

ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ СУДАЛГАА¹

УДИРТГАЛ

Монгол Улс Нэгдсэн Үндэсний байгууллага (*цаашид* “НҮБ” гэх)-ын Авлигын эсрэг конвенцид 2005 онд нэгдэн орж, Улсын Их Хурал (*цаашид* “УИХ” гэх)-аар 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 аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалахаар заах талаарх зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэн оруулах асуудлыг авч үзнэ.” гэж тунхагласан.²

Уг конвенцын дагуу Монгол Улс мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх үүргийг хүлээж байгаа юм. Нөгөө талаас мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоо бүрдүүлэх ажлыг олон улсын шинжээчид хангалтгүй гэж үнэлэн холбогдох зохицуулалтыг бий болгох талаар зөвлөмж өгсөн.³

Ийнхүү УИХ-аас 2016 онд “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг баталсан бөгөөд уг хөтөлбөрт “улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог бүрдүүлж, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийн мэдээллийг шалгах, мэдээлэгчийг хамгаалахад иргэн хяналт тавих бололцоо бүрдсэн байх” тухай заасан.

Засгийн газраас дээрх хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-г 2017 онд батлан гаргасан. Үүнд, 2018-2019 онд ХЗДХЯ-аас АТГ, ТББ-тай хамтран “Шүгэл үлээгч”-ийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгон хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан байх тухай тав дахь бүлэгт заажээ.⁴

“Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах” тухай хуулийн төслийг санаачлан, олон жилийн хугацаанд шийдэгдэхгүй ирсэн асуудал болон шударга ёсны төлөө эрх бүхий байгууллагад баримт нотолгоо, үндэслэл бүхий мэдээлэл өгсөн мэдээлэгчийг хамгаалах хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ шаардлага тулгарсан явдал юм. Хуулийн төслийг боловсруулах, хэлэлцэх явцад нэр томъёоны асуудал яригдаж байсан бөгөөд үүнийг “олон улсын хэмжээнд зарим нь “Шүгэлдэгч” хэмээн нэрлэдэг бол авлигын гэмт хэрэгтэй холбогдвол “Гэрч”-ийн хуваарь асуудал яригддаг. Нэлээд өргөн утгатай тал, талын асуудал хөндөж байгаа юм.”⁵ хэмээн тайлбарлаж байна.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө зүй бус үйлдлийг мэдээлж, шүгэл үлээхийг ардчилсан нийгэмд иргэний хүлээх ёстой үүрэг гэж үздэг. Гэтэл Монгол Улсад зүй бус үйлдлийн талаар шүгэл үлээсэн иргэнийг хамгаалах механизм бүрдээгүйн улмаас үйлдэл, эс үйлдэхгүйг мэдээлсний дараа гарах эрсдэлээс болгоомжлон иргэд мэдээлэл өгдөггүй, өгөхийг хүсдэггүй байдал ажиглагдаж байна.⁶

¹ Энэхүү судалгааг АТГ-ын захиалгаар 2019 онд ХЗҮХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн ухааны доктор П.Амаржаргал удирдан, Эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга, Ч.Батзориг, О.Төрболд нар хамтран гүйцэтгэв.

² Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон батлах тухай. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6492?lawid=10269> (сүүлд үзсэн 2019.10.15)

³ АТГ: “Шүгэл үлээгч”-ийг хуулиар хамгаалдаг болно. <http://isee.mn/n/871> (сүүлд үзсэн 2019.10.15)

⁴ Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай /УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоол/ <https://www.legalinfo.mn/law/details/12293?lawid=12293> (сүүлд үзсэн 2019.10.18)

⁵ “Шүгэл үлээгч, мэдээлэгчийн эрхийг хамгаалах” хуулийн төслийн талаар зөвлөлдөх уулзалт. <http://parliament.mn/n/fxjo> (сүүлд үзсэн 2019.10.15)

⁶ АТГ: “Шүгэл үлээгч”-ийг хуулиар хамгаалдаг болно. <http://isee.mn/n/871> (сүүлд үзсэн 2019.10.15)

Иймд, энэхүү судалгааг “Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах” тухай ойлголтыг хуулиар тодорхойлох, “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, тэдгээрийн үйл ажиллагааг нь зохицуулах, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд хуулийн төсөл боловсруулах шаардлагатай эсэх талаар Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалын дагуу гүйцэтгэв.

Судалгааны аргачлал:

Тус судалгааг гүйцэтгэхдээ Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан аргачлалын дагуу дараах үе шатыг баримтлан гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Асуудалд дүн шинжилгээ хийх;
2. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг томъёолох;
3. Тухайн асуудлыг зохицуулах хувилбаруудыг тогтоож тэдгээрийн эерэг болон сөрөг талыг харьцуулан судлах;
4. Зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөөг тандан судлах;
5. Тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх;
6. Дүгнэлт, санал боловсруулах;

Дээрх дарааллын дагуу нэгдүгээрт, “Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах”-тай холбогдсон харилцааг судлах, тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохыг зорьсон болно. Энэ хүрээнд Монгол Улсын хууль тогтоомжоос гадна олон улсын байгууллагаас хүний эрхийн чиглэлээр гаргасан баримт бичгүүд, холбогдох мэргэжилтнүүдтэй уулзалт, ярилцлага хийх, өмнө хийгдсэн социологийн судалгаа, бусад статистик мэдээллийг ашиглав. Ингэхдээ асуудлын мөн чанар, түүний цар хүрээг тогтоож, тухайн асуудлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй нийгмийн бүлэг болон тухайн асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөлийг тус тус тодорхойлов.

Иймд тухайн судалгааны хувилбаруудаас сонгон авсан хувилбарт үндэслэн дүгнэлт, санал боловсруулав.

НЭГ.АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

Хууль тогтоомж нь тухайн харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэх болон нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх зорилгоор үнэлгээний ажлын эхэнд үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлно.

Нэр томъёо. “Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/” гэх нэр томъёог 1972 онд Америкийн иргэний эрхийн төлөө тэмцэгчдийн нэг Ralf Nader “нууц мэдээлэгч”, “матаач” зэрэг сөрөг нэршлээс ялгаатай гэсэн санаагаар тайлбарлаж, *шүгэл үлээгч буюу “whistleblow”* гэх нэр томъёог эрх мэдэлтэн, өндөр албан тушаалтан, төрийн байгууллагын эсрэг хүчтэй дуугарч, асуудалд нийгмийн анхаарлыг чиглүүлж байгаа хүнийг “шүгэл үлээгч” гэх утгаар хэрэглэж эхэлсэн байна.⁷

Шүгэл үлээгч-ийн талаар олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэгдсэн ойлголтод хараахан хүрээгүй байна. Ихэнх орнуудын хувьд нийтийн албан дахь шүгэл үлээгч, мэдээлэгч, холбогдох мэдээллийг *internal witness-домоод гэрч*, эсхүл *public interest disclosure-нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгож буй этгээд*, *protected disclosure*, эсхүл *public interest information-нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээлэл* зэргээр томъёолсон байна.⁸

⁷ Санхүүгийн зохицуулах хороо, Банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагын комплейнсын ажилтнуудад зориулсан гарын авлага (суурь ойлголт), (УБ, 2019), 97 дахь тал.

⁸ Д.Жигваансүрэн, Д.Халиун, “Гадаадын зарим орны шүүмжлэгч (шүгэлдэгч)-ийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын талаарх лавлагаа”, УИХ-ын Тамгын газар Судалгааны эмхэтгэл XXV боть (УБ, 2017), 405 дахь тал.

Шүгэл үлээгчийг улс орнууд өөрсдийн хууль тогтоомжид дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд, Бүгд Найрамдах Энэтхэг улс 2011 оны Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль (The whistle blowers protection act)-ийг баталсан байна. Уг хуулийн 3 дугаар зүйлийн “С”-д “гомдол гаргагч” (complainant) гэж энэ хуульд заасан үндэслэлээр гомдол гаргасан аливаа хүнийг хэлнэ гэж тодорхойлсон бөгөөд “D”-д “мэдээллийг ил болгох” (disclosure) гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд,

-1988 оны Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд заасан гэмт хэргийг үйлдэх, эсхүл үйлдэхээр завдсан;

-Эрх мэдлээ санаатайгаар урвуулан ашиглаж Засгийн газарт хохирол учруулсан, эсхүл нийтийн албан тушаалтан болон гуравдагч этгээдэд хууль бусаар ашиг бий болгосон;

-Нийтийн албан тушаалтан гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл үйлдэхийг завдсан хэмээн тодорхойлсон бол Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын 2011 оны “Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хууль”-ийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээх” гэж нийтийн ашиг сонирхлыг хохироосон буюу хохироож болзошгүй талаар тайлагнах, өргөдөл гаргах, мэдээлэх, буруутгах, гомдол гаргах буюу энэ хуулийн 6 дугаар зүйлийн дэд хэсэгт заасан этгээдэд нийтийн ашиг сонирхлыг хохироосон асуудлаар тайлбар өгөх үйлдэл.

Гэхдээ дараах тохиолдолд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээсэн гэж үзэхгүй. Үүнд:

а. нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээсэн ч шүгэл үлээгч нь тухайн мэдээлэл худлаа гэдгийг мэдэж байсан буюу мэдэх боломжтой байсан;

б. шүгэл үлээгч нь хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд мэдээллийн хариуд мөнгө, эд зүйл, тусгай давуу эрх шаардсан буюу бусад хууль бус зорилгоор шүгэл үлээсэн.” зэргээр тодорхойлсон байна.

Харин Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын зохицуулалтын хувьд мэдээлэгч этгээд буюу шүгэл үлээгч гэдгийг явцуу хүрээнд тодорхойлохоос зайлсхийсэн бөгөөд дараах этгээд шүгэлдэгч байж болохоор байна. Үүнд,

- Төр, хувийн салбарт ажиллагч;
- Олон нийтийн төлөөлөл;
- Гэрч, хохирогч;
- Шинжээч.

Дээрхээс дүгнэж үзвэл нийтийн ашиг сонирхол, аюулгүй байдлын эсрэг үйлдлийн тухай мэдээлэл тараахыг улс төрийн нэр томьёонд “шүгэл үлээх” хэмээн нэрлэж болохоор байна.

Хамгаалагдах этгээд. Шүгэл үлээх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн үндсэн зарчмыг Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Сайд нарын зөвлөлийн Сайн засаглалыг бэхжүүлэх тунхагт “...Төрийн болон хувийн хэвшлийн салбар дахь шүгэл үлээгчид нь авлигаас сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг тул тэдгээрийг хамгаалах ажиллагааг хүч зузаатган нэмэгдүүлэхийн чухлыг хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд ингэснээр олон нийтийн ашиг сонирхлыг⁹ хамгаалж буй хэрэг мөн.

Хамгаалах механизм. Бид *шүгэл үлээгчид, тэдний гэр бүлийн гишүүдийг хөнөөлтэй нөхцөл байдал, сүрдүүлэг, сэтгэл санааны болон бие махбодын дарамт, эрх чөлөө, амь зуулгаа алдахаас үр нөлөөтэй хамгаалах эрх зүйн механизм* бий болгож, хэрэгжүүлэхэд зохих арга хэмжээ авахад чиглэсэн хүчин чармайлтаа эрчимжүүлнэ. Ийм механизм нь авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх чухал бүрэлдэхүүн хэсэг мөн болохыг бид

⁹ Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1 дэх хэсэгт “нийтийн ашиг сонирхол гэж нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид тэгш, шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэлийг” ойлгохоор тусгасан байна.

хүлээн зөвшөөрч байгаа болно...”¹⁰, Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенцын 9 дүгээр зүйлд “Гишүүн улс бүр авлига хэмээн сэжиглэх баттай үндэслэлтэй, шударга ёсны үүднээс сэжиг таамгаа холбогдох эрх бүхий байгууллага, этгээдэд мэдээлсэн ажилтнуудад аливаа шударга бус хариуцлага, шийтгэл оногдуулахаас хамгаалах зүй зохистой зохицуулалтыг дотоодын хууль тогтоомжид тусгана.”, Европын Зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх Эрүүгийн хуулийн конвенцын 22 дугаар зүйлд “Оролцогч улс бүр (а) 2-14 дүгээр зүйлд заасан гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн, эсхүл мөрдөн байцаах болон прокурорын байгууллагатай хамтран ажиллаж буй этгээд; (б) эдгээр гэмт үйлдлийн талаар мэдүүлэг өгч буй гэрчүүдийг үр нөлөөтэй, зүй зохистой хамгаалахад шаардагдах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.”, НҮБ-ын Авлигын эсрэг 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 аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалахаар заах талаарх зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэн оруулах асуудлыг авч үзнэ.”¹¹, гэх зэргээр тусгасан байна. Энэхүү конвенцид НҮБ-ын гишүүн 140 орон нэгдсэн ба УИХ 2005 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр соёрхон баталсан.¹² Ийнхүү хамгаалах механизмыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх үүднээс бусад улс орнууд буцаан авч чадсан хөрөнгийн хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг урамшуулал болгож шүгэл үлээгчдэд олгож байна. Тухайлбал, шүгэл үлээгчдэд АНУ-д 10-30%¹³, Бүгд найрамдах Солонгос улсад хоёр тэрбум вон хүртэл (4-20%)¹⁴, Канад улсад 5-15%¹⁵ урамшууллыг олгож байна.

Хүний хөгжлийн индекс өндөртэй, хөгжилтэй орнуудын нэгдэл болох Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын зарим гишүүн орнуудын хувьд шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах зохицуулалтын хамрах хүрээнд нийтийн албан тушаалтнаас гадна хувийн сектор багтаж байна. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах асуудлыг бие даасан хууль бус Авлигын эсрэг хууль, Өрсөлдөөний хууль, Компанийн хууль, Хөдөлмөрийн хууль, Төрийн албаны тухай болон Эрүүгийн хууль болон бусад 1-ээс 2 салбар хуулиар зохицуулсан байдал түгээмэл ажиглагдаж байна. Гэвч дээрх хуулиудын хамрах хүрээ болон шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах хэлбэр, түвшин нь харилцан адилгүй, шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль тогтоомжуудтай харьцуулахад тодорхой бус, хууль бус, алдаа дутагдалтай үйл ажиллагааг мэдээлэх үйл явц, механизм нь ойлгомжгүй гэж судлаачид дүгнэжээ.¹⁶

Монгол Улсын хувьд 2002 он болон 2016 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

¹⁰ Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага, Авлигатай тэмцэх гарын авлага, (УБ, 2018), 146 дахь тал.

¹¹ Авлигын эсрэг нэгдсэн үндэстний байгууллагын конвенц, 33 дугаар зүйл, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6492?lawid=10269> (Сүүлд үзсэн, 2019.10.28)

¹² Гадаад хэргийн яам, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон талт олон улсын гэрээний жагсаалт, http://www.mfa.gov.mn/?page_id=29040#1485132523196-a01c7d09-78b5 (Сүүлд үзсэн, 2019.10.28)

¹³ Dodd-Frank Wall street Reform and Consumer Protection Act, <http://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/whistleblower.shtml>

¹⁴ Act on the Protection of Public interest Whistleblowers

¹⁵ Constantine (2019). Canada Makes First Securities Fraud Whistleblower Award, <http://constantinecannon.com/2019/03/06/canada-securities-fraud-whistleblower-awards/>

¹⁶ Д.Жигваансүрэн, Д.Халиун, “Гадаадын зарим орны шүүмжлэгч (шүгэлдэгч)-ийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын талаарх лавлагаа”, УИХ-ын Тамгын газар Судалгааны эмхэтгэл XXV боть (УБ, 2017), 404 дэх тал.

хангалтгүй байна. Тодруулбал, Транспэрэнси интернэшнл байгууллагаас Ази, номхойн далайн бүс нутгийн 20 гаруй мянган хүмүүсийн дунд авлигын талаар судалгаа зохион байгуулж “авлигын эсрэг иргэд тэмцэх хамгийн үр дүнтэй алхам юу вэ?” гэсэн асуултад тэдний ихэнх хувь нь “мэдээлэх”, мөн “хахууль өгөхгүй байх” гэж хариулсан байна. Улмаар уг судалгаагаар яагаад “мэдээлэх” буюу шүгэл үлээх алхмыг хийгээгүй шалтгааныг тодруулахад “үр дагавраас айдаг”¹⁷ гэж хариулсан байна.

Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах үзэл санаа. Европын Зөвлөлийн Парламентын Ассамблей 2010 онд 1729 тоот тогтоолыг баталж, шүгэл үлээгчдийг хамгаалах чиглэлээр холбогдох хууль тогтоомж бий болгохыг гишүүн улс орнууддаа уриалсан байдаг. Тус тогтоолд Европын Зөвлөлийн ихэнх гишүүн улс орнуудад цогц хууль тогтоомж байдаггүйг онцлон тэмдэглээд, АНУ, Их Британийн хэрэгжүүлж буй хууль тогтоомжийг сайшаан онцолж, мөрдвөл зохих чиглүүлэгч зарчмуудыг тодорхойлж тогтоосон байна. Үүний дараагаар 2015 онд Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай 2060 тоот тогтоолыг баталсан байна. Европын Зөвлөл 2014 оны 4 дүгээр сард шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай CM/Res (2014) тоот зөвлөмжийг баталж, гишүүн улс орнууддаа зориулан нарийвчилсан зөөлөн хуулийн хэрэгсэл гаргаж өгсөн байдаг.

Улс орнуудын дотоодын тусгайлсан хуулиар (*АНУ-Японы Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль, Их Британийн Нийтийн ашиг сонирхлыг илчлэх хууль г.м*), эсхүл салбарын хуулиар (*авлигын эсрэг хууль, өрсөлдөөний хууль, нягтлан бодох бүртгэлийн хууль, компанийн хууль, хөдөлмөрийн хууль*) дамжуулан шүгэл үлээгчдийг хамгаалах, урамшуулах асуудлыг зохицуулж байна.¹⁸ 2019 оны байдлаар дэлхийн 27¹⁹ улсад шүгэл үлээгчийг хамгаалах тусгайлсан хуультай байгаа бөгөөд шүгэл үлээгчийг хамгаалж, баталж мөрдүүлэх явдал улам бүр нэмэгдэж байна.

Дээрх хүснэгтээс харвал шүгэл үлээгчийг хамгаалах чиглэлээр АНУ тэргүүлэх чиглэлтэй байна. АНУ нь 1776 онд тусгаар тогтнолоо зарласнаас 2 жилийн дараа буюу 1778 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдөр тэнгисийн цэргийн хүчин дэх хууль бус, авлигын үйлдлийн эсрэг нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж шүгэл үлээсэн, шүгэл үлээгчдийг хамгаалах зорилгоор Америкийг үндэслэгчид²⁰ санал нэгтгэйгээр хууль²¹ гаргаж байсан нь дэлхийн хамгийн анхны шүгэл үлээгчийн хууль гэж тооцогддог.²² Мөн АНУ-д сенатаас 7 дугаар сарын 30-ны өдрийг “Үндэсний шүгэл үлээгчдэд талархах өдөр”²³ болгон зарласан байдаг бол Европ тивд Их Британи Умард Ирландын нэгдсэн вант Улсад²⁴ хамгийн анх буюу 1998 онд баталсан байна. Энэ хууль нь харьцангуй өргөн хүрээг хамардаг байна.²⁵

Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын сайн туршлагаас харахад дараах гол асуудлуудыг хууль тогтоомжид тусгасан байна.

Хэнийг хамгаалах вэ?

¹⁷ Transparency international (2017), People and corruption: Asia Pacific-Global corruption barometer

¹⁸ OECD, Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

¹⁹ АНУ, Их Британи, Шинэ Зеланд, Босни-Херцеговин, Өмнөд Африк, Япон, Румын, Канад, Израиль, Малайз, Перу, Уганда, Замби, Этиоп, Ямайка, Өмнөд Солонгос, Вьетнам, Австрали, Бельги, Мальта, Унгар, Ирланд, Энэтхэг, Серби, Словак, Нидерланд, Намибия гэх улсуудад шүгэл үлээгчийг тусгайлсан хуулиар хамгаалдаг байна.

²⁰ The Founding Fathers

²¹ Library of Congress (1778), Journals of the Continental Congress <http://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads>

²² National Whistleblower Center, <http://www.whistleblowers.org/news/the-whistleblowers-of-1777-the-origins-of-national-whistleblower-day/>

²³ <http://www.whistleblowers.org/enact-a-national-whistleblower-day/>

²⁴ Энэ талаар цаашид дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

²⁵ Д.Жигваансүрэн, Д.Халиун, “Гадаадын зарим орны шүүмжлэгч (шүгэлдэгч)-ийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын талаарх лавлагаа”, УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, XXV боть (УБ, 2017), 404 дэх тал.

- Нийтийн албан тушаалтан
- Гэрээт ажилтан
- Нэрээ нууцалсан этгээд

Хэнд ил болгох вэ?

- Ажил олгогч- дотоод нэгж
- Албан байгууллага- гадна
- Олон нийт
- Сэтгүүлч, парламентын гишүүд, хувийн хэвшил

Юуг ил болгох вэ?

- Хууль бус үйл ажиллагаа, авлига
- Төрийн өмчийг шамшигдуулсан хэрэг
- Зүй бус, ёс зүйгүй үйлдэл
- Нийтийн аюулгүй байдал, байгаль орчин, эрүүл мэндэд учирч буй аюул

Эрүү, иргэний хариуцлагаас чөлөөлөх

- Хуулийн хариуцлагаас чөлөөлөх
- Нүүлгэн шилжүүлэх

Ажлын байран дахь хамгаалалт²⁶

Whistleblower буюу шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн тогтолцоо нь Англи Саксоны загвар, Эх газрын Европ загвар гэсэн үндсэн хоёр загвартай хэмээн үздэг. Англи Саксоны загварын хувьд нийтлэг эрх зүйд хамаарах улсууд хамаарах бөгөөд уг тогтолцоо хамгийн анх үүссэн гэх АНУ-ын хувьд энэ загварт хамаарна. Мөн АНУ-аас гадна Англи, Австрали, Канад, Шинэ Зеланд зэрэг улс багтдаг байна. Харин Эх газрын Европ загварт Герман болон Франц улсыг хамааруулан үздэг бөгөөд Япон улс ч мөн уг загварын нэгэн төлөөлөгч нь болох юм.²⁷

Тухайлбал, Голланд Улсад “шүгэл үлээгч”-д зөвлөгөө өгөх төв (Adviespunt klokkenluiders) байгуулж, хамгаалах тусгай байр гаргаж байсан аж. 2013 онд хэвлэл мэдээллийн томоохон байгууллагууд хамтран “шүгэл үлээгч”-дэд мэдээлэл цацахад зориулсан тусгай хамгаалалттай цахим хуудас (Publeaks) нээсэн байна.²⁸

Европын зөвлөлөөс 2014 онд гаргасан “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах талаарх зөвлөмж”-дөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах зохицуулалтыг дараах шалгуураар үнэлэхээр тусгаж өгсөн байна. Үүнд,

- Тодорхойлолт (шүгэл үлээгч, мэдээлэх, нийтийн ашиг сонирхол)
- Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ (шүгэл үлээгчийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын хамрах хүрээ)
- Мэдээлэл, илчлэх суваг (мэдээлэх, нийтэд ил болгох сувгийн тодорхой байдал, дотоод суваг, дүрэм журам)
- Нууцлах (Мэдээлэгч этгээд нь нууцлагдах эрхтэй байх)
- Мэдээллийн мөрөөр авах арга хэмжээ (мэдээллийг даруй мөрдөн шалгах, мэдээлэгч этгээдэд авсан арга хэмжээний талаар мэдэгдэж байх)
- Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах арга хэмжээ (бүх төрлийн сөрөг үр дагавраас мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах)
- Зөвлөгөө, ойлголт, мэдлэг өгөх, үнэлгээ хийх (зөвлөгөө өгсөн талаар нууцлах /зөвлөгөө өгсөн төлбөрөөс чөлөөлөх/ үндэсний эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөөг үе шаттайгаар үнэлж байх)²⁹

²⁶ Мөн тэнд, 404 дэх тал.

²⁷ Л.Отгондорж, Р.Пүрэвбаатар, “Дотоод мэдээлэгчийг хамгаалах зарим санал”, Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд, (УБ, 2015), 158 дахь тал.

²⁸ Д.Жаргалсайхан, “Шүгэл үлээх соёл”, Шүүх эрх мэдэл №4, (УБ, 2016), 146 дахь тал.

²⁹ Л.Галбаатар, Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа ба шүгэлдэгчийн хамгаалалт /олон улсын туршлага/, АТГ-аас судалгаатай холбоотой явуулсан материалаас, (УБ, 2019), 6 дахь тал.

Дээрхээс үзвэл шүгэл үлээхийг төрийн болон хувийн хэвшил авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх, мөн нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа асуудалтай тэмцэхэд чухал бүрэлдэхүүн болохыг нь хүлээн зөвшөөрөх хандлага улам бүр нэмэгдэж байна.

1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлсон байдал

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлох зорилгоор дээрх тулгамдсан асуудалд дүн шинжилгээ хийхэд дараах эрсдэл учирч болохоор байна. Үүнд,

- Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа хууль бус үйлдлийг илчилж үг хэлсэн, үйл ажиллагаа явуулсан, төрийн байгууллага, этгээдэд хандсанахаа төлөө бусдын халдлага, дарамт шахалтад өртөх, гадуурхагдах;
- Бусдын зүгээс илчлэгч, гэрч, хохирогч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийн нэр төр, алдар хүнд, эрх чөлөө, эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд нь халдах, цахим хэлбэрээр доромжлох, сэтгэл санааны дарамт үзүүлэх,
- Илчлэгч, гэрч, хохирогч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийн гэр бүлийн гишүүдийг хөнөөлтэй нөхцөл байдал, сүрдүүлэг, сэтгэл санааны болон бие махбодын дарамт, эрх чөлөө, амь зуулгад халдах;
- Нийгэмд шударга бус аливаа явдалтай тэмцвэл хохирдог гэсэн ойлголт нэмэгдсэнээр төрийн байгууллагын ажилтан, олон нийтийн төлөөлөл, хувь хүмүүс хууль бус үйлдлийг хараагүй мэт өнгөрүүлж, улмаар тэр үйлдэлд нь татагдан орох;
- Гадны хууль ёсны хөрөнгө оруулалт буурах, гадны хууль бус үйл ажиллагаа нэмэгдэх, улсын хөгжил, бүтээн байгуулалт нэмэгдэхгүй байх, улсын хөрөнгийг зүй бусаар зарцуулах нь нэмэгдэж алдагдалд орох;
- Төрийн байгууллагын хүнд суртал, авлига, хээл хахууль өндөр түвшинд шилжиж, сургуулийн багш болон бусад үйлчилгээний ажилтнуудын хууль бус жижиг үйлдэл халхавч болж буй байдал;
- Төрийн байгууллага болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, эрх бүхий албан тушаалтны зүгээс хууль бус мэдээллээ нууцлах, мэдээллээр хангах үүргээ биелүүлэхээс татгалзах, зайлсхийх, мэдээллийг нуун дарагдуулах;

Эдгээр асуудлыг харгалзан судалгааны цар хүрээг өргөн хүрээнд авч үзэх нь тохиромжтой байна. Өөрөөр хэлбэл, шүгэл үлээгчийг хамгаалах нэгдсэн тогтолцоог хууль тогтоомжоор бий болгох замаар дээр дурдсан бүх асуудлыг шийдвэрлэх нь зүйтэй юм.

1.2. Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа нийгмийн бүлэг, иргэдийг тодорхойлох³⁰

Дээр тодорхойлсон цар хүрээтэй холбоотойгоор дараах нийгмийн бүлэг, бусад этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж байна гэж үзлээ.

Эрх ашиг нь хөндөгдөх бүлэг	Нөлөөлж буй хэлбэр
1 Нийгмийн бүлэг	Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үг хэлсэн, үйл ажиллагаа явуулсан болон бүхий л хэлбэрээр тэмцсэний төлөө нийгмийн бүлгийн хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж буй бодит эрсдэл байсаар байна.
2 Иргэн /18 наснаас дээш иргэний үнэмлэх авсан/	Иргэдийн үндсэн эрх зөрчигдсөн, зөрчигдөхөөр нөхцөл байдал үүссэн, нийтийн ашиг сонирхлын төлөө хууль бус үйлдлийн үр дагаврыг багасгах, гэмт хэргийн талаар мэдсэн, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор гэрч, илчлэгч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч), байсны төлөө төрөөс шаардлагатай урамшуулал, хамгаалалтыг хийх явдал төдийлөн хангалттай бус байна.

³⁰ Аргачлалын 3.1.2-т зааснаар “эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа нийгмийн бүлэг, иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллага, бусад этгээд”-ийг тодорхойлохоор байгаа. Харин манай тохиолдол нь “аж ахуйн нэгж, байгууллага, бусад этгээд”-ийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөөгүй тул энэхүү судалгааны 1.2 дахь хэсгийн нэршлээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөхгүй бүлгийг хассан болно.

3	Аж ахуйн нэгж, байгууллага	Аж ахуйн нэгжүүд хөгжлийн түвшин, хөрөнгө чинээ, тухайн аж ахуйн нэгжийн удирдлага, нийгэмд эзлэх байр сууриас шалтгаалан гадуурхалтад өртөх, хөрөнгөө алдах, дарамт шахалтад автах, хууль бус үйл ажиллагаанд нэгдэх, татагдан орох үйлдэл гаргах. Байгууллагын дотроос шүгэл үлээсэн бол тухайн байгууллагын нэр хүндэд халдахгүй байх, гэмт үйлдлийг таслан зогсоох, илрүүлэх явдлыг хангахын зэрэгцээ шүгэл үлээсэн этгээдийг төрөөс хамгаалах, урамшуулах механизмыг хэрэгжүүлэн ажлаас халах, хавчин гадуурхах, нэр хүндэд халдах явдлыг зогсоох.
4	Бусад этгээд	Хүүхэд /3-18 нас хүртэлх/ нийгмийн орчин нөхцөлд аливаа хэлбэрээр нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг, зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор гэмт хэрэг үйлдэгдэж буйг, үйлдэхээр завдаж буйг санамсаргүй байдлаар олж мэдсэнээс үүдэн гэрч, илчлэгч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч) болсон тохиолдолд хүчирхийлэл, дарамтад өртөх зэрэг хууль бус явдлаас урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах, урамшуулах механизмыг бүрдүүлэх.

Ерөнхийд нь авч үзвэл шүгэл үлээгч нь нас хүйс, иргэний харьяалал, ажил мэргэжил зэргээс үл хамааран хүн бүр шүгэл үлээгч байх боломжтой тул нийтлэг байдлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх магадлалтай. Гэхдээ дээрх этгээдүүдийг хэд хэдэн бүлэгт нарийвчлан авч үзэх нь судалгааны ач холбогдолтой бөгөөд дээрх хүснэгтээр дэлгэрэнгүй тайлбарлалаа.

1.3. Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл

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 зөрчигдөх, хүчирхийлэлд өртөх улмаар үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж чадахгүйд хүрэх тохиолдол дэлхий нийтийн хэмжээнд байсаар байна.

Олон улсын судалгаанаас үзэхэд хувийн хэвшлийн салбарт үйлдэгдсэн луйврын хэргийн 45 орчим хувийг салбар дотроос мэдээлсэн мэдээлэлд тулгуурлан илрүүлсэн байдаг. Зохисгүй үйлдэл, гэмт үйлдлийг дотооддоо мэдээлэх буюу шүгэл үлээх боломжийг бүрдүүлж, хөхүүлэн дэмжихийн чухлыг эндээс харж болно.³¹

Монгол Улсад гэрч, илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах тухай эрх зүйн ойлголт хангалттай бүрдээгүй, түүний дотор албан тушаалтантай холбоотой болон нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан зэрэг асуудалд мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийн эрхийг хамгаалсан, улсад учрах байсан хохирлоос урьдчилан сэргийлсэн, хамгаалсан гэх мэт статистик мэдээг хөтөлдөггүй байна. Харин албан тушаалтантай холбоотой “авлигын асуудлыг шалгахасаа илүү авлигын мэдээллийг хэн өгч байгааг шалгах”³² тохиолдол байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй.” гэж заасны дагуу хүний үндсэн эрх (1/амьд явах эрхтэй,..., 2/эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй, 3/хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах,..., 4/ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, ..., 5/өндөр наслах, ..., 6/эрүүл мэндээ хамгаалуулах, ..., 7/сурч боловсрох..., 8/соёл, ..., бүтээл туурвих, ..., 9/...төрийг удирдах хэрэгт оролцох, ...сонгох, сонгогдох, 10/...эвлэлдэн нэгдэх, 13/халдашгүй, чөлөөтэй байх..., 14/...шүүхэд гомдол гаргах, ...хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, 15/шашин шүтэх, эс шүтэх, 16/итгэл үнэмшилтэй байх..., 18/улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй

³¹ Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага, Авлигатай тэмцэх гарын авлага, (Уб, 2018), 146 дахь тал.

³² “Авлига бол байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл биш” Авлигатай тэмцэх газрын дэргэдэх олон нийтийн зөвлөлийн дарга Г.Баасангийн илтгэл. /2017.12.8/ <https://www.youtube.com/watch?v=pblzYYtBWEs> (Сүүлд үзсэн. 2019.10.31)

зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох,..., зэрэг) зөрчигдсэн бол төрийн байгууллага, албан тушаалтан хянан шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Энэ тухай Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.” гэж заасан. Гэхдээ хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй байх тухай энэ зүйлийн 3 дахь хэсэгт заажээ.

Хүн эрх, эрх чөлөөтэй байх, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, иргэн бүрийн журамт үүргээ³³ (“Монгол Улсын иргэн шударга, хүнлэг ёсыг эрхэмлэн, Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн хүндэтгэж, сахин биелүүлэх, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх, хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх, эх орноо хамгаалах, хуулийн дагуу цэргийн алба хаах, хөдөлмөрлөх, эрүүл мэндээ хамгаалах, үр хүүхдээ өсгөн хүмүүжүүлэх, байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн.”) биелүүлэх нөхцөл бололцоог бүрдүүлэхдээ төр нь иргэдийг мэдээллээр хангах, иргэд төрийн үйл ажиллагааны талаар мэдээлэлтэй байх (Арван зургадугаар зүйлийн 17-д “төр түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.” гэж зааснаар аливаа мэдээллийг хайх, хүлээн авах эрхтэй) үндсэн эрхийг эдэлдэг байна.

Ийнхүү хүний эрх, эрх чөлөөтэй байх явдал нь мэдээлэлтэй байсны үндсэн дээр хэрэгжиж, нийтийн эрх ашгийг хөндсөн үйл ажиллагааг төрийн албан тушаалтан, иргэдээс гаргаж буй явдлыг таслан зогсоох, учирч болох хор хохирлыг багасгах үүднээс төрийн байгууллагад хандсан гомдол, мэдээллийг хянан шийдвэрлүүлэх³⁴ эрхтэй байхаар зохицуулсан нь “... төр, иргэн хоёрын хоорондын харилцааны хэлбэр, журмыг тодорхой болгож байгаагаар онцлогтой юм.”³⁵

Энэ нь нэг талаас иргэд төрийн байгууллага болон түүний албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, алдаа дутагдал, зөрчил гажуудлыг арилгах, нөгөө талаас өөрсдийн зөрчигдсэн эрхийг төрөөр хамгаалуулах, эцэст нь хууль ёс, нийгмийн дэг журмыг чандлан сахиулах олон талын ач холбогдолтой иргэн төр хоёрын харилцан тэгш эрх эдэлж, үүрэг хүлээх зарчмыг хангах нэг үндсэн хэрэгсэл³⁶, үндсэн эрх эдэлж болох субъектүүдийн хувьд амин чухал суурь процессын эрх³⁷ юм.

Иргэдийн үндсэн эрхийг хангах Үндсэн хууль нь хууль зүйн шинжлэх ухааны салаа салбар бүртэй шууд болон дам холбоотой. Хууль тогтоомжийг судлах салбар, дэд хийгээд холимог салбар хэчнээн олон ч гэсэн тэр бүхнийг хөтлөн дагуулагч гол салбар нэг байдаг.³⁸ Хууль зүйн салбар бүрийг зохицуулсан нийт 9572 эрх зүйн акт эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системийн хүрээнд үйлчилж³⁹ байгаагаас мэдээ, мэдээлэлтэй байх эрхийг хангасан зохицуулалтыг түүвэрлэн үзвэл;

Хууль 313,

³³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван долдугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. (Уб, 1992), №1.

³⁴ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2018, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт (2016-2018), (Уб, 2019)

³⁵ Ханнс-Зайделийн сан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (Уб, 2009), 88 дахь тал.

³⁶ Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (Уб, 2000), 108 дахь тал.

³⁷ А.Бямбажаргал, “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт, шинжилгээ” Ардчиллын хөгжил-Иргэний оролцоо, (Уб, 2014), 68 дахь тал.

³⁸ Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. (Уб, 2008), 21 дэх тал.

³⁹ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ. /ХЗҮХ-ийн судалгааны тайлан. 2018 он./ <http://nli.gov.mn/?p=4961> (сүүлд үзсэн 2019.10.25)

Олон улсын гэрээ 152,
Улсын Их Хурлын тогтоол 103,
Засгийн газрын тогтоол 544,
Ерөнхийлөгчийн зарлиг 29,
Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр 171,
Улсын дээд шүүхийн тогтоол 78,
Сайдын тушаал 116,
Засгийн газрын агентлагийн даргын тушаал 91,

Улсын Их Хурлаас томилогддог байгууллагын дарга, түүнтэй адилтгах албан тушаалтны шийдвэр 29 нийт 1626 эрх зүйн акт байна.⁴⁰

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө, аливаа төрлийн хохирол учруулж болзошгүй, эсхүл учруулсан зөрчлийн талаар мэдээлэх эрх⁴¹ түүнийг хэрхэн хамгаалах талаар 250 гаруй⁴² хуулиар зохицуулсан 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” тухай заасан.

Амьтны тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд “Зөрчил илрүүлсэн, мэдээлэл өгсөн иргэнийг урамшуулах” талаар зохицуулсан бол 38.1-т “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 зохицуулсан.

Ийнхүү урамшуулал, мөнгөн шагналын талаар зохицуулсан хэдий ч “Зөрчлийн тухай хууль”-аар⁴³ 150 нэгж буюу 150.000 төгрөгөөр иргэнийг торгож, түүнийхээ 15 хувьтай тэнцэх хэмжээний урамшууллыг олгохдоо зөрчил үйлдэгдсэн хойно илрүүлсэн тохиолдолд сум, дүүргийн Засаг дарга мөнгөн шагналыг олгох тухай зохицуулсан байна. Мөн мэдээлэл хүргэсэн хүнд хор хохирол учрах бол хэрхэн хамгаалах талаар зохицуулагдсан зүйлгүй байгаа нь энэ талаарх мэдээлэгчийг дэмжсэн зохицуулалт гэж үзэхэд хангалтгүй юм. Мөн нэн ховор амьтдыг хамгаалах тухай заасан боловч (*4 дүгээр зүйлийн 4.1.3. "нэн ховор амьтан" гэж тархац нутагтаа бүхэлдээ, эсхүл ихэнх хэсэгт тоо толгой эрс цөөрсөн, ашиглах нөөцгүй, устах аюулд орсон амьтныг*) 7 дугаар зүйлийн 2-т төрийн захиргааны төв байгууллагын тусгай зөвшөөрлөөр зөвхөн эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэх зориулалтаар агнаж, барьж болох тухай, 7 дугаар зүйлийн 5-д Монгол Улсын болон гадаадын иргэн тусгай төлбөр төлсөн тохиолдолд агнаж болох тухай заажээ.

Байгаль орчинд үзүүлэх хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг байгаль орчны тэнцэлтэй уялдуулах зэрэг ирээдүйн ашиг сонирхлын үүднээс байгаль орчныг хамгаалахад хувь нэмрээ оруулж зөрчил гаргасан иргэн, ААН-ийг илрүүлэн, энэ талаараа гомдол, мэдүүлэг гарган мэдэгдсэн ч “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/-ийг урамшуулах, дэмжих, хамгаалах, цаашид учруулсан хохирлын хэмжээг тооцох, нөхөн төлүүлэх, төрөөс авах арга хэмжээний талаарх зохицуулалт, уялдаа холбоо хангалтгүй байна.

Нөгөө талаас төрийн байгууллагын талаар зохицуулсан хуулийн зохицуулалтаас авч

⁴⁰ Монгол Улс дахь мэдээллийн аюулгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалтын төлөвшил, чиг хандлага. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. №72, (УБ, 2019)

⁴¹ Хуулийн төслийн нэрээр санал болгосон “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/ гэдэгтэй утга ижил зохицуулалт.

⁴² Мэдээлэл, мэдээлэх, мэдэгдэл үгийн хайлт. <https://www.legalinfo.mn/advanced-search> (сүүлд үзсэн 2018.10.22)

⁴³ Зөрчлийн тухай хуулийн 7.6 дугаар зүйлд, Амьтны тухай хууль зөрчсөн бол хүлээлгэх хариуцлагын талаар заасан, Төрийн мэдээлэл №24, (УБ, 2017)

үзвэл, *Авто тээврийн тухай хуулийн* 19² дугаар зүйлд “Авто үйлчилгээний байгууллага нь хэрэглэгчдэд үнэн бодит мэдээлэл өгөх” тухай заасан бол 21 дүгээр зүйлд “Захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ авто тээврийн хэрэгслийг ашиглах, тээвэрлэлтийн үйлчилгээг хэрэглэгчийн эрх ашигт нийцүүлэхтэй холбогдсон захиргааны хяналтыг авто зам, замын байгууламж, *шатахуун, тосолгооны материалын чанар нь автотээврийн хэрэгслийн бүрэн бүтэн байдал*⁴⁴, замын хөдөлгөөний аюулгүй байдалд нөлөөлж болох зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэл”-д хэрэгжүүлэхээр заасан. Энэ тухай иргэд гомдол, мэдээлэл, гаргадаг⁴⁵ хэдий ч чанар аюулгүй байдал төдийлөн хангалттай төвшинд хүрээгүй байна. Нийтийн эрх ашгийг хангах шаардлагатай тухай нийтэд мэдээлсэн ч ямар нэгэн эерэг хандлага бий болгох томоохон ажил хийгдэлгүй өдийг хүрсэн, мөн цаашид сайжруулах ямар нэгэн алхам хийлгүй өнгөрөх тусам улам бүр дордох аюултай юм.

Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2 дахь хэсэгт “эрүүл мэндийг хамгаалах” гэж хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг зохион байгуулах замаар хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэсэн анагаах ухаан, нийгэм, эдийн засгийн цогц арга хэмжээг ойлгох тухай заасан бол 11 дүгээр зүйлийн 11.1.5 дахь заалтад эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих чиглэлээр идэвх, санаачилгатай ажиллаж байгаа хамт олон, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг урамшуулах, сурталчлах ажлыг зохион байгуулах, 44, 45 дугаар зүйлд Эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих тухай зохицуулалтыг тусгажээ. Гэвч хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг зохион байгуулах замаар хүн амын эрүүл мэндийг эсрэг аливаа үйл ажиллагаа явуулсан, эмч, эмнэлгийн ажилтан ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулсан⁴⁶ бол хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо тодорхойгүй байдгаас ноцтой тохиолдол үүсэхгүй л бол хариуцлагад татагдахгүй, харин Эрүүгийн хуулийн хүний эрүүл мэндтэй холбоотой ноцтой гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нь тогтоогдсон бол хариуцлага хүлээлгэх асуудал үүсэх юм. Үүнээс наана хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо төдийлөн оновчтой бус, тодорхойгүй байна.

Гаднаас дотогшоо буюу гадаад орчинд иргэн, ААН, байгууллага, албан тушаалтан нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн, хохирол учруулсан, зөрчил илэрсэн тухай зохих байгууллагад гомдол, мэдээлэл гаргасан нь хор хохирлыг багасгах арга хэмжээг авахуулах ашиг тустай бол төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас нийтийн ашиг сонирхолд нийцэхүйц, учирч буй хор хохирлыг багасгах, хор хохиролгүй болгох, чанар аюулгүй байдлыг хангах, зөрчил дутагдлаа арилгахад чиглэсэн мэдээллийг дотроос гадагшаа мэдээлэх мэдээлэгч, түүний үйлдлийг дэмжсэн, хамгаалсан зохицуулалт хангалтгүй байгааг дээрх 3 хуульд хийсэн дүгнэлтээс харж болох юм.

Дээрх хуулийн зохицуулалтад Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх эсхүл Эрүүгийн хуулиар зохих хариуцлагыг хүлээлгэх талаар зохицуулсан нь албан тушаалтан, иргэдийн үйлдэлд гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэхээр заажээ.

Төрийн албаны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд заасан “Хариуцлага”-ын талаарх зохицуулалтад Төрийн албаны төв байгууллагаас буруутай албан тушаалтныг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх мэдэгдлийг томилох эрх бүхий этгээдэд хүргүүлснээр мэдэгдлийг заавал биелүүлж, авсан арга хэмжээний талаар 14 хоногийн дотор хариу мэдэгдэх, хэрэв зөрчсөн тохиолдолд тухайн эрх бүхий этгээдийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх тухай заасан

⁴⁴ Авлигаас төрдөг “Өшиглэсэн автобус” <http://www.sonin.mn/news/gemt-herег/99728>, Гурван автомашин тутмын нэг нь бүрэн бус, техникийн шаардлага хангахгүй байна. <http://www.zaluu.com/read/3452163dg>, <http://www.arslan.mn/economy/price/598980.shtml> /сүүлд үзсэн 2019.10.22/

⁴⁵ Шатахууны чанар алдагдсаар 10 жил болж байна. <http://www.arslan.mn/economy/price/598980.shtml> /сүүлд үзсэн 2019.10.24/

⁴⁶ Шахааны Вакцинаа хэзээ зогсоох вэ? А.Цогцэцэг сайдаа <https://updown.mn/4762.html> <http://www.arslan.mn/economy/price/598980.shtml> /сүүлд үзсэн 2020.1.24/

бол төрийн улс төрийн, төрийн тусгай албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлага /огцруулах, түдгэлзүүлэх, цол бууруулах, г.м/ холбогдох хуулиар зохицуулагдах тухай заасан байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхүйд оногдуулахад чиглэсэн. Харин Эрүүгийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлага нь тухайн хүн, хуулийн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэг, гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэм буруугийн хэлбэрт тохирсон байх тухай зохицуулсан байна.

Гэвч нийтийн ашиг сонирхлын төлөө, аливаа төрлийн хохирол учруулж болзошгүй, эсхүл учруулсан аливаа зөрчлийн талаар “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/ гомдол, мэдээлэл гаргаснаар эцэст нь тухайн мэдээлсэн иргэн, албан тушаалтан, сэтгүүлчдийг нэр төр гутаасан, гэж үзэн шүүхээр хэргийг шийдвэрлэх явдал түгээмэл байдаг⁴⁷ нь энэ төрлийн хэргүүд нуугдмал, дарагдмал байдалд шилжсэн гэж үзэх үндэстэй болжээ.

Албан тушаалтны үйлдэлтэй холбоотой нуугдмал, дарагдмал хэргийг илрүүлэх гол салбар бол Авлигатай тэмцэх газар байх бөгөөд төр, түүний төлөөллийн байгууллагын албан тушаалтны үйлдэж буй нийтийн эрх ашиг, сонирхлын эсрэг үйлдэл буюу шударга бус аргаар (*Монгол хэлний тайлбар тольд “ёсон бусаар шунаж авсан эд юм”*), хууль зөрчиж өөрийн болон бусдын өмч хөрөнгийг арвижуулах, албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан хөрөнгөжих⁴⁸-д чиглэсэн, үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан, төрийн тусгай байгууллага юм.

Тус байгууллага нь нийтийн албан тушаалтантай холбоотой асуудлыг Авлигын эсрэг хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль болон бусад хуулиар зохицуулсныг баримтлан ажиллаж байна. Төрийн албаны ил тод байдал, төрийн албан хаагчийн хариуцлагатай, шударга байдлыг хангах, олон нийтийг мэдээлэл авах боломжоор хангах зорилгоор 2018 онд нийт мэдүүлэг гаргагчдын 2017 оны ХОМ-ын хураангуйг тус газрын цахим хуудсанд нээлттэй байршуулснаар иргэд мэдээлэлтэй танилцах, хяналт тавих нөхцөл байдал сайжирч төрийн албан хаагчдын шударга байдлын түвшинд эерэг хандлага үүсэх төдийгүй олон нийтийн зүгээс цахим системд хандан албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын өсөлт, бууралтад дүн шинжилгээ хийж, нуугдмал эд хөрөнгийг илрүүлэх нөхцөл байдал нэмэгдсэн⁴⁹ байна.

Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтэс нь Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль болон бусад хуулийг баримтлан ажиллах ба иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлж байгаа гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл 2016 оныхтой харьцуулахад 2 дахин өссөн, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад 146 үйлдэл, хэрэг шинээр илрүүлсэн үзүүлэлттэй байна. Мөрдөгч нарын ажлын ачаалал ихэссэнтэй холбоотой гэмт хэргийг шуурхай илрүүлэх боломж хязгаарлагдаж гэмт хэрэгтэнд ял завшуулах боломж олгох нөхцөл байдал үүсдэг байна.⁵⁰

Хэдийгээр иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлж буй гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл өссөн⁵¹ (*мэдээ, мэдээлэлтэй байх эрхийг хангасан 1600 гаруй эрх зүйн*

⁴⁷ Нүүдэл Шийдэл: Шүгэл үлээгч гэж хэн бэ? <http://gogo.mn/r/215308> (сүүлд үзсэн 2019.10.24)

⁴⁸ Б.Батзориг, Ц.Цэлмэг нар. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, (УБ, 2014), 54 дэх тал.

⁴⁹ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2018, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт 2016-2018 он, (УБ, 2019), 81 дэх тал.

⁵⁰ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2018, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт 2016-2018 он. (УБ, 2019) 72, 84 дэх тал,

⁵¹ Хуулиар заасан авлига, ашиг сонирхолын зөрчил бүхий мэдээллийг мэдээлэх эрх, үүргийн талаарх зохицуулалтыг (*Авлигын эсрэг хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн*

акт бий тухай дээр дурдсан), мөрдөн шалгах ажлын ачаалал ихэссэн байгаа ч Нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг албан тушаалтан, иргэдийн хууль бус үйлдлийг мэдээлсэн нөхцөлд төрөөс урамшуулах, хамгаалах механизм хангалтгүй үйлчилж байгаа нь албан тушаалтан, иргэдийн хууль бус үйлдэл арга нь улам бүр нарийсан ард иргэд хохирсоор байна.⁵² Гэмт хэргийг зөвхөн авлига, хээл хахуулийн шинжээр нь тодорхойлохоос илүүтэй бусад төрлийн нийгэмд аюултай, хор уршигтай, нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, зөрчсөн тохиолдол бүрийг хууль сахиулах байгууллага, шүүх шалган тогтоох зайлшгүй шаардлага бий. Өөрөөр хэлбэл, төрийн алба хааж буй төрийн улс төрийн, төрийн тусгай, төрийн захиргааны, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтантай холбогдох шалтгаан нөхцөлийг судлан нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, зөрчсөн, зөрчихөөр завдаж буй тохиолдол буйг нотлох гэрч (Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.6 дугаар зүйлд “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг мэдэж байгаа хүнийг гэрч гэнэ.” гэж заасан), хохирогч, илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг урамшуулан, хамгаалснаар төр иргэний хоорондын харилцааны хэлбэр сайжрах, шударга ёсны зарчим алдагдахгүй байх давуу талтай.

Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Прокурорын тухай зэрэг гэмт хэргийг илрүүлэх бүхий л үйл ажиллагаатай холбоотой хийгдэж буй ажиллагаатай зэрэгцэн илчлэгч, гэрч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийг урамшуулан, хамгаалах тогтолцоог хуулиар зохицуулахаас гадна бусад холбогдох хуулиудтай уялдуулах, зайлшгүй шаардлага бий. (Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай, Эрүүл мэндийн тухай, Хөдөлмөрийн тухай г.м нийгмийн бусад салбарын хуультай уялдуулан холбох) Цагдаагийн алба, Мөрдөх алба, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар зэрэг байгууллагыг гэрч, хохирогчийг хамгаалах тусгай нэгжийг байгуулан ажиллахыг заасан боловч тус нэгж нь дэргэдээ гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авах хамгаалах байргүй аюулгүй газарт түр байрлуулах хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан төсөвгүй зэрэг хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг байна.⁵³

Илчлэгч, гэрч, хохирогч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийг урамшуулах, хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг 1997 оны Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дагуу Засгийн газраас хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлэх, ХЗДХЯ болон холбогдох яам агентлаг төрийн бусад байгууллага, захиргааны хяналтын албад эрхэлсэн асуудлынхаа хүрээнд гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд идэвхтэй оролцсон иргэд, тодорхой ажил зохиож, үр дүнд хүрсэн байгууллага, аж ахуйн нэгжийг нутгийн захиргааны болон цагдаагийн байгууллагыг урамшуулан ХЗДХЯ, сум, дүүргийн Засаг дарга, цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий ажилтан шагнал олгодог байна.

4.1-д заасан этгээд албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдээлэх үүрэгтэй”, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 8.1-д заасан мэдээлэх үүргийг хэрэгжүүлэхэд төр, байгууллага, хувь хүний нууцын тухай хуулиар тогтоосон хязгаарлалт хамаарахгүй” 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээд авлигын асуудлаар Авлигатай тэмцэх газарт өргөдөл, гомдол гаргаж, мэдээлэл өгч болно.”, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Ашиг сонирхлын зөрчил бүхий нөхцөл байдлын талаар мэдэж байгаа бусад этгээд энэ тухай холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлж болно.”, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Албан тушаалтан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн аливаа дарамт, шахалт, зохимжгүй нөлөөллийн талаар өөрийн удирдах албан тушаалтан, эсхүл эрх бүхий байгууллагад, хуулийн хариуцлага хүлээхээр бол Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдээгдэх үүрэгтэй.”) тусгаж өгсөн.

⁵² “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлэг, (УБ, 2016)

⁵³ ХЗДХЯ, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан. (УБ, 2018)

Харин 2019 оны 6 дугаар сарын 6-нд батлагдан, 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжих “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2-т “Иргэний өгсөн мэдээллийн дагуу зөрчилд 200 хүртэл нэгжээр торгох шийтгэл оногдуулсан бол иргэнд тухайн шийтгэлийн 20 хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээний, 200-аас дээш нэгжээр торгох шийтгэл оногдуулсан бол 10 хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгож болно.” гэж заасан.

Ийнхүү Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь илчлэгч, гэрч, хохирогч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч)-ийг урамшуулахаар зохицуулсан нь Засгийн газрын хүрээнд хэрэгжих, буюу Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд цагдаагийн газраас хэрэгжүүлж болох тухай зохицуулагдсан байна. Үүнд, Авлигатай тэмцэх газрын урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажил, Тагнуулын ерөнхий газрын урьдчилан сэргийлэх ажил төдийлэн хамаарахгүй юм.

Илчлэгч, гэрч, мэдээлэгч (шүгэл үлээгч), мэдээлсний улмаас хохирсон этгээдийг хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэргийн мэдээллийн нэгдсэн системтэй байх гэмт хэрэг үйлдсэн бол нийгэмд буюу нийтийн ашиг сонирхолд учирч болох аюулын хэр хэмжээнээс хамаарч /авлигын шинжтэй бол/ төрийн өндөр албан тушаалд байх, энгийн иргэн байхаас үл хамааран ард иргэд, улс орны хөгжил, дэвшил сайн сайхан байдлын эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэн зөвхөн хууль бусаар олсон хөрөнгө хураах, хорих ялыг биечлэн эдлүүлэх нь зүйтэй юм.

Ийнхүү улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрх, халдашгүй дархан байдал, ард иргэдийн амгалан тайван байдал, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэхэд төрийн албаны бүх шатанд нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихийг завдсан этгээдийг мэдээлсний улмаас хохирсон хохирогч, илчлэгч, гэрч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн хуулийн зохицуулалт, хууль хоорондын уялдаа холбоог хангах шаардлагатай байна. /Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийг баримтлан Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч түүний тэргүүлсэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хэрэгжүүлэх үндсэн ажил байх тул нэгдсэн тогтолцоонд оруулан журамлах/

Уг судалгааны хүрээнд, Монгол Улсын хувьд шүгэл үлээгчийн эрх зөрчигдөхөд дараах нөхцөлүүд нөлөөлж болохоор байна гэж үзлээ. Үүнд:

- Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн талаар тогтсон тодорхойлолт байхгүй;
- Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах явдлыг төрөөс тухайлан хуульчлаагүй.

Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөлийг бууруулахын тулд эхний ээлжид дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх нь ач холбогдолтой болно.

ХОЁР. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

Монгол Улсад Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах талаар эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаа нь илчлэгч, гэрч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрх зөрчигдөж байгааг өмнө хэсэгт дурдсан.

Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэсэн, хууль дээдэлсэн, шударга ёсыг сахиулах явдал нь төр, түүний төлөөллийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг юм. Ийм байтал шударга бус, ёс суртахуунгүй байдлыг даамжруулсан, гадны улсын тогтолцоонд нийцүүлсэн, нийтийн эрх ашгийг хангахад төр, түүний төлөөллийн байгууллага, албан тушаалтны эрх ашиг сонирхлыг хангахад чиглэсэн, уялдаа холбоо муутай, *эрх зүйн* онол, хууль зүйн шинжлэх ухааныг буруутган, үгүйсгэсэн уламжлал, зан заншил, өөрийн улсын иргэдийн зан суртахуун, оршин тогтнох суурь болох онцлогийг судлалгүйгээр хууль батлагдаж байна. Иймд, даяарчлагдаж буй өнөөгийн нийгэмд өөрийн улсын байр суурийг бататгах, иргэдийн эрхийг дээдлэх, шударга бус явдалтай тэмцсэн хууль тогтоомжийг батлан гаргах (энэхүү “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/-тэй холбоотой хуулийг батлан гаргах), эрх зүйн орчинг сайжруулах, хууль хоорондын уялдаа холбоог хангах нь чухал юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2018 онд зарлиг гарган, 2018-2019 оныг “Авлигаас татгалзах, илчлэх, авлигын гэрч, мэдээлэгчийг хамгаалах жил” болгон зарлаж, Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийг илрүүлж илчилсэн мэдээлэгчийг урамшуулах, хамгаалах, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байгаа гэрчийг хамгаалах зэрэг асуудалд тусгайлан анхаарч, хууль, эрх зүйн орчинг улам боловсронгуй болгох ёстойг тэмдэглэн, “Авлигын эсрэг хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг судлан сайжруулах, авлигыг илрүүлж илчилсэн иргэнийг урамшуулах, хамгаалах, авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байгаа гэрчийг хамгаалах асуудлын хүрээнд хууль, тогтоомжийн хэрэгжилт, хэрэгцээ шаардлагыг үнэлэн судалж, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга хэмжээг цаг алдалгүй авах, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох асуудлын хүрээнд авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн гэрч, мэдээлэгчийг аюулгүй байдлын болон амьдрах нөхцөл, эдийн засгийн баталгаагаар хангах асуудлыг шийдвэрлэх, шүүх ажиллагааны аюулгүй байдлыг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудлын хүрээнд төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, тогтолцоог улам боловсронгуй болгох” арга хэмжээ авч ажиллахыг УИХ, ЗГ-т зөвлөжээ.

Ийнхүү дээрх Ерөнхийлөгчийн зарлиг, УИХ-ын тогтоол, ЗГ-ын тогтоолыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Авлигын хор уршиг, хохирлыг ухамсарлах, авлигаас татгалзах, авлигыг үл зөвшөөрөх үзлийг үйл ажиллагаандаа баримталж, түгээн дэлгэрүүлж ажиллахыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, компани, аж ахуйн нэгжүүд, ард иргэдэд авлигын гэрч, мэдээлэгчийг хамгаалах жилийн хүрээнд бүх нийтээр авлигыг үл тэвчин, тухай бүр илчилж, гэм буруутай этгээдэд хуулийн хариуцлага хүлээлгэхийн төлөө нягт хамтарч, нэгнээ дэмжин ажиллахаар зорьсон байна.

Иймд аргачлалын 4-т заасны дагуу асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг дараах байдлаар тодорхойлж байна.

Зорилго: “Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах тогтолцоог сайжруулан үялдүүлэх, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой зохицуулах”.

ГУРАВ. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЗЕРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой хувилбаруудыг тогтоож, судалгаагаар тодорхойлсон “Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах тогтолцоог сайжруулан үялдүүлэх, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой зохицуулах” зорилгыг хангаж чадах эсэх, зардал, үр өгөөжийн харьцаа буюу хувилбарыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардал, үзүүлэх эерэг өөрчлөлтийг харьцуулан дараах дүгнэлтийг гаргалаа.

Асуудлыг зохицуулж болох хувилбаруудын эерэг болон сөрөг тал

Хувилбар	Зорилгод хүрэх байдал	Зардал, үр өгөөжийн харьцаа	Үр дүн
1 Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах	Өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээл хэвээр үргэлжлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжгүй.	Нэмэлт зардал гарахгүй бөгөөд тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ.	Үр дүн сөрөг
2 Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх	Зорилгоо биелүүлэхэд зохих хэмжээгээр нөлөөлөх боломжтой. Гэвч өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээлийг үр дүн сайтай шийдвэрлэх боломжгүй буюу асуудал цаашид хэвээр үргэлжилнэ.	Зардал ихээхэн хэмжээнд шаардагдах бөгөөд ухуулга сурталчилгааг байнга идэвхтэй явуулахыг шаардана. Асуудлыг үүсгэх гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй

3	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдээр одоо байгаа зохицуулалтыг тодорхой түвшинд дэмжих, сайжруулах боломжтой болно.	Зардал шаардагдана. Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгахад нөлөөлж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
4	Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх	Илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалахад тодорхой санхүүжилт шаардлагатай ч хууль тогтоомж, эрх зүйн орчин сайжруулахгүйгээр бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй.	Дан ганц санхүүжилтээр сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
5	Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвشلээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх	Илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс хамгаалах ажиллагаанд төрийн бус байгууллагын оролцоог дэмжих нь чухал ач холбогдолтой ч өнөөдрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд төрийн бус байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх шаардлага ажиглагдахгүй байна.	Иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэхэд зохих хэмжээний зардал гарах боловч үр ашгаа өгнө.	Зарим үр дүн гарах боловч зорилгоо хүрч чадахгүй
6	Захиргааны шийдвэр гаргах	Илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах үйл ажиллагаа нь өргөн хүрээтэй ойлголт тул салбар бүрт зохицуулалт хийх шаардлагыг бий болгодог. Иймд тус суурь харилцааг хууль тогтоомжоор хуульчлан баталгаажуулах нь оновчтой. Зөвхөн захиргааны шийдвэрээр зохицуулах нь зохицуулалтын түвшин харилцан адилгүй, үр өгөөжгүй болох талтай.	Асуудлыг үүсгэж байгаа шалтгааныг арилгахад тухайлсан тохиолдолд нөлөөлөх боломжтой, сөрөг үр дагаврыг бүрэн бууруулж чадахгүй.	Зарим үр дүн гарах боловч зорилгодоо хүрч чадахгүй
7	Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах	Хүний эрхийг хангах, хамгаалах тогтолцоог сайжруулах, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой, тогтвортой болгох хувилбар байна.	Зардал гарах боловч асуудлыг үүсгэж байгаа шалтгааныг шийдвэрлэхэд хамгийн үр дүнтэй арга зам юм.	Зорилгодоо хүрэх боломжтой, үр дүнтэй

Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх замаар иргэд, олон нийтийг мэдээллээр хангах, зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх, эсхүл төрөөс санхүүгийн интервенц хийх, захиргааны шийдвэр гаргаснаар тухайн асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг шийдвэрлэж, дэвшүүлсэн зорилгод хүрэх боломжгүй байна.

Иймд асуудлын мөн чанар, цар хүрээ болон нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн холбогдох харилцааг өргөжүүлэх, чанар, үр өгөөжийг дээшлүүлэхийн тулд “Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах” хуулийг төсөл хэлбэрээр боловсруулахдаа одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид тусгагдсан нийтийн ашиг сонирхолыг хохироосон, хохирох бодит нөхцөл бүрдсэнээс үүдэлтэй хамгаалах, урамшуулах, шагнал олгох, зэрэгтэй холбоотой хууль хоорондын уялдаа холбоог хангах, хариуцлагыг оновчтой ногдуулан, хуулийн хэрэгжилтийг хангах нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулах саналыг хуулийн төслийн хамт боловсруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Ингэхдээ “Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах тогтолцоог сайжруулан уялдуулах, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой зохицуулах” зорилгын хүрээнд дараах боломжит зохицуулалтын 2 хувилбарыг дэвшүүллээ.

1/ Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах тогтолцоог сайжруулан уялдуулах;

2/ Нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан тохиолдолд хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой ногдуулах.

Зорилгод хүрэх байдал

Хувилбар 1. Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг 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. Төрийн байгууллагаас түргэн, шуурхай үйлчилгээ авах боломж бүрдүүлэн нэгдсэн тогтолцоо хуулийн зохицуулалт, хууль хоорондын уялдаа холбоог сайжруулан, тодорхойлох шаардлагатай байна.

Мэдээлэл олж авах, дамжуулах, түгээх түүний аюулгүй байдал хангагдаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрөх, ард түмэнд үйлчлэх төрийн үйлчилгээ хэнд үйлчилж байгаа нь тодорхойгүй байх нь эрүүл нийгэм оршин тогтнох боломжгүй төдийгүй иргэдийн мэдээллийн эрх хангагдах боломж хязгаарлагдаж байна. Иргэдийн “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө бол түүнгүйгээр хүн хэвийн амьдарч чадахгүй, нийгэм эрүүл саруул оршин тогтнож, үйл ажиллагаагаа явуулж чадахгүй тийм орчин юм.” гэж Академич Ж.Амарсанаа хэлжээ.

Хүний итгэл үнэмшилтэй байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн эрхийг үндсэн хуульдаа тусгаж өгснөөрөө “...засаг төрийн бодлого, үйл ажиллагааг хянаж цэгнэж, дэмжих эсэхийн дэнсэн дээр шүүн тунгааж, шүүмжилж байгаа...” нь “засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оршин байгаа нуугдмал хийгээд өнгөлөн далдлагдсан хэлбэрээр илэрдэг аливаа зөрчил, гэмт хэрэг, бусармаг явдлыг чухамхүү үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үүний тул үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, замаар илчилж бүх нийтийн анхааралд толилуулан, олон түмний хараа хяналтад оруулж баймааж нийгмийн өвчнийг анагаах, эрүүл саруул орчин бий болгоно.”⁵⁴ гэсэн нь засаг төрийн бодлого үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангахын зэрэгцээ иргэдийн итгэл үнэмшилтэй, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн дээр мэдээлэл авах эрхийг хангахын зэрэгцээ аюулгүй байдлаа ханган хэрэгжүүлэх нь эрүүл саруул нийгэм оршин тогтнох үндэс байх тухай илэрхийлсэн байна.⁵⁵

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай 2001 оны хуулиар мэдээллийн аюулгүй байдлыг */Мэдээлэгч, шүгэл үлээгчийн аюулгүй байдлыг хангах ажил нэг хэсэг нь болох юм./* үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэгт оруулж үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний оролцоог тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулахаар зохицуулсан. УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-д Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын цогц бодлого нь харилцан уялдаатай хангагдсанаар баталгаажих тухай заасан байдаг.

Мэдээллийн аюулгүй байдлын бодлого нь оршин тогтнохуйн, эдийн засгийн, хүрээлэн байгаа орчны, хүний, дотоод аюулгүй байдалтай харилцан уялдаатай байх зарчмыг баримтлах бөгөөд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангахтай салшгүй холбоотой.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө мэдээлэл өгч буй иргэнийг урамшуулах ажлыг дээр дурдсан Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, бусад хууль тогтоомжид зааснаар хэрэгжүүлэх боломжтой байгаагаас гадна хэрэгжилтийг ханган ажиллах бусад холбогдох

⁵⁴ Чимид.Б, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө. “Сэтгүүлч ба хуульч” цуврал сэтгүүл №3, Уб., (2001),

⁵⁵ П.Амаржаргал, Э.Уянга, Монгол Улс дахь мэдээллийн аюулгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалтын төлөвшил, чиг хандлага. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. №72, (Уб, 2019)

төрийн байгууллагын төсөвт суулгаж өгснийг нэмэгдүүлэх, мөн дутагдалтай байгаа харилцааг Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах хуулийг батлан гаргаснаар бусад холбогдох хуулийн зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулж өгөх нь зүйтэй байна.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө, аливаа төрлийн хохирол учруулж болзошгүй, эсхүл учруулсан аливаа зөрчлийн талаар “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/ гомдол, мэдээлэл гаргаснаар эцэст нь тухайн мэдээлсэн иргэн, албан тушаалтан, сэтгүүлчдийг нэр төр гутаасан, гэж үзэн шүүхээр хэргийг шийдвэрлэх болсон нь Монгол Улсад олон жил Эрүүгийн хуулиар гүтгэлэг, доромжлолыг гэмт хэрэгт тооцож ял шийтгэж ирсэн байдаг. 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас халсан нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх эрх чөлөөг хамгаалахад чухал нөлөөлсөн хэдий ч 2017 оны Зөрчлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 21 дүгээр зүйлд “1.Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” хэмээн хуульчилж өгсөн бөгөөд ажил хэргийн нэр хүнд гэх ойлголтыг оруулж өгсөн нь зөрчлийн хүрээг өргөжүүлсэн зохицуулалт⁵⁶-тай холбоотой юм.

Ингэснээр албан тушаалтнууд гүтгэх, доромжлох гэмт хэрэгтэй адилхан гүтгэх зөрчлийг өөрсдийн эсрэг эсхүл нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүүмжийг хааж бооход ашиглах эрсдэл хэвээр байна. Мөн Зөрчлийн хуулиар гүтгэсэн гэж их хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэл хүлээлгэх боломж нь үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг эдлэхэд айдас төрүүлдэг. Их хэмжээний торгууль төлөх айдас нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлыг хэвлэх, мэдээлэхээс хэвлэлийнхэн татгалзахад хүргэнэ.⁵⁷ гэж үздэг байна.

Мэдээллийг худалдаж авах ажлыг дэмжин үүрэгжүүлэх, мэдээлэл өгсөн иргэн аж ахуйн нэгжид эрсдэл бий болохоос урьдчилан сэргийлэх, тухайн иргэнд ноцтой хохирол учирч болохуйц нөхцөл байдал үүссэн, үүсч болох нь тогтоогдсон тохиолдолд хамгаалах ажил нь Авлигатай тэмцэх газар, Цагдаагийн байгууллага, Тагнуулын байгууллагын үндсэн ажил байхаар зохицуулах шаардлагатай юм.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн⁵⁸ 13.1 дүгээр зүйлд зааснаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд мөрдөгчийн санал, гэрч, хохирогч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг үндэслэн прокурор, шүүхийн шатанд прокурорын санал, гэрч, хохирогч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг үндэслэн шүүгч *аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх*, хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргахаас гадна гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах талаар тодорхой шийдвэрүүдийг гаргадаг байна.

Гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас үүдэн гэрч, хохирогчийн эрүүл мэнд, амь насанд заналхийлэл учирсан тохиолдолд, учирч болох эрсдэл бий болсон бол хамгаалалтад авахуулах хүсэлтээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны аль ч шатанд гаргах эрхтэй тул тухайн иргэн хэрэг шалгаж буй хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч болон өмгөөлөгчөөрөө дамжуулан хүсэлт гаргах боломжтой. Хүсэлтийг хүлээн авсан хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч гэмт халдлага үйлдэх бодит нөхцөл байдал, аюулын эрсдэлийн түвшинг тогтоож, эрсдэлтэй түвшинд байна гэж үзвэл хамгаалалтад авах саналаа прокурор, шүүгчид гаргадаг.⁵⁹

⁵⁶ Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлтэй үндэсний хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж нийцэж байгаа эсэх болон тэдгээр хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ. ХЗДХЯ-ХЗҮХ., 2019 он.

⁵⁷ О.Мөнхсайхан, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь, Эрх зүй сэтгүүл, 2017 он, №2, 25 дахь тал.

⁵⁸ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2017 он, №23

⁵⁹ “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх үнэлгээний тайлан. ХЗДХЯ-ХЗҮХ.,2018 он. /11 дэх тал/

Прокурор, шүүгчийн шийдвэрийн дагуу ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс аюулгүй байдал хамгаалалтын арга хэмжээгээ хэрэгжүүлж, гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах, туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх ажлыг хийдэг.⁶⁰ Гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд заналхийлсэн, халдахаар завдсан, бэлтгэсэн, халдлага бодитой эхэлсэн тохиолдолд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага албан тушаалтан хуульд заасан хамгаалалтын арга хэмжээг шийдвэр гаргахыг хүлээхгүйгээр хэрэгжүүлж, шийдвэр гаргуулахаар шүүхэд даруй хандах үүрэгтэй байна. Үүнд, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн эрхийг хамгаалах асуудлыг нэмж тусгах, байгууллагыг нэмэгдүүлэн Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын байгууллагад гэрч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах ажиллагаа хийгддэг байх шаардлагатай байна.

Хувилбар 2. Нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан тохиолдолд хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой ногдуулах.

Нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан тохиолдолд хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх эсхүл Эрүүгийн хуулиар зохих хариуцлагыг хүлээлгэх талаар зохицуулсан нь албан тушаалтан, иргэдийн үйлдэлд гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх талаар заасан, мөн томилох эрх бүхий этгээд үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх мэдэгдлийг хүргүүлдэг. Ийнхүү тухайн эрх бүхий этгээдийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөхдөө төрийн улс төрийн, төрийн тусгай албан тушаалтанг огцруулах, түдгэлзүүлэх, цол бууруулах, гэх мэт хариуцлага нь холбогдох хуулиар зохицуулагддаг байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхүйд оногдуулахад чиглэсэн. Харин Эрүүгийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлага нь тухайн хүн, хуулийн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэг, гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэм буруугийн хэлбэрт тохирсон байх тухай зохицуулагдсан хэдий ч албан тушаалтны үйлдэлтэй холбоотой нуугдмал, дарагдмал хэргийг илрүүлэх гол салбар болох Авлигатай тэмцэх газраас хууль зөрчиж өөрийн болон бусдын өмч хөрөнгийг арвижуулах, албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан хөрөнгөжихөд чиглэсэн, үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна.

Ийнхүү нийтийн албан тушаалтантай холбоотой асуудлыг холбогдох хуулиар шалган албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын өсөлт, бууралтад дүн шинжилгээ хийж, нуугдмал эд хөрөнгийг илрүүлэх, төрийн албаны ил тод байдал, төрийн албан хаагчийн хариуцлагатай, шударга байдлыг хангах, олон нийтийг мэдээлэл авах боломжоор хангаж буй ч өндөр түвшний авлигыг илрүүлэх, ногдуулах хариуцлагын хэмжээ төдийлөн хангалттай бус байгааг “Шүгэл үлээгч” /мэдээлэгч/-тэй холбоотой хуулийг батлан гаргаж, нийгмийн хандлагыг авлигын эсрэг чиглүүлэх, Эрүүгийн хуулиар оногдуулах ялын хэмжээг торгуулиар шийдвэрлэх бус харин заавал биеэр эдлүүлэх тухай, хууль бусаар олсон хөрөнгийг хураан төрийн өмч болгох зэргээр эрх зүйн орчинг сайжруулах өнөөгийн тулгамдсан асуудал юм.

Зардал, үр өгөөжийн харьцаа:

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах тусгай чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагаас түргэн, шуурхай үйлчилгээ авах нөхцөл, боломж бүрдүүлэх, тогтолцоог сайжруулан уялдуулах, хүлээлгэх

⁶⁰ [Цагдаагийн ерөнхий газрын хэвлэл, мэдээллийн төвийн мэдээ.](http://www.police.gov.mn/a/2435)
<http://www.police.gov.mn/a/2435> (сүүлд үзсэн: 2018.08.23)

хариуцлагыг оновчтой зохицуулан нэгдсэн *тогтолцоог бүрдүүлэх, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой* ногдуулах хувилбаруудад зардал гарах боловч асуудлыг үүсгэж байгаа шалтгааныг шийдвэрлэхэд хамгийн үр дүнтэй арга зам юм. Иймд цаашид Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу хуулийн төслийн зардал тооцох аргачлалын дагуу зардлыг тооцон гаргах нь үр дүнтэй юм.

ДӨРӨВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДАЛСАН БАЙДАЛ

Аргачлалын 6-д заасны дагуу сонгон авсан зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөөг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлсэн болно.

4.1. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө

Дэвшүүлсэн зохицуулалтын хувилбаруудыг ерөнхийд нь авч үзвэл, нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан этгээдийг зохих байгууллагад шүгэл үлээх /мэдээлэх/ нь төрийн урамшуулал, хамгаалалтад хамрагдан хүний эрхийг хангах, хамгаалах, хариуцлага тооцох механизмыг сайжруулахад чиглэснээрээ тодорхой үр дүн гарч болно гэж үзэж байна.

4.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

Зохицуулалтын хувилбарууд нь дотоод болон дэлхийн зах зээлийн өрсөлдөх чадварт нөлөөлнө. Авлига, төрийн өндөр түвшний хээл хахууль болон нийтийн эрх ашгийг зөрчсөн явдлыг илрүүлэн эрүүл нийгмийг бий болгох нь хүний тэгш эрхийг хангахын зэрэгцээ улсын эдийн засагт сайнаар нөлөөлөх давуу талтай.

4.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

Нийгэмд ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. Харин хүний эрх тэгш байх эрхийг хангах, хүний эрхийг хангах, хамгаалах нь хууль дээдлэх зарчимд нийцсэнээр эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой.

4.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Байгаль орчныг хамгаалан хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг байгаль орчны тэнцэлтэй уялдуулах нь эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.5. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуультай нийцэж байгаа эсэх

Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид 2005 онд нэгдэн орж, Улсын Их Хурал 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 аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалахаар заах талаарх зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэн оруулах асуудлыг авч үзнэ.” гэж тунхагласан.⁶¹ Монгол Улс гишүүн орны хувьд мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх үүргийг хүлээж байгаа юм. Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгон хуулийн төслийг 2019 онд УИХ-д өргөн барьсан байх тухай Засгийн газраас авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд тусгаж өгсөн байгаа явдал нь НҮБ-ын конвенцын зарчимд нийцэж байна.

Энэхүү үндэслэл нь бусад хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийг боловсруулах суурь болж, хүний эрхийг хангах, хамгаалах үүргийг төр хүлээдэгтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага тулгараад байна.

Аргачлалын 6-д заасны дагуу сонгон авсан хуулийн төсөл боловсруулах хувилбарын үр нөлөөг аргачлалд заасны дагуу ерөнхий асуултад хариулах замаар дүгнэлтийг нэгтгэн

⁶¹ Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон батлах тухай. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6492?lawid=10269> (сүүлд үзсэн 2019.10.15)

гаргалаа.

Жич: Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөөг шалгуур асуултын дагуу тандсан байдлыг Хавсралт 1-ийн 1, 2, 3, 4 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү.

ТАВ.ОЛОН УЛСЫН БОЛОН БУСАД УЛСЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Дэлхийн 30 гаруй орон шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог нэвтрүүлээд байна. Тэдгээрийн зарим нь шүгэл үлээгчийг хамгаалах заалтуудыг Хөдөлмөрийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Авлигын эсрэг хуульд тусгаж өгсөн байдаг бол цөөн орон шүгэл үлээгчийн тухай бие даасан хууль баталсан байна.⁶² Шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хуулийн зохицуулалтын хамрах хүрээ нь зарим оронд төрийн албан хаагчдаас гадна хувийн секторын ажилтнуудыг багтаасан байна. Тухайлбал, Англи, Франц, Норвеги гэх мэт улсуудад төрийн албаны болон хувийн секторын шүгэл үлээгчийг нэг хуулиар хамгаалсан байдаг бол заримд нь (АНУ, Австрали гэх мэт) тусдаа хуулиар хамгаалдаг байна. Мөн түүнчлэн холбооны улсууд нь төрийн болон хувийн сектор дахь шүгэл үлээгчийн тусдаа эрх зүйн зохицуулалттай байхаас гадна төрийн албаны өөр өөр түвшинд ялгаатай зохицуулалттай байх хандлагатай байна.⁶³

Ерөнхийдөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоотой 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.⁶⁴

Их гүрнүүд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд шүгэл үлээгчийн оролцоо чухал нөлөө үзүүлж байгааг ухамсарлан хамтарсан уулзалтаар уриалга дэвшүүлж, шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах тогтолцоог эрчимтэй нэвтрүүлж байна. Тухайлбал, 2010 онд Сөүл хотноо болсон Их 20-ын төрийн тэргүүн нарын уулзалтаар шүгэл үлээгчийг хамгаалах нь дэлхий дахины авлигын эсрэг хөтөлбөрийн хамгийн чухал хэсгүүдийн нэг болохыг хүлээн зөвшөөрч, "Их 20-ын Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө"-ний 7 дугаар хэсэгт дараах байдлаар тодорхойлсон байна:

Авлигын сэжигтэй үйлдлийг сайн санааны үндсэн дээр мэдээлсэн шүгэл үлээгчийг ялгаварлан гадуурхах болон залхаан цээрлүүлэх үйлдлээс хамгаалахад "Их 20"-ын улсууд 2012 оны эцэс гэхэд шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль дүрэм баталж хэрэгжүүлнэ.⁶⁵

Мөн түүнчлэн 2019 онд Японы Осака хотод зохион байгуулагдсан Их 20-ын уулзалтад "Их 20 Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө 2019-2021"-г хэрэгжүүлэхэд зориулж шүгэл үлээгчийг үр дүнтэй хамгаалах дээд түвшний зарчмуудыг баталсан.⁶⁶ Эдгээр зарчмууд нь шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль тогтоомжийг баталж нэвтрүүлэхэд жишиг болохуйц сайн туршлага дээр тулгуурласнаас гадна "Transparency International" байгууллагаас гаргадаг

⁶² Banisar, David, "Whistleblowing: International standards and developments." Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC (2011), p.2.

⁶³ Loyens, Kim, and Wim Vandekerckhove. "Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements." *Administrative Sciences* 8, no.3. (2018), p.5.

⁶⁴ Banisar, David, "Whistleblowing: International standards and developments." Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC (2011), p.2.

⁶⁵ G20 Seoul Summit 2010, G20 Anti-Corruption Action Plan, 2010, p.2.

⁶⁶ Full text of the G20 Osaka leaders' declaration, Сүүлд үзсэн огноо: 2019-10-24, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/29/national/full-text-g20-osaka-leaders-declaration/#.XarYzugzblU>.

олон улсын зарчимд нийцсэн байна.⁶⁷ Улс орнууд өөрсдийн улс төр, нийгэм, соёлын онцлогийг харгалзан эдгээр зарчмуудаас тохируулан авч, шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоогоо бий болгох боломжтой.

“Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)”-ын гишүүн орнууд дунд шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хуультай улс 2010 оноос хойш олширсон. Тус байгууллагын 2014 оны санал асуулгаар нийт гишүүн орнуудын 84 хувь нь төрийн алба дахь шүгэл үлээгчийн эсрэг цээрлүүлэлтээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах, мэдээллийг дэмжихтэй холбоотой бусад салбарын хуулийн заалт болон бие даасан хууль баталсан байна. Хэд хэдэн салбар хуулиар шүгэл үлээгчийг хамгаалах нь түгээмэл байгаа ба энэ нь шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хуультай харьцуулахад хамгаалах тогтолцоо тодорхой бус, мөн хамрах хүрээ хязгаарлагдмал байна.⁶⁸

Энэхүү харьцуулсан судалгаанд шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцооны хувьд бусад улсад жишиг болсон, олон жилийн туршлагатай, бие даасан хуультай Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ), Их Британи, Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс (ӨАБНУ), Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНСУ) зэрэг улсуудыг авч үзлээ.

АНУ-ын хувьд нийтийн эрх ашгийн төлөө мэдээлэл ил болгогчийг ялгаварлан гадуурхах болон залхаан цээрлүүлэхээс хамгаалсан цогц эрх зүйн тогтолцоотой, мөн олон жилийн туршлагатай орон юм. Тухайлбал, холбооны засгийн газрын ажилтны шүгэл үлээх эрхийг хамгаалсан бие даасан акт 1989 онд батлагдаж байсан бол санхүүгийн салбар дахь шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоо 2002 онд “Олон нийтийн компанийн тайлан тооцооны шинэтгэл ба хөрөнгө оруулагчийг хамгаалах акт (Sarbanes-Oxley)” батлагдсанаар эхэлсэн. Мөн шүгэл үлээгчийг хамгаалах заалтууд АНУ-ын гол гол хууль тогтоомжуудад багтсан. Жишээлбэл, “Волл стрийтийн шинэтгэл ба үйлчлүүлэгчийг хамгаалах акт 2010 (Dodd-Frank)”, “Өвчтөнийг хамгаалах ба эрүүл мэндийн үйлчилгээний хөнгөлөлтийн акт (Obamacare)” гэх мэт.⁶⁹

2010 онд Европын Парламентын хурлаас баталсан шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах 1729 дугаар тогтоолоор гишүүн орнуудыг өөрсдийн хууль тогтоомжийг шүгэл үлээгчийг хамгаалах талаас нь дахин авч үзэж, холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулахыг уриалсан.⁷⁰ Эдгээр орнуудаас Их Британи Улс нь анх 1998 онд шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог нэвтрүүлсэн ба 2013 онд хамгаалах бодлогыг илүү тодорхой болгосноор өдгөө бусад гишүүн орнууддаа шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоогоороо үлгэр жишээ болж байна.⁷¹

Харин ӨАБНУ-ын хувьд Африк тивд шүгэл үлээгчийг хамгаалах өргөн хүрээний болоод дэвшилттэй тогтолцоог нэвтрүүлснээрээ манлайлж байна. Тус улс нь 2000 онд шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хууль болох “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-ыг баталсан ба уг хуулиар мэдээлэл илчлэгчийг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлсэн.

Ази тивд шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хуультай орнууд цөөнгүй байгаагаас БНСУ-ын “Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-ыг уг судалгаанд авч үзэв. Тус улс нь 2001 онд “Авлигын эсрэг акт”-ыг баталж төрийн албан дахь шүгэл үлээгчийг хамгаалж эхэлсэн. Харин 2011 онд “Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-ыг баталж 2014, 2015, 2017 онуудад өөрчлөлт оруулсан байна.

⁶⁷ Four ways the G20 can take the lead on anti-corruption, Сүүлд үзсэн огноо: 2019-10-25, https://www.transparency.org/news/feature/four_ways_the_g20_can_take_the_lead_on_anti_corruption.

⁶⁸ OECD, Committing to Effective Whistleblower Protection, 2015, p.2.

⁶⁹ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.9.

⁷⁰ Protection of "whistle-blowers", Parliamentary Assembly, 2010, Сүүлд үзсэн огноо: 2019-10-25, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851>.

⁷¹ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.7.

“Transparency International” байгууллагын “Шүгэл үлээлтийн хууль тогтоомжид зориулсан сайн туршлага” гарын авлагад дурдсанаар улс орнууд шүгэл үлээлтийн тухай хууль тогтоомжид дараах гол асуудлуудыг тусгадаг байна. Үүнд: шүгэл үлээлтийн тодорхойлолт, хуулиар хамгаалагдах этгээдүүд, ил болгох мэдээллийн хамрах хүрээ, мэдээлэл дамжуулах суваг буюу мэдээлэл хүлээн авагч, дэмжлэг болон урамшуулал, хамгаалах механизм гэх мэт.⁷² Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн зарим харьцуулсан судалгаанд “хамгаалагдах этгээд, хамгаалалтын хүрээ, мэдээлэх суваг, хууль сахиулах механизм, урамшуулал ба мөнгөн шагнал” гэсэн хүрээнд харьцуулалт хийсэн байна. Иймээс энэ судалгаанд сонгон авсан улсуудын шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг дараах хүрээнд харьцуулсан:

- Шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт;
- Зохицуулалтаар хамгаалагдах этгээд;
- Мэдээллийн хүрээ;
- Мэдээлэл хүлээн авагч;
- Урамшуулал ба нөхөн олговор;
- Хамгаалах механизм.

5.1 . Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ)

АНУ нь шүгэл үлээлтийн болон шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай холбооны болон мужийн түвшинд хэдэн арван хууль ба агентлагтай орон юм. Тус улсын 50 мужийн ихэнх нь ямар нэг байдлаар төрийн алба болон хувийн секторт шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бий болгосон байна. Холбооны түвшинд нийтийн эрх ашгийн төлөө мэдээлэгчийг хамгаалсан дараах актуудыг баталсан байна:

- Шүгэл үлээгчийг хамгаалах акт (1989; 2012 онд шинэчлэн найруулсан);
- Олон нийтийн компанийн тайлан тооцооны шинэтгэл ба хөрөнгө оруулагчийг хамгаалах акт (2002) /Sarbanes–Oxley Act/;
- Волл Стрийтийн шинэтгэл ба үйлчлүүлэгчийг хамгаалах акт (2010) /Dodd-Frank Act/.⁷³

Үүнээс гадна тус улсад шүгэл үлээгчийг хамгаалсан салбарын тодорхой хууль тогтоомжууд байдаг. Жишээлбэл, 1970 онд батлагдсан “Үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал ба эрүүл мэндийн акт”-аар ажлын байрны аюулгүй байдал ба эрүүл мэндийн асуудлыг мэдээлсэн, гомдол гаргасан этгээдийг хамгаалдаг бол 2010 онд батлагдсан “Өвчтөнийг хамгаалах ба эрүүл мэндийн үйлчилгээний хөнгөлөлтийн акт”-аар эрүүл мэндийн үйлчилгээний шинэтгэлтэй холбоотой асуудлаар шүгэл үлээсэн этгээдийг хамгаалдаг. Эдгээр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг “АНУ-ын Хөдөлмөрийн департамент” болон “Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн агентлаг” зэрэг байгууллагууд хангадаг.⁷⁴

Шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт: Хууль зөрчих, ноцтой луйвар эсхүл шамшигдуулалт, удирдлагын алдаа, эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, нийтлэг зүй бус үйлдэл, нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд томоохон аюул учруулах зэрэг үйлдлийг тэдгээрийн баримт нотолгоонд итгэсний үндсэн дээр ил болгож буй ажилтныг шүгэл үлээгч гэж тодорхойлсон.⁷⁵

Зохицуулалтаар хамгаалагдах этгээд: “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах акт (1989)”-аар тус улсын холбооны засгийн газрын ажилтан, өмнө ажиллаж байсан хүн, ажлын байранд горилогч зэрэг этгээдүүдийн шүгэл үлээх эрхийг хамгаалдаг. Харин Sarbanes–Oxley актаар хөрөнгийн бирж дээр хувьцаагаа нээлттэй арилждаг хувийн компаниуд болон тэдгээрийн охин компаниудын ажилтнууд, гэрээгээр ажиллагч нарын мэдээлэх эрхийг, Dodd-Frank

⁷² A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018.

⁷³ Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and Arthur J. Brown. *Whistleblower protection laws in G20 countries: Priorities for action*. Blueprint for Free Speech, 2014, p.63.

⁷⁴ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.33.

⁷⁵ What is a Whistleblower?, Government Accountability Project, <https://www.whistleblower.org/what-is-a-whistleblower/>.

актаар санхүүгийн салбар дахь шүгэл үлээгчийн эрхийг тус тус хамгаалдаг.

Мэдээллийн хүрээ: Хэрэв ил болгож буй мэдээлэл нь хуулиар хориглосон ба үндэсний батлан хамгаалах эсхүл гадаад хэргийн үйл ажиллагааны нууцтай холбоотой бол эрхийг хамгаалахгүй.⁷⁶ “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах акт (1989)”-ын 2 дугаар хэсгийн (а)(1)-д “АНУ-ын хуулийн эмхтгэлийн 5 дугаар гарчгийн 2302 (b)(8)”-д заасан дараах мэдээллийг ил болгосон холбооны засгийн газрын ажилтныг хамгаалахаар тусгажээ:

“(B) ...ажилтан эсхүл ажил горилогч мэдээллийн баримт нотолгоонд үндэслэлтэйгээр итгэсэн (i) хууль, дүрэм, журмын зөрчил, (ii) удирдлагын ноцтой алдаа, сангийн хөрөнгийг ноцтойгоор үрэгдүүлсэн, эрх мэдлийг буруугаар ашигласан, эсхүл нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд бодитойгоор онцгой аюул учруулсан...”⁷⁷

Харин Sarbanes–Oxley актаар холбооны захидал харилцаа, утас, банктай холбоотой зөрчил, мөн үнэт цаасны луйврын эсрэг хууль тогтоомжийн зөрчил, эсхүл “Үнэт цаас ба арилжааны комисс” (ҮЦАК)-ын аль нэг дүрэм, журам болон хувьцаа эзэмшигчдийн эсрэг залилантай холбоотой холбооны хууль тогтоомжийн заалтуудыг зөрчсөн тухай мэдээллийг ил болгосон этгээдийг хамгаалдаг.⁷⁸ Dodd-Frank актын хүрээнд үнэт цаасны тухай хуулийг зөрчсөн аливаа үйлдэл хийгдсэн, хийгдэж буй, хийгдэх талаар ҮЦАК руу мэдээлсэн мэдээлэгчийг хамгаалдаг.⁷⁹

Мэдээлэл хүлээн авагч: Практикт зөвхөн ҮЦАК руу мэдээллийг ил болгох нь сүүлийн хоёр хуулиар хамгаалагдах боломжийг хувийн секторын шүгэл үлээгчдэд олгож байна.⁸⁰ Гэхдээ Sarbanes-Oxley акт нь нээлттэй компаниудыг аудитын хороотой байхыг шаарддаг ба хороо нь алдаатай тайлан тооцоо болон аудитын талаарх мэдээллийг аливаа этгээд мэдээлснийг хүлээн авах ёстой.⁸¹ Тухайн мэдээлэгч нь шаардлагатай бол нэрээ нууцлах эрхтэй бөгөөд уг эрхийг компаниуд мэдээлэл хүлээн авах утасны шугам нээснээр хангах боломжтой болсон.⁸² Холбооны засгийн газрын ажилтнуудын хувьд аливаа зүй бус үйлдлийг хэнд ч илчилж болохоос⁸³ гадна шууд АНУ-ын “Тусгай зөвлөлийн алба” руу мэдээлж болно. Ингэхдээ тухайн ажилтан өөрийн хувийн мэдээллийг заавал бүртгүүлэх бөгөөд хэрэв шаардлагатай бол тус албанаас нэрийг нь нууцлахыг хүсэж болно.⁸⁴

Урамшуулал ба нөхөн олговор: АНУ-д хувь хүн засгийн газрын нэрийн өмнөөс улсын сангаас луйвраар хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах

⁷⁶ Peffer, Shelley L., Aleksandr Bocheko, Rita E. Del Valle, Allmir Osmani, Shawn Peyton, and Edna Roman. "Whistle where you work? The ineffectiveness of the Federal Whistleblower Protection Act of 1989 and the promise of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012." *Review of Public Personnel Administration* 35, no. 1 (2015), p.73.

⁷⁷ U.S. Code § 2302. Prohibited personnel practices, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>.

⁷⁸ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.34.

⁷⁹ Plan, Anti-Corruption Action. "Protection of Whistleblowers. Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation." (2012), p.6.

⁸⁰ Chalouat, Iheb, Carlos Carrión-Crespo, and Margherita Licata. *Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors*. No. 995041591802676. International Labour Organization, 2019, p.37.

⁸¹ Banisar, David. "Whistleblowing: International standards and developments." *Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society, I*. Sandoval, ed., *World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC* (2011), p.29.

⁸² Ibid, p.29.

⁸³ Peffer, Shelley L., Aleksandr Bocheko, Rita E. Del Valle, Allmir Osmani, Shawn Peyton, and Edna Roman. "Whistle where you work? The ineffectiveness of the Federal Whistleblower Protection Act of 1989 and the promise of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012." *Review of Public Personnel Administration* 35, no. 1 (2015): p.73.

⁸⁴ Whistleblower Protection Act: An Overview, FindLaw, Сүүлд үзсэн огноо: 2019-10-28, <https://employment.findlaw.com/whistleblowers/whistleblower-protection-act-an-overview.html>

эрхтэй байдаг.⁸⁵ Энэ тохиолдолд тухайн хүн улсад буцаан төлүүлсэн хөрөнгөний 15-25 хувийг хүртэх эрхтэй болдог. Тэгэхээр шүгэл үлээгчдэд мөн улсад буцаан төвлөрүүлсэн тухайн хөрөнгөний мөн адил хувийг түүний эрсдэл болон хичээл зүтгэлийг үнэлэн олгодог. Энэхүү тогтолцооны ачаар 1986-2014 оны хооронд АНУ-ын Засгийн газар 35 тэрбум долларын хөрөнгийг улсын санд буцаан төвлөрүүлсэн. Харин хувийн секторт Dodd-Frank актын дагуу ҮЦАК нь мэдээлэгчийг үнэн бодит мэдээллээр хангасны төлөө буцааж олж авсан хөрөнгийн 10-30 хувиар шагнадаг.⁸⁶

Хамгаалах механизм: Шүгэл үлээгчид ажлын байртай холбоотой шийтгэл оногдуулахыг хориглосон. Тухайлбал, “Шүгэл үлээгчийг хамгаалах акт (1989)”-д зааснаар тодорхой албан тушаалтан нь шүгэл үлээгчийн эсрэг боловсон хүчний өөрчлөлт хийх (ажлаас халах, түдгэлзэх, шилжүүлэх, өөр албан тушаалд томилох гэх мэт) болон хийхээр сүрдүүлэх зэргийг хориглодог.⁸⁷ Хэрэв шүгэл үлээгч шийтгүүлсэн бол “АНУ-ын Мерит системийг хамгаалах зөвлөл”-д “Тусгай зөвлөлийн алба”-аар дамжуулан гомдол гаргах эсхүл өөрөө бие даан өргөдөл гаргах боломжтой. “АНУ-ын Мерит системийг хамгаалах зөвлөл”-өөс гаргасан шийдвэрийг АНУ-ын Холбооны тойргийн давж заалдах шатны шүүх хянадаг.⁸⁸

5.2. Их Британи

Их Британи Улс нь Европын холбооны улсууд дундаа дэлхий дахинаа хамгийн боловсронгуй шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоотой улсуудын нэг юм. Тус улс нь шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоо дараах актуудаас бүрддэг:

- Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт (1998, 23-р бүлэг);
- Хөдөлмөрийн эрхийн акт (1996, 18-р бүлэг);
- Их Британийн Санхүүгийн удирдах газар болон бусад байгууллагаас тогтоосон дүрэм.⁸⁹

Шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт: “Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт”-д нийтийн эрх ашгийн төлөө тодорхой мэдээллийг ил болгож буй этгээдийг хамгаалах ба тухайн этгээд үүнээс үүдсэн аливаа цээрлүүлэлт, хавчлагын эсрэг нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгосон байна.⁹⁰ Энэ актаар ажил олгогч нь ажилтныг уг актаар хамгаалсан мэдээллийг ил болгосны төлөө хор хөнөөл учруулах нь хууль бус үйлдэл болдог.

Зохицуулалтаар хамгаалагдах этгээд: Их Британи Улсын дээрх хуульд хамгаалагдах этгээдийг илүү өргөн хүрээнд тодорхой заасан байдаг бөгөөд төрийн жинхэнэ албан хаагчаас гадна гэрээний ажилтан, түр ажилтан, зөвлөх, Үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууллагын ажилтан, орон тооны бус ажилтан, гэрээсээ ажилладаг хүн зэргийг хамруулсан байна.⁹¹ Үүнээс гадна хувийн секторын ажилтанг мөн эдгээр актаар хамгаалдаг.⁹² Харин уг хуулийн үйлчлэлд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч (Үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууллагаас бусад), сайн дурын ажилтан, тагнуулын албаны

⁸⁵ Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and Arthur J. Brown. *Whistleblower protection laws in G20 countries: Priorities for action*. Blueprint for Free Speech, 2014, p.64.

⁸⁶ Anticorruption Working Group. "Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation." (2012), p.27.

⁸⁷ 5 United States Code § 2302(b)(8).

⁸⁸ Devine, Thomas M. "The whistleblower protection act of 1989: Foundation for the modern law of employment dissent." *Admin. L. Rev.* 51 (1999), p.531.

⁸⁹ Chalouat, Iheb, Carlos Carrión-Crespo, and Margherita Licata. *Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors*. No. 995041591802676. International Labour Organization, 2019, p.34.

⁹⁰ Public Interest Disclosure Act 1998 of the United Kingdom.

⁹¹ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.31.

⁹² Chalouat, Iheb, Carlos Carrión-Crespo, and Margherita Licata. *Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors*. No. 995041591802676. International Labour Organization, 2019, p.14.

ажилтан, зэвсэгт хүчний байгууллагын ажилтан зэрэг нь хамаардаггүй.⁹³

Мэдээллийн хүрээ: “Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт”-аар зөвхөн тодорхой төрлийн мэдээллийг ил болгосон шүгэл үлээгчийг хамгаалдаг. Тухайн мэдээлэл нь нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ба ажилтан үндэслэлтэй гэж итгэсэн үед илчлэгдсэн байх ёстой бөгөөд дараах төрлийн зүй бус үйлдэл хийгдсэн, хийгдэж буй, эсхүл хийгдэх боломжтой байх тухай мэдээллийг авч үздэг:

- Эрүүгийн гэмт хэрэг;
- Хуулиар хүлээсэн үүргийн зөрчил (гэрээний үүргийн зөрчил бас хамаарна);
- Хуулийг буруу ашиглах;
- Аливаа этгээдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг эрсдэлд оруулсан;
- Хүрээлэн буй орчинд хор хөнөөл учруулсан;
- Дээрхтэй холбоотой ямарваа мэдээллийг хаацайлах оролдлого.

Эдгээр мэдээлэл нь зөвхөн сайн санааны үндсэн дээр ил болгосон мэдээлэл байх бөгөөд хэрэв ил болгож буй шалтгаан нь зүй бус, хувийн шинжтэй бол сайн санааны үүднээс байх зарчмыг зөрчсөн гэж үзнэ. Хуульд заасан хүрээнд хамаарах ил болгосон мэдээллийг тухайн ажилтан үнэн болохыг батлах шаардлагагүй.⁹⁴

Мэдээлэл хүлээн авагч: Тус улсын эрх зүйн зохицуулалтаар байгууллага дотроо ажил олгогч руу эсвэл хариуцсан этгээд рүү мэдээлэхийг шүгэл үлээх анхан шатны арга зам гэдгийг тодорхойлсон. Мөн түүнчлэн “Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт”-аар шүгэл үлээгч нь хуулийн зөвлөх (43D хэсэг), харьяалагдах сайд (43E хэсэг), төрийн нарийн бичгийн даргын томилсон зохицуулагч (43F хэсэг) зэрэг этгээд рүү мэдээлэх боломжтой. Харин шүгэл үлээгч дараах нөхцөлд мэдээллийг олон нийтэд ил болгох боломжтой. Тухайлбал, шүгэл үлээгч нь тус актын 43F хэсгийн дагуу ажил олгогчид мэдээлэх тохиолдолд шийтгүүлнэ гэдэгт үндэслэлтэйгээр итгэсэн, эсхүл актын 43F хэсэгт заасан томилогдсон зохицуулагч байхгүй ба нотлох баримтыг ажил олгогч нуун дарагдуулах, устгах боломжтой гэдэгт итгэсэн, эсхүл ажил олгогчид өмнө нь мэдээлж байсан бол түүний эрхийг хамгаалахаар тусгажээ.

Урамшуулал ба нөхөн олговор: Их Британи Улсын хувьд шүгэл үлээгч хуулийн хүрээнд дэх мэдээлэл ил болгосны төлөө олгох урамшуулал байхгүй ба харин хохирсон тохиолдолд нөхөн олговор олгодог байна.⁹⁵ Тус нөхөн олговроор тухайн ажилтанд учирсан хохирлыг бүрэн барагдуулах ёстой. “Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт”-ын 4 дүгээрт зааснаар нөхөн олговрын хэмжээ нь “Хөдөлмөрийн эрхийн акт”-ын X хэсгийн 2 дугаар бүлэгт заасан нөхцөлөөр тооцсон хэмжээнээс хэтрэхгүй.

Хамгаалах механизм: Ажилтан “Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох акт”-ын 47B хэсгийн 1 дүгээрт заасанчлан уг актаар хамгаалагдсан мэдээлэл ил болгосны төлөө ямар нэг акт болон ажил олгогчийн зүгээс ямар нэг шийтгэл хүртэх ёсгүй. Уг актын 3 дугаарт зааснаар хэрэв ажилтан шүгэл үлээснийхээ төлөө шийтгэгдсэн бол “Хөдөлмөрийн маргааны шүүх”-д гомдол гаргах эрхтэй. Мөн 5 ба 6 дугаарт зааснаар хэрэв ажилтан шүгэл үлээснийхээ төлөө ажлаас чөлөөлөгдөх эсвэл цомхтголд орох тохиолдолд үүнийг шударга бус гэж үзнэ. Өөрөөр хэлбэл, ажил олгогч нь ажилтанг тус актын хүрээнд нийтийн эрх ашгийн төлөө ажил олгогчийн зүй бус үйлдлийн талаарх мэдээллийг өөрт нь болон бусад хуульд заасан этгээдэд илчилснийх нь төлөө ажлаас халах болон цомхтгох эрхгүй байна.

⁹³ Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and A. J. Brown. "Whistleblower protection laws in G20 countries." *Priorities for Action, The University of Melbourne, Griffith University, Transparency International Australia* (2014), p.61.

⁹⁴ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.32.

⁹⁵ Whistleblowing Payments in the UK and USA, 2015, Сүүлд үзсэн огноо: 2019-10-27, <https://www.co-oplegalservices.co.uk/media-centre/articles-jan-aug-2015/whistleblowing-payments-in-the-uk-and-usa/>.

5.3. Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс (ӨАБНУ)

ӨАБНУ нь 2000 онд шүгэл үлээгчийг хамгаалах бие даасан хууль болох “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-ыг баталсан.⁹⁶ Энэ акт нь төрийн алба болон хувийн хэвшилд ажиллаж буй ажилтанд үйлчлэх ба мөн ӨАБНУ-ын нутаг дэвсгэрт болон гадна талд үйлдэгдсэн зүй бус үйлдлийг хамруулдаг. Үүнээс гадна шүгэл үлээгчийг хамгаалах заалтууд тус улсын “Компанийн акт (2008)”-ын 159 дүгээр хэсэг, “Хөдөлмөрийн харилцааны акт (1995)”-ын 186 дугаар хэсгийн (2)(d), 187 дугаар хэсгийн (1)(h), 191 дүгээр хэсгийн (3)-т тусгагдсан байна.

Шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт: “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-ын эхэнд хуулийн үйлчлэлийг тодорхойлохдоо: “*төрийн албан хаагч болон хувийн секторын ажилтан ажил олгогчийн болон бусад харьяалагдах ажилтны зүй бус эсхүл хууль бус үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг ил болгох, энэ актын дагуу хамгаалагдсан мэдээллийг ил болгосон ажилтныг хамгаалах, үүнтэй холбоотой бусад асуудлыг зохицуулах эрх зүйн орчныг бий болгох гэсэн байна.*”⁹⁷

Зохицуулалтаар хамгаалагдах этгээд: Уг актаар зөвхөн ажилтны шүгэл үлээх эрхийг хамгаалах бөгөөд гэрээгээр ажиллагч болон сайн дурын ажилтнуудад энэ акт үйлчлэхгүй. Харин “Компанийн акт”-аар компани руу бараа, үйлчилгээ нийлүүлэгч, хувьцаа эзэмшигч, захирлуудын шүгэл үлээх эрхийг хамгаалсан нь гэрээгээр ажиллагчийг хамааруулсан байх боломжтой.⁹⁸

Мэдээллийн хүрээ: Мэдээлэл ил болгосон нь хамгаалагдах эсэх нь тухайн мэдээллийн агуулга, мөн чанар, ил болгохдоо мөрдсөн процедур зэргээс хамаардаг. Дээрх эрх зүйн зохицуулалтаар зөвхөн тодорхой төрлийн мэдээллийг ил болгосныг авч үздэг. Тухайлбал, “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-д тодорхойлсноор мэдээлэл ил болгох нь ажил олгогч эсхүл тухайн ажил олгогчийн ажилтны дараах төрлийн зүй бус үйлдэл хийгдсэн, хийгдэж буй, хийгдэх боломжтой гэдэгт итгэсэн үед илчилж буй үйлдэл юм.⁹⁹

- Эрүүгийн гэмт хэрэг;
- Хуулиар хүлээсэн үүргийг зөрчих;
- Хуулийг буруугаар ашиглах;
- Аливаа этгээдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд аюул учруулсан;
- Хүрээлэн буй орчинд хохирол учруулах;
- “Шударга бус ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх ба тэгш эрхийг дэмжих тухай акт (2000)”-д тусгасан шударга бус ялгаварлан гадуурхалт;
- Дээрх төрлийн аль нэг мэдээллийг зориудаар нуун дарагдуулах.¹⁰⁰

Ажилтны хөдөлмөрийн гэрээнд эсхүл ажлаас чөлөөлөх гэрээнд мэдээлэл нууцлах заалт тусгагдсан нь “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-тай зөрчилдвөл тухайн гэрээний заалтыг хүчингүйд тооцно.¹⁰¹ Харин “Төрийн мэдээлэл хамгаалах билл”-д зааснаар хэрэв шүгэл үлээгч нь “нууцалсан”, “нууц”, “маш нууц” ангиллын төрийн мэдээллийг ил болгосон бол эрүүгийн хариуцлага хүлээх ба 3-5 жил, 10-15 жил, 15-25 жилийн хорих ял тус тус шийтгүүлдэг.¹⁰²

Мэдээлэл хүлээн авагч: “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-д зааснаар шүгэл үлээгч дээрх төрлүүдэд хамаарах мэдээллийг дараах этгээдүүдэд ил болгоно:

⁹⁶ Protected disclosure act 26 of 2000, <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-026.pdf>.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013), p.29.

⁹⁹ Ibid, p.30.

¹⁰⁰ Protected disclosure act 26 of 2000, Section 1.

¹⁰¹ Whistleblower's handbook, Corruption Watch, 2015, <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2015/05/Corruption-Watch-Whistleblower-handbook.pdf>, p.6.

¹⁰² Empowering our whistleblowers, Open Democracy Advice Centre, <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/migrated/WhistleblowingBook.pdf>, p.26.

- Хууль зүйн зөвлөгөө авах үед хуулийн зөвлөх;
- Журамласан процедурын дагуу ажил олгогч;
- Эрхлэх асуудлын хүрээний Засгийн газрын гишүүн;
- Оршин буй орон нутгийн гүйцэтгэх зөвлөлийн гишүүн;
- Өмнөд Африкийн хүний эрхийн комисс;
- Хүйсийн тэгш эрхийн комисс;
- Соёл, шашин, хэлний бүлгүүдийн эрхийг хамгаалах, дэмжих комисс;
- Төрийн албаны комисс;
- Нийтийн хамгаалагч;
- Ерөнхий аудитор, эсхүл
- Журмаар эрх олгосон этгээдэд.

Урамшуулал ба нөхөн олговор: Шүгэл үлээгч нь хохирол амссан тохиолдолд нөхөн олговор нэхэмжлэх, олж авах эрхтэй.¹⁰³ Ажлын байртай холбоотой хохирол учирсан тохиолдолд “Хөдөлмөрийн харилцааны акт”-ын дагуу нөхөн олговор тооцогдож болно. Тухайлбал, шүгэл үлээгч шударга бусаар ажлаас чөлөөлөгдсөн бол албан тушаалд нь эргүүлэн томилох эсхүл хамгийн ихдээ 24 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний нөхөн олговрыг эдийн болон эдийн бус хохиролд зориулан төлнө. Харин шударга бус хөдөлмөрийн үйл ажиллагаа явагдсан бол үйл ажиллагааг залруулахад, мөн эдийн ба эдийн бус хохиролд зориулж хамгийн ихдээ 12 сарын цалинтай тэнцэх нөхөн олговор олгодог.¹⁰⁴

Хамгаалах механизм: Тус улсад ажилтныг ажил олгогч, эсвэл хамтран ажиллагч нь шүгэл үлээснийх нь төлөө ажлын байртай холбоотой тодорхой шийтгэл, хохирол учруулахаас хамгаалдаг.¹⁰⁵ Ажлын байртай холбоотой дараах шийтгэлүүдийг авч үздэг:

- Сахилгын арга хэмжээ авах;
- Ажлаас халах;
- Түдгэлзэх;
- Айлган сүрдүүлэх;
- Заналхийлэх;
- Албан тушаал дэвшүүлэхээс татгалзах;
- Ажилтныг хүссэн албан тушаалаас шилжүүлэх.¹⁰⁶

Хэрэв ажилтан ажлын байртай холбоотой дээрх шийтгэлийн аль нэгийг хүртсэн бол ажилтан хөдөлмөрийн маргааныг хариуцсан шүүхэд (Жишээ нь, хөдөлмөрийн шүүх) гомдол гаргах эрхтэй. Мөн үүнээс гадна ажилтан “Эвлэрүүлэн зуучлах комисс”-т хандаж тулгарсан асуудлаа шийдвэрлүүлэх боломжтой.¹⁰⁷ “Мэдээлэл илчлэлтийг хамгаалах акт”-ын 6 дугаар хэсэгт тусгаснаар ажил олгогч нь ажилтанд байгууллага доторх зүй бус үйлдлийг мэдээлэх эрх олгох ёстой. Гэхдээ энэ нь компани болон байгууллага нь шүгэл үлээгчийн талаарх дотоод бодлоготой байх үүргийг хүлээлгэдэггүй ба мөн энэ хуулийг сахиулах үүрэгтэй засгийн газрын агентлаг ӨАБНУ-д байхгүй.¹⁰⁸

5.4. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНСУ)

БНСУ-ын хувьд 2001 онд “Авлигын эсрэг акт”-ыг баталснаар төрийн албан дах шүгэл

¹⁰³ Whistleblower’s handbook, Corruption Watch, 2015, <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2015/05/Corruption-Watch-Whistleblower-handbook.pdf>, p.6.

¹⁰⁴ Empowering our Whistleblowers, Open Democracy Advice Centre, <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/migrated/WhistleblowingBook.pdf>, p.24.

¹⁰⁵ Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer’s guide to global compliance." (2013), p.30.

¹⁰⁶ Whistleblower’s handbook, Corruption Watch, 2015, <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2015/05/Corruption-Watch-Whistleblower-handbook.pdf>, p.6.

¹⁰⁷ Ibid, p.6.

¹⁰⁸ Section 159 of the Companies Act 71 of 2008

үлээгчийг хамгаалж эхэлсэн. Хамгаалалтын болон урамшууллын механизмыг илүү боловсронгуй болгож 2011 онд “Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-ыг баталсан.¹⁰⁹ Ийнхүү БНСУ-ын Засгийн газар шүгэл үлээгчид зориулж эрх зүйн орчныг сайжруулсан ч гэлээ авлигыг илчлэх, шүгэл үлээгчийг хамгаалахад зарим талаар дутагдалтай байна.¹¹⁰ Тухайлбал, тус улсын төрийн албаны шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль тогтоомжид гадагшаа мэдээллэх сувгийг нарийн тодорхойлоогүй, мөн дотооддоо илчлэх процедур болон нэрээ нууцалсан этгээдийн хамгаалалт тодорхой бус байсан.¹¹¹

Гэхдээ БНСУ-ын энэхүү хууль нь дэлхий дээрх хамгийн сайн зохицуулалттай хуулиудын нэг юм. Тус хуулиар төрийн албаны болон хувийн секторын ажилтнууд аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, байгаль орчин, шударга өрсөлдөөнтэй холбоотой зөрчлийн талаар шүгэл үлээх эрхийг хамгаалахаас гадна мөнгөн урамшуулал олгох зохицуулалтыг бий болгосон.¹¹²

Шүгэл үлээгчийн тодорхойлолт: БНСУ-ын “Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-д шүгэл үлээгч болон шүгэл үлээлтийг нарийн тодорхойлсон. Нийтийн ашиг сонирхолын төлөө шүгэл үлээх гэдгийг нийтийн ашиг сонирхолын эсрэг зөрчил гаргасан, гаргах магадлалтай талаар гомдол гаргах, буруушаах, мэдээлэх, өргөдөл гаргах, тайлагнах гэж ойлгоно. Хэрэв ил болгосон мэдээлэл нь худал гэдгийг шүгэл үлээгч мэдэж байсан эсвэл мэдэх боломжтой байсан, мөн түүнчлэн шүгэл үлээгч нь мөнгө, бараа нэхсэн эсвэл мэдээллээр барьцаалсан тохиолдолд үүнийг нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээсэн гэж үзэхгүй.¹¹³

Зохицуулалтаар хамгаалагдах этгээд: Шүгэл үлээгч гэж нийтийн ашиг сонирхолын төлөө шүгэл үлээж буй хүнийг хэлнэ. Нийтийн ашиг сонирхолын төлөө шүгэл үлээгчийг энэ хуулийн зүйл 2.7-д дэлгэрэнгүй тодорхойлсон. Тухайлбал, төрийн институц, төсөл, арга хэмжээ, компани, байгууллагад ажилладаг, ажиллаж байсан этгээд, дээр дурдсан төрийн байгууллагатай гэрээний үндсэн дээр хамтарч барилга байгууламж, үйлчилгээ эрхэлдэг, эрхэлж байсан этгээд, мөн Ерөнхийлөгчийн зарлигаар томилогдсон бусад этгээд зэргийг хамруулсан.¹¹⁴

Мэдээллийн хүрээ: Уг хуулийн хүрээнд мэдээлж болох нийтийн эрх ашгийн эсрэг зөрчлийг ерөнхийд нь тодорхойлсноос гадна хамаарах хууль тогтоомжуудын нэрийг хавсаргасан байна. Нийтийн ашиг сонирхолын эсрэг зөрчил гэж олон нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчин, хэрэглэгчийн ашиг сонирхол, шударга өрсөлдөөний эсрэг зөрчлийг ойлгохоос гадна үүнд хуульд хавсаргасан актуудад шийтгүүлэх заалттай аливаа үйлдэл, Ерөнхийлөгчийн зарлигаар захиргааны арга хэмжээ авахуулах аливаа үйлдэл зэргийг хамруулна.¹¹⁵ Үүнээс харахад БНСУ-д шүгэл үлээгчийн мэдээлж болох мэдээллийн хүрээ маш өргөн байна.

Мэдээлэл хүлээн авагч: БНСУ-д шүгэл үлээгчийн ил болгож буй мэдээллийг хүлээн авч үүнтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулах эрхийг “Авлигын эсрэг иргэний эрхийн комисс”

¹⁰⁹ Chang, Yongjin, Mark Wilding, and Min Chul Shin. "Determinants of whistleblowing intention: evidence from the South Korean government." *Public Performance & Management Review* 40, no. 4 (2017): 676.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and A. J. Brown. "Whistleblower protection laws in G20 countries." *Priorities for Action, The University of Melbourne, Griffith University, Transparency International Australia* (2014).

¹¹² Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and A. J. Brown. "Whistleblower protection laws in G20 countries." *Priorities for Action, The University of Melbourne, Griffith University, Transparency International Australia* (2014):p.47.

¹¹³ Article 2, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹¹⁴ Article 2, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹¹⁵ Article 2.1, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

(Цаашид “Комисс” гэх) гэх байгууллага хэрэгжүүлдэг.¹¹⁶ Аливаа этгээд авлигын хэргийн талаарх мэдээллээ уг комисс руу мэдээлж, хамгаалах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг хүсэх эрхтэй. Мөн төрийн албан хаагч өөрийн ажил олгогч, байгууллага, компани зэрэг нь авлигын гэмт хэрэг үйлдсэнийг эсвэл үйлдэгдэх гэж буйг захиргааны байгууллага, дээд газар, Үндэсний ассамблейн гишүүн, хуулийн байгууллага, Хяналт, шалгалтын хороо, эсвэл Комисст мэдээлнэ.¹¹⁷ Авлигын талаарх мэдээллийг бичгээр гаргах бөгөөд уг бичигт шүгээл үлээгч нь өөрийн хувийн мэдээлэл, мэдээлж буй зорилго, шалтгаанаа дурдана. Мөн түүнчлэн шүгээл үлээгч нь хуулийн хамгаалалтад байх ёстойгоо баталж мэдээллийн нотлох баримт, субъектыг тодорхой илэрхийлнэ.¹¹⁸

Урамшуулал, мөнгөн шагнал, дэмжлэг: “Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгээл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-ын 4 дүгээр бүлэгт шүгээл үлээгчид олгох урамшуулал, шагнал, тусламжийн мөнгөний талаарх зохицуулалтууд агуулагддаг. Ерөнхийдөө шүгээл үлээгчид зориулсан урамшууллын систем нь шүгээл үлээгч шүгээл үлээсний үр дүнд улсын сангаас алдагдсан хөрөнгийг эргүүлэн авсан, төрийн байгууллагын орлого өссөн, нийтийн эрх ашгийг хамгаалахад хувь нэмэр болсон зэргийг үндэслэн шагнаж, урамшуулдаг тогтолцоо юм. Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгээл үлээгч нь хуулийн дагуу урамшуулал олгохыг Комиссоос шаардах эрхтэй. Хуульд зааснаар шүгээл үлээгч урамшуулал авах хүсэлтээ түүний шүгээл үлээлтийн үр дүнд Засгийн газрын төв болон орон нутгийн байгууллагын орлого өссөн эсвэл хөрөнгө буцаан төвлөрүүлснийг мэдсэнээс хойш 2 жилийн дотор эсвэл мэдээлэл ил болгосноос хойш 5 жилийн дотор мэдүүлнэ.¹¹⁹ Комисс нь хүсэлтийг хүлээн авсны дараа шүгээл үлээгчид шагнал урамшуулал олгох эсэх болон урамшууллын мөнгөн дүнг тодорхойлж, хэрэв татгалзах зүйлгүй бол урамшууллын мөнгийг 90 хоногийн дотор шүгээл үлээгчид шилжүүлнэ.¹²⁰ Урамшууллын мөнгөн дүн нь шүгээл үлээсний үр дүнд буцаагдсан хөрөнгө, өссөн орлогын 4-өөс 20 хувийн хооронд байх бөгөөд урамшууллын мөнгөн дүн хамгийн ихдээ 2 тэрбум вон байна.¹²¹

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгээл үлээсэн нь улсын хөрөнгөд үр ашиг авчирсан, хөрөнгө алдагдахаас сэргийлсэн бөгөөд дараах 4 тохиолдолд бий болсон үед мөнгөн шагнал олгодог. Үүнд,

1. Нийтийн сонирхлын эсрэг зөрчил үйлдсэн этгээд прокурорын шатанд мөрдөгдөж буй, тэнсэн харгалзсан, ялын тогтоол уншигдсан үед;
2. Засан хүмүүжүүлэх эсвэл хориглох тухай захиргааны арга хэмжээ авагдсан үед;
3. Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгээл үлээсэн нь системийг сайжруулахад хувь нэмэр оруулсан, тухайлбал, нийтийн сонирхлын эсрэг зөрчлөөс сэргийлэх үүднээс холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт орсон, эсвэл шинээр баталсан үед;
4. Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон бусад үндэслэл бүрдсэн зэрэг болно.

Шүгээл үлээгч нь 100 сая воноос хэтрэхгүй мөнгөн шагнал хүлээн авч болно.

Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгээл үлээсэн этгээд болон түүний хамаарал бүхий этгээд шүгээл үлээснээс үүдэн гарсан дараах хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр Комисст хүсэлт гаргах эрхтэй. Үүнд,

1. Биеийн болон сэтгэл зүйн эмчилгээнд зарцуулсан зардал;
2. Албан тушаал, ажлын байр өөрчилснөөс үүдсэн хөдөлгөөний зардал;

¹¹⁶ Article 4.1, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹¹⁷ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Сүүлд үзсэн: 2020.1.25, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/RepublicOfKorea.docx>.

¹¹⁸ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Сүүлд үзсэн: 2020.1.25, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/RepublicOfKorea.docx>.

¹¹⁹ Article 26.3, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹²⁰ Article 26.4, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹²¹ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Сүүлд үзсэн: 2020.1.25, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/RepublicOfKorea.docx>.

3. Анхны байдалдаа буцан орохоор хуулийн байгууллагад гаргасан зардал;
4. Шүгэл үлээснээс үүдэн ажлаас халагдсан хугацааны цалин;
5. Бусад эдийн засгийн алдагдал зэрэг болно.

Хамгаалах механизм: Комисс нь авлигын талаарх мэдээллийг илчилсэн этгээдийг хамгаалах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэг. Хамгаалах арга хэмжээнд шүгэл үлээгчийн хувийн мэдээллийг ил гаргахыг хориглох, хамгаалалтад авах, шүгэл үлээгчийн эсрэг аливаа арга хэмжээг хориглох зэргийг хамруулдаг. Эдгээр хамгаалах арга хэмжээг зөрчсөн этгээдийг 3 жилээс илүүгүй хугацаагаар хорих ял эсвэл 30 сая воноос илүүгүй торгууль ногдуулах шийтгэл оногдуулдаг.¹²²

“Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай акт”-аар шүгэл үлээгчийг ажлаас чөлөөлөх, түдгэлзүүлэх, цалингийн хэмжээ бууруулах, хамтрагчийн бараа, үйлчилгээний гэрээг цуцлах, зөвшөөрөл, лиценз цуцлах, шүгэл үлээгчид сэтгэл зүйн дарамт учруулах зэргийг хориглодог.¹²³ Мөн уг хууль дахь нэг онцлог зохицуулалт нь шүгэл үлээгчийн хамаарал бүхий этгээд, хамтрагчид ноцтой аюул учирсан, учрах боломжтой гэж үзсэн тохиолдолд Комисс цагдаагийн байгууллагад эсвэл шаардлагатай хамгаалах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх байгууллагад хүсэлт гаргадаг.¹²⁴ Комисс хүсэлт гаргасан даруйд үүнийг хүлээн авсан цагдаагийн газар болон байгууллага нь хамгаалах арга хэмжээг хойшлуулшгүйгээр авч хэрэгжүүлдэг.¹²⁵ Шүгэл үлээхийн тулд шүгэл үлээгч нь гэмт хэрэг үйлдсэн бол оногдуулах шийтгэлийг хөнгөвчилж болно.

ЗУРГАА. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид 2005 онд нэгдэн орсон нь тус конвенцын 33 дугаар зүйлд заасан “...тогтоосон гэмт хэргийн талаарх аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг аливаа шударга бус хандлагаас хамгаалах”-аар тунхагласан нь мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх үүргийг хүлээж байгаа юм.

Мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх, хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд тусгайлсан зохицуулалт бүхий хууль боловсруулах шаардлагатай эсэхийг судлан үзвэл, манай улсад мэдээ, мэдээллийн харилцааг зохицуулсан, гэрчийг хамгаалах, шударга ёсны талаар хууль, тогтоомжид зарим харилцааг тусгасан хэдий ч шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах, урамшуулах талаар зохицуулалтгүй, харин гэрчийг хамгаалах талаар сайжруулах шаардлагатай асуудал нэлээд байна. Иймд тус харилцааны эрх зүйн орчин хангалттай бүрдсэн гэж үзэх үндэсгүй, УИХ болон ЗГ-ын тогтворгүй байдал, ажлын уялдаа, залгамж холбоо алдагдсан байгаа нь аюулгүй байдал, хүний эрхийг хангах ажлыг төрөөс зохион байгуулахтай холбоотой байна. УИХ, ЗГ-аас хууль тогтоомж, дүрэм, журмаар зохицуулагдаж байсан зарим харилцаа өөрчлөгдсөн бөгөөд хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хууль, Эрүүгийн хуулиар торгууль ногдуулах хэлбэрээр хүлээлгэх болсон. Ийнхүү гомдол, мэдээлэл гаргахтай холбоотой төрөөс авч буй арга хэмжээ суларсан нь Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах асуудал улам бүр хурцаар тавигдаж, мэдээлэгч түүн дотроо шүгэл үлээгч, матаач, гэрчийн ялгааг сайн гаргаж өгсөн хууль шаардлагатай болоод байна.

Иймд Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийн талаар тусгайлан зохицуулсан, шинэлэг харилцааг зохицуулсан хууль шаардлагатай юм.

Судалгааны 3-р хэсэгт зардал, үр өгөөжийн харьцааг зорилгод хүрэх боломжтой харьцуулан судалсны үндсэн дээр дээрх хоёр хувилбарын эерэг болон сөрөг талыг

¹²² The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Сүүлд үзсэн: 2020.1.25, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/RepublicOfKorea.docx>.

¹²³ Chapter III, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹²⁴ Article 13.1, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

¹²⁵ Article 13.2, South Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.

харьцуулан дүгнэлээ.

Гарч болох эерэг үр дагавар

Хувилбар 1-ийн хувьд 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.

Хувилбар 2-ын хувьд Нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчихөөр завдсан тохиолдолд хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг нийтийн албан тушаалтантай холбоотой асуудлыг холбогдох хуулиар шалган, өндөр түвшний авлигыг илрүүлэх, ногдуулах хариуцлагын хэмжээ төдийлөн хангалттай бус байгаад Эрүүгийн хуулиар оногдуулах ялын хэмжээг торгуулиар шийдвэрлэх бус харин заавал биеэр эдлүүлэх тухай, хууль бусаар олсон хөрөнгийг хураан төрийн өмч болгох зэргээр эрх зүйн орчинг сайжруулах нь төрийн өндөр түвшний хээл хахууль болон нийтийн эрх ашгийг зөрчсөн явдлыг илрүүлэн эрүүл нийгмийг бий болгох нь хүний тэгш эрхийг хангахын зэрэгцээ улсын эдийг засагт сайнаар нөлөөлөх давуу талтай.

Гарч болох сөрөг үр дагавар

Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ конвенцын үзэл баримтлалд хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, шударга шүүхээр шүүлгэх, аливаа ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхээр хангагдах нь хүн бүрийн эдлэх эрх тул үүнийг хуулийн төсөл боловсруулах замаар шийдвэрлэхдээ хууль хоорондын уялдаа холбоог хангаагүйгээс сөрөг үр дагавар үүсэх магадлалтай гэж дүгнэсэн билээ.

Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр эрх тэгш байх үндсэн зарчим хэрэгжих шалтгаан нөхцөл нь эрх, үүрэг, хариуцлагаа ухамсарладаг, нөгөө талаас хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын үйл ажиллагааны хүрээнд заавал удирдлага болох хууль зүйн эрх, үүрэг, хариуцлага гурав хүн бүрт адил тэгш үйлчилж байдаг.

Төрөөс хүний эрхийг хангах, хамгаалахад тохирох үүрэг, хариуцлагыг ногдуулдаг эрх тэгш байх үндсэн зарчим бүрэн утгаараа хэрэгжих баталгаа бүрдэх учиртай.

Хүний эрхийг хангах, хамгаалах, урамшуулах тогтолцоог сайжруулан уялдуулахад бүрдэл хэсэг тус бүрээр дараах байдлаар авч үзэх саналтай байна:

- Ерөнхийлөгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Хууль тогтоох болон бүх шатны гүйцэтгэх байгууллага;
- Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, шүүх, прокурор, өмгөөлөх гэх мэт хүний эрхийг хангах шууд үүрэг зорилго бүхий төрөлжсөн байгууллагууд;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг оролцуулан иргэний нийгмийн бүх байгууллага, хөдөлгөөн, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл;
- Бүх төрлийн бизнес эрхлэгч хувийн хэвшлийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа;
- Хүний эрхийг хангах, хамгаалах ажлын алба, тэдгээртэй адилтгах хэлтэс, нэгж.

Тус байгууллагууд нь хүний эрхийг хангах, хамгаалах, урамшуулахад чиглэсэн нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаж өгөх, бүрдэл хэсгийн чадавх, хүний эрхийг сахин биелүүлэх, үүрэг хариуцлагыг тухайлсан хуулийн зохицуулалттай нийцүүлэн тодорхойлох шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

Олон Улсын гэрээ, Хууль, тогтоомж

- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, (2003)
- Европын зөвлөлийн Авлигын талаарх иргэний эрх зүйн тухай конвенц, (1999)
- Европын Зөвлөлийн Авлигатай тэмцэх Эрүүгийн хуулийн конвенц, (1999)
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
- Авлигын эсрэг хууль, (2006)
- Агаарын тухай хууль, (2012)
- Амьтны тухай хууль, (2012)
- Авто тээврийн тухай хууль, (1999)
- Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, (1997)
- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, (1997)
- Зөрчлийн тухай хууль, (2017)
- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, (2012)
- Эрүүгийн хууль, (2015)
- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, (2017)
- Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, (2016)
- БНСУ, Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хууль, (2011)
- Republic of India, The whistle blowers protection act, (2011)
- South Africa, Protected disclosure act 26 of 2000.
- South Africa, Companies Act 71 of 2008.
- U.K, Public Interest Disclosure Act (1998)
- U.K, Enterprise and Regulatory Reform Act (2013)
- U.K, Employment Rights Act (1996)
- U.S. Code § 2302(b)(8). Prohibited personnel practices.
- U.S, Whistleblower Protection Act (1989)
- U.S, Whistleblower Protection Enhancement Act (2012)
- U.S, Sarbanes-Oxley Act (2002)
- U.S, Dodd-Frank Act (2010)

Монгол хэл дээрх ном, өгүүлэл, нийтлэл, тайлан, гарын авлага

- Ж.Амарсанаа, Хүний эрх /Олон улсын ба үндэсний эрх зүйн асуудал/ (УБ,2000)
- Ж.Амарсанаа, “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, Ханнс Зайделийн сан, Төр, эрх зүйн хуудас, эргэцүүлэл, (УБ, 2000), №7, 103 дахь тал.
- П.Амаржаргал, Э.Уянга, Монгол Улс дахь мэдээллийн аюулгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалтын төлөвшил, чиг хандлага. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. №72, (УБ, 2019)
- Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2018, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт (2016-2018) (УБ, 2019),
- А.Бямбажаргал, “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт, шинжилгээ” Ардчиллын хөгжил-Иргэний оролцоо, (УБ, 2014),
- Б.Батзориг, Ц.Цэлмэг нар. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг. (УБ, 2014),
- Л.Галбаатар, Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа ба шүгэлдэгчийн хамгаалалт /олон улсын туршлага/, АТГ-аас судалгаатай холбоотой явуулсан материалаас, (УБ, 2019),
- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага, Авлигатай тэмцэх гарын авлага, (УБ, 2018)
- Д.Жигваансүрэн, Д.Халиун, “Гадаадын зарим орны шүүмжлэгч (шүгэлдэгч)-ийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын талаарх лавлагаа”, УИХ-ын Тамгын газар Судалгааны эмхэтгэл XXV боть (УБ, 2017),

- Д.Жаргалсайхан, “Шүгэл үлээх соёл”, Шүүх эрх мэдэл №4, (УБ, 2016),
- Нүүдэл Шийдэл: Шүгэл үлээгч гэж хэн бэ?
- Санхүүгийн зохицуулах хороо, Банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагын комплейнсын ажилтнуудад зориулсан гарын авлага (суурь ойлголт), (УБ, 2019),
- Г.Совд, Монгол Улсын Үндсэн хууль, хүний эрх /харьцуулсан эрх зүй/ (УБ, 1999),
- Ханнс-Зайделийн сан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ, 2009),
- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ /судалгааны тайлан/, (УБ, 2018)
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. (УБ, 2017) 56 дахь тал.
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг. (УБ, 2008),
- Л.Отгондорж, Р.Пүрэвбаатар, “Дотоод мэдээлэгчийг хамгаалах зарим санал”, Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд, (УБ, 2015),

Гадаад хэл дээрх ном, өгүүлэл, нийтлэл

- Anticorruption Working Group. "Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation." (2012).
- Banisar, David. "Whistleblowing: International standards and developments." Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC (2011),
- Chalouat, Iheb, Carlos Carrión-Crespo, and Margherita Licata. Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors. No. 995041591802676. International Labour Organization, 2019.
- Chang, Yongjin, Mark Wilding, and Min Chul Shin. "Determinants of whistleblowing intention: evidence from the South Korean government." Public Performance & Management Review 40, no. 4 (2017): 676.
- Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD, 2015.
- Devine, Thomas M. "The whistleblower protection act of 1989: Foundation for the modern law of employment dissent." Admin. L. Rev. 51 (1999):
- Dodd-Frank Wall street Reform and Consumer Protection Act
- Empowering our whistleblowers, Open Democracy Advice Centre,
- Four ways the G20 can take the lead on anti-corruption,
- Full text of the G20 Osaka leaders' declaration,
- G20 Seoul Summit 2010, G20 Anti-Corruption Action Plan,
- Loyens, Kim, and Wim Vandekerckhove. "Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements." Administrative Sciences 8, no. 3 (2018): 30.
- OECD, Committing to Effective Whistleblower Protection, 2015.
- OECD, Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation.
- Peffer, Shelley L., Aleksandr Bocheko, Rita E. Del Valle, Allmir Osmani, Shawn Peyton, and Edna Roman. "Whistle where you work? The ineffectiveness of the Federal Whistleblower Protection Act of 1989 and the promise of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012." Review of Public Personnel Administration 35, no. 1 (2015):
- Piper, D. L. A. "Whistleblowing: An employer's guide to global compliance." (2013).
- Protection of "whistle-blowers", Parliamentary Assembly, 2010,
- Transparency International, "A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation", (2018).
- Transparency international, People and corruption: Asia Pacific-Global corruption barometer, (2017).

- Whistleblower's handbook, Corruption Watch, 2015,
- Whistleblowing Payments in the UK and USA, 2015,
- Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and A. J. Brown. "Whistleblower protection laws in G20 countries." Priorities for Action, The University of Melbourne, Griffith Univeristy, Transparency International Australia (2014).
- Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and Arthur J. Brown. Whistleblower protection laws in G20 countries: Priorities for action. Blueprint for Free Speech,
- Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, and A. J. Brown. "Whistleblower protection laws in G20 countries." Priorities for Action, The University of Melbourne, Griffith Univeristy, Transparency International Australia (2014).

ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨНИЙ УРЬДЧИЛСАН ҮНЭЛГЭЭ

Хувилбар 1-ийн хүрээнд зохицуулалтын үр нөлөөг тандан судалсан байдал.

ХҮНИЙ ЭРХЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 1)

Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1. Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж буй эсэх	1.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх			
	1.1.1.Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх	Тийм	Үгүй	Ялгаварлан гадуурхалтыг хориглож буй зохицуулалт агуулаагүй.
	1.1.2.Ялгаварлан гадуурхсан буюу аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Зөвхөн Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлж эрх, үүргийг зааж өгсөн, ялгаварлан гадуурхсан зохицуулалт агуулаагүй.
	1.1.3.Энэ нь тодорхой бүлгийн эмзэг байдлыг дээрдүүлэхийн тулд авч буй түр тусгай арга хэмжээ мөн бол олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийг хамгаалах, эрх зүйн байдлыг тодорхойлж өгсөн мөн олон улсын эрх зүйн баримт бичигт тусгагдсан.
	1.2. Оролцоог хангах			
	1.2.1.Зохицуулалтын хувилбарыг сонгохдоо оролцоог хангасан эсэх, ялангуяа эмзэг бүлэг, цөөнхийн оролцоо боломжийг бүрдүүлсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Зохицуулалтын хувилбар боловсруулагдаагүй
	1.2.2.Ялангуяа зохицуулалтыг бий болгосноор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Хүний эрхийн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг Төрийн бус байгууллага, холбогдох албан тушаалтан, сэтгүүлч, өөрийн болон бусдын эрхийн төлөө тэмцэж буй иргэн, хувь хүн.
	1.3. Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал хариуцлага			
	1.3.1.Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарах эсэх	Тийм	Үгүй	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан хүний эрхийг хангах, дэмжлэг үзүүлэх, хамгаалах тогтолцоо сайжирч, зорилтод бүлэгт хүрэх хүртээмж нэмэгдэнэ.
	1.3.2.Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон улсын гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмаас тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцод нийцсэн.
1.3.3.Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах харилцааны явцад хууль зөрчсөн тохиолдолд холбогдох хуульд заасны дагуу хариуцлага тооцно.	
2. Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх	2.1. Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй.

	2.2. Хязгаарлалт тогтоох нь зайлшгүй эсэх	Тийм	Үгүй	Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй.
3. Эрх агуулагч	3.1. Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдыг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	нийтийн ашиг сонирхол, аюулгүй байдлын эсрэг үйлдлийн тухай мэдээллийг илчэлсэн этгээд
	3.2. Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Хуулийн төсөл нь Шүгэл үлээгчийг хамгаалахад чиглэгдсэн.
	3.3. Зохицуулалтын хувилбар нь энэхүү эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Хуулийн төсөл нь Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалахад эрх зүйн байдлыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.
	3.4. Эрх агуулагчдын, ялангуяа эмзэг бүлгийн ялгаатай хэрэгцээг тооцсон мэдрэмжтэй зохицуулалтыг тусгах эсэх /хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэстний цөөнх, хэлний цөөнх, гагцхүү эдгээрээр хязгаарлахгүй/	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийг хамгаалах ерөнхий зохицуулалт агуулсан.
Үүрэг хүлээгч	4.1. Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, Төрийн бус байгууллага, Аж ахуйн нэгжийн эрх бүхий этгээд.
4. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд нийцүүлсэн эсэх	5.1. Жендэрийн үзэл баримтлалыг тусгасан эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийг хамгаалахтай холбогдсон бүх харилцаанд жендэрийн тэгш байдлыг бүрдүүлсэн байна.
	5.2.Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийг хамгаалахтай холбогдсон бүх харилцаанд жендэрийн тэгш байдлыг бүрдүүлсэн байна.

ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 2)

Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1.Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар	1.1.Дотоодын аж ахуйн нэгж болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	1.2.Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх (эдийн засгийн байршил өөрчлөгдөхийг оролцуулан)	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	1.3.Дэлхийн зах зээл дээрх таагүй нөлөөллийг Монголын зах зээлд орж ирэхээс хамгаалахад нөлөөлж чадах эсэх	Тийм	Үгүй	Энэ чиглэлээр зохицуулалт агуулаагүй.
2.Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх	2.1.Хэрэглэгчдийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй

чадвар болон тогтвортой байдал	2.2.Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдлийг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	2.3.Зах зээлд шинээр орж ирж байгаа аж ахуйн нэгжид бэрхшээл, хүндрэл бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	2.4.Зах зээлд шинээр монополийг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
3.Аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал	3.1.Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэхгүй.
	3.2.Санхүүжилтийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	3.3.Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	3.4.Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтад ямар нэг хязгаарлалт, эсхүл хориг тавих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	3.5.Аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа зогсооход хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
4.Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэж байгаа захиргааны зардлын ачаалал	4.1.Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал (Тухайлбал, мэдээлэх, тайлан гаргах г.м) бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Нэмэлт зардал үүсэхгүй.
5.Өмчлөх эрх	5.1.Өмчлөх эрхийг (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн бус баялаг зэргийг) хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	5.2.Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	5.3.Оюуны өмчийн (патент, барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх зэрэг) эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
6.Инноваци болон судалгаа шинжилгээ	6.1.Судалгаа шинжилгээ, нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	6.2.Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг илүү хялбар болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй

7.Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв	7.1.Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	7.2.Хэрэглэгчдийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	7.3.Хэрэглэгчдийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	7.4.Хувь хүний/гэр бүлийн санхүүгийн байдалд (шууд буюу урт хугацааны туршид) нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
8.Тодорхой бүс нутаг, салбарууд	8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Холбогдох байгууллагуудад нэмэлт чиг үүрэг бий болгосноор шинээр ажлын байр бий болохгүй.
	8.2.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байр багасгах чиглэлээр нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	8.3.Жижиг, дунд үйлдвэр, эсхүл аль нэг салбарт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Зөвхөн Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалахтай холбоотой асуудлыг зохицуулах тул нөлөө үзүүлэхгүй.
9.Төрийн захиргааны байгууллага	9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий холбогдох байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг санхүүжүүлэх шаардлагатай.
	9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр холбогдох байгууллагуудад нэмэлт чиг үүрэг бий болсноор бүтцийн өөрчлөлт явагдах боломжтой.
	9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах харилцааг бий болгохтой холбогдуулан шинээр чиг үүрэг бий болох боломжтой.
10.Макро эдийн засгийн хүрээнд	10.1.Эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ажил эрхлэлтийн байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх боловч, улсын төсөвт тодорхой хэмжээний зардал нэмэгдэнэ.
	10.2.Хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг сайжруулах, зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	10.3.Инфляци нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
11.Олон улсын харилцаа	11.1.Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн байдлаар зөрчилдөхгүй.

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 3)

Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1.Ажил эрхлэлтийн байдал,	1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах байгууллага

хөдөлмөрийн зах зээл				нэмэгдсэнээр тодорхой ажлын байр нэмэгдэнэ.
	1.2.Шууд болон шууд бусаар ажлын байрны цомхотгол бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	1.3.Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	1.4.Тодорхой насны хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
2.Ажлын стандарт, хөдөлмөрлөх эрх	2.1.Ажлын чанар, стандартад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	2.2.Ажилчдын эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	2.3.Ажилчдын эрх, үүрэгт шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй
	2.4.Шинээр ажлын стандарт гаргах эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах талаар нэмэлт стандарт шаардлагагүй.
	2.5.Ажлын байранд технологийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
3.Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал	3.1.Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	3.2.Тодорхой бүлэг болон хүмүүст сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх. Тухайлбал, эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ажилгүй иргэд, үндэстний цөөнхөд гэх мэт	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.3.Гадаадын иргэдэд илэрхий нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
4.Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун	4.1.Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	4.2.Төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	4.3.Төрийн захиргааны албан хаагчдын эрх, үүрэг, харилцаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	4.4.Иргэдийн шүүхэд хандах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-д шүүхэд хандаж эрхээ хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломж бүрдэнэ.
	4.5.Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
5.Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй	5.1.Хувь хүн/нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт,	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

байдал	нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх			
	5.2.Зохицуулалтын хувилбарын улмаас үүсэх дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	5.3.Хүмүүсийн амьдралын хэв маяг (хооллолт, хөдөлгөөн, архи, тамхины хэрэглээ)-т нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
6.Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем	6.1.Нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
	6.2.Ажилчдын боловсрол, шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	6.3.Иргэдийн боловсрол (төрийн болон хувийн хэвшлийн боловсролын байгууллага) олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	6.4.Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	6.5.Их, дээд сургуулиудын үйл ажиллагаа, өөрийн удирдлагад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
7.Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал	7.1.Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	7.2.Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	7.3.Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	7.4.Гэмт хэргийн хохирогчид, гэрчийн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
8.Соёл	8.1.Соёлын өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	8.2.Хэл, соёлын ялгаатай байдал бий болгох эсэх, эсхүл уг ялгаатай байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	8.3.Иргэдийн түүх, соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 4)

Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1.Агаар	1.1.Зохицуулалтын хувилбарын үр дүнд агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
2.Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч	2.1.Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээг нэмэгдүүлэх/бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	2.2.Эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	2.3.Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	2.4.Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
3.Ан амьтан, ургамлыг хамгаалах	3.1.Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	3.2.Ховордсон болон нэн ховор амьтан, ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	3.3.Ан амьтдын нүүдэл, суурьшилд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	3.4.Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
4.Усны нөөц	4.1.Газрын дээрх ус болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	4.2.Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	4.3.Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
5.Хөрсний бохирдол	5.1.Хөрсний бохирдолтод нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	5.2.Хөрсийг эвдэх, ашиглагдсан талбайн хэмжээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
6.Газрын ашиглалт	6.1.Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	6.2.Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	6.3.Экологийн зориулалтаар хамгаалагдсан газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
7.Нөхөн сэргээгдэх/нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг	7.1.Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг өөрөө нөхөн сэргээгдэх чадавхыг нь алдагдуулахгүйгээр зохистой ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
	7.2.Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн ашиглалт нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

Хувилбар 2-ын хүрээнд зохицуулалтын хувилбаруудын үр нөлөөг тандан судалсан байдал.

Хувилбар 1-тэй адил хариулттай асуултууд үлдээв.

ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 2)

Үзүүлэх нөлөө:	ҮР	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
8.Тодорхой бүс нутаг, салбарууд		8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах чиг үүргийг гүйцэтгэх үүднээс салбар бүрт цөөн тоогоор ажлын байр шинээр бий болох боломжтой.
9.Төрийн захиргааны байгууллага		9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах чиг үүргийг холбогдох төрийн байгууллагад нэмж хүлээлгэснээр үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг санхүүжүүлэх хувилбар 1-д дурдсаны дагуу шаардлагатай хэвээр байна.
		9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах чиглэлээр тусгай байгууллага байгуулах шаардлагагүй. Шаардлагатай тохиолдолд дээрх чиг үүргийг нэгдсэн удирдлагаар хангах, тогтолцоог хянах үүднээс зарим төрийн байгууллагад шинээр нэгж, эсхүл салбар хороо байгуулах боломжтой.
		9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах харилцааг өргөжүүлэхтэй холбогдуулан шинээр чиг үүрэг бий болох боломжтой.

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

(Хүснэгт 6)

Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1.Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл	1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Шүгэл үлээгч /мэдээлэгч/-ийг хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлж эхэлснээр хязгаарлагдмал хүрээнд ажлын байр нэмэгдэх боломжтой.