



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Европын холбоонд элсэх үйл явцыг хянах нь:

*Европын Холбоонд шинээр
элсэн орсон Зүүн Европын
гурван улсын авилгал ба
авилгалтай тэмцэх бодлого*

2002



НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Хаяг: Жамьян Гүний гудамж-5/1, Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48, Монгол Улс

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Веб хуудас: www.forum.mn

*Энэхүү номын монгол орчуулгыг Нээлттэй Нийгэм Форумаас
эрхлэн гаргасан ба монгол орчуулгын зохиогчийн эрхийг
Нээлттэй Нийгэм Форум эзэмшинэ ©2004*

Энэхүү орчуулгын номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь дахин хэвлэхийг хүсвэл
Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгээс зөвшөөрөл авна уу.

Орчуулсан Ш. Ганболд
Г. Наран

Хянасан Ж. Энхсайхан

НЭЭЛТГЭЙ НИЙГЭМ ХҮРЭЭЛЭН ХЭВЛҮҮЛЭВ.

Oktober 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002



TM and Copyright © Open Society Institute 2002

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Oktober 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

Website
<www.eumap.org>

ISBN: 1-891385-22-4

ӨМНӨХ ҮГ

Авилгалтай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудал нь өнөөгийн төр засгийн бодлогын салшгүй хэсэг, үндэсний төдийгүй дэлхий нийтийн анхаарлыг татсан, ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн өсөлтийг хангах нэгэн шалгуур болж байна.

Монгол Улсын Их Хурал 2002 онд Авилгалтай тэмцэх Үндэсний Хөтөлбөрийг өөрийн улс орны нөхцөл байдал, олон улсын туршлагын үндсэн дээр анх удаа төрийн бодлогын хэмжээнд тогтоосон нь манай оронд хүнлэг, иргэний ардчилсан нийгмийг цогцлон хөгжүүлэх үйл хэргийн улс төрийн хүсэл зориг, эрх зүйн суурь гэж үзэх үндэстэй юм.

Гэхдээ төр засгаас явуулж буй авилгалтай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа төдийлэн хангалтгүй, олон нийт, иргэний нийгмийн үүрэг оролцоо хязгаарлагдмал байна. Иймээс авилгалын эсрэг арга хэмжээг эрчимжүүлэх, авилгалыг үл тэвчих орчин бий болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдах болов.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2004-2008 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийгмийн бүх түвшинд авилгалтай тэмцэх асуудлыг чухал ач холбогдолтой хэмээн үзэж тусгасан бөгөөд энэ чиглэлээр тодорхой, иж бүрэн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна. Тухайлбал, НҮБ-ын “Авилгалын эсрэг конвенци”-д Монгол улс нэгдэн орох асуудлаа ойрын хугацаанд судлан шийдвэрлэж, мөн түүнчлэн Авилгалын эсрэг хуулийг шинэчлэн найруулан боловсруулах УИХ-ын Ажлын хэсэг томилогдоод ажиллаж байна. Авилгалтай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийг эрчимтэй хэрэгжүүлэх үйл явц нэлээд өвөрмөц төр, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийг бүхэлд нь хамарсан шинжтэй байх бөгөөд үүнд иргэн бүрийн оролцоо чухал үүрэгтэй юм.

Та бүхэнд толилуулж буй энэ товхимол нь Зүүн ба Төв Европын улс орнуудын авилгалын эсрэг бодлого, бүтэц зохион байгуулалтын талаарх туршлагыг хуваалцах, илүү үр нөлөөтэй Авилгалын эсрэг хууль боловсруулах, эрх зүйн болон байгууллагын орчин бий болгоход тус нэмэр болно гэж найдаж Нээлттэй Нийгэм Форум, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр УИХ-тай хэрэгжүүлж буй “Ардчилсан Засаглалын Парламентыг бэхжүүлэх” төслөөс хамтран гаргаж байна.

Гарчиг

1. Удиртгал	.....	10
1.1 Авилгал ба ЕХ-нд элсэх нь	.....	13
1.1.1 Авилгал ба ардчилал: элсэх үндсэн нэг нөхцөл	.....	13
1.1.2 ЕХ-ны шалгуур: Копенхагены шалгуур	.....	15
1.1.3 Нийтлэг жишиг үгүйлэгдэх нь	.....	17
1.2 Авилгал ба авилгалтай тэмцэх нь: хэлэлцүүлэг	.....	18
1.2.1 Тодорхойлолт болон хэмжүүрийн бэрхшээлүүд	.....	19
1.2.2 Авилгалтай тэмцэх бодлого: өрсөлдөгч хандлагууд	.....	22
2. Авилгалтай тэмцэх жишгийн Европын эх сурвалжууд	.....	30
2.1 Авилгалын эсрэг ЕХ-ны баримтлах бодлогын цар хүрээ	.....	30
2.1.1 Авилгалтай тэмцэх эрх зүйн шууд арга хэрэгсэл	.....	32
2.1.2 Авилгалтай тэмцэх шууд бус буюу “зөөлөн” арга хэрэгсэл	.....	34
2.1.3 Авилгалтай тэмцэх шууд бус бусад заалтууд	.....	38
2.2 Европын Зөвлөл: Авилгалтай тэмцэхэд чиглүүлэх 20 зарчим, Авилгалтай тэмцэх бүлэг улс буюу ГРЕКО	.....	39
3. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудал	.....	40
3.1 Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын учир шалтгаан	.....	40
3.1.1 Коммунизмын өв уршиг	.....	40
3.1.2 Хавтгайруулан ойлгох хандлагын аюултай талууд	.....	42
3.2 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын талаарх ЕХ-ны үнэлгээ	.....	43
3.2.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдлын үнэлгээ	.....	43
3.3 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгал: нотолгоо	.....	59
3.3.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын тохиолдолууд	.....	59
3.3.2 Авилгал ихэвчлэн гардаг салбар, газрууд	.....	68
3.4 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын эсрэг бодлого	.....	73
3.4.1 Нотолгоо	.....	73
3.4.2 ЕХ-нд элсэх үйл явц авилгалтай тэмцэх бодлогод нөлөөлөх нь	.....	75

4. Авилгал ба элсэлтийн үйл явц: Ирээдүйн хувилбарууд	.....	77
5. Зөвлөмжүүд	.....	80
5.1 Нэр дэвшигч орнуудад зөвлөмж болгох нь	.....	80
5.2 Европын Холбоонд хандсан зөвлөмж	.....	82
6. Эстони улс дахь авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлого	.....	84
7. Латви Улс дахь авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлого	.....	142
8. Литва Улс дахь авилгал ба авилгалын эсрэг тэмцэх бодлого	.....	210
9. Хавсралт	.....	268

Европын холбоонд элсэх үйл явцыг
хянах нь:
Авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлого

Авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлого

1. УДИРТГАЛ

Энэхүү тойм танилцуулга болон улс орнуудын талаарх дагалдах илтгэлүүд нь Төв болон Дорнод Европын нэр дэвшигч улсуудад авилгал ямар байдалд байгаа, Европын Холбоонд элсэх зорилгоор тэдгээр улсын төр, засгийн газар авилгалын эсрэг эмхлэн бүрдүүлж буй эрх зүй, зохион байгуулалтын болон бодлогын орчин хийгээд ЕХ-ны хэм хэмжээ, стандартуудад үнэлэлт өгөх болно.

ЕХ-нд элсэхээр нэр дэвшсэн улс орнууд ардчилал, эрх зүйт төрийн ёс, зах зээлийн эдийн засгийг бий болгох (сэргээн тогтоох) чиглэлд үлэмж ахиц олсон. Гэвч авилгал коммунизмын дараахь шилжилтэд бэрхшээл учруулж (үгүйдээ амь бөхтэй оршин, газар авч) байна. Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдалд Европын Комисс сэтгэл түгшиж буйгаа удаа дараа илэрхийлсэн бөгөөд ЕХ-д элсэх болзлыг тэдгээр улс орнууд хангахын тулд авилгалтай тэмцэхдээ ахиц гаргах шаардлагатайг мөн тодорхой цохон тэмдэглэсэн байна.

Авилгал бол ардчилал, зах зээлийг сулруулан өөрсдийн нь түүхэн уламжлал, шилжилтийн шатны онцлог зэргээс хамаардаг. Ялангуяа пост-коммунист орнууд авилгалд өртөмтгий байгаа нь нэгэнт илэрхий болсон учир Европын Комисс нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдалд ийнхүү анхаарч байгаа нь үндэслэлтэй юм. Төв болон Дорнод Европ (ТДЕ)-ын улсууд дахь авилгалын асуудал ЕХ-ны гишүүн орнуудынхаас өвөрмөц төдийгүй, Европын Холбоонд авилгалын эсрэг тэмцэх тодорхой бүтэц, зохион байгуулалт байдаггүй явдал нь авилгал ТДЕ-ын орнуудад ямар түвшинд байгааг үнэлэхэд үлэмж бэрхшээл учруулж байгаа юм. Тиймээс, Европын Комисс авилгал болон авилгалтай тэмцэх бодлогын асуудлаар нэр дэвшигч орнуудад мөрдөх нийтлэг жишгийг бий болгосонгүй.

Энэ байдлаас үүдэн хэд хэдэн бэрхшээл гарч байгаа юм. Тухайлбал, нэгдүгээрт, ТДЕ-ын орнууд дахь авилгалын цар хүрээ, шалтгаан, мөн чанарыг судлан шинжлэхэд баримтлах ерөнхий хүрээ үгүй болохоор Комисс нь эрүүгийн хууль, “хээл хахуулийг голлон анхаарсан” байр сууринаас авилгалын ерөнхий байдалд үнэлэлт өгөх хандлагыг барьдаг. Энэхүү хандлага нь эдгээр орнууд дахь авилгалтай холбоотой, нийгэм авилгалд хэр зэрэг хүлээцтэй ханддагаас эхлээд хөрөнгө мөнгийг ямар нэг хэмжээгээр тэтгэн хамгаалагчийн ивээл дор хуваарилдаг эртнээс тогтсон уламжлал гэх зэрэг чухал асуудлыг огт хөндөлгүй орхидог. Хоёрдугаарт, Комисс нэр дэвшигч улсуудаас шаардаж буй эрүүгийн шүүхийн ажиллагаа, хяналтыг голлож үзсэн шийдвэрийг чухалчилдаг, авилгалтай тэмцэх эл бодлогын үр өгөөж нь өрнөдийн либерал ардчилсан орнуудад ч олонх тохиолдолд харагддаггүй юм.

Гуравдугаарт, гишүүн улсууддаа ч хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа авилгалтай тэмцэх бодлогыг Комисс Копенхагены мандатын дагуу нэр дэвшигч улс орнуудаас шаардах ёстой болж байна. Комисс гишүүн болон нэр дэвшигч улсуудад ийнхүү ялгавартай хандаж байгаагийн тодорхой жишээ нь Европын Зөвлөлийн авилгалын асуудлаарх Эрүүгийн эрх зүйн конвенц юм. Комисс нь уг конвенцид гарын үсэг зурж батламжлахыг нэр дэвшигч улсуудаас шаргуу шаарддаг учир 2002 оны зургадугаар сар гэхэд нэр дэвшигч 10 улсын найм нь, гишүүн 15 улсын дөнгөж гурав нь түүнийг батламжилсан байна. Үүнээс харахад ЕХ-ны хүрээнд өдгөө баримталж буйгаас тэс өөр стандартыг нэр дэвшигч улсуудад тулгадаг гэдэг ойлголт үндэслэлтэй юм байна. Европын Холбооны хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах тухай 1995 оны конвенцид ЕХ-ны гишүүн улсууд бүрэн нэгдээгүй байгаа нь Холбооны хэмжээнд авилгалтай тэмцэх нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлэх боломж Комисст тун хязгаарлагдмал байгаа болохыг харуулж байна.

Эдгээр байдал нь авилгалтай тэмцэх зорилгыг ЕХ-нд элсэхэд баримтлах хүрээтэй холбож үзэхэд том бэрхшээл үүсгэдэг. Түүгээр ч үл барам элсэх асуудлаарх яриа хэлэлцээрүүдийн эрэлт шаардлагыг ижилсүүлэх, хэрэгжүүлэх үндсэн шинжид нь авилгалтай тэмцэх бодлогын үндсэн хууль тогтоомжийг багтаах боломжийг хязгаарладаг бөгөөд авилгалын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх бодлого нь элсэлтийн асуудлаарх яриа хэлэлцээгээр зогсохгүй, өргөн хүрээтэй арга хэмжээ, зохион байгуулалтын шинжтэй үйл ажиллагааг ч хамарч байна.

Иймээс авилгалын асуудлаар хэдийнээ ужиг болсон хийгээд эдүгээ ноцтой бэрхшээлтэй улсууд ч өнөөгийн байдлаар гишүүд нь хүртэл авилгалтай тэмцэхэд хангалттай түвшинд хүрээгүй Европын Холбоонд элсэж болохоор байдал бүрдээд байна. Энэ байдал хоёр талаар сэтгэл түгшээж байна. Нэгдүгээрт, эрэлтийн хэрэгжилтийг бусниулах аюултай гэж үзэж байгаагүй учраас өөрийн гишүүн орнууд дахь авилгалын байдалд төдийлөн анхаарч ирээгүй Европын Холбооны гишүүн олон орон дахь авилгал нь ардчилсан байгууллын чанар чансаа болон үйл ажиллагааг үлэмж аюулд учруулах шинж үзэгдсээр байна. Хоёрдугаарт, нэр дэвшигч олон улс орон дахь авилгалын байдал нь ардчилсан байгууллын чанар чансааг ч, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг ч сүйтгэж болзошгүй. Авилгал нь Холбооны үндсэн мөн чанар болсон үнэт зүйлст ч аюул учруулах тул өргөжиж тэлсэн Холбооны гишүүн бүх улсад авилгалтай тэмцэх бодлогыг үр дүнтэй өрнүүлэх механизмыг яаралтай бүрдүүлэх нь ирээдүйн зайлшгүй сорилт болоод байна. Нөгөө талаар, нааштай өөрчлөлтүүд ч гарч байна. Европын Комисс өөрөө энэ чиглэлд өнөөг хүртэл тун бага амжилт олсон ч олон улсын бусад байгууллагууд, ялангуяа түүнтэй дотно хэлхээ холбоо бүхий Европын Зөвлөл авилгалын асуудлыг амжилттай шийдвэрлэж байгаа юм. Зөвлөл авилгалын эсрэг тэмцэх өргөн хүрээтэй “Удирдлага болгох зарчмууд”, уг зарчмуудыг мөрдөж буй эсэхийг хянах идэвхтэй ажиллагаа бүхий Авилгалын Эсрэг Улсуудын Бүлэг (англи үгсийн товчлол нь GRECO буюу ГРЕКО) болон авилгалтай хийх тэмцлийн талаар хоёр ч конвенцийг боловсруулсан байна. ЕХ тэдгээр конвенцийг батламжлахыг гишүүн орнуудаасаа идэвхтэй шаарддаг бөгөөд зохион байгуулалтай гэмт хэрэг болон авилгалтай тэмцэх арга хэмжээний талаар нэр дэвшигч улсуудад зөвлөгөө өгдөг Европын Зөвлөл болон ЕХ-ны хамтарсан “ОСТОРУС” хөтөлбөр нь ЕХ-нд элсэх үйл явцын авилгалын эсрэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм.

“Удирдлага болгох зарчмууд”-ын өргөн агуулгыг бодолцвол Зөвлөл нь түүний чиглэлийг албан ёсоор ЕХ-оор батлуулах буюу Комиссын хяналтын үүргийг АЭУБ-т шилжүүлэх замаар ЕХ-ны Копенхагены шалгуурын “авилгалын бүрэлдэхүүн”-ийг гардан хариуцагчаар нэр дэвших бололцоотой юм. ЕХ-т энэ чиглэлээр урагш ахих тодорхой арга зам бий (4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү). АЭУБ сайн дурын болон өөрсдийн хяналтын үндсэн дээр ажилладаг боловч түүний хяналтын механизмыг

ЕХ-ны зохион байгуулалттай хослуулбал авилгалтай үр дүнтэй тэмцэх бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн шилдэг хувилбар гарч болох юм.

1.1 Авилгал ба ЕХ-нд элсэх нь

1.1.1 Авилгал ба ардчилал: элсэх үндсэн нэг нөхцөл

1997 онд анх удаа ТДЕ-ын улсуудын гишүүнээр элсэх өргөдлийн талаар “Хэлэлцэх хэрэг 2000”-д дүгнэлт өгснөөс хойш нэр дэвшигч улсуудын талаарх Европын Холбооны сэтгэлийг түгшээдэг зүйл нь авилгал болсон билээ. Нэр дэвшигч улсуудын ЕХ-нд элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийн талаар Европын Комиссын 1998 оны илтгэлд:

“Авилгалтай хийх тэмцлийг цаашид эрчимжүүлэх шаардлагатай. Нэр дэвшигч улсуудаас тавьж буй хүчин чармайлт нь уг асуудлын ноцтой шинж байдалд тэрбүр үл нийцдэг. Олон орон авилгалыг хянах, урьдчилан сэргийлэх талаар шинэ хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа боловч тэдгээрийн үр дүнг дүгнэхэд хараахан эрт байна. Нэр дэвшигч олонх оронд уг саад бэрхшээлтэй тэмцэх болон авилгалыг устгахад шийдэмгий чанар дутагдаж байна¹ гэж дурдсан аж.

Авилгалын шалтгааны талаар 1999 оны илтгэлд авилгал гарч буй учир шалтгааны талаар дараахь санал орсон байна:

Улсын хэвшилд ажиллагсдын бага цалин, эдийн засагт өргөн хэрэглэгддэг хүнд суртлын хяналтын тогтолцооны улмаас авилгал өргөн тархаж, газар авсан. Эрх баригчид авилгалтай тэмцэх талаар хүсэл зориг хомс байгаа нь олон оронд эхэлсэн авилгалын эсрэг хөтөлбөрийг амжилт муутай болгож байна.² гэж илүү тодорхой дурдсан.

¹ Европын Холбооны Комиссын: *Нэр дэвшигч орон тус бүрийн Элсэх чиглэлээр олсон ахицын тайлан хэмээх нэгдсэн илтгэл*, 1998 оны 11 дүгээр сар, 6 дугаар тал <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99>, (last accessed 6 August 2002).

² *Элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан хэмээх* Комиссын нэгдсэн илтгэл, 1999 оны 10 дугаар сар, 12 дугаар тал <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf>, (last accessed 6 August 2002).

2000 оны 11 дүгээр сарын үнэлгээнд:

1999 оны 10 дугаар сарын энэхүү үнэлгээ хүчинтэй хэвээрээ байна. Олонх нэр дэвшигч оронд авилгал, луйвар эдийн засгийн гэмт хэрэг өргөн тархсан нь иргэдийн итгэл үнэмшлийг сулруулж шинэчлэлийн нэр хүндийг бууруулж байна. Авилгалтай тэмцэх хөтөлбөр хэрэгжиж, олон улсын гэрээ хэлэлцээрт нэгдэж орох зэрэг зарим ахиц гарсан боловч авилгал нь сэтгэлийг ноцтой түгшээсэн бэрхшээл хэвээр байна.³

Комисс 2001 онд ахиц байгааг тэмдэглэсэн ч энэхүү үнэлгээг давтсан байна:

Зарим нэг нааштай өөрчлөлт гарсан ч энэ үнэлгээ (авилгал бол ноцтой бэрхшээл учруулсан бэрхшээл) бүхэлдээ хэвээрээ байна. Олонх оронд авилгалтай тэмцэх байгууллагууд бэхжиж, хууль тогтоох болон улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар, олон нийтийн мэдээллийн салбарт ахиц гарсан. Хэд хэдэн оронд төрийн захиргааны шинэтгэлийн хувьд урам төрүүлсэн үйл явдал болсон нь авилгалтай тэмцэхэд тус дөхөм үзүүлсэн. Хэдийгээр ийм идэвх чармайлт байсан ч нэр дэвшигч олон оронд авилгал, луйвар, эдийн засгийн гэмт хэрэг өргөн тархсанд иргэдийн итгэл алдарч, шинэтгэлийн нэр хүнд сулрахад нөлөөлсөн. Энэ бэрхшээлийг даван туулахын тулд тууштай арга хэмжээ авах шаардлагатай.⁴

ЕХ-нд элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч улс тус бүрээр тогтмол гаргасан эдгээр мэдэгдэл нь уг Холбооны илтгэлүүдэд дурдагдсан бөгөөд 2001 оны 11 дүгээр сард Комисс орон тус бүрийг үнэлсэн хураангуй дүгнэлт гаргав. Түүнд зааснаар авилгал Төв болон Дорнод Европын 10 орны тавд (Болгар, Чех, Польш, Румын, Словак) нь “ноцтой асуудал” буюу “ноцтой түгшүүр төрүүлэх үндэс” болж байна, гурван орон

³ *Өргөжин тэлэх стратеги* хэмээх Европын Холбооны Комиссын илтгэл: *Элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан*, 2000 оны 11 дүгээр сар, 16 дугаар тал <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf>, (last accessed 6 August 2002).

⁴ *Өргөжилтийг амжилттай хэрэгжүүлэх нь: Стратегийн баримт бичиг элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан*, 2001 оны 11 дүгээр сар, 7 дугаар тал <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2001/strategy_en.pdf>, (last accessed 6 August 2002).

(Унгар, Латви, Литва)-д бэрхшээлтэй асуудал буюу сэтгэл түгшээх үндэс хэвээр байна, хоёр орон (Эстони, Словени)-д шүүмжлэхээргүй байдалд байна гэж үзсэн болно. Энэ удаа болон урьд өмнө иш татсан 2001 оны үнэлгээ нь авилгал бол Комиссын үзэж буйгаар ЕХ-нд элсэхэд томхон саад биш юм гэхэд “ноцтой бэрхшээл” хэвээр байгааг харуулсан.

1.1.2 ЕХ-ны шалгуур: Копенхагены шалгуур

Ээлжит илтгэл болон Элсэлтийн түншлэл (дор үзнэ үү)-ийн үр дүнд авилгалтай хийх тэмцэлд мэдэгдэхүйц амжилт олсон байх явдал ЕХ-нд элсэх орнуудын заавал биелүүлэх ёстой улс төрийн нөхцлүүд дотор багтаж байна. Нэр дэвшигч орнууд эдгээр элсэх нөхцлийг хангахын тулд бүрэн биелүүлсэн байх ёстой улс төрийн нөхцлүүдийг Европын Зөвлөл 1993 онд Копенхагенд тодорхойлсон болно. Копенхагены шалгуурын дагуу гишүүн орон дараахь шаардлагыг хангах ёстой:

1. Нэр дэвшигч орнууд ардчилал, эрх зүйт төрт ёс, хүний эрх, цөөнхийг хүндэтгэх, хамгаалах ёсыг баталгаажуулдаг байгууллагуудын тогтвортой байдлыг бүрдүүлсэн байх,
2. Зах зээлийн эдийн засаг үйлчилж Холбооны хүрээнд өөр хоорондоо өрсөлдөгч шахалт шаардлагууд болон зах зээлийн хүчин зүйлсийг зохицуулах чадавхитай байх,
3. Улс төр, эдийн засаг, нэгдсэн мөнгөн тэмдэгтийн Холбооны зорилгыг дагаж мөрдөх зэрэг гишүүн орны үүргийг хэрэгжүүлэх чадвартай байх,

Эдгээр салбар бүрд авилгал шууд учир холбогдолтой. Комиссын өөрийн нь тайлбарласнаар улс төрийн шалгуурын хувьд:

ЕХ-ны гишүүн болохыг эрмэлзэгч орнууд ардчилал, эрх зүйт төрт ёсны зарчмуудыг мэдээд зогсохгүй, өдөр тутмын амьдралдаа хэвшүүлэн хэрэгжүүлэх, шүүх, цагдаа, орон нутгийн засаг захиргаа зэрэг төрийн байгууллагуудад үр дүнтэй ажиллах, ардчиллыг бэхжүүлэх боломж олгохуйц төрөл бүрийн байгууллагын тогтвортой байдлыг хангах шаардлагатай⁵.

⁵ Европын Холбооны Комиссын *Копенхагены Европын Зөвлөл болон Копенхагены шалгуур* <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>>, (last accessed 10 April 2001).

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдалд ЕХ сэтгэл түгшиж байгаад гайхах зүйлгүй юм. Нэгдүгээрт, пост-коммунизмын орнууд, түүний дотор ЕХ-нд элсэхээр нэрээ дэвшүүлсэн олон оронд авилгал томхон саад бэрхшээл болж байгааг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн⁶. Хоёрдугаарт, улс төр судлаачид авилгал газар авбал ардчиллыг бусниулдаг гэж үздэг.

Авилгалын асуудлаар мэргэшсэн нэгэн судлаач “Авилгал газар авч, хяналтаас гарвал эдийн засгийн өсөлтийг зогсоож, улс төрийг үймүүлдэг. Авилгал төдийлөн газар аваагүй үедээ хөрөнгө мөнгийг үрэгдүүлж, зохистой бус хуваарилалтыг нэмэгдүүлж, улс төрийн өрсөлдөөнийг сааруулж, төр засагт итгэх итгэлийг сулруулдаг. Төрийн өндөр албан тушаалд хээл хахууль авах нөхцөл байдлыг бүрдүүлэх буюу тийм нөхцөл байгааг далимдуулах нь төрийн үйл ажиллагааны өртгийг нэмэгдүүлж, түүний зардлын хуваарилалтыг алдагдуулж, дэд бүтцийн чанарыг осолтой байдлаар доошлуулж болно. Харьцангуй бага, ердийн авилгал ч төрийн орлогыг тонож, эдийн засгийн асуудлаар шийдвэр гаргах үйл явцыг алдагдуулж агаар, усны бохирдол, найдваргүй хэврэг барилга байшин гэх мэт гадны сөрөг хүчин зүйлсийн нөлөөллийг нийгэмд тулгадаг⁷ гэж дурьджээ.

Авилгал газар авах нь зах зээлийн хөгжил, зохистой ажиллагааг алдагдуулдаг гэдэг ойлголт улс төр, эдийн засгийн ухаанд түгээмэл байдаг.⁸ Зах зээлийн эдийн засагт авилгалын учруулах хор уршиг болон “нэгдсэн зах зээл” байгуулах ЕХ-ны эрмэлзэл зэргээс үзвэл авилгалын асуудлыг шийдвэрлэх нь элсэх үйл явцын үндсэн элемент байх ёстой юм. “Эдийн засгийн” шалгуурын хувьд ЕХ зах зээлийн оршин тогтнолд зургаан нөхцөл шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд тэдгээрийн гурав нь авилгалын улмаас алдагдаж болно. Тухайлбал:

⁶ Дэлхийн Банк Вашингтонд 2000 онд хэвлүүлсэн *Бодлогын асуудлаарх хэлэлцүүлэгт зориулсан Шилжилтийн үеийн авилгал*, бүтээлийн 6 дугаар талыг үзнэ үү.

⁷ К.А. Elliott, “Corruption as an International Policy Problem” in: A.J. Heidenheimer, M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Third Edition, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, p. 925.

⁸ С. W. Gray and D. Kaufmann, “Corruption and Development” In: *Finance and Development*, March 1998. Авилгалын эдийн засаг, нийгмийн өртөгийг буурай хөгжилтэй орнуудын жишээн дээр харуулсан олон тооны судалгаа байдаг. Дэлхийн Банкны *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 18 дугаар талыг үзнэ үү.

- Зах зээлд орох, гарахад бэрхшээл байхгүй байх,
- Өмчлөх эрхийг зохицуулах гэх мэт эрх зүйн тогтолцоо бүрдэж, хууль тогтоомж, гэрээ хэлцлийг мөрдүүлэх боломжтой байх,
- Хадгаламжийг хөрөнгө оруулалтад зориулахуйцаар санхүүгийн салбар хөгжсөн байх⁹.

Зах зээлд шилжин ороход авилгал хэрхэн саад учруулж, шүүхийн шийдвэрийг болон зохицуулах үйл ажиллагааг бусниулдгийг нэр дэвшигч орнуудын туршлагаас харж болно. Өмнө дурьдсанчлан хүнд суртлын хяналт авилгал төрүүлдэг нэг үндсэн хүчин зүйл гэдгийг ЕХ тэмдэглэсэн билээ.

Гишүүн орнуудын шүүх, төрийн захиргааны байгууллагууд, Хамтын нийгэмлэгийн хууль хэрэгжүүлнэ, мөрдөнө, сахиулна гэдэг үзлийн үндсэн дээр Холбооны эрх зүйн тогтолцоо үйлчилдэг. Авилгал газар авах нь хуулийг мөрдөх, хэрэгжүүлэх, сахиулахад саад учруулах бөгөөд хууль батлахыг хэлбэр төдий болгож хууль дүрмийн эрх хэмжээ, үр нөлөөг бүхэлд нь сулруулдаг.¹⁰

1.1.3 Нийтлэг жишиг үгүйлэгдэх нь

Авилгалын талаарх Копенхагены шалгуурууд зарим санаа өгч байгаа ч авилгалын асуудлыг элсэлтийн үйл явцад хамруулсны учир шалтгаан, авилгалтай тэмцэх бодлого болон авилгалын түвшний хувьд гишүүн орнууд ямар байвал зохих талаарх шалгуурыг Комисс нарийвчлан тодорхойлоогүй байгаа билээ.¹¹

⁹ <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>>, (last accessed July 31 2002)-ийг үзнэ үү.

¹⁰ Дэлхийн Банк шилжилтийн үед буй орнуудын авилгалыг хоёр төрөлд тухайлбал төрийг хулгайлах буюу хууль, дүрэм, тогтоол, Төрийн бусад бодлогыг зэргийг гаргахад төрийн албан хаагчдад зүй бус ашиг хонжоо олгох, оршиж буй дүрэм журам, хууль зэргийг будлиулахад хууль бус ашиг хонжоо олдог зааг захиргааны авилгал гэж ангилсан байна. Дэлхийн Банкны *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, (цохолт хийсэн) 15-17 дугаар талыг үзнэ үү.

¹¹ 2001 оны 2 дугаар сард ЕУМАР илтгэгчдийн бэлтгэл хуралдаанд Andro Sajo-ийн тавьсан илтгэлд авилгалыг үнэлэхэд Комиссын хэрэглэсэн стандарт нэг мөр биш байгааг дурдсан. Илтгэл нь ЕУМАР файльд бий.

Авилгалын их ноцтой байдлаас үүдэн Румыны тухайд тогтолцооны авилгалаас зүдэрч байсан ч Комисс нэр дэвшигч улсууд улс төрийн шалгуурыг хангах ёстой гэж үзэж буйгаа наад тал нь хоёр орон дээр 1999 оноос хойш илэрхийлсэн. 2001 оны илтгэл нь нэр дэвшигч олон оронд авилгал ихэд тархсан бэрхшээл мөн гэдгийг дурьдаад авилгалтай тууштай тэмцэх арга хэмжээ авахыг уриалсан байна.¹²

Авилгатай тэмцэх албан ёсны бодлого болон авилгалын хэмжээг бууруулах үүднээс авилгалын түвшинг болон Комиссын хангалттай гэж үнэлэх ахиц ололтын хэмжээг үзүүлчих стандарт байсангүй. Элсэх асуудлаар өдгөө яригдаж буй цаг хугацаанд ийм зорилт үнэхээр бодитой хэрэгжих эсэх талаар ч ямар нэг үзүүлэлт алга. Тэр ч байтугай үнэлгээ нь нэгдсэн шалгуурт тулгуурлаагүй нь тодорхой байсан бололтой (3.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү).

1.2 Авилгал ба авилгалтай тэмцэх нь: хэлэлцүүлэг

Тухайн улсын авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлогын ололтыг харьцуулан жиших нийтлэг тодорхой жишиг үгүй байгаа нь ЕХ-ны авилгалтай тэмцэхэд баримтлах цар хүрээний алдаа дутагдлын уршиг төдийгүй, авилгалын тодорхойлолтын талаарх өдгөө явагдаж буй хэлэлцүүлэгтэй холбоотой.¹³ Энэхүү тойм танилцуулгад авилгалыг тодорхойлохыг огт зорьсонгүй. Харин түүнийг олонх улс төр судлаачдын баримталдаг шиг тогтсон хууль дүрмийг зөрчих төдийгөөр ойлгож, тодорхойлж болохгүй гэдгийг харуулахад хичээсэн болно. Авилгалын тодорхойлолтыг нэр дэвшигч бүх улсад нийтлэг байдлаар хэрэглэхийг болон авилгалын хэрэг үйлдэгдсэн тохиолдлын тоогоор тэдгээр улсыг эрэмблэн зэрэглэхийг бид зорихгүй боловч авилгалтай тэмцэхэд онилох ёстой бай маань ямар төрлийн үйлдэл, үзэгдэл болох хийгээд яагаад авилгал гэгддэг талаар өргөн хүрээтэй ойлголт бүрдүүлэхэд чармайсан болно.

¹² *Өргөжилтийг амжилттай хийх нь: Нэр дэвшигч орон тус бүр элсэх чиглэлээр олсон ахицын талаар тайлан Европын Комиссын Стратегийн илтгэл, 7 дугаар тал.*

¹³ Авилгал юунаас бүрддэгт төдийгүй түүнийг тодорхойлох боломжтой эсэхэд хэлэлцүүлэг чиглэж байгаа юм. Жишээ нь Франк Анечиариано болон Жэймс Б.Жаков нар авилгал бол субъектив ойлголт. Цаг хугацааны эрхээр өөрчлөгдөж байдаг түүнийг нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлаар тодорхойлох боломжгүй гэж үздэг. F.Anechiarico and J.B.Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, 1996, pp 3-5-ыг үзнэ үү.

1.2.1 Тодорхойлолт болон хэмжүүрийн бэрхшээлүүд

Хэвшсэн дүрмүүдийн зааг

Улс төр судлаачид, авилгалын мэргэжилтнүүд авилгалыг зан төрх болохын нь хувьд тодорхойлохдоо “төрийн байгууллага”-д түшиглэсэн авилгалыг дараах байдлаар үзэх хандлагатай байдаг.

“мөнгө хөрөнгө, эрх мэдлийн талаар төр засгаас гүйцэтгэх ёстой албан үүргээс хөндий буюу хувийн тодорхой нөлөөг ашиглахыг хориглосон хууль зөрчсөн. Үүнд хахууль өгөх, тал тохой татах... болон үрэгдүүлэн шамшигдуулах”¹⁴ зэрэг үйлдэл орно.

Төрийн байгууллагыг голлон үзэх хандлага нь нэгэнт тогтсон хууль дүрмийг зөрчих явдалд түлхүү чиглэдэг. Энэ хандлага өөрөө олон хүндрэл бэрхшээл үүсгэдэг. Жишээ нь элит хэсэг авилгал үйлдэхийн тулд хууль тогтоомж боловсруулж болно. Авилгалыг журамлахыг чармайдаг улсад ч хүртэл хэвшсэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар бүх үйл ажиллагааг, түүний дотор бүх нийтээр авилгал гэж нэрлэдэг ажил явууллагыг бүрэн зохицуулдаггүй.¹⁵ Жишээ нь нэвтрүүлэг хариуцсан төрийн байгууллага хувийн телевизэд лиценз олгоод хариуд нь тухайн телевизийс улс төрийн дэмжлэг авахыг гэмт хэрэгт тооцно гэхэд бэрхшээлтэй. 1999 онд Унгар улс, НҮБ-ын хооронд байгуулсан “Авилгалтай тэмцэх бодлогын асуудлаарх харилцан ойлгох санамж бичиг”-т Унгарын Хууль зүйн сайд Иболя Давид гарын үсэг зурах үедээ авилгалыг эрүүгийн хуулийг мөрдөх төдийгөөр хязгаарлалгүй, өргөн хүрээнд ойлгож, тодорхойлох шаардлагатайг тэмдэглэсэн байна. Тэрбээр:

Авилгалын эсрэг стратегийг авилгалтай холбоотой эрүүгийн гэмт хэргүүдээр хязгаарлах нь хангалтгүй. Эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэг гэж тооцогддоггүй тийм “бохир арга ажиллагаанууд” байж ч болзошгүй...¹⁶ гэж цохон тэмдэглэсэн байна.

¹⁴ A.J.Heidenheimer, M.Johnston and V.LeVine (eds.), *Political Corruption:A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989, p. 966.

¹⁵ Авилгалыг тодорхойлох, ойлгох хандлагын талаарх ярилцлагад М.Philip, “Conceptualising Political Corruption”, in A.J.Heidenheimer and M.Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, 41-57 дугаар талыг үзнэ үү.

¹⁶ НҮБ болон Унгарын Засгийн газар Харилцан ойлгох санамж бичигт гарын үсэг зурах үед Унгарын Хууль зүйн сайд Иболя Давидын хэлсэн үг.

Энэ мэт болон бусад шалтгааны улмаас эрүүгийн хэргийн статистик бол авилгалыг үзүүлдэг эцсийн хатуу баримт болох учраас тухайн орон дахь авилгалын байдлыг хэмжих нухацтай шинжилгээ судалгаа түүнд тулгуурладаггүй. Авилгалын хэрэгт шийтгэгдсэн хүний тоо их байх нь авилгал ихэд тархсан гэдэг дүгнэлт хийхэд хүргэнэ. Тухайн оронд шийдвэрлэгдсэн авилгалын хэргийн тоо нь авилгалын талаарх бусад баримтуудтай авцалддаггүй учир нэр дэвшигч улсуудын байдал энэ үндэслэлд илүү нийцэх хандлага байгаа. ЕХ-ны гишүүн орнуудын статистикт ч нэмж тодорсон зүйл тун бага. Жишээ нь Германд 1999 онд авилгалын хэрэгт шүүхээр шийтгэгдсэн 1034 тохиолдол бүртгэгдсэн нь нийт хүн амд нь харьцуулбал нэр дэвшигч орнуудын дундажтай ерөнхийдөө ойролцоо¹⁷. Гэтэл Нэгдсэн Вант Улсад 1999 онд Авилгалын гэмт хэргээс сэргийлэх тухай хууль болон Төрийн албан хаагчдын авилгалын тухай хуулийн дагуу шүүхээр шийдвэрлэгдээгүй хэрэг бараг л илрээгүй, Умард Ирланд болон Шотландад бүр огт гараагүй байна.¹⁸

Судалгааны баримт нотолгоо

Авилгал хэдий хэмжээтэй байгааг харуулдаг өөр нэгэн эх сурвалж нь ойлголтын болон туршлагын судалгаагаар бий болдог. Судалгааг 3.1 дүгээр хэсгээс нарийвчлан үзнэ үү. Олон нийтийн санал асуулгын судалгаа энэ салбарт зонхилдог. Ийм үзүүлэлтүүд авилгалын талаарх төсөөллийг судлахаас биш авилгалыг судалдаггүй нь бэрхшээл үүсгэдэг бөгөөд авилгалын түвшинг хэр найдвартай илэрхийлэх нь ч эргэлзээ төрүүлдэг¹⁹. Тэр тусмаа төсөөлөл нь ерөнхийлсөн шинжтэй, харин авилгалын туршлага нь тодорхой нэг зүйлд тулгуурласан байдаг. Украин, Болгар, Словак болон Чехийн Бүгд Найрамдах Улсад иргэдийн төсөөлөл болон туршлагыг нарийвчлан судлахад ерөнхий төсөөлөл нь иргэдийн биеэрээ үзэж өнгөрүүлсэн туршлагыг бодитой үзүүлдэггүй нь харагджээ.

¹⁷ Страсбургт 2002 оны 3 дугаар сарын 4-8-нд хуралдсан GRECO-ийн 8 дугаар бүгд хурлаар баталсан GRECO, *Evaluation Report on Germany*-ийн 6 дугаар тал-ыг үзнэ үү. 1994 онд 258 байсан шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо үлэмж нэмэгдсэн байна.

¹⁸ Страсбургт 2001 оны 9 дүгээр сарын 10-14-нд хуралдсан GRECO-ийн 6 дугаар бүгд хурлаар баталсан GRECO, *Evaluation Report on the United Kingdom*-ийн 3 дугаар тал-ыг үзнэ үү.

¹⁹ Төсөөллийн индексчлэл дутагдалтайг TI өөрөө цохон тэмдэглэсэн. J.G. Lamsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Transparency International and Gottingen University, June 2001, 4 дүгээр талыг үзнэ үү.

