

“Авилгатай тэмцэж, шудрага ёсыг тогтоон бэхжүүлэх нь: асуудал ба шийдэл”

Сэдэвт оюутны эрдэм шинжилгээний бага хурал

Сэдэв: Авилгатай тэмцэж, шудрага ёсыг тогтоон бэхжүүлэх нь: асуудал ба шийдэл

Дэд сэдэв: Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийг таслан зогсоох хууль зүйн гарц

Монгол Улсын Их Сургууль

Хууль Зүйн Сургууль

Эрх Зүйн 4-2-р анги

Ц.Мөнхтүшиг

Улаанбаатар хот 2011он

Дотоод схемчлэл

1 Удиртгал хэсэг

- 1.1 Сэдвийг сонгосон үндэслэл
- 1.2 Ач холбогдол
- 1.3 Судлагдсан байдал
- 1.4 Судалгааны зорилго
- 1.5 Судлах зүйл
- 1.6 Судалгааны арга
- 1.7 Судалгаагаар дэвшүүлж буй санаа

2 Үндсэн хэсэг

- 2.1 Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийн тухай ойлголт
- 2.2 Авилга, хээл хахуулийн сөрөг нөлөө
- 2.3 Авилга дэлхий дахинд
- 2.4 Авилга монголд
- 2.5 Авилга гарч буй шалтгаан
- 2.6 Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэрэг илрэхгүй байгаа шалтгаан нөхцөл

3 Асуудал ба Шийдэл

4 Эх сурвалж

“Авилга Монгол улсыг муухай харагдуулж байна”.

Монгол улсын ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж

1 Удиртгал хэсэг

1.1 Сэдвийг сонгосон үндэслэл

Шудрага ёсыг хангах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зорилтод зарчим билээ. Харин авилга нь шудрага ёсны үнэлэмжийг бууруулж, улс орны хөгжилд чөдөр тушаа болж, нийт иргэдийн эрх ашгийг хохироож байдаг сөрөг муу нөлөөтэй үзэгдэл юм. Гэтэл энэ зүйл монголын нийгмийг бүхэлд нь хамарч, төрийн байгууллага түүний аль ч салбар нэгжид нэвт шингэсэн нь гадаад дотоодын олон судалгаагаар нотлогдож байна. Түүнчлэн “авилга, хээл хахуультай холбоотой гэмт хэрэг илэрдэггүй, цаашид буурах хандлага харагдахгүй байгаа”¹ нь түүний эсрэг явуулж буй арга хэмжээ үр дүн муутайг харуулж байна.

Дээрх нөхцөл байдлууд нь авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийн тухай хууль, эрх зүйн орчинг дахин нэг харж үзэж, зохих өөрчлөлт шинэчлэлийг оруулах зүй ёсны шаардлага болж байна. Иймээс энэ шаардлагын хүрээнд авилга, хээл хахуулийг буурах, таслан зогсоох хууль зүйн арга зам эрэлхийлэн энэхүү сэдвийг сонгосон болно.

1.2 Ач холбогдол

Авилга түүнтэй холбогдсон асуудал хэр зэрэг ач холбогдолтой, хэр зэрэг хурцаар хөндөгдөж байгаа вэ? гэдгийг “авилгатай дайн зарлаж байгаа” талаархи Монгол улсын ерөнхийлөгч Элбэгдоржийн 2008 оны мэдэгдлээс дүгнэж цэгнэж болох юм. Энэ нь авилга манай оронд дайсны хэмжээний хор хөнөөл учруулж, үүнээс улс орон, ард иргэдийнхээ эрх ашиг сонирлыг хамгаалахын тулд энэ зүйлийг нэг мөр устган үгүй болгох шийдвэрлэх алхам хийх хэрэгтэйг сануулсан хэрэг бизээ. Мөн авилгыг таслан зогсоох асуудал нь Монгол улс 2005 онд нэгдэн орсон “Авилгын эсрэг НҮБ-ын конвенц”-ээр хүлээсэн үүргээ олон улсын өмнө нэр төртэй биелүүлэх чухал ач холбогдолтой юм.

¹ Авилга ба ашиг сонирхлын зөрчил

1.3 Судлагдсан байдал

Дэлхий нийтийн авилгын хэмжүүр 2010, Монгол улсын авилгын индекс 2009, Төрийн байгууллагын шудрага байдлыг үнэлэх нь 2010 гэх зэрэг судалгаа, Авилга ба ашиг сонирхлын зөрчил, Авилга түүний хор хөнөөл зэрэг ном бүтээлээс үзвэл авилга гарч буй шалтгаан нөхцөл, үйлдэгдэж буй хэв, нийгэмд эзлэх хувь, илүү өртөгдөж буй салбар, холбогдон буй этгээд, авилгаас үүдэлтэй хор уршиг, илрэхгүй байгаа шалтгаан зэргийг тогтоосон боловч асуудлыг шийдвэрлэх тодорхой арга хувилбар дэвшүүлээгүй байна. Хэдий судалгаануудын дүгнэлтэд “төрийн үйл ажиллагааг ил тод болгох, олон шат дамжлагыг бууруулах, хяналтын тогтолцоог сайжруулах” зэрэг шаардагдаж байгаа асуудлуудыг зүй ёсоор гаргаж ирсэн боловч эдгээрийг хэрэн яаж хийх арга замуудыг тусгаагүй, хэтэрхий ерөнхий агуулгатай байна.

1.4 Судалгааны зорилго

Иймээс авилга, хээл хахуулийг буурах, таслан зогсоох хууль зүйн арга зам, гарц олож түүнийг зөв томъёолох нь судалгааны зорилго болно.

1.5 Судлах зүйл

Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийн онцлог шинж, хууль эрх зүйн хүрээнд асуудлыг шийдвэрлэхэд саад болж хүчин зүйл зэрэг нь уг судалгааны объект болно.

1.6 Судалгааны арга

Асуудлыг шийдвэрлэх гарц хайсан аливаа судалгааны ажилд: тухайн асуудлыг амжилттай шийдвэрлэсэн бусад орны туршлагатай харьцуулсан судалгаа хийх нь ихээхэн үр дүнтэй байдаг. Гэтэл авилга, хээл хахуулийн асуудал нь ганц манай орноор хязгаарлагдахгүй дэлхий даяр нүүрлээд байгаа тулгамдсан асуудал болжээ. Энэ нь хэн нэгнээс санаа авах боломжийг үл олгож байна. Иймээс өөрийн орны үндэсний эрх зүйн онцлог шинжэд нийцүүлэн, нийгмийнхээ амьдралтай уялдсан шинэ санаа, шинэ арга зам олох шаардлагатай болж байна. Иймээс судалгаандаа үүсээд байгаа нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийх анализ, диалектикийн аргыг ашигласан болно.

1.7 Дэвшүүлж буй санаа

Одоо үйлчилж буй хууль эрх зүйн хүрээндэх авилга, хээл хахуулийн гэм хэргийн тухай ойлголтыг бодит нөхцөл байдалд нийцүүлэн шинэчлэх (хээл хахуулийн гэмт хэргийг “ албан тушаалтан... албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх, эсвэл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдэл хийх... гэж тодорхойлсон байдаг бол практик дээр “албны үүргээ гүйцэтгэсний төлөө хээл хахууль авах” тохиолдол ихээхэн гарах болсон. Үүнийг хуульчлан тогтоох. Дэлгэрэнгүйг Авилгын тухай ойлголт гэсэн хэсгээс үзнэ үү.) Дээрхээс улбаалан зүй ёсны төрийн үйлчилгээ, хөнгөлөлт, боломж эдлэхийн тулд төрийн байгууллагын хүнд суртал, аливаа дарамт шахалтаар хээл хахууль өгсөн этгээдийн хууль зүйн хариуцлагыг хөнгөрүүлэх, гэмт хэргээ элчилж ирсэн тохиолдол хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэлийг хуульчлах, үүнийг уг гэмт хэргийг элрүүлэх, нотлох гол арга хэрэглүүр болгон ашиглах.

2 Үндсэн хэсэг

2.1 Авилга хээл хахуулийн тухай ойлголт

“Албан тушаалтан хээл хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийхээр урьдчилан амлах буюу амлахгүйгээр өөрөө, эсвэл бусдаар дамжуулан хээл хахууль авахыг ойлгоно”² хэмээн эрүүгийн хуульд тодорхойлсон байна. Энэ тодорхойлолт нь төрийн албаны хяналтын тогтолцоо өндөр хөгжсөн, төрийн албан хаагч нь хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээдэг механизм үр ашигтай ажилладаг улс оронд нийцдэг билээ. Харин манайх шиг “төрийн албаны чиг үүрэг салаа утгатай, нарийн зааглагдаагүй, давхардсан, хяналтын механизм сул хөгжсөн нэг ёсондоо төрийн алба нь иргэдийн эрх ашгийг хүнд суртал, олон шат дамжлага зэргээр хохироож байдаг орны”³ хувьд бодит байдлаас зөрүүтэй ойлголт болно. Бодит байдалд иргэд зөвхөн зүй бус үйлдэл хийлгүүлэхээр, эсвэл зүй ёсны үйлдлийг эс хийлгүүлэхээр авилга, хээл хахууль

² ЭХ 269 зүйл хээл хахууль авах гэмт хэрэг

³ Монгол улсын авилгын индекс 2009

өгөх бус зүй ёсны эрхээ эдлэх гэж, төрийн байгууллагын элдэв дарамт шахалтаас үйдэн авилга, хээл хахууль өгөх нь энэ гэмт хэргийн ихэнх хувийг эзлэж байна. Хэдий энэ үйлдлийг Эрүүгийн хуулиар “Хууль бусаар шан харамж авах” гэмт хэрэг хэмээх тодорхойлсонч практикт нэгэнтээ Хээл хахуулийн гэмт хэрэгт хамааруулан тооцох жишиг тогтоод байна. Энэ нь ч олон улсын энэ гэмт хэргийн талаархи түгээмэл ойлголттой зөрчилдөхгүй юм. Иймээс энэхүү бодит байдлаас зөрөөтэйгээр тодорхойлсон хуулийн нэр томъёог залруулах шаардлагатай байна.

2.2 Авилга , хээл хахуулийн сөрөг нөлөө

“Авилга, хээл хахууль нь нийгмийнхээ ёс зүйн үнэт зүйлсийг алдагдуулж, хууль дээдлэх ёсыг сулруулж, иргэдийн өмнө төрийн нэр хүндийг гутааж байдаг. Мөн авилгатай улс орон хөгждөггүй, шудрага ёс хангагддаггүй зэрэг олон олон сөрөг муу нөлөөтэй. Эдгээрээс хамгийн ноцтой нь авилгаас нийт ард иргэдийн эрх ашиг хохирч, улсын тусгаар тогтнолд аюул учирч байдаг”⁴.

2.3 Авилга дэлхий дахинд

“106 орноос авсан судалгааны дүнгээр Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд дэлхий даяар авлигын түвшин өссөн байна. Мөн Судалгаанд хамрагдсан 10 оролцогчийн 6 нь тэдний улсад авлигын түвшин цаг хугацааны явцад өссөн , 3 нь хэвэндээ байна гэжээ.

Судалгаараар Хойд Америк болон Европын холбооны улсад авлига хамгийн ихээр өссөн байна.

Мөн судалгаанд хамрагдсан 10 хүн дутмын 8 нь улс төрийн намуудыг авлигад маш ихээр автсан гэж дүгнэсэн ба түүний дараа төрийн алба, шүүх, парламент, цагдаа орсон байна.

- Жижиг авлигын тохиолдол өргөн тархсан байгаа боловч 2006 онтой харьцуулахад өөрчлөгдөөгүй байна. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд цагдаагийн байгууллага хамгийн олон дахин хээл хахууль авагчаар тодорсон байна. Түүнчлэн олон нийтийн үнэлгээгээр цагдаагийн байгууллагад хээл хахууль өгсөн тохиолдол өсчээ.

⁴ Эрүүгийн хуулийн тайлбар 2010

- Судалгаанд оролцсон 9 хүн тутмын 8 нь орлого багатай иргэд орлого өндөртэй иргэдээс илүүтэй хээл хахууль өгдөг гэж үнэлсэн байна. Түүнчлэн засгийн газрын авлигатай хийх тэмцлийг үр ашиггүй гэжээ”⁵.

2.4 Авилга Монголд

“Монгол улсад авилга сүүлийн гурван жилийн дотор ихэссэн гэж судалгаанд хамрагсдын 73 хувь нь хариулжээ. Түүнчлэн төрөөс авч буй арга хэмжээ үр дүнгүй байгаа гэж 53 хувь нь хариулсан байна. Хамгийн их авилгатай салбараар улс төрийн нам, хууль цагдаагийн байгууллага, шалгарснаас хамгийн ихээр авилгалд өртөгддөг хэсэг нь ямар нэг тусгай эрх, лиценз олгох эрхтэй албан тушаалтан, газрын алба зэргийг нэрлэжээ”⁶.

2.5 Авилга гарч буй шалтгаан

Дээрх тоо баримтаас үндэслэн Монгол улсад авилга гарч буй шалтгаан нь дараахи хүчин зүйлсээс хамааралтай гэж дүгнэжээ. Үүнд: Ядуурлын хэмжээ их, хүн амын тоо бага, танил тал ах дүүгийн холбоогоор асуудал шийдэгдэх, төрийн байгууллагын олон шат дамжлага, хүнд суртал, чиг үүргийн тодорхойгүй байдал, давхардал, хяналтын сул тогтолцоо, хуулийн салаа утга, мэдээллийн хаалттай байдал, иргэдийн эрх зүйн боловсрол хангалттай бус зэрэг нь авилга түгээмэл гарч буй гол шалтгаанууд юм.

2.6 Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэрэг илрэхгүй байгаа шалтгаан нөхцөл

Уг гэмт хэргийн онцлог нь маш далд явагддаг. Мөн шууд хохирсон хвн гэж төдийлөн байдаггүй ба өгөгч, авагч, зуучилагч гэх зэрэг оролцогчдоос бусад этгээд олж мэдэх бололцоогоор хомс байдаг. Эдгээр нь үндэслэл бүхий сэжиг байвч нотлох баримтаар тогтооход төвөгтэй байдал үүсгэдэг нийтлэг шалтгаантай байна.

Харин манай орны хувьд эдгээрээс гадна албан тушаалтан нь хуулинд заасан үүргээ биеэлүүлснийхээ төлөө авилга авах тохиолдол их байгаа нь аливаа хяналт

⁵ Дэлхий нийтийн авилгын хэмжүүр 2010

⁶ Монгол улсын авилгын индекс 2009

шалгалтаар илрэхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлж байна. Хууль бус үйлдэл хийж авилга авах нь аливаа хяналтаар илрэх эрсдэл өндөр тул энэ төрлийн авилга бага, харин хууль ёсны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ авилга авах нь түгээмэл байна. Иймээс ч авилга аливаа гадны хяналт шалгалтаар илрэхгүй зөвхөн өгсөн авсан этгээдүүнхээ дунд л нууцлагдан үлдсээр байна.

3 Асуудал ба Шийдэл

Өнөөгийн хууль эрх зүйн хүрээнд авилгатай тэмцэх асуудал нь авилгатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагаагаар дагнан хэрэгжиж, биеллээ олдог, төрийн үүрэг бөгөөд үүнд бусад этгээдүүдийн оролцоо, хувь нэмрийг хангалттай тусгаж өгөөгүй байна. Авилга нь төрийн байгууллагын аль ч салбарт нэвч шингэсэн, улс орныг бүхэлд нь бүрхсэн асар том тогтолцоо болчихсон байхад ган ганц авилгатай тэмцэх байгууллага энэ бүхнийг таслан зогсооно гэдэг нь утопи ойлголт юм. Авилга, хээл хахуулийг таслан зогсооход иргэд олон нийт, хэвлэл мэдээллийн оролцоо өндөр бөгөөд, илрэхгүй, тогтоогдохгүй байгаа авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийг илчлэх, илрүүлэхэд чиглэгдсэн хууль зүйн орчин, тогтолцоо бүрдүүлж өгөх нь энэ зүйлийг таслан зогсооход юу юунаас илүүтэйгээр хэрэгцээтэй байна.

Авилга хээл хахуулийн гэмт хэрэг нь дээр дурдсанчлан маш далд нууц нөхцөлд явагддаг, өгсөн авсан этгээдүүдийн хүрээнээс хальдаггүй. Түүнчлэн авилгаас шууд хохирогч барагтай байдаггүй, авилгын талаар сэжиг байвч тогтоогддоггүй зэргийг харгалзан үзэж авилгын талаар мэдэж буй, гэрчилж чадах субъектүүдээс авилгын гэмт хэргийг илчлэх бололцоог хуулиар олгох нь энэ гэмт хэргийг таслан зогсоох хуулийн гарц байх болно.

Авилгыг ихэнх тохиолдолд тухайн байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлага, чирэгдэл, дарамт шахалт зэргээс болж өгдөг тул иргэд боломжтой нөхцөл байдал бүрдвэл уг гэмт хэргийн талаар мэдээлэх сонирхолтой байдаг нь доорхи судалгаанаас харагдаж байна .

“Ихэвчлэн хээл хахууль өгч байгаа шалтгаанаа “тухайн байгууллагатай асуудалтай болохоос зайлсхийхийн тулд“ гэсэн байна.

Мөн судалгаанд оролцогчдын 10 хүн тутмын 7 нь авлигын тохиолдлыг өөрт хохиролгүй бол мэдээлнэ гэснээс үзвэл Авлигын тохиолдолтой учрахад мэдээлэх бэлэн байдаг, авлигыг зогсооход олон нийтийн үүрэг чухал гэсэн итгэл үнэмшил их байгаа харуулж байна.”⁷

Гэвч хуулиар авилга өгсөн этгээд эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг тул тэд энэхүү хууль бус үйлдийг таслан зогсооход хувь нэмрээ оруулж чаддаггүй байна.

Иймээс авилга өгснөө илчлэн ирж буй этгээдийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөхөөр хуульчлан тусгаж, авилгын үр дүнд хууль ёсоор эдлэх ёстой байсан үр дүн, давуу байдал зэрэг хангагдсан бол түүнийг мөн баталгаажуулж өгвөл энэ гэмт хэргийг илрүүлэх ажил амжилттай хэрэгжих үндэс болно. Түүнчлэн авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийг, илрүүлэх нотлох ажиллагааг эрчимжүүлэх үүднээс авилга өгөгч этгээд хуулийн дагуу эдлэх эрхээ хэрэгжүүлэх үүднээс авилга өгсөн бол авилгаар өгсөн, бий болгосон зүйлээ авилга авагчаас буцаан шаардах эрхтэй байхаар хуульчлан зохицуулж болох юм. Энэ нь авилга өгсөн этгээдэд энэ төрлийн гэмт хэргээ элчлэх санаа зорилгыг бий болгохын дээр авилга авч болзошгүй этгээдийг уг үйлдлийг хийлгэхгүй байх хөшүүрэг болох юм.

Энэ тохиолдолд авилга авах нь хэтэрхий эрсдэлтэй зүйл болно. Учир нь авилгаар өгсөн зүйлээ авилга авагчаас хуулийн дагуу нэхэмжлэхийн тулд тухайн гэмт хэргээ илчлэх шаардлагатай болж байна. Тэгээд ч тохиролцогч этгээд нь тохиролцоогоор авсан зүйлээ өөрөө авдаг, харин өгсөн зүйлээ буцаагаад шаардах эрхтэй болчихвол тийм хүнтэй хэн тохиролцоо хийх билээ.

Нэгэнт авилга авах хүнгүй болчихвол хичнээн өгье гээд ч авилга хээл хахуулийн гэмт хэрэг таслан зогсоогдох болно.

Энэ нь төрийн албан хаагч нарын шудрага ажиллах баталгаа болж өгнө.

⁷ Дэлхий нийтийн авилгын хэмжүүр 2010

Ашигласан эх сурвалж

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992

Эрүүгийн хуулийн тайлбар, Хансзајдал сан 2010

Эрүүгийн хууль, 2008

Дэлхий нийтийн авилгын хэмжүүр 2010, Транспэрэнси Интернэшнл

Монгол улсын авилгын индекс 2009, Транспэрэнси Интернэшнл

Төрийн байгууллагын шудрага байдлыг үнэлэх нь 2010, Авилгатай тэмцэх газар

Авилга ба ашиг сонирхлын зөрчил “Авилгын эсрэг үндэсний сан” 2009

Авилга түүний хор хөнөөл 2010

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ” бодлогын судалгаа С.Баяраа

www.mn.wikipedia.org

www.iaac.mn