биеэ даасан гэж үзсэн шүүгчдээ Алжир улс нутгийн хязгаар руу “цөлдөг”. Кени улсад улс төрийн хувьд цагаа олсон үйлдэлд тооцогдож байсан авлигын эсрэг кампанит ажлын уршгаар шүүгчид өөрсдийнх нь эсрэг хийсэн мэдэгдлийн талаар сонсож амжилгүй үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөж байв.”²² гэжээ. Авлигын эсрэг үүсгэсэн өндөр зэрэглэлийн хэргүүдэд хийсэн судалгаанаас үзвэл, авлигачид хууль зөрчих тууштай дур сонирхолтой байгаа нь ажиглагдаж байв.

Бодлогын авлигын гэмт буруутай этгээдийг шүүхээр хариуцлагад татах

Бодлогын авлигыг хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг хэмээн зарлахад, үүнийг шүүхээр мөрдөн байцаах тухайд Авлигын эсрэг парламентчдын дөрвөн талт шийдлийг санал болгосон юм.²³ Үүнд, Олон Улсын Эрүүгийн Шүүхээр шүүх эрх мэдлийн талаарх нэмэлт тайлбарыг Ромын дүрэмд оруулж, бодлогын авлигыг тус шүүхээр шүүлгэх заалтыг тусгаж өгөх; хоёрдугаарт, үндэсний шүүхийг түгээмэл эрх мэдэлтэй болгох; гуравдугаарт,

²² Дэлхийн Авлигын Тайлан 2007 он: Transparency International ТББ: Шүүх засаглал дахь Авлига, 2007.
²³ АЭПДБ.Хэлэлцүүлгийн илтгэл; Их авлигыг олон улсын гэмт хэрэг хэмээн ялах нь; 2013 оны 11 дүгээр сарын 18

бүс нутгийн шүүхийг байгуулах; дөрөвдүгээрт, Авлигад өртөн хохирогчдийн хохирлыг нөхөн төлөх зэрэг асуудал оржээ.

Хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг нь улс төрийн хүчнүүд засгийн эрхийн төлөө цус асгаруулан тэмцэж, энгийн иргэдийг эрээ цээргүй харгислаж байсан Нацист дэглэмийн дарангуй засаглалын системээс дэлгэрэн гарсан байдаг ба тэдгээр дарангуйллын удирдагчдыг Нюренбергийн шүүхээр хариуцлагад татсан.²⁴

Дэлхийн хэмжээний гэмт хэрэгтнүүдийн арга мэх үй олноор айдас жигшүүрт автуулж байсан юм. Терроризм болон мансууруулах бодис худалдаалах гэмт хэргүүд дарангуй засаглалын дэглэмийг өнөө үед орлон гарч ирж, иргэний эрх чөлөөнд тодорхой хэмжээний хязгаарлал бий болгож байгаа мэтээр ойлгогдож байна.²⁵ Шүүхийн түгээмэл харьяаллыг тогтоох, авлигын гэмт хэргүүдийг Олон улсын Эрүүгийн Шүүхээр шүүх олон шаардлага шалтгаан байгаа гэж судлаачид үздэг.

Дотоодын шүүхийн хараат бус байдал алдагдаж, мөн төрийн өндөр албан тушаалтны шүүх тогтолцоонд үзүүлэх нөлөөнөөс болж авлигад оролцсон олон улс төрч, албан тушаалтан өнөөг хүртэл хариуцлага хүлээхгүй байна. Иймд шүүхийн хэргийн түгээмэл харьяаллын хувьд бодлогын түвшний болон их хэмжээний авлига үйлдсэн этгээдийг хариуцлагад татах үндэслэл бий болно. Шүүхийн хэргийн түгээмэл харьяаллын дагуу үндэсний шүүхээс оргон зайлахыг хүсэгч авлигын гэм буруутай этгээд нь бусад улсад орогнож байсан ч түүнийг тухайн улсын шүүхээр хариуцлагад татах боломжтой. Эрүүдэн шүүх гэмт хэргийг үйлдсэн этгээдийн хувьд шүүхийн хэргийн түгээмэл харьяаллыг хэрэглэх хандлагыг зарим Европын улс хэрэгжүүлж байсан түүхтэй.

24 Лейла Садат, хүн төрөлхтний эсрэг орчин цагийн гэмт хэрэг, Олон улсын Эрхзүйн Америк Сэтгүүл, 2013

25 Майкл Боландер, үндсэн хуулийн эрүүгийн горим, эрүүгийн эрхзүйн даяарчлал, Ashgate

Бодлогын авлигын гэмт хэрэг зарим улсын дотоодын хууль тогтоомжинд энгийн гэмт хэрэг гэж тусгагдаад байгаа аюултай үзэгдэл бий бөгөөд бүх шүүхийн түгээмэл харьяаллын эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрөх шаардлага эндээс тод харагдаж байна.²⁶ Ийм хэргүүдэд хэнэггүй зохион байгууллалтгүй луйварч засгийн газрууд өөрсдөө засгийн нөөц баялаг шавхагдахын цагт эрээ цээргүй хэрэгтнүүдтэй үгсэн нийлж, тэднийг өршөөн хэлтрүүлж, завшуулсан нь олныг бүр ихээр гонсойлгодог.

Түүнчлэн, Олон улсын эрүүгийн шүүх нь дотоодын хуулиар зохицуулаагүй нөхцөлд хулгайлагдсан эд хөрөнгийг мөрдөх, дансыг хаах, хураан авах эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх талаар төлөвлөж байна.²⁷ Бодлогын Авлигыг шүүхээр яллахын тулд дотоодын шүүх байгууллагад бүх нийтийн шүүхийн эрх мэдлийг олгох, эсвэл Ромын дүрэмд дэлгэрүүлсэн нэмэлт тайлбар заалт оруулах, бүс нутгийн шүүхийг эмхлэн байгуулах гэсэн хэдхэн боломжит сонголтууд байна.

Эцэст нь хэлэхэд, бодлогын авлига бол бидний хөгжил дэвшилд заналхийлж, биднийг үргэлжилсэн авлигад хүргэдэг бөгөөд үүнтэй бүх хүчээ дайчлан ухралтгүй тэмцэх ёстой. Авлига, хээл хахуулийн эсрэг энгийн ард олны хүлцэнгүй ноомой байдал саад болдог гэж судлаачид үздэг. Тиймээс тэдний эрхийг сэргээн сануулж, иргэний нийгэмд эрх мэдэл олгох нь энэ тэмцлийн гол түлхүүр болно.

Бодлогын авлигатай тэмцэх талаар

Бодлогын түвшний авлига гэдэгт бодлого боловсруулах, эсхүл төрийн төв үйл ажиллагаа явагддаг засгийн газрын дээд түвшинд олон нийтийн бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийг өөрсдийн

26 Прокурор - Тадж, хэрэг но. IT-94-1 (ICTY appeals chamber) Хуучин Югославын Эрүүгийн хэргийн Олон улсын Шүүх, Давж Заалдах танхим, 1995.10.02

27 Эндрю Маршаллчичий юм бол миний юм: Дэлхийн Авлигад алдагдсан хөрөнгийг эргэн төлүүлэх шинэ субъектууд, арга замууд Бодлогын 18 дугаар илтгэл. Дэлхийн Хөгжлийн Төв (2013) 13-14-р тал.

эрх ашигт нийцүүлэх үйлдэл хэмээн тодорхойлсон байдаг²⁸. Транспэдаренси Интернэшнл, Дэлхийн Аюулгүй байдлын газрын мэргэжилтэнүүдийн эх сурвалжаас улс төрийн салбар нь энгийн иргэдээс хамгийн их авлига авдаг салбар болохыг дахин дахин онцолж байсан. (Олон улсын Ил тод байдал Дэлхийн авлигын Хэмжигдэхүүн, Дэлхийн аюулгүй байдлын Мэдээлэл: 2008 он).

Бодлогын авлигын хэргийн шинжилгээ болон судалгаа²⁹

Авлигын талаар мэдээлэх

Авлигын талаар гомдол, мэдээллийг хүлээн авах нь Бодлогын авлигын хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны эхлэл юм. Гомдлын механизм нь улс болон эрх зүйн системээс шалтгаалж өөр өөр байна. Тухайлбал, тусгайлсан авлигын эсрэг байгууллагууд (жишээ нь: Хонг Конг дах Авлигын эсрэг бие даасан Комисс, Авлигын эсрэг парламентчдын дэлхийн байгууллага), Монголд Авлигатай тэмцэх газар, Гомдол шийдвэрлэх тусгай алба (Хойд Европын зарим улс) нь бүгд нийт ард иргэдээсээ авлигатай холбоотой гомдлыг хүлээн авдаг. Авлигын талаар мэдээллийг өөрийн биеэр мэдэгдэх, бичгээр, утсаар, интернетээр өгөх боломжтой байдаг.

Ирүүлсэн мэдээлэл нь ямар хэлбэрээр ирсэнээсээ үл хамааран гомдлыг мөрдөн шалгах боломжтой болгохын тулд тэднийг хүлээн авсан зохих бүртгэл, тэмдэглэл шаардлагатай байдаг. Гомдлыг хүлээн авах болон боловсруулах стандартчлагдсан үйл ажиллагаа их ач холбогдолтой. Эдгээрт гомдлыг хүлээн авах, хянах, жагсаалт бий болгох асуудлыг багтаах шаардлагатай ба ирсэн гомдлуудыг цаг хугацаагаар нь ангилах, лавлагаа, судалгаа хийсний үндсэн дээр зохих хариу өгдөг механизмыг бий болгох хэрэгтэй юм. Гомдлыг хянах ажлыг

²⁸ Транспэдаренси Интернэшнлийн гарын авлага

²⁹ U4. Expert answer. Anticorruption resource center

нэмэгдүүлэхэд өөрсдийн хянах механизмд тулгуурласан тусдаа өгөгдлийн системийг ашиглах боломжтой. Чех улсад гэхэд өөрийн Ил тод байдлын дүрмийн дагуу засгийн газрын шууд утсаар дамжуулан Өмгөөлөл болон Хууль, эрх зүйн зөвлөгөө өгөх төв (ХЭЗТ)-рүүгээ холбож иргэдээс гомдол, саналыг нь хүлээн авдаг. Молдав, Кени гэх мэт зарим улс, орнууд тохиолдолд хяналт, шинжилгээ хийх тухайлсан хууль шаардлагатай болсон. (“Авлигын эсрэг тусгай утсыг засгийн газрын зүгээс идэвхжүүлэх нь”, Транспэдаренси Интернэшнлийн Заавар, тэмдэглэгээ, зөвлөмж).

Гомдол хүлээн авах байгууллагын ажлын үр дүнг нэмэгдүүлэх шалгуур үзүүлэлтүүд нь тэдгээрийн мэдээллийн механизмаас ажиглагддаг. Зарим авлигын эсрэг тусгай дугаарууд эсхүл тэдгээрийг зохион байгуулагч байгууллагууд хэдий хэмжээний гомдол хүлээн авсан, хэдэн хэргүүд нь эрх бүхий байгууллагаар (цагдаа, прокурор, аудитор эсхүл эрх бүхий этгээд гэх мэт) мөрдөгдөж шалгагдсан болон тэдгээрийн үр дүн гэх мэт мэдээллийг өөрсдийн ажиллагаан дээрээ тулгуурлан хэвлэж гаргадаг.

Кени улсад үндэсний авлигын эсрэг зөвлөл нь жил бүрийн үйл ажиллагаан дээрээ тулгуурлан ерөнхий прокурор болон бусад байгууллагаас шалгагдсан хэргийн дүн мэдээг интернетэд тавьдаг байна. (“Авлигын эсрэг тусгай утсуудыг засгийн газрын зүгээс идэвхжүүлэх нь”, Олон улсын Ил Тод байдлын буюу Транспэдаренси Интернэшнлийн Заавар, тэмдэглэгээ, зөвлөмж) Хонг Конгийн Авлигын эсрэг бие даасан Комисс нь хэдэн гомдол хүлээн авсан, түүнээс хэд нь мөрдөн шалгагдсан, цаашид ямар хэрэг шалгагдах зэрэг нарийн статистик үзүүлэлтийг боловсруулан жил бүрийн тайлангаа гаргадаг. Статистик үзүүлэлтүүд нь цаашид салбар хэсгүүдэд (цагдаа хүчнийхэн, сонгуульт ажил, засгийн газрын ажлын хэлтэс гэх мэт) хуваагдах хандлагатай байна. Ингэснээр далд байсан авлигын хэрэг нь

гомдол хүлээн авах аргаар ил гарах юм. Жишээ нь: биечлэн ирж гомдол мэдүүлэх, загсгийн газрын байгууллагуудаар дамжуулан, утсаар гэх мэт. (Хонг Конгийн Авлигын эсрэг бие даасан Комиссын Жил тутмын Мэдээлэл 2008 он)

Бүх төрлийн авлигын хэрэгт гомдол гаргагчийг хариу арга хэмжээ эсхүл бүх төрлийн сөрөг нөлөөллөөс хамгаалах хамгаалалтыг бататгах нь чухал байгаа юм.

Бодлогын авлигын хэргийн өсөлтийг зогсоох нь³⁰

Гомдол мэдээллийн механизм: Авлигын хэргийн олон тохиолдолд өндөр албан тушаалтан оролцож, сэжиглэгдэж буй этгээд нь хүчтэй байр сууринд байдаг тул энэ байдал нь Бодлогын авлигын хэргийг шийдвэрлэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй. Авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээлж буй иргэдэд үзүүлэх хамгаалалтын тогтолцоо нь хангалтгүй байх нь олон улс оронд эрсдлийг нэмэгдүүлж байна. Гэсэн хэдий ч нэрээ нууцлан мэдээлэх боломжийг олгох мөн гомдол гаргагчийг хамгаалах үр дүнтэй хамгаалалтыг боловсруулсанаар гомдол гаргах механизмын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. (“Авлигын эсрэг тусгай утсуудыг засгийн газрын зүгээс идэвхжүүлэх нь”, Транспэрэнси Интерншлийн Заавар, тэмдэглэгээ, зөвлөмж)

Кени улсад гэхэд Авлигын эсрэг зөвлөл нь “хэд хэдэн интернет сайтуудыг бий болгосоноор хувь хүн нэрээ нууцлан авлигын хэргийн тохиолдлуудыг мэдээлэх боломжтой болсон. Үүнтэй төстэйгээр Австралийн Шинэ Өмнөд Уэлс дэх Авлигын эсрэг бие даасан комисс нь интернэтэд авлигын талаар гомдол, мэдээлэл авах маягыг ямар ч хувийн мэдээлэл шаардахгүй байдлаар байршуулсан байдаг. Мөн Литвийн

³⁰ U4. Expert answer. Anticorruption resource center

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль нь гэрч, хохирогчийг нууцлах - тэдний хэн болох нь зөвхөн мөрдөн байцаалт явуулж буй мөрдөгч, прокурор хэрэг хянаж буй шүүхэд л ил байна хэмээн хуульчилж өгсөн байдаг.

Улсын болон байгууллагын нууцын тухай хууль нь эрүүгийн хэргийн гэрч эсхүл хохирогчийн мэдээлэл нь улсын нууцын адил хамгаалагдана хэмээн заасан заалтууд ч байдаг. (Авлигын эсрэг Европын холбооны мэдээлэл, “Авлигын эсрэг байгууллагуудын нийтлэг стандарт, шилдэг туршлага)

Авлигын эсрэг үр дүнтэй, механизмыг тогтоох нь хувь хүний эрх, алдар хүндийг үндэслэлгүй, худал гүтгэлэгтэй хэрэгт холбогдохоос хамгаалах хамгаалалттай нарийн холбоотой байдаг. Мэдээллийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтад худал мэдээллээс үүдсэн хохирлыг арилгах тодорхой зохицуулалтыг ч мөн багтаах хэрэгтэй. Тухайн тохиолдол гарвал олон нийтийн өмнө уучлал хүсэх, хувийн болон бусад мэдээллийг үнэн зөв болгох гэх мэт аргыг хэрэглэх боломжтой юм. Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь мөн эрх зүйн хүрээ, гомдлын механизм болон сэжигтэний эрхийн хамгаалалтын үр нөлөөг хянахад тусалдаг.

