

**БАТЛАВ.
ХУУЛЬ ЗҮЙ, ДОТООД
ХЭРГИЙН САЙД**

Б.ЭНХБАЯР

2026 оны 03 дугаар сарын 27 ны өдөр

ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл, шаардлага

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 дүгээр тогтоолоор баталсан “Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц”-д Монгол Улс 2005 онд нэгдэн орж, соёрхон баталсан. Тус конвенцын 33 дугаар зүйлд “Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцын дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаарх аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг шударга бус хандлагаас хамгаалах зохих арга хэмжээг дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэх асуудлыг авч үзнэ” гэж заасан.

Түүнчлэн, Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 4.1.3-т “Компанийн ёс зүйн дүрэм, журамд дотоод шүгэл үлээгчийг дэмжих, хамгаалах, урамшуулах зохицуулалтыг тусгах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг үл тэвчих, шүгэл үлээх соёлыг төлөвшүүлнэ” гэж, 5.1.8-д “Хулгайлагдсан хөрөнгийг илрүүлэх, цахим орчинд шинжилгээ хийх, санхүүгийн мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах, гэрч, хохирогч, шүгэл үлээгч, мэдээлэгчийг хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий нэгжийг байгуулна” гэж, 6.4.3-т “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бий болгох замаар шүгэл үлээх соёлыг төлөвшүүлнэ” гэж, 9.5.2-т “Шүгэл үлээхийг дэмжих зорилгоор мэдээлэл өгөх суваг, хамгаалалтын арга хэлбэр, ач холбогдлын талаар олон нийтэд сурталчилна” гэж, 10.1.2-т “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагад шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны 5.6.5-д “Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн мэдээлэл хүлээн авах, нууцыг хадгалах тогтолцоог бэхжүүлж, энэ төрлийн гэмт хэргийг илчилсэн, мэдээлсэн хүнийг хамгаалах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн хамтын ажиллагаа, олон нийтийн хяналтыг сайжруулна” гэж тусгасан.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.2.1.3-т “авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх тогтолцоог хялбаршуулах, энэ төрлийн гэмт хэргийн эсрэг шүгэл үлээгчийг хамгаалах, дэмжих хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ” гэж заасан.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох

үндсэн чиглэл"-ийн 45-д Монгол Улсын Засгийн газраас Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг санаачлан боловсруулахаар тусгасан.

1.2.Практик шаардлага

Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа мэдээллийг нийтэд ил болгосны улмаас тодорхой хувь хүн, бүлэг этгээд, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтан болон төрийн байгууллагын зүгээс дарамт шахалтад өртөх, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулах, хувь хүний эрх нь зөрчигдөх, хүчирхийлэлд өртөх, улмаар үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжгүй болох тохиолдол дэлхий нийтэд түгээмэл ажиглагддаг.

Монгол Улсад 2002, 2016, 2023 онуудад Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, Авлигын эсрэг хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг батлан мөрдүүлж байгаа боловч шүгэл үлээгч буюу мэдээлэгчийн эрх, аюулгүй байдлыг хамгаалах цогц эрх зүйн зохицуулалт бүрэн бүрдээгүй байна. Тухайлбал, Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас иргэдийн дунд явуулсан судалгаагаар авлигатай тэмцэх хамгийн үр дүнтэй арга нь "мэдээлэх" болон "хахууль өгөхгүй байх" гэж хариулсан хэдий ч мэдээлээгүй шалтгааныг тодруулахад оролцогчдын дийлэнх нь "үр дагавраас айдаг" гэж хариулсан нь мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн баталгаа хангалтгүй байгааг илтгэж байна.¹

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө аливаа хууль бус үйлдлийн талаар мэдээлэл өгсөн иргэдэд амь нас, эрүүл мэндэд заналхийлэх, нэр төр, алдар хүндэд халдах, сэтгэл санааны дарамт үзүүлэх, цахим орчинд доромжлох, мэдээлэл авах боломжийг хязгаарлах, байгууллагын зүгээс үл ойшоох, ялгаварлах, ажлаас халах, цалин хөлс, нийгмийн баталгааг бууруулах, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг боогдуулах зэрэг олон хэлбэрийн дарамт, өшөө авалтын шинжтэй үйлдэл тулгарч байна. Сүүлийн жилүүдэд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө мэдээлэл өгсөн этгээдийг цахим орчинд доромжлох, сүрдүүлэх, нэр төрийг нь гутаах зэрэг үзэгдэл нэмэгдэх болсон нь шүгэл үлээгчийг хамгаалах тусгай эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатайг харуулж байна.

Монгол Улсад шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах талаарх эрх зүйн ойлголт, нэгдсэн статистик мэдээллийн тогтолцоо бүрэн бүрдээгүй байна. Тухайлбал, нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн үйлдлийг илчилснээр улсад учрах байсан хохирлоос урьдчилан сэргийлсэн тохиолдлыг бүртгэх, үнэлэх систем бий болоогүй бөгөөд зарим тохиолдолд авлигын шинжтэй асуудлыг шалгах асуудал илүү мэдээлэл өгсөн этгээдийг эхэлж тогтоох оролдлого гарч байгаа нь мэдээлэгчийн аюулгүй байдлыг хангах баталгааг сулруулах эрсдэлийг бий болгож байна.

Хэдийгээр зарим хууль тогтоомжид мэдээлэх үүрэг, мэдээлэгчийг урамшуулах зохицуулалт бий боловч мэдээлэгчийг хамгаалах механизм бүрэн бүрдээгүй байна. Тухайлбал, Агаарын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.10-т иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын явуулж байгаа үйл ажиллагаа нь агаар бохирдуулж, улмаар хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлөх түвшинд хүрсэн бол холбогдох байгууллагад шаардлага тавих, гомдол мэдүүлэх, мэдэгдэх үүргийг хуульчилсан. Мөн Амьтны тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд зөрчил илрүүлсэн, мэдээлэл өгсөн иргэнийг урамшуулах зохицуулалтыг тусгаж, мэдээлэл нь батлагдсан тохиолдолд зөрчил гаргагчид ногдуулсан торгууль, нөхөн төлбөрийн дүнгийн 15 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн шагналыг сум, дүүргийн Засаг дарга олгохоор заасан. Гэвч эдгээр зохицуулалт нь зөрчил үйлдэгдсэний дараа илрүүлсэн тохиолдолд олгогдохоор хязгаарлагдаж, мэдээлэл өгсний улмаас тухайн этгээдэд учирч болзошгүй дарамт,

¹ Transparency international (2017), People and corruption: Asia Pacific-Global corruption barometer.

өшөө авалт, хохирлоос хамгаалах асуудлыг зохицуулаагүй тул мэдээлэгчийг бодитоор дэмжсэн, хамгаалсан эрх зүйн баталгаа болж чадахгүй байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын 2024 оны Монгол Улсын авлигын эсрэг шинэчлэлийн тав дахь шатны хяналтын тайланд Монгол Улсад шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль эрх зүйн болон институцийн тогтолцоо бүрдээгүйг онцолж,² хуулийн төсөл батлагдаагүй хэвээр байгааг дурдсан.

Түүнчлэн, Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас гаргадаг Авлигын төсөөллийн индексийн үзүүлэлтээр Монгол Улс 2023 онд 33 оноо авч 180 улсаас 121 дүгээр байрт, 2024 онд 33 оноо авч 114 дүгээр байрт, 2025 онд 31 оноо авч 182 улсаас 124 дүгээр байрт эрэмбэлэгдэн нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх механизм хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн шалгах хэлтэс нь 2025 онд 1766 өргөдөл, гомдол хүлээн авч, 2259 үйлдэлтэй, 1369 холбогдогчтой, 1911 хэрэгт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулсан нь өмнөх онтой харьцуулбал 2.5 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.³ Иргэд, байгууллагаас ирүүлж буй гомдол, мэдээллийн тоо нэмэгдэж байгаа боловч мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн болон институцийн механизм хангалтгүй байгаа нь мэдээлэхээс болгоомжлох нөхцөлийг бүрдүүлж, улмаар хууль бус үйлдлийг илрүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

Нийтийн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй аливаа хууль бус үйлдлийг илрүүлэхэд мэдээлэгчийн оролцоо чухал бөгөөд мэдээлэл өгсөн этгээдийг хамгаалах эрх зүйн баталгаа хангалтгүй тохиолдолд зөрчил, гэмт хэрэг илрэх боломж буурдаг. Иймд шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэх нь шударга ёсны хэрэгжилтийг хангах, төр, иргэний итгэлцлийг бэхжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай.

Олон улсын сайн туршлагад шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэхдээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах, хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх бие даасан, хараат бус, хангалттай эрх мэдэл, нөөц бүхий байгууллага ажиллах, уг байгууллага нь өш хонзон, ялгаварлан гадуурхалтын талаарх гомдлыг хүлээн авах, шалгах, шийдвэрлэх, зөвлөгөө, дэмжлэг үзүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжтой байх шаардлагатайг онцолдог. Мөн шүгэл үлээгчээс өш хонзон авах, өгсөн мэдээлэлтэй нь холбогдуулан аливаа байдлаар хохирол учруулах, ялгаварлан гадуурхахыг хориглох, түүний нэр хүнд, хувийн мэдээллийг хамгаалах, зөрчил гаргасан этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн механизмыг бүрдүүлэх нь хууль хэрэгжилтийг хангах, урьдчилан сэргийлэхэд үр дүнтэй болохыг зөвлөдөг.

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, өндөр түвшний авлигын хэргийн хувьд шүгэл үлээгч болон түүний гэр бүлийн гишүүдийн амь нас, аюулгүй байдалд бодит эрсдэл учрах боломжтой тул шаардлагатай тохиолдолд хувийн хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжийг хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай. Түүнчлэн, шүгэл үлээгчид олгох нөхөн олговор нь шүгэл үлээсний улмаас учирсан хохирлыг нөхөн сэргээхэд, харин шагнал нь хууль бус үйлдлийг мэдээлэхийг дэмжихэд чиглэдэг бөгөөд эдгээрийг улс орнууд өөрийн онцлогт нийцүүлэн зохистой байдлаар зохицуулах нь зүйтэйг зөвлөсөн байна⁴.

²OECD 2024, Baseline report of fifth round of monitoring of anti-corruption reforms in Mongolia, The Istanbul Anti-corruption Action Plan, Istanbul Report-2024.pdf, Сүүлд үзсэн: 2026.02.03.

³ Авлигатай тэмцэх газрын 2025 оны үйл ажиллагааны тайлан, URL: https://iaac.mn/files/editor/source/iaac_report_2025.pdf.

⁴ Transparency International, a best practice guide for whistleblowing legislation, https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf, Сүүлд үзсэн: 2026.02.03.

Иймд төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, эсхүл зөрчихөөр завдсан үйлдлийг мэдээлсэн, илчилсэн этгээдийг эрүүгийн хариуцлагад үндэслэлгүй татах, дарамт шахалт үзүүлэх, өш хонзон авах аливаа эрсдэлээс хамгаалах, тэднийг гэмт хэргийн хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн цогц зохицуулалтыг бүрдүүлэх зорилгоор уг хуулийн төслийг боловсруулна.

Хоёр.Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Хуулийн төслийн зорилт нь нийтийн ашиг сонирхолд хохирол учруулсан, эсхүл учруулж болзошгүй нөхцөл байдлын талаар мэдээлсэн шүгэл үлээгчийг хамгаалах, дэмжих, шүгэл үлээгчийн нууцлал, аюулгүй байдлыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

Нэгдүгээр бүлэгт хуулийн зорилт, үйлчлэх хүрээ, нэр томъёоны тодорхойлолт, шүгэл үлээгчийг дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмыг тогтооно.

Хоёрдугаар бүлэгт шүгэл үлээж мэдээлэл гаргах процессыг нарийвчлан зохицуулна. Тухайлбал, шүгэл үлээх мэдээлэлд тавигдах шаардлага, мэдээллийг хүлээн авах, бүртгэх, шилжүүлэх, хяналт шалгалт явуулах, холбогдох байгууллагад хүргүүлэх ажиллагааг тодорхой тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт шүгэл үлээгч байгууллагын дотоод нэгжид мэдээлэл гаргах, төрийн нууцтай холбоотой асуудлаар тусгай сувгаар шүгэл үлээх боломжийг хангасан зохицуулалтыг тусгана.

Дөрөвдүгээр бүлэгт шүгэл үлээгч, түүний хамаарал бүхий этгээдийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой зохицуулалтыг тусгана.

Тавдугаар бүлэгт шүгэл үлээгчийн нийгмийн баталгааг хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулж, шүгэл үлээсэн мэдээлэлтэй нь холбогдуулан шүгэл үлээгчид өш хонзонгийн шинжтэй аливаа заналхийлэл, дарамт үзүүлэхийг хориглохоор тусгана. Тодруулбал, албан тушаал бууруулах, албан тушаал дэвшүүлэхийг хязгаарлах, сахилгын шийтгэл оногдуулах, ажлаас халах, мэргэжлийн нэр хүнд, давуу байдал, нийгмийн баталгаа, хангамж, ашиг сонирхолд нь сөргөөр нөлөөлөх, бусад хэлбэрээр хохирол учруулах, хохирол учруулж болзошгүй үйлдлийг хориглохоор зохицуулна.

Зургаадугаар бүлэгт шүгэл үлээгчид мөнгөн урамшуулал олгох, мэдээлэл гаргасны улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна.

Долоодугаар бүлэгт хамгаалалтын арга хэмжээ авах болон мөнгөн урамшуулал олгоход шаардагдах санхүүжилтийн эх үүсвэрийг тодорхойлж, хориглох зүйл, хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр болох хугацааг тусгана.

Гурав.Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсэж болох эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар санал

Хуулийн төсөл батлагдсанаар нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн үйлдлийн талаар аюулгүй байдлын баталгаатайгаар мэдээлэх эрх зүйн орчин бүрдэж, мэдээлэл өгөх, гомдол гаргах, хамгаалалтад авах үйлчилгээг шуурхай, хүртээмжтэй үзүүлэх нөхцөл бүрдэнэ. Үүний үр дүнд төрийн байгууллагад ирүүлэх мэдээлэл, гомдол, өргөдлийн тоо тодорхой хэмжээгээр нэмэгдэж, холбогдох байгууллагын хяналт шалгалт, шалган шийдвэрлэх ажиллагааны ачаалал өсөх боломжтой боловч зөрчил, гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг эрт шатанд илрүүлэх, таслан зогсоох,

улмаар төр, орон нутгийн төсөв, төрийн өмч, нийтийн ашиг сонирхолд учирч болзошгүй хохирлоос урьдчилан сэргийлэх бодит үр нөлөө бий болно.

Мөн иргэд хууль бус үйлдлийг мэдээлэхдээ өш хонзон, дарамт шахалтаас болгоомжлох байдал буурч, байгууллагын дотоод хяналт сайжрах, төрийн үйлчилгээний чанар, үр нөлөөнд тавих олон нийтийн хяналт нэмэгдэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх нөхцөл бүрдэнэ. Ингэснээр төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэл бэхжих, хууль дээдлэх ёсны хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

Түүнчлэн, уг хууль нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, нийтийн ашиг сонирхолд халдсан зөрчил, гэмт хэргийг илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэхэд дэмжлэг үзүүлж, авлигын эсрэг бодлогын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхэд ач холбогдолтой. Үүний үр дүнд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны үр нөлөө дээшилж, олон улсын үнэлгээ, индексийн үзүүлэлтэд эерэг өөрчлөлт гарах суурь нөхцөл бүрдэнэ.

Хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд мэдээлэл хүлээн авах нэгдсэн суваг, бүртгэл, мэдээллийн санг бий болгох, холбогдох байгууллагын албан хаагчдыг сургах, арга зүйн заавар, дотоод журмыг батлах, олон нийтэд мэдээлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг үе шаттайгаар зохион байгуулна.

Дөрөв.Хуулийн төсөл Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шинээр боловсруулах, шинэчлэн найруулах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хууль тогтоомжийн талаар

Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээнд нийцсэн байх бөгөөд хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай зэрэг хуулийн төслийг боловсруулна.

---o0o---