Пост-коммунист орнуудад өндөр түвшний авилгалын талаарх төсөөлөл их түгээмэл бөгөөд хаа сайгүй л иргэдийг үлэмж бухимдуулдаг. Олон нийттэй нүүр тулан харьцаж албан үүрэг гүйцэтгэдэг албан хаагчдад бэлэг, хахууль өгөх шаардлага гардаг тухай иргэдийн дунд их яригддаг ч өөрт нь тохиолдсон туршлагыг өгүүлсэн байх нь тун ховор. Манай судалгаанд хамрагдсан дөрвөн оронд албан хаагчидтай харилцахад авилгал төдийлөн бэрхшээл учруулдаггүй. Албан хаагчидтай өдөр тутам харьцах явцад ч, тийм олон эсхүл эгдүүцэл төрүүлэхээр тохиолддоггүй тухай оролцогчид өгүүлсэн ажээ.²⁰

Авилгалын туршлагын судалгаа нь олж авах (санал өгөгч нь харилцан ярилцагчдаа таалагдах хариу хэлэх) буюу уг судалгааг ямар байдлаар явуулснаас шалтгаалан өөр өөр дүн үзүүлэх, будилж буруу санах гэх мэт олон бэрхшээлтэй тулгарч болох ч төсөөллийн судалгаанаас илүү ахицтай байдаг.²¹

Байгууллагын авилгал ба ивээн хамгаалал

Бүх оронд авилгалыг явцуу ойлгодгийн өөр нэгэн бэрхшээл бол улс төрийн намууд хандив аваад хариуд нь шууд хувь хүнд ашиг очихгүй мэт байдлаар ивээн тэтгэгч нартаа ашиг ихтэй ажлыг гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг гэх мэт байгууллагын авилгалыг хамруулдаггүй. Түүгээр барахгүй ТДЕ-ын орнуудад авилгал нь үйлчлүүлэх сэтгэхүй гэгч түүхэн байдлаас эхтэй байдаг. Пост-коммунист орнуудад төр, хувийн хэвшил, иргэдийн харилцааг зохион байгуулахад ивээн хамгаалагч-үйлчлүүлэгчийн харилцаа нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.²² Ийм сүлжээ нь хэмжихэд нэн хүндрэлтэй байдаг, ашиг хонжооны түр зуурын солилцоо хоорондын

²⁰ W.L.Miller, A.B.Grodland and T.Y.Koshechkina, *A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post-communist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001, 279 дүгээр тал.

²¹ Жишээ нь Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны Бизнесийн орчин, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааны талаарх “танайх шиг компани жилийн орлогынхоо хэчнээн хувийг албан бус төлбөр хэлбэрээр албан тушаалтнуудад өгдөг вэ?” асуулт тавьж гэсэн судлахад ой санамжтай холбоотой алдаа гарсан (3.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

²² Үйлчлүүлэгчийн харилцаа ба авилгал өөр өөр шинжтэй. Үйлчлүүлэгчийн харилцаа бол нийгмийн байгууллагын хэлбэр. Харин авилгал бол хувь хүний нийгмийн үйлдэл бөгөөд асар том үзэгдэл хүрч болно. Хүрэхгүй байж ч болно. Пост коммунист оронд энэ хоёр үзэгдэл холилдсон байдаг. A.Sajo, “Clientelism and Extortion: Corruption in Transition” (amended version of A.Sajo, “Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe”, *East European Constitutional Review*, 1998, Vol. 7, no 2), 2 дугаар тал.

тогтолцоонд тулгуурладаг²³ бөгөөд ийм солилцооны тогтолцоо үйлчилж буй газарт авилгалыг таньж илрүүлэхэд их бэрхшээлтэй байдаг. Пост-коммунист орнуудад авилгалтай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд ийм сүлжээг үл хайхарч болохгүй боловч тэдний нарийн төвөгтэй байдал нь дээр дурьдсан аргуудын аль нэгээр авилгалыг хэмжих шаардлагатай эсэхэд эргэлзээ төрүүлдэг.

Нэр дэвшигч орнуудын талаарх ЕХ-ны үнэлгээ нь авилгалыг эрүүгийн хууль болон олон улсын конвенцид дурддаг хээл хахуулийн явцуу утгаар ойлгоход хүргэдэг. Гэвч Комиссын ээлжит илтгэлд илэрхийлэгддэг санамж, зөвлөмжүүд нь ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах цар хүрээг боловсронгуй болгохыг уриалах²⁴, улс төрийн намын санхүүжилт²⁵, мэдээлэл авах боломж²⁶ зэрэг ямагт өргөн хүрээг хамарсан байдаг.

1.2.2 Авилгалтай тэмцэх бодлого: өрсөлдөгч хандлагууд

Авилгалтай тэмцэх сайн бодлого гэж юуг хэлэх вэ? гэдэг санал бодлын зөрөлдөөн тодорхойлолтын асуудлыг улам төвөгтэй болгодог. Хялбарчилж хэлбэл, авилгалтай тэмцэх хандлагуудыг үндсэн таван бүлэгт ангилж болно:

а) “Эрүүгийн болон захиргааны хяналт”-ын хандлага

Энэ хандлагын хүрээнд авилгалыг харьцангуй жижиг хээл хахууль гэж ойлгодог бөгөөд төрийн албан хаагчдыг авилга авах боломж эрэлхийлэгчид гэж үздэг. Авилгатай тэмцэх бодлогод төрийн захиргааны үр дүнтэй хяналтын механизмтай хослуулсан эрүүгийн хуулийн үр нөлөөтэй заалтыг тогтоон сахиулах явдлыг хамруулна. Европын Комиссын анх баримталж байсан энэ хандлага нь авилгалтай тэмцэх тухай Европын өнөөгийн хуулиудад тусгагдсан байдаг (2.1.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

²³ Жишээ нь төрийн албан тушаалтан хожмоо өөрөө орж ажиллах тэргүүлэх компанийн төлөө салбарын дүрэм журмыг зөрчдөг эсвэл улсын тендерт хэн нэг нь ялахын тулд компаниуд өөр хоорондоо хуйвалдаж дараа нь мөн тийм аргаар бусад ашиг хонжоо олдог.

²⁴ Жишээ нь Словени (2001 он).

²⁵ Жишээ нь Словени (2001 он).

²⁶ Жишээ нь Словени (2001 он), Румын (2001 он), Польшид Олон нийтийн мэдээллийн тухай хуулийг хэрэгжүүлсэн нь авилгалтай тэмцэхэд чухал үйл явдал болсон гэж дурдсан (2001 он).

б) “Жижиг төр засаг”-ийн хандлага

Жижиг төр засгийн хандлага нь албан хаагчдыг ихэнхдээ авилгалд автсан, баяжих бүх боломжийг хайгчид хэмээн үздэгээрээ захиргааны болон эрүүгийн хяналтын үндсэн баримтлалыг хуваалцдаг. Захиргаа, эрүүгийн хяналтын хандлага тэдний ийм боломжийг хуулийн болон захиргааны аргаар багасгахыг эрмэлздэг бол хоёр дахь хандлага нь гол бэрхшээл төр засгаас үүсдэг гэж үздэг. Энэ хандлагыг баримтлагчид авилгалтай тэмцэх бодлого нь төрийн үүргийг бууруулж, журам дүрмийг цөөрүүлэх бодлогоос бүрдэх ёстой. Авилгалыг “монополь дээр нэмэх нь эрх мэдэл хасах нь эргэж тайлагнах зарчим” хэмээн томъёолдог Роберт Клитгаардын байр суурь нь авилгалын асуудлыг удирдагч, төлөөний этгээдийн асуудал²⁷, төр засгийн үүргийг багасгах нь бүхний шийдэл гэж үзэхэд хүргэдэг.

в) “Улс төр - эдийн засаг”-ийн хандлага

Энэ хандлага нь удирдагч төлөөний этгээдийнхээ үүргийг бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй хянаж чадахгүй нөхцөлд авилгал үүснэ гэдэг жижиг төр засгийн ойлголтыг хуваалцаж байгаа бөгөөд албан хаагчид бол өөрсдийн ашиг сонирхлыг хамгаалагч байдаг гэдэг үзлийг мөн хуваалцахад хүргэдэг. Гэвч энэ хандлагыг баримтлагчид төр засгийн овор хэмжээнд бус ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн төрийн шинэтгэлийн хөтөлбөрт болон удирдагч, төлөөний этгээдийн харилцааг багасгахад голлон анхаардаг.²⁸ Энэ хандлагад тулгуурласан Даниел Кауфманны мэдэгдэл 1999 онд “Нью Йорк Таймс” сонинд нийтлэгдсэн:

Авилгалтай тэмцэхийн тулд түүний эсрэг тэмцэх бус харин макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, зах зээлийн харилцаа, ардчиллыг хөгжүүлж, авилгал оршин тогтнох нөхцлийг өөрчлөх бусад санал санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих хэрэгтэй²⁹ гэж тэрбээр цохон тэмдэглэсэн байдаг.

²⁷ R.Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1991.

²⁸ Засгийн газрын төсвийг танах нь хомсдол бий болгож улмаар авилгалыг үүсгэнэ гэсэн Сусан Роз Акерманы үндэслэл энэ хандлага жижиг засгийн газрын хандлагаас ялгааг харуулдаг. S.Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 41 дүгээр талыг үзнэ үү.

²⁹ S.Schmemmann, “What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal” *New York Times*, 28 August 1999.

Комисс зарим үед энэ элементүүдийг нэр дэвшигч орнуудад авилгалтай тэмцэх хандлагад тусгадаг бөгөөд авилгалыг гааруулахад төрийн лиценз, зөвшөөрөл олгох журмын гүйцэтгэж буй үүргийн талаар зарим цөөн орны байдлын тухай илтгэлд дурдсан байдаг³⁰. Хэдий тийм боловч энэ хандлагыг төдийлөн тууштай баримталдаггүй. Копенхагены эдийн засгийн шалгуурыг баримталсан үнэлгээнд авилгалыг ховорхон дурдсан байдаг. Лиценз, зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудлыг яагаад цөөн оронтой холбож хөндөөд бусдад нь чимээгүй өнгөрсөн нь тодорхойгүй байгаа юм.³¹

г) *Олон чиглэлт стратеги/Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны хандлага*

Авилгалын эсрэг хийх тэмцлийг хэт явцуу байдлаар тодорхойлсноор бага амжилт олсноо ухаарахын хэрээр олон улсын хэд хэдэн байгууллага авилгалтай тэмцэх бодлогын талаарх зөвлөмжөө өргөжүүлсэн юм. “Transparency International” 1996 оноос хойш дэмжин сурталчилж байгаа “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо” эл хандлагын нэг жишээ юм. Дэлхийн Банк авилгалтай тэмцэхэд олон чиглэлт стратеги боловсруулах хүчин чармайлтаа дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

Өнөөг хүртэлх авилгалтай тэмцэх хөтөлбөрүүд ихэнхдээ төрийн захиргаа, санхүүгийн удирдлагыг шинэтгэх замаар захиргааны авилгалтай тэмцэх арга хэмжээнд чиглэж ирсэн. Гэвч авилгалын үндэс нь төр засгийн хүч чадлын сул дорой байдлаар барахгүй, харилцааны илүү өргөн бүтэц рүү чиглэн аажмаар өргөжиж байна. Төрийн чадавхи, улсын хэвшлийн удирдлагыг сайжруулах, улс төрийн хариуцлага, иргэний нийгмийг бэхжүүлэх, эдийн засгийн өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх зорилго урьдын хэвээр байна.³²

Нэр дэвшигч улсуудад онцгой ач холбогдол бүхий, өргөн хүрээтэй стратегийн хоёр элемент бол лоббидох ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөг-

³⁰ Commission of European Union, *2001 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*.

³¹ Жишээ нь 2000 онд Чех улсад үйлчилж эхэлсэн Худалдааны лицензийн тухай шинэ хууль ЕХ-ны шаардлагын эсрэгээр лиценз олгоход төрийн үүргийг нэмэгдсэн.

³² The World Bank, *Anti Corruption in Transition; A Contribution to the Policy Debate*, 39 дүгээр талыг үзнэ үү.

дөхүйц хүрээнд оруулах явдал болон авилгалын эсрэг төсөлд иргэний нийгмийг татан оролцуулах хүчин чармайлт юм. EUMAP-ийн орон орны илтгэлд дурьдсанаас үзвэл нэр дэвшигч орнуудад лобби ажиллагаа нь авилгалын ноцтой асуудал болсон буюу болох магадлалтай аж. Польш, Болгар мэт цөөн оронд үндэсний болон олон улсын хэмжээнд авилгал болон авилгалын эсрэг санал санаачилга өрнүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Словени, эсхүл Чех зэрэг зарим бусад оронд иргэний нийгэм тун сулхан үүрэгтэй явж ирсэн байна.

Европын Комисс ээлжит илтгэлүүддээ лобби ажиллагааг дурдаагүй бөгөөд иргэний нийгмийн үүргийг 2001 онд хоёрхон илтгэлд дурдсан (Болгар, Литва). Энэ нь дурьдсан хоёр салбар Холбооны хэмжээнд засаглалын практикийг шинэтгэх Комиссын хүчин чармайлтад багтдагтай холбоотой байж болох юм (2 дугаар хэсгийг үзнэ үү). Энэхүү ерөнхий танилцуулга лобби бүх ажиллагааг буруушаахыг зориогүй боловч энд хавсаргасан орон тус бүрийн илтгэлүүд нь зөвшөөрөгдсөн гэгдэж буй лобби ажиллагаанд зааг хязгаар тогтоож, тэрхүү зааг хязгаарыг давахаас сэргийлэх арга хэмжээг авах нь нэр дэвшигч бүх оронд авилгалтай хийх тэмцлийн чухал хэсэг болж байна. Дэлхийн Банкны тэмдэглэснээр:

Төр засгийг худалдан авах авилгалын хэлбэр болон лобби гэх мэт улс төрийн нөлөөллийн ердийн хэлбэрийг ялгадаг зүйл нь хувийн эрх ашиг төрийнхтэй харьцаж байгаа механизм аж. Төр засгийг худалдан авах нь төрийн албан хаагч албан бус, хаалттай, ихээхэн тал тохой татсан байдлаар хууль бус хувийн ашиг хонжоо олох замаар хэрэгждэг³³.

Энэ үндсэн дээр хамтын байгууллага (жишээ нь аж үйлдвэрийн холбоод)-аар дамжуулан ил тод, нийтэд зориулсан байдлаар (тухайлбал албан ёсны зөвлөлдөөний хэлбэрээр) лобби хийх нь зөвшөөрөгдөх зүйл. Харин улс төрийн нам, улс төрчдөд өгөө авааны замаар тусгай сонирхлын бүлэг далдуур лобби хийх нь зүй бус төдийгүй, аюултай үзэгдэл юм.

³³ The World Bank, *Anti Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 3 дугаар талыг үзнэ үү.

д) Олон нийтийн шударга байдалд тулгуурласан хандлага

Авилгалтай тэмцэх бодлогын дээр дурьдсан хандлагууд нь төрийн албан хаагчдыг хувиа боддог, тиймээс авилгал үйлдсэний улмаас хүлээх хариуцлагыг нь түүнээс олох орлогоос илүү байлгахар авилгалын эсрэг хяналтыг зохион байгуулах шаардлагатай гэдэг бодлыг төрүүлж байна. Авилгалтай тэмцэх эдгээр хандлага нь ардчиллыг гүнзгийрүүлэх, шийдвэр гаргах шатанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдын эрх мэдлийг багасгах, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог улам боловсронгуй болгохыг онцолж тэмдэглэж байна. Албан хаагчдыг шулуун шударга ажиллахад дам байдлаар хөхиүлэн урамшуулдаг явдлыг нэмэгдүүлэх, авилгалд автагдсанаас үүдэн гарах уршгийг нэмэгдүүлэхийг чухалчилж байна.

Авилгалтай тэмцэх өөр нэгэн хандлага нь олон нийтийг голч шударга байдлыг төлөвшүүлэхэд чиглэж байна. Энэ хандлага мөн урамшуулалд тулгуурладаг. Олны төлөө сайн үйл бүтээх олон янзын боломжтой төрийн албан хаагч өөрийн гүйцэтгэх үүрэг хариуцлагыг сонгож тодорхойлох боломжтой учраас авилгалын эсрэг ямар нэгэн хэмжээгээр дархлаатай байдаг. Авилгалтай тэмцэх хамгийн сайн арга бол тийм албан хаагчдыг бий болгох явдал юм. Муу зүйл хийвэл илэрч баригдана гэдэг сөрөг урамшлын оронд сайн үйл бүтээвэл урамшил хүртэх боломж албан хаагчдад байдаг гэсэн ойлголтод үндэслэдэг. Энэхүү хандлагын элемент боловсрол, төрийн албаны ёс зүйг төлөвшүүлэхийг үндсэндээ голлодог Польшийн төрийн албыг хэрхэн байгуулснаас харж болно.

Пост-коммунист орнууд дахь энэхүү стратегийн болзошгүй давуу тал нь олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх ухамсар, шударга ажилтнуудыг олон нийтэд хялбархан таниулдаг нийтийн соёл гэх мэт тэдгээр орны коммунизмаас өвлөсөн бэрхшээлүүдийг шууд шийдвэрлэдэгт байгаа юм. Энэ үүднээс авч үзвэл нэр дэвшигч орнуудад тавигдаж буй зорилт нь төрийн алба, хүмүүсийн санаа бодлыг өөрчлөх, нийтийн улс төрийн соёлыг өөрсдөө болон төрийн албан хаагчдад бэхжүүлэхэд оршиж байна.

Итгэлийг бууруулахад үндэслэдэг авилгатай тэмцэх стратеги нь ихээхэн өртөг дагуулдгийг олон нийтийн шударга байдалд тулгуурласан стратеги анзаарч мэдэрсэн юм. Төрийн албан хаагчийн бие даан шийдвэр гаргах боломжийг хэтэрхий багасгах замаар авилгалтай тэмцдэг бодлого нь эдгээр ажилтнуудыг олон нийтийн эрх ашгийн төлөө гаргадаг шийдвэр-

рийг хязгаарлаж болзошгүй. Шилжилтийн орнуудын хувьд шилжилтийн шатны зорилтуудыг шийдвэрлэж буй төрийн эрх мэдлийг тэгж хязгаарлах нь түүнд итгэх итгэлийг бууруулах бөгөөд тэр нь хир зөв байх бол доо.

ЕХ-ны сургамж

Европын Комиссоос нэр дэвшигч орнуудад зөвлөмж болгодог авилгалын эсрэг арга хэмжээнүүд нь ихэвчлэн хяналтын чиглэлтэй, авилгалын эсрэг эрүүгийн хуулийг чухалчилж үзэхэд түлхүү анхаарсан байдаг. Ийм бодлогууд нь ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх хатуу заалтыг шинээр бий болгосон эсхүл чангаруулсан, өмч хөрөнгийг иж бүрэн хянах заалттай (түүнийг зөрчвөл эрүүгийн хэрэгт орохоор)³⁴, төрийн байгууллагуудыг хянах, удирдах, шалгахад оролцдог төрөл бүрийн агентлагийг мөн багтаасан байж болно. Үүний нэгэн адил үгүйдээ тун саяхан болтол олон улсын байгууллагуудын зөвлөмж нь төрийн албан хаагчдын хариуцлага, хяналтын механизмын үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэсэн иргэний болон эрүүгийн хууль,³⁵ төрийн захиргааг шинэтгэхэд чиглэдэг байлаа. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг батлахад Комисс ач холбогдол өгсөн нь уг хэм хэмжээнд дээрээс доош чиглэдэг, дээрээс өгсөн хандлагыг бататгаж байгаа юм. Түүний нэгэн адил ийм хэм хэмжээг баталсан нэр дэвшигч орнуудын хандлага нь үр дүнтэй хэм хэмжээ нэн дэлгэрэнгүй байдаг хийгээд уг хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх албан тушаалтнуудтай зөвлөлдөх замаар түүнийг боловсруулах гэхчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг хэдийнээ баталсан өрнөдийн орнуудын сургамжийг харгалзсангүй.

Түүгээр ч барахгүй 1990-ээд оны дунд үеэс авилгалтай тэмцэх бодлогод ердийн хандлага зохисгүй талаар өгүүлсэн зохиол бүтээлүүд нэлээд гарах болсон. Зарим шинжээчдийн бодлоор авилгалын хяналтыг ямар ч үнээр хамаагүй хэрэгжүүлэх нь засаг захиргааны үр нөлөөг сулруулахаас гадна хэрэг дээрээ авилгалын түвшинг хязгаарлахгүй³⁶ байж болно. Ялангуяа

³⁴ АНУ-ын олон хуулийн заалтад ийм байдаг.

³⁵ Олон улсын бизнесийн шилжүүлэгт гадаадын албан тушаалтанд хахууль өгөхийг хориглох тухай ЭЗХАХБ-ын 1997 оны конвенц болон иргэний ба эрүүгийн эрх зүйн Европын Зөвлөлийн Авилгалын асуудлаарх хоёр конвенц зэрэг авилгалын эсрэг олон улсын конвенцид маш илэрхий тусгагддаг.

³⁶ Туйлын шударга байдалд тэмүүлэх нь Нью Йоркийн авилгалыг багасгахгүй хэр нь үр ашиггүй хүнд суртлыг нэмэгдүүлнэ хэмээн баталдаг Франк Анечарико болон Жаймс Б.Жаков нар тод жишээ татсаныг F.Anechiarico and J.B.Jacobs, *The pursuit of Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996-д үзнэ үү.

хэт олон дүрэм журам, хориг болон тагнан турших, хууль сахиулах байгууллагууд нь агентлагуудыг яваандаа үндсэн ажилдаа зарцуулдгаас багагүй хугацааг авилгалтай тэмцэхэд зориулахад хүргэж мэднэ. Мөн төрийн албан хаагчдад дүрэм журмын төлөө ажилладаг мэт гажиг сэтгэхүй суулгаж болно. Албан хаагчид ядаж төр засгийн дээд түвшинд зохих итгэлтэйгээр эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг байх хэрэгтэйг тэдгээр шинжээчид чухалчлан тэмдэглэдэг. Бид төрийн албан хаагчдад бага итгэхийн хэрээр бидний төлөө тэдний хийж чадах зүйл, удирдах эрх мэдэл нь багасна³⁷.

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудалд эдгээр бодол томоохон учир холбогдолтой. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалтай тэмцэх талаар Европын Комиссын баримталж буй хандлага, зөвлөмж, шаардлага нь элит хэсэгт хандсан, авилгалтай тэмцэх дээрээс доошоо чиглэсэн стратеги улс төрийн зохих хүсэл зоригтойгоор хэрэгждэг байх, эрүүгийн хуулийг сахиулах, ихэвчлэн санхүүжилтийг хяналтын механизм бий болгоход анхаарч байв. Чухамдаа элит хэсэгт болон хяналтын механизмд анхаарал тавих нь 2001 оноос хойш санхүүгийн хяналт, хөндлөнгийн аудит хийхэд тулхүү анхаарах зорилгоор Төв болон Дорнод Европын орнуудад засаглал болон удирдлагыг боловсронгуй болгох тухай ЭЗХАХБ-ЕХ-ны хамтарсан хөтөлбөр-SIGMA - үйл ажиллагаагаа багасгахыг тушааснаас хойш бүр нэмэгдсэн³⁸.

Хэрэгжиж байсан авилгалтай тэмцэх бодлогын чиглэлийн талаарх “авилгалтай тэмцэх” засвар тээнэгэлзэл пост-коммунист орнуудын тухайд ихээхэн хүнд тусч болох юм. Ялангуяа дарангуйлах шийдлүүд болон төрийн захиргааны нэгэнт тогтсон хяналтын механизмд түшиглэх талаар тээнэгэлзэл нь зохих үндэслэлтэй байсан. Дарангуйлах шийдлүүд нь тэдгээрийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын авилгалаар тасалдаж болох бөгөөд өөрийн зорилгоо зохих ёсоор биелүүлэхийг эрмэлзсэн засаг захиргаа ялангуяа дотоодын хяналтыг өргөжүүлэхэд хөрөнгө мөнгө, ажилтнуудаа ашиглах боломжгүй болгож болно. Түүнчлэн,

³⁷ M.Philip, “Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks” unpublished paper to World Bank seminar, Warsaw, May 2000, 5 дугаар талыг үзнэ үү.

³⁸ A.M.Cirtauas, “Corruption and the New Ethical Infrastructure of capitalism”, *East European Constitutional Review*, Spring/Summer 2001, 83 дугаар талыг үзнэ үү.

Дорнод Европт улам бүр өргөжиж буй хүнд суртлын улмаас шинэ дүрэм, заавар гаргах нь үр нөлөөгүй байдлыг даамжруулах аюул үүсгэж, албан хаагчдыг тогтолцооны гадуур ажиллахад урамшуулна. Бэрхшээлийн нэг тал нь төрийн байгууллагуудыг болон хуулийн хүрээг хүндэтгэхгүйд байгаа тохиолдолд хуулийн улам олон саад тотгор бий болгосноор ашиг тус гарна гэж найдах аргагүйд байгаа юм.

Эцэст нь хяналтыг эцэст нь хүртэл чангалахад тулгуурласан бүх шийдлийн өмнө “Манаачийг хэн манах вэ?” гэдэг асуулт гарна. Пост-коммунист орнуудад албан ёсны хариуцлагын механизм бий болгосноор авилгалын эсрэг хийх тэмцэл амжилт олно гэдэг төсөөлөл бүр ч баталгаагүй юм. Тийм байгууллагууд үр дүнтэй ажиллах эсэх нь, олонхтой нь Комиссын тулж ажилладаг (үр дүнтэй хяналт болон аудит хийх урьдчилсан нөхцөл хэмээн төрийн захиргаанд санхүүгийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоо байгуулах зэрэг) маш олон хүчин зүйлээс хамаарна. Ялангуяа өндөр албан тушаалтнуудад шударга, бие дааж ажиллах эрх олгоход төр засгийн бэлэн байх төдийгүй, тэдний олсон амжилтыг хүндэтгэх нь чухал асуудал юм.

Ерөнхийлөхийн аюул

Эдгээр бэрхшээл нь нэр дэвшигч орнуудад Комиссын дэмжиж эсвэл тэднээс шаардаж буй бодлогуудыг алдагдуулахгүй боловч зах зээл өндөр хөгжсөн оронд боловсруулсан, тэр тусмаа өрнөдөд эргэлзээ төрүүлж буй шийдлүүдийг шилжилтийн шатанд байгаа орнуудад хуулбарлан хэрэглэх нь тийм ч үр дүнтэй биш байж болохыг сануулдаг. Комиссоос гишүүн орнуудад ихээхэн ялгаатай хандлага баримталдаг. Авилгалтай тэмцэх нь тухайн орны онцлогийг харгалзан удаан хугацаанд үргэлжлэх, бүх талыг хамарсан үйл явц юм. Эгшин зуурт амжилт олох эрмэлзлээр шинэтгэл явуулах нь шинэчлэлийн зохих хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж болно.

Эндээс үүдэн авилгалыг хэмжих, түүнтэй тэмцэх стандарт шилжилтийн орнуудад нийтлэг байх ёстой юу? Ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудад хүлээн зөвшөөрөгддөггүй практикийг тодорхой нөхцөлд хүлцэх нь үр дүнтэй юу? Чингэх шаардлага бий юу? гэдэг асуултууд гарна. Жишээ нь

“зохисгүй” ажиллагаа эрхлэхийг хориглох буюу төрд ажилласны дараагаар ажиллахыг хязгаарладаг сонирхлын зөрчлийг зохицуулдаг хатуу журмыг шилжилтийн орнуудад хэрэглэхдээ болгоомжтой хандах шаардлагатай юм. Албан хаагчдын гол биш, туслах чанарын үйл ажиллагаа нь тэдэнд үндсэн ажлаа хийх сонирхол төрүүлдэг байх ёсгүй ч ашиг сонирхлын зөрчлийг төдийлөн сайн ойлголгүй, улс төрийн болон захиргааны чадвартай ажилтны нөөц хомс байгаа үед “зохисгүй ажиллагаа”-ны тухай заалтыг хатуу мөрдөх нь сөрөг үр дагавартай байж болно. Муугаар бодоход чадвартай ажилтнууд төрийн албыг орхих явдлыг өөгшүүлэх нь авилгалыг дорвитой хязгаарлахгүй хэр нь ажлын үр бүтээлийг сулруулж болзошгүй. Ёс зүйн хэм хэмжээ, хэрэгцээ шаардлагыг тухайн тохиолдол нэг бүр дээр илэрхийлэх замаар ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх ойлголтыг төлөвшүүлэх нь илүү бодитой бөгөөд ажил хэрэгч байх болно.

2. АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦЭХ ЖИШГИЙН ЕВРОПЫН ЭХ СУРВАЛЖУУД

2.1 Авилгалын эсрэг ЕХ-ны баримтлах бодлогын цар хүрээ

ЕХ-нд элсэхэд авилгалын асуудалд онцгой ач холбогдол өгч байгаагийн цаад учир нь ЕХ-ны гишүүн орнууд хэдийнээ дагаж мөрддөг болсон авилгалын эсрэг баримтлах бүтэц хүрээ байдаг бөгөөд нэр дэвшигч орнууд түүнийг баримтлах шаардлагатай байгаад оршино. Чухамдаа яг нэг тийм цар хүрээ, үгүйдээ л хэвшмэл утгаар, албан ёсоор, биет байдлаар байдаггүй. 2001 оны 7 дугаар сард Засаглалын асуудлаарх цагаан ном хэвлэгдэж гарсанаас хойш Комисс өргөн далайцтай “сайн засаглалын” цар хүрээг боловсруулж байна³⁹. Цагаан ном авилгалтай тэмцэхэд туслах зарчмуудыг боловсруулж, ялангуяа бодлого боловсруулах үйл явцын зорилтыг илүү нээлттэй, ил тод болгосон. Цагаан ном хэвлэгдсэнээс хойш авч эхэлсэн арга хэмжээнүүдийн дотор Европын Парламентын

³⁹ Commission of the European Union, *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 July 2001.

гишүүдийн эрх зүйн байдлын хэм хэмжээ, Комиссын албан хаагчдын хэм хэмжээг боловсруулах оролдлогыг нэрлэж болно. Авилгалтай холбогдуулан 1999 онд Сантерын комиссыг татан буулгасны дараа Комиссын түвшинд зүй бус үйлдэл бугшиж байгаа⁴⁰ тухай анхааруулсан илтгэл мөн гарна гэдэг дэл сул яриа тарсан тул тэрбээр 2002 оны 8 дугаар сард огцорч, Комиссын ерөнхий нягтлан бодогч асан ажлаа хүлээлгэн өгсөн⁴¹-ний ачаар сайн засаглал бэхжиж зохион байгуулалттай болсон нь ЕХ авилгалын талаарх тодорхой арга хэмжээ авах чадвартайг харуулсан юм.

Дээрх арга хэмжээнээс гадна 1990-ээд оноос хойш ЕХ авилгалын эсрэг хэд хэдэн хууль дүрмийг, ялангуяа Хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах конвенцийг баталсан (дор үзнэ үү). Гэвч 2002 оны дунд гэхэд хангалттай тооны гишүүн орон соёрхон батламжлаагүй байсан учир тэдгээр конвенцийн нэг нь ч хүчин төгөлдөр болж хэрэгжээгүй байна.

Түүнээс үүдэн авилгалын эсрэг баримтлах ЕХ-ны бүтэц хүрээ заавал хэрэгжих шинж чанаргүй хоцорсон юм. Үүнд хоёр шалтгаан байгаа бололтой. Нэгдүгээрт, гишүүн орнууд дахь авилгал шинж байдал, цар хүрээний хувьд тэдгээр орны үндэсний уламжлал, түүхэн нөхцөл байдлаас шалтгаалан ихээхэн ялгаатай байдаг юм. Тухайлбал нэг талаас өрнөдийн орнууд дахь хүнд суртлын байгууллагын уламжлалд гүн шингэсэн эмх цэгц сайтай байдал, нөгөө талаас, Франц, зарим талаар Германы төрийн албаны тайван амарлингуй дүр төрх тод ялгарч ажиглагддаг. Олон зүйл дээр илэрдэг энэ ялгааны нэг тод жишээ нь Францын “Elf Aquitaine affairs”-ын компанид шалгалт хийсэн шүүгч Ева Жоли хэргээс татгалзан нутаг буцсан явдал⁴² юм. Францын Ерөнхийлөгч Жак Ширак⁴³, Италийн ерөнхий сайд Силвио Бирлускони⁴⁴-ийг тойрсон

⁴⁰ D.Cronin, “Whistleblower probe case over budget sign-off” *European Voice*, 7-13, March 2002.

⁴¹ Сантерын комиссын татан буулгахад хүргэсэн мэдэгдэлийг хийсэн Комиссын ажилтан Paul Van Buitenen, түүнээс хойш санхүүгийн дэг журам сайжраагүйд ихэд урам хугарсан гэж хэлээд 2002 оны 8 дугаар сард огцорсон. Marta Andreasen, the Commission’s former chief accountant Комиссын санхүү бүртгэлийн арга ажиллагаанд ихээхэн дутагдал байгааг удаа дараа сануулж, ЕХ-ны нягтлан бодох бүртгэлийг “Enron” компанийнхтай зүйрлэснийхээ дараа 2002 оны 8 дугаар сард халагдсан. K.Butler, “Official who exposed lax EU finance is suspended”, *The Independent*, 30 August 2002 үзнэ үү.

⁴² Норвегид төрсөн Eva Joly улс төрийн дарамт шахалтад орсон гэгдэн эх орондоо очихоор Францаас 2001 оны эхээр явсан.

⁴³ Y “Bad news for the president”, *The Economist* 9 February 2002; C.Dickey, “Jam Jar Politics”, *Newsweek*, 9 April 2002-ийг үзнэ үү.

⁴⁴ “Is there less than before?” *The Economist*, 16 February 2002-ийг үзнэ үү.

болон Германд⁴⁵ дэгдсэн намын санхүүжилтийн дуулиант хэргүүд нь авилгал бол гагцхүү нэр дэвшигч улсуудад хамаатай зүйл биш гэдгийг харуулж байгаа юм.

Хоёрдугаарт, Комисс өнөөг хүртэл аль ч гишүүн оронд өгсөн ЕХ-ны чиглэлийг биелүүлэхэд нь авилгал саад учруулж байна гэж дүгнэж байгаагүй учир авилгалын гэдэг шалтгааны улмаас гишүүн улсуудаа шахаж шаардах буюу шүүмжлэх шаардлагагүй гэж үздэг юм байна. Комиссын дотоод дахь авилгалын асуудал нь өөрийн шинэчлэлийг дуусгахаас өмнө энэ ажлыг гүйцэтгэхэд бэрхшээл учруулдаг. Эцэст нь, Комисс авилгалын асуудлаар гишүүн улсуудыг шүүмжилбэл тэд өөрсдийн нь улс төрийг ямар аргаар цэвэрлэвэл зохих талаар ЕХ-ны санал болгосон чиглэлийг эсэргүүцэхүйц мэдэлтэй хэвээр байх болно.

Ийм учраас зөрчилдөөнтэй нөхцөл байдал үүсээд байна. Нэг талаас, ЕХ өөрийн захиргаа удирдлагын түвшинд сайн засаглалыг хэрэгжүүлэх олон тооны алхам хийсэн буюу хийж байна. Нөгөө талаар, тэдгээр алхмыг үргэлжлүүлэх авилгалын эсрэг стандарт болон бодлогын хослолыг гишүүн улсуудад хэрэгжүүлэх нь бэрхшээлтэй бөгөөд салангид үйл явц болж байна. Түүнчлэн, Копенхагены мандатын үрээр Комисс авилгалын эсрэг төрөл бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг нэр дэвшигч улсуудад ихээхэн шаарддаг. Гэвч тэрхүү хослолыг хэрэгжүүлэхийг нэр дэвшигч улсуудаас шахаж шаардах Комиссын эрх мэдэл, боломж нь тэднийг гишүүн болмогц аяндаа үгүй болох юм.

2.1.1 Авилгалтай тэмцэх эрх зүйн шууд арга хэрэгсэл

Нарийн яривал ЕХ-ны авилгалын эсрэг бодлого нь хууль зүй, дотоод хэргийн эрх мэдэлд хамрагддаг. 2002 оны 9 дүгээр сарын байдлаар энэ салбар дахь Хамтын нийгэмлэгийн хууль тогтоомж нь дараахь хэсгээс бүрддэг байв.

- Хамтын нийгэмлэгийн төсвийг шамшигдуулан ашиглахын эсрэг тэмцэх талаар гишүүн улсууд эрүүгийн хуулиндаа тусгахыг наад захын шаардлага болгосон Европын хамтын

⁴⁵ “Too much of it”, The Economist, 6 April 2002-ыг үзнэ үү.

нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах тухай 1995 оны Конвенц,

- ЕХ-ны албан тушаалтан оролцсон хээл хахуулийн болон Хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хохироосон хэрэгт гишүүн орнууд дорвитой шийтгэл ногдуулж байхаар заасан дээр өгүүлсэн Конвенцийн нэг, хоёрдугаар протокол,
- Европын хамтын нийгэмлэгийн болон Европын Холбооны гишүүн орнуудын албан хаагч оролцсон авилгалтай тэмцэх тухай 1997 оны конвенц. Конвенц авилгалын тухай хууль үйлчлэх албан тушаалтны хүрээг өргөтгөж ЕХ-ны ажилтнуудыг аль болох өргөн хамруулсан, авилгалын эсрэг олон улсын мөрдөн байцаалтад хамрагдах албан тушаалтныг тодорхойлох стандартыг тогтоосон, идэвхтэй болон идэвхгүй авилгалыг аль болох өргөнөөр тодорхойлж, хууль тогтоомждоо энэхүү тодорхойлолтыг бүх талаар бүрэн хамруулахыг гишүүн орнуудад үүрэг болгосон,
- ЕХ-ны Сайд нарын Зөвлөл 1998 оны 12 дугаар сард баталсан Хувийн хэвшил дэх авилгалын талаарх хамтарсан ажиллагаа нь хувийн хэвшил дэх идэвхтэй болон идэвхгүй авилгал, энэ салбарт бие хүний хүлээх хариуцлага, шийтгэл, хориглох зүйлийг жигдрүүлэхэд чиглэсэн⁴⁶.

Эдгээр баримт бичгүүд нь авилгалын хууль тогтоомжийг нэг мөр болгож жигдрүүлэх, авилгалын хуулийн хүрээг өргөжүүлж, бусад улсын болон олон улсын байгууллагын албан хаагчдыг хамруулах, авилгалыг мөрдөн шалгах салбарт эрх зүйн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд чиглэсэн болно. 2002 оны 3 дугаар сарын байдлаар эдгээр баримт бичиг гишүүн орнуудад хараахан хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээгүй, гишүүн 15 улсын найм нь 1995 оны конвенцийг соёрхон батламжилсан бөгөөд хүчин төгөлдөр болон үйлчилж эхлэхэд шаардлагатай тооны улсуудын батламжлал ойрын хэдэн жилд хийгдэж амжихгүй гэж Комисс үзэж байна.⁴⁷

⁴⁶ Council Joint Action 98/742/JHA, adopted 22 December 1998.

⁴⁷ UK National Audit Office, Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 8 May, 27 дугаар талыг үзнэ үү.

2.1.2 Авилгалтай тэмцэх шууд бус буюу “зөөлөн” арга хэрэгсэл

Авилгалын эсрэг урьд өмнө өгүүлсэн баримт бичгүүдээс гадна нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар ЕХ-ны хандлагад гишүүн орнууд бүгд батламжлах тохиолдолд аяндаа мөрдөгдөх олон улсын дараах гэрээ хэлэлцээр багтана.

- Авилгалын талаарх Европын Зөвлөлийн Эрүүгийн эрх зүйн конвенц.
- Авилгалын талаарх Европын Зөвлөлийн Иргэний эрх зүйн конвенц.
- Эрүүгийн гэмт хэргийн олз ашгийг эрж хайх, хураах, дайчлах тухай Европын конвенц.
- Гадаад улсын төрийн албан хаагчийг хахуульдахтай тэмцэх тухай ЭЗХАХБ-ын Конвенц.

Гарын үсэг зурж, соёрхон батламжилсан эсэхээр нь Комисс нэр дэвшигч улсуудаа үнэлдэг эдгээр баримт бичиг нь өмнө өгүүлсэн ЕХ-ны гэрээ хэлэлцээрүүдтэй төстэй боловч зарим чиглэлээр илүү нарийн заалтуудтай байдаг. Жишээ нь Эрүүгийн эрх зүйн конвенц авилгалын хэрэгт хууль ёсны байгууллагын хүлээх хариуцлагыг тогтоохыг шаарддаг.

2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар Европын Зөвлөлийн конвенцуудад нэгдэхээр нэр дэвшсэн орнуудын талаар нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан Европын Комиссын шахалт шаардлагын ачаар ЕХ-ны гишүүн орнуудынхаас илүү сайн байсан (1, 2 дугаар хүснэгтийг үзнэ үү). Нөгөө талаар, гишүүн орнууд ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах талаар ихэд ахицтай байгаа (хүснэгт 3-ыг үзнэ үү).