Бодлогын авлигын мөрдөн шалгах ажиллагаа³¹

Нотлох баримт цуглуулах, тодорхой дүн шинжилгээ хийх нь авлигын хэргийг илрүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Тодорхой цаг хугацааны хязгаарт тодорхой тогтсон мөрдлөгийн дараалал, үйл ажиллагаатайгаар, Бодлогын авлигыг мөрдөн шалгах явцад зохих хяналт хийх боломж олгох, ил тод байдлыг бий болгох хэрэгтэй. Мэдээлэл цуглуулах ажиллагаанд хамгийн үр дүнтэй гэж нотлогдсон нэг арга бол санхүүгийн

³¹ U4. Expert answer. Anticorruption resource center

хяналт юм. Улс төрчдийн хувьд идэвхтэй хяналтыг явуулж тэдний хөрөнгө, санхүүгийн чадвар, амьдралын хэв маяг нь тэдний цалинд тохирч буй эсэхийг шалгах нь авлигын хэрэг дээр үнэн зөв мөрдөлт явуулахад чухал байна. Авлигын эсрэг Нэгдсэн үндэсний байгууллагын конвенцийн 52 дугаар зүйлд улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцож буй хүмүүсийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих тусгай арга, хэрэгслийг тусгасан байдаг. Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Авлигын эсрэг конвенцийн авлигын эсрэг арга хэмжээ нь мөн хөрөнгийн мэдээллийг ил болгох шаардлагатай эрх зүйн арга хэмжээний хэрэгжилтийг санал болгодог. (Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Авлигын эсрэг арга хэмжээ) Бодлогын авлигын хэргийг мөрдөн шалгах нь энгийн авлигын хэргүүдийг бодвол ихэвчлэн илүү иж бүрэн буюу цогц байх шаардлагатай. Бодит нотолгоог илрүүлэхийн тулд цогц санхүүгийн судалгаа хийхийг шаарддаг- учир нь сэжигтэн өөрсдийн байнга хэрэглэдэг дансандаа хууль бусаар олсон орлогоо байршуулдаггүй ба оронд нь тус мөнгөө хөрөнгө болгон хувиргах эсхүл өөрсдийн гэр бүл, төрөл садангийн хүмүүсрүүгээ шилжүүлэх нь элбэг байдаг. Мөрдөн шалгах ажиллагаа нь мөн олон улсын хүрээг хамардаг тул гадаадын шүүхийн харьяаллын дагуу олон талт гэрээ байгуулахыг шаардаж болно. Авлига өгөгч нь гадаадын хөрөнгө оруулагч байж болох тул хууль бус хөрөнгө нь авлига өгсөн өөр бусад оронд байрлах эсхүл авлигыг хүлээн авагчийн гадаад дах дансруу шууд шилжиж болно. (Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хар тамхи, Гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар-Авлигын эсрэг арга хэрэгсэл)

Нууцлалын шаардлага нь авлигын мөрдөх үйл ажиллагаанд чухал нөлөөтэй. Харилцан тохиролцоо хийх эсхүл гадны нөлөөлөлд орох боломжийг нь багасгахын тулд илэрхий ажиллагаа хийгдэхээс өмнө авлигын мөрдлөг

нууцаар хийгдэх ёстой. Сэжигтэн дараа нь гэм буруугүй, шударга болох нь тогтоогдох боломжтой тул авлигын хэрэг дээр тодорхой нотолгоо гарч ирэхээс өмнө нэр төрийг нь хамгаалах хэрэгтэй юм. Тухайлбал: Хонг Конгийн Авлигын эсрэг бие даасан Комиссоос Авлигын хэрэг дээрх мөрдлөгийн ямар ч мэдээллийг баривчилгаа, нэгжлэг гэх мэт ажиллагаа хийгдэхээс өмнө задалдаггүй.

Бодлогын авлигын хэргийн өсөлтийг хянах нь³²

Хууль бусаар бусдын эд зүйлийг авах нь хуулиар хориглогдсон. Энэхүү арга нь ил тод байдлыг бий болгож болох үр дүнтэй хуулийн хэрэгжилт хоорондын зөв тэнцвэрийг хангах явдал хэмээн ойлгогдож байна. (Хонг Конг дах Авлигын эсрэг бие даасан комиссын үйл ажиллагаа: Түүний мөрдлөгийн техникүүд)

Дээр дурдсан шалтгаанаар Бодлогын авлигын өсөлтийг зогсоохоор хийж буй ажлууд мөрдөх ажлыг илүү хэцүү болгож байна. Гэсэн хэдий ч Хонг Конг дах авлигын эсрэг бие даасан комисс гэх мэт авлигын эсрэг байгууллагууд тасралтгүй оролдлого хийсээр байна. Жил бүр тус байгууллагууд авлигын хэрэг дээр хийгдсэн мөрдлөг, дууссан ажиллагаа, өмнөх жил нь авлигын хэрэг дээр хийгдсэн ажиллагаа, дараа жил нь үргэлжлэх ажлын үзүүлэлт, мэдээллийг нийтэлдэг. Мөн шийдвэрлэсэн болон шийдвэрлээгүй хэрэг дээр хэдий хэр хугацааг зарцуулдаг, мөрдөн шалгагдсан хэргийн төрлүүдийн мэдээллийг нэгтгэн гаргадаг. (Бие даасан комиссын жил бүрийн мэдээлэл 2008 он) Дээр нь нэмээд тэдний Үйл Ажиллагааг Удирдах Хэлтсийн тайланд сэжигтэний нэрийг ил болгохгүйгээр амжилттай явагдсан хэрэг дээрх мөрдлөгийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл ч багтдаг. (Хонг Конг дах Авлигын эсрэг бие даасан Комисс: Үйл ажиллагаа удирдах хэлтэс)

³² U4. Expert answer. Anticorruption resource center

Зохистой сургалт болон мэргэжлийн өндөр түвшин дэх үйл ажиллагаа нь мөрдөх ажиллагааны чанар, үйл явцыг нэмэгдүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой болох нь тогтоогдсон. Мэргэжлийн ярилцлагын техник, зохистой хяналт, сэжигтэнтэй хийх ярилцлагын үед видео болон аудио бичилтийг ашиглах нь сэжигтэний эрхийг хамгаалахад туслаад зогсохгүй амжилттай мөрдлөгийн нотлох баримтыг баталгаажуулахад чухал нөлөөтэй байдаг. (Хонг Конг дах Авлигын эсрэг бие даасан комиссын үйл ажиллагаа: Түүний мөрдлөгийн техникүүд). Румынээс Европын холбоонд элсэх шалгуурыг илгээхдээ Европийн холбооны Комисст адил төстэй “хамтын ажиллагаа, хяналтын механизм”-ыг бий болгосон байдаг.

Бодлогын авлигын хэргийн мөрдөн шалгах ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд Комиссын санал болгож буйгаар: Мэргэжлийн, хараат бус мөрдөх ажиллагааг хангах хэрэгтэй ба нууцлалыг сахих, хувийн мэдээллийг хамгаалах хэрэгтэй хэдий ч Бодлогын авлигын хэрэг дээрх үр дүнг олон нийтэд танилцуулах нь зүйтэй. (Румын улс: Хамтын ажиллагаа, Хяналтын механизмыг бий болгохын тулд Бэнмаркын үндэслэсэн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний талаарх хурал) Олон талт хяналтын механизм нь мөрдлөгийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхэд тус болдог. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үндэсний бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх стратеги төслийг боловсронгуй болгохын тулд таван-байгууллага-зөвлөлийг бий болгосон (Авлигын эсрэг бүрдсэн комисс, Засаглал Хөгжлийн Нэгж, Замби улс дах Транспарэнси Интерншл бие даасан зөвлөгөө өгөх танхим) байна.

Үр дүнтэй, ашигтай, хараат бус, авлигаас ангид шүүх нь Бодлогын авлигын хэргийг шийдвэрлэх нь зүйтэй юм.

Шүүхийн үр нөлөө болон шударга байдал

Шүүхийн үр нөлөөг нэмэгдүүлэх нь зөвхөн авлигатай холбоотой үйл ажиллагаа төдийгүй шүүхийн бүх шатны хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаан дахь авлигын боломжийг бууруулах нь чухал байна. Шүүхийн үр нөлөөний үзүүлэлт ихэвчлэн шүүхээр шийдвэрлүүлж буй хэргийн тоо, шийдвэр гаргах хурд, хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа үргэлжлэх хугацаа болон эцсийн шийдвэрийн үндэслэлээр илэрхийлэгддэг. Тухайлбал, нэг жилд шийдвэрлэгдсэн нийт шүүхийн шийдвэрийн тоо, нийт шинээр ирж буй хэргүүдийн тоо, нийт бүртгэгдсэн хэргийн тоо, түүнээс гадна хянан шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн тоо гэх мэт үзүүлэлтүүдээр харагдана. (Засаглалын Үзүүлэлтийн Төсөл: “Шударга ёсны Үзүүлэлт”).

Түүнчлэн төрийн албан хаагчдын шалгагдаж байгаа болон яллагдсан байдал нь шүүхийн системийн үр нөлөө болон бие даасан байдлын түвшингийн үзүүлэлтийг танилцуулдаг.

Үр ашигтай хэргийн менежементийн системийн тодорхой шинж нь сайн зохион байгуулалттай компьютерийн тусламжтай зохион байгуулагдсан бүртгэл, шүүхийн үйл ажиллагааны бүртгэл, удирдлагын хэлбэрүүд, бүртгэлийн системийг тогтоосон, хэргийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гаргах болон эцсийн бүртгэлийг системчлэлд нэвтрэх түлхүүр зэргийг агуулдаг. Шүүхийн гүйцэтгэлийн үзүүлэлтэд мөрдөн байцаалт, Авлигын хэргийг яллах ажиллагаан дах шүүхийн гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүд хамаарна. Гэхдээ шүүхийн үр нөлөө болон шударга байдлыг харуулж буй үзүүлэлтийн өргөн хүрээнээс тусгаарлах боломжгүй. Хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны үзүүлэлтэд хэргийг сонгох болон шүүгчийг томилох гэх мэт шүүхийн үйл ажиллагааны үр нөлөө болон шударга байдлын аль алинд нь хамаарах дүгнэлт багтана.

Бодлогын авлигын хэргийг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаан дах ил тод байдал - Румын улсын жишээ

Их хэмжээний Авлигын хэргүүдийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа

Румын улс 2007 онд Европын холбоонд элсэхийн тулд их хэмжээний авлигын гэмт хэрэгтэй үр дүнтэйгээр тэмцэхийн тулд шүүхийн шинэчлэлийг хийж, хэрэгжүүлсэн бөгөөд энэ нь Европын холбоонд элсэхэд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаануудын нэг жишиг болсон. Үүнд: Шүүхийн аюулгүй байдлыг сайжруулах, шүүхийн хавтаст хэргүүдийг хамгаалах, электрон архивт шилжүүлэх, тасралтгүй үргэлжилж байгаа шүүх үйл ажиллагааны үед бичлэг хийх(энэ нь үр дүнтэй бөгөөд шүүх хуралдааны үед бичлэг хийснээр шүүх хуралдааныг шудрага явагдсан эсэхийг хянах боломжтой) зэрэг багтсан байна. Эдгээр заалтууд нь зөвхөн шүүхийн эрх мэдэл болон шудрага байдлыг нэмэгдүүлээд зогсохгүй албан ёсны болон албан ёсны бус эх сурвалжаар их хэмжээний авлигын гэмт хэргийн үр дүнтэй мөрдөх ажиллагааг нэмэгдүүлдэг.

Нэгдсэн Үндэсний байгууллага - Авлигын эсрэг тэмцэх арга хэрэгсэл (Авлигатай тэмцэх олон улсын хөтөлбөр, 2004 он)

Энэхүү хөтөлбөр нь 2004 онд Голланд болон Норвегийн Гадаад харилцааны яамдын тусламжтайгаар Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын Авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийн хүрээнд боловсруулсан авлигатай тэмцэх арга, хэрэгслүүд бөгөөд улс орнууд авлигын эсрэг бүх түвшиндээ авч хэрэгжүүлж байгаа бодлогын хөгжил болон хэрэгжилтэнд зориулсан мэдээлэл болон нөөц материалуудыг агуулдаг.