

ТОВЧ ТАНИЛЦУУЛГА

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийн талаар

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 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.

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 газар Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг санаачлан боловсруулахаар тусгасан.

Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа мэдээллийг нийтэд ил болгосныхоо төлөө тодорхой хувь хүн, бүлэг этгээд, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтан, засаг захиргааны зүгээс ямарваа дарамт шахалтад өртөх, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулах, хувь хүний эрх нь зөрчигдөх, хүчирхийлэлд өртөх улмаар үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж чадахгүйд хүрэх тохиолдол дэлхий нийтийн хэмжээнд байсаар байна.

Монгол Улсын хувьд 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 баталж мөрдүүлсэн хэдий ч шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байна.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажилласныхаа төлөө амь нас, бие махбодод нь халдахаар заналхийлэх, нэр төр, алдар хүндэд халдах, сэтгэл санааны дарамт

үзүүлэх, цахим орчинд доромжлох, мэдээлэл авах боломжийг хязгаарлах, мэдээлэл өгөхөөс татгалзах, үйл ажиллагааг нь үгүйсгэх, үл ойшоох, төвөгшөөх, төрийн байгууллагын зүгээс хүнд суртал гаргах, ялгаварлах, шударга бус хандах, цалин, нийгмийн халамжийг хязгаарлах, ажлаас халах, ажлын байрны дарамт үзүүлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах зэрэг хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна.

Монгол Улсад шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах тухай эрх зүйн ойлголт хангалттай бүрдээгүй, түүний дотор албан тушаалтантай холбоотой болон нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан үйлдэлд шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалсан, улсад учрах байсан хохирлоос урьдчилан сэргийлсэн, хамгаалсан гэх мэт статистик мэдээг хөтөлдөггүй байна. Харин албан тушаалтантай холбоотой “авлигын асуудлыг шалгахаасаа илүү авлигын мэдээллийг хэн өгч байгааг шалгах” тохиолдол байна.

Одоогоор нийтийн ашиг сонирхлын төлөө, аливаа төрлийн хохирол учруулж болзошгүй, эсхүл учруулсан зөрчлийн талаар мэдээлэх эрхийг баталгаажуулсан хэд хэдэн хууль тогтоомж үйлчилж байна. Тухайлбал, Агаарын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.10-т “Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн нь “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” үүрэгтэй тухай заасан.

Амьтны тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд “Зөрчил илрүүлсэн, мэдээлэл өгсөн иргэнийг урамшуулах” талаар зохицуулсан бол тус зүйлийн 38.1-д “Амьтны тухай хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдийг илрүүлсэн, илрүүлэхэд туслалцаа үзүүлсэн буюу түүний тухай мэдээлэл өгсөн иргэнд уг мэдээлэл нь батлагдсан тохиолдолд зөрчил гаргагчид ногдуулсан торгууль, нөхөн төлбөрийн хэмжээний 15 хувиар тооцож мөнгөн шагналыг сум, дүүргийн Засаг дарга олгоно” гэж заасан. Ийнхүү урамшуулал, мөнгөн шагналын талаар зохицуулсан хэдий ч урамшууллыг олгохдоо зөрчил үйлдэгдсэний дараа илрүүлсэн тохиолдолд сум, дүүргийн Засаг дарга мөнгөн шагналыг олгох тухай зохицуулсан байна.

Мөн мэдээлэл хүргэсэн хүнд хор хохирол учрах бол хэрхэн хамгаалах талаар зохицуулаагүй байгаа нь энэ талаарх мэдээлэгчийг дэмжсэн зохицуулалт гэж үзэхэд хангалтгүй юм.

2023 онд Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас гаргадаг Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийн дүнгээр Монгол Улс 33 оноо авч 180 улс орноос 121 дүгээр байрт, 2024 онд 33 оноо авч 114 дүгээр байрт, 2025 онд 31 оноо авч 182 улсаас 124 дүгээр байрт эрэмбэлэгдэн 10 байр ухарсан үзүүлэлттэй байна.

Үүнээс харахад, авлигын индекс буурч, хэлбэлзэж байгаа нь ардчилсан тогтолцоо бэхжээгүй, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг улс төрийн намуудын төлөвшил муу, авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь хангалтгүй байгаагийн илрэл болж байна.

Ийнхүү дээр дурдсан хууль зүйн үндэслэл, практик хэрэгцээ, шаардлагыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгасан зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор, “Авилгалын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц”-ийн шаардлагад нийцүүлж Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг тодорхойлж, түүнд нийцүүлж хуулийн төслийг боловсрууллаа.

Хуулийн төсөлд дараах асуудлыг тусгасан. Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэг.Нийтлэг үндэслэл

Хуулийн төсөл 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 зохицуулна.

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

Хоёрдугаар бүлэг.Шүгэл үлээх

Дэлхийн улс орнуудад шүгэл үлээгчийн хамгаалалтыг “шүгэл үлээгчид хариу арга хэмжээ авсан албан тушаалтанд хариуцлага тооцох, буруутай үйл ажиллагаанд оролцохоос нь татгалзуулах, зарим тохиолдолд шүгэл үлээгч болон түүний гэр бүлийн гишүүдийг холбогдох байгууллага биечлэн хамгаалах, түүний хувийн мэдээллийг хамгаалах” байдлаар хэрэгжүүлдэг байна. Тодруулбал, шүгэл үлээгчийн зөвшөөрөлгүйгээр түүний хэн болох, хэн болохыг тодорхойлох боломжтой аливаа мэдээллийг шууд болон шууд бусаар мэдээлэл хүлээн авах эрх бүхий байгууллагаас ил болгохгүй байх, нэрээ нууцлан шүгэл үлээх боломжийг олгодог байна.

Иймд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, гэмт хэрэг, эсхүл нийтийн ашиг сонирхлыг хохироосон, хохироож болзошгүй нөхцөл байдлыг шалгуулах талаарх мэдээллээ монгол хэл, өөрийн эх хэл, эсхүл сайн мэдэх хэл дээр амаар, эсхүл бичгээр гаргах боломжит хувилбарыг тусгаж, шүгэл үлээгчийн хувийн мэдээллийг нууцлах, мэдээллийг нууцалсан тохиолдолд холбоо барих арга, хэрэгслийг тодорхойлж, төлөөлөх эрх бүхий этгээдээр дамжуулан шүгэл үлээх процессыг нарийвчлан тусгасан. Тодруулбал, эрх бүхий байгууллага шүгэл үлээгчийн гаргасан мэдээллийг үнэлж, зөрчил, гэмт хэрэг шалгах, эсхүл хяналт шалгалт явуулах эрх бүхий байгууллагад харьяаллын дагуу шилжүүлэхээр зохицуулсан.

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлд шүгэл үлээсэн мэдээллийг хүлээн авах, бүртгэх, шилжүүлэх, хяналт тавих, санал, зөвлөмж гаргах эрх бүхий байгууллагыг нэгдсэн нэг тогтолцоотой байхаар тодорхойлж, эрх зүйн байдлыг хуульчилсан.

Гуравдугаар бүлэг.Мэдээлэх суваг

Шүгэл үлээгч байгууллагын дотоод нэгжид мэдээлэл гаргах, төрийн нууцтай холбоотой асуудлаар тусгай сувгаар шүгэл үлээх боломжийг хангасан зохицуулалтыг тусгалаа.

Дөрөвдүгээр бүлэг.Шүгэл үлээгчийн аюулгүй байдлыг хангах

Олон улсад шүгэл үлээгчийг шүгэл үлээснийхээ төлөө бие махбод, сэтгэл санаа, эд хөрөнгөөрөө хохирох эрсдэл өндөртэй байдаг тул шүгэл үлээгчийг хамгаалах зохицуулалтыг нэн чухал гэж үздэг бөгөөд дэлхийн 59 улс шүгэл үлээгчийг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байна. Мөн OECD-ийн тайланд дурдсанаар, шүгэл үлээгчийг хамгаалах нь олон нийтийн эрх ашгийг

хамгаалах эцсийн хамгаалалтын шугам¹ гэж онцолсны дагуу шүгэл үлээгч эрхээ хэрэгжүүлэх баталгааг нарийвчлан зохицууллаа.

Тавдугаар бүлэг.Шүгэл үлээх баталгаа

Хуулийн төсөлд шүгэл үлээгчид заналхийлэл, дарамт үзүүлэх, түүний албан тушаал, цалин урамшуулал, зэрэг дэв, цол, түүний нэмэгдлийг нь бууруулах, албан тушаал дэвшүүлэхийг хязгаарлах, сахилгын шийтгэл оногдуулах, ажлаас халах, мэргэжлийн нэр хүнд, давуу байдал, нийгмийн баталгаа, хангамж, ашиг сонирхлыг алдагдуулах зэргээр хохирол учруулах, хохирол учруулж болзошгүй үйлдлийг хориглох зохицуулалтыг тусгасан.

Зургаадугаар бүлэг.Шүгэл үлээгчид нөхөн төлбөр, мөнгөн урамшуулал олгох

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоотой улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт нь дараах 2 үндсэн санааг агуулдаг. Нэгдүгээрт, идэвх санаачилга гарган байгууллага доторх зүй бус үйлдлийн талаарх мэдээллийг илчлэхийг дэмжих болон боломжийг нэмэгдүүлэх зэргээр байгууллагын соёлыг өөрчлөх, хоёрдугаарт, ажилтнууд эрсдэлээс айхгүйгээр зүй бус үйлдлийг илчлэхэд зориулсан үе шаттай хамгаалалт болон урамшууллыг бий болгох зэрэг юм. Тодруулбал, улс орнууд буцаан авч чадсан хөрөнгийн тодорхой хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг урамшуулал болгож, АНУ-д 10-30%, Бүгд найрамдах Солонгос улсад хоёр тэрбум вон хүртэл 4-20%, Канад улсад 5-15% урамшууллыг шүгэл үлээгчдэд олгож байна.

Иймд олон улсын сайн туршлагыг харгалзан хуулийн төсөлд шүгэл үлээсэн мэдээллийг үндэслэн хуульд заасны дагуу зохих торгох ял оногдуулсны дүнд төлөх ёстой байсан төлбөрийг төлүүлсэн, хөрөнгө, орлогыг хураасан шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон тохиолдолд шүгэл үлээгчийн өргөдлийг үндэслэн урамшуулал олгох зохицуулалтыг тусгаж, урамшууллын нийт үнийн дүн нэг сая төгрөгөөс таван тэрбум төгрөг байхаар тусгалаа.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээгчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагаас түргэн, шуурхай үйлчилгээ авах боломж бүрдүүлэх, төрийн үйлчилгээний чанар, үр нөлөөг хянах хүний эрхийг хангах, урамшуулан хамгаалах нэгдсэн тогтолцоо нь хуулийн хүрээнд үйлчилснээр төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж сайжирч төрийн үйл ажиллагаанд итгэх нийгмийн итгэл дээшлэх юм.

Долоодугаар бүлэг.Бусад зүйл

Уг 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 тусгалаа.

Ийнхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар иргэдэд тусгай чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагаас түргэн, шуурхай үйлчилгээ авах боломж бүрдэж, төрийн үйлчилгээний чанар, үр нөлөөг хянах хүний эрхийг хангах, эрх тэгш нөхцөл байдлыг хангах, урамшуулах, хамгаалах нэгдсэн тогтолцоотой болно. Ингэснээр төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж сайжирч иргэдийн эрх зөрчигдөхөөс сэргийлэх, төрийн үйл ажиллагаанд итгэх нийгмийн итгэл дээшилнэ. Монгол Улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэн, авлигаас ангижирсан улс болох

¹ National whistleblower center, “Whistleblower Laws Around the World”, 2016.

зорилтдоо хүрж, мөн олон улс дахь авлигын индексийн үзүүлэлтэд сайнаар нөлөөлнө гэж үзсэн болно.

Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн боловсруулсан 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 боловсрууллаа.

ХУУЛЬ ЗҮЙ, ДОТООД ХЭРГИЙН ЯАМ