Хүснэгт 1: Европын зөвлөлийн Эрүүгийн эрх зүйн конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

<i>Улс орнууд</i>	<i>Гарын үсэг зурсан он, сар, өдөр</i>	<i>Батламжилсан он, сар, өдөр</i>	<i>Үйлчилж эхэлсэн он, сар, өдөр</i>	<i>Тайлбар</i>
<i>НЭР ДЭВШИГЧ УЛСУУД</i>				
Болгар	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Чех	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Эстони	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Унгар	26/94/99	22/11/00	01/07/02	X
Латви	27/01/99	09/02/01	01/07/02	X
Литва	01/27/99	08/03/02	01/07/02	X
Польш	27/01/99			
Румын	27/01/99			
Словак	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Словени	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
<i>ГИШҮҮН ОРНУУД</i>				
Австри	13/10/00			
Бельги	20/04/99			
Дани	27/01/99	02/08/00	01/07/02	
Финлянд	27/01/99			
Франц	09/09/99			
Герман	27/01/99			
Грек	27/01/99			
Ирланд	07/05/99			
Люксембург	27/01/99			
Нидерланд	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Норвеги	27/01/99			
Португал	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Испани				
Швед	27/01/99			
Нэгдсэн Вант Улс	27/01/99			

Эх сурвалж: (2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинэчилсэн)
<<http://conventions.coe.int>> вэб хуудас Гэрээ, хэлэлцээрийн Алба

Хүснэгт 2: Европын зөвлөлийн Иргэний эрх зүйн конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

<i>Улс орнууд</i>	<i>Гарын үсэг зурсан он, сар, өдөр</i>	<i>Батламжилсан он, сар, өдөр</i>	<i>Үйлчилж эхэлсэн он, сар, өдөр*</i>
<i>НЭР ДЭВШИГЧ УЛСУУД</i>			
Болгар	04/11/99	08/06/00	
Чех	09/11/00		
Эстони	24/01/00	08/12/00	
Унгар			
Латви			
Литва	18/04/02		
Польш	03/04/01		
Румын	04/11/99	23/04/02	
Словак	08/06/00		
Словени	29/11/01		
<i>ГИШҮҮН ОРНУУД</i>			
Австри	13/10/00		
Бельги	08/06/00		
Дани	04/11/99		
Финлянд	08/06/00	23/10/01	
Франц	26/11/99		
Герман	04/11/99		
Грек	08/06/00	21/02/02	
Ирланд	04/11/99		
Люксембург	04/11/99		
Нидерланд			
Норвеги	04/11/99		
Португал			
Испани			
Швед	08/06/00		
Нэгдсэн Вант Улс	08/06/00		

Тайлбар: * Конвенц хүчин төгөлдөр болохын тул 14 улс батламжилсан байх шаардлагатай (2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинжилсэн) <<http://conventions.coe.int>> вэб хуудсан дахь Гэрээ, хэлэлцээрийн Алба ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах талаар ихэд ахицтай байгаа орнууд (хүснэгт 3-ыг үзнэ үү).

Хүснэгт 3: Гадаад улсын албан хаагчийн хээл хахуулийн тухай ЭЗХАХБ-ын конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

<i>Улс орнууд</i>	<i>Гарын үсэг зурсан он, сар, өдөр</i>	<i>Батламжилсан он, сар, өдөр</i>	<i>Үйлчилж эхэлсэн он, сар, өдөр**</i>
<i>НЭР ДЭВШИГЧ УЛСУУД</i>			
Болгар	22/12/98	20/02/99	29/01/99
Чех	21/01/00	21/03/00	09/06/99
Эстони*			
Унгар	4/12/98	15/02/99	01/03/99
Латви*			
Литва*			
Польш	08/09/00	07/11/00	04/02/01
Румын*			
Словак	24/09/99	23/11/99	1/11/99
Словени	06/09/01	05/11/01	
<i>ГИШҮҮН ОРНУУД</i>			
Австри	20/05/99	19/06/99	01/10/98
Бельги	27/06/99	25/09/99	03/04/99
Дани	5/09/00	04/11/00	01/05/00
Финлянд	10/12/98	15/02/99	01/01/99
Франц	31/07/00	29/09/00	29/09/00
Герман	10/11/98	15/02/99	15/02/00
Грек	05/02/99	06/04/99	01/12/98
Итали	15/12/00	13/02/01	26/10/00
Ирланд			
Люксембург	21/03/01	20/05/01	11/02/00
Нидерланд	12/01/01	13/03/01	01/02/01
Норвеги	18/12/98	16/02/99	01/01/99
Португал	23/11/00	22/01/01	
Испани	04/01/00	04/03/01	02/02/00
Швед	08/06/99	07/08/99	01/07/99
Нэгдсэн Вант Улс	14/12/98	15/02/99	

Тайлбар: * ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн асуудлаарх Ажлын хэсгийн гишүүн бус

** Конвенцын бүх шаардлагыг хангасан гэсэн үг хараахан биш. Жишээ нь 2002 оны 6 дугаар сард Чех улс хуулийн этгээдийн хүлээх хариуцлагыг мөрдөж эхлээгүй.

Эх сурвалж: (2002 оны 6 дугаар сарын 6-нд шинчилсэн)

<<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>>, вэб хуудас

2.1.3 Авилгалтай тэмцэх шууд бус бусад заалтууд

Авилгалтай тэмцэхэд шууд холбогдолгүй олон салбарын хуулиудыг жигдрүүлэх асуудлыг ЕХ-нд элсэх асуудлаар явагддаг яриа хэлэлцээнд хамруулдаг нь авилгалын эсрэг тэмцэлд чухал үүрэгтэй гэж үзэгддэг. Тэдгээрийн зарим чухал хуулийг дор дурьдав.

- Комиссоос бэлтгэлийн талаар гаргасан зааварт улсын бэлтгэлийг нийцүүлэн мөрдүүлэхийн тулд нэр дэвшигч орнуудын журмыг шинэчлэн зохион байгуулахыг шаардахад Комисс чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Заавар нь бэлтгэлд нийлүүлэхдээ өрсөлдөгч талуудын дунд тендер зарлах хэмжээ, хязгаарлагдмал тендер буюу тохиролцоо нөхцлийг хэрэглэх, маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны ерөнхий шаардлагыг тодорхойлон тогтоосон байдаг.
- **Төрийн албаны шинэтгэл.** Комисс “чадваржуулах” ерөнхий зорилтын хүрээнд төрийн захиргааны албаа шинэтгэхийг нэр дэвшигч орнуудад цуцалтгүй шаарддаг бөгөөд ажиллагсдын түвшинг дээшлүүлэх, мэргэжлийн түвшинг сайжруулах, урамшлыг нэмэгдүүлэх гэхчлэн гурван чиглэлээр өөрчлөх шаардлагатай гэж үздэг⁴⁸.
- **Төрийн санхүүгийн хяналт ба аудит.** ЕХ-ны өсөн нэмэгдэж буй санхүүжилт зүй бусаар үрэгдэхгүй байх нөхцлийг хангахын тулд санхүүгийн хяналтын тогтолцоо бүрдүүлэхийг нэр дэвшигч орнуудад Комисс шаарддаг. Төрийн аудитын олон улсын стандарт⁴⁹ болон бие даасан, үр дүнтэй дотоодын хяналтыг бий болгох, ажиллагсдыг болон мэдээллийн тогтолцоог чадваржуулах явдлууд үүнд багтаж байгаа юм.
- Комисс авилгалын эсрэг тэмцлийн нэгэн адил эрх зүйн шинэтгэлд чухал ач холбогдол өгдөг бөгөөд нэгдүгээрт, шүүхийн бие даасан хараат бус байдал, хоёрдугаарт хэргийг

⁴⁸ European Commission Directives nos. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

⁴⁹ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, <http://www.intosai.org/2_LIMADe.html>, (last accessed 31 July 2002).

боловсруулахад шүүхийн тогтолцооны үр дүнг⁵⁰ дээшлүүлэхэд зорьсон шинэтгэлийг тууштай дэмждэг. Эдгээр хоёр зорилт авилгалтай үр дүнтэй тэмцэхэд шаардлагатай нөхцөл мөн гэдэг нь тодорхой.

2.2. Европын Зөвлөл: Авилгалтай тэмцэхэд чиглүүлэх 20 зарчим, Авилгалтай тэмцэх бүлэг улс буюу ГРЕКО

Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Хороо авилгалын эсрэг хоёр конвенциэс гадна “Авилгалтай тэмцэхэд чиглүүлэх 20 зарчим” хэмээх өргөн агуулгатай бүтэц хүрээг 1997 онд баталсан аж.⁵¹ Зарчмууд аль ч улсад заавал мөрдөгдөх албагүй боловч авилгалын эсрэг тэмцлийн өргөн агуулга бүхий стратеги боловсруулахад баримтлах хүрээ болохоороо ач холбогдолтой юм. Зарчмууд нь авилгалын эсрэг хууль төдийгүй, авилгалаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх, олон нийтийн ухамсар, шүүх, мөрдөн байцаалтын бие даасан байдлыг дээшлүүлэх, төрийн албан хаагчдын халдашгүй байдлыг багасгах, ил тод байдал зэрэг засаг захиргааны шинэтгэл, сонгуульт төлөөлөгчдийн ёс зүйн хэм хэмжээ, улс төрийн намуудын санхүүжилтийг журамлах, мэдээлэл олох, хэвлэн нийтлэх чөлөөт байдлыг хамардаг байна.

Зөвлөл олон улсын хамтын ажиллагааг өрнүүлэх зорилгоор авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг (Group of States Against Corruption—GRECO)-ГРЕКО хэмээх байгууллага байгуулахаар 1998 онд шийдвэрлэсэн билээ⁵². 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар 34 улс гишүүн нь болсон ГРЕКО нь гишүүн улсууддаа тэргүүлэх зарчмуудын хэрэгжилтийг хамтран шалгадаг бөгөөд чиглүүлэх хорин зарчмын гурвынх нь хэрэгжилтийг шалгасан дүн 2002 оны эцсээр бэлэн болсон байна⁵³.

⁵⁰ *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapest 2001; and *Monitoring the EU accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute (forthcoming); <http://www.eumap.org>.-д байгааг үзнэ үү.

⁵¹ Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Хорооны 1997 оны 24 дүгээр тогтоол, “Авилгалын эсрэг тэмцэлд тэргүүлэх хорин зарчим” <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>>, (хамгийн сүүлд 31 July 2002 шинэчилсэн)-д байгааг үзнэ үү.

⁵² Сайд нарын Хорооны 1998 оны 7 дугаар тогтоол (1998), 1998 оны 5 дугаар сарын 8.

⁵³ Эхний удаагийн шалгалт баримт нотолгоо олж авах эрх зүйн хэм хэмжээ, арга зам, урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, байцаах ажил хариуцагчдын бие даасан байдал, авилгалд өртсөн албан хаагчдад хүлээлгэх шийтгэл зэрэг гуравдугаар зарчим, авилгалтай тэмцэх албан

ГРЕКО нь ЕХ-нд элсэхээр нэр дэвшсэн болон түүний гишүүн болсон орнуудыг системтэйгээр шалгах анхны байгууллага бөгөөд ГРЕКО-д нэгдсэн нэр дэвшигч орнуудын талаар зарим нэг ээлжит илтгэлд дурдсан байдаг боловч Европын Комисс нь элсүүлэх асуудлаарх баримт бичгүүддээ болон ээлжит илтгэлүүддээ дээрх 20 зарчмыг огт дурьдаагүй байгаа.

3. НЭР ДЭВШИГЧ ОРНУУД ДАХЬ АВИЛГАЛЫН АСУУДАЛ

3.1 Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын учир шалтгаан

Төв болон Дорнод Европын орнууд дахь авилгалын түвшин ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд, түүний дотор ЕХ-ны гишүүн аль ч орныхоос илүү сэтгэл түгшээдэг гэдэг ойлголт нийтлэг билээ (3.3 дугаар хэсгийг үзнэ үү). Авилгалын түвшний хувьд нэр дэвшигч хийгээд гишүүн орнуудыг тодорхой заагласан зүйл байдаггүй, ЕХ-ны гишүүн орнуудад болон ЕХ-ны байгууллагуудад хүндрэл бэрхшээлтэй асуудлуудын нэг нь авилгал мөн боловч коммунизмын өв уршиг, коммунизмын дараах шилжилтийн үе зэргээс үүдэн авилгал нэр дэвшигч орнуудад гишүүн орнуудынхаас илүү ноцтой бэрхшээл учруулж байна гэж үздэг.

3.1.1 Коммунизмын өв уршиг

Коммунист тогтолцоонд байр сууриа бэхжүүлэхийн тулд авилгалыг ашигладаг бөгөөд үгүйдээ л эцсийн мөчид амь тээхийн тулд авилгалд суурилсан эдийн засгийг бий болгосноор их хэмжээний авилгал, өмч шамшигдуулах явдал хэвийн үзэгдэл болж хувирдаг. Энэ байдал нь ардчилал тогтоох, авилгалыг буруушаах соёл нэвтрүүлэхэд тохирохгүй зан төлөвийг үлдээдэг. Тухайлбал, дараахь хэв загварыг дурдаж болно. Үүнд:

тушаалтны мэргэшил, тэдний эрх мэдлийн хүрээнд багтдаг арга хэмжээ зэрэг 7 дугаар зарчим, авилгалын асуудлаарх мөрдөн шалгалт, байцаалт, шийтгэлээс ангид байх эрх хэмжээ зэрэг 6 дугаар зарчмын хэрэгжилтэд голлон анхаарсан. Хоёрдахь удаагийн шалгалт Эрүүгийн эрх зүйн конвенцын зарим заалт болон Тэргүүлэх зургаан зарчмын хэрэгжилтэд төвлөрөх болно. 2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинэчилсэн, <<http://www.greco.coe.int/>> вэб хуудсыг үзнэ үү.

1. Өндөр түвшний их авилгал болон доогуур шатны бага авилгалын уламжлал,
2. Төр засагт итгэл алдрах явдалд газар авдаг,
3. Засаг төрийн эрх мэдлийг гуйвуулах (тогтолцоонд цохилт өгөх) явдал зүй ёсны гэдэг сэтгэгдэл хүн амын дунд бий болдог,
4. Үйлчлүүлэх сэтгэхүй, солилцооны хэлбэрүүд газар авах нь улс төр, хүнд суртлын албан ёсны хэм хэмжээнд сөрөг үйлчилдэг,
5. Хувийн хэвшилд авилгал шударга өрсөлдөөнийг халдаг.

Төрийн социализмын үеийн тогтолцооны чухал хэсэг нь (Унгарт байсан шиг) ялимгүй хэлбэрээр ч гэсэн зах зээл, төрийн болон хуваарилалтын бусад тогтолцоо хөгжөөгүй орчинд үүсдэг харилцан солилцох, үйлчлүүлэх сэтгэхүйд тулгуурладаг. Дээр дурдсанчлан, эдгээр тогтолцооны уршигт дагаврыг ойлгох нь пост-коммунист орнууд дахь авилгалтай тэмцэхэд нэн чухал юм.

Шилжилтийн шатан дахь авилгал

Авилгалыг өөгшүүлж, ялангуяа авилгалын хяналтыг хүндрүүлдэг олон хүчин зүйл пост-коммунист орнуудад холилдсон байдаг. ЕХ зэрэг олон улсын байгууллагууд хүлээн зөвшөөрөхийг тэр бүр хүсдэггүй шилжилтийн шатны нийтлэг байдал бол ТДЕ-ын орнуудад хуучин тогтолцоо задарч унаснаар тэрхүү системийн бүрдэл хэсэг болж байсан олон төрлийн авилгал үгүй болсон ч ардчилал, зах зээлийн харилцаа мөн олон төрлийн шинэ авилгалыг бий болгож болзошгүй байгаа явдал юм.

Пост-коммунист орнуудын өвлөж үлдсэн хүнд суртлын тогтолцоонд орчин үеийн төр, эдийн засгийн ажиллагаанд шаардлагатай олон тооны тохируулагч байгууллага, хариуцлагын механизм хэвийн ажиллахад шаардлагатай нөхцөл байдлууд үгүйлэгддэг. Тэдгээр орны хүнд суртлын байгууллагууд нь эдийн засгийг хувьчилахаас эхлээд зарим талаар төрийн гүйцэтгэх үүргийн хил заагийг дахин тогтоох, шилжилтийн шатны олон ажлын нүсэр ачаалалд дарагдсан байдаг нь авилгалын эсрэг тэмцлээс анхаарал хөндийрч, хувь хүний болон захиргааны тухайн үйлдэл бүрд хариуцлага тооцох боломжгүй болгодог.

Улс төр, эдийн засгийн амьдралыг либералчлах явцад улс төрчид асар олон төрлийн, түүний дотор авилгалын дарамт шахалтад ордог. “Тоглоомын үндсэн дүрэм” зохиодог эрх баригчид авилгал үйлдэхэд таатай онцлог байршилд байдаг.⁵⁴ Коммунист дэглэмийн үед нийгмийн амьдралаас шахагдсан иргэний нийгэм шилжилтийн шатанд сул байдаг болохоороо авилгалын эсрэг хийх тэмцэлд дорвитой үүрэг гүйцэтгэх боломжгүй байдаг.

Эдийн засгийн учир шалтгаан, иргэний нийгмийн сул дорой байдал, шилжилтийн үе дэх өрсөлдөөний улмаас хэдийгээр авилгал бизнест нь заналхийлсэн ч түүнийг багасгах шинэтгэлийг хувийн хэвшил идэвхтэй дэмждэггүй.⁵⁵

Эцэст нь шилжилтийн шатанд яваа олон орны хувьд ядаж л шилжилтийн шатны эхэн үед амьжиргааны түвшин доошлохын хэрээр үйлчлүүлэгчийн сүлжээ болон төр засагт итгэл алдрах явдал нэмэгддэг. Энэ нөхцөлд авилгалыг ихэнх тохиолдолд асар их улс төржүүлж, улс төрийн тэмцлийн зэвсэг болгож хэрэглэдэг нь авилгалд автсан улс төрчийн байр суурийг сулруулахаас илүү тодорхой нөхцөлд системийг бүхэлд нь сулруулдаг.⁵⁶

3.1.2 Хавтгайруулан ойлгох хандлагын аюултай талууд

Пост-коммунист орнууд дахь авилгал байгааг үгүйсгэх аргагүй нь үнэн боловч бүх пост-коммунист орнуудын авилгал өөр хоорондоо ижил,

⁵⁴ Чехийн улс төрийн томхон намууд сонгуулийн системийг өөрсдийн эрх ашигт нийцүүлэн өөрчлөхийг хичээсэн нь “стратегийн хамааралт” бэрхшээл хэмээн Клаус Оффе-гийн нэрлэсний үр дагаврын жишээ юм. Ардчиллыг бэхжүүлэхэд Joh Elster, Claus Offe, Ulrich Preuss нарын “босоо” болон “хэвтээ” гэж нөхцөлүүдэд саад учруулдаг. Улс төрийн болон хуваарилалтын зөрчлийг зохицуулдаг дүрмүүд тэрхүү зөрчлөөс харьцангуй ангид байвал ардчилдал босоо тэнхлэгээр бэхэждэг. Засаглалын институцуудыг өөр хооронд нь тусгаарлах, нэгээс нөгөөд нь эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд шилжих явдлыг хязгаарлах утгаар босоо тэнхлэгийн дагуу зааглах шаардлага гардаг. J.Elster, C.Offe and U.K.Preuss, *Institutional Design in Post Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, 28-31 дүгээр талыг үзнэ үү. 1994-95 онд Оросын хамгийн ашигтай улсын үйлдвэрийн газруудын авилгалд идэгдсэн хувьчлалын явцад хэдхэн олигарх тус орны эрчим хүчний нөөцийг ямар ч үнэгүйгээр Төрөөс санхүүжсэн “хувьцааг зээлээр эзэмших” хөтөлбөрийн дагуу агшин зуур хяналтдаа авсан нь хамгийн тод жишээ юм.

⁵⁵ Энэ нь авилгалын болон ямар нэгэн хууль бус замаар эд баялагтай болсон хувийн хэвшлийнхэн өөрсдийн эзэмшлийг баталгаажуулахын тулд эрх зүйт төрийг эрмэлзэх болно гэдэг либераль итгэл алдрахын хэрээр үнэн болно.

⁵⁶ Польшид популист (тэр ч байтугай системийн эсрэг) намуудыг уламбур дэмжих болж байгаа нь энэхүү таагүй хандлагын сонгодог жишээ юм.

тэдгээрийг нэг аргаар анагаана гэж үзэж болохгүй. ЕХ-ны гишүүн орнууд дотроо соёлын өвөрмөц ялгаатай нь онцгой содон зүйл биш. Дорнод Европын орнууд ч дотроо соёл, түүхийн болон бусад талаараа ялгаатай нь тэдгээрт илэрдэг авилгалын хэргүүдийн хамрах хүрээ, тоо хэмжээнд мөн харагддаг. Жишээ нь Чех улс дахь авилгал түүний коммунист үеэс гадна Хабсбургийн эзэнт улсын түүхэн уламжлал, тэр үеийн хүнд суртлын уламжлалтай, Польшийн авилгал нь тус улсын судлаачдын үздэгээр бол түүхэндээ бусад гүрний дарлалд нэг бус удаа өртөж ирсэн төрдөө олон зууны турш итгэх итгэл сул байдагтай холбоотой аж. Эдгээр ялгаа нь тодорхой суурь жишиг тогтоохоос гадна өнөөг хүртэл тун бага судлагдсан, улс орон тус бүрд тохирсон шийдэл шаардлагатайг харуулж байна.

3.2. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаарх ЕХ-ны үнэлгээ

Нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолт үгүйгээс гадна уг үйлдэл өөрөө хууль бус, түүнд оролцогчид нь түүнийгээ нууж далдлахыг хичээдэг учраас авилгалыг хэмжихэд бэрхшээлтэй байдаг. Тийм учраас Европын Холбоо авилгалаас илүү авилгалтай тэмцэх бодлогод анхаардаг. Тухайн үзэгдэл (авилгал)-ийг нарийн нягт шинжлэн судлахгүйгээр бодлого боловсруулахыг шаардах нь улс орон тус бүрийн онцлог, эрэлт хэрэгцээг харгалздаггүй хэмээн шүүмжлүүлэхэд хүргэдэг.

Практик дээр Комисс нь Европын Зөвлөлийн орон нутгийн төлөөлөгчдийн цуглуулсан баримт нотолгоонд үндэслэн дүгнэлтээ ихэвчлэн гаргадаг. Авилгалтай тэмцэх бодлогын Комиссын үнэлгээ нь нөгөө талаар илүү системтэй боловч ерөнхий, хяналтын жагсаалт, цогц шалгуур үзүүлэлтэнд суурилдаг (3.2.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү).

3.2.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдлын үнэлгээ

Нэр дэвшигч орнууд ЕХ-нд элсэх чиглэлд олсон ахицыг Комисс үнэлэхдээ бодитой хандахыг гол зарчмаа болгодог. Комиссын 1999 оны илтгэлд дурьдахдаа:

Байнгын тогтвортой шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан тогтмол хугацаанд үнэлгээ өгөх нь Копенхагены мандатыг биелүүлэх талаар нэр дэвшигч орон бүрийн бодит боломжийг шударгаар, тэнцвэртэй харуулах цорын ганц арга зам⁵⁷ юм гэж заажээ.

Авилгал бол бодитой үнэлгээ өгөхөд харьцангуй бэрхшээлтэй салбар гэдэг нь тодорхой. Комисс нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг хэмжихэд биш харин авилгалтай тэмцэх бодлогод нь чухамдаа гол анхаарлаа хандуулахыг илүүд үздэг гэж Комиссын ажилтан дурдсан. Гэвч дүн шинжилгээгээ бүтэцжүүлэхийн тулд Комисс орон нутгийн хүн амын дунд явуулсан санал асуулгаас эхлээд олон улсын хэмжээний харьцуулсан судалгааг хүртэлх хоёрдахь эх сурвалжид тулгуурлан дүгнэлт хийдэг. Чингэхдээ, улс орон бүрээр гаргасан баримт нотолгоог илэрхий хэрэглэдэггүй, тандалт судалгааны дүнг иш татахдаа улс орнуудад нэг хэвшмэл байдлаар хандахгүйг хичээдэг аж. Жишээ нь 2001 оны ээлжит илтгэлд Словакийн талаар дурдахдаа олон салбарт авилгал томоохон бэрхшээл учруулж байгааг тэмдэглэсэн нь Дэлхийн Банкнаас 1999 онд Словакт явуулсан оношлох тандалт судалгаанд тулгуурласан байна.⁵⁸ Гэвч Комисс Румыны талаарх үнэлгээндээ тэнд явагдсан мөн ижил судалгааг иш татаагүй болно.

Авилгалын тохиолдлуудын талаарх Комиссын үнэлгээ (4.5 дугаар хэсгийг үзнэ үү) авилгалыг ноцтой байдлаар нь “харьцангуй бага авилгалтай”, “сэтгэл түгшээсэн хэмжээний”, “өргөн тархсан, тогтолцооны чанартай” гэх мэт ангилж нэр дэвшигч орнуудыг зэрэглэн эрэмблэсэн явдал мэдээжийн хэрэг зөн совингийн шинжтэй юм гэж үзэж болох юм. Ээлжит илтгэлийг шинжилж үзэхэд авилгалын үнэлгээнд үндсэндээ дараах гурван шалгуурыг авч хэрэглэсэн байна. Үүнд:

⁵⁷ European Commission, *Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the candidate Countries*, October 1999, 10 дугаар талыг үзнэ үү.

⁵⁸ European Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's progress towards Accession*, 19 дүгээр талыг үзнэ үү.

Хүснэгт 4: 2000 оны ээлжит илтгэлд нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг үзүүлэхэд хэрэглэсэн шалгуур

<i>Улс орон</i>	<i>Авилгалын түвшингийн үнэлгээ</i>	<i>Эрүүгийн статистик</i>	<i>Нийтийн санал асуулга</i>	<i>Илтгэл</i>	<i>Хэвлэл мэдээлэл</i>	<i>Хяналтын хүрээ/бүтэц Алдаа/доголдол</i>	<i>Цуурхал, тодорхой биш мэдээлэл</i>
Болгар	Тийм (ноцтой бэрхшээл)		X		X	X	X
Чех	Тийм (бэрхшээл хэвээр байгаа)	X	X			X	
Эстони	Тийм (харьцангуй бага бэрхшээл)					X	
Унгар	Тийм (бэрхшээл хэвээр байгаа)					X	
Латви	Тийм (төрийн захиргааны ажилд бэрхшээл учруулдаг)					X	
Литва	Тийм (сэтгэл түгшээх үндэс бий)	X				X	
Польш	Тийм (авилгал газар авах орчин бий)	X		X		X	
Румын	Тийм (Өргөн тархсан, системтэй бэрхшээл)	X				X	X
Словак	Тийм (авилгал өргөн тархсан гэж төсөөлдөг)		X			X	X
Словени	Тийм (харьцангуй) хязгаарлагдмал					X	X

Эх сурвалж: Европын Комисс, 2000 оны ээлжит илтгэлүүд
 <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>>, 2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинэчилсэн вэб хуудснаас үзнэ үү.

Хүснэгт 5: 2001 оны ээлжит илтгэлд нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг үзүүлэхэд хэрэглэсэн шалгуурууд

Улс орон	Авилгалын түвшингийн үнэлгээ	Эрүүгийн статистик	Нийтийн санал асуулга	Илтгэл	Хэвлэл мэдээлэл	Хяналтын хүрээ/бүтэц Алдаа/догдол	Цуурхал, тодорхой биш мэдээлэл
Болгар	Тийм (ноцтой бэрхшээл)		Х			Х	Х
Чех	Тийм (сэтгэл түгших шалтгаан байгаа)	Х	Х	Х		Х	
Эстони	Тийм (харьцангуй бага бэрхшээл)						
Унгар	Тийм (бэрхшээл хэвээр байгаа)						Х
Латви	Тийм (авилгалын түвшин өндөр гэж төсөөлдөг)	Х				Х	Х
Литва	Тийм (сэтгэл түгшээх салбар)	Х				Х	
Польш	Тийм (авилгал газар авсан гэдэг ерөнхий төсөөлөл бий)	Х				Х	Х
Румын	Тийм (өргөн тархсан, системтэй бэрхшээл)					Х	Х
Словак	Үгүй	Х				Х	Х
Словени	Тийм (харьцангуй бага хэвээр)					Х	Х

Эх сурвалж: Европын Комисс, 2001 оны ээлжит илтгэлүүд <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>>, 2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн вэб хуудаснаас үзнэ үү.

Эрүүгийн статистик

Эстони (1998 он), Чех (1999, 2000 он), Польш (1999, 2000 он) болон Латви (1999, 2000 он) гэх мэт олон тооны ээлжит илтгэлд авилгалын хэрэгт хийгдсэн эрүүгийн мөрдөн байцаалт болон ял ногдуулсан байдлын статистикийг иш татсан байдаг. Харин тэдгээр статистикийг Комисс хэрхэн тайлбарладаг нь зарим талаар тодорхойгүй. 2000 оны Словенийн

ээлжит илтгэлд “Статистик хийгээд илтгэлүүдээс үзэхэд авилгал харьцангуй бага хэмжээтэй”⁵⁹ хэмээн дурьдсаныг үзэхэд авилгалын бодит хэмжээ түвшинг тодорхойлоход эрүүгийн статистикийг хэрэглэж байгаа юм байна. Гэвч бусад олон тохиолдолд Комисс эрүүгийн статистикийг дурьдахдаа авилгалын бодит хэмжээ түвшинг бус харин түүний эсрэг явуулж байгаа тэмцлийн эрч далайцыг илэрхийлэхийг зорьдог. Жишээ нь 2000 оны Чехийн ээлжит илтгэлд “Цэвэр гар” гэдэг авилгалын эсрэг ажиллагааны дараа мөрдөн байцаалтын тоо буурсан нь авилгалын эсрэг тэмцэл зохих хэмжээнд хүрээгүйн нотолгоо боллоо гэж дүгнэсэн байна.

Авилгалын түвшинг хэмжихдээ эрүүгийн статистикт тулгуурлахад хэд хэдэн ноцтой бэрхшээл үүсдэг бөгөөд Комисс ийм статистикийг авилгалын эсрэг явуулж буй тэмцлийн үр дүнг харуулахдаа ашиглаж өөрөөр хэлбэл, олон хэрэг илэрвэл тэмцэл амжилттай явагдаж байна гэж үздэгт бас өөрийн гэсэн логик байгаа юм. Харин ийм хандлагыг баримтлахдаа тууштай бус байдаг. Жишээ нь 2000 онд авилгалын хэрэгт ногдуулсан шийтгэлийн тоо нь өссөн Польш, Латви магтаал хүртээгүй. Чех, Унгар улсууд ногдуулсан шийтгэлийнхээ тоогоор ижил байсан нь Чех улсад авилгал Унгараас илүү ноцтой бэрхшээл учруулж байна гэж дүгнэхэд саад болоогүй байна. Ногдуулсан шийтгэлийн тоог улс орнуудын хил алгасуулж харьцуулах нь угаасаа бэрхшээлтэй асуудал боловч Комисс тэдгээр орнуудад үнэлгээ өгөхөд төдийлөн нөлөөлдөггүй аж. Ер нь шийтгэлийн тоо хэмжээг хэдийд хангалттай түвшинд байна гэж үнэлэх, ЕХ-ны гишүүн орнуудын шийтгэлийн хувьд юуг шийтгэлийн суурь үзүүлэлт болгох талаар ч ямар нэг баримжаа үгүй аж. Түүгээр үл барам шийтгэлийн статистик нь улс орнууд дахь авилгалын хэмжээ, түвшинг илэрхийлнэ гэхэд ч эргэлзэх шалтгаан байгаа юм (2.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

Олон нийтийн санал асуулгын судалгаа

Авилгалын асуудлаарх олон нийтийн санал асуулгын дүнг 2000 оны 11 дүгээр сард нийтлэгдсэн ээлжит гурван илтгэлд тодорхой дурдсан бөгөөд Словенийн 2000 оны ээлжит илтгэл гэх мэт бусад илтгэл ч “олдож буй

⁵⁹ Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession, November 2000, 16 дугаар талыг үзнэ үү.

нотолгоонууд” гэдэг гарчгийн дор судалгааны дүнг ашигласан байна. 2000 оны Болгарын ээлжит илтгэлд ...хэд хэдэн удаагийн судалгаанаас үзэхэд Болгарт гааль, цагдаа, шүүх байгууллагуудыг авилгалд хамгийн илүү өртсөн ажил мэргэжил⁶⁰ гэж тооцдог. Их дээд сургуулийн багш, төрийн албан хаагч зэргийг мөн дурьдсан хэмээн тэмдэглэсэн байна. 2000 оны Чехийн ээлжит илтгэлд олон нийтийн санал асуулгын судалгаагаар таван хүн тутмын нэг нь өдөр тутмын амьдралдаа авилгал өгч авдаг, төрийн захиргааны байгууллага, түүний дараа нь цагдаа, тагнуулын байгууллага, эрүүл мэнд, банк болон улс төрийн хүрээнд ч авилгал их байдаг гэж олон нийт дүгнэдэг⁶¹ тухай өгүүлжээ. 2000 оны Словакийн ээлжит илтгэлд” шүүхийн ажиллагаанд оролцогсдын тавны нэг нь ямар нэгэн хэмжээгээр авилгалд өртсөн⁶² гэдгийг засгийн газрын судалгаагаар тогтоосон тухай дурдсан байна.

Гэвч энэ талаар Комиссын хандлага тодорхой биш байгаа юм. Санал асуулгын судалгаа авилгалын хэмжээ түвшинг чухамдаа хэдий хэр үнэн зөв илэрхийлдэг гэж Комисс үздэг нь мөн тодорхой бус байна. Түүгээр ч барахгүй Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас 1999 онд Бизнесийн орчин ба үйлдвэрийн газруудын ажиллагааны талаар улс орны хэмжээнд хамтран явуулсан дэлгэрэнгүй судалгааны дүнг⁶³ ч системтэй хэрэглэсэн байдал харагдахгүй байгаа юм.

Тодорхой бус нотолгоо

Комисс олон тооны ээлжит илтгэлүүддээ авилгалын түвшний талаар дурьдахдаа, жишээ нь Словенийн илтгэлд “олдож буй статистик болон илтгэлүүдэд”⁶⁴ гэх зэргээр иш үндэс болгож, тулгуурласан баримтаа тодорхой бус дурдсан эсвэл огт дурдаагүй өнгөрсөн байдаг. Харамсалтай нь 2000 оны Болгарын ээлжит илтгэлд:

⁶⁰ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, 17 дугаар талыг үзнэ үү.

⁶¹ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession*, 21 дүгээр талыг үзнэ үү.

⁶² Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession*, 17 дугаар талыг үзнэ үү.

⁶³ World Bank, *Anti-Corruption in Transition; A Contribution in the Policy Debate*-ийг үзнэ үү.

⁶⁴ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, 16 дугаар талыг үзнэ үү.

“Болгарт авилгал ноцтой бэрхшээлтэй асуудал хэвээр байна. Түүний хэмжээ далайцыг мэдэхэд бэрх бөгөөд ихэд тархсан цуу ярианаас үзэхэд засаг захиргаа, улсын хэвшлийн янз бүрийн түвшний авилгал нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн орчинг бохирдуулахад хувь нэмэр оруулж байна” хэмээн дурдсан байгаа. Үүний нэгэн адил авилгалын хувьд Болгарын адил зэрэглэлд хамааруулсан Румын болон Латвийн орны илтгэлүүдэд ч авилгалын талаар тодорхой нотолгоог дурьдсангүй.

Авилгалын талаар хамгийн муу үнэлгээ авсан улсуудын тухайд байдал ийм байгаа юм. Авилгалд хамгийн их идэгдсэн орнуудын нэг гэгдсэн Польшийн 2001 оны илтгэлд Комисс:

“Тодорхой яриа хэл үнэн худал байхаас үл хамааран авилгал ихэд газар авсан гэдэг төсөөлөл тарсан. Энэ бол үндэсний хэмжээнд ч, олон улсын хэмжээнд ч хор уршиг тарьж байна” хэмээн тайлбарласан байна.

Ямар ч үндэсгүй хоосон худал яриаг сонгуулийн үед, улс төрийн жирийн тэмцлийн хэлбэрээр ашиглаж байгааг олон улсын хэмжээнд уг улс орны нэр хүндийг унагаахаасаа илүү нь авилгалын эсрэг жинхэнэ тэмцэлд саад болж байдаг.

Шууд бус нотолгоо: Тохируулагчийн алдаа дутагдал

Комисс нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын түвшний талаар хэлсэн зүйлээ нотлохын тулд тухайн салбарын тохируулагчийн алдаанд нэлээд хэмжээгээр тулгуурладаг. Жишээ нь 2000 оны Эстонийн ээлжит илтгэлд Цагдаагийн цалинг ихээхэн нэмэгдүүлэх шаардлагатайг дурдсан бөгөөд “улс төрийн шалгуур” гэдэг гарчгийн дор цагдаагийн байгууллага дахь авилгалтай тэмцэх хэрэгтэйг тэмдэглэсэн байна. Энд авилгалыг бэрхшээл гэж дурдсан нь авилгалын шууд тодорхой нотолгоонд түшиглээгүй харин тохируулагчийн алдаанаас үүдсэн байж болохыг тэмдэглэсэн, уг үзэгдлийг тайлбарласан арга нь нөхцөл байдлыг тодруулахаас бус бэрхшээл байгааг нотлоогүй байна.⁶⁵ Ийм хандлага

⁶⁵ Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession, 21 дүгээр талыг үзнэ үү.

тохируулагч агентлагуудын зүй зохистой (үгүйдээ л одоо хийгдэж буй шинэтгэл) байдал нь авилгал төдий л ноцтой биш байгааг нотолдог гэж өгүүлсэн Словениэс бусад бараг бүх ээлжит илтгэлд илэрдэг. Комиссын харуулснаар тохируулагчийн алдаа дутагдал нь тухайн байгууллага буюу системийг авилгалд өртүүлж болзошгүй талыг нэмэгдүүлж болох шинж бөгөөд энэ нь тийм биш ч байж болно. Түүний нэгэн адил тохируулагч агентлагийн зөв зохистой байдал буюу шинэчлэл нь авилгал ноцтой асуудал болоогүйг нотолдог гэдэг ойлголт алдаатай бөгөөд тодорхой нөхцөлд л биелдэг байна. Словенийн талаарх ЕУМАР-ийн илтгэл авилгалтай тэмцэх явдлыг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааг нь тохируулах агентлагууд сул байгаатай холбож Комисс үзсэн бөгөөд эдгээр нь эргээд авилгалд үйлчилж болох талтай юм.

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын эсрэг бодлогын үнэлгээ

Авилгалын эсрэг бодлого болон авилгалтай тэмцэх бодлогын хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаарх Комиссын үнэлгээний дагуу гишүүн орнуудыг гурван бүлэгт хувааж болно. Ээлжит илтгэлүүдийг бэлтгэх явцад Комисс дараахь зургаан шалгуур бүхий хяналтын жагсаалтыг хэрэглэдэг тухай ажилтнууд нь ярьдаг. Үүнд:

1. Авилгалын эсрэг бодлого байгаа эсэх болон бодлогыг хэрэгжүүлж буй байдал,
2. Хэрэгжилтийн талаарх зохион байгуулалт, байгууллага хоорондын ажил үүргийн хуваарь,
3. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээ,
4. Төрийн албан хаагчдын сургалтын хөтөлбөр,
5. Засгийн газар, төрийн захиргааны байгууллагад илэрсэн авилгалын хэргүүд, тэдгээрт эрх баригчдаас хандаж байгаа байдал,
6. Европын Зөвлөл, ЭЗХАХБ-ын холбогдох конвенцуудыг соёрхон батламжилж, мөрдөж байгаа байдал⁶⁶

⁶⁶ Европын Комиссын Өргөжилтийн асуудал эрхэлсэн нэгжийн Ерөнхий захирлын хийсэн мэдээлэл.

Ээлжит илтгэлүүдийг шинжилж үзэхэд эдгээр хяналтын жагсаалтад нийцсэн тайлбар гарч байгаа юм. Гэвч Комисс тухайн бодлого бүрээр үнэлгээ өгөх буюу зарим орны тодорхой бодлогыг бусдад нь зарлаж мэдэгдэлгүйгээр авч хэлэлцдэг.

Ээлжит илтгэлүүдэд баримталдаг шалгууруудыг дор дурдав. Үүнд:

а) Нэр дэвшигч орнуудад ямар нэг хэмжээгээр баримталдаг түгээмэл шалгуур

Энэ шалгуур нь хоёр элементээс бүрддэг.

Олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүд

Улс орнууд авилгалын эсрэг олон улсын гэрээ хэлэлцээрт хэр зэрэг хамрагдсан, Авилгалын асуудлаарх Европын Зөвлөлийн Эрүүгийн болон Иргэний эрх зүйн конвенцууд, ЭЗХАХБ-ын гадаад төрийн албан хаагчдыг хахуульдахтай тэмцэх конвенцид гарын үсэг зурсан, соёрхон батламжилсан, хууль тогтоомж батлахдаа 1995 оны Европын хамтын нөхөрлөлийн санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай конвенц, Европын хамтын нийгэмлэгийн болон Европын Холбооны гишүүн улсуудын албан тушаалтан оролцсон авилгалтай тэмцэх тухай 1998 оны конвенцийн шаардлагыг харгалздаг эсэхийг Комисс хянуур судалдаг. Эдгээр шаардлага нь нэр дэвшигч орнуудаас Комиссын авилгалын асуудлаар шаардаж буй захиргааны бүтцийн үндсийг бүрдүүлэх, шамшигдалт, авилгалын эсрэг тэмцэхэд үр дүнтэй туслах, үндэсний эрх баригчид Европын Комиссын хүрээнд, ялангуяа OLAF ЕХ-ны өөрийн нь шамшигдлын эсрэг нэгжтэй бүрэн дүүрэн хамтран ажиллах үндсийг бүрдүүлэх учиртай ажээ.⁶⁷

Хууль сахиулах нь

Комисс хууль сахиулах байгууллагуудын ажлыг бэхжүүлэх, тэдэнд туслалцаа үзүүлэх бодлогыг тууштай явуулдаг бөгөөд энэ дагуух үйл ажиллагааны нэлээд хувь нь ЕХ-ны гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын хууль сахиулах байгууллагуудын хамтарсан семинар зохион явуулдаг

⁶⁷ Европын Комиссын Өргөжилтийн асуудал эрхэлсэн нэгжийн Ерөнхий захирлын хийсэн мэдээлэл, 2002 оны 3 дугаар сар.

Европын Зөвлөлийн ОКТОПУС хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгждэг байна. ОКТОПУС хөтөлбөрийн зөвлөмж үндсэндээ хууль сахиулах төрөл бүрийн байгууллагуудын төрөлжилтийг дээшлүүлэх (авилгалтай тэмцэх нэгж, хэлтсийг цагдаа, мөрдөн байцаах болон шүүхийн байгууллагуудад бий болгох), авилгалын эсрэг төрөлжсөн байгууллагуудтай тэдгээрийн ажлын уялдааг сайжруулахад чиглэдэг байна.

Авилгалын эсрэг хамтын ажиллагаа нь авилгалтай тэмцэх үндэсний стратегийг боловсруулах ажлыг хөхиүлэн дэмжих Комиссын уламжлалт бодлоготой нэлээд уялдах болсон байна. Комисс түүнээс гадна гаалийн байгууллагууд дахь авилгалтай тэмцэхэд ихээхэн хүч чармайлт тавихыг шаарддаг байна.⁶⁸

Дээр дурдсан шалгууруудыг улс бүрд хэрэглэсэн байдлыг Элсэлтийн асуудлаарх 1999, 2001 оны түншлэлийн 6, 7 дугаар хүснэгтэд нэгтгэн үзүүлэв.

⁶⁸ Энэ салбарт авилгалын холбогдолтой нотолгоо хомс учир хууль бус дамын наймааны асуудал л ЕХ-г авилгалын эсрэг тэмцэлд анхаарахад хүргэдэг бололтой.

Хүснэгт 6: Элсэлтийн 1999 оны түншлэлд авилгалын асуудлаар хүлээсэн үүрэг

Улс орон	Авилгалыг дурдсан эсэх?	Богино хугацаанд тэргүүлэх зорилтууд	Дунд хугацаанд тэргүүлэх зорилтууд
Болгар	Тийм	ХЗДХ: Хууль сахиулах, шүүхийн байгууллагууд, Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг сайжруулах, Европын конвенциудыг батламжлах	ДЗ: Авилгалын эсрэг тэмцлийг гаалийн байгууллагад эрчимжүүлэх, ХЗДХ: Авилгалын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэх
Чехийн Бүгд Найрамдах Улс	Тийм	ХЗДХ: Авилгалын эсрэг бодлого хэрэгжүүлэх (хууль, хэрэгжүүлэгч бүтэц, хангалттай, чадварлаг ажилтнууд, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа)	ДЗ: Авилгалын эсрэг тэмцлийг гаалийн байгууллагад үргэлжлүүлэх, ХЗДХ: Хууль сахиулах байгууллагыг бэхжүүлж, авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх
Эстони	Тийм	ХЗДХ: Авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх: Эрүүгийн мөрдөн байцаах мэдээллийн орчин үеийн тогтолцоо, судалгааны чадавхи бүрдүүлэх, хууль сахиулах хамтын ажиллагааг сайжруулах, ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах	
Унгар	Тийм	ХЗДХ: Европын эрүүгийн эрх зүйн конвенцийг батламжлах	ХЗДХ: Хууль сахиулах байгууллагыг цаашид бэхжүүлэх; Авилгалын эсрэг хамтын ажиллагааг үргэлжлүүлэх, сайтар уялдуулах
Латви	Тийм	ДЗ: Гаалийн байгууллага дахь авилгалтай үргэлжлүүлэн тэмцэх, ХЗДХ: Авилгалын эсрэг тэмцэлд хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, Авилгалтай тэмцэхэд тодорхой арга хэмжээ авч уялдааг сайжруулах, Европын болон ЭЗХАХБ-ын конвенциудыг батламжлах	ХЗДХ: Авилгалын асуудлаарх хууль тогтоомж, авилгалын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэх
Литва	Тийм	ДЗ: Гаальд авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх ХЗДХ: Хууль сахиулах болон шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, авилгалын эсрэг тэмцлийн уялдааг цаашид сайжруулах, Европын болон ЭЗХАХБ-ын конвенциудыг соёрхон батламжлах, Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг баталж хэрэгжүүлэх	ХЗДХ: Авилгалтай тэмцэх байгууллага дундын бүтцийг ашиглах

<i>Польш</i>	Тийм	ХЗДХ: Авилгал, шамшигдалын эсрэг хөтөлбөрийг (ялангуяа гааль, цагдаа, шүүх байгууллагад) хэрэгжүүлэх, Европын эрүүгийн эрх зүй, ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах	ХЗДХ: Хууль сахиулах болон шүүх байгууллагуудыг цаашид бэхжүүлэх, уялдааг нь сайжруулах
<i>Румын</i>	Тийм	ДЗ: Авилгал, шамшигдалтай тэмцэх арга хэмжээг гаальд хэрэгжүүлэх, ХЗДХ: Хууль сахиулах болон шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, авилгалын эсрэг хамтын ажиллагааг үргэлжлүүлэхийн тулд уялдааг нь сайжруулах, Авилгалаас сэргийлэх, түүний эсрэг тэмцэх хууль батлах, авилгалын эсрэг бие даасан газар байгуулах, Европын эрүүгийн хууль, ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах	
<i>Словак</i>	Тийм	ХЗДХ: Европын эрүүгийн хууль, ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах	ХЗДХ: Хууль сахиулах болон шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, Авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх
<i>Словени</i>	Тийм	ХЗДХ: Европын Эрүүгийн хууль болон ЭЗХАХБ-ын конвенцийг батламжлах	ДЗ: Гаалийн байгууллага дахь авилгалтай үргэлжлүүлэн тэмцэх, ХЗДХ: хууль сахиулах байгууллагыг бэхжүүлэх, уялдааг нь сайжруулах, авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх

Тайлбар: ХЗДХ – Хууль зүй, дотоод хэрэг.

ДЗ – Дотоодын зах зээл.

Эх сурвалж: Элсэлтийн 1999 оны түншлэл

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_part.htm>, (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

Хүснэгт 7: 2001 оны элсэлтийн түншлэлийн дагуу авилгалын асуудлаар хүлээсэн үүрэг

<i>Улс орон</i>	<i>Авилгалыг дурдсан эсэх</i>	<i>Бодлого</i>
<i>Болгар</i>	Тийм	УТШ: Яаралтай: Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг, ялангуяа ойлголт, урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах чиглэлээр хэрэгжүүлж эхлэх,
<i>Чехийн Бүгд Найрамдах Улс</i>	Тийм	УТШ: Авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй илүү үр дүнтэй тэмцэхэд анхаарах ХЗДХ: эдийн засгийн гэмт хэрэг болон авилгалтай тэмцэх талаар хууль сахиулагч байгууллагуудын уялдааг сайжруулахад баримтлах бүтэц хүрээг бий болгох, Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг тэмцэх сургалтыг эрчимжүүлэх, техник хэрэгслийн хангамжийг сайжруулах, гаалийн ёс зүйг бэхжүүлэх, шамшигдал, авилгалтай хийх тэмцлийг эрчимжүүлэх
<i>Эстони</i>	Тийм	СШ: Гаалийн байгууллага дахь авилгал, шамшигдалтай тэмцэх, гаалийн ёс зүйн бодлогыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх
<i>Унгар</i>	Тийм	УТШ: Авилгалын эсрэг стратегийн хэрэгжилтийг хангах
<i>Латви</i>	Тийм	УТШ: Бүх төрлийн авилгалтай тэмцэх эрх зүйн хүрээг бүрдүүлэх, Авилгалын эсрэг хууль тогтоомж, стратегийн хэрэгжилтийг хангах, байгууллага хоорондын болон олон улсын хамтын ажиллагааг сайжруулах
<i>Литва</i>	Тийм	УТШ: Авилгалын эсрэг стратегийг баталж хэрэгжүүлж эхлэх, Авилгалаас сэргийлэх хууль, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээ, авилгалын эсрэг олон улсын холбогдох конвенцыг батламжлах
<i>Польш</i>	Тийм	УТШ: Авилгалын эсрэг иж бүрэн стратеги хэрэгжүүлэх
<i>Румын</i>	Тийм	УТШ: Авилгалын эсрэг ажиллагаанд оролцогч байгууллагуудын эрх хэмжээг тодруулж, авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх уялдааг сайжруулж, хэрэгжүүлэх чадавхийг нэмэгдүүлэх, олон улсын холбогдох конвенцуудыг батламжилж, эрүүгийн хэрэгт хуулийн этгээдийн хүлээх хариуцлагыг эрүүгийн хуульд тусгах
<i>Словак</i>	Тийм	УТШ: Авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлж, Авилгалын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг цаг хугацаанд нь үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, ХЗДХ: Гаалийн ёс зүйг сайжруулах хүчин чармайлтыг үргэлжлүүлэх, шамшигдал, авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх СШ: Яаралтай: Санхүүгийн дотоодын хяналтын хууль тогтоомжийг бүрдүүлж, шамшигдалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэн Европын Зөвлөлийн элсэлтийн санхүүжилтын зохистой хэрэглээ, хяналт, удирдлага, үнэлгээг хангах хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх
<i>Словени</i>	Үгүй	

Тайлбар: УТШ - улс төрийн шалгуур, ХЗДХ - Хууль зүй дотоод хэрэг, ДЗ - Дотоодын зах зээл, ГХ - Гаалийн холбоо, СШ - Санхүүгийн шалгуур.

Эх сурвалж: Элсэлтийн 2001 оны түншлэл

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_part.htm>, (2002 оны 8 дугаар сардын 5-нд шинэчилсэн).

б) Нэр дэвшигч орнуудад нэгэн жигд хэрэглээгүй шалгуурууд

Ямар нэгэн хэмжээгээр авилгалтай холбоотой төлөвлөгдсөн хууль тогтоомжуудаас бүрддэг хоёр дахь багц шалгуурыг Комисс нэр дэвшигч орнуудад хараахан жигд хэрэглээгүй байгаа аж. Зарим тохиолдолд тодорхой зарим шинэчлэл хийхийг Комисс шаардах, тухайн орны авилгалын эсрэг тэмцэх стратегитай холбогдуулан дурдах буюу шүүмжлэх боловч бусад оронд хараахан чингэж ажиллаагүй байна. Дараахь хэлбэрийг үүнд хамруулж болно. Тухайлбал:

- Ашиг сонирхлын зөрчил буюу хөрөнгийн хяналт. Жишээ нь Комисс 2001 онд улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлэх талаар түлхүү анхаарах шаардлагатайг Словенид сануулсан⁶⁹ боловч эл асуудлыг бусад орон (Чех, Польш зэрэг)-д хэдий ноцтой байсан ч дурьдаагүй билээ.
- Улс төрийн намын санхүүжилт. Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн холбогдолтой журам Польшид (2001 он), Литвад (2000) сайжирсныг тэмдэглэж, намын санхүүжилтэд ил тод, нээлттэй систем нэвтрүүлэхийг Румынд (2001 он) уриалсан. Гэвч Комисс Словакийн хууль тогтоомжид мөн тиймэрхүү ахиц гарсныг ч, ер нь сайн тогтолцоог ямар шалгуураар тодорхойлох талаар ч дурьдаагүй⁷⁰ өнгөрсөн билээ.
- 2000 оны Литвийн илтгэлд лоббидох ажиллагааны тухай хуулийг авилгалын эсрэг авсан чухал арга хэмжээ гэж тэмдэглэсэн⁷¹. Ямар ч хяналтгүй лоббидох ажиллагаа нэр дэвшигч улсуудад авилгал үүсгэх том эх сурвалж болж байгаа тухай нотолгоо өргөн тархсан боловч өөр илтгэлд лоббийн ажиллагааг бараг дурьдаагүй байна.
- 2001 оны Литвийн илтгэлд “авилгалын эсрэг тэмцэлд иргэний нийгмийг улам бүр өргөнөөр оролцуулах талаар дэмжлэг үзүүлэх

⁶⁹ Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, 18 дугаар талыг үзнэ үү.

⁷⁰ Энэ нь улс төрийн намуудын санхүүжилтын стандарт үгүйлэгдэж байгааг харуулснаас биш ЕХ-ны улсуудад, түүний дотор Германд намын санхүүжилтэд дуулиантай будлиан гарсан гэж үзээгүй.

⁷¹ Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, 18 дугаар талыг үзнэ үү.

ёстой” гэж тодорхой дурдсан боловч Болгараас бусад илтгэлд авилгалын эсрэг тэмцэхэд иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг оролцоог хөндсөнгүй. Словакт иргэний нийгэм сул авилгалын эсрэг тэмцэхэд ямар нэг үүрэг гүйцэтгэдэггүй мэт харагддаг боловч авилгалын эсрэг бодлого боловсруулахад Словакийн иргэний нийгэм томоохон үүрэг гүйцэтгэсэн талаар Комисс ямар нэг тайлбар хэлэлгүй өнгөрсөн.

в) “Чадваржуулж бэхжүүлэх нь”

Комисс элсэлтийн асуудлаар авилгалын эсрэг тэмцэх бодлогоос гадна дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хангалттай чадавхийг хэр бэхжүүлсэн бэ? гэдгийг нэр дэвшигч орнуудын тухайд томоохон гол шалгуур болгодог. 2001 оны нэгдсэн илтгэлд гишүүнийн үүрэг хүлээх чадамжийн талаарх Копенгагены шалгуурын гуравдахь багцанд тэргүүлэх ач холбогдол өгсөн байна.

Европын Зөвлөлийн 1993 онд Копенхагенд боловсруулж, дараа дараагийн зөвлөлүүд нарийвчлан тодруулсан гишүүнээр элсэх нөхцөл бол нэр дэвшигч орон тус бүрийн ахицыг харуулах стандарт юм. Эдгээр нөхцлүүд өнөөдөр ч хүчинтэй хэвээр байгаа бөгөөд өөрчлөх тухай асуудал яригдаагүй. Элсэх үйл явцын өнөөгийн шатанд эрэлтийг зохих дүрэм журмыг өөрсдийн хууль тогтоомжид тусгаж хэрэгжүүлэх болон сахиулах нэр дэвшигч орнуудын чадавхид анхаарал хандуулах шаардлага байгаа. Энэ ч учраас нэр дэвшигч орнуудын засаг захиргааны болон шүүхийн чадавхид онцгой анхаарах болсон билээ⁷².

Авилгал болон дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх, нэр дэвшигч орнуудын чадавхийн хоорондын холбоог аваад үзвэл ЕХ чадваржуулж бэхжүүлэх тухай асуудлыг авилгалын эсрэг хийх тэмцэлтэй холбож олонтаа ярьдагт гайхах зүйл үгүй. Жишээ нь 1999 оны илтгэлд төрийн байгууллагын ажилтнуудын цалин бага байгааг нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хоёр үндсэн шалтгааны нэг гэж үзсэн. Чадваржуулж бэхжүүлэх талаар Комиссоос баримталж буй хоёр гол чиглэл нь:

⁷² Commission, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 5 дугаар талыг үзнэ үү.

- Зохих урамшил, ажиллах орон тоо, хяналтын тогтолцоог төрийн албаны тухай хуулинд багтаасан байх. Комисс хяналтын тогтолцооны талаар санаа зовдог нь ЕХ-ноос нэр дэвшигч орнуудад олгож, улмаар нэмэгдэж буй санхүүжилтэд хяналт тавих хэрэгцээ, бүтцийн сангийн хуваарилалтад шилжиж байгаатай холбоотой. Үүнд олон улсын төрийн аудитын стандарт (Lima Declaration and INTOSAI standards) батлах, үр нөлөө бүхий бие даасан дотоодын хяналтын тогтолцоог байгуулах, ажиллах хүн хүч болон мэдээллийн талаас нь чадваржуулж бэхжүүлэх явдал багтана.
- Шүүхийн бие даасан хараат бус байдал нь нэмэгдэн, ажиллагсад, дэд бүтэц, сургалтын хувьд хангагдсанаар шүүхийн чадавхи дээшилнэ.

Нэр дэвшигч орнуудын төрийн захиргааны байгууллагыг чадваржуулах хэрэгцээ зайлшгүй байгаа боловч Комиссын дэмжээд буй төрийн захиргааны шинэтгэл болон түүний авилгалтай хэр уялдаа холбоотой нь маргаантай юм. Нэгдүгээрт, авилгалд өртсөн хэмээн ээлжит илтгэлүүдэд дурдагдсан хүмүүс тодорхой хэмжээгээр хамрагдаж байгаа учраас тэдний бүрэн эрхийн хугацааг нийтээр нь баталгаажуулж, цалинг нэмэгдүүлэх нь ч эргэлзээтэй.⁷³ Хоёрдугаарт, авилгал бол цалин багатай төрийн албан хаагчид цалингаа нэмэгдүүлж буй асуудал төдий биш, ивээн хамгааллын сүлжээнд нэвт шингэсэн, цалинг нэмснээр төдийлөн өөрчлөгдөхгүй үзэгдэл юм. Түүгээр ч зогсохгүй төрийн захиргааны зардал өсөх нь эдийн засгийн талаасаа үр ашигтай байх нь олон оронд эргэлзээтэй байдгийн адил ийм арга хэмжээ улс төрийн талаасаа ашигтайд зарим ажиглагч эргэлздэг⁷⁴.

⁷³ Жишээ нь ЭЗХАХБ 2001 онд Бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах заалтыг Чехийн төрийн албаны хуулиас хасахыг ил тодл зөвлөсөн. OECD Economic Surveys: Czech Republic July 2001, OECD Paris, July 2001, 164 дүгээр талыг үзнэ үү.

⁷⁴ Коммунист уламжлалаас үүдэн пост-коммунизм бол цөөнхийн шинжтэй өөрөөр хэлбэл атаархал бол нийтийн шинжтэй байдаг. Төрийн албаны цалинг нэмэхийг олон нийт хүлээн зөвшөөрөхгүй, төрийн хүнд суртлын овор хэмжээнээс үзэхэд ямар ч байсан дийлж хүчрэхгүй. A Sajo, "Clientelism, and Extortion: Corruption in Transition," (amended version of A.Sajo "Corruption, Clientelism, and Future of the Constitutional State in eastern Europe" *East European Constitutional Review* 1998, Vol. 7, no. 2) 10 дугаар талыг үзнэ үү.

3.3 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгал: Нотолгоо

3.3.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын тохиолдол

Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдлыг тодорхой харуулах харьцуулсан судалгаа тун ховор бөгөөд нухацтай харьцуулалт хийхүйц ЕХ болон ТДЕ-ын улсуудын авилгалын иж бүрэн дэлгэрэнгүй судалгаа алга. Гэвч судалгааны үр дүнгээс харахад авилгалыг нэр дэвшигч улсуудад үгүй дээ л томхон бэрхшээл гэж үздэг байна. 2001 оны 12 дүгээр сард нэр дэвшигч улсуудад явагдсан судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 73 хувь нь төрийн бүх албан хаагч буюу ихэнх нь авилгалд өртсөн гэж үзсэн байна. Латви, Литвад 10 хүн тутмын нэг нь төр засгаа авилгалд идэгдсэн гэж тооцсон бол Словенид иргэдийн дийлэнх (58 хувь) төр засгаа авилгалд их өртөөгүй гэж дүгнэдэг нь судалгааны явцад харагдсан байна.⁷⁵ Даниел Кауфманы тооцсон олон улсын авилгалын 12 индексийн нийлбэр (болон засаглалын бусад хэмжигдэхүүн)-ээр ТДЕ-ын болон Балтийн тэнгисийн орнуудад авилгал ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудыг бодвол илүү тархсан⁷⁶ аж. Гэхдээ нэр дэвшигч орнуудын зарим нь ЭЗХАХБ-д элссэн болохоор энэхүү харьцуулалтыг тэдэнд хамруулж болох эсэх нь тодорхойгүй. Зохиогч засаглалыг хэмжих индексийн нарийвчлал хязгаарлагдмал, тэр байтугай засаглалын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн индексийн нийлбэр нь салангид индексүүдээс илүү оновчтой гэж үзэж байгаагаар дараах байдлаар илэрхийлжээ: Үүнд:

Засаглалын хувьд дэлхийн хамгийн тэргүүний болон муу 20 орныг шалгаруулах боломжтой боловч олонх орныг засаглалын томоохон ялгааг статистик аргаар тодорхойлох нь нэн төвөгтэй⁷⁷ гэжээ.

Нотолгооны хувьд хоёр гол гажуудал байгааг дор товч дурьдав.

⁷⁵ New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; for details see R.Rose “Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post Communist countries”, forthcoming in *Nations in Transition* 2002, Freedom House, New York.
<<http://www.cspp.strath.ac.uk>>, last accessed 24 August 2002, 11 дүгээр талыг үзнэ үү.

⁷⁶ See World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, XIV талыг үзнэ үү.

⁷⁷ D.Kauffmann, A.Kraay and P.Zoido-Lobation, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research paper no. 2195, 5 дугаар талыг үзнэ үү.

Авилгалын төсөөллийн талаар Олон улсын Транспаренси Интернэшнл байгууллагын индекс

Авилгалын төсөөллийн индекс (АТИ) нь орон бүрд авилгалын түвшний талаар явагдсан дотоодын олон нийтийн санал асуулгын судалгаануудын жинлээгүй дунджаас бүрддэг. Индекс нь авилгалд хамгийн их автагдсан буюу (0)-ээс хамгийн бага өртсөн (10) гэж тогтоон үнэлнэ. 2001 онд ЕХ-нд АТИ нь дунджаар 7.6 буюу Грек (4.2)-ээс Финлянд (9.6), оноогоор үнэлэгдэж байсан бол пост-коммунист орнуудад дунджаар 4.3 буюу байсан бөгөөд Румын (2.8)-аар үнэлэгдэж байсан бол Эстони (5.6)-аар үнэлэгджээ.

Кауфманы тооцоо болон АТИ хоёулаа гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын хооронд авилгалын түвшин харилцан адилгүй байгааг нотолсон ч дээрх хоёр бүс нутаг авилгалын хувьд салангид бүлэгт хамрагддаггүй нь мөн харагдсан байна. АТИ-ээр Итали нь Эстониос доогуур, Грек нь Эстони, Унгар, Словени болон Литвээс хойгуур байранд байна. Нэр дэвшигч орнуудын тухайд АТИ-ийн харуулсан тодорхой хугацааны төлөв урам төрүүлэхээргүй, 10 улсаас зөвхөн хоёрт нь 1998-2001 онд ахиц ажиглагдсан байна. Гэвч АТИ бол өнөөгийн болон урьд өмнө хийгдсэн судалгаануудад тулгуурлаж, тэдгээрийн дунджийг харуулдаг учир идэвхгүй шинжтэйг тооцвол зохино.

Хүснэгт 8: Авилгалын Төсөөллийн Индекс (АТИ)-ээр нэр дэвшигч орнуудад ногдуулсан оноо, зэрэглэл

	<i>АТИ-ийн оноо (зэрэглэл)</i>				<i>Зэрэглэл дэх хандлага</i>
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	
Болгар	2.9 /66/	3.3 /63/	3.5 /52/	3.9 /47/	Сайжирсан
Чех	4.8 /37/	4.6 /39/	4.3 /42/	3.9 /47/	Буурсан
Эстони	5.7 /26/	5.7 /27/	5.7 /27/	5.6 /28/	Тогтвортой
Унгар	5.0 /33/	5.2 /31/	5.2 /32/	5.3 /31/	Тогтвортой
Латви	2.7 /71/	3.4 /58/	3.4 /57/	3.4 /59/	Тогтвортой
Литва	НИ	3.8 /50/	4.1 /43/	4.8 /38/	Сайжирсан
Польш	4.6 /39/	4.2 /44/	4.1 /43/	4.1 /44/	Тогтвортой
Румын	3.0 /61/	3.3 /63/	2.9 /69/	2.8 /69/	Аажим буурсан
Словак	3.9 /47/	3.7 /53/	3.5 /52/	3.7 /51/	Тогтвортой
Словени	НИ	6.0 /25/	5.5 /28/	5.2 /34/	Буурсан
Индекс хамрагдсан орны тоо	85	99	90	91	

Тайлбар: Үнэмлэхүй оноонуудыг цаг хугацаагаар харьцуулах боломжгүй. Харин орнуудаас авсан загвар өөрчлөгдөөгүй нөхцөлд зэрэглэлүүдийг цаг хугацаагаар харьцуулж болно. “НИ” гэдэг нь тухайн жил индекс хамрагдаагүй гэсэн үг.

Эх сурвалж: Transparency International, <www.transparency.org>, (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

Дэлхийн Банк болон Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас 1999 онд хийсэн Бизнесийн орчин, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааны судалгаа (БОҮҮС)

Дээр дурьдсан үзүүлэлтүүдийг авилгалын төсөөллийн судалгаанаас цуглуулж нэгтгэсэн бөгөөд Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк болон Дэлхийн Банк нь шилжилтийн шатанд буй 17 орны 3 мянган гаруй үйлдвэрийн газрын менежерүүдийг хамруулан 1999 онд томхон хэмжээний судалгаа явуулсан нь авилгалтай учирсан туршлагад тулгуурлан авилгалын тархалтыг тодруулах чухал оролдлого байлаа. Уг судалгаагаар хоёр хэмжигдэхүүнийг онцлон анхаарсан байна. Тухайлбал:

- **Захиргааны авилгал:** Албан ёсны журам дүрмийн хэрэгжилтэд нөлөөлөхийн тулд компаниудаас албан бусаар хийдэг төлбөрийн хэмжээ,
- Хууль, дүрэм, журам, зарлиг, тогтоол, төрийн бодлогыг хувьдаа ашигтай байдлаар гаргуулахын тулд төрийн албан хаагчдад далдуур, хууль бус ашиг хүртээдэг улсын болон хувийн хэвшлийн эсвэл аль алинд нь хамрагддаг тухайн хувь хүмүүс, бүлэг буюу компаниудын ажил явуулага хэмээн тодорхойлогддог төр засгийг худалдан авах зорилгоор компаниудын оролцдог байдал⁸⁶.

Захиргааны авилгал

БОҮҮС-ны дүнг үзэхэд нэр дэвшигч орнууд дахь үйлдвэрийн газрууд дунджаар жилийн орлогынхоо 2.1 хувийг төрийн албан хаагчдад хууль бус төлбөр болгодог (Хүснэгт №9-ийг үзнэ үү) байна. Жилийн цэвэр ашигт харьцуулбал энэ үзүүлэлт улам ч өндөр гарах нь тодорхой. Нэр дэвшигч орон бүрд компаниуд орлогынхоо харилцан адилгүй хувийг хээл хахуульд зарцуулдгийг 10 дугаар хүснэгтээс харж болно.

Хүснэгт 9: Нэр дэвшигч орнуудын үйлдвэрийн газруудаас төрийн албан хаагчдад өгсөн албан бус төлбөрийг тэдгээрийн жилийн орлоготой харьцуулсан байдал

	<i>Болгар</i>	<i>Чех</i>	<i>Эстони</i>	<i>Унгар</i>	<i>Литва</i>	<i>Польш</i>	<i>Румын</i>	<i>Словак</i>	<i>Словени</i>	<i>Латви</i>
<i>Дундаж</i>	2.1	2.5	1.6	1.7	2.8	1.6	3.2	2.5	1.4	1.4
<i>Ажиглагдсан тоо</i>	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

Эх сурвалж: BEEPS, Interactive dataset, World Bank, www.worldbank.org, (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

⁸⁶ World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, xv хуудсыг үзнэ үү.

Хүснэгт 10: “Танайх шиг компани дунджаар жилийн орлогынхоо хэдэн хувийг албан бус төлбөр байдлаар төрийн албан хаагчдад өгдөг вэ?” гэсэн асуултын хариу (хариултыг хувиар үзүүлэв)

Улс	0	<1	1-2	2-10	10-12	13-25	>25
Болгар	0	42	32	12	10	3	0
Чех	0	44	18	20	15	2	2
Эстони	0	35	37	28	0	0	0
Унгар	0	61	14	16	8	2	0
Литва	0	49	14	24	8	6	0
Польш	0	59	21	14	7	0	0
Румын	3	28	35	23	8	3	1
Словак	0	40	21	32	6	2	0
Словени	0	54	15	24	5	0	2
Латви	7	54	19	16	2	0	2

Эх сурвалж: BEEPS, Interactive dataset, World Bank, <www.worldbank.org>, (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

10 дугаар хүснэгтэд дурдсан асуултыг ЕХ-ны олон оронд тухайлбал, Франц, Герман, Итали, Португал, Испани, Швед, болон Нэгдсэн Вант Улсад тавьсан. Төрийн албан хаагчдад өгсөн төлбөрийг жилийн орлогод харьцуулсан дундаж хувь гараагүй боловч ихээхэн ялгаа харагдсан байна. Жишээ нь ЕХ-ны орнуудад уг судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн 84 хувь нь тэдний мэтийн компаниуд төрийн албан хаагчдад ямар нэг төлбөр өгдөггүй гэсэн нь 10 дугаар хүснэгтээс ихэд ялгарч байгаа юм. Түүнчлэн нэр дэвшигч орнууд дахь компаниудын 20.9 хувь нь тэдний мэтийн компаниуд дунджаар жилийн орлогынхоо 2-10 хувийг төрийн албан хаагчдад хууль бус төлбөр болгож өгдөг гэснийг ЕХ-ны орнууд дахь нийт компанийн 3.5 хувьтай харьцуулж болох юм. Цаашилбал, төр засгийн байгууллагуудтай бизнес хийхэд тэдний салбарын компаниуд албан бус төлбөр өгдөггүй хэмээн ЕХ-ны орнууд дахь судалгаанд хамрагдсан компаниудын дунджаар 67 хувь нь хариулсныг мөн ижил хариулт өгсөн нэр дэвшигч орнууд дахь компаниудын дундаж болох 8.5 хувьтай харьцуулж болох юм.⁷⁸

⁷⁸ ЕХ-ны орнуудад хийсэн судалгааны дүнг *The World Business Environment Survey (WBES) 2000*, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>, (23 July 2002-нд шинэчилсэн) вэб хуудаснаас үзнэ үү. Шилжилтийн шатанд буй орнуудад хийсэн судалгааны дүнг *The Business Environment and Enterprise performance Survey (BEEPS)*, the transition country component of the WEBS, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>>, (23 July 2002-нд шинэчилсэн) вэб хуудаснаас үзнэ үү.

“Төр засгийг худалдан авах” нь

БОҮҮС-ны тандалтаар “төр засгийг худалдан авах” үзэгдлийг хэмжих үзүүлэлт гаргахын тулд төрөл бүрийн шийдвэрийг худалдан авах явдал бий эсэх, хэрэв бий бол түүнд хэр өртдөгийг үйлдвэрийн газрын менежерүүдээс асуусан бөгөөд судалгааны үр дүнгийн хураангуйг 11 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү. “Төр засгийг худалдан авах” гэдэг ойлголтыг Дэлхийн Банкны баримталдаг тэр хувилбараар нь хэрэглэхэд хамгийн сонирхолтой нь судалгаанд оролцсон компаниудын бараг 20 хувь нь хууль гаргах шатны болон улс төрийн намын санхүүжилтийн авилгалд өртсөн гэж хариулсан байна. Энэ үзүүлэлт орон оронд харилцан адилгүй байх боловч “хууль тогтоомжийг худалдаж авдаг” үзэгдэлд өртсөн компаниудын хувь хэмжээ нь Унгар (4 хувь)-аас эхлээд Болгар (42 хувь) хүртэл ихээхэн хэлбэлзэлтэй байгаа юм (Хүснэгт №13-ыг үзнэ үү). “Шүүхийн шийдвэрийг худалдан авдаг” эсэх талаарх компаниудын өгсөн хариулт нь “Төр засгийг худалдан авах” тухай Дэлхийн Банкны тодорхойлолтын үзүүлэлтэд багтдаггүй боловч шүүхийн ажиллагаанд авилгал хэр нэвчсэнийг харуулах сонирхолтой үзүүлэлт болох юм. Тэрчлэн шилжилтийн шатанд буй орнуудад Ерөнхийлөгч нь хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй, Төв банкных нь бие даасан байдалд төдийлөн аюул учраагүй байгаа учир Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Төв банкны шийдвэр гарах шатны авилгал тэгтэл сонирхол татахгүй байгаа юм.

Хүснэгт 11: “Төрийг худалдаж авах” үзэгдэлийг үзүүлэлтүүд: Шийдвэрийг худалдаж авахад өртсөн компанийн хувь

	<i>Парламентын хууль тогтоомж</i>	<i>Ерөнхийлөгчийн зарлиг</i>	<i>Төв Банк</i>	<i>Эрүүгийн шүүх</i>	<i>Арилжааны шүүх</i>	<i>Намын санхүүжилт</i>	<i>Худалдагдсан эдийн засгийн индекс</i>
Болгар	28	26	28	28	19	42	28
Чех	18	11	12	9	9	6	11
Эстони	14	7	8	8	8	17	10
Унгар	12	7	8	5	5	4	7
Латви	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Польш	13	10	6	12	18	10	12
Румын	22	20	26	14	17	27	21
Словак	20	12	37	29	25	20	24
Словени	8	5	4	6	6	11	7
Нэр дэвшигч орнуудын дундаж	19	14.4	14.6	14.3	14.7	18.5	15.1

Тайлбар: Парламентын тогтолцоонд гүйцэтгэх чанартай зарлигийг энд дурдсан болно.

Эх сурвалж: J.Hellmann, G.Jones and D.Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition,” Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and Office of the Chief Economist, EBRD, September 2000, 9 дүгээр талыг үзнэ үү.

Хүснэгт 12: “Парламент дахь санал хураалтын дүнг худалдан авах/авилгал хувийн бизнестань хир нөлөөлсөн бэ?” гэсэн асуултанд хариулсан байдал

	<i>Нөлөө үзүүлээгүй</i>	<i>Бага нөлөө үзүүлсэн</i>	<i>Нэлээд нөлөө үзүүлсэн</i>	<i>Маш том нөлөө үзүүлсэн</i>	<i>Ажиглалтын тоо</i>
Болгар	62	10	18	10	68
Чех	71	12	14	4	95
Эстони	67	19	9	5	103
Унгар	73	15	7	5	101
Литва	77	8	10	6	73
Польш	66	21	8	5	171
Румын	62	16	12	11	76
Словак	69	11	17	3	71
Словени	80	12	2	6	111
Латви	30	30	31	9	122

Хүснэгт 13: “Хувийн ашиг сонирхолынхон улс төрийн намд хандивлах замаар авилгал өгөх нь таны бизнест ямар нөлөө үзүүлсэн бэ?” гэдэг асуулгад үйлдвэрийн газруудын хариулсан байдал (загварыг хувиар үзүүлэв)

	<i>Нөлөө үгүй</i>	<i>Бага зэрэг нөлөөтэй</i>	<i>Нэлээд нөлөөтэй</i>	<i>Маш их нөлөөтэй</i>	<i>Ажиглалтын тоо</i>
Болгар	47	10	22	21	78
Чех	87	8	2	3	89
Эстони	55	29	13	4	108
Унгар	90	7	2	2	108
Литва	69	18	7	6	83
Польш	74	16	6	4	172
Румын	59	14	17	10	71
Словак	56	24	14	6	84
Словени	67	22	6	5	109
Латви	34	31	24	12	119

Тайлбар: бүхэлтгэсэн учир эдгээр тооны нийлбэр 100 хүрэхгүй байж болно.

Эх сурвалж: BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <www.worldbank.org>, (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

Ерөнхийлөхийн бэрхшээлүүд

Сүүлийн жилүүдэд нэр дэвшигч орнуудад авилгал буурсан гэдгийг дээрх судалгаанууд төдийлөн нотлохгүй байгаа боловч тэдгээр судалгаа болон тухайн оронд авилгал ерөнхийдөө өссөн, буурсан гэж дүгнэхийн зөв зүйтэй эсэхэд болгоомжлох хэд хэдэн шалтгаан бий. Тэдгээр шалтгааны зарим нь ялангуяа авилгалын тухай төсөөлөл болон бодит туршлагын ялгаа, түүнийг хээл хахууль, хууль биш төлбөр гэдэг ойлголтын зааг хязгаар гэх мэт нь 1.2.1 хэсэгт дурдагдсан. Пост-коммунист нийгмийн нийгэм-улс төрийн байгууллын хэлбэр болсон үйлчлүүлэх үзэгдлийн тохиолдол үнэлгээнд бараг бүхэлдээ хамрагдахгүй байгаа юм.

Түүнээс гадна тухайн нэг орны авилгалын ерөнхий байдлын талаарх төсөөлөлд тулгуурласан судалгааны баримтуудын ихэнх нь тэр хугацаанд авилгал зарим салбарт өссөн ч бусад салбарт буурсан байж болохыг тун бага анхаарсан, эсвэл огт хайхраагүй байна. БОҮҮС нь засаг захиргааны авилгал болон төр засгийг худалдан авах (өмнөхийг үзнэ үү)-ыг хооронд нь ялгах ихээхэн нарийн төвөгтэй судалгаа хийдэг болох зүг рүү алхам

урагшилж буй хэрэг юм. Загвар болгон авсан пүүс компаниудын тоо ойролцоогоор 70-аас 170-ын хооронд хэлбэлзэж байгаа нь судалгааны үр дүн тэдгээр пүүс компанийн байдлыг төлөөлөн харуулж чадах эсэх талаар эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.

Статистикийн шинжтэй асуултуудаас гадна нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хандлагыг дүгнэхэд шилжилтийн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдал, ялангуяа “шилжилтийн” болон “ердийн” авилгалыг хэрхэн ялгах нь мөн бэрхшээл үүсгэж байгаа юм.” Шилжилтийн үеийн авилга” нь өмч хувьчлал гэх мэт нэг удаад явагдаад өнгөрөх үйл явц дахь авилгал бөгөөд нэр дэвшигч бүх оронд ихээхэн газар авсан юм. “Ердийн авилгал” нь лиценз олгох, компаниудыг бүртгэх, өрсөлдөөнийг зохицуулах гэх мэт аль ч оронд байнга тохиолддог үйл явц дахь авилгал юм. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хандлагыг дурдахдаа энэхүү ялгааг нарийн харгалзах шаардлагатай. Авилгал буурсан нь өмч хувьчлал шувтарсантай, авилгал нэмэгдсэн нь шүүхийн байгууллагын өдөр тутмын ажиллагааны ачаалал нэмэгдсэнтэй холбоотой байж болно.

ГРЕКО

Эдгээр хүчин зүйл нь үндсэн хоёр асуудлыг, тухайлбал нэгдүгээрт, аливаа нэгэн орон дахь авилгалын үнэлгээ нь нарийвчилсан эсвэл тодорхой байгууллагад үндэслэн хийгдээгүй тохиолдолд ач холбогдол багатай байдаг. Хоёрдугаарт EUMAP-ийн тухайн нэг орны илтгэл нь нэр дэвшигч орон дахь ч төрөл бүрийн байгууллага авилгалд хэр өртөмтгий байгааг⁸⁸ авилгалыг тандах судалгааны⁷⁹ хувьд ч, тоон анализын хувьд ч нарийвчлан харуулах талаар дутагдалтай байгааг харуулдаг.

Нөгөө талаар, ГРЕКО-ийн үнэлгээний илтгэлийн хүрээнд Европын Зөвлөлийн авилгалтай тэмцэхэд чиглүүлэх 20 зарчимд тулгуурласан авилгал болон авилгалын эсрэг бодлогын шинжилгээ хийгдэж эхэлсэн. Тэдгээр судалгаа эхлэлтийн шатанд байгаа бөгөөд улс орнуудад, жишээ нь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудлаар гэхчлэн үнэлгээ өгч хараахан эхлээгүй. Гэвч ГРЕКО-ийн илтгэлүүд нь ядаж л авилгалын эсрэг

⁷⁹ Transparency International байгууллагын орон нутгийн салбар Литвад явуулсан томоохон судалгаа, Дэлхийн Банкнаас Словак, Румынд хийсэн оношлох судалгаа, Словак, Чех-д явуулсан судалгаануудыг болон өмнө дурдсан бусад судалгааг үл тооцсон болно.

бодлогын чиглэлээр харьцуулсан судалгааны суурь болохуйц, нарийн нягт стандартад түшиглэн үнэлгээ гаргах дүн шинжилгээнд хамгийн дөхүү гэж тооцогддог.

3.3.2. Авилгал ихэвчлэн гардаг салбар, газрууд

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар, түүний дотор захиргааны авилгалын талаар Европын Комиссын дүгнэлт тухайн улс орны тухай EUMAP-ийн илтгэлээр батлагддаг. Гэвч нэр дэвшигч орнууд өөрсдөө илрүүлж захиргааны авилгалыг бууруулж болох олон тооны нотолгоо илтгэлд дурдагддаг. Тухайлбал гаалийн байгууллага дахь авилгалыг олон оронд, түүний дотор Чех, Латви, Польшид⁸⁰ дорвитой хэмжээгээр бууруулсан билээ.

EUMAP авилгал болон авилгалын эсрэг үр дүн муутай тэмцдэг талаар шүүх болон хууль сахиулах байгууллагуудад бугшсан бэрхшээлийг Комиссын нэгэн адил илрүүлдэг. Ялангуяа Польш, Румынд мөрдөн байцаах байгууллагуудын бие даасан байдалтай холбогдсон саад бэрхшээлийг тэд сөхөн тавьдаг. Ерөнхийдөө улс төрийн байгууллагуудад нийцтэй биш байдлаар улс төрчид болон намуудын талаарх сэжигт тулгуурлан мөрдөн шалгах, байцаах үйл ажиллагаа явуулахуйц бие даасан, хүчирхэг шүүх, мөрдөн байцаах байгууллага нэр дэвшигч аль ч оронд алга гэж үздэг боловч EUMAP орны илтгэлүүд авилгалын талаар дор дурдсан чиглэлээр Комиссоос ихээхэн ялгардаг байна.

Төр засгийг худалдан авах

Дэлхийн Банк “төр засгийг худалдан авах” хэмээн тодорхойлсон (өмнөхийг үзнэ үү) нэр дэвшигч орнуудын хууль тогтоох байгууллагын авилгалын талаар Комисс бага анхаарсан. Хяналтгүй лоббидох ажиллагаа олон оронд ноцтой аюул учруулж байгааг EUMAP-ийн орны илтгэлд тэмдэглэсэн юм. Олон орон хуулийн төслийг интернэтэд байрлуулах, иргэний нийгмийн дэмжлэгийг авах зэргээр чухал арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байна. Гэвч ашиг сонирхлын бүлэг, холбоодын оролцоотой, ил тод байдалд албан ёсоор зөвлөлдөх явцад хууль

⁸⁰ Transparency International байгууллагын Унгар дахь салбар авилгалын эсрэг тэмцэлд мэдэгдэхүйц ахиц гаргасан салбарын нэг бол гаалийн шинэчлэл гэж үздэг.

тогтоомжийн утга агуулгад арилжааны бүлгийн ашиг сонирхол бохироор нөлөөлдгийг багасгах зорилгоор зохион байгуулсан хууль тогтоох ажиллагаатай орон алга. Жишээ нь Чех улсад Парламентын үйл ажиллагаа нь парламентын гишүүдийг авилгалд өртүүлэх магадлал ихтэй бөгөөд далд хэлбэрийн лоббийн ажиллагаа өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд нэлээд тогтмол болсон аж. Улс төрийн намд хандив өргөсөн бизнесийн сонирхлуудын амжилттай лобби нь Эстони, Литвад бэрхшээл учруулсан. Латвид авилгалын үндсэн бэрхшээлийн нэг болсон байна. Авилгалтай тэмцэх төр засгийн стратеги нь шинэтгэлийг зогсоох эрмэлзэл бүхий гааль зэрэг байгууллагын удирдлагын эсрэг амжилттай хэрэгжинэ гэхэд эргэлзээ төрдөг.

Улс төрийн намын санхүүжилт

Улс төрийн намын санхүүжилтээр дамжсан авилгал нэр дэвшигч олонх оронд хүндрэл бэрхшээл үүсгэдэг. Авилгалыг үр дүнтэй хязгаарлах тогтолцоог аль ч орон бүрдүүлж чадаагүй. Чех улс төрийн өгөөмөр санхүүжилтэд шилжсэн боловч Эстонид (саяханаас Латвид) хяналтын үүргийг Сонгуулийн комиссын хандивыг мэдээлэх шаардлагыг хатуу барьдаг, Польш хяналтын үүргийг Сонгуулийн комисст шилжүүлсэн нь зөв чиглэлд хийсэн чухал алхам болсон. Нөгөө талаар, бэрхшээлийн цар хүрээ ихээхэн ялгаатай. Нэг туйлд нь системийн шинжтэй, сонгуульд нэр дэвшигчдээр дамжуулж намд хандив өгөөд хариуд нь намаас нэр дэвшигчдийн жагсаалтад ордог хандивын системтэй уялдсан Румын дахь намын санхүүжилтийн авилгал байна. Болгар, Латви, Польш, Словак дахь намын санхүүжилт өнгөрсөн арван жилд авилгалд идэгдсэн гэж санагддаг. Намын санхүүжилтийн авилгал 1997 онд Чехийн засгийн газрыг огцруулсан бөгөөд бусад орны хувийн болон намын ашиг сонирхлыг холбодог намын санхүүгийн бүртгэлийн тооцооны үнэн бодит байдал ч эргэлзээ төрүүлдэг.

Улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар

Нэр дэвшигч орнууд улам бүр өргөн хүрээтэй болж буй улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбартай холбогдолтой хууль тогтоомжийг баталсан ч улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбарын авилгал, тэдгээрийн бүгдэд биш гэхэд нэлээдэд нь ихэд газар авсан ноцтой асуудал

болоод байна. Бараа үйлчилгээ худалдан авах салбарын хууль тогтоомжууд нь тендер зарлахаас зайлсхийдэг авилгалын илэрхий хэлбэрүүдийг таслахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн ч тендер зарладаг эрх баригчид болон түүнд оролцдог компаниуд шинэ нөхцөл байдалд түргэн зохицож байна. Чех, Унгар, Латви, Литва, Польш, Румын зэрэг оронд гэрээний үнийн дүнгийн 10-20 хувьтай тэнцэх хахууль түгээмэл гэж яригддаг. Болгар, Словакт улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбарыг авилгалын голомт гэдэг. Харин Эстони, Словенид бараа үйлчилгээ худалдан авах салбарын хяналтын хүрээ зохистой бус байгаа нь бараа үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа шударга явагддаг эсэхэд эргэлзээ төрүүлдэг.

Төрийн захиргаа

Төрийн захиргааны доторх лиценз олгох, томилогоонд танил талаар томилох, маргаан шийдвэрлэх, захиргааны шийдвэрийг мөрдөн шалгах үр дүнтэй журам үгүй, ихэд газар авсан ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлж чаддаггүй зэрэг эмзэг салбарт авилгал гаарсан гэдэг төсөөллийг ЕУМАР-ийн орны илтгэл нотолдог.

Орны илтгэл орон нутгийн засаг захиргаадад тусгайлан чиглэдэггүй боловч олон орны тухайд орон нутгийн түвшин дэх авилгал онцгой ноцтой бэрхшээл учруулах болсныг ЕУМАР-ийн судалгаа тодруулсан. Эстонид орон нутгийн засаг захиргааны авилгал хамгийн тулгамдсан асуудал нь орон нутгийн бизнес эрхлэгчид болон албан хаагчид ойр дотноо холбоотойгоос гадна тохируулагч олон чухал агентлаг орон нутгийн түвшинд үр дүнтэй ажилладаггүйтэй холбоотой аж. Эстонид авилгал ер нь харьцангуй бага байдгийг бодоход орон нутгийн засаг захиргааны авилгал бусад оронд ч чухал асуудал гэдэг нь харагддаг.

Иргэдийн мэдрэмж мэдээлэл, маргаан гомдлыг шийдвэрлэх арга зам

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын асуудлаарх иргэдийн мэдрэмж, мэдээлэл дан нэг талыг барьсан мэдээллээр байдгийн дээр бодит дутагдсан байдаг. Эстони, Словениэс бусад нэр дэвшигч олонх оронд авилгал бол улс төрийн том асуудал байсан. Гэхдээ иргэдийн мэдрэмж, мэдээллийн байдал нь авилгалаас ангид байх, авилгалын эсрэг бодлогыг тууштай, үр дүнтэй явуулах талаар элит бүлэгт даралт шахалт үзүүлэхүйц

байсангүй. Харин ч бага зэргийн ялгаатай боловч олон оронд засгийн эрхийн төлөөний тэмцэлд хамгийн чухал зэвсгийн нэг нь авилгалын асуудал болсон байна. Үүний уршгаар сонгууль бол авилгалгүй, цэвэр ирээдүйг амлах замаар засгийн газрыг түлхэн унагадаг, сонгуулийн дараа авилгалын эсрэг тэмцэлд эрх мэдэл, улс төрийн эрмэлзэл хомсдож, хамгийн тоогүй нь улс төрийн өрсөлдөгчдөө дайрч довтлох, унагахад ашигладаг болжээ. 2001 оны сонгуулийн гол асуудал авилгал болж хувирсан Польшид энэ байдал илт ажиглагддаг. Сонгуулийн дүнд байгуулагдсан засгийн газар авилгалын эсрэг бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх талаар тун бага зүйл хийх буюу өмнөхөөсөө бараг ялгарахгүй ажил хийдэг. Авилгалын эсрэг бодитой бодлого хэрэгжүүлэхийг зорьсон засгийн газарт улс төрийн асуудал болоод хувирсан авилгал нь зарим чухал шинэтгэл (хууль тогтоох шатны авилгалыг багасгах)-ийг хэрэгжүүлэхэд намуудын хооронд зөвшилцөлд саад учруулдаг.

Авилгалын эсрэг бодлогыг томъёолоход болон түүнийг тууштай хэрэгжүүлэх чиглэлээр засгийн газарт шахалт үзүүлэхэд Болгар, Латви зэрэг зарим орны иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Иргэдээс захиргааны шийдвэртэй холбогдсон маргаан үүсгэх, иргэдэд тэдний болон төрийн эдлэх ёстой, үр дүнтэй журам дутагдаж байна. Эрхээ, учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэхийн тулд хэнд хэрхэн хандахаа мэддэг иргэд Болгар мэтийн авилгал хэдийнээ ноцтой асуудал болсон оронд ч өдөр тутам төрийн захиргаатай харьцахдаа авилгалыг багасгахад томоохон үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.⁸¹

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бие даасан байдал

Нэр дэвшигч орнуудад авилгалын талаарх мэдрэмж, мэдээллийг дээшлүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг боловч эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг үр дүнтэй хөгжүүлэхэд олон саад бэрхшээл учирдаг. Болгар, Польшийн хууль арай гайгүй боловч нэлээд бэрхшээлтэй, Румынд үг хэлэх эрхийг боогдуулсан хуулийн нүсэр заалт байдаг. Нэр дэвшигч бараг бүх улсад нийтлэг байдаг өөр нэгэн бэрхшээл

⁸¹ Эрхээ мэддэг иргэд Болгарын төрийн албан хаагчидтай харьцахдаа авилгалд өртөхгүй байх боломжтой гэж боддог талаараа Софи дахь орон нутгийн нэгэн шинжээч ярьсан. Софи дахь Эдийн засгийн бодлогын хүрээлэнгийн төслийн захирал Руслан Степановтай 2002 оны 2 дугаар сарын 8-нд хийсэн ярилцлага.

бол олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн бие даасан байдлыг баталгаажуулж чаддаггүй, ихэнх оронд өргөн нэвтрүүлгийн дүрэм, эсвэл санхүүгийн шахалтаар дамжуулж нийтийн телевизэд улс төрийн хяналт буюу нөлөөлөл байнга үйлчилдэг.

Хүснэгт 14: Авилгал EUMAP -ийн үндэсний илтгэлүүд болон Европын Комиссын 2001 оны илтгэлд тусгагдсан үндсэн хүндрэл бэрхшээлүүд

<i>Улс орон</i>	<i>EUMAP-ийн 2001 оны илтгэлд дурдсан гол хүндрэл бэрхшээлүүд</i>	<i>2001 оны ээлжит илтгэлд дурдсан гол хүндрэл бэрхшээлүүд</i>
<i>Болгар</i>	Гааль Улс төрийн намын санхүүжилт Орон нутгийн захиргаа Шүүх	Шүүх Авилгалын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх Лиценз, зөвшөөрөл олгох төвөгтэй журам
<i>Чех</i>	Авилгалын эсрэг стратегийн албан ёсны хэрэгжилт Хяналтгүй лоббидох ажиллагаа Улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар	Төрийн албаны хууль байхгүй Улсын бэлтгэл
<i>Эстони</i>	Хууль сахиулах явдал сул Авилгалын эсрэг байгууллагууд үр дүн муутай Орон нутгийн захиргаа Улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар	Цагдаагийн (жижиг) авилгал Гааль
<i>Унгар</i>	Улс төрийн намын ивээн хамгаалал Бие даасан мөрдөн байцаалт Улсын бэлтгэл Хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал	Тодорхой зүйлгүй
<i>Латви</i>	Авилгалын эсрэг байгууллагуудын уялдаа сул Хяналтгүй лоббидох ажиллагаа Улс төрийн намын санхүүжилт Улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбар	Төрийн захиргаа Уялдаа сул
<i>Литва</i>	Найдвартай мэдээлэл хомс Улс төрийн намын санхүүжилт	Төрийн захиргаа Авилгалын эсрэг үндэсний стратеги батлах шаардлага
<i>Польш</i>	Авилгалын эсрэг стратеги батлах хүсэл байхгүй Төсвийн гадуурх агентлагууд Бие даасан мөрдөн байцаалт Авилгал бол улс төрийн хамгийн популист сэдэв	Авилгалын талаар олон нийтийн төсөөлөл Нэгдмэл хандлага, уялдаа зохицуулалт болон хөрөнгийн хомс байдал
<i>Румын</i>	Шүүх, мөрдөн байцаах, цагдаа Намын санхүүжилт Парламент: дархан эрх	Авилгалын эсрэг хуулийн дагуу батлан гаргасан хоёрдогч хууль тогтоомж үгүй

	Улс төрийн намын санхүүжилт Хэвлэлийн эсрэг хуулийн заалтууд	Авилгалын эсрэг байгууллагууд ажилладаггүй Намын санхүүжилт
<i>Словак</i>	Авилгалтай эвлэрэх байдал Авилгалын эсрэг стратегийг хэрэг- жүүлж чадаагүй байдал Шүүх, Төрийн захиргаа Боловсрол, эрүүл мэнд	Шүүх Авилгалын эсрэг стратеги хэрэгжээгүй
<i>Словени</i>	Авилгалын эсрэг стратеги үгүй Сонирхолын зөрчил, үйлчлүү- лэгчийн сүлжээ Хууль сахиулах байгууллага сул Орон нутгийн захиргаа Улсын бэлтгэл Иргэний нийгэм сул	Сонирхолын зөрчил

3.4. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын эсрэг бодлого

3.4.1 Нотолгоо

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын эсрэг бодлогын олон чиг хандлага нь EUMAP-ийн орны илтгэлүүдэд дурьдагдсан нотолгооноос эх авдаг. Түгээмэл тохиолддог сэдэв нь авилгалтай тэмцэхэд улс төрийн хүсэл зоригийн хомсдол юм.⁸² Авилгалтай тэмцэхийн тулд улс төрийн намуудын зөвшилд хүрч чаддаггүй, гүйцэтгэх засаглалын эрх баригчид авилгалын хэргийг мөрдөн шалгадаг байцаагчдад бие даан ажиллах хангалттай боломж олгохыг үл хүсдэг⁸³, авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг хөнгөн хялбар заалтуудыг шүүрч аваад хэрэгжүүлэх буюу авилгалын эсрэг бодлогыг жинхэнэ утгаар нь биш, хэлбэрдсэн байдлаар хэрэгжүүлдэг⁸⁴ гэх мэт энэ талын нотолгоо тун өргөн хүрээтэй тархсан байдаг. Харин авилгалын эсрэг тэмцлийн стратегийг тус бүс нутагт хамгийн цогц бөгөөд боловсронгуй байдлаар боловсруулсан, хууль тогтоомжийн чухал олон арга хэмжээг хэрэгжүүлж, улмаар сайтар сахиулж байгаа бөгөөд нэр дэвшигч бүх орноос авилгалын эсрэг цорын ганц, үнэнхүү бие даасан агентлагийг байгуулж чадсан Литвад байдал дээр өгүүлснээс ондоо байна.

Засгийн газруудын хэрэгжүүлж эхэлсэн авилгалын эсрэг стратеги нь анхны төслөөсөө эсвэл хэрэгжих шатнаасаа дарангуйлал, эрүүгийн хуульд

⁸² Энэ нь пост коммунист орнуудын эрх баригчдын өмнө тулгардаг урамшилтай ядаж зарим талаараа холбоотой. Гуравдугаар хэсгийг үзнэ үү.

⁸³ Энэ бол ялангуяа Польшид ноцтой бэрхшээлтэй тулгардаг, Болгар, Чех, Словакийн авилгалын эсрэг бодлогод илэрхий саад тотгор учруулдаг.

⁸⁴ Энэ байдал жишээ нь Чех болон Словакт ажиглагдсан.

түшиглэсэн хандлага руу гулсан орохоос гадна үндсэндээ өндөр, дээд түвшний бус жижиг авилгал руу чиглэдэг. Румынд нэн тод харагддаг энэ байдал бол өндөр албан тушаалтны ашиг сонирхлын зөрчил буюу лоббийн ажиллагаа, намуудын санхүүжилтийг хатуу чанд журамлах гэх мэтийг орхиод арай хөнгөн хялбараар нь эрүүгийн хуулийн заалтуудыг чангаруулах, захиргааны авилгалаар хөөцөлддөг хандлага авилгалын эсрэг ихэнх стратегид түгээмэл үзэгддэг. Харин Литвад ийм байдал зарим талаар ч гэсэн ондоо байгаа юм. Эстони нэр дэвшигч бусад орныхоос илүү иж бүрэн шинжтэй хууль тогтоомж баталсан хэдий ч түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа нь хараахан тодорхой бус байна.

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгатай тэмцэх өнөөгийн олонх стратегийн дарангуйлах гажуудал нь ийм стратеги олон тохиолдолд дээрээсээ доошоо нэлэнхүйдээ байдгийг болон бизнесийн хүрээнийхэн, иргэний нийгэм, доод шатны албан хаагчдын оролцоогүйгээр зөвхөн элит түвшинд хийгддэгийг харуулдаг. Энэ хандлага нь захиргааны авилгалыг бууруулахад тус дөхөм үзүүлж болох хэдий ч авилгалын эсрэг нийгмийн өргөн хүрээний байнгын шахалт шаардлагыг бүрдүүлж чаддаггүй, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх учиртай албан хаагчдыг бодлого боловсруулах ажиллагаанд хамран оролцуулдаггүйгээс тэдний тус дэмжлэгийг авч ажиллах боломжийг үрэгдүүлж буй учраас ихээхэн ухралтад ордог.⁸⁵

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалтай тэмцэх стратегийн иймэрхүү түгээмэл хандлага нь чухамдаа олон улсын гэрээ конвенциудад гарын үсэг зурж батламжлах, нэгдэх зэрэг Европын Комиссын тавьдаг шаардлагад нийцдэг бөгөөд олон улсын конвенцэд гарын үсэг зурах, батламжлах зэргээр тэдгээрт нэгдэх урьдчилсан нөхцлийг хангах боломжийг орон нутгийн элит хэсгийнхэнд олгож байгаа боловч авилгалтай тэмцэх, авилгалын эсрэг ирээдүйтэй бодлого боловсруулахад ахиц дэвшил бага гардаг юм. Конвенцид нэгдэх асуудлаар Комисс болон нэр дэвшигч орны хооронд ярилцлагын хэлбэрээр явагддаг хэлэлцээг бодоход дээр дурдсан байдлаас зайлсхийхэд амаргүй. Гэвч авилгалын эсрэг бодлогыг санаачлах, хэрэгжүүлэхэд уг бодлогыг нурааж болзошгүй чухамхүү тэр элит хэсэгт түшиглэх замаар дээд түвшин дэх авилгалтай тэмцэх Комиссын арга ажиллагааны зохистой эсэх нь арга буюу эргэлзэхэд хүргэдэг.

⁸⁵ Үүний хамгийн тод жишээ нь нэр дэвшигч олон орон төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг баталсан явдал юм. Ихэндээ засгийн газрын түвшинд баталсан тэдгээр хэм хэмжээг боловсруулахдаа албан хаагчидтай огтхон зөвлөлдөөгүй байна.

3.4.2 ЕХ-нд элсэх үйл явц авилгалын эсрэг бодлогод нөлөөлөх нь

ЕХ-нд элсэх үйл явц нь авилгалын эсрэг тэмцлийг хамрагддаг эрх зүйн болон зохион байгуулалтын хүрээнүүдэд томоохон нөлөө үзүүлдэг. Комиссын зүгээс үзүүлдэг шахалт шаардлагууд нь ялангуяа улсын бараа үйлчилгээ худалдан авах салбарын талаарх хууль тогтоомж, эрүүгийн болон иргэний хэргийн ажиллагаа, авилгалын эсрэг хууль тогтоомж, төрийн албаны эрх зүйн хүрээ зэрэг чиглэлийн хууль тогтоомжид дорвитой өөрчлөлт оруулахад хүргэдэг. Эрүүгийн хуулийг сахиулах салбарт ЕХ-ны баримталдаг хандлага харьцангуй тодорхой болсноор хууль сахиулах байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоо, хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын сургалт сайжрахад болон ЕХ-ны дэмжлэгтэй явагддаг шүүхийн шинэтгэлд чухал дэвшил гаргадаг. Авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх талаар ЕХ-ны тусламжийг авснаар жишээ нь Чех улс ихээхэн амжилт олсон.

Гэвч авилгалын эсрэг тэмцлийг дээр дурдсан байдлаар явцуу хүрээнд төсөөлсөн ч жишээ нь Польш, Румын⁸⁶ шиг зохисгүй нөлөөнөөс ангид байх мөрдөн байцаах, хууль сахиулах байгууллагуудын эрх чөлөөг хангах арга хэмжээ авахыг нэр дэвшигч орнуудаас шаардах боломж олгохуйц мандат эсхүл ЕХ-ны эрүүгийн мөрдөн байцаах болон ажиллагааны чиглэлийн шилдэг туршлагын ямар нэгэн стандарт Комисст үгүүлэгдэж байгаа юм.

Нэр дэвшигч орнуудад авилгалыг үр дүнтэй хязгаарлах бодлого төлөвшин хөгжихөд Комиссын үзүүлэх нөлөө олон учир шалтгааны улмаас хязгаарлагдмал байлаа. Нэгдүгээрт, 2.1 дүгээр хэсэгт үзүүлсэнчлэн авилгалын эсрэг өргөн цараатай баримтлах бүтэц хүрээ Холбоонд үгүүлэгдэж байна. Хоёрдугаарт дээр дурьдсанчлан, энэ салбарт дээрээс доош элитэд чиглэсэн Комиссын нөлөө нь засгийн газрууд батлах эрмэлзлээ хэдийнээ илэрхийлсэн санал санаачилгуудыг дэмжих төдийгүй, өргөн хүрээнд сэтгэсэн стратегийг тогтолцооны үндсэн дээр, хөхиүлэн дэмжих оролдлогыг хязгаарладаг. Авилгалд өртсөн засгийн газруудтай илэрхий

⁸⁶ Жишээ нь Францад Ерөнхий прокурор нь Улсын мөрдөн байцаах асуудал эрхэлсэн сайд байдаг.

зөрчилдөх эрсдлээс Комисс буцахгүй тохиолдолд энэ нь авилгалын эсрэг бодлогын хүрээнд зайлшгүй зүйл байх болов уу. Хууль тогтоох ажиллагааны авилгалтай тэмцэх талаар Комисс нэр дэвшигч орнуудад ямар нэг шахалт дарамт үзүүлээгүй нь үүнээс илт харагдаж байна.

Гуравдугаарт, Бодлогын олон салбарт ЕХ-ны өнөөгийн стандарт үндсэндээ авилгалаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглээгүй. Жишээ нь, Улсын бэлтгэлийн асуудлаарх Комиссын заавар чиглэлийн үндсэн зорилго нь бэлтгэлийн нэгдсэн зах ажиллуулахыг дэмжихэд орших бөгөөд улсын бэлтгэлийн талаарх хууль тогтоомжийн авилгалын эсрэг үр нөлөө нь хоёрдогч ач холбогдолтой аж.⁸⁷ Төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх талаар Комиссоос нэр дэвшигч орнуудад үзүүлсэн шахалт нь үндсэндээ авилгалтай тэмцэхэд бус харин эрэлтийг хэрэгжүүлэх чадвартай төрийн мэргэжлийн захиргааг бүрдүүлэхэд чиглэсэн болно.

Комиссын өгсөн зааварчилга илүү өргөн хүрээнд чиглэж байгаа нь сайн хэрэг. Авилгал бол Дорнод болон Төв Европын орнуудын төрийн захиргааны өмнө тулгарсан хамгийн чухал эсвэл цорын ганцхан бэрхшээл биш гэдгийг шинэчлэлийг төлөвлөхдөө тооцвол зохино. Гэвч энэ нь нэр дэвшигч орнуудын засгийн газар, албан хаагчдад шинэчлэлд авилгалын үзүүлж болох сөрөг үр дагаврыг онцлон дурдахаас илүү тэрхүү шинэчлэлийн эерэг буюу давуу талыг дурдахын ач холбогдлыг илтгэн харуулж байна. Өмнө өгүүлсэнчлэн (1.2.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү) авилгалтай тэмцэх хамгийн шилдэг арга бол цаг үргэлж авилгалтай тэмцэхэд бус харин авилгал гэх мэт дагалдагч сөрөг үр дагавруудыг бууруулах бодлогын бусад үндсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд оршино.

Авилгалын эсрэг бодлогод ЕХ-ны үзүүлэх туслалцаа

Европын Комисс нэр дэвшигч орнуудыг авилгалтай тэмцэхийг хүсдэг боловч практик дээр авилгалын эсрэг бодлогод зориулсан тусламжууд нь нарийн зохицуулалтгүй байдаг. Авилгалын эсрэг бодлогын асуудлаарх PHARE төслүүд нь тухайн цаг үеийн шинжтэй, зөвлөгөө өгөх хувийн пүүсүүдтэй байгуулсан гэрээнд түшиглэсэн, хөрөнгө мөнгөний болон ЕХ-ны арга туршлагын нэгдсэн эх үүсвэргүй, системтэй байдлаар,

⁸⁷ European Commission, *Public Procurement in the European Union*, Commission Communication, COM (98) 143, 1998 оны 3 дугаар сарын 11-ийг жишээ болгон үзнэ үү.

тодорхой төлөвлөгөөний үндсэн дээр зохион байгуулж хооронд нь уялдуулан холбодоггүй байна.

4. АВИЛГАЛ БА ЭЛСЭЛТИЙН ҮЙЛ ЯВЦ: ИРЭЭДҮЙГ ХУВИЛБАРУУД

Нэр дэвшигч орнуудад авилгал ардчилал, зах зээлийг хөгжиж бэхжихэд саад болж байгаа учраас авилгалтай тэмцэх нь тэдгээр оронд томхон ач холбогдолтой асуудал юм. ЕХ-нд элсэхэд хамгийн чухал урьдчилсан нөхцөл бол авилгалын эсрэг бодлогын асуудал байсаар ирсэн. Гэвч нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар Европын Комиссын баримталсан хандлага нь тухайн бэрхшээлд тохирсон авилгалын эсрэг бодлогыг боловсруулахад тэр болгон байнга дэмжлэг болж байсангүй. Түүний нэгэн адил элсэхийн тулд зайлшгүй биелүүлэх шаардлагын нэг нь авилгалын эсрэг бодлогын асуудал гэдэг утгаар нэр дэвшигч орнууд стандартын ямар хэмжээг хангах буюу биелүүлсэн байх учиртай/шаардлагатай нь бүрэн тодорхой бус байлаа.

Ойрын үед Холбооны гишүүн болж түүнд элсэхээр уригдах найман орны тухайд энэ нь одоо ач холбогдолгүй байж болох юм. Энэ нь харин өргөжилтийн эхний ээлжинд гишүүн болж орохгүй, авилгалын улам ноцтой бэрхшээлийг туулахаар байгаа Болгар, Румынд юуны түрүүнд холбоотой юм. Тэрчлэн ЕХ-той яриа хэлэлцээний эхний шатанд буй, алсдаа түүнд элсэх хандлагатай орнууд (жишээ нь Балканы хойгийн баруун хэсэгт оршдог)-ад учир холбоотой нь тодорхой. Бодит байдал дээр гишүүнээр элсэхээр уригдсан орнуудад ч холбоотой. Авилгал бол “ЕХ-нд орох элсэлтийн асуудал” биш харин нэр дэвшигч орнууд дахь ардчиллын чансаа, магадгүй эдийн засгийн хөгжлийг нь ямар нэг хэмжээгээр бусниулагч үзэгдэл учраас тэдний анхаарлыг татаж байгаа юм.

Түүгээр үл барам, нэр дэвшигч орнууд дахь авилгал бол Комиссын сэтгэлийг түгшээсэн асуудал байх болно. Европын Холбоо авилгалын эсрэг баримтлах бүтэц хүрээ үгүй байгаа болохоор элсэлтийн шинэхэн давалгаа түгшүүрийг улам нэмэгдүүлж байна. Өнөөдөр баримталж байгаа хүрээ нь конвенцуудад голлон анхаарсан хийгээд гишүүн улсуудын олонхид нь батламжлагдаагүй учир хараахан хүчин төгөлдөр болохгүй

байгаа юм.⁸⁸ Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудлыг дэвшүүлэн тавих эрхийг Копенхагены мандат Комисст зохиомол байдлаар өргөжүүлж байгаа нь шинэтгэл өрнүүлэхийг шаардаж, гишүүн орнуудаас шаардах эрхгүй бодлогыг тулгах боломжийг түүнд олгож байна. Ойрын үед Холбоонд элсэх олонх оронд авилгалын байдал ноцтой хэвээр байгаа бөгөөд нэр дэвшигч орнууд Холбоонд гишүүнээр элсмэгц Копенхагены мандат хүчингүй болох юм. Энэ нөхцөлд авилгалын эсрэг тодотгосон стандартын дагуу тэмцэх, энэ чиглэлээр нийт ЕХ-ны хувьд үйлчлэх механизмыг улам бэхжүүлэхэд анхаарах шаардлага гарч байна.

Авилгалын эсрэг гэрээ хэлэлцээр, механизмыг үүсгэн байгуулах талаар Холбоо олон улсын бусад хэд хэдэн байгууллагаас хоцорч байгаа гэдэг ажиглалт бол авилгалын эсрэг бодлогын салбарт ЕХ-ны ирээдүйн хувилбаруудыг шинжлэн судлахад ашигтай гарааны цэг болох юм. Авилгалын эсрэг ЕХ-ны жинхэнэ бүтэц хүрээ байхгүй өнөөгийн нөхцөлд энэ нь нэр дэвшигч орнууд элссэний дараа тус байгууллагын гишүүн орнууд авилгалын асуудлыг цаашид хэрхэн шийдвэрлэж байх вэ? гэдэг тулгамдсан асуулт гарч байна. Олонх гишүүн орныг бодоход нэр дэвшигч орнуудад илүү тархсан захиргааны авилгал нь одоо байгаа хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, олдож буй нотолгоо сэлтээс үзвэл Холбооны сангийн хуваарилалтыг бусниулж болох хүндрэл бэрхшээл үнэхээр гарч болох талтай. Энэ нь авилгал улам бүр ноцтой бэрхшээл болон хувирсаар байгаа гишүүн орнуудад ч бэрхшээл учруулж байна. Авилгал хууль журмын хэрэгжилтийг шууд тасалдуулдаггүй боловч нэгдсэн зах зээлийн бүрэн бүтэн байдлыг ярьдаггүй юм гэхэд Холбооны төлөөлөхийг эрмэлзэж буй ардчиллын язгуур үнэт зүйлсийг алдагдуулна.

Авилгалын талаарх чанартай мэдээлэл, шинжилгээ судалгаа, авилгалын эсрэг үр дүнтэй бодлого урт хугацааг шаарддаг онцлогийг бодолцвол ЕХ шийдэл хайж буй үндсэн хоёр чиглэл байна. Нэгдүгээрт, ЕХ-ны өнөөгийн гишүүдэд болон нэр дэвшигч орнуудад авилгал гарч болох газар, салбар, авилгал гарах учир шалтгаануудыг салбар бүрээр тодорхойлон гаргах шинжилгээ судалгааны ажил ихээхэн шаардлагатай байна. Ийм судалгааг Комиссын өөрийн нь шууд ивээл дор явуулж болох

⁸⁸ Европын хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай 1995 оны конвенцыг олонх гишүүн орнууд батламжаагүй байгаа явдал Итали улс GRECO-д нэгдэн орохыг сонирхохгүй байдгийн жишээ болж байна.

боловч авилгалын салбарт түүний албан ёсны мандат хязгаарлагдмал шинжтэйг харгалзан өнөөгийн нөхцөл байдалд Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк, ЭХАХБ болон иргэний нийгмийн байгууллагууд зэрэг олон улсын бусад байгууллагаар хийгдэж болно. Хоёрдугаарт, ийм хүрээг баримталж буй эсэхийг хянахад ЕХ-нд авилгалын эсрэг стандарт буюу механизм дутагдах нь тодорхой.

Ийм нөхцөлд ЕХ нь урагшлахын тулд Европын Зөвлөлтэй энэ салбарт нарийн хэлхээ холбоо тогтоох шаардлагатай болно. 2.2 дугаар хэсэгт дурьдсаны дагуу Европын Зөвлөл авилгалын эсрэг гол гол баримт бичгүүдийг, тухайлбал авилгалын эсрэг хоёр конвенц, чиглүүлэх 20 зарчмыг тус тус баталж, авилгалын эсрэг улсуудын тусгай байгууллага ГРЕКО-г үүсгэн байгуулсан юм. ГРЕКО зарчмуудын (Конвенц хүчин төгөлдөр болох үед мөн түүний) хэрэгжилтийг хянах ажлыг зохион байгуулдаг. Эдгээр бүтэц хүрээний хүч чадал нь дараахь зүйлд оршдог Үүнд:

- Зарчмууд нь уян хатан, үндэсний хэмжээнд өөрчилж болохуйц хүрээнд байгуулагдсан. Чиглүүлэх зарчмуудыг мөрдөх нь улс орнуудын хувьд яг ижил бодлого явуулна гэсэн үг хараахан биш аж.
- Зарчмууд нь эрх тэгш орнуудын хамтын нийгэмлэгийн хүрээн дэх яриа хэлцлийн үндсэн дээр хөгжихөд чиглэгдсэн болно.
- ГРЕКО нь гишүүн орнуудын засгийн газрын хамтын шалгалт, яриа хэлцэлд тулгуурлан үйлчилдэг үнэлгээний системийг бий болгосон бөгөөд шалгалтын ажиллагаанд өрнөд болон дорнод Европын орнуудын төлөөлөгчдөөс адил тэгш үндсэн дээр бүрдсэн үнэлгээний ордог болно.

ЕХ болон Европын Зөвлөлийн хооронд албан ёсны хэлхээ холбоо бага боловч ЕХ-нд Европын Зөвлөлийн авилгалын эсрэг бодлогын хүрээний нөлөөг ЕХ-нд нэмэгдүүлэх боломжууд бий. ГРЕКО-ийн дүрмийн 5 дугаар зүйлд зааснаар түүний ажилд тусгайлан тодорхойлж өгсөн тогтоолын дагуу Европын хамтын нийгэмлэг урилгаар оролцож болно.⁸⁹

⁸⁹ Statue of the GRECO, Appendix to Resolution (99) 5, Article 5. <<http://www.greco.coe.int>>, (last accessed 31 July 2002).

Хоёрдугаарт, Европын Зөвлөлийн авилгалын эсрэг конвенциудад гарын үсэг зурж нэгдэн орох талаар нэр дэвшигч орнуудад тавьсан шаардлага, гишүүн бараг бүх орон ГРЕКО-д элсэж орсон зэрэг нь дурдсан конвенциудыг нийт улсуудаар батламжлуулах эрх зүйн биш гэхэд хүчирхэг ёс суртахууны үндсийг бий болгодог. Түүгээр ч зогсохгүй 2002 оны 7 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон Эрүүгийн эрх зүйн конвенцийг батламжилсан талууд аяндаа ГРЕКО-ийн гишүүн болсноор чиглүүлэх зарчмуудын хэрэгжилтийн талаарх хяналтад хамрагдах болсон. Эдгээр хүчин зүйлүүдийн хослол нь авилгал болон авилгалын эсрэг бодлогыг хянах хүрээнд нэгдэн орж болох тодорхой замыг гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын алин нь ч харуулж байна.

5. ЗӨВЛӨМЖҮҮД

Энэхүү танилцуулгад дурьдсан үндэслэлүүд болон үндэсний итгэлүүдийн дүгнэлтэд тулгуурлан авилгалын эсрэг бодлогын асуудлаар EUMAP нь нэр дэвшигч орнууд болон ЕХ-нд дараахь зөвлөмжүүдийг санал болгож байна.

5.1. Нэр дэвшигч орнуудад зөвлөмж болгох нь:

Дараахь зөвлөмж нийт нэр дэвшигч орнуудад хамрагдах бөгөөд улс орнуудын талаарх тодорхой зөвлөмжийг тухайн орны илтгэлээс үзнэ үү⁹⁰

1. Авилгалын эсрэг бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх талаар намуудын зөвшилцөлд хүрэхийг чармайх. Чингэхийн тулд “авилгалын эсрэг бодлого” гэж авилгалыг багасгахыг гол зорилгоо болгосон бодлогыг хэлж байх.
2. Авилгалын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх бодлого боловсруулах урьдчилсан нөхцөл болгон тодорхой салбарууд дахь авилгалын байдал, мөн чанарын талаарх мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх зорилгын үүднээс авилгалын тухай нарийвчилсан шинжилгээ судалгааг ивээн тэтгэх,

⁹⁰ Улс орнуудад өгсөн зөвлөмжийн тоо харилцан адилгүй бөгөөд олон зөвлөмж авсан улс олон ажил хийх шаардлагатай гэсэн үг биш юм.

3. Иргэдийг эрхээ мэддэг болгох, авилгалд үл өртөх талаасаа илүү тэсвэртэй ухамсрыг төлөвшүүлэхийн тулд авилгалын асуудлаар олон нийтийн мэдээлэл, мэдлэгийг дээшлүүлэх, боловсрол эзэмшүүлэхэд чиглэсэн алив санал санаачилгыг ивээн тэтгэх,
4. Мөрдөн байцаагчдыг зүй бус нөлөөнөөс ангид байлгах алхмыг авч хэрэгжүүлэх,
5. Авилгал үйлдэхийг улам бэрхшээлтэй болгохын тул Парламентын ажиллагааг өөрчилж “Төр засгийг худалдан авах”-ыг багасгахаар хууль тогтоох ажиллагааг шинэчлэх, ашиг сонирхлын холбоотой асуудлаар ил тодоор, зайлшгүй зөвлөлддөг механизмтай болгохыг түүнд хамруулах,
6. Төрийн албаны томилгоонд хэн нэгнээ ивээдэг халамжилдаг байдлыг бодитой бөгөөд системтэй халах,
7. Авилгалын эх үүсвэрийг илрүүлэх зорилгоор лиценз, зөвшөөрөл олгодог арга ажиллагаанд “Төрийн захиргааны аудит” хийлгэж, зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх,
8. Иргэд хохирлоо бодитойгоор нөхөн төлүүлэх, маргааныг шийдвэрлэх журам боловсруулах, нэгэнт гарсан шийдвэрүүдийн агуулгад шүүх байгууллага нөлөөлдөг болгохын тулд захиргааны журам дүрмүүдийг шинэчлэн мөрдүүлэх,
9. Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай заалтуудад өгүүлдэг “үл тохирох” гэснийг цаг ямагт гол болгохын оронд шийдвэр гаргахад тухайн ажилтан оролцох эсэхээ өөрөө тухайн тохиолдол бүрт шийдэх, ашиг сонирхлын зөрчлийн улмаас өөрөө сайн дураар татгалзаж байх соёл бий болгох зорилгоор ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх заалтуудыг зүй бус ашиглахаас зайлсхийхэд чиглэсэн арга хэмжээ авах,
10. Төрийн албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээг тэдэнд дээрээс тулган хүлээлгэсэн бус өөрсдөө мөрдөн сахих журам гэж ухамсарлан ханддаг болгохын тулд Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн хэм хэмжээг харилцан зөвлөлдөх замаар бий болгох,
11. Засаглалын эрхийг орон нутагт шилжүүлэх явцад эрх бүхий

байгууллага (ялангуяа аудитын болон улсын бэлтгэлийн удирдах дээд байгууллага) нь орон нутаг дахь захиргааны байгууллагад аудит хийх, хянах эрхтэй байх,

12. Авилгалаас олон аргаар урьдчилан сэргийлэхийн тулд зардлын хязгаар тогтоох, ивээн тэтгэгчдээс хэт хараат болохгүйн тулд төрөөс сонгуулийн компаниг ажлыг хангалттай хэмжээгээр нь санхүүжүүлэх, хяналтын үүргийг бие даасан ажиллагаатай Сонгуулийн Ерөнхий Хороо гэх мэт байгууллагуудад хариуцуулах, намуудын санхүүжилтийн дүрэм журмыг шинэчлэх,
13. Төрийн өмчөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг шинэчлэхдээ ямраар боловч гуйвуулан, сайн ажилтныг ч уруу татаж болохуйц дүрэм журам боловсруулахад бус улсын бэлтгэлийн холбогдох ажилтны шударга ажиллагааг хангахад анхаарах,
14. Зохицуулалтад аль байгууллага төлөөлөх эрхтэй оролцох зэргийг нарийвчлан заасан журам боловсруулах замаар өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагуудын бие даасан байдлыг аль болох өргөн хүрээнд хангах.

5.2. Европын Холбоонд хандсан зөвлөмж

1. Авилгалын байдлыг гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудаар харьцуулсан судалгааг ивээн тэтгэх,
2. ГРЕКО-д нэгдэж орох,
3. ГРЕКО дахь хамтын нийгэмлэгийн гишүүнчлэлийг ашиглан хамтын нийгэмлэгт дараах мандат олгуулах, Үүнд:
 - Одоогоор мандат үгүй байгаа /намуудын санхүүжилт гэх мэт/ тодорхой чиглэлийн авилгалд шинжилгээ судалгаа явуулах,
 - Авилгалын эсрэг Европын Зөвлөлийн конвенцуудыг батламжлахыг гишүүн орнуудаас, ГРЕКО-д нэгдэж орохыг үлдэж байгаа гишүүн бус орнуудаас шаргуу шаардах замаар Авилгалын эсрэг Европын Зөвлөлийн чиглүүлэх хорин зарчмын үндсэн дээр нийт гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудад үнэлгээ хийх боломжийг бүрдүүлэх эдгээр болно.

Эстони улсын авилгал ба авилгалтай
ТЭМЦЭХ БОДЛОГО

Эстони улсын авилгал ба авилгалтай ТЭМЦЭХ БОДЛОГО

ТОВЧ АГУУЛГА

Эстони улс нь Европын Холбоонд элсэхээр нэр дэвшсэн орнуудаас авилгалд хамгийн бага өртсөнд тооцогддог. Энэхүү тайланд тус улсын төрийн дээд албан тушаалтнууд болон улс төрчдийн дунд авилгал төдийлөн газар аваагүй гэж дүгнэсэн ч авилгалын хүнд ноцтой илрэл тодорхой салбаруудад ажиглагддагийг судалгааны дүн гэрчилж байна. Олон нийтийн үзэж байгаагаар авилгалд хамгийн ихээр өртсөн хүмүүс бол улс төрийн лидерүүд болон цагдаагийн ажилтнууд ажээ. Гэсэн ч Эстонийн эрх баригчдын бодлоор орон нутгийн засаг захиргаа, гаалийн удирдах газар, хилийн шалган байцаах байгууллагад авилгал нүүрлэсэн аж. Авилгал нь орон нутгийн засаг захиргааны хувьд ноцтой бэрхшээл болоод байгаа бөгөөд авилгалтай тэмцэх үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр нөлөө дээрх чиглэлд төдийлөн ажиглагдахгүй байна. Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн асуудлыг төдийлөн судлаагүй боловч зарим нотолгоо болон тус улсын газар зүйн байрлалтай холбон авч үзвэл энэ нь нэлээд чухал асуудал болсон байна.

Авилгалтай тэмцэх өргөн хүрээтэй тогтолцоог бий болгох талаар Эстони улсад нэлээд зүйл хийгдсэн. Тухайлбал Хээл хахуулийн эсрэг хууль, сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн тухай эрх зүйн заалтууд болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиудыг баталсан. Авилгалтай тэмцдэг институцуудыг байгуулж бараг гүйцээд байна. Засгийн газраас авилгалын эсрэг зохион байгуулалттай стратегийг бий болгох талаар чухал алхмууд хийж буй боловч уялдаа холбоо бүхий стратеги дутагдсаар байгаа юм. Үүний зэрэгцээ авилгалын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар зарим нэг эргэлзээ бий. Нэн ялангуяа Парламентын (Ригийкогу) Авилгалын эсрэг хороо, Засгийн газрын тендерийн байгууллага зэрэг авилгалтай тэмцэхэд чухал үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаа шаардлагатай үр дүнд хүрч чадаагүй байна.

Европын Комиссоос тус орон дахь авилгалыг төдийлөн ноцтой гэж үзэхгүй байгаа бөгөөд авилгалтай тэмцэх бодлогын асуудлаар Эстони улсад төдийлөн шахалт үзүүлдэггүй. Мөн авилгал ба санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар Комисс тус улсад зарим нэг дэмжлэг туслалцаа үзүүлсээр ирсэн.

Авилгалын эсрэг Эстони улсын хууль тогтоомж нь шилжилтийн эдийн засагтай бусад оронтой харьцуулахад нэлээд боловсронгуй болжээ. Авилгалыг Эрүүгийн хуулиндаа тусгай гэмт хэрэг болгон зүйлчилсэн орон энэ бүс нутагт Эстониос өөр байхгүй бөгөөд тус улс нь Европын Зөвлөлийн Авилгалын эсрэг иргэний хуулийн конвенцийг баталсан анхны улсуудын тоонд багтдаг. Олон улсын бүхий л конвенцийн шаардлагыг хэрэгжүүлэхийн тулд Хээл хахуулийн эсрэг хуулин дахь хуулийн этгээдүүд болон гадаадын төрийн албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага ногдуулах тухай заалтууддаа бага зэрэг өөрчлөлт оруулахад хангалттай гэж үздэг.

Авилгалтай тэмцэх тухай хууль нь сонирхлын зөрчлийн талаар тодорхой журмыг агуулдаг бөгөөд хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ өгөх үүргийг төрийн албан хаагчдад ногдуулсан. Эдгээр заалтыг зөрчсөн талаар төдийлөн их нотолгоо байхгүй. Гэсэн ч дээрх үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизм, нэн ялангуяа Парламентын Авилгалтай тэмцэх хорооны хүрээнд, үр дүнтэй ажилладаггүй.

Европын Холбооны шаардлагад нийцсэн хууль тогтоомжууд болон төрийн санхүүгийн хяналтын нэгдсэн системүүдийг бий болгох талаар Эстони улс мэдэгдэхүйц дэвшилд хүрсэн ч авилгалд хяналт тавих тогтолцоо нь, ялангуяа орон нутгийн захиргааны түвшинд, өнөөг хүртэл хангалттай сайн гэж тооцогддоггүй.

Аюулгүй байдлын цагдаагийн байгууллага нь авилгалтай тэмцэх бодлогыг зохицуулж, авилгалын ихэнх хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй байгууллага юм. Тус байгууллага нь мөрдөн шалгах үүргээ хангалттай түвшинд гүйцэтгэдэг боловч орон нутгийн захиргааны авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах эрх мэдэлгүй нь дээрх чиг үүргийг орон нутгийн цагдаагийн байгууллагад шилжүүлэхэд хүргэж байна. Харин орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын авилгалтай тэмцэх чадавхи

эргэлзээ төрүүлдэг. Хуулийн канцлер нь омбудсманы үүргийг гүйцэтгэдэг ч түүний ажил үүргийн хуваарьт авилгал гол асуудал гэж тооцогддоггүй.

Гүйцэтгэх албан тушаалтнууд болон төрийн албан хаагчдад авилгал бий эсэх талаар хангалттай нотолгоо байхгүй. Хуучин Ерөнхий сайдыг огцруулсан нь авилгалд тавих хяналтын механизм дээд түвшинд харьцангуй сайн хэрэгжиж буйг харуулдаг. Төрийн захиргааны эрх зүйн орчин нэлээд боловсронгуй болсон бөгөөд 1996 онд Төрийн албаны тухай хууль, 2001 оны 4 дүгээр сард Төрийн захиргааны шинэчлэлийн хөтөлбөр тус тус батлагдсан. Харин захиргааны нэгжүүдийнх нь тоог бууруулах шаардлагатай, нутгийн захиргааны шинэчлэлд төдийлөн ахиц гарсангүй. Захиргааны шийдвэрүүдийг давж заалдах журмыг зохицуулсан эрх зүйн механизмыг зөвхөн 2002 оны нэгдүгээр сард бий болгосон. Төрийн албаны ёс зүйн дүрэм байдаг боловч үр нөлөө нь нэлээд эргэлзээтэй. Нэн ялангуяа сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тухай хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх асуудал анхаарал татсан хэвээр байна.

Парламентаас баталдаг улсын төсөвт төрийн салбарын бүх орлого зарлагыг багтаадаг ч Төрийн аудитын газар болон Парламентын хооронд албан ёсны хамтын ажиллагаа дутагдалтайн улмаас төсвийн зарлагад тавих хяналт үр өгөөжтэй биш. Бизнесийн байгууллагууд болон улс төрийн намууд энэ асуудалд шахалт үзүүлдэг боловч, парламентын санал хураалтанд “нөлөөлөх нь” төдийлөн бэрхшээлтэй биш гэдгийг судалгааны дүнгүүд харуулдаг. Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгийн мэдүүлэгт Парламентын авилгалтай тэмцэх хорооноос тавьж буй хяналт нь төдийлөн үр дүнгүй байгаа нь энэ асуудлыг дүгнэхэд бэрхшээл үүсгэдэг.

Тус улс дахь шүүх эрх мэдлийн байгууллага нь бие даасан, хараат бус статустай бөгөөд үүнийг сүүлийн үеийн хууль тогтоомжууд улам бүр баталгаажуулах ёстой. Авилгалын хэргүүдийг байцаан шийтгэж буй шүүхийн үйл ажиллагаа зарим талаар төдийлөн үр дүнтэй биш байна. Тухайлбал энэ чиглэлийн төрөлжсөн шүүх байдаггүй, авилгалын зарим хэрэгт ногдуулах шийтгэлийг хуулинд оновчтой зааж өгөөгүй, авилгалын хэрэгт гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдэд шүүх харьцангуй энэрэнгүй ханддаг зэрэг бэрхшээл ажиглагдсан. Шүүх прокурорын байгууллагуудын зүгээс авилгалтай тэмцэхэд мэргэжлийн ур чадвар дутагдаж байгаа ба

Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулинд саяхан орсон өөрчлөлтүүд нь авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах Аюулгүй байдлын цагдаагийн байгууллагын эрх мэдлийг хязгаарласан зэрэг бэрхшээл олон улсын шинжээчдийн анхааралд өртсөн. Шүүх, прокурорын байгууллагууд дахь авилгалтай холбогдсон нотлох баримт бараг үгүй аж.

1990 онд улс төрийн намуудын санхүүжилтийн талаар шинэ хууль гарснаар энэ талын зохицуулалтанд томоохон өөрчлөлт орсон. Тухайлбал улс төрийн намуудад өгөх хандив болон тэдгээрийг олон нийтэд мэдээлэх шаардлагуудыг нэлээд чангатгасан. Улс төрийн намуудын дансны гүйлгээнд тавих институцийн хяналтын тогтолцоо байдаггүй, хандивын дээд хэмжээг нэмэгдүүлэх санал сүүлийн үед яригддаг болсон. Практик дээр намууд санхүүжилтийн шинэ журмыг хялбархан зөрчих боломжтой бөгөөд улс төрийн намын санхүүжилтийн авилгал нэлээд ноцтой бэрхшээл үүсгэж байгаа талаар зарим нотолгоо бий.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа нь авилгалд өртөх өндөр магадлалтай. Хэдийгээр хууль эрх зүйн орчин нэлээд боловсронгуй боловч төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах явцад тавих хяналт болон маргаан шийдвэрлэх механизм нь хангалттай түвшинд хүрээгүй. Ялангуяа Тендерийн удирдах газрын үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөө орох магадлал өндөр бөгөөд энэ талаарх гомдлыг шийдвэрлэхэд дээрх байгууллагад хүн хүчний бололцоо хангалтгүй. Тендерийн үйл ажиллагаатай холбоотой эрүүгийн журмаар таслан шийтгэсэн авилгалын хэрэг байхгүй боловч дотоодын ажиглагчдын үзэж буйгаар тендерийг булхайтай явуулах нь түгээмэл бөгөөд орон нутгийн засаг захиргаанд нэлээд газар авсан гэж тооцогддог.

Эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үйлчилгээний салбарт авилгал бий гэх нотолгоо хомс. Гэсэн ч Европын Комисс цагдаа, гаалийн удирдлагад авилгалтай тэмцэх ажиллагааг эрчимжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн үзэж байгаагаар тус орны гаалийн байгууллага нь авилгал, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт өртөж болзошгүй ажээ. Бизнесийн үйл ажиллагааны бүртгэл болон лиценз олгох журамд авилгал үүсэх магадлал төдийлөн их биш юм байна.

Хүний нэр төр гутаахтай холбоотой хуулийн заалтыг ашиглан сэтгүүлчдийг ялласан цөөн хэдэн тохиолдлыг эс тооцвол Эстони чөлөөт хэвлэл мэдээлэл бий болсон гэж үзэх үндэстэй. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль баталсан боловч мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулахад түүний үзүүлж буй үр нөлөө эргэлзээтэй. Авилгалыг илрүүлэхэд сонин хэвлэл улам бүр идэвхтэй болж харин телевиз радио төдийлөн их үүрэг гүйцэтгэхгүй байна. Энэ нь улс төрийн шууд нөлөө гэхээс илүү санхүүгийн нөөцийн хомсдлоос үүдэлтэй байж магадгүй.

1. Оршил

1.1. Тоо баримт, олон нийтийн санал бодол

Олон улсын судлаачдын үзэж байгаагаар Эстони улс нь Европын Холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй орнуудын дунд авилгалд хамгийн бага өртсөн ажээ. Гэсэн ч авилгалын ноцтой бэрхшээлүүд оршиж байгаа дотоодын судалгаануудын дүн харуулдаг. Олон нийтийн судалгаагаар улс төрийн лидерүүд болон цагдаагийн ажилтнууд авилгалд хамгийн их өртсөн хүмүүс ажээ. Харин эрх баригчдын бодлоор орон нутгийн засаг захиргаа, гаалийн удирдах газар, хилийн шалган байцаах байгууллагад авилгал нүүрлэсэн байна. Авилгал нь орон нутгийн захиргааны түвшинд ноцтой асуудал болж буй нь хэд хэдэн шалтгаантай.

1 дүгээр хүснэгтэд авилгалтай холбоотой эрүүгийн гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг 1998–2001 оны үзүүлэлтээр харуулсан. Үүнээс гадна дээрх хэргийг үйлдэгсдэд ногдуулсан ял шийтгэл нь маш энэрэнгүй байсан. Тухайлбал 2001 онд авилгалын гэмт хэрэгт 58 этгээдийг ялласны 45-д нь тэнсэн харгалзах ял ногдуулж 7-д нь хорих ял оноосон байна.¹ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс 2001 онд хийсэн Эстониин авилгалтай тэмцэх бодлогын үнэлгээнд дараах зүйл дурдагдсан:

¹ Хууль зүйн яамны статистик мэдээ.

Эстони дахь авилгалтай тэмцэх хууль тогтоомж нь нэлээд боловсронгуй бөгөөд цагдаа, прокурорын байгууллага нь үүнд нэлээд ач холбогдол өгч буй ч авилгалын хэргийг мөрдөн шалгаж, яллах ажиллагааны үр дүн нь хангалтгүй гэж GET (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлгийн Үнэлгээний баг) дүгнэсэн.²

1 дүгээр хүснэгт: 1998-2001 онд авилгалын хэрэгт ял шийтгэл ногдуулсан байдал

<i>Эрүүгийн гэмт хэргүүд</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Хээл хахууль авах	31	12	17	17
Хээл хахууль өгөх	8	6	24	18
Хээл хахууль зуучлах	2	1	2	1
Албан тушаалаа урвуулан ашиглах	12	8	7	8
Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах	14	10	6	8
Хууль бусаар цалин хангамж хүртэх	[??]	[??]	[??]	0
Авилгалын үйлдэл	N/A	N/A	0	6
Эдийн засгийн ашиг сонирхлын талаарх мэдүүлгээ эс өгөх/хуурмаг нотолгоо гаргах	2	0	0	0

Эх сурвалж: Хууль зүйн яам, 2001 оны 10-14-нд Страсбургд явагдсан GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн 6 дугаар бүгд хурлаас баталсан Эстони улсын байдлыг үнэлсэн тайлан.

Олон нийтийн дунд явуулсан судалгаа

Транспаренси интернэшнл байгууллагын Авилгалын индекс тогтоох судалгаагаар Эстони улс нь Зүүн болон Төв Европын орнуудаас авилгалд хамгийн бага нэрвэгдсэнд тооцогдсон бөгөөд 1997, 2000 онд авилгалын индекс нь 5, 7 (27 дугаар байр) байж, 2001 онд 5, 6 (28 дугаар байр) болсон.³ 1999 оны *Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгааны* аргачлалд тулгуурлан Дэлхийн Банкнаас дээрхийн ижил судалгаа явуулсан бөгөөд Эстони улс дахь авилгалын дундаж түвшинг Төв ба Зүүн Европын бусад орнуудтай харьцуулахад доогуур гэж дүгнэсэн. Судалгаанд хамрагдсан компаниудын 84 хувь нь жилийн орлогынхоо 5-аас доош хувийг хээл хахуульд зориулдаг бол орлогынхоо

² 2001 оны 10-14-нд Страсбургд явагдсан GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн 6 дугаар бүгд хурлаас баталсан Эстони улсын байдлыг үнэлсэн тайлан.

³ Транспаренси интернэшнлийн 2000 оны тайлан, <<http://www.transparency.org>> хаягаар үзнэ үү, (2002 оны 8 дугаар сарын 28-ны байдлаар).

20-оос илүү хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг түүнд зарцуулдаг гэсэн компани байсангүй. Дээрх үзүүлэлтийг нарийвчлан харвал Дэлхийн Банкны судалгаанаас төдийлөн эерэг дүр зураг олж харагдахгүй бөгөөд зарим чухал категорийн хувьд авилгал нь Эстоний компаниудад, Төв ба Зүүн Европын бусад орнуудтай нэгэн адил, нэлээд хүндрэл үүсгэж байна. Энэ нь жишээлбэл улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудалд холбогдоно (Хэсэг 6.3). 2000 онд Дэлхийн Банкнаас дараах дүгнэлт хийсэн: “Эстони улс дахь авилгалын дундаж түвшин Төв ба Зүүн Европын бусад орныхоос харьцангуй доогуур ч улс төрийн авилгал нэлээд өндөр түвшинд байна”⁴

Ян Тониссоны хүрээлэн болон Саарполл байгууллагаас 2001 онд явуулсан судалгааны дүнгээс харахад⁵ авилгалтай ямар нэг хэмжээнд холбогдсон эстоничуудын тоо 1998 оноос хойш буурсан. Судалгаанд хамрагдагсдын 84 хувь нь авилгалтай хэзээ ч холбогдож байгаагүй гэж хариулсан нь 1998 оны судалгаанд дээрх хариултыг өгсөн 69 хувиас огцом өссөн. Харин судалгаанд оролцогчдын 10 хувь нь авилгалтай холбогдож байснаа хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн 42 хувь нь ихэнх албан тушаалтнууд авилгалд өртсөн гэж үзсэн бол 12 хувь нь төрийн бүх албан тушаалтан авилгалд нэрвэгдсэн гэсэн байсан. Улс төрчдийн ихэнх нь буюу бүгдээрээ авилгалд нэрвэгдсэн гэж үзэх хүмүүс 1998 оноос хойш 19-25 хувьд хүрч нэмэгдсэн.⁶

1.2. Авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллагууд

Олон нийтийн үзэж байгаагаар Эстони улс төрийн лидерүүд болон цагдаагийн албан тушаалтнууд нь авилгалд хамгийн их өртсөн төрийн албан хаагчид ажээ.⁷ Гэсэн ч дээрх бүлгүүд дэх авилгалын нотлох баримт хангалтгүй. Магадгүй олон нийтийн сонорт хүрсэн хэд хэдэн дуулиантай үйл явдлууд нь (эдгээрийн зарим нь л хувь хүний буруу үйлдлээс болсон

⁴ Дэлхийн банк, *Шилжилтийн үед авилгалтай тэмцэх нь: Бодлогын мэтгэлцээнд хувь нэмэр оруулах*, Дэлхийн банк, 2000 он, 13 дугаар тал.

⁵ Яан Тониссоны хүрээлэн, “Авилгалын талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа”, Таллинн, 2001 он.

⁶ Дээрх хариултууд нь хэдийгээр зөрчилдөж буй мэт боловч иргэдэд шууд мэдрэгддэггүй авилгалын төрөл (жишээлбэл улс төрийн намуудын санхүүжилт дэх авилгал) газар авч буй бодит байдлыг тусгасан байж магадгүй.

⁷ Дотоод явдлын яам, “Хохирогчдын судалгаа” тайлан, 1995 он.

гэж нотлогдсон) ийнхүү бодоход хүргэсэн⁸ ба дээд тушаалын албан хаагчид ажил үүрэгтээ хариуцлагатай хандаж, авилгалаас ангид байх нь үндэсний эрх ашигт, тухайлбал Европын Холбоо болон НАТО-д элсэхэд, нийцсэн хэмээн итгэдэг гэсэн ойлголт сэтгүүлчдийн дунд бий болсон байна.⁹ Үндэсний хэмжээний төрийн захиргааны байгууллагуудын дунд Эдийн засгийн яам нь авилгалд хамгийн ихээр өртсөн байх магадлалтай ажээ (хэсэг 3.6-г үзнэ үү). Тус яам хэдийгээр нь хэмжээний хувьд жижигт тооцогддог ч нэлээд эрх мэдлээр илүү байдаг. Жишээлбэл Тендерийн удирдах газар нь тус яаманд харьяалагддаг.

Авилгалын ноцтой аюул Эстони 247 нутгийн засаг захиргаанд илүүтэй нүүрлэсэн гэсэн ойлголт авилгалын асуудлаарх шинжээчид болон авилгалтай тэмцэх үйл ажиллагаанд оролцдог албан хаагчдын дунд бий. Орон нутгийн засаг захиргааны автономит эрх мэдэл нэмэгдэхийн хэрээр гадны хяналтыг хэрэгжүүлэх бололцоо багасч байна гэж үзсэн (доор дурьдагдсан санаануудыг үзнэ үү).¹⁰ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн албан тушаалтнуудын үзэж байгаагаар авилгалд ихээр нэрвэгдсэн салбар нь хил хяналтын болон гаалийн удирдах газрууд болох бөгөөд энэ нь тус орны төсвийн орлогын 70 хувь нь гаалийн болон онцгой татвараас бүрддэгтэй холбоотой.¹¹

1995-2001 онд Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас албан тушаалын гэмт хэргийн 147 удаагийн тохиолдолд эрүү үүсгэж шүүхэд шилжүүлсний 118-ыг нь шүүхээс шийдвэрлэсэн байна. Эдгээр гэмт хэрэгт 206 хүнийг сэжиглэж 165-д нь ял оноосон. 112 хэргийн холбогдогчдод тэнсэн харгалзах ял оноож, 34 хэрэгт торгууль ногдуулж, 19 хүнийг хорих ялаар шийтгэсэн. Сэжигтнүүдийн дотор орон нутгийн засаг дарга нар,

⁸ Жишээлбэл Таллинн хотын дарга байх үедээ дуулиант явдалд холбогдож байсны улмаас Ерөнхий сайд 1997 онд огцроход хүрсэн; Одоогийн ерөнхий сайд нь Төв банкны захирагч байх үед хувьдаа ямар ч буруу үйлдэл хийгээгүй гэдгээ тодорхойлсон ч гэлээ хэдэн сая доллар алдагдсан хэрэг гарсан; Таллинн хотын одоогийн дарга нь (Ерөнхий сайд болох магадлал өндөртэй) эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан хэргээр албан тушаалаасаа огцорч байсан.

⁹ *Файнэншил таймс* сонины Балтийн тэнгисийн орнуудад суугаа сурвалжлагч Рафайл Беертэй хийсэн ярилцлага, 2002 оны 7 дугар сарын 23.

¹⁰ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14, *Тайлбар: энэхүү тайлангийн төслийг хэлэлцэх дугуй ширээний уулзалтыг Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгээс Таллиннд зохион байгуулсан бөгөөд үүнд засгийн газар, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөлөгчид оролцсон.*

¹¹ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 6 дугаар тал.

цагдаагийн бага албан тушаалтнууд болон хил гаалийн хэд хэдэн албан хаагчид байсан байна.¹²

Хүснэгт 2: Тодорхой асуудлаар авилгалд холбогдож байсан гэж хариулсан оролцогчдын тоо

<i>Асуудал/үйл ажиллагаа</i>	<i>Сүүлийн гурван жилд авилгалд холбогдож байсан гэж хариулсан оролцогчдын %</i>
Ажилд орох, ажлаа алдахгүйн төлөө	16
Эмнэлгийн илүү сайн үйлчилгээний төлөө хээл хахууль, бэлэг сэлт өгөх	13
Хээл хахууль өгөхийг шаардсан ч өгөөгүй	9
Баримт бичиг боловсруулж бүртгүүлэх	8
Төрийн ажил	6
Илүү сайн ажилд орохын тулд Хөдөлмөр эрхлэлтийн газрын ажилтнуудад хээл хахууль өгсөн	5
Газраа бүртгүүлэх	2
Суурьших зөвшөөрөл авах	2
Нөхөх олговортой холбогдсон мэдээлэл олж авах	2
Улсын эмнэлгийн эмч нарт хээл хахууль өгсөн	1

Эх сурвалж: Яан Тониссоны хүрээлэн, “Авилгалын талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа”, Таллинн, 2001 он.

Сүүлийн үеийн авилгалтай холбогдсон хамгийн дуулиантай хэрэг бол 2001 онд Маапанк банкны Удирдах зөвлөлийн дарга асныг Төрийн сангийн хөрөнгөнөөс завшсан хэрэгт ялласан явдал. 1996 онд дээрх албан тушаалтан Верумаа Коммерц банкны удирдах зөвлөлийн даргын хувьд тус банкны хувьцааг эзэмшиж байх үедээ Америкийн Хөдөө аж ахуйн гадаад туслалцааны сангийн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр мөн ажиллаж байжээ. Түүнийг 2001 онд авилгалын гэмт хэрэгт, тухайлбал Сангийн 1,9 сая еврог Маапанкинд шилжүүлсний төлөө, яллаж 18 сарын хорих ял оноосон.¹³ Шүүхээр яллагдаагүй ч олны анхаарлыг татсан өөр нэг томоохон хэрэг бол Таллинн хотын дарга байхдаа орон сууц хуваарилахтай холбогдсон буруу үйлдлийнхээ төлөө Ерөнхий сайд албан

¹² GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 8 дугаар тал.

¹³ Дээрх мөнгийг Маапанкны өөрийн хөрөнгийг ихэсгэж, Төв банкны шалгуурт нийцүүлэхийн тулд ашигласан. Мэдээллийг Яан Тониссоны хүрээлэнгээс авсан.

тушаалаасаа огцорсон явдал байлаа (Хэсэг 9.5-г үзнэ үү).

Орон нутгийн захиргаан дахь авилгал

Авилгалын хамгийн ноцтой асуудлуудын тодорхой хэсэг нь 247 орон нутгийн захиргааны түвшинд гардаг ба бизнест саад тотгор учруулдаг орон нутгийн захиргааны хүчтэй сүлжээ бий болсон нь дотоод гадаад хяналт сул дорой байгаатай холбоотой. Авилгалтай тэмцэх байгууллагуудын үзэж байгаагаар орон нутгийн засаг захиргаа нь хяналтаас гадуур байдаг гэж дүгнэхэд хилсдэхгүй.¹⁴

Тойргийн болон хотын хяналтын цорын ганц механизм нь орон нутгийн зөвлөлөөс томилж, тус зөвлөлийн гишүүдээс бүрддэг гурван хүний бүрэлдэхүүнтэй аудитын комисс болно. Комиссын гишүүдийн хувьд хяналтыг үр дүнтэй явуулах мэргэжлийн чадавхи дутагдах нь элбэг бөгөөд зөвхөн Таллин хотын зөвлөлийн дэргэдэх мэргэшсэн хяналтын хэлтэс ажилладаг.

Орон нутгийн захиргаанд тавих хяналтанд сүүлийн үед гарсан гайхаш төрүүлсэн нэг өөрчлөлт бол гадны хяналтын механизмыг *de facto* үгүй хийсэн явдал юм. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулинд оруулсан 2000 оны 7 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу хотын захиргааны албан тушаалтнуудад холбогдох авилгалын хэргийг шүүхээс өмнөх шатанд мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг Аюулгүй байдлын цагдаагийн газрын (авилгалтай бодитой тэмцдэг цорын ганц байгууллага) эрх мэдлийн хүрээнээс гаргасан.¹⁵ Төрийн аудитын газраас төсвийн хөрөнгийг орон нутгийн засаг захиргаа хэрхэн захиран зарцуулж буйд хяналт тавьдаг орон нутгийн захиргаанд шууд аудит хийх эрх мэдэлгүй. Иймээс эрх мэдлийг нь өргөжүүлэх асуудал тус илтгэлийг бичих үед хэлэлцэгдсэн. Үүнээс гадна авилгалыг илрүүлэхэд орон нутгийн хэвлэл мэдээлэл ямар ч үүрэг гүйцэтгэдэггүй гэсэн ерөнхий ойлголт байдаг.¹⁶

¹⁴ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14.

¹⁵ Энэхүү өрчлөлт нь аюулгүй байдлын болон ердийн цагдаагийн газрын үүргүүдийг оновчтой хуваарилахад чиглэсэн хэдий ч энэ нь авилгалын эсрэг тэмцэлд сөргөөр нөлөөлсөн. Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас хотын захиргааны албан хаагчдад холбогдох хэд хэдэн хэргийг тухайн үед шалгаж эхэлсэн байсан.

¹⁶ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 20 дугаар тал.

Орон нутгийн түвшний аудиторчуудын мэдэгдэж байгаагаар¹⁷ орон нутгийн захиргаан дахь авилгал дараах хэлбэрээр илэрдэг. Үүнд:

Нийгэмчилсэн өмч ба газрыг нөхөн олгох/хувьчлах. Хээл хахуулиас авахуулаад хотын захиргааны өмчийг албан тушаалтнууд нь өөрсдөө завших хүртэл өргөн хүрээтэй авилгал ажиглагддаг.

Хотын өмчийн харилцаан дахь авилгал. Тийт Вахигийн Ерөнхий сайд байх үед хэд хэдэн хардлага буюу дуулиан шуугиан үүссэн нь түүнийг огцроход хүргэсэн. Таллин хотын дарга байхдаа хотын захиргааны албан тушаалтнуудын түрээслэж байсан орон сууцнуудыг дур мэдэн худалдсан нь хожим сөхөгдөж илэрсэн. Иймээс Т.Вахи олон нийтийн шахалтын улмаас албан тушаалаасаа огцорч, Парламентын дараагийн сонгуульд ч нэрээ дэвшүүлээгүй.

Түрээслэгчдэд таатай нөхцөл бүрдүүлж, хотын эдийн засагт хохирол учруулдаг түрээсийн гэрээ нийтлэг тархжээ. Жишээлбэл хуучин Таллин дахь цогцолбор барилгыг 1995 онд хотын захиргааны тушаалаар хувийн нэгэн компанид 25 жилээр түрээслүүлсэн байна. Хотын зөвлөлөөс байгуулсан аудитын комиссын шалгалтаар түрээслэгч нь барилгыг засварлах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэлгүй, хотын захиргаанд төлж байсан төлбөрөөсөө 15 дахин илүү үнээр тус барилгыг бусдад түрээслүүлж байсан. Ингэснээр хотын захиргаанд 101333 еврогийн хохирол учирчээ. Түрээсийн гэрээ болон журамд тавих хяналт огт байдаггүйн улмаас дээрх нөхцөл байдал үүссэн байна.

Өөр нэг жишээ бол Таллин хотын төв захыг түүний удирдлагатай нь холбоотой хувь хүнд зах зээлийн ханшнаас хоёр дахин хямд худалдсан явдал юм. Захын нийт хувьцааны үнэ 1.583-аас 2.216 сая евро байх атал 760-950 мянган евро болгож бууруулсан байна.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах. Хотын захиргааны ажилтнууд болон холбоо бүхий хүмүүсийнх нь оролцоотой компаниудаар барилга бариулах буюу өөр бусад үйлчилгээ худалдан авах явдал түгээмэл ажиглагддаг. Жишээлбэл 1996-1999 онд Таллинны Хааберст дүүргийн

¹⁷ Таллин хотын зөвлөлийн хяналтын хэлтсийн дарга Тоомас Йохансон болон ахлах аудитор Лехо Рехемае нартай хийсэн ярилцлага; Ноён Рехемае Таллин хотын зөвлөлд аудит хийж, өргөн хүрээтэй судалгаа явуулсан.

захиргааны нэг ажилтан хувийн компаниараа барилга бариулах гэрээ байгуулжээ. Хүүгийнхээ эзэмшдэг компанитай гэрээ байгуулсан хэрэгт Таллинн хотын дэд даргыг сэжиглэж 2001 оны 4 дүгээр сард мөрдөн шалгасан байна.¹⁸

Танилцах аяллыг зүй бусаар ашиглах. Орон нутгийн захиргааны албан тушаалтнууд гадаад оронд танилцах аяллаар явахдаа хэтэрхий их зардал гаргах нь элбэг байдаг. Жишээлбэл Вору хотын дарга байгууллагынхаа дөрвөн ажилтныг Мароккод долоо хоногийн семинарт явуулахдаа төсвийг 3 дахин хэтрүүлсэн. Вору хотын Зөвлөлийн шахалтаар хотын дарга болон түүний туслах огцроход хүрсэн.

Бизнесийн чиглэлээр туршлагажсан Эстонийн нэг сэтгүүлчийн үзэж байгаагаар Таллин хотын зөвлөл бол хамгийн их авилгалд өртсөн төрийн захиргааны байгууллага бөгөөд тэнд далдлагдсан олон гэрээ хэлцэл, үл хөдлөх хөрөнгийн зүй бус хувьчлал явагддаг, ялангуяа барилгын гэрээг тендер зарлалгүйгээр байгуулдаг ажээ.¹⁹

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг

Эстони дахь авилгалд холбоотой, бараг судлагдаагүй нэг асуудал бол зохион байгуулалттай гэмт хэрэг юм. GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн сэтгэлийг түгшээдэг асуудал бол газар зүйн байрлалынхаа улмаас контрабандын транзит цэг болдог тус улсын хувьд зохион байгуулалттай гэмт хэргийн аюулыг эрх баригчид нь төдийлөн ухаарахгүй байгаа явдал болно. “Эстони дахь авилгал болон хил дамнансан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн хооронд мэдэгдэхүйц холбоо байдаггүй гэвэл эндүүрэл болно” гээд энэ талаар нарийвчилсан судалгаа хийхийг зөвлөсөн байна.²⁰ Тус улсад зохион байгуулалттай гэмт хэрэг хэдийн бий болсон бөгөөд хууль сахиулах байгууллагуудын хяналт дутагдаж буйн улмаас гaarч байна гэж гадаадын сэтгүүлчид үздэг.²¹

¹⁸ “Хотын дэд даргад авилгалын хэрэг тулгажээ” *Ceturtdiena* сонин, 2001 оны 4 сарын 19.

¹⁹ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Анвар Саамосттой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

²⁰ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 23 дугаар тал.

²¹ *Файнэншл таймс* сонины Балтийн тэнгисийн орнуудад суугаа сурвалжлагч Рафайл Беертэй хийсэн ярилцлага, 2002 оны 7 дугар сарын 23.

1.3. Авилгалтай тэмцэх Засгийн газрын бодлого

Авилгалын эсрэг бүрэн дүүрэн эрх зүйн орчин бүрдүүлж, авилгалтай тэмцэх байгууллагуудыг бий болгох талаар Эстони улсад нэлээд зүйл хийгдсэн. Хээл хахуулийн эсрэг хууль, сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн тухай эрх зүйн заалтууд болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиуд батлагдсан. Засгийн газраас авилгалын эсрэг зохион байгуулалттай арга хэрэгсэл, стратегийг бий болгох талаар чухал алхмууд хийж буй боловч уялдаа холбоо бүхий стратеги дутагдсаар байна. Авилгалтай тэмцэх үүрэгтэй зарим байгууллага авилгалын эсрэг бодлогын хэрэгжилтийг хангахад дутагдалтай ажиллаж байгаа талаар илтгэлийн энэхүү хэсэгт дэлгэрэнгүй өгүүлнэ.

2002 оны 8 дугаар сарын байдлаар авилгалтай тэмцэх үндэсний хэмжээний арга стратеги боловсорч бүрэн бэлэн болоогүй байна. Гэсэн ч Дотоод хэргийн яам, Гаалийн удирдах газар зэрэг зарим байгууллага авилгалтай тэмцэх тодорхой стратеги боловсруулжээ. Бусад асуудлын хувьд Эстони улс нь авилгалтай тэмцэх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх талаар нэлээд амжилттай байна. Тухайлбал ЕХ болон олон улсын бусад шаардлагад нийцсэн хээл хахуулийн тухай хууль батлагдсан ба Эстони улс нь Европын Зөвлөлийн Авилгалын эсрэг иргэний хуулийн конвенцийг соёрхон баталсан (2001 оны 10 дугаар сард) гуравдахь орон болсон. 1995 онд Авилгалын эсрэг хуулийг баталснаар²² тус улс ЕХ-д элсэхээр зэхэж буй орнуудыг манлайлсан бөгөөд дээрх хуулиар авилгалаас урьдчилан сэргийлж, мөрдөн шалгах эрх зүйн үндэс тавигдаж, хэнийг төрийн албан хаагч, юуг авилгал гэж хэлэх тухай тодорхойлолт бий болж, сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах журам тогтож Парламентын дэргэд Авилгалын эсрэг хороо байгуулагдсан. Төрийн мэдээллийн тухай хуулийг 2000 оны 11 дүгээр сард Парламентаас баталсан нь эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоход тодорхой хувь нэмэр оруулсан.

2000 оны 7 дугаар сард батлагдаж, 2003 он хүртэл хэрэгжих Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний стратегид²³ Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас авилгалтай хийх тэмцлийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг тусгажээ.

²² Авилгалтай тэмцэх тухай хууль, *State Gazettee* сонин, 1999, 16, 276.

²³ Эстонийн үндэсний хөтөлбөр 2001, Хэсэг III, Бүлэг 24; <<http://www.eib.ee/english>>, (2002 оны 7 сарын 31-ний байдлаар).

Үүнд: засгийн газрын байгууллагуудад дотоод хяналтын нэгжийг бий болгож, үйл ажиллагааг нь сайжруулах; зэвсэг, согтууруулах ундаа, түлш, хар тамхи, цацраг идэвхт бодисын наймаа, иргэний харъяалал болон оршин суух эрхийг баталгаажуулсан баримт бичгүүдийг хууль бусаар ашиглах асуудалтай холбоотой хууль сахиулах байгууллагууд, томоохон орон нутгийн захиргаа, яамдад үүссэн авилгалын хэргүүдийг илрүүлэх; Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, томоохон хэмжээний төсвийн хөрөнгө оруулалттай холбоотой авилгалын эсрэг тэмцэх; мөнгө угаах ажиллагаанд холбогдсон этгээдүүдийг илрүүлж, авилгалын хэрэгт оролцсон эсэхийг нь тодорхойлох.

Өмнөх засгийн газрын баталсан авилгалын эсрэг чухал арга хэмжээ бол төрийн бүх байгууллагад дотоод хяналтын нэгж бий болгон ажиллуулах тухай 2000 оны 10 дугаар сард батлагдсан журам болно (Хэсэг 2.4).²⁴

Гэсэн ч дээр дурдсан арга хэмжээнүүд нь авилгалтай тэмцэх бүрэн дүүрэн стратегиудыг бий болгож чадаагүй. Энэ талаар Европын Комисс ч Эстони улсад шахалт үзүүлээгүй. Харин 2001 онд GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс явуулсан үнэлгээнд тус улс дахь авилгалтай тэмцэх эрх зүйн орчинтой холбогдуулан хэд хэдэн асуудалд шүүмжлэлтэй хандсан. Тухайлбал Төрийн аудитын газар, Тендерийн газар зэрэг авилгалтай тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой байгууллагуудын оролцоо дутмаг байгааг анхааруулж, Парламентын дэргэдэх Авилгалтай тэмцэх хорооны үйл ажиллагааг хангалтгүй гэж үзжээ.²⁵

Дээрх тайлангийн мөрөөр Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөлөөс Авилгалтай тэмцэх стратегийн төсөл боловсруулах хамтарсан хороо байгуулах санал дэвшүүлсэн. Шинжээчдийн хороог засгийн газрын шийдвэрээр 6 дугаар сард байгуулсан байна.²⁶

²⁴ Засгийн газрын тогтоол №329, Төрийн байгууллагуудын дотоод хяналтын ерөнхий журам ба нэмэлт шаардлагууд, 2000 оны 10 сарын 18.

²⁵ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 33 дугаар тал.

²⁶ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14.

Иргэний нийгмийн үүрэг роль

Авилгалын эсрэг хууль тогтоомжуудыг боловсруулахтай холбогдсон төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагаа ба хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихад төрийн байгууллага болон иргэний нийгмийн бүлгүүдийн хамтын оролцоо харьцангуй сул байна. Харамсалтай нь авилгалтай тэмцэхэд илүү үр дүнтэй оролцож, засгийн газрын тавьж буй хүчин чармайлтад хувь нэмрээ оруулах асуудалд²⁷ иргэний нийгмийн байгууллагууд нэлээд хойрго хандаж байна. Энэ чиглэлээр хамгийн идэвхтэй ажилладаг төрийн бус байгууллага бол 2000 оны 2 дугаар сард Авилгалын судалгааны төвийг үүсгэж, Эстонийн Транспаренси Интернэшнэл байгууллагыг бий болгосон Ян Тонийссоны хүрээлэн юм. Тус хүрээлэн 1998 онд авилгалын эсрэг нэгэн төсөл хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд төрийн бүх байгууллагуудын оролцоотой анхны дугуй ширээний ярилцлагыг зохион байгуулсны дүнд Авилгалтай тэмцэх тухай хуулинд Парламент нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Эстоний ашгийн төлөө бус байгууллагуудын Ерөнхий Ассамблейгаас 2002 оны 4 дүгээр сард Ёс зүйн дүрмийг баталсан.²⁸

1.4. Европын Холбоонд нэгдэн орох явцын үр нөлөө

Эстони улсын хувьд авилгал нь ноцтой бэрхшээл үүсгээгүй гэж Европын Комисс үзсэн бөгөөд тус улсад өгсөн зөвлөмжид авилгалтай тэмцэх бодлогыг нарийвчлан тусгаагүй байна. Авилгал болон санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд зориулж комисс тодорхой дэмжлэг үзүүлсэн.

ЕХ-д нэгдэх Эстонийн хүчин чармайлтын талаар 2000 онд тус холбооноос гаргасан тайланд авилгалтай холбогдсон нэг л догол мөр байсан ба түүнд

Эстони улсын хувьд Авилгал нь төдийлөн бэрхшээл учруулаагүй байна. Авилгалын гэмт хэргийн гаралт цөөн байгаа, тэдгээр нь гол төлөв бизнесийнхэн болон төрийн албан хаагчид нь нягт

²⁷ Жишээлбэл Яан Тонийссоны хүрээлэнгээс Авилгалын судалгааны төв болон Эстонийн Транспаренси Интернэшнл байгууллагыг үүсгэсэн.

²⁸ Энэ талаар <<http://www.emu.ee>> хаягаар үзнэ үү (2002 оны 8 сарын 28-ны байдлаар).

сүлбээтэй байдаг нутгийн захиргаадад л ажиглагдсан гэж дурдсан байна.²⁹

Олон улсын эрх зүйн актуудыг соёрхон батламжлах тал дээр нэлээд ахиц гарсныг дээрх тайланд тэмдэглэж, цаашид цагдаа болон гаалийн байгууллагууд дахь авилгалтай тэмцэхэд онцгой анхаарал хандуулахыг зөвлөжээ. Дээрх санаа *2001 оны тайланд* мөн дурьдагдсан бөгөөд ахиц гарсныг үнэлж, авилгалын эсрэг хууль тогтоомжийг орон нутгийн захиргааны түвшинд хэрэгжүүлэх чадавхи бүрдүүлэх асуудалд улам бүр анхаарахыг шаардсан байна.³⁰ ЕХ-нд элсэх Түншлэлийн тайланд авилгалын асуудлыг нэн ялангуяа 2001 оны тайланд тусгагдсан шаардлагуудыг, төдийлөн хөндөөгүй байна.

“Эдийн засгийн ба санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь” төслийг Голландын “PSO 2000” хөтөлбөрийн хүрээнд 2002 оны 1-5 дугаар сард хэрэгжүүлсэн. Энэхүү төсөл нь хууль сахиулах байгууллагуудын эдийн засгийн гэмт хэрэг ба авилгалтай тэмцэх чадавхийг сайжруулахад чиглэхийн сацуу урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд анхаарал хандуулсан. 2001 оны 10-11 дүгээр сард Сангийн яам, Гаалийн удирдах газар, Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар, Татварын ерөнхий газар болон Эрүүгийн төв цагдаагийн газрын гуч гаруй албан тушаалтныг хамруулан авилгалын асуудлаар хоёр удаагийн сургалт явуулсан. 2001 оны 10 дугаар сар болон 2002 оны 2 дугаар сард дээрх хөтөлбөрийн хүрээнд Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар, Цагдаагийн удирдах газар, Татварын ерөнхий газар, Гаалийн удирдах газар болон Төрийн прокурорын газрын долоон албан тушаалтныг сургалтанд хамруулсан. Мөн Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас шударга байдлыг үнэлэх судалгааг дотооддоо явуулсан байна.

Эстони улс нь Европын Комисс болон Европын Зөвлөлийн зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, Авилгалтай тэмцэх хамтарсан ажиллагаа болох ОСТОПУС хөтөлбөрт (1999-2000) оролцсон. Европын холбооны залилангийн гэмт хэрэгтэй тэмцдэг байгууллага болох OLAF-тай хамтран ажиллахад бэлтгэх үүднээс тодорхой алхмуудыг мөн авч хэрэгжүүлсэн.

²⁹ Европын комисс, *2000 оны тайлан*, 17 дугаар тал.

³⁰ Европын комисс, *2001 оны тайлан*, 19 дүгээр тал.

2. АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦДЭГ БАЙГУУЛЛАГУУД БА ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

Тус улс дахь авилгалын эсрэг хууль тогтоомж нь шилжилтийн шатанд буй орнуудын жишгээр үзвэл нэлээд боловсронгуйд тооцогдоно. Хээл хахууль болон авилгалын бусад үйлдэлтэй холбогдсон стандарт заалтуудаас гадна Авилгалын эсрэг хуулинд сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх өргөн хүрээтэй журмыг багтааж, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг өгөх үүргийг төрийн албан хаагчдад ногдуулсан. Гэсэн ч хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих үр дүнтэй тогтолцоо бий болоогүй. Төрийн санхүүгийн хяналтын нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх талаар Эстони улс нэлээд амжилт олсон боловч энэхүү хяналт аудитын авилгалд үзүүлэх нөлөө эргэлзээтэй хэвээр байна. Авилгалтай тэмцэх үүрэг хариуцлага хүлээдэг гол байгууллага нь Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар юм. Тус байгууллага нь мөрдөн шалгах үүргээ хангалттай түвшинд гүйцэтгэдэг боловч орон нутгийн захиргааны авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах эрх мэдэлгүй нь дээрх чиг үүргийг орон нутгийн цагдаагийн байгууллагад шилжүүлэхэд хүргэдэг. Харин орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын авилгалтай тэмцэх чадавхи эргэлзээ төрүүлдэг. Хуулийн канцлер нь омбудсманы үүргийг гүйцэтгэдэг ч түүний ажил үүргийн хуваарьт авилгал гол асуудал болдоггүй.

2.1. Авилгалын эсрэг хууль тогтоомж

Авилгалтай тэмцэх тухай хууль

1995 онд батлагдаж, 1999 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон Авилгалтай тэмцэх тухай хууль нь авилгалаас урьдчилан сэргийлж, авилгалд өртсөн албан тушаалтнуудад ял шийтгэл ногдуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн.

Авилгалын үйлдэлд юуг хамруулах тухай тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуулинд тусгасан боловч тус хуулийг халж, 2002 оны 8 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болох Эрүүгийн шинэ хуулинд дээрх тодорхойлолт багтаасангүй. Албан тушаалтны зүй бус үйл ажиллагаануудын бусад хэлбэрийг шинэ хуулинд тусгасан тул “авилгалын үйлдэл”-ийн тусгай тодорхойлолт шаардлагагүй байж ч магадгүй.

Авилгалтай тэмцэх тухай хуулинд урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанууд болон авилгалд холбогдсон албан тушаалтнуудад ял шийтгэл ногдуулах эрх зүйн хүрээг бий болгосон. Дараах албан тушаалтнуудад холбогдох авилгалаас урьдчилан сэргийлэх талаар гурван бүлэг заалт дээрх хуульд багтсан: Парламентын гишүүд, Улсын Ерөнхийлөгч, сайд нар, шүүгчид, прокурорууд, цагдаагийн ажилтнууд, Ерөнхий аудитор, Улсын аудитын газрын ахлах аудитор, тойргийн захирагчид, орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд, нутгийн дарга нар, орон нутгийн захиргааны ажилтнууд, нотариатчид, төрийн болон орон нутгийн өмчтэй компаниудын удирдлага, засгийн газрын агентлагуудын дарга нар болон дампуурлын шийдвэр гүйцэтгэгчид. Тус хуулинд тодорхойлсноор авилгалын гэмт үйлдэл нь “Төрийн албан тушаалтны зүгээс албан тушаалаа хувийн зорилгоор ашиглах замаар зүйд үл нийцэх буюу хууль бус шийдвэр гаргах эсвэл ийм үйлдэл хийх эс бөгөөс хуульд нийцэх шийдвэр эс гаргах ба эс үйлдэл хийх”³¹ явдал болно. Мөн дээрх үйлдлийг хийх ба авилгал үүсэх эрсдэлтэй харилцаанд орох, авилгалын гэмт үйлдлээс орлого (аливаа ашиг тусыг үүнд хамруулна) олохыг албан тушаалтнуудад хуулиар хориглосон.

Үүнээс гадна сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлэх зорилгоор тодорхой төрлийн ажил эрхлэлт, үйл ажиллагаа, үйлдлүүдийг хязгаарласан бөгөөд, эдийн засгийн ашиг сонирхлынхоо талаар мэдүүлэг гаргах үүргийг дээр дурдсан албан тушаалтнуудад ногдуулсан (Хэсэг 2.2-ыг үзнэ үү).

Хээл хахууль

Хуульд заасан тодорхой бүлэг хүмүүст хувьд хээл хахууль (хууль бус үйлдэл ба эс үйлдлийн хариуд) ба бэлэг сэлт (хуульд нийцсэн үйлдэл ба эс үйлдлийн хариуд) өгөх тэдний зүгээс дээрх зүйлсийг шаардах буюу авахыг Эрүүгийн хуулиар³² хориглосон. Энэхүү бүлэгт өмчийн аливаа хэлбэрийн агентлаг, аж ахуйн нэгж, байгууллагад албан тушаал хашиж, өмчийн харилцааг зохицуулахад захиргааны, хяналтын, удирдлагын, зохион байгуулалтын чиг үүрэг хэрэгжүүлж байгаа болон төр эсвэл өмчлөгчийн зүгээс томилогдсон, төрийн эрх мэдлийг төлөөлж буй хүмүүс

³¹ Авилгалтай тэмцэх тухай хууль, 1 дүгээр бүлэг, 5 (1) зүйл.

³² Эрүүгийн хууль, 8 дугаар бүлэг, 164-165 дугаар хэсэг.

багтана. Бэлэг сэлт авсан тохиолдолд торгууль ногдуулахаас авахуулаад таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял ногдуулдаг бол хээл хахууль авсан тохиолдолд торгуулиас арав хүртэл жил хорих ялаар шийтгэнэ. Дээрх заалтууд нь гадаадын албан тушаалтнуудыг хахуульдах явдалд мөн хамаарна.

Дээр дурьдсан хуулийн заалтуудад хамрагдсан хүмүүсийн хувьд авилгал санал болгосон, өгсөн, авсан аливаа тохиолдлын талаар мэдсэн даруй шууд удирдлага буюу байгууллагынхаа даргад бичгээр мэдэгдэх үүргийг хуулиар хүлээнэ. Энэхүү заалтыг зөрчих нь ажлаас халагдах үндэслэл болно.

Одоогоор соёрхон батламжилж хараахан амжаагүй олон улсын конвенцуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд Хээл хахуулийн тухай хуулинд бага зэрэг өөрчлөлт оруулж, гадаад орны хуулийн этгээд, албан тушаалтан болон олон улсын байгууллагын ажилтнуудад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай нэмж тусгах шаардлагатай.

2.2 Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг

Сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхтэй холбогдсон хоёр бүлэг дүрмийг Авилгалтай тэмцэх тухай хуулинд тусгасан байдаг.

*Сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлж, үүссэн зөрчлийг шийдвэрлэх үүднээс төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлт болон бусад үйл ажиллагаанд тавих хязгаарлалт*³³

Дараах үйл ажиллагааг төрийн албан хаагчдад хориглоно:

- Төрийн албан хаагчийн нэр хүндэд хор холбогдол учруулахуйц, тухайн албан тушаалаас нь ачаалал өндөртэй, шууд удирдлагаас нь зөвшөөрөөгүй буюу төрийн албан тушаалынх нь тодорхойлолтонд бусад ажил олгогчдод хяналт тавих үүрэг багтдаг тохиолдолд өөр бусад ажил эрхлэх;

³³ Авилгалтай тэмцэх тухай хууль, 3 дугаар бүлэг.

- Төр, орон нутгийн захиргаа буюу төрийн салбарын хуулийн этгээдийн оролцоотой компанид төр, орон нутгийн захиргаа буюу төрийн салбарын хуулийн этгээдийг төлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль нэг компаний удирдах байгууллагын гишүүн байх;
- Гадаадын компанийн салбарын захирал байх;
- Шууд удирдлага буюу хяналт тавьдаг албан тушаалтан нь ойрын хамаатан, садан төрөл байх нөхцөлд төрийн алба хаших;
- Төрийн секторын хуулийн этгээдийн гишүүн байх ба үүний хажуугаар тухайн хуулийн этгээдийн шууд хяналтанд байдаг бусад хуулийн этгээдийн удирдах байгууллагын гишүүн байх;
- Төрийн албанаас гарснаас хойш гурван жилийн дотор төр, орон нутгийн өмчтэй компанийн удирдах байгууллагын гишүүн байх.

Хувиараа бизнес эрхлэх (ажилладаг байгууллагынхаа нэрийн өмнөөс гэрээ хэлцэл байгуулах), дээрхийн адил буюу сонирхлын зөрчилд холбогдох гэрээ хэлцэл байгуулах болон дээрх үйл ажиллагааг удирдлаган доорх хүмүүсээрээ гүйцэтгүүлэхийг төрийн албан хаагчдад хориглоно.³⁴ Тухайн төрийн албан хаагч нь ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа өөрийн эсвэл ойрын хамаатан садан, холбоо харилцаатай хуулийн этгээдийнх нь эдийн засгийн ашиг сонирхолд үлэмж нөлөөлөхүйц шийдвэр гаргах буюу шийдвэр гаргахад оролцсон тохиолдолд сонирхлын зөрчил үүснэ.³⁵ Жишээлбэл гэр бүлийн харилцаа нь авилгал үүсэх эрсдэл бий болгож буй нөхцөлд тухайн албан хаагчийн зүгээс өөрийн удирдлага, ажил олгогч буюу томилсон байгууллагад энэ тухай бичгээр нэн даруй мэдэгдэж, тухайн гэрээ хэлцлээс хөндийрөх, өөр албан тушаалд шилжих, тухайн үйл ажиллагааг бусдад хариуцуулах зэргээр авилгалын эрсдлээс зайлсхийх арга хэмжээнүүдийг санал болгоно.

Авилгал үүсгэж болохуйц харилцаа холбооны талаар эс мэдэгдвэл 50-100 өдрийн цалинтай тэнцэхүйц торгууль төлүүлэх буюу нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

³⁴ Авилгалтай тэмцэх тухай хууль, 24 (1-2) дугаар бүлэг.

³⁵ Авилгалтай тэмцэх тухай хууль, 25/1 дүгээр зүйл.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг

Дээрх заалтууд үйлчлэх албан тушаалтнууд нь эдийн засгийн сонирхлынхоо талаарх мэдэгдлийг жил бүр татварын маягт хүргүүлэх хугацаа дууссанаас нэг сарын дараа буюу тухайн албан тушаалыг хашиж эрхэлснээс хойш нэг сарын дотор бэлтгэж хүргүүлэх үүрэгтэй. Энэхүү мэдэгдэлд үл хөдлөх хөрөнгө (дангаараа буюу хамтран эзэмшиж буй), автомашин, хувьцаа, бусад үнэт цаас болон ногдол ашиг, банкны хадгаламж, татвар ногдуулах орлого, зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс давсан өр төлбөр болон өмнөх зургаан сарын цалингийн 10%-иас илүү хэмжээний орлогын талаарх мэдээллийг багтаана. Хөрөнгийн хэмжээнд 30% буюу 6333 еврогоос давсан өөрчлөлт гарсан тохиолдолд нэг сарын дотор шинэ мэдүүлэг гаргана. Энэхүү хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг нийт 15 мянган улс төрч, албан хаагч бэлтгэж хүргүүлэх ёстой.

Мэдүүлгийг тухайн байгууллагын дарга хүлээн авч хадгална. Тэрээр өөрийн санаачлагаар болон авилгалтай холбогдсон сэжиг үүссэн нөхцөлд эдгээр мэдүүлгийн үнэн зөв эсэхийг шалгана. Парламентын гишүүд, Ерөнхийлөгч, сайд нар, Ерөнхий нарийн бичгийн дарга нар, Ерөнхий аудитор, Улсын ерөнхий прокурор, шүүгчид, тойргийн захирагчид зэрэг дээд тушаалын албан хаагчид Парламентын Авилгалтай тэмцэх хороонд мэдүүлгээ хүргүүлэх бөгөөд тэдгээрийг *State Gazette* (Төрийн сонин)-д тавина. 2001 оны 4 дүгэр сараас дээд тушаалын төрийн албан хаагчид, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн цалинг интернэтэд тавих болсон.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг эс хүргүүлсэн эсвэл худал мэдээлэл өгсөн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ.

Төрийн албан хаагч, улс төрчдөд холбогдох сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тухай хуулийн заалтуудын талаар энэхүү тайланд тусгай бүлэг болгон оруулсан. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт тусгагдсан мэдээлэлд (хамтран эзэмшиж буйгаас бусад тохиолдолд) хамаатан садны хөрөнгийг тусгахгүй.

Парламентын авилгалтай тэмцэх хорооноос дээрх мэдүүлгийг хянаж буй байдлыг ноцтой шүүмжилдэг. GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын

бүлэг)-ийн тайланд тус Хорооны гишүүдтэй уулзах боломжгүй байсныг дурьдаад, уулзсан хүмүүсийн ярианд тулгуурлан дараах дүгнэлтийг хийсэн байна. Үүнд:

Мэдүүлгийн үнэн зөв эсэхийг хянах арга зүй дутагдсан, ёс төдий хяналт тавьсан, цуглуулсан мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх чадваргүй байсан зэрэг нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг авилгалтай тэмцэхэд ашиглаж чадахгүйд хүргэжээ.³⁶

Иймээс GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих, сонирхлын зөрчилд мониторинг хийх чадавхийг нэн даруй бэхжүүлэх шаардлагатай гэж зөвлөжээ.³⁷

Нөгөө талаас хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянах бололцоо байгаа явдал нь авилгалаас урьдчилан сэргийлэхэд бага ч гэсэн нөлөө үзүүлнэ хэмээн албан тушаалтнууд үздэг байна.³⁸ Үүний нэг илрэл бол томоохон улс төрийн намын тэргүүн, Парламентын нэг гишүүн өр төлбөрийнхөө талаар мэдүүлэгт хэрхэн тусгасантай холбоотойгоор 2002 оны 6 дугаар сард үүссэн дуулиантай явдал болно. Тэрээр 2000 онд Таллиннд байшин худалдаж авахдаа өр тавьсан ба 2002 оны мэдүүлэгтээ огт өргүй гэсэн нь сэтгүүлчдийн анхааралд өртсөн бөгөөд энэ богино хугацаанд өрөө төлөхдөө санхүүгийн ямар эх үүсвэр ашигласан талаар нь сонирхоход хангалттай хариулт өгч чадаагүй байна.

2.3 Хяналт, аудит

Төрийн албаны аудитын тогтолцоог бий болгож, Европын холбооны шаардлагад нийцсэн санхүүгийн хяналтын хууль тогтоомж батлах талаар Эстони улс өнгөрсөн хоёр жилд нэлээд ахиц дэвшил гаргасан. Засгийн газрын тухай хуульд өөрчлөлт оруулж, 2000 оны 7 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу гурван шатнаас бүрдсэн эрх зүйн хүрээг бий болгосон. Эдгээр нь Төрийн аудитын газар, Сангийн яамны Санхүүгийн хяналтын газар болон байгууллагуудын дотоод

³⁶ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 15 дугаар тал.

³⁷ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 30 дугаар тал.

³⁸ Батлан ихамгаалах яамны хуульч Пааво Паалтай хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 5 дугаар сарын 31.

хяналтын хэлтсүүд болно. Хэдийгээр дээрх шинэ тогтолцоог амжилттай бий болгож буй хэдий ч авилгалтай тэмцэх гадаад болон дотоод хяналтын үр өгөөж хязгаарлагдмал хэвээр байна.

Төрийн аудитын газар

1990 оноос үйл ажиллагаагаа явуулж буй Төрийн аудитын газар нь төрийн секторын хяналтын гол байгууллага болно. Ерөнхийлөгчийн саналд үндэслэн Ерөнхий аудиторыг таван жилийн хугацаатай Парламентаас томилдог бөгөөд гэмт хэрэгт холбогдсон буюу нас барсан тохиолдолд л огцруулах боломжтой байдаг.

Тус байгууллагын аудитын төлөвлөгөөг Ерөнхий аудитор батална. Аудитын газраас төрийн байгууллагуудын санхүү, үйл ажиллагаа болон хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд хяналт тавьдаг. Төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, 50-аас илүү хувийн хувьцааг нь төр эзэмшдэг компаниудын үйл ажиллагаа, тендерийн үйл явц хуульд нийцэж буй эсэх, төсвийн хөрөнгөөр үйлчилгээ үзүүлэх гэрээний хэрэгжилт, Европын холбооны санхүүжилтийн ашиглалт зэрэгт хяналт тавих эрх мэдэл Төрийн аудитын газарт олгогдсон байдаг. Харин орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд аудит хийх эрхийг дээрх байгууллагад олгоогүй.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 2002 оны 3 дугаар сарын байдлаарх хувилбарт Төрийн аудитын байгууллагаас гаргасан дүгнэлтийг тухайн байгууллагыг шууд удирддаг агентлаг, аж ахуйн нэгж байгууллага, орон нутгийн захиргаа, яам болон засгийн газрын бусад байгууллагын зөвшөөрлөөр хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Шалгалтын мөрөөр хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаар аудитын газрын шийдвэр буюу санал ирснээс хойш нэг сарын дотор эргэж мэдээлэхээр заасан байдаг. Дээрх байгууллагын ажилтнуудын хэлж байгаагаар зөвлөмжийн хэрэгжилтийг шалгах ажлыг нэг буюу зургаан сарын дараа, харин аудитын үр дүнд ноцтой зөрчлүүд илэрвэл дахин шалгалтыг нэг жилийн дараа хийдэг ажээ.

Төрийн аудитын газраас улсын төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан болон төсвийн төсөлд санал боловсруулж Парламентад өргөн барьдаг. Шинэ хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө аудитын тайланг Парламент хүлээн авч,

түүний мөрөөр арга хэмжээ авах албан ёсны механизм байгаагүй тул төрийн аудитын газрын ажлын үр нөлөө бага байсан. Тус байгууллагын нэг албан хаагчийн хэлснээр тайлангийн үр нөлөө хангалтгүй байсан.³⁹ Шинэ хуульд зааснаар аудитын газар тайлангаа Парламентын Санхүүгийн хороонд явуулах бөгөөд тус хороо нь Төрийн аудитын газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэгтэй. Аудитын тайлангуудыг тус байгууллагын веб хуудснаас үзэж болно.

Төрийн аудитын газрын эрх мэдэл харьцангуй өргөн хүрээтэй, хангалттай төсвийн бололцоотой, ажиллагсад нь залуу бөгөөд эрч хүчтэй боловч авилгалтай тэмцэх талаар гүйцэтгэж буй үүрэг ролийг нь GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс нэлээд шүүмжилсэн. Тухайлбал Төрийн аудитын газар нь авилгалын эсрэг тэмцэлд оновчтой үүрэг гүйцэтгэхгүй байгаа буюу энэ талаар төдийлөн хүчин чармайлт гаргахгүй байна гэжээ. GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн үзэж байгаагаар Төрийн аудитын газар болон Сангийн яамны Санхүүгийн хяналтын газрын аль нь ч шалгагдаж буй тухайн байгууллагын дотоод хяналтын хэлтсээс өгсөн мэдээлэлд л тулгуурлан аудит хийж байна. Хэрэв энэ нь үнэн бол гадны аудитын үр өгөөжинд эргэлзэхээс аргагүй болно. Учир нь дотоод хяналт болон аудитын тогтолцоо тус улсад дөнгөж хөгжлийн шатандаа явж байна (Доорх хэсгийг үзнэ үү). Төрийн аудитын газраас авилгалд хамгийн их нэрвэгдсэнд тооцогддог орон нутгийн засаг захиргаанд хяналт тавих боломжгүй нь санаа зовоосон асуудал болж байна. GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн дүгнэлтэнд өгүүлсэнчлэн “Сангийн яамны Санхүүгийн хяналтын газар болон Төрийн аудитын газрын үйл ажиллагаанууд нь төсвийн хөрөнгийг зүй бусаар ашиглахын эсрэг оновчтой арга хэмжээ авахад хүргэж чадахгүй. Учир нь дээрх хоёр байгууллагын аль нь ч санхүүгийн мөрдөн байцаах ажиллагаа санаачлан явуулах үүрэггүй хэмээн өөрсдийгөө үздэг байна”⁴⁰ Төрийн аудитын газрын тухай шинэ хуулинд зааснаар хууль зөрчсөн тохиолдол илэрвэл холбогдох мэдээллийг хууль сахиулах байгууллагад шилжүүлэх үүргийг

³⁹ Төрийн аудитын газрын Үйл ажиллагааны эрсдийн хэлтсийн аудитын менежер Марс Халжактай хийсэн ярилцлага, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

⁴⁰ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 29 дүгээр тал.

Төрийн аудитын газарт ногдуулсан байна. Өнгөрсөн жил аудитын газраас төрийн өндөр албан тушаалтнуудад холбогдох хэд хэдэн хэргийг илрүүлсний дотор албан тушаалаа урвуулан ашиглаж, төсвөөс 1203 сая евро шамшигдуулсан Эстоний Зам тээврийн даатгалын сангийн захиралд холбогдох авилгалын хэрэг байсан.

Дотоод хяналт

Засгийн газрын тухай хуулинд оруулсан 2000 оны 6 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлт болон Засгийн газраас 2000 оны 10 дугаар сард баталсан тогтоолоор байгууллагынхаа хүрээнд дотоод хяналтын тогтолцоо бүрдүүлэхийг төр засгийн бүх байгууллагын дарга нарт үүрэг болгосон. Дотоод хяналтын асуудлыг хариуцсан албан тушаалтныг байгууллага бүрт томилон ажиллуулж, шаардлагатай тохиолдолд дотоод хяналтын нэгж нь тухайн байгууллагын даргын шууд удирдлагад байхаар заасан. Дээрх хууль гарахаас өмнө 2000 оны 5 дугаар сард ПА байгууллагын стандартад тулгуурласан *Дотоод аудитын шилдэг туршилага* гарын авлагыг Сангийн яамнаас боловсруулсан.

Дотоод хяналтын нэгжүүдийг байгуулах үйл ажиллагаа амжилттай хэрэгжиж дууссан гэж Сангийн яамнаас мэдээлсэн ч энэхүү тайланг бичих үед тэдгээрийн үйл ажиллагаа жигдэрч чадаагүй байсан. Дотоод хяналтын үйл ажиллагааг хэрхэн явуулах талаар төрийн байгууллагууд болон төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжүүдэд арга зүйн чиг удирдамж өгөх асуудлыг Төрийн аудитын газар хариуцна. 2002 оны эхэн үеийн байдлаар дотоод хяналт, аудитын үр өгөөжийг дүгнэх боломжгүй байсан бөгөөд цаашид энэ асуудалд түлхүү анхаарах шаардлагатай. Нэн ялангуяа үр дүнтэй хяналт үйлчилдэггүй, бие даасан статус болон санхүүгийн эрх мэдэл нь өргөн хүрээтэй улмаас авилгал үүсэх магадлал өндөртэй орон нутгийн захиргааны түвшинд дотоод хяналт чухал ач холбогдолтой байх болно. Аюулгүй байдлын цагдаагийн газрын мэдээгээр 2000 онд шүүхэд шилжүүлсэн авилгалын гэмт хэргийн ихэнх нь төрийн байгууллагуудад үр дүнтэй дотоод хяналтын тогтолцоо бүрдээгүйгээс үүдэлтэй байсан.⁴¹

⁴¹ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 7 дугаар тал.

2.4 Авилгалын эсрэг байгууллагууд

Авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах асуудлаар мэргэшсэн цорын ганц байгууллага нь Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар бөгөөд Засгийн газрын гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлогын авилгалын эсрэг бүрэлдэхүүн хэсгийн хэрэгжилтийг зохицуулах үүрэг хүлээдэг (Хэсэг 1.3-ыг үзнэ үү). Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар нь өөрт олгогдсон эрх мэдлийн хүрээнд авилгалтай тэмцэх үүргээ боломжийн түвшинд гүйцэтгэж байна. Жишээлбэл 1998 онд гаалийн байцаагчдыг зохион байгуулалттай хахуульдах замаар татварын хуулийг ноцтой зөрчсөн тохиолдлыг илрүүлсэн ба 2002 оны эхээр Автомашины бүртгэлийн төвд үүссэн хээл хахуулийн практикийг илрүүлэн шалгасан.

2000 оны 7 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр орон нутгийн захиргааны ажилтнуудад холбогдох авилгалын хэргийг мөрдөн шалгах үүргийг Аюулгүй байдлын цагдаагийн эрх мэдлээс хассан нь орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд авилгал бий болох магадлал үүсч буй тухай тус илтгэлд өмнө нь дурьдсан билээ. Орон нутгийн захиргааны байгууллагуудад дотоод хяналтын нэгж ажиллуулах тухай заасан ч (Хэсэг 2.4-ийг үзнэ үү) энэ нь авилгалтай тэмцэх үйл ажиллагааны эрчийг сулруулах аюултай байж магадгүй.

Санхүүгийн тагнуулын газар

1999 оны 7 дугаар сард Мөнгө угаахаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль гарснаар дээрх үйлдлийг гэмт хэрэг болгон хуульчилсан. Мөнгө угаахтай тэмцэх зорилгоор 1999 оны 7 дугаар сарын 1-нд Санхүүгийн цагдаагийн газрыг байгуулсан. 2000 оны эцэс гэхэд тус байгууллагаас 452 сэжигтэй буюу хувийн бус гүйлгээг илрүүлсэн бол 2000 онд энэ тоо 1829-д хүрсэн.⁴² Эдгээр хэргийн дөрөвт нь эрүү үүсгэж, нэгд нь ял шийтгэл оноосон. 2001 оны эцсийн байдлаар 35,5 сая еврог гэмт үйл ажиллагаанаас үүдэлтэйг тодорхойлсон байна.

Санхүүгийн тагнуулын газарт дэлхийн 28 орноос туслалцаа хүсч хандсан. Эстонийн Санхүүгийн тагнуулын газраас Герман, Норвегийн холбогдох

⁴² Дотоод хэргийн яам, Дотоодын Аюулгүй байдлын цагдаагийн газрын мэдээ.

байгууллагуудтай хамтран ажиллах замаар хоёр гэмт хэргийн эзэн холбогдогчдыг баривчилсан байна.

2.5 Омбуцман

Омбуцманы чиг үүргийг Хуулийн канцлер гүйцэтгэдэг бөгөөд тус албан тушаалыг Үндсэн хуулийн дагуу бий болгож, 1999 оны Хуулийн канцлерын тухай хуулиар зохицуулдаг. Хуулийн канцлерыг Ерөнхийлөгчийн саналд үндэслэн Парламентаас 7 жилийн хугацаатай томилдог. Канцлерын гол чиг үүрэг бол шинээр гарч буй хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль болон бусад хуулиудтай нийцэн уялдаж буй эсэхийг хянах, мөн Үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөөнд нь аюул учирч буй гэж үзсэн байгууллага, хувь хүмүүсийн санаачлагад тулгуурлан төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг шалган байцаах явдал болно.

Канцлер нь мөрдөн шалгаж буй байгууллагуудаасаа мэдээлэл, баримт бичиг, тайлбар шаардах, гэрчүүдээс мэдүүлэг авах эрх мэдэлтэй. Мөн шалгалтын дүнд тулгуурлан хууль зөрчсөн байгууллагуудад авах арга хэмжээг санал болгох эрхтэй ч эрүүгийн хэрэг үүсгэх боломжгүй. Хуулийн канцлерын газрын ажилтнуудын хэлснээр авилгалтай холбогдсон хэргүүдийг хууль сахиулах байгууллагад шилжүүлэх ёстой боловч авилгал нь тус байгууллагын мөрдөн шалгах гол асуудал биш ажээ. 2001 онд канцлерын газарт 1516 санал гомдол ирснээс ихэнх нь хоригдлуудын эрх (111), цагдаагийн үйл ажиллагаа (95), өмч хөрөнгийн шинэтгэл (84), үндэсний цөөнхийн асуудалд (78) холбогдож байсан байна.

3. ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ БА ТӨРИЙН АЛБА

Гүйцэтгэх албан тушаалтнууд болон төрийн албан хаагчдын дунд авилгал бий эсэх талаар хангалттай нотолгоо байхгүй байна. Төрийн дээд түвшинд төдийлөн нүүрлээгүй ба хуучин Ерөнхий сайдыг огцруулсан явдал нь авилгалд тавих хяналтын механизм дээд түвшинд харьцангуй сайн хэрэгжиж буйг харуулж байна. Төрийн захиргааны эрх зүйн хүрээг нэлээд боловсронгуй болгосон бөгөөд 1996 онд Төрийн албаны тухай

хуулийг, 2001 оны 4 дүгээр сард Төрийн захиргааны шинэчлэлийн хөтөлбөрийг тус тус баталсан. Захиргааны шийдвэрүүдийг давж заалдах журмыг зохицуулсан эрх зүйн механизмыг 2002 оны нэгдүгээр сард бий болгож дууссан байна. Харин захиргааны нэгжүүдийнх нь тоог бууруулах шаардлагатай байгаа орон нутгийн захиргааны шинэчлэлийн асуудалд төдийлөн ахиц дэвшил гарсангүй. Төрийн албаны ёс зүйн дүрэм байдаг боловч үр ашиг нь нэлээд эргэлзээтэй. Нэн ялангуяа сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн тухай хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх асуудал анхаарал татсан хэвээр байна.

3.1 Бүтэц ба эрх зүйн хүрээ

Гүйцэтгэх засаглал ба төрийн албаны үйл ажиллагааг зохицуулсан гол хуулиуд бол Төрийн албаны тухай хууль, Авилгалтай тэмцэх тухай хууль болон Засгийн газрын тухай хууль болно. Төрийн албаны тухай хууль 1996 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд төв болон орон нутгийн түвшний албан хаагчдад хамаарна. Төр, засгийн газрын түвшинд 20 мянга, орон нутгийн түвшинд 4 мянган төрийн албан хаагч байдаг.

Төрийн албаны тухай хуулийг Эстони улс өмнө дурьдсан бусад хуулиудын хамтаар 1995 онд баталсан нь Европын комиссоос дүгнэсэнчлэн “Төрийн албан хаагчдын шударга байдлыг хангах хөшүүрэг болжээ”.⁴³ Доор дурьдсан албан тушаалтнуудаас бусад бүх төрийн албан хаагч, зөвлөхүүдийг өрсөлдөөний үндсэн дээр ажилд шалгаруулж авах ёстой: Парламентын тамгын газар, Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Хуулийн канцлерын ажлын алба, Дээд шүүх, Төрийн аудитын газрын албан тушаалтнууд болон Засгийн газраас томилсон албан тушаалтнууд, Ерөнхий сайд, Сайд нарын зөвлөхүүд болон Ерөнхий сайдын томилсон албан тушаалтнууд. Нэр дэвшигчийн өрсөлдөж буй тухайн албан тушаалд хяналт тавих эрхтэй албан тушаалтан нь нэр дэвшигчийн ойрын хамаатан байх буюу нэр дэвшигч нь авилгалын хэрэг үйлдсэнийхээ төлөө Захиргааны ба Эрүүгийн хуулиар шийтгэгдэж байсан тохиолдолд албан тушаалд томилогдох ёсгүй.

Европын комиссын 2000 оны тогтмол тайланд тус оронд өрнөж буй төрийн

⁴³ Европын комисс, *2001 оны тайлан*, 19 дүгээр тал.

захиргааны шинэчлэлийн үйл явцыг зарим талаар нь шүүмжилсэн боловч “Бүхэлд нь авч үзвэл Эстоний төрийн албан хаагчид ажил үүргээ улс төрийн нөлөөнөөс ангид гүйцэтгэж чадаж байна” гэж дүгнэжээ.⁴⁴ Эстони улс төрийн албан хаагчдад зориулж боловсруулсан ЕХ-ны сургалтын стратегийг 1997 оны 5 дугаар сард баталж, 1999 оны 4 дүгээр сард шинэчилсэн. ФАРЕ хөтөлбөрийн нэгээхэн хэсэг болгож 2000 оны эхээр дээрх стратегийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулан баталсан байна.

3.2 Захиргааны процедур ба санал гомдол барагдуулах механизм

2002 он болтол захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагаануудыг зөвхөн шүүхэд хандаж давж заалдах боломжтой байсан. Төрийн байгууллагууд болон албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаа, алдаа дутагдал, хүнд суртлын эсрэг давж заалдах өргөдлөө захиргааны шүүхэд шууд буюу эсвэл тойргийн болон хотын шүүхэд гаргаж болох бөгөөд энэ тохиолдолд хэргийг захиргааны шүүхэд нэн даруй шилжүүлэх ёстой.⁴⁵ 2001 онд анхан шатны төрөлжсөн дөрвөн захиргааны шүүхийг байгуулсан бөгөөд захиргааны хуулиар мэргэшсэн шүүгчдийн тоог нэмэгдүүлэхэд анхаарсан. 2001 оны эцэс гэхэд захиргааны ноцтой хэргүүдийг гурван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шүүх боломжтой болсноор байцаан шийтгэх үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах бололцоо бүрдсэн.⁴⁶ 1999 оноос хойш захиргааны үйл ажиллагааны үр дүнд иргэдэд учирсан хохирлыг барагдуулах тухай шийдвэрийг дээрх шүүхүүд гаргадаг болсон.⁴⁷

Захиргааны шүүхийн журмын тухай хуулинд оруулсан 2002 оны 1 дүгээр сараас хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу талууд захиргааны аливаа шийдвэрийг төрөлжсөн шүүхэд хандалгүйгээр дээд шатны захиргааны байгууллагаар нь шийдүүлэх боломжтой болсон. Энэ тохиолдолд дээд шатны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг захиргааны шүүхээр давж заалдах боломжтой. Мөн захиргааны шүүхээс шийдвэрлэх

⁴⁴ Европын комисс, *2000 оны тайлан*, 14 дүгээр тал.

⁴⁵ Захиргааны шүүхийн журмын тухай хууль, *State Gazette* 1/1999.

⁴⁶ NPAА, *Тогтмол тайлан*, <http://www.eib.ec/pages.php/02030102>, (2002 оны 8 дугаар сарын 28-ны байдлаар).

⁴⁷ Захиргааны шүүхийн журмын тухай хуулинд 1999 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаас өмнө тухайн хэргийг захиргааны шүүхээс шийдвэрлэсний дараа хохирлоо барагдуулах тухай нэхэмжлэлийг иргэний шүүхэд гаргах журам үйлчилж байсан.

хэргийн хүрээг өргөжүүлснээр захиргааны аливаа шийдвэрийн агуулга болон хэлбэртэй холбогдсон гомдлыг шүүхэд мэдүүлэх боломжтой болсон. Шинэ хууль нь захиргааны дүрэм журамд анхаарал хандуулж эдгээрийг иргэдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй болгоход тус дөхөм болсон.

3.3 Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудал

Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудлын талаар Хэсэг 3.2.2-т тодорхой өгүүлсэн. Албан ажлынхаа хажуугаар бизнес эрхлэх буюу бизнесийн бүлгүүдтэй авилгалын холбоо харилцаатай байх явдал төв захиргааны түвшнийхээс илүү орон нутгийн түвшний албан тушаалтнуудын хувьд ноцтой асуудал болоод байна.

3.4 Олон нийттэй харилцах асуудал

Авилгалтай тэмцэх тухай хуулийг батлах үеэр Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг мөн боловсруулж Төрийн албаны тухай хуулинд нэмэлт өөрчлөлт хэлбэрээр тусгасан. Тус дүрэм нь товч бөгөөд ерөнхийгээс гадна түүнийг боловсруулахад холбогдох албан тушаалтнуудтай зөвлөлдөөгүй байна.

Ёс зүйн дүрэмд дараах заалтууд оржээ:

1. Төрийн албан хаагч нь ард түмэнд үйлчилж буй иргэн юм.
2. Төрийн албан хаагчийн явуулж буй үйл ажиллагаа нь Эстони улсын үндсэн хууль болон Төрийн албан хаагчийн тангарагийг хүндэтгэх зарчимд суурилсан байна.
3. Төрийн албан хаагч нь иргэдийн итгэл хүлээсэн улс төрийн хүчний хуулийн дагуу илэрхийлсэн хүсэл эрмэлзэлд тулгуурлан ажиллана.
4. Төрийн эрх мэдлийг зөвхөн ард түмний ашиг сонирхолд нийцүүлэн хэрэгжүүлнэ.
5. Төрийн эрх мэдлийг үргэлж хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлнэ.

6. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ заавал хариуцлага хүлээнэ.
7. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх явдал нь олон нийтийн үйл ажиллагаа байна.
8. Төрийн албан хаагч нь ард түмний эрх ашгийн төлөө зарим этгээдэд үл таалагдах шийдвэр гаргахад бэлэн байх ёстой.
9. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй хүн үйл ажиллагаандаа иргэдийн оролцоог хангахыг эрмэлзэнэ.
10. Төрийн албан хаагч нь байгууллагынхаас илүү ард түмний эрх ашгийг чухалчилна.
11. Төрийн албан хаагч нь үйл ажиллагаагаа явуулахдаа улс төрийн нөлөөнөөс ангид байна.
12. Төрийн албан хаагчийн гаргаж буй шийдвэр нь олон нийтэд ойлгомжтой шалгуурт үндэслэсэн байна.
13. Төрийн албан хаагч нь маргаантай асуудлыг шийдвэрлэхдээ шударга байж, бусдын нөлөөнд автсан гэж сэжиглэгдэхүйц байдал үүсгэхээс зайлсхийнэ.
14. Төрийн албан хаагч нь итгэж хүлээлгэсэн өмч хөрөнгийг аж ахуйч, үр ашигтай, ухаалаг зарцуулна.
15. Төрийн албан хаагч нь албан үүргийн хүрээнд олж авсан мэдээллээ ард түмний эрх ашигт нийцүүлэн ашиглана.
16. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй хүн шударга байж, ард түмэн болон хамтран ажиллагсдаа хүндэтгэнэ.
17. Төрийн албан хаагч нь хүмүүстэй харьцахдаа эелдэг, тусч байна.
18. Төрийн албан хаагч нь буурь суурьтай, хариуцлагатай, ухамсартай байна.
19. Төрийн албан хаагч нь өөрийгөө хөгжүүлэхэд тогтмол анхаарна.
20. Төрийн албан хаагч нь дээрх зарчмуудыг түгээн дэлгэрүүлэхийн төлөө бүх талаар чармайна.

Авилгалын талаар мэдээлэл өгсөн төрийн албан хаагчдыг хамгаалах механизм буюу энэ төрлийн санал гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон хууль байхгүй байна.

3.5 Авилгал

Өнгөрсөн гурван жилд дээд тушаалын төрийн албан хаагчдад холбогдсон авилгалын хэргийг амжилттай байцаан шийдвэрлэсэн тохиолдол хэд хэд гарсан. Олон нийтийн анхаарлыг ихээр татсан сүүлийн нэг жишээ бол Сангийн яамны хоёр албан хаагчийг 2000 оны 8 дугаар сард авилгалын хэрэгт ялласан явдал байсан ба тэдгээр нь хөнгөлттэй үнээр яамны худалдаж авсан автомашиныг тухайн үнээр нь төрийн албан хаагчид зарж борлуулсан байна. Дээрх хэрэгт холбогдсон нэг этгээдийг авилгалын хэрэгт, нөгөөг нь албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэрэгт яллажээ. 2002 оны 8 дугаар сард хэвлэлд мэдээлснээр Эстонийн Соёлын сангийн удирдах зөвлөлөөс 1999-2002 оны хооронд сангийн хөрөнгөнөөс 6.5-8 сая крон (415256-512315 евро) завшсан хэрэгт буруутган сангийн захирлыг ажлаас халсан байна. 2002 оны 8 дугаар сарын байдлаар дээрх албан тушаалтныг Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас баривчилж, албан тушаалаа урвуулан ашиглаж, өмч хөрөнгө завшсан хэргийг нь мөрдөн шалгаж эхэлсэн.⁴⁸

Олон нийтийн санал бодлыг тандах судалгааны дүнгээс харахад Эстонийн хамгийн авилгалд автсан хүмүүс бол улс төрийн лидерүүд байсан бол дараа нь дээд тушаалын төрийн албан хаагчид оржээ (Хэсэг 1.2-ыг үзнэ үү). Дээрх санал бодол нь тус тайланг бэлтгэхэд зориулж явуулсан судалгаагаар батлагдаагүй ба энэ нь улс төрчид болон дээд тушаалын төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаа хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлын төвд байдагтай холбоотой байж болзошгүй. Эрэн сурвалжлах ажил түлхүү хийдэг сэтгүүлчдийн үзэж байгаагаар дээд түвшинд авилгалын хэд хэдэн хэрэг үүсч байсан хэдий ч төв захиргааны түвшин дэх авилгал харьцангуй бага байгаа ажээ.⁴⁹

Нөгөө талаас төрийн албан хаагчдын дундах сонирхлын зөрчил болон

⁴⁸ RFE/RL Мэдээ, 6-р боть, №155, 2 дугаар хэсэг, 2002 оны 8 дугаар сарын 19.

⁴⁹ Сэтгүүлч Тийна Жогедатай хийсэн ярилцлага, *Eesti Ekspress*, 2001 оны 4 дүгээр сарын 10

хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянах асуудал үр дүнгүй байгаа нь бүх түвшний албан хаагчдын дунд авилгал хэр газар авсныг тодорхойлох бололцоог хязгаарлаж байна. Үүгээр ч зогсохгүй нэн ялангуяа Сангийн яаманд авилгал нүүрлэсэн байж магадгүй талаар зарим нотолгоо байдаг бөгөөд Таллинны бизнесийн нэг сонины редакторын хэлсэнчлэн “Тус яам нь төрийн захиргааны хамгийн сул хэсэг” болсон байна.⁵⁰ Өргөн хүрээтэй хувьчлал явагдсаны дараа Сангийн яамны эрх мэдэл багассан хэдий ч Төрийн тендерийн газар болон Эрчим хүчний зах зээлийн зохицуулалтанд хяналт тавьсан хэвээр байна. Яамны албан хаагчид алба хашиж байх үедээ таатай нөхцөл олгож байсан компаниуддаа төрийн албанаас гарсны дараа очиж ажилд орсон явдал хэд хэд гарсан.⁵¹ Төмөр замын хувьчлалтай холбоотой 2001 онд үүссэн дуулиан нь дээрх яаманд хууль бус үйл ажиллагаа явагддагийг нотолж өгсөн. Гэсэн ч дээр дурьдсан жишээнүүд нь Төрийн тендерийн газрын үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөө тусдаг асуудлыг шийдвэрлэхэд түлхэц өгч чадаагүй (Хэсэг 7.3-ыг үзнэ үү).

Энэхүү илтгэлийн өмнөх бүлгүүдэд онцлон тэмдэглэсэнчлэн дунд болон бага тушаалын албан хаагчдын дотроос авилгалд хамгийн их өртсөн нь орон нутгийн захиргааны ажилтнууд болно (Хэсэг 1.2-ыг үзнэ үү).

4. ХУУЛЬ ТОГТООХ БАЙГУУЛГАГА

Парламентаас улсын төсвийг баталдаг бөгөөд үүнд төсвийн орлого зарлага бүгд багтана. Төсвийн зарлагад хяналт тавих асуудал төдийлөн амжилттай хэрэгждэггүй байсан нь Төрийн аудитын газар болон Парламент хоорондын албан ёсны хамтын ажиллагаа дутагдсанаас үүдэлтэй. Харин шинэ хууль гарснаар төсвийн зарлагад хяналт тавих явдалд ахиц дэвшил гарах учиртай. Парламентын гишүүд авилгалд автсан талаар нотолгоо байдаггүй ба гишүүдийн санал өгөх явдалд бизнесийн нөлөө төдийлөн ажиглагддаггүй гэж судалгааны дүнгүүд харуулж байна.

⁵⁰ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн хэлтсийн ерөнхий редактор Анвар Самоостой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

⁵¹ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн хэлтсийн ерөнхий редактор Анвар Самоостой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

Гэхдээ улс төрийн намуудад хандив өгсөн бизнес эрхлэгчдийн зүгээс лобби үзүүлдэг талаар зарим нотолгоо байдаг. Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт Парламентын Авилгалын эсрэг хорооноос тавьж буй хяналт үр ашиггүй байгаа нь энэ асуудалд үнэлгээ өгөхөд хүндрэл үүсгэж байна.

4.1 Сонгууль

Сонгууль нь чөлөөт, шударга зарчмаар явагддаг бөгөөд ямарваа зөрчил гарсан талаар нотлох баримт буюу санал гомдол ч ажиглагддаггүй. Парламентын сонгуулийг бие даасан хараат бус Сонгуулийн комисс зохион байгуулж, хяналт тавьдаг. Сонгуулийн комисс дараах бүтэцтэй байна: Дээд шүүхийн даргын томилсон хоёр шүүгч, анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүхээс томилогдсон тус бүр нэг шүүгч, Хуулийн канцлерын (омбуцман) зөвлөхүүдийнхээ дундаас томилсон нэг зөвлөх, Ерөнхий аудиторын томилсон нэг гишүүн, Парламентын тамгын газрын даргын зүгээс тус газрын албан тушаалтнуудаас сонгож томилсон нэг гишүүн ба Төрийн канцлерын газрын (Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар) албан тушаалтнуудаас томилогдсон нэг хүн болон Ерөнхий прокурорын томилсон нэг прокуророос бүрдэнэ. Мөн орон нутгийн зөвлөлөөс томилсон сонгуулийн комиссууд дүүрэг бүрт ажилладаг.

4.2 Төсөв ба хяналтын механизм

Улсын төсөвт төрийн бүх орлого, зарлага багтана. Хэсэг 2.4-т өгүүлснээр улсын төсөвт хяналт тавих гол байгууллага нь Төрийн аудитын газар боловч Парламентдаа албан ёсны хамтын ажиллагаа бий болгож чадаагүйн улмаас аудитын тайлангийн үр нөлөө урьд өмнө төдийлөн сайн байгаагүй. Иймээс Төрийн аудитын газрын тухай хуулинд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд нь дээрх байдлыг сайжруулахад хэрхэн нөлөөлөхийг хожим үнэлж дүгнэх бололцоотой болно.

4.3 Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудал

Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудлыг хэсэг 3.2-т тусгасан. Парламентын гишүүдээс өргөн барьсан эдийн засгийн сонирхлын тухай мэдүүлгийн үнэн зөв эсэх болон хөдөлмөр эрхлэлттэй холбогдсон хязгаарлалтуудыг гишүүд мөрдөж буй эсэхэд хяналт тавих нь Авилгалын эсрэг хорооны үүрэг болно. Сонирхлын зөрчилтэй холбогдсон дүрэм журмыг Парламентын гишүүд зөрчсөн талаар нийтэд мэдэгдсэн тохиолдол гараагүй. Гэсэн ч энэ нь гишүүдийн шударга байдлын илрэл болохоос илүү дээрх Хорооны үйл ажиллагаа үр дүнтэй байж чадаагүйг харуулж байж болзошгүй.

Сонирхлын зөрчлийн талаарх эрх зүйн зохицуулалт нэлээд бүрэн дүүрэн хэдий ч Парламентад лобби үзүүлэх үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан хууль гараагүй байна.

4.4 Төрийн албан тушаалтнуудын халдашгүй дархан байдал

Үндсэн хуульд зааснаар Парламентын гишүүдийг зөвхөн Хуулийн канцлерын саналын үндсэн дээр, Парламентын гишүүдийн олонхийх нь зөвшөөрлөөр л эрүүгийн хариуцлагад татах боломжтой. Хуулийн канцлер мөн халдашгүй дархан эрхтэй бөгөөд зөвхөн улсын Ерөнхийлөгчийн саналаар, Парламентын гишүүдийн ихэнхийх нь зөвшөөрлийн үндсэн дээр дархан эрхийг нь түдгэлзүүлж болно. 1990 оноос хойш Парламентын гишүүдтэй холбогдсон хэрэг хоёр л удаа гарсан. Нэг нь Парламентын гишүүн банкны ажилтан байхдаа эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан, нөгөө нь Эстонийн банкны Ерөнхийлөгч асан гадаад валюттай холбогдсон зөрчил гаргасан явдал байсан. Дээрх хоёр тохиолдолд холбогдох этгээдийн халдашгүй эрхийг нь түдгэлзүүлсэн боловч аль аль нь цагаатгагдсан байна.

4.5 Авилгал

Дотоодын ажиглагчдын үзэж байгаагаар хууль бус лобби хийх явдал нэлээд газар авсан бөгөөд тухайлбал согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн зүгээс хууль тогтоогчдод хүчтэй нөлөө үзүүлдэг байна. Гэсэн ч

Парламентын гишүүд авилгалд холбогдсон талаар ямарваа дуулиантай асуудал үүсээгүй. Дэлхийн банк/Европын сэргээн босголт хөгжлийн банкнаас 1999 онд явуулсан судалгаанаас харахад Парламентын шийдвэрт зүй бусаар нөлөөлөх явдал ЕХ-д элсэхээр зэхэж буй орнуудын дотроос Эстони улсад хамгийн бага гардаг.⁵²

5. Шүүх эрх мэдлийн байгууллага

Шүүх эрх мэдлийн байгууллага нь хараат бус бие даасан бөгөөд энэхүү статусыг сүүлийн үеийн хууль тогтоомжууд улам бүр баталгаажуулах ёстой. Шүүхээс авилгалын хэргүүдийг үр өгөөжтэй шийдвэрлэж буй эсэхэд нь эргэлзэх зарим үндэслэл байдаг: авилгалтай холбогдсон хэргүүдийг шийдвэрлэх мэргэшсэн хэлтэс шүүх болон прокурорын газруудад байдаггүй, авилгалын зарим хэргийг хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтэрхий богино, авилгалын хэрэгт гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдүүдэд шүүх харьцангуй энэрэнгүй хандаж байгаа зэрэг бэрхшээл ажиглагдсан. Шүүх прокурорын байгууллагуудын зүгээс авилгалтай тэмцэх асуудалд мэргэжлийн ур чадвар дутагдаж байгаа ба Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулинд саяхан орсон өөрчлөлтүүд нь авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах Аюулгүй байдлын цагдаагийн байгууллагын эрх мэдлийг хязгаарласан зэрэг асуудал олон улсын шинжээчдийн анхаарлыг татсан. Шүүх, прокурорын байгууллагууд дахь авилгалтай холбогдсон нотлох баримт бараг үгүй байна.

5.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Шүүгчдийг томилох ажиллагаа ба тэдний хараат бус байдал

Шүүгчдийг томилоход алба хаших хугацааны хязгаарлалт тогтоодоггүй бөгөөд огцруулах тухай дүрэм нь шүүгчийн бие даасан хараат бус байдалд харшлаагүй байна.⁵³ Эстони улс тусгаар тогтносноос хойш шүүгчдийг

⁵² Парламентын гишүүдийн санал худалдагдах явдал үйл ажиллагаанд нь нөлөө үзүүлээгүй гэж судалгаанд оролцсон компаниудын 67% нь хариулсан; 19% нь “бага зэрэг” нөлөөлсөн гэсэн бол 9% нь дээрх асуудал “ихээхэн”, 5% нь “үлэмж их” нөлөө үзүүлсэн гэжээ. Дэлхийн банк, *Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгаа*, <http://info.worldbank.org/governance/beeps>, (2002 оны 8 дугаар сарын 28-ны байдлаар).

томилох болон шүүхийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөө орсон эсэх талаар ямарваа маргаан буюу хардлага үүсээгүй. Шүүгч шийдвэр гаргахдаа аль нэг талын нөлөөнд автсан тохиолдолд энэ асуудлыг шүүгчдийн сахилгын дүрэм болон Авилгалтай тэмцэх хуулийн заалтуудыг мөрдлөг болгодог. Мөн шүүгчдэд хамаарах хөдөлмөр эрхлэлт, үйл ажиллагааны хязгаарлалтууд байдаг бөгөөд тэд хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах үүрэгтэй. Гэсэн ч энэ асуудалд тавих Парламентын хяналт хангалтгүй байна.

Шүүхээс гарч буй бүх шийдвэр болон шүүх хуралдааны материалууд олон нийтэд нээлттэй байх ёстой бөгөөд хэргийн материалыг сэтгүүлчдэд ерөнхийд нь хүртээмжтэй байлгадаг.

Шүүхийн тухай хуульд саяхан оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд нь шүүхийн зохион байгуулалт болон шүүхээс үзүүлэх үйлчилгээнүүдийг нарийвчлан зохицуулж, шүүхийн төсвийн хараат бус байдлын баталгаа бүрдүүлж, шүүгчдийн цалинг нэмэгдүүлж, Шүүхийн захиргааны зөвлөлийг байгуулах замаар шүүгчдийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн.⁵⁴

Прокурорын газар

Улсын прокуроруудыг өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтаар дамжуулан Хууль зүйн сайд томилох бөгөөд зөвхөн тэтгэврийн насанд хүрэх эсвэл сахилгын арга хэмжээ авагдах тохиолдолд л ажлаас чөлөөлж болно. Тус улсын прокурорын статус нь прокурорын байгууллага, шүүх эрх мэдлийн бие даасан хэсэг байдаг нэгдэх загвар, эсвэл прокурор нь Хууль зүйн сайдад харьяалагдаж, гүйцэтгэх засаглалын бүрэлдэхүүн хэсэгт байдаг хоёрдахь загварын хооронд оршиж байна. Прокурор нь шүүгчтэй ижил хэмжээний бие даасан статус бүхий захиргааны албан тушаалтан болно.

⁵³ Европын холбоонд элсэх үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийх хөтөлбөр, *Европын холбоонд элсэх явцын мониторинг: Шүүхийн хараат бус байдал*, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Будапешт, 2001, 150-184 дүгээр тал.

⁵⁴ Зөвлөл дараах бүрэлдэхүүнтэй байна: Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүгчдийн ассамблейгээс сонгогдсон таван шүүгч, Парламентын хоёр гишүүн, нэг өмгөөлөгч, Улсын Ерөнхий прокурор эсвэл түүний томилсон прокурор, Хуулийн канцлер эсвэл түүний томилсон төлөөлөгч. Тус зөвлөл нь шүүхүүдийн бүтэц, тэдгээрт ажиллах шүүгчдийн тоо, шүүхийн даргыг томилох болон огцруулах журам, иргэдийн төлөөлөгчдийн ба шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшигчдийн тоог тус тус батална. Мөн Дээд шүүхийн шүүгчийн орон тоонд нэр дэвшигчид болон төсвийн зарчмуудын талаар саналаа өгнө.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн шинэ төслөөр прокурор нь шүүхээс өмнөх шатны мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг тэргүүлэх бөгөөд ингэснээр үйл ажиллагааны үр өгөөж нэмэгдэх ёстой. Дээрх өөрчлөлтийн авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгахад үзүүлэх нөлөөг үнэлэхэд төвөгтэй. Учир нь шүүхээс өмнөх мөрдөн шалгах ажиллагаанд гол үүргийг Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар гүйцэтгэж байсан бөгөөд авилгалтай тэмцэх асуудлаарх прокуроруудын мэргэшил хангалтгүй хэвээр байна. Таллин хотын прокурорын газарт эдийн засгийн болон авилгалын гэмт хэргүүдийг шалгах үүрэгтэй тусгай нэгж ажилладаг. 2000 онд тус хэлтсээс 50 орчим хэргийг шүүхэд шилжүүлснээс ихэнх нь хээл хахууль өгч авсантай холбоотой байсан. Бусад хот, тойргийн прокурорын газрууд нь хэмжээгээр бага бөгөөд авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгах ур чадвараар дутмаг байдаг. GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс “Эстонийн шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтнууд”-тай холбоотой дараах шүүмжлэлийг өгсөн байдаг:

Авилгалтай холбогдсон гэмт үйлдлийг байцаан шийтгэх үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаа учир дутагдалтай байгаа нь шүүгчид болон прокуроруудын мэргэжлийн ур чадвар хангалтгүйтэй холбоотой.⁵⁵

Тухайлбал төмөр замын хувьчлалын асуудлаар прокурорын байгууллагаас авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ үр өгөөжгүй байсныг GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн тайланд дурьджээ (Хэсэг 7.3-ыг үзнэ үү).

Шүүх прокурорын байгууллагуудад авилгалын хэргийг шийдвэрлэх мэргэшил дутагдаж байгаагаас гадна дараах хоёр асуудал анхаарал татаж байна. Нэгдүгээрт, авилгалын гэмт хэргүүдийг хөөн хэлэлцэх хугацаа дөнгөж хоёр жил бөгөөд энэ нь хэргийг шүүхэд шилжүүлэх мөч хүртэл үргэлжилнэ. Үүгээр ч зогсохгүй 2002 оны 8 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болох гэж буй шинэ Эрүүгийн хуулиар дээрх хугацааг шүүхийн анхны шийдвэр гартал үргэлжлүүлэхээр төлөвлөж байна. Хэдийгээр авилгалын нэлээд хэдэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд хөөн хэлэлцэх хугацаа нь 5 жил байдаг гэмт үйлдлүүд багтаж буй боловч дээр дурьдсан хоёр жилийн хугацаа нь хэтэрхий богино байгаа нь шүүхийн үйл ажиллагаанд эрсдэл учруулж байна. Учир нь авилгалын гэмт хэргүүдийг мөрдөн шалгах нь нэлээд төвөгтэй бөгөөд хугацаа шаардсан байдаг.

⁵⁵ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 12 дугаар тал.

Хоёрдугаарт, авилгалын гэмт хэрэгт ногдуулж буй ял шийтгэл хэтэрхий хөнгөн байгаа (Хэсэг 1.1-ийг үзнэ үү) нь эдгээрийг шүүхээр шийдвэрлэх нь зардал ихтэй, үр өгөөж багатай үйл ажиллагаа болоход хүргэж байна. Жишээлбэл Аюулгүй байдлын цагдаагийн газраас 1995-1999 онуудад мөрдөн шалгасан авилгалын 54 хэрэгт холбогдогчдын дөнгөж тавд нь хорих ял оноосон байна.⁵⁶

5.2 Авилгал

1995 оноос хойш шүүгчдийг авилгалын хэрэгт татсан тохиолдол дөнгөж гурван удаа гарсан (хоёр нь 2002 онд) ба бүгд цагаатгагдсан. Үүнээс өөр шүүхийн тогтолцоонд хамаарах авилгалын хэрэг бүртгэгдээгүй байна.

2000 оны 10 дугаар сард явуулсан олон нийтийн дундах судалгаанаас харахад хүн амын 45% нь шүүхэд итгэдэг гэж хариулсан нь тус бүс нутгийн бусад орнуудтай харьцуулахад нэлээд өндөр үзүүлэлт болох бөгөөд хэвлэл мэдээлэлд ч мөн дээрх хэмжээнд итгэдэг ажээ.⁵⁷ Шүүхтэй харьцуулахад Засгийн газар болон Парламентад олон нийтийн зүгээс хүлээлгэх итгэл нэлээд доогуур байсан бол Ерөнхийлөгчийнх нэлээд өндөр байгаа нь ажиглагдсан. Тус улсын Хууль зүйн яамны мэдэгдэж байгаагаар авилгалыг хязгаарлахад шүүх хэрхэн нөлөөлж буй талаар олон нийтийн дунд судалгаа явуулж байгаагүй ажээ.

Прокурорын ажилтнууд авилгалд өртсөн талаар ямарваа нотолгоо байхгүй байгаа хэдий ч туслах прокурорт нэр дэвшсэн нэг хүн зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт холбоотой байж магадгүй талаарх мэдээлэл саяхан хэвлэлд гарсан.⁵⁸ Тухайн нэр дэвшигчийн хүргэн дүү нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй холбоотой гэж яригдаж байсан ч түүнийг 2001 оны 2 дугаар сард туслах прокуророор томилсон байна.

⁵⁶ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 24-25 дугаар тал.

⁵⁷ ES Turu-Uuringute, Олон нийтийн санал бодлын судалгаа, 2000 оны 10 дугаар сар.

⁵⁸ Т.Плүүм, А.Плеккшип, К.Мүүли, "Raski gaske elu", *Postimes* сонин, 2000 оны 10 дугаар сарын 12.

6. УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН САНХҮҮЖИЛТ

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тогтолцоог ил тод, зохицуулалттай болгоход чиглэсэн олон чухал элемент бүхий шинэ хуулийг 1999 онд баталсны үр дүнд улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах асуудалд томоохон өөрчлөлт орсон байна. Гэсэн хэдий ч намуудын дансны гүйлгээнд байнгын ажиллагаатай, өөрөөр хэлбэл институтчлэгдсэн хяналт тавигддаггүйн улмаас намууд хуулийн заалтыг хялбархан зөрчих боломж оршсоор байна. Мөн улс төрийн намууд бэлэн мөнгөний хандивын дээд хэмжээг нэмэгдүүлэх талаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар саяхан санал гаргасан нь тэдний санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулахын эсрэг байгааг харуулсан аж. Улс төрийн намын санхүүжилт дэх авилгал нэлээд бэрхшээл үүсгэдэг талаар зарим нэгэн баримт нотолгоо ч байдаг.

6.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудлыг судалдаг нэгэн томоохон шинжээчийн дүгнэснээр 1999 он хүртэл дээрх асуудал “туйлын эмх замбараагүй” явж ирсэн.⁵⁹ Тэр үед улс төрийн намууд санхүүгийн тайлангаа ил тод болгох шаардлагатай эсэх нь тодорхой бус, компаниуд улс төрийн намд хэмжээ хязгааргүй хандив өргөх боломжтой байсан аж.

Хуулийн чухал ач холбогдолтой заалтууд дараах байдлаар шинэчлэн өөрчлөгдсөн. Үүнд:

- Нэр нь үл мэдэгдэх этгээдээс хандив авахыг хориглож чингэсэн тохиолдолд долоо хоногийн хугацаанд улсын төсөвт шилжүүлэхээр заасан. Мөн хөндлөнгийн этгээдээр дамжуулж хандив авахыг хориглосон.
- Нэлээд олон байгууллага, түүний дотор нэр бүхий доорхи байгууллага улс төрийн намд хандив өргөх ёсгүй гэж заасан: Тухайлбал, төр, засгийн газрын байгууллагууд, орон нутгийн засаг захиргаад, тэдгээрийн харьяа байгууллага, төрийн өмчийн

⁵⁹ Бодлого судлалын Праксис төвийн Даймар Лийвтэй хийсэн ярилцлага, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

оролцоотой хуулийн этгээдүүд, төр гишүүнчлэлд нь багтдаг ашгийн төлөө бус холбоод буюу сангууд, төрөөс шууд буюу шууд бус дэмжлэг хүлээдэг байгууллагууд, орон нутгийн захиргааны буюу төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдүүд.

- Бэлэн мөнгөөр өгөх хандивын дээд хэмжээг 63 евро гэж хязгаарласан. Дансаар гуйвуулсан хандивын хөрөнгийг тухайн намын дансанд шилжүүлж, тайландаа энэ талаар тодорхой тусгахыг банкуудад үүрэг болгосон.
- Санхүүжилтийн тухай хуулийн дагуу намууд дансныхаа тайланг улирал тутам гаргаж, нийтэд толилуулах үүрэгтэй бөгөөд тайландаа санхүүгийн эх үүсвэрүүд, хүлээж авсан хандив болон хандивлагчдын нэр хаягийг дурдана. Хандив гэдгийг мөнгөн бус бэлэг болон намын үйл ажиллагаанд зориулсан дэмжлэг тусламж (намд үзүүлсэн үйлчилгээний зах зээлийн ханш болон үйлчилгээг худалдан авсан бодит үнийн зөрүүг тусгана)-ийг хамруулан нэлээд өргөн хүрээтэй тодорхойлсон байна.
- Сонгуулийн кампанит ажлын үеэр намууд долоо хоног тутамд санхүүгийн тайлан гаргана.

1999 оны хуулиар төрөөс намуудад татаас олгохоор болсон. Тухайлбал парламентад суудалтай улс төрийн намуудад суудлынх нь тоотой уялдуулан төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхээр болсон. Төрөөс өгөх татаасын нийт хэмжээг Парламент тогтоох ба энэ хэмжээ 2001 онд нэг сая 267 мянган евро-д хүрчээ. Парламентад төлөөлөлтэй болоход шаардлагатай 5 хувийн босгыг давж чадаагүй буюу орон нутгийн сонгуульд ялсан ч бүх нийтийн сонгуульд амжилтгүй оролцсон намууд татаас үл хүртэнэ.

1999 оны хууль улс төрийн намуудын зарлагад ямар нэг байдлаар хязгаар тавиагүй байна.

Шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш хувь хүмүүсийн хандивыг мөн хориглох талаар нэлээд яригдсан. Парламентад 2002 оны 3 дугаар сард хэлэлцсэн хувь хүмүүсийн хандивын хэмжээг 63-аас 630 евро болгож нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөл дээрх санааг сөрсөн алхам болох юм билээ.

6.2 Хяналт шалгалт

Хуулинд шинээр орсон заалтуудын дагуу Ашгийн төлөө бус холбоод буюу сангуудын бүртгэлийн тухай хуульд дурдсан бүхий л мэдээллийг багтаасан санхүүгийн тайлан гаргаж, үнэ төлбөргүйгээр нийтийн хүртээл болгохыг улс төрийн намуудад үүрэг болгосон. Гэвч улс төрийн намуудын санхүүд тавих хяналт буюу аудитын талаар 1999 оны хуулинд тусгагдаагүй нь чанад хатуу мэт санагдахуйц дээрх санхүүгийн дүрмийн хэрэгжилтийг эргэлзээтэй болгож байна. Улс төрийн намуудын санхүүг хянах тусгай хороо байгуулж, санхүүгийн дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай заалтуудыг арга буюу дээрх нэмэлт өөрчлөлтийн төслөөс хасахад хүрсэн явдал шинэ хуулийг Парламентаар батлуулахад хэчнээн хүнд байсны илрэл юм.

6.3 Бодит амьдрал дээрх улс төрийн намын санхүүжилт

Дэлхийн банк болон Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны 1999 онд хамтран хийсэн *Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгааны* дүнгээс харахад улс төрийн намуудын санхүүжилтэнд авилгал нэлээд хэмжээгээр нүүрлэсэн нь тус орон дахь авилгалын эсрэг бусад чиглэлээр хийгдэж буй тэмцлийн үр дүнг бууруулж байна. Судалгаанд оролцогчдын 17 хувь нь улс төрийн намуудад хувь хүмүүсийн өгч буй хандив тэдний бизнест “их” буюу “маш их” нөлөө үзүүлдэг хэмээсэн нь ЕХ-нд элсэхээр завдаж буй орнуудын дотор авилгалын эсрэг явуулсан тэмцлийн үр дүнгээр Эстони улсыг нэлээд хойгуур байр эзлэхэд хүргэсэн бөгөөд тус улс ердөө Болгар, Румын, Словак, Латвийн өмнө орж байна.⁶⁰ Томоохон компаниудын (нефтийн компаниуд, архи, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчид) олонх нь нөлөө бүхий улс төрийн бүх намд хандив өргөдөг гэж судалгаанд хамрагдагсад үзжээ. Шар айрагт ногдуулдаг онцгой татварыг хөнгөлөхийг Про Патриа Эвлэл 1997 онд хичээсэн ба Шинэчлэлийн Намыг том бизнес, санхүүгийн хүрээнийхэнтэй холбоо сүлбээтэй гэж хүмүүс үздэг. 1999 онд шинэ хууль батлагдахаас өмнө улс төрийн намууд хандивлагчдаа олон нийтэд

⁶⁰ <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/beepsinteractive.htm>>-ыг үзнэ үү (2002 оны 5 дугаар сарын 15-ны байдлаар).

ил тод зарладаггүй байсан болохоор энэ талаар баримт нотолгоо ховор байдаг.

Хандивыг намын гишүүдийн татварын байдлаар “зүс хувиргах” явдал тун түгээмэл аж. Эстонийн Ардын намд 1999 оны сонгуулийн өмнө 6333 еврогийн хандивыг Парламент дахь Авилгалын эсрэг тэмцэх хорооны дарга зэрэг тус намын нэр бүхий хэд хэдэн гишүүн тус бүр 1000 крон (63.3 евро) өргөсөн мэт дансаар шилжүүлсэн байсан. Төвийн Нам 1999 онд гишүүдээсээ ямар ч татвар аваагүй атал 2000 онд гэнэт 31670 евро, 2001 онд 6340 еврогийн татварыг дансандаа оруулж авжээ. Эстонийн Ардын Нэгдсэн Намын дарга 1999 онд 9500 еврог намдаа хандивласан нь түүний түрүү жилийн орлогынх нь гуравны хоёртой дүйж байна.⁶¹ Шинэчлэлийн Нам үл мэдэгдэх ивээн тэтгэгчдээс тодорхой хэмжээний санхүүжилтийг 1999 оны орон нутгийн сонгуульд нэр дэвшигчдийн хандив нэрээр авсан хэмээн 2002 оны 7 дугаар сард сонин хэвлэлүүд хардсан байна. Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулийн заалтууд тодорхой биш учир дээрх намыг шүүхэд өгөх боломжгүй гэж Улсын Прокурор мэдэгдсэн бөгөөд хууль зөрчсөн тохиолдолд ч ямар хариуцлага ногдуулах талаар тодорхой заагдаагүйг онцлон тэмдэглэсэн.⁶²

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд дээр дурдсан байдлыг тодорхой хэмжээнд сайжруулах учиртай боловч хяналтын механизм бүрдээгүй нь хуулийг хялбархан зөрчих боломжийг намуудад олгодог. Эстоний хэд хэдэн ажиглагчийн үзэж буйгаар намууд хуулийн үзэл санааг бус үг үсгийг л хэрэгжүүлдэг байна. Хуулийн цоорхойг ашиглах олон боломж байдгийн дотор их хэмжээний хандивыг хувь хүмүүсийнх буюу гишүүдийнх мэт харагдуулах эсвэл жинхэнэ хандивлагчдыг нууж, өөр бусад компанийн нэрийг ашиглах явдал багтдаг байна.⁶³

7. “УЛСЫН БЭЛТГЭЛ” БУЮУ ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨӨР БАРАА,

⁶¹ Яан Тониссоны хүрээлэн, Өгүүллүүдийн цуглуулга, Таллинн, 2001 он.

⁶² “Санхүүжилтийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн хэрэгт намуудыг буруутгав”, ЕТА сонин, 2002 оны 3 дугаар сарын 4.

⁶³ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14; Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Анвар Саамосттой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

ҮЙЛЧИЛГЭЭ ХУДАЛДАН АВАХ АСУУДАЛ

“Улсын бэлтгэл” буюу төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахад авилгал үүсэх магадлал нэн өндөр. Энэ талаарх эрх зүйн орчин харьцангуй дэвшилттэй ч тендерт хяналт тавих, санал гомдлыг шийдвэрлэх журам нь хангалтгүй, Төрийн тендерийн газрын үйл ажиллагаа улс төрийн нөлөөлөлд эмзэг байдаг. Дотоодын ажиглагчдын үзэж байгаагаар тендерийг гуйвуулах явдал нийтлэг бөгөөд орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд авилгал нэлээд даамжирсан байж болзошгүй аж.

7.1. Хууль эрх зүйн хүрээ

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа нь 1995 онд батлагдаж, 4 удаа нэмэлт өөрчлөлт хийгдсэн Тендерийн тухай хуулиар зохицуулдаг. Хамгийн чухал өөрчлөлт 2001 оны 4 дүгээр сард орсон нь хуулиудыг Европын Холбооны захирамжуудтай уялдуулахад чиглэсэн байна.

Тендерийн тухай уг хууль дараах тохиолдолд үйлчилдэггүй. Тухайлбал:

- Хуулийг дагаж мөрдөх нь төрийн нууцыг задруулах;
- Ганцхан этгээдийн ханган нийлүүлдэг ус, цахилгаан, шатдаг хий, халаалт, кабелийн болон цахилгаан холбооны үйлчилгээг авах,
- Зэр зэвсэг, байлдааны болон сургалтын тоног төхөөрөмжүүдийг худалдан авах⁶⁴ эдгээр болно

6340 евро хүртэлх өртөгтэй бараа, үйлчилгээ худалдан авах гэрээ байгуулахад (барилгын ажлын хувьд 31670 евро хүртэлх гэрээ, хуулийн төсөл боловсруулах болон нийтийн аж ахуйн компаниуд, засан хүмүүжүүлэх газруудын хооронд байгуулсан гэрээ) тендерийн журмыг мөрддөггүй. 12670 еврогоос дээш өртөгтэй гэрээг байгуулахад нээлттэй эсвэл хязгаарлагдмал тендер зарлах буюу дараах нөхцөл байдалд тохиролцох (нэг эх үүсвэрээс худалдан авах) журмыг баримталдаг:

⁶⁴ Тендерийн тухай хууль, 4 дүгээр зүйл.

- “Худалдан авагч байгууллага тендерт оролцогсдыг сонгох бодит шалгуур үзүүлэлтүүдийг баталж, тендерт оролцогсдын чадавхийг баримт бичгээ хүргүүлэхээс нь өмнө нягтлан шалгавал эдийн засгийн хувьд ашигтай”⁶⁵ байх нөхцөлд хязгаарлагдмал тендерийн аргыг ашигладаг.
- Нээлттэй буюу хязгаарлалттай тендерт ирсэн бүх санал шаардлага хангаагүй эсвэл гэрээний өртөг буюу тусгай нөхцлүүдийг урьдчилан тодорхойлох боломжгүй тохиолдолд тендерийн зарлалыг нийтэлсний дараагаар хэлэлцэн тохирох арга ажиллагааг зохион байгуулж болно.
- Тодорхой зарим нөхцөлд буюу бараа үйлчилгээг ганцхан эх үүсвэрээс худалдан авах тохиолдолд тендерийн зарлалыг урьдчилан нийтлэлгүйгээр тохиролцох арга ажиллагааг хэрэглэж болно. Үүнд жишээлбэл иргэдийн амь насыг аврах буюу өмч хөрөнгөд нь их хэмжээний хохирол учрахаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд үйлчилгээг нэн даруй худалдан авах, эсвэл өмнөх гэрээг үргэлжлүүлэх шаардлагатай, тухайн бараа, үйлчилгээг ердөө ганцхан гүйцэтгэгч ханган нийлүүлэх боломжтой байх зэрэг тохиолдол хамаарна.

Тендерийн тухай хуулинд зааснаар гэрээг жижиг хэсгