



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

2018

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ¹

УДИРТГАЛ

Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

Зөрчлийн тухай хуулийг 2017 онд дагаж мөрдсөнөөс хойш нэг жил гаруй хугацаанд эрүүгийн гэмт хэрэг, эрүүгийн зөрчил, захиргааны зөрчил гэсэн нэр томъёог онолын түвшинд судлах, мөн хуулийг практикт нэг мөр ойлгон хэрэгжүүлэх зэрэг асуудлууд тулгамдаж байна.

Иймд энэхүү үнэлгээгээр Зөрчлийн тухай хуулийн зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдал, үр дагаварт үндэслэн дүгнэлт, санал өгөхийг зорилоо.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Зөрчлийн тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон хүний эрх, эрх чөлөө, хувийн өмч зэрэг үнэт зүйлс, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, хууль зөрчсөн аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйд хүлээлгэх хариуцлагыг ялгамжтай оногдуулах, хууль зүйн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах зорилгоор² баталжээ.

Зөрчлийн тухай хууль нь нийгмийн тодорхой төрлийн харилцааг зохицуулж буй 230 гаруй хуулиар тогтоосон зөрчил, түүнд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон хэм хэмжээг төрөлжүүлэн нэгтгэсэн³ анхны хууль болсон.

Зөрчлийн тухай хууль нь зөрчлийг төрөлжүүлэн нэгтгэхдээ зарим төрлийн зөрчлийг тусгаагүй орхигдуулсан, хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагыг хангах, хамарвал зохих харилцааг орхигдуулсан нь хуулийг хэрэгжүүлэх явцад асуудал үүсч байна.

Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” хэмээн заасан.

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Энэхүү үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо хуулийн зорилго, хэрэгжилт, үнэлгээний шалгуурт нөлөөлөхүйц байдлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хуулийн зохицуулалтыг сонгосон болно.

Энэхүү үнэлгээний ажлын хүрээнд Зөрчлийн тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлэг /Нийтлэг үндэслэл/-ийн 1.3 дугаар зүйлд заасан шударга ёсны зарчим, Гуравдугаар бүлэг /Шийтгэл/-ийн 3.1 дүгээр зүйлд заасан шийтгэл оногдуулах үндэслэл, Тавдугаар бүлэг /Нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил/-ийн 5.2 дугаар зүйлд заасан танхайрах, Зургадугаар бүлэг /Нийтийн ёс суртахуун, хүн амын эрүүл

¹ Тус судалгааг хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа, С.Цэрэндолгор нар хамтран гүйцэтгэв.

² “Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”, <http://forum.parliament.mn/projects/75> (сүүлд үзсэн 2018.10.02.).

³ Мөн тэнд.

мэнд, эрүүл ахуйн журмын эсрэг зөрчил/-ийн 6.21 дүгээр зүйлд заасан гүтгэх зэрэг зүйл, заалтыг сонгон авсан болно.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо зорилгод хүрсэн түвшин буюу энэхүү хууль, хуулийн зүйл, заалтууд тавьсан зорилго, зорилтдоо хүрч байгаа эсэх, практикт нийцэж байгаа байдал буюу хуулийн зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Үнэлгээний ажил хийх хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хууль хэрэгжүүлэх явцад бий болсон бодит үр дагавар нь анх хуулиар тавьсан зорилгыг хангаж чадаж байгааг харьцуулах аргаар тогтоосон.

Үнэлгээний ажил хийх хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт хэрэгжиж буй байдлыг үнэлэхдээ “хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш” гэсэн харьцуулах аргаар тогтоосон.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3, 3.1, 5.2, 6.21 дүгээр зүйл тус бүрийг үнэлэхдээ ялгаатай байдлаар тохиромжтой шалгуур үзүүлэлтийг сонгов.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Уг хуулийн 1.3 дугаар зүйл буюу шударга ёсны зарчим, 6.21 дүгээр зүйл буюу гүтгэх зохицуулалт зорилгодоо хүрч буй эсэхийг тус бүр тодорхойлно.

Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Уг хуулийн 3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл, 5.2 дугаар зүйл. Танхайрах, 6.21 дүгээр зүйл. Гүтгэх зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ? гэдгийг тус бүрт нь тодорхойлно.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Уг үнэлгээний ажилд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан болно.

Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, гарын авлага болон тухайн байгууллагын ажилтан, эрдэмтэн судлаачидтай ярилцлага хийж тэдний санал, дүгнэлтийг үнэлгээний ажилдаа ашигласан болно.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлгээний мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, ярилцлагын арга, тоо баримтад тулгуурлаж хийсэн.

Үнэлгээний ажлыг хэрэгжүүлэх үе шатанд холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журам, эрдэмтэн судлаачдын бүтээлүүд, судалгааны тайлан, баримтыг ашигласан болно.

Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулах үүднээс, мөн судалгааны зорилгоос хамаарч зорилтод түүврээр Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Чингэлтэй дүүргийн прокурорын газар, Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтэс, Сүхбаатар дүүргийн 7, 8 дугаар хорооны цагдаагийн албан хаагчид, эрдэмтэн судлаачдыг хамруулж, ярилцлагын аргаар мэдээлэл цуглуулав.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Зөрчлийн тухай хуультай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулийн зарим хэм хэмжээ бодит байдалд нийцээгүй, иргэдэд хүндрэл бий болгосон байдал ажиглагдсан. Тухайлбал, уг хуулийн зорилго нь захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхгүйг зөрчилд тооцох, түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд шийтгэл оногдуулах замаар шударга ёсны тогтолцоог бэхжүүлэх, хүн, хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээний төрөл, хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж, хохирлын хэр хэмжээнд тохирсон байхаар тусгасан байна. Уг хуулийн хэрэгжилтийн явцад зөрчил үйлдсэн шинж байдалд тохироогүй шийтгэл оногдуулсан тохиолдол нэлээдгүй гарсан байна.

Төлөвлөх үе шатанд Зөрчлийн тухай хуулийн нэгдүгээр бүлэг, гуравдугаар бүлэг, тавдугаар бүлэг, зургадугаар бүлгээс сонгож авсан зүйл, хэсэг, заалт тус бүрийг хэрэгжүүлэх үе шатанд цуглуулсан мэдээлэлд тулгуурлан үнэлэх болно.

3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3 дугаар зүйл. Шударга ёсны зарчим хуулийн зорилгод хэр нийцэж байна вэ?

Үнэлэх зүйл, заалт	1.3 дугаар зүйл.Шударга ёсны зарчим 1. Зөрчил үйлдсэн хүн хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээний төрөл, хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж, хохирлын хэр хэмжээнд тохирсон байна.
--------------------	---

Үнэлгээ: Энэ хуулийн 1.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэрэгжилтийн үндэс нь зөрчил үйлдсэн байх буюу зөрчлийг хэрхэн тодорхойлсон талаар судлах юм. “Зөрчил” гэсэн ойлголтыг онол болон практик талаас нь судалсан. Зөрчлийг бусад эрх зүйн зөрчлөөс ялган зүйлчилж чадсанаар түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэлийн үндэслэл оновчтой болно. Зөрчлийн тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, энэ хуульд шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхгүйг зөрчил гэнэ.”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүн, хуулийн этгээд нь хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг биелүүлэх боломжтой байсан боловч түүнийг биелүүлэх зохих арга хэмжээг хэрэгжүүлээгүй бол зөрчил үйлдсэнд тооцно.” гэснийг зөрчил гэж заасан байна. Онолын талаас нь судалж үзвэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг доктор, дэд профессор Ч.Нямсүрэн “Эрх зүйн зөрчил гэж эрх зүйн хэм хэмжээний шаардлагыг зөрчсөн буюу түүний эсрэг чиглэсэн, нийгэмд хор аюултай, хуульд зааснаар хүлээх тусгай хариуцлага хүлээх эрх зүйн чадамжтай этгээдийн зан үйл” хэмээн бүтээлдээ⁴ тэмдэглэжээ. Мөн эрх зүйн зөрчлийг гэмт хэрэг, захиргааны эрх зүйн зөрчил, иргэний эрх зүйн зөрчил, сахилгын зөрчил, олон улсын эрх зүйн зөрчил гэсэн төрлүүдтэй хэмээн үзжээ.⁵

Тиймээс захиргааны зөрчил нь захиргааны журам зөрчсөнөөс үүдэн гардаг.⁶ Нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр тогтоосон зан үйлийн горим, эрх зүйн хэм хэмжээг захиргааны журам гэнэ.⁷ Захиргааны хариуцлага хүлээлгэх бодит үндэслэл нь захиргааны зөрчил гаргасан явдал юм. Иймд захиргааны зөрчилд эрх зүйн чухам ямар зөрчил орох, түүний бүрэлдэхүүн, үндсэн шинж, харьяаллын тухай асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй юм.

⁴ Ч.Нямсүрэн, “Эрх зүйн онол” ерөнхий анги, УБ., 2016, 385 дахь тал.

⁵ Мөн тэнд.

⁶ Ж.Сүхбаатар, “Захиргааны эрх зүй”, УБ., 2005, 35 дахь тал.

⁷ Мөн тэнд.

Зөрчлийн тухай хууль дагаж мөрдөгдсөнөөс хойш хэрэгжилтийн явцад 1.3 дугаар зүйлд заасан тус хуулийн шударга ёсны зарчмыг тогтоох зорилгод нийцээгүй зарим зүйл, заалт тусгагдсан нь илрэн гарч байна. Уг нөхцөл байдлыг тодруулахын тулд тодорхой жишээг дурдъя. Иргэн Г нь 6 нэрийн барааны дэлгүүр ажиллуулдаг, нэг өдрийн орлого нь 600.000-780.000 төгрөг байдаг. Мэргэжлийн хяналтын эрүүл ахуйн байцаагчдын хяналт шалгалтын үр дүнгээр Зөрчлийн тухай хуулийн 10.15 дугаар зүйлийн 1.2-т “Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн стандарт, дүрэм, журам, хангаж ажиллаагүй бол хүнийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” гэж заасан нь эрүүл ахуйн стандарт хангаж ажиллаагүй гэсэн үндэслэлээр 3.000.000 сая төгрөгөөр торгох шийтгэл оногдуулсан байна. Г нь уг торгуулийг төлөх мөнгө байхгүй бөгөөд торгуулиа төлөөд цаана нь дэлгүүрээ үргэлжлүүлэн ажиллуулах эргэлтийн хөрөнгөгүй болох нөхцөл байдал бий болж байна. Өмнөх эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд Эрүүл мэндийн стандарт хангаж ажиллаагүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага⁸ нь бага байсан бөгөөд нэг удаад сануулах эрх зүйн зохицуулалттай байсан.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд Зөрчлийн тухай хуулийн зорилго, 1.3 дугаар зүйлийн Шударга ёсны зарчим болон оногдуулах шийтгэлийн хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж хэр хэмжээнд тохирсон байна гэсэнтэй нийцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Уг зүйл, заалт нь Зөрчлийн тухай хуулийн зорилгыг хангаж шударга ёсыг тогтоох үндсэн зохицуулалт юм. Гэтэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг уг хуульд онолын үүднээс нарийвчлан аль төрлийн зөрчил болохыг тусгайлан зохицуулаагүй нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх зохицуулалт хуулийн зорилгод хэр нийцэж байна вэ?

Үнэлэх зүйл, заалт	6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх 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.
-----------------------	---

Үнэлгээ: Зөрчлийн тухай хуулиар хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон ба хуулийн зорилгод ерөнхийдөө төдийлөн нийцтэй бус байна.

Учир нь ардчилсан нийгмийн нэг чухал элемент нь хүн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж буй байдал буюу үзэл бодлын эрх чөлөө нь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой байдаг.

Монгол Улс хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлж 1992 онд баталсан Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхах үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна”, Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” хэмээн заасан.

Энэхүү үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ ямар хүрээнд хэрхэн эдлэх, ямар тохиолдолд эрх зүйн хариуцлага оногдуулах гэсэн зааг ялгааг гаргах нь

⁸ Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011, №21.

чухал юм. Энэ нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг эдэлснийхээ төлөө Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага оногдуулахдаа хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэлтэйгээр зохицуулсан байна.

Ийнхүү гүтгэх зөрчилд их хэмжээний төгрөгөөр торгохоор заасан нь шударга ёсны зарчим, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг боомилсон, мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх хязгаарлагдах сөрөг нөлөөтэй байж болзошгүй юм.

3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл практикт хэр нийцэж байна вэ?

Үнэлэх зүйл, заалт	3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл 1. Шийтгэлийн зорилго нь хүн, хуулийн этгээдийг зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх, шударга ёсыг тогтооход оршино. 2. Зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд зөрчлийн шинжийг харгалзан энэ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шийтгэл оногдуулна. 3. Зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг үүргээ биелүүлээгүйтэй нь холбогдуулж шийтгэл оногдуулсан нь уг үүргээ биелүүлэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй. 4. Нэг үйлдэл, эс үйлдэхүй нь энэ хуулийн тусгай ангид заасан хоёр, эсхүл түүнээс дээш зөрчлийн шинжтэй бол аль хүнд шийтгэл оногдуулахаар заасан зөрчилд нь шийтгэл оногдуулна. 5. Энэ хуулийн тусгай ангид заасан бол энэ зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан зөрчилд оногдуулах үндсэн шийтгэл дээр нэмж бусад зөрчилд оногдуулахаар заасан нэмэгдэл шийтгэл, албадлагын арга хэмжээг оногдуулна.
--------------------	---

Үнэлгээ: Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл бүтцийн хувьд 5 хэсэгтэй бөгөөд 1-3 хүртэлх хэсэг тус бүрт нь дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Уг хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт шийтгэлийн зорилго нь хүн, хуулийн этгээдийг зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх, шударга ёсыг тогтооход оршино гэж заасан байна.

Зөрчлийн тухай хууль 2017 онд мөрдөгдөж эхлэхээс өмнө зөрчилтэй холбоотой асуудлыг 1992 онд батлагдсан Захиргааны хариуцлагын тухай хууль⁹-иар зохицуулж ирсэн. Зөрчлийн тухай хуульд нийт 1600 гаруй үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчилд тооцохоор зохицуулсан бөгөөд зөрчил үйлдсэн тохиолдолд торгох, баривчлах, эрх хасах гэсэн шийтгэл оногдуулахаар зохицуулсан байна. Үүнээс 931 торгох, 8 баривчлах, 16 эрх хасах, мөн торгох, баривчлах үндсэн шийтгэл дээр нэмэгдүүлэн эрх хасах шийтгэлийг оногдуулахаар заажээ. Зөрчлийн тухай хуулийн шийтгэлийн дийлэнх хувь нь торгох шийтгэлтэй.

Дээрх сонгосон зүйл, заалтад зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр заасан боловч үйлдэгдсэн зөрчилд хүлээлгэх эрх зүйн үндэслэлийг тусгайлан зохицуулаагүй орхигдуулсан байна. Тухайлбал, Хог хаягдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь хог хаягдлаас хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх,...” гэж заасан байдаг. Хуулийн зорилгын хүрээнд иргэн аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нутаг дэвсгэрийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын хог хаягдал, цас, мөсийг хариуцан цэвэрлэх 50 метр хүртэлх нийтийн эдэлбэр газрын хог хаягдал, цас, мөсийг цэвэрлэх үүрэгтэй бөгөөд биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг

⁹ Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №4-5.

дээрх хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.1.3-т заасан. Гэвч Зөрчлийн тухай хуульд уг зохицуулалтыг тусгаагүй байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд зөрчлийн шинжийг харгалзан хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шийтгэл оногдуулна гэж заасан байна. Зөрчил нь дараах хууль зүйн шинжийг агуулдаг. Үүнд:

1. Эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн байх;
2. Нийгэмд хор уршигтай байх;
3. Гэм буруутай үйл ажиллагаа байх;
4. Хууль тогтоомжид заасан шийтгэл хүлээх үйлдэл, эс үйлдэл гэсэн шинжүүдтэй байна.¹⁰

Уг хуульд зөрчлийн шинжийг үл харгалзан тусгасан эрх зүйн зохицуулалт байна. Тухайлбал, Татварын ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Хууль тогтоомжийн дагуу хувь хүн, хуулийн этгээдийн орлого, эд хөрөнгө, бараа, ажил, үйлчилгээнд тодорхой хугацаанд тогтоосон хувь, хэмжээгээр ногдуулж, хариу төлбөргүйгээр улс, орон нутгийн төсөвт оруулж байгаа мөнгөн хөрөнгийг албан татвар гэнэ.” гэж заасан. Гэвч Зөрчлийн тухай хуулийн 11.19 дүгээр зүйлийн 6 дахь “татвар төлөгч хүн, хуулийн этгээд:”, 11.19 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсгийн 6.1-д “хууль тогтоомжид заасан тайланг хуулиар тогтоосон хугацаанд татварын албанд гаргаж өгөөгүй” гэсэн нь ашиг, орлого, татвар ногдох зүйл байгаа эсэхээс үл хамааран хариуцлага хүлээлгэж байна. Энэхүү эрх зүйн зохицуулалтын үр дүнд иргэн аж ахуйн нэгж байгуулсан боловч үйл ажиллагаа эрхлээгүй байх хугацаандаа татварын тайланг хугацаанд нь гаргаж өгөөгүй хэмээн 5 сая төгрөгийн торгууль ногдуулж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн дээрх зохицуулалт нь зөрчлийн шинжийг бүрэн зохицуулаагүй боловч шинжийг нь үл харгалзан шийтгэл оногдуулж байна. Хүн, хуулийн этгээд нь зөрчил үйлдээгүй байхад Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл оногдуулж байгаа мэт зохицуулалтууд байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг үүргээ биелүүлээгүйтэй нь холбогдуулж шийтгэл оногдуулсан нь уг үүргээ биелүүлэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй гэж заасан байна. Мөн Зөрчлийн тухай хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Тодорхой үйлдэл, эс үйлдэхгүйг зөрчилд тооцсоныг мэдээгүй нь тухайн зөрчлийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг шийтгэл, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.” хэмээн заасан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 38.2.1 дэх хэсэгт “Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах;” гэж заасан. Засгийн газраас хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулах бөгөөд хуулийг иргэдэд таниулах сурталчлах үйл ажиллагааг хариуцна.

Тухайлбал, 2016 онд Нээлттэй нийгэм форум нь иргэдэд тулгамдаж буй хууль зүйн үр дагавар бүхий бэрхшээл, түүнийг шийдвэрлэж буй арга хэрэгсэл, хууль зүйн зөвлөгөө, үйлчилгээ авах хэрэгцээ, боломжийг тодорхойлох судалгааг¹¹ үндэсний хэмжээнд хийсэн байна. Судалгаагаар иргэдэд өдөр тутамд тулгарч буй бэрхшээл, түүнийгээ шийдвэрлэж байгаа зан төлөвийг сүүлийн 3 жилд тулгарсан бодит байдалд үндэслэн судлахад иргэдийн 54.8 хувьд нь хууль зүйн үр дагавар бүхий ямар нэг бэрхшээл тохиолдсон байна. Бэрхшээл тохиолдсон гэж хариулсан иргэдийн 50.5 хувь нь түүнийг шийдвэрлэх ямар нэг оролдлого хийх буюу мэдээлэл тусалцаа хайх, байгууллага албан тушаалтанд хандаагүй байна. Түүнчлэн иргэд юу ч хийгээд нэмэргүй гэж 36.8 хувь, юу хийхээ мэдэхгүй байсан гэж 25.5 хувь, тийм ноцтой асуудал биш гэж 17.3 хувь, харин 15.7 хувь нь надад ямар эрх байгааг

¹⁰ С.Долгорсүрэн, “Захиргааны хариуцлага”, УБ., 2005, 47 дахь тал.

¹¹ “Иргэдийн эрх зүйн чадавхийн өнөөгийн байдал” судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, 2016.

сайн мэдээгүй гэх зэрэг шалтгааны улмаас хууль зүйн үйлчилгээ аваагүй байна. Харин зөвлөгөө, үйлчилгээ авсан иргэдийн хувьд найз нөхөд, гэр бүл, танил талдаа хандсан гэж 40.8 хувь, холбогдох төрийн байгууллагад гэж 14.5 хувь, 15.6 хувь нь цагдаад хандсан бол 14.5 хувь нь хуульч, өмгөөлөгчид хандсан байна. Ийнхүү Монгол Улсын иргэд хууль зүйн туслалцаа хаанаас хэрхэн эрж хайхаа мэдэхгүй, хуулиар олгогдсон боломжийг ашиглаж, ашиг сонирхлоо хамгаалах, эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй буюу эрх зүйн чадавх сул байгааг судалгааны дүн харуулж байна.

Энэ тухайд “...иргэд зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх, аюулгүй байдлаа хамгаалах байдал хангалтгүй байгаа нь иргэдийн эрх зүйн мэдлэг, боловсрол дутмаг, өөрт тулгарсан асуудлаа хуулиар олгогдсон эрхийнхээ хүрээнд шийдвэрлэх чадавх сул байгаатай холбоотой байна”¹² гэжээ.

Иргэдийн эрх зүйн боловсрол, чадавх хангалттай бус, эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдвөл хуулийн дагуу эрхээ хамгаалах чадвар сул байгаа нь Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3.1.3 дахь хэсэгт заасан зохицуулалт хэрэгжихэд хүндрэл учирахаар байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2. Зөрчлийн тухай хуулийн 5.2 дугаар зүйл. Танхайрах зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ?

Үнэлэх зүйл, заалт	5.2 дугаар зүйл. Танхайрах 1. Олон нийтийн газарт: 1.1. хэрүүл маргаан үүсгэж; 1.2. бусдыг өдөөн хатгаж; 1.3. бусдын амгалан тайван байдал алдагдуулж; 1.4. олон нийтийг үл хүндэтгэж; 1.5. үйлчилгээний болон дарааллын журам зөрчиж биеэ авч явах нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан бол хүнийг нэг зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл албадан сургалтад хамруулж долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулна.
--------------------	---

Үнэлгээ: Зөрчлийн тухай хуулийн тавдугаар бүлэгт нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил буюу нийтийн хэв журмын зөрчилд танхайрах зөрчлийг уг ангилалд багтаасан.

Зөрчлийн тухай хуульд “олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах, танхайрах” гэсэн хоёр төрлөөр танхайрах зөрчлийг тус тусад нь ялгаж зохицуулсан.

Олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах байдлыг энэхүү хуулийн 5.1 дүгээр зүйлд зааснаар “олон нийтийн газар, авто зам, орон сууцны орчим, гудамж талбайд бие зассан, эсхүл нус, цэр, тамхины иш хаясан” бол олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах гэж үзэх юм.

Харин танхайрах зөрчилд Зөрчлийн тухай хуульд зааснаар дараах зүйлсийг хамааруулан ойлгоно.

Олон нийтийн газарт:

- 1.1. хэрүүл маргаан үүсгэж;
- 1.2. бусдыг өдөөн хатгаж;
- 1.3. бусдын амгалан тайван байдал алдагдуулж;
- 1.4. олон нийтийг үл хүндэтгэж;
- 1.5. үйлчилгээний болон дарааллын журам зөрчиж биеэ авч явах нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан.

¹² С.Энхцэцэг, “Эрх зүйн боловсролгүйгээс иргэд эрхээ эдэлж чадахгүй байна” /ярилцлага/, 2018.11.14, www.legalinstitute.mn (сүүлд үзсэн 2018.11.18.).

Эндээс олон нийтийн газарт хэмээн нарийвчлан зааснаар хязгаарлалт үүсгэж буй нь практикт танхайрах зөрчлийг шалган шийдвэрлэхэд зарим нэг бэрхшээл учирч байна.

Тухайлбал, тус зөрчлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгасан. Гэтэл өөрийн оршин суух хашаа байшин болон монгол гэртээ архи дан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байна. Учир нь ахуйн хүрээнд архи ууж, гэр бүлийнхэндээ агсам тавьж танхайрдаг, зүй бусаар бусдыг доромжилдог зэрэг байдлууд ихэнхдээ тохиолддог бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулийн 5.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “нийтийн зориулалттай орон сууцны оршин суугчдын амгалан тайван байдлыг алдагдуулах” гэсэнд хамааруулах боломжгүй болж байна.

Дээр дурдагдсан зөрчлүүд гэр хороололд, монгол гэр, хашаа байшинд үйлдэгдэхэд танхайрах зөрчилд хамааруулж болохгүй нөхцөл байдал бий болж байгааг анхааран үзэх шаардлагатай болж байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар танхайрах зөрчилд торгох шийтгэлийг оногдуулж байгаа тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан заавал шүүхэд шилжүүлж шийдвэрлүүлэх эсэх нь тодорхойгүй ба нэгжүүдэд өөр өөр практик тогтох хандлагатай байна.

Хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай, байгаагаас шинэчлэлийн үр дүн зарим талаар хүссэн үр дүндээ хүрээгүйг харуулж байна.

Иймд танхайрах зөрчлийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёол 3. Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл. Гүтгэх зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ?

Үнэлэх зүйл, заалт	6.21 дүгээр зүйл. Гүтгэх 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.
--------------------	--

Үнэлгээ: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх” эрхийг хүний эрх, эрх чөлөөний гол цөм нь гэж үзэж болох бөгөөд итгэл үнэмшилтэй байж үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн арга нь үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө юм¹³, мөн хуулийн 17 дахь хэсэгт “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална;”¹⁴ хэмээн заасан.

Түүнчлэн Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж болно хэмээн заасан ба уг пактын үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлахдаа 19.3-т заасан шаардлагуудыг хангаж заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой.

¹³ “Үндсэн хуулийн тайлбар”, Ханнс-Зайдел сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ., 2009, 98 дахь тал.

¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1.

Ийнхүү хүний эрх, нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах, иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн эрх чөлөөг баталгаажуулсан ба үүний зэрэгцээ мөн үүрэг, хариуцлага хамтдаа хэрэгжих¹⁵ бөгөөд Иргэний хууль¹⁶, Зөрчлийн тухай хуульд зааснаар хариуцлага хүлээхээр зохицуулсан.

Гүтгэхтэй холбоотой асуудлыг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдэд хүний нэр төр хамгаалах талаар зохицуулж байсан ба 2015 онд шинэчилсэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас гүтгэх, доромжлох гэсэн заалтыг хасч Зөрчлийн тухай хуульд нэгтгэж зохицуулсан.

Гэхдээ энэхүү “гүтгэх” гэсэн зүйлийг практикт арай өөрөөр шийдвэрлэх байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Зөрчлийн тухай хуульд доромжлох гэсэн зүйлийг нэмж оруулж өгөх шаардлагатай гэсэн саналууд гарч байна.

Тухайлбал, Говь-Алтай аймгийн прокурорын газраас бусдыг доромжилсон гэх зүйл хэсэг байхгүй байна. Тиймээс “хүний нэр төр алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон, эсхүл худал мэдээллийг нийтэд дэлгэж гүтгэсэн, мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол ... гэж өөрчлөх”.

