

ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОНОЛ, ПРАКТИКИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ШИНЭТГЭЛ БА ЯЛЫН БОДЛОГО

CIVIL SERVICE REFORM AND CRIMINAL JUSTICE LEGAL PENALTY POLICY

Ж.Нямдулам

ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор, доктор (Ph.D), дэд профессор, цагдаагийн дэд хурандаа

Nyamdulam J.

Associate professor, Department of public law, School of law and social sciences, University of internal affairs, doctor (Ph.D), associate professor, Lieutenant Colonel of the police

Хураангуй: Төрийн албаны болон Эрүүгийн хуулийн шинэтгэл нь зэрэгцээ яригдаж, 2017 онд хуулиуд батлагдсан. 2017 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад албан тушаалын гэмт хэрэгт оногдуулах ялын бодлого алдагдаж, хохирлын хэмжээгээр ялыг ялгамжтай оногдуулахаар тогтоож өгөөгүй зэрэг олон алдаа, дутагдал бий. Өгүүллийн хүрээнд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22 дугаар бүлэг, тэр дундаа 22.4 дүгээр зүйлд заасан хахууль авах гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн шинж болон 2018 онд шүүхээс шийдвэрлэсэн хэргийн тоон мэдээнд дүн шинжилгээ хийж, харьцуулан судалсан болно.

Abstract: The Public service reform and Criminal law reform were clearly spelled out and reflected in 2017. The current version of the provisions of the Criminal code of 2017 limits a number of arguments that clearly define the law as a reality, and also do not clearly define the punishment for damage and imposing punishment on it. As part of this study, we analyzed and compared the special Chapter 22 of the Criminal code of the special class of criminal law, including article 22.4, criminal law, as well as the criminal prosecution of crimes serving in 2018.

Түлхүүр үгс: Авлигын гэмт хэрэг, коррупци, төрийн албаны шинэтгэл, хахууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хуулийн загвар, ялын бодлого.

Keywords: Official crime, corruptions, civil service reform, bribery, criminal law, criminal law model, indictment policy.

2002 оны Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилт, үр нөлөөг судалсны үндсэн дээр үндэсний онцлогийг харгалзан, олон улсын нийтийн эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагад нийцүүлэн эрх зүйн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгохоор Монгол Улсын Их Хурал 2015 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулга, 2017 онд Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг тус тус баталсан.

Монгол Улсын Засгийн газар эдгээр хуулийн төслийг боловсруулахдаа бодлогын болон академик 6 судалгаа, дэлхийн 20 гаруй улсын Эрүүгийн хууль болон олон улсын эрдэмтэд хамтран боловсруулсан “Эрүүгийн загвар хууль” зэргийг ашиглажээ.

2007 онд АНУ-д “Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice” буюу “Мөргөлдөөний дараах Эрүүгийн шүүн таслах ажиллагааны төрөлжсөн хуулийн загвар”-ыг хоёр боть болгон хэвлүүлжээ. Нэгдүгээр боть нь Model Criminal Code буюу Эрүүгийн төрөлжсөн хуулийн загвар, хоёрдугаар боть нь Model Code of Criminal Procedure буюу Эрүүгийн байцаан шийтгэх төрөлжсөн хуулийн загвар юм. Үүнийг 2015 оны хууль санаачлан боловсруулагчид “Дэлхийн эрүүгийн загвар хууль” хэмээн хөрвүүлсэн байна. Гэтэл энэ бол хэсэг эрдэмтдийн боловсруулсан Эрүүгийн хуулийн

загвар юм. Энэ загварыг хууль болгон батлаагүй, харин Эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нэг загвар юм.⁸⁴ Нөгөөтээгүүр, “post- conflict state” гэсэн нь “Мөргөлдөөний дараах улс” гэсэн санааг илэрхийлнэ. Үүнийг “шилжилтийн болон зөрчилдөөний дараах үе” гэж орчуулжээ.

Дэлхий дахинаа мөргөлдөөний дараах үеийн улс гэсэн хэллэг буй болоод багагүй хугацаа өнгөрчээ. Ийм улсад Афганистан, Ангол, Либер, Судан, Камбож, Косово зэрэг улс ордог.

Манай улсын хувьд эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны баялаг уламжлалтай бөгөөд 1926, 1929, 1934 оны Шүүх цаазын бичиг, 1942, 1961, 1986, 2002 оны Эрүүгийн хуульд авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг хуульчилж ирсэн.

2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулга, 2017 оны Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн онцлог нь хорих ял биечлэн эдлүүлэх явдлыг багасгах, хохирол нөхөн төлүүлэх чиглэлд анхаарч, зорчих эрхийг хязгаарлах ял, хорих ялыг тэнсэж үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх, гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн хүнд оногдуулах ялыг хөнгөрүүлэх, чөлөөлөх, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх, өсвөр насны хүнд болон хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх институтийг тусгасанд оршино.

1961 оны Эрүүгийн хуулиас хойш “Албан тушаалын гэмт хэрэг” гэж нэрлэж байсныг 2015 оны Эрүүгийн хуулиар “Авлигын гэмт хэрэг” гэж хуульчилсан.

Коррупци гэх ойлголтод хахууль авах, албан тушаалаа урвуулан ашиглах аль аль нь хамаардаг. Төрийн хүчин чадлыг сулруулж, нөгөө талаар төрийн албан хаагчдыг эх орон, ард түмний язгуур эрх ашгийн төлөө нэг үзүүрт сэтгэлээр зүтгэх явдлыг саармагжуулж, албан тушаалын хувьд олгогдсон эрх мэдэл, мөнгө өгөх, баяжих, хөгжих, албан тушаалын байдлаа худалдах хэрэглүүр болдогт авлигын гэмт хэргийн нийгмийн хор аюул оршино. Иймээс монгол төрийн албаны шинэтгэл бол авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх явдлаас эхлэх ёстой.

Авлига-(англ. corruption; ор. коррупция, получение взятки)

Авлига-Засаг төрийн төлөөлөгчийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй этгээд, түүнчлэн төрийн алба хаагч аливаа хэлбэрээр эдийн ба эдийн бус баялаг, давуу талыг хууль бусаар олж авхын тулд өөрийн албан тушаалын байдлыг санаатайгаар хортой урвуулан ашигласан, эдгээр этгээд албан тушаалаа худалдсан байдлаар илэрдэг улс төр буюу төрийн удирдлагын салбар дахь нийгэмд нэн аюултай сөрөг үзэгдэл.⁸⁵

Хахууль-(англ. bribe; subornation; амер. graft; ор. взяточничество)

Хахууль-Хахууль өгөх ба хахууль авах гэмт хэргийн халдлагын зүйл бөгөөд мөнгө, үнэт цаас, бусад эд хөрөнгө буюу эд хөрөнгийн шинжтэй ашгийн байдалтай материаллаг урамшууллын бүхий л төрлийг багтаасан ерөнхий ойлголт.⁸⁶

Corruption-Коррупци гэдэгт хахууль, албан тушаалаа урвуулах зэрэг бусад гэмт үйлдлүүд хамаараад байгаа юм.

“Эрүүгийн хуулийн загвар” (Model Criminal Code)-ийн тусгай ангид “Corruption Offences” буюу (Коррупцын гэмт хэрэг) гэснээс хагас дутуу хуулбарласан байна.⁸⁷ Эрүүгийн хуулийн загвар (Model Criminal Code)-ын тусгай ангид “Corruption Offences” буюу “Коррупцын гэмт хэрэг” гэсэн бүлэг:

- “Corruption Involving a Public Official (Article 138)⁸⁸, (Төрийн албан хаагчийн үйлдсэн коррупц);

⁸⁴ Нарангэрэл, С., Эрдэнэбулган, Ж. нар “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж” нэг сэдэвт бүтээл. УБ. 2019. 44 дэх тал.

⁸⁵ Нарангэрэл, С. “Монголын эрх зүйн толь бичиг” (англи, орос, латин хадмал). Дөрөв дэх хэвлэл. УБ. 2015. 5-6 дахь тал.

⁸⁶ Мөн тэнд. 501 дэх тал.

⁸⁷ Нарангэрэл, С., Эрдэнэбулган, Ж. нар “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж” нэг сэдэвт бүтээл. УБ. 2019. 204 дэх тал.

⁸⁸ Model Codes for Post- Conflict Criminal Justice. P.307.

- “Corruption Involving a Foreign Public Official or an Official a Public International Organization (Article 139)⁸⁹ (Гадаадын төрийн албан хаагч буюу Олон Улсын төрийн байгууллагын албан тушаалтны үйлдсэн коррупци);

- “Corruption in the Private Sector (Article 140)⁹⁰, (Хувийн секторын коррупц) эдгээр гэмт хэргийг заасан нь хахууль авсан гэмт хэрэг ажээ. Өөрөөр хэлбэл, Эрүүгийн хуулийн загвар (Model Criminal Code)-т “Коррупцын гэмт хэрэг” болон “Коррупцтай хамааралтай бусад гэмт хэрэг буюу Төрийн албан тушаалтнаас үйлдсэн бусад гэмт хэрэг” (Corruption- Related Offences and Other Offences Involving a Public Official) гэсэн бүлэг тусад нь байгааг авч үзэлгүй орхигдуулсан байна. Энэ бүлэгт: Албаны нөлөөгөө худалдах (Trading in Influence) гэх мэт.

Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугаар бүлэгт 11 төрлийн авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг хуульчилсан бөгөөд статистикийг эдгээр төрлөөр авч үзэхэд 22.1 дүгээр зүйлд заасан “Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг”, 22.4, 22.5 дугаар зүйлд заасан “Хахууль авах”, “Хахууль өгөх” гэмт хэрэг авлигын гэмт хэргийн ихэнх хувийг эзэлж байна.

Авлигын гэмт хэргийн шинжтэй гомдол мэдээлэл 2017 онд 658, 2018 онд 858, 2019 онд 894, 2020 онд 1020, 2021 онд 1144, шалгасан эрүүгийн хэрэг 2017 онд 427, 2018 онд 1138, 2019 онд 1300, 2020 онд 1331, 2021 онд 1307, шүүхээр шийдвэрлэсэн хэрэг 2017 онд 44, 2018 онд 84, 2019 онд 68, 2020 онд 114, 2021 онд 160 байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо, шүүхээс таслан шийдвэрлэж байгаа хэрэг бүгд өссөн байгааг харуулж байна.

Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугаар бүлэгт заасан Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн үндсэн болон хүндрүүлэх бүрэлдэхүүн нь адил хэмжээний ял хариуцлага оногдуулахаар заасан байгааг ялгамжтай байхаар өөрчлөх, энэ бүлгийн зарим төрлийн гэмт хэргийн шинжийг тодорхой болгох, зарим гэмт хэргийг шинээр нэмж хуульчлах, хахууль авах, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн субъектыг зөвхөн нийтийн албан тушаалтнаар хязгаарлахгүй нийтийн албан тушаалтнаас бусад этгээд хамаарахаар өргөжүүлэх, оногдуулах ялын бодлогыг чангатгах зэрэг нэмэлт, өөрчлөлт хийж, авлигатай тэмцэх төрийн бодлогыг чангатгах шаардлагатай байна.

Иймд эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн үндсэн болон хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний ял хариуцлага адил хэмжээтэй оногдуулахаар заасан давхардал, зөрчлийг арилгаж ялгамжтай байхаар өөрчлөх, хахууль авах гэмт хэргийг нийтийн албан тушаалтан хахууль авах, нийтийн албан тушаалтнаас бусад этгээд хахууль авах гэмт хэрэг болгон хуульчилж, ялын бодлогыг ялгамжтай тодорхойлох, энэ бүлгийн гэмт хэрэгт оногдуулах торгох ялыг нэмэгдүүлэх, хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнээс торгох ялыг хасах, хорих ялын хэмжээг нэмэгдүүлэх, нийтийн албанд ажиллах эрх хасах ялыг зарим тохиолдолд бүх насаар хасах зэрэг нэмэлт, өөрчлөлтийг Эрүүгийн хуульд 2023 онд оруулсан байна.

Мөн төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах гэмт хэргийн улмаас үлэмж хэмжээний хохирол учруулсан бол үндсэн бүрэлдэхүүнд хамаарахаар, 22.8 дугаар зүйл, 22.9 дүгээр зүйлд заасан төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах гэмт хэргийг өөрийн хамаарал бүхий харилцаатай хуулийн этгээдэд давуу байдал олгож үйлдсэн бол хүндрүүлэх нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ.

2017 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн Эрүүгийн хуулийн нэг жилийн дараах хэрэгжилт, үр нөлөө, тэр дундаа 22 дугаар бүлэгт заасан авлигын гэмт хэрэгт ял шийтгэгдсэн байдлыг авч үзье.

⁸⁹ Мөн тэнд. Р.309.

⁹⁰ Мөн тэнд. Р.311.

График №1. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22 дугаар бүлэгт заасан авлигын зарим гэмт хэрэгт шүүхээс ял шийтгэсэн байдал



Эндээс үзэхэд, Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл буюу хахууль авах гэмт хэрэгт нийт 22 хүн ял шийтгүүлсэн нь нийт 22 дугаар бүлэгт заасан гэмт хэргээр ял шийтгүүлэгчдийн 46.8 хувийг эзэлж байна.

График №2. Ял шийтгүүлэгчдийн насны байдал



Ял шийтгүүлэгчдийн насны байдлаас үзэхэд, 35-аас дээш насныхан дийлэнхи хувийг эзэлж байгаа бөгөөд энэ нь төрийн албанд ажиллах насны шалгуураас хамааралтай боловч нөгөө талаас төрийн албанд удаан тогтвортой ажиллаж, төрийн хүний ноён нуруу, буйр суугаагүй насны хүмүүс гэж хэлж болохоор байна.

Авлигын гэмт хэрэгт дээд боловсролтой, бакалавр болон түүнээс дээш боловсролын зэрэгтэй хүмүүс ял шийтгүүлсэн байна. Нөгөөтээгүүр, эрхэлж буй албан тушаалд тавигдах боловсролын шаардлага болон бусад үзүүлэлтэй шууд хамааралтай нь тодорхой юм.

График №3. Авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдийн боловсролын байдал

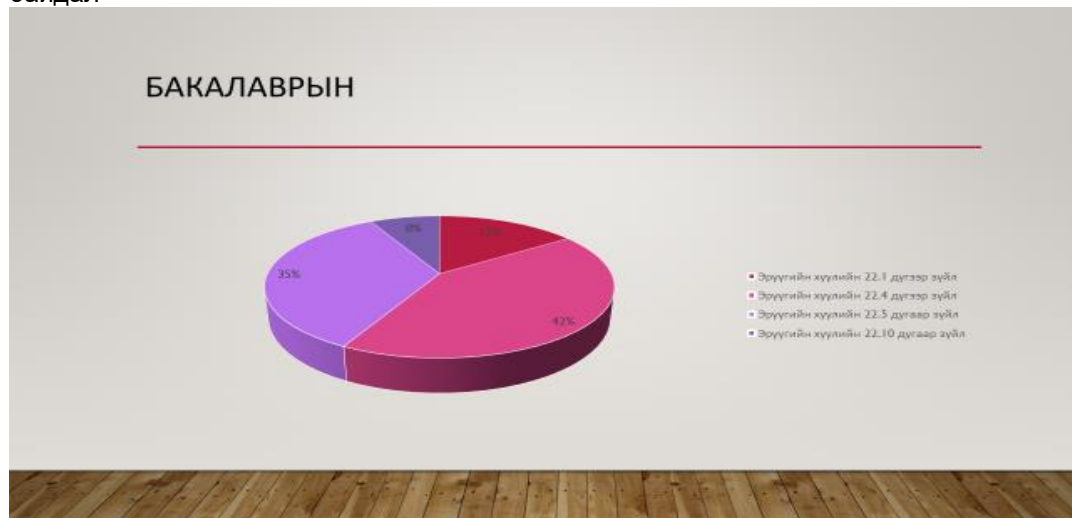
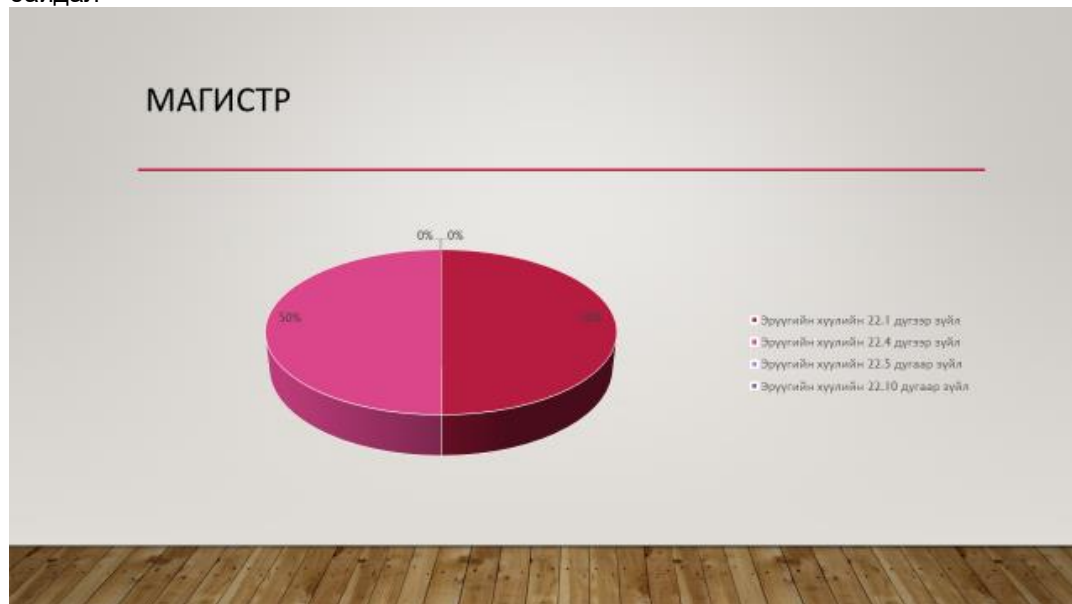


График №4. Авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдийн боловсролын байдал



Авлигын гэмт хэргийн онцлог нь энэ төрлийн гэмт хэргийг “цагаан захтан” ихэвчлэн үйлдэх бөгөөд боловсролгүй, эрхэлсэн тодорхой ажилгүй хүн үйлддэггүй.

График №5. Ял эдэлж байгаа хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал

ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН 22 ДУГААР БҮЛЭГТ ЗААСАН ГЭМТ ХЭРЭГТ ЯЛ ШИЙТГЭГДЧИЙН ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТИЙН БАЙДАЛ



Дээрх статистикаас харахад, авлигын гэмт хэрэгт ял шийтгүүлэгчдийн 35.4 хувийг төрийн үйлчилгээний болон төрийн тусгай алба хаагч, 22.5 хувийг төрийн улс төрийн албан тушаалтан эзэлж байна. Энэ нь төрийн өндөр албан тушаалтнаас үйлдсэн авлигын гэмт хэргийг нотлох, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхэд улс төрийн нөлөөлөл ихээхэн байгааг харуулж байна гэж үзэж болохоор байна.

Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй нэг арга хэрэглүүр нь ялын бодлого юм. Энэ нь нэг талаасаа авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нөгөө талаар авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд эрүүгийн хуульд заасан ял оногдуулж, нийгэмд шударга ёсыг тогтооход чиглэгдэж байна.

Авлигын гэмт хэрэгт ялын бодлогыг зөв хэрэгжүүлэхэд дараах хүчин зүйл шууд нөлөөлнө.

1. Авлигын гэмт хэргийг төрийн албан хаагчдад оногдуулах, сахилгын хариуцлагаас зааглах. Энэ асуудлын хувьд ердийн хэвшсэн ойлголтоор бэлэг гэдгийг хахуулиас ялгах явдал онцгой чухал. (Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн алба хаагчийн ёс зүйн дүрэм)

2. Авлигын гэмт хэргийг зөв зүйлчлэх.

Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлсний хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхийн тулд шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан” гэж тодорхойлжээ. Үүнээс үзэхэд, хууль тогтоогч хахууль авах гэмт хэргийн халдлагын зүйл юу болох, ямар хэмжээний зүйл хахуульд авсныг тодорхойлоогүй буюу хуульчлаагүй. Хахуулийн зүйл болох мөнгө, үнэт цаас, бусад эд хөрөнгө буюу эд хөрөнгийн шинжтэй ашиг нь хахуулийг талархлаа илэрхийлсэн ердийн бэлгээс зааглан ялгах боломжтой болгоно.

Хууль тогтоогч хахууль авах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объектив талд “хахууль өгөхийг шаардсан” гэсэн шинжийг нэмсэн нь практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд бэрхшээлтэй байдал үүсэж болохоор, учир нь энэ үйлдлийг нотлоход бэрхшээлтэй бөгөөд, нөгөө талаар, шударга албан тушаалтныг хэлмэгдүүлэхэд ашиглаж болох талтай.

Нөгөөтэйгүүр, хахууль авах гэмт хэргийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний бүтцэд их хэмжээний хахууль авахыг заагаагүй. Өөрөөр хэлбэл, ялыг ялгамжтай оногдуулахад хахуулийн хэмжээг зааглан тогтоох нь яалт ч үгүй чухал юм.

Иймд Эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээг боловсронгуй болгох зорилготой дараах санал дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Авлигын гэмт хэрэгт оногдуулах ялын бодлогыг чангатгах, ялангуяа, энэ төрлийн гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн үйлдсэн бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг бүх насаар хасаж, 8-20 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар хуульчлах.

2. Нийтийн албан тушаалтан албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах, хахууль авах, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг үйлдэж олсон авлигын хэмжээнээс шууд хамааралтай байдлаар, ялыг ялгамжтайгаар хуульчлах.

Ашигласан материал

1. Нарангэрэл, С., Эрдэнэбулган, Ж. нар “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж” нэг сэдэвт бүтээл. УБ. 2019.

2. Нарангэрэл, С. “Монголын эрх зүйн толь бичиг” (англи, орос, латин хадмал). Дөрөв дэх хэвлэл. УБ. 2015.

3. Нарангэрэл, С. “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй тусгай анги”. УБ. 1999

Гадаад эх сурвалж

4. Model Codes for Post- Conflict Criminal Justice.