

# Судалгааны Тойм

№27 | WWW.FORUM.MN | БОДЛОГЫН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ | СУДАЛГААНЫ САН | ВИДЕО

## МӨРДӨХ АЛБАНЫ ТАЛААРХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

### ТОВЧ ТАЙЛБАР

Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралт болох “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 87-д зааснаар Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд “Мөрдөх албаны тухай” тухай хуулийн төслийг Засгийн газраас санаачлан, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам хариуцан боловсруулж, 2022 онд УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр тусгасан. Мөрдөх албаны тухай хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үндэслэл, зохицуулах харилцааны товч утгыг “Шинэ төрлийн зохион байгуулалттай, үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий бие даасан бүтэц бүхий мөрдөх албыг байгуулах, тогтолцоо, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох, хяналт тавих, алба хаагчдын эрх

зүйн байдлыг тодорхойлох” гэж заасан. Иймд “Мөрдөх албаны талаарх харьцуулсан судалгаа” хийж бусад улс орны мөрдөх алба, онцлогийг судлах, Монголын нөхцөлд хэр ойр, ямар зөрүү байгаа талаар тухайлан дүгнэх, мөрдөх алба байгуулснаар Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан мөрдөгчийн үйл ажиллагаанд өөрчлөлт орох эсэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаа боловсронгуй болох эсэх, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа дахь хөндлөнгийн нөлөөлөл буурах эсэх, бусад тусгай албадтай хэрхэн хамтран ажиллах талаар дүн шинжилгээ хийв.

Энэхүү тойм нь судалгааны гол үр дүн, санал, зөвлөмжийг уншигчдад хүргэхийг зорьсон бөгөөд судалгааг бүрэн эхээр нь [www.forum.mn](http://www.forum.mn) сайтаас татаж үзнэ үү.

### СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Мөрдөх албаны үйл ажиллагаа нь нэг талаар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны асуудал, нөгөө талаар Засгийн газрын гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүтэц, зохион байгуулалтын асуудал болохын хувьд мөрдөх албатай холбоотой эрүүгийн процессын болон албаны хууль тогтоомжид харьцуулсан дүн шинжилгээ хийв. Судалгааны зорилгыг хангах үүднээс баримт бичгийн судалгааны болон харьцуулалтын арга, задлан шинжлэх ба дүгнэх арга, түүнчлэн учир шалтгааныг тайлбарлах, статистикийн үр дүнг

хэрэглэх, тохиолдол шинжлэх, ангилан системчлэх зэрэг аргыг хэрэглэлээ. Тодруулбал, харьцуулсан судалгаа хийсэн улсуудыг сонгохдоо мөрдөн шалгах тогтолцооны үр нөлөөтэй байдлын үзүүлэлтээр дэлхийн 128 улсын дунд 2020 онд “маш сайн” буюу эхний 10-т орсон бөгөөд Монгол Улстай адил ардчилсан улсууд болох Норвегийн Вант Улс (Норвеги), Бүгд Найрамдах Финлянд Улс (Финлянд), Бүгд Найрамдах Сингапур Улс (Сингапур), ХБНГУ-ыг сонгов. Судалгааны ажлын хүрээнд Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай

гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцоос гадна тухайн конвенцын оролцогч улсуудын бага хурлаас гаргасан тогтоол, шийдвэр, НҮБ-ын бүтцийн байгууллагаас гаргасан холбогдох баримт бичиг, бусад олон улсын

байгууллагын тайлан, эх сурвалжаас гадна Монгол Улсын болон Норвеги, Финлянд, Сингапур, ХБНГУ-ын эрүүгийн процессын хууль, мөрдөх албаны хууль, бусад эрх зүйн акт, баримтат мэдээллийг судлав.

## СУДАЛГААНЫ ДҮН

### 1. Үндэсний мөрдөх алба байгуулах шаардлагыг Монгол Улсын олон улсын гэрээнд тодорхойлсон байна.

НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцыг Монгол Улс 2008 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр соёрхон баталсан бөгөөд тус конвенцын 18 дугаар зүйлийн 13-т зааснаар Оролцогч улс бүр эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх хүсэлтийг хүлээн авах, гүйцэтгэх эсвэл эрх бүхий байгууллагад гүйцэтгүүлэхээр дамжуулах бүрэн эрх бүхий төв байгууллагатай байхаар зохицуулсан. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцын оролцогч талуудын бага хурлын 8 дугаар хуралдаанаас 2016 онд гаргасан “Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагааны асуудлаарх төв байгууллагуудын үр нөлөөг дээшлүүлэх тухай” 8/1 тоот тогтоолын 13-т “Оролцогч улсууд олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд гаргасан хүсэлтийг эрх бүхий байгууллагад гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлэх, тэдгээр хүсэлтийн хэлбэр, эрх зүйн үндэслэл, шийдвэрлэх хугацаа зэрэг мэдээллийг багтаасан статистик мэдээлэл боловсруулах, цуглуулахад нь дэмжлэг үзүүлэх зэргээр олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд гаргасан хүсэлтийг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих тогтолцоог бий болгох, бэхжүүлэх чиглэлээр холбогдох төв байгууллагыг бий болгох, дэмжих”-ийг хүссэн. Энэ нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудлаар эрх зүйн харилцан туслалцаанд Монгол Улсыг төлөөлөн ажиллах эрх бүхий төв байгууллага буюу үндэсний мөрдөх алба оролцох ёстой болохыг харуулж байна.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн асуудал эрхэлсэн албаны 2021-2025 оны стратегид “Олон улсын болон бүс нутгийн хэмжээнд хууль сахиулах сүлжээнээс тагнуулын мэдээллийг хуваалцах

болон цагдаагийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг дэмжих, гэмт хэрэгтэй тэмцэх хамтарсан болон зэрэгцээ ажиллагаанд оролцогчдын чадавхыг бэхжүүлэх замаар үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэлийг амжилттай илрүүлэхэд шаардлагатай арга, хэрэгсэлтэй байх нөхцөлийг хөнгөвчлөх” талаар тусгасан. Энэ нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд тухайн улсын хэмжээнд нэгдмэл зохион байгуулалт, бүтэцтэй байх нь чухал болохыг харуулж байна.

### 2. Үндэсний мөрдөх албыг байгуулахад харгалзах олон улсын зарчим, бусад улсын сайн туршлага, жишиг тогтсон байна.

“Дэлхийн шударга ёсны төсөл”-өөс эрхлэн гаргадаг “Эрх зүйт ёсны индекс”-ийн тайланд мөрдөн шалгах тогтолцооны үр нөлөөтэй байдлын үзүүлэлтээр 2020 онд дэлхийн 128 улсаас Монгол Улс “дундаж” буюу 52 дугаар байранд орсон. Харин “маш сайн” буюу эхний 10-т Норвеги, Финлянд, Сингапур, ХБНГУ, Канад Улс багтсан. Норвегийн Эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах Үндэсний алба, Финландын Үндэсний мөрдөх товчоо, Сингапурийн Эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах газар нь бүгд тухайн улсын цагдаагийн байгууллагын бүтцэд хамаарч байх бөгөөд өөрийн харьяалах үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай болон бусад гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад гадна цагдаагийн байгууллагын бусад алба, тусгай нэгжийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй. Норвеги, Финлянд, Сингапурын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудад Үндэсний мөрдөх албаны харьяалан шалгах гэмт хэргийн талаар тухайлан заагаагүй, цагдаагийн байгууллагын чиг үүргийг ерөнхий байдлаар тусгажээ.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пакт, Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр

хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц, Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн холбогдох зохицуулалтаар үндэсний мөрдөх албаны үйл ажиллагаанд тавьсан шаардлагыг Норвегийн Цагдаагийн албаны тухай хууль, Финляндын Эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах тухай хууль, ХБНГУ-ын Холбооны Эрүүгийн цагдаагийн газрын тухай хуулиар баталгаажуулсан бөгөөд эдгээр хуульд мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа дахь хөндлөнгийн нөлөөллийг бууруулах, мөрдөх албаны үйл ажиллагаанд хүний эрх, эрх чөлөөг хөндөхгүй байх зарчим, зохицуулалтыг тусгажээ.

Түүнчлэн эдгээр мөрдөх алба нь Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод заасан олон улсын хамтарсан ажиллагаанд тухайн улсыг төлөөлөх эрх бүхий төв байгууллага бөгөөд хамтарсан мөрдөн шалгах багийн үндсэн оролцогч болж байна. Норвеги, Финлянд, Сингапур улсуудын мөрдөх албаны дотоод бүтцэд нийтлэг байдлаар хамаарч байгаа нэгжид зохион байгуулалттай хүнд гэмт хэргийн төрөл бүхий нэгж, олон улсын болон дотоод хамтарсан ажиллагаа хариуцсан нэгж, тагнуулын нэгж, шүүхийн шинжилгээний нэгж, лаборатори болон кибер гэмт хэрэгтэй тэмцэх нэгж багтжээ. ХБНГУ-ын мөрдөх албаны бүтэц, үйл ажиллагаа нь дээр дурдсан улсуудын мөрдөх албатай төстэй байх бөгөөд холбооны болон нэгдмэл улсын мөрдөх албаны зохицуулалт, үйл ажиллагаа нь тус тусын онцлогтой боловч ижил төсөөтэй байгаа нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь тухайн улс холбооны, нэгдмэл байх эсэхээс үл хамаардагтай холбоотой байж болох юм.

### **3. Мөрдөх албыг хэрхэн байгуулах асуудлыг хууль тогтоомжид тодорхой зохицуулсан байна.**

Үндэсний мөрдөх алба байгуулах зорилтыг Засгийн газар, УИХ 2012 оноос эхлэн тодорхойлж, 2021 онд дахин бататгасан байна. Тодруулбал, УИХ-ын 2012 оны 37 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-т “Мөрдөн байцаах, эрүүгийн цагдаагийн байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалтыг мөрдөх алба болгон нэгтгэн зохион байгуулж, мөрдөх албаны

дэргэд шүүхийн шинжилгээний бүтцийг бий болгох” зорилт дэвшүүлжээ. УИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 87-д “Шинэ төрлийн зохион байгуулалттай, үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий бие даасан бүтэц бүхий мөрдөх албыг байгуулах, тогтолцоо, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох, хяналт тавих, алба хаагчдын эрх зүйн байдлыг тодорхойлох” гэж заажээ. Дээрх тогтоолуудад үндэсний мөрдөх албаны харьяаллын гэмт хэрэг болон түүний дотоод бүтцийг ерөнхий байдлаар тодорхойлсон. Энэ нь мөрдөх алба бол шинэ төрлийн зохион байгуулалттай, үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх замаар үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий бие даасан бүтэц байхыг харуулж байна.

Харин үндэсний мөрдөх алба нь цагдаа, тагнуул, авлигатай тэмцэх байгууллагын дундын бүтэц буюу тэдгээрийг оролцуулсан нэгдмэл бүтэц байх эсэх эсхүл цагдаагийн байгууллагад төвлөрсөн, түүнд бусад тусгай албад дэмжлэг үзүүлэх зохион байгуулалттай байх эсэх эсхүл прокурорын шийдвэрээр тухай бүр байгуулагдах мөрдөн шалгах хамтарсан баг байх эсэхийг хууль тогтоох байгууллага шийдэх юм.

### **4. Мөрдөх албаны бүтцийг тогтооход харгалзах нөхцөл тодорхой болсон байна.**

Монгол Улс нэгдсэн мөрдөх албагүй, холбогдох байгууллагууд тус тусын харьяаллын дагуу мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж байна. Харин 2017 оны Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.3 дугаар зүйлийн 2-т “Энэ хуульд заасны дагуу тагнуулын байгууллага, цагдаагийн байгууллага, Авлигатай тэмцэх газар нь прокурорын шийдвэрээр хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг хамтран явуулж болно” гэж зааснаас харахад прокурорын шийдвэрээр тухай бүр нэгдсэн мөрдөх албыг байгуулж ажиллуулах боломжтой байх бөгөөд нэг жилд дунджаар 20 орчим хэрэгт дээрх байгууллагууд хамтарсан ажлын хэсэг байгуулан ажиллажээ. Гэхдээ эдгээр ажлын хэсэг нь зэрэгцээ мөрдөн шалгах ажиллагааны илрэл бөгөөд хамтарсан ажлын хэсэг дангаараа үндэсний мөрдөх албыг орлохгүй.

НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцод заасан гэмт хэргийн ихэнхийг цагдаагийн байгууллага мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй байна. Түүнчлэн мөрдөн шалгах тогтолцооны үр нөлөөтэй байдлын үзүүлэлтээр 2020 онд “маш сайн” гэж дүгнэгдсэн улсуудын мөрдөх алба нь бүгд тухайн улсын цагдаагийн байгууллагын бүтцэд хамаарч байгааг харгалзан үзвэл үндэсний мөрдөх алба нь Цагдаагийн ерөнхий газрын бүтцэд байх нь оновчтой байж болох юм. Энэ хүрээнд Эрүүгийн цагдаагийн алба, Мөрдөн байцаах алба, Интерполын үндэсний товчоо болон Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг өөртөө харьяалсан Үндэсний мөрдөх алба байгуулах боломжтой. Мөн Үндэсний мөрдөх алба нь Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтэс, Гүйцэтгэх ажлын хэлтэс, Тагнуулын ерөнхий газрын Мөрдөн байцаах албатай хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах, түүний үйл ажиллагааг уялдуулах тусгай нэгжтэй байх нь оновчтой. Энэ хүрээнд Үндэсний мөрдөх алба нь тагнуулын байгууллагад тусгайлан харьяалуулснаас бусад Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан зохион байгуулалттай бүлгийн үйлдсэн хүнд гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй байхаар холбогдох эрх зүйн актад тусгах нь зүйтэй.

## ЗӨВЛӨМЖ

- Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенцод заасан эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх ажиллагаанд Монгол Улсыг төлөөлөн ажиллах эрх бүхий төв байгууллага бөгөөд конвенцын оролцогч улсуудын хамтарсан мөрдөн шалгах багт Монгол Улсыг төлөөлөх эрх бүхий этгээдээр Үндэсний мөрдөх албыг сонгож, энэ тухай тус конвенцын холбогдох газарт мэдэгдэх;
- Үндэсний мөрдөх албыг Цагдаагийн ерөнхий газрын бүтцэд хамааруулах, түүний чиг үүрэгт үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай болон бусад гэмт хэргийг мөрдөн шалгахгаас гадна цагдаагийн байгууллагын бусад алба, тусгай нэгжийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх талаар тусгах;

## 5. Мөрдөх алба нь бусад тусгай албатай үр дүнтэй хамтран ажиллах нөхцөл бүрдсэн байна.

Монгол Улсад үндэсний мөрдөх алба байгуулах нь тагнуулын болон бусад тусгай албадын бүтцийг өөрчлөх, үгүй болгох үндэслэл болохгүй бөгөөд мөрдөх алба ба бусад тусгай албадын үйл ажиллагааны харилцан уялдааг хангах, харилцан дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хангах нь чухал. Энэ байдал Монгол Улсаас гадна Норвеги, Финлянд, Сингапур улсуудын жишээн дээр адил байна. Тодруулбал, Норвегийн Эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах Үндэсний албаны дотоод бүтцэд тагнуулын хэлтэс, Финляндын Үндэсний мөрдөх товчооны дотоод бүтцэд эрүүгийн тагнуулын алба, Сингапурын Эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах газрын дотоод бүтцэд тагнуулын хэлтэс тус тус ажилладаг. Эдгээр тагнуулын хэлтэс, нэгж нь дангаараа тагнуулын байгууллагыг орлохгүй, төлөөлөхгүй бөгөөд цагдаагийн байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд ажилладаг ажээ. Мөн үндэсний мөрдөх алба ба тагнуулын байгууллага хооронд үйл ажиллагааны давхцал байхгүй бөгөөд харилцан уялдаатай ажиллах талаар зохицуулсан. Харин тухайн мөрдөх алба ба тагнуулын байгууллага хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн асуудлыг хараат бусаар мөрдөн шалгах бүтцийг оновчтой тодорхойлох нь ач холбогдолтой.

- Үндэсний мөрдөх албаны харьяанд одоогийн Цагдаагийн ерөнхий газрын Эрүүгийн цагдаагийн алба, Мөрдөн байцаах алба, Интерполын үндэсний товчоо болон Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг оруулах. Үүнтэй холбоотойгоор Засгийн газрын 2017 оны “Цагдаагийн төв байгууллагын зохион байгуулалтын бүтцийг батлах тухай” 76 дугаар тогтоол болон Шүүхийн шинжилгээний тухай хуулийн холбогдох хэсэгт өөрчлөлт оруулах;
- Үндэсний мөрдөх албанд Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтэс, Гүйцэтгэх ажлын хэлтэс, Тагнуулын ерөнхий газрын Мөрдөх байцаах албатай хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах, түүний үйл ажиллагааг уялдуулах тусгай нэгжтэй байхаар зохицуулах.

СУДАЛГААГ ХИЙЖ ГҮЙЦЭТГЭСЭН:

Л.Галбаатар, Монголын Хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч

ШҮҮМЖЛЭГЧ:

Б.Хишигсайхан, Нээлттэй Нийгэм Форумын Эрх зүйн хөтөлбөрийн менежер

СУДАЛГААНЫ ТОЙМ БОЛОВСРУУЛСАН:

Л.Галбаатар, Монголын Хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

Жамьян гүний гудамж-5/1,  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240  
Утас: (976) 76113207

<http://www.forum.mn>  
<http://www.twitter.com/ForumOS>

<http://facebook.com/OpenSocietyForum>  
[http://www.instagram.com/open\\_society\\_forum](http://www.instagram.com/open_society_forum)