Түүнчлэн Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтсийн цагдаагийн албан хаагч Зөрчлийн тухай хуулиар тухайн иргэнийг доромжилсон тохиолдолд гомдлыг зөрчлийн шинжгүй гээд татгалзаж байгаа. Учир нь Зөрчлийн тухай хуулиар энэ төрлийн гомдлыг зөрчлийн шинжгүй гээд гомдол хүлээн авахаас татгалзаж байна.¹⁷

Дээрх тохиолдлоос харахад доромжлохтой холбоотой асуудлыг практикт зөрчлийн шинжгүй гэж үзэж, гомдол хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн гүтгэх гэсэн зохицуулалтын агуулгыг харахад гүтгэх, доромжлох асуудлыг нэгтгэж, хамрах хүрээг өргөжүүлж зохицуулсан байхаар ойлгогдож байна.

Ийнхүү гүтгэх, доромжлох асуудлыг зохицуулахдаа өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсэх нөхцөл болсон байж болох юм.

Шийтгэл оногдуулж буй байдал:

Зөрчлийн тухай хуулиар “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 торгох”-оор заасан нь практикт төдийлөн нийцтэй бус байна.

Энэ талаар “...их хэмжээний торгууль төлөх 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 хүргэдэг”¹⁸ хэмээн үзжээ.

Мөн иргэд, сэтгүүлчид үзэл бодлоо илэрхийлснийхээ төлөө Зөрчлийн тухай хуулиар өндөр хэмжээний торгууль төлөх хариуцлага оногдуулж байгаа нь санхүүгийн дарамт болж амьдралд төдийлөн нийцээгүй хууль хэрэгжиж эхэлсэн гэж эсэргүүцэл илэрхийлэх болсон.

¹⁵ Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн эрүүл байдал буюу ёс суртахуун, бусдын нэр төр болон эрхийг хамгаалах буюу нууц мэдээллийг задруулахаас сэргийлэх зэрэг зорилгоор гаргасан журам болон хязгаарлалтууд захирагдана.

¹⁶ Иргэний хуулийн 21, 27, 497, 511 дүгээр зүйл.

¹⁷ Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний хүрээнд хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагын үр дүнгээс, УБ., 2018.08.29.

¹⁸ О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь”, Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.

Тухайлбал, энэхүү зохицуулалт нь аливаа нэгэн шүүмжлэлт илэрхийлэл нь нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон үйлдэл болж, зарим тохиолдолд тухайн хувь хүн, байгууллагыг оршин тогтнох боломжгүй болгох хүртэл нөлөөлж болохуйц, ялангуяа улс төрчид, өндөр албан тушаалтны сэтгүүлчдийг айлган дарамтлах хэрэгсэл болгон ашиглаж болох нийгэмд халтай үр дагавар хэвээр үлдээж байна гэж үзэж байна.

Шинэ хууль нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой ч хамрах хүрээ, нэр томьёо, хариуцлага тооцох этгээдийг нарийвчлан тодорхойлоогүйгээс “гутаан доромжилсон” гэдгийг хэн нэгэн эрх бүхий албан тушаалтан тодорхойлох болж байгаа нь хуулийн заалтыг хэтрүүлэн хэрэглэхэд хүргэж болзошгүй тул энэ чиглэлээр Дээд шүүхийн тайлбарыг гаргахыг шаардаж байна гээд Хэвлэл мэдээллийн байгууллага хэвлэн нийтэлсэн зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ гэж Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хуулинд заасан байдаг бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулиар хувь хүн, байгууллагыг торгоно гэж байгаа нь сэтгүүлч болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хариуцлагыг давхардуулан хүлээлгэх эрсдэлийг дагуулж, сэтгүүлчдийг айдас хүйдэст автуулан байдлыг бодитоор мэдээлэхээс түдгэлзэхэд хүргэж, хэвлэл мэдээлэлээр дамжуулан эрх мэдлийг хянах иргэний эрх хохирох аюулыг бий болгоно¹⁹ хэмээн үзжээ.

Зөрчлийн тухай хууль нь иргэний маргаанаар шийдэгдэх асуудал /гүтгэх, доромжлох/-д төрийг татан оролцуулж торгуулиар далайлгах, улмаар хууль сахиулах байгууллагад хэрэгцээгүй илүү эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, хохирогчийн хохирол барагдах боломжгүй болгож байна. Үүний оронд Иргэний хуулиа задлан чамбайруулах, гэм хорын хууль эрх зүйн орчноо шинэчлэхийн оронд бүгдийг нь хаман заавал шүүхээр шийтгүүлэх /ял шийтгэлийн гэмт хэрэг/ болгож хууль сахиулах зардлыг үлэмж нэмэгдүүлсэн хууль болсон.²⁰

Сүүлийн жилүүдэд гүтгэх, доромжлох асуудлыг Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хуулиар бус Иргэний хуулийн зохицуулалтыг үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн зохицуулах²¹ ёстой гэсэн байр суурь, үзэл санаанууд эрдэмтэн, судлаачид, иргэдээс нэлээд хөндөгдөх болсон.

Гэтэл 2018 оны 5 дугаар сарын 28-ны Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төслийн 13.14 дүгээр зүйлээр гүтгэх²²-ийг буцааж Эрүүгийн хуульд тусгахаар болсон нь ухралт болохоор байна.

Гүтгэх зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацаа: Практикт гүтгэх зөрчлийн хувьд шалган шийдвэрлэх хугацаа богино байгаа нь уг зөрчлийг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй байна гэсэн асуудал гарч байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа 58 хоног, тусгай журмаар шийдвэрлэхэд 151 хоног байхаар зохицуулсан. Практикт гүтгэх зөрчлийг шийдвэрлэхэд дээрх хугацаа богино, хугацаандаа амждаггүй, нарийн ажиллагаа шаарддаг тул Эрүүгийн хууль руу оруулах гэсэн санаанууд цөөнгүй байна. Гэвч зөрчлийн хэрэг нь гэмт хэргээс ялгаатай бөгөөд гэмт хэргийг шийдвэрлэх гэж буй бус тул зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаанаас богино, шуурхай шийдвэрлэх үүднээс уг хугацааг хангалттай гэж тооцсон байдаг байна.

¹⁹ Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл Глоб интернэйшнл төв, 2017-07-02, <http://eagle.mn/r/31932> (сүүлд үзсэн 2018.09.10).

²⁰ “Гүтгэх” эрх, http://batengineer.blogspot.com/2017/04/blog-post_29.html?m=1@batengineer'sblog (сүүлд үзсэн 2018.09.17.).

²¹ О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь”, Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.

²² <http://mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2018/eruu-bagst>, (сүүлд үзсэн 2018.10.23.).

Хэрвээ зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа богино, хугацаа их зарцуулдаг гэх үндэслэлээр Эрүүгийн хуулиар зохицуулах бус Иргэний хуулиар²³ хамгаалж зохицуулах боломжтой юм.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

4.1. Дүгнэлт

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах дүгнэлтийг хийж, зөвлөмж боловсрууллаа.

Зөрчлийн тухай хуулийг боловсруулахдаа зөрчил гэх ойлголтыг онолын талаас нь нарийвчлан тодорхойлоогүй байна. Тиймээс Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавар үүсгэж байна. Шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд зөрчил гэх ойлголтыг нарийвчлан тодорхойлж бусад эрх зүйн зөрчлийн аль төрлийн зөрчил болохыг зааж өгөх нь зүйтэй юм. Эрх зүйн хариуцлага нь эрх зүйн зөрчилд үндэслэгдэж, нарийн зааг ялгааг гаргасны үндсэнд оногддог бөгөөд зөрчил буруу тодорхойлогдсоноор оногдуулах шийтгэл тохиромжтой бус байна. Энэ нь Зөрчлийн хуулийн хэрэгжилтийг гажуудуулах үндэс нь болдог байна.

Зөрчлийн тухай хууль нь Монгол Улсын нийт 230 гаруй хуулийг нэгтгэж 1250 орчим зөрчлийг тусгаж өгсөн боловч зарим зөрчлийн шинжийг бүрэн тодорхойлж зааж өгөөгүй, зөрчлийн шинжийг нарийн тодорхойлоогүй тул түүнд хүлээлгэх хариуцлага оновчтой бус болсон байна.

Хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай, зөрчилтэй байгаагаас шинэчлэлийн үр дүн зарим талаар хүссэн үр дүндээ хүрээгүйг харуулж байна.

Зорилгод хүрсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3 дугаар зүйл.Шударга ёсны зарчим

Зөрчлийн тухай хуулийн зорилго, 1.3 дугаар зүйлийн Шударга ёсны зарчим болон оногдуулах шийтгэлийн хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж хэр хэмжээнд тохирсон байна гэсэнтэй нийцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Уг зүйл, заалт нь Зөрчлийн тухай хуулийн зорилгыг хангаж шударга ёсыг тогтоох үндсэн зохицуулалт юм. Гэтэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг уг хуульд онолын үүднээс нарийвчлан аль төрлийн зөрчил болохыг тусгайлан зохицуулаагүй нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл үүсгэж байна.

Зорилгод хүрсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх

Зөрчлийн тухай хуулиар нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг эдэлснийхээ төлөө их хэмжээний төгрөгөөр торгох санцтай байхаар хариуцлагыг тодорхойлсон ба хуулийн зорилгод ерөнхийдөө төдийлөн нийцтэй бус байна.

Энэ нь шударга ёсны зарчим, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг боомилсон, мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх хязгаарлагдах эрсдэлтэй байж болзошгүй юм.

Иймд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ ямар хүрээнд хэрхэн эдлэх, ямар тохиолдолд эрх зүйн хариуцлага оногдуулах гэсэн зааг ялгааг гаргах нь чухал юм.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх

“Гүтгэх”-тэй холбоотой зохицуулалтыг практикт хэрэглэхдээ Зөрчлийн тухай хуульд бусдыг доромжилсон гэх зүйл, хэсэг байхгүй тул доромжлох гэсэн зүйлийг нэмж оруулж өгөх шаардлагатай гэсэн саналууд гарч байна. Одоогийн байдлаар

²³ Иргэний хуулиар нэр төр, нэр хүнд, алдар хүндийг хамгаалах харилцааг нарийвчлан зохицуулах, олон улсын сайн туршлагыг судлах.

доромжлохтой холбоотой асуудлыг зөрчлийн шинжгүй гэж үзэж, гомдол хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн гүтгэх гэсэн зохицуулалтын агуулгыг харахад гүтгэх, доромжлох асуудлыг нэгтгэж, хамрах хүрээг өргөжүүлж зохицуулсан байхаар ойлгогдож байна.

Ийнхүү гүтгэх, доромжлох асуудлыг зохицуулахдаа өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсэх нөхцөл бий болж байна.

Энэ нь хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай байгаа нь харагдаж байна.

Зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацаа: Практикт зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа богино байгаа нь тухайн зөрчлийг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй байна гэсэн асуудал гарч байна.

Зөрчлийн хэрэг нь гэмт хэргээс ялгаатай бөгөөд гэмт хэргийг шийдвэрлэх гэж буй бус тул зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаанаас богино, шуурхай шийдвэрлэх үүднээс уг хугацааг хангалттай гэж тооцсон байдаг байна.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг зөрчлийн шинжийг бүрэн зохицуулаагүй боловч шинжийг нь үл харгалзан шийтгэл оногдуулж байна. Хүн, хуулийн этгээд нь зөрчил үйлдээгүй байхад Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл оногдуулж байгаа мэт зохицуулалтууд байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан зохицуулалт нь хэрэгжихэд хүндрэл учраад байна. Иргэд зөрчил үйлдсэн ч хуулийг мэдэхгүйгээсээ болоод шийтгэл оногдуулах арга хэмжээ буюу торгууль төлөхийг нийгэмд нийцэхгүй байна гэж үзэж байна.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зөрчлийн тухай хуулийн 5.2 дугаар зүйл. Танхайрах

Танхайрах зүйлийн зохицуулалтыг “олон нийтийн газарт” хэмээн нарийвчлан зааснаар хязгаарлалт үүсгэж буй нь практикт танхайрах зөрчлийг шалган шийдвэрлэхэд зарим нэг бэрхшээл учирч байна.

Танхайрах зүйлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгасан. Гэтэл өөрийн оршин суух хашаа байшин болон монгол гэртээ архидан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар танхайрах зөрчилд торгох шийтгэлийг оногдуулж байгаа тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан заавал шүүхэд шилжүүлж шийдвэрлүүлэх эсэх нь тодорхойгүй ба нэгжүүдэд өөр өөр практик тогтох хандлагатай байна.

4.2. Зөвлөмж

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлж дээрх дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

- Зөрчил гэсэн ойлголтыг онолын талаас нь эрх зүйн зөрчлийн аль төрлийн зөрчил болохыг нарийвчлан тодорхойлох. Аливаа зөрчилд оногдуулах шийтгэл нь хууль хэрэгжүүлэгчийн субъектив хандлагаас хамааралгүй, зөрчлийн шинж болон бүрдэл хэсгийг тодорхойлсон, нэг мөр, хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, бусад ижил төрлийн хуулиар ялгамжтай болгож хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

- Гэмт хэрэг, эрүүгийн зөрчил, захиргааны зөрчил гэсэн нэр томьёог онолын түвшинд судалж, нарийн зааг ялгааг гаргаж зохицуулах.

- Танхайрах зүйлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгаснаар өөрийн оршин суух хашаа байшин, монгол гэрт архидан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байгааг анхаарах.

- Гүтгэх зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацааг богино гэх үндэслэлээр Эрүүгийн хуулиар зохицуулах бус Иргэний хуулиар хамгаалж зохицуулах боломжтой. Ингэхдээ Иргэний хуулиар нэр төр, нэр хүнд, алдар хүндийг хамгаалах харилцааг нарийвчлан зохицуулах, цаг үе, нөхцөл байдлаа бодолцох, олон улсын сайн туршлагыг судлах.

- Хэрэв гүтгэх, доромжлохтой холбоотой асуудлыг Зөрчлийн тухай хуулиар зохицуулбал тус бүрт нь эсхүл өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсч байгааг анхаарах.

- Гүтгэх доромжлох үйлдлийг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлээр зохицуулж байсныг хасч Зөрчлийн тухай хуульд тусгаж өгсөн нь шинэчлэл болсон хэдий ч 2018 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдрийн Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 13.14 дүгээр зүйлээр гүтгэхийг буцааж Эрүүгийн хуульд тусгахаар болсон нь ухралт болж байгаа тул анхаарч үзэх.

- Зөрчлийн тухай хуулийг практикт зөв хэрэглэх, ур чадвар, дадал, хандлага төлөвшүүлэх ажлыг хийх.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Нэг. Хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ, бусад эрх зүйн акт

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1.
- Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №7.
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992, №27
- Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24.
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24.
- Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2011, №21.
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт, 1966.

Хоёр. Судалгаа, тайлан, төсөл, илтгэл

• “Зөрчлийн тухай болон зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиудыг хэрэгжүүлж ажиллахад тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэхээр холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах санал”, Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, УБ., 2018.09.19.

• “Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, УБ., 2018.05.28.

• “Иргэдийн эрх зүйн чадавхийн өнөөгийн байдал” судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, 2016.

Гурав. Ном, сэтгүүл, гарын авлага

- С.Долгорсүрэн, “Захиргааны хариуцлага”, УБ., 2005.
- О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь”, Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.
- Ч.Нямсүрэн, “Эрх зүйн онол” ерөнхий анги, УБ., 2016.
- Ж.Сүхбаатар, “Захиргааны эрх зүй”, УБ., 2005.

• “Үндсэн хуулийн тайлбар”, Ханнс-Зайдел сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ., 2009.

Дөрөв. Цахим эх сурвалж

• “Гүтгэх” эрх, [@batengineer's blog](http://batengineer.blogspot.com/2017/04/blog-post_29.html?m=1)

• <http://mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2018/eruu-bagst>

• Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон холбогдох бусад хуулийн төсөл, <http://forum.parliament.mn/projects/75>

• Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл Глоб интернэйшнл төв, 2017.07.02, <http://eagle.mn/r/31932>

• С.Энхцэцэг: “Эрх зүйн боловсролгүйгээс иргэд эрхээ эдэлж чадахгүй байна” /ярилцлага/, 2018.11.14, www.legalinstitute.mn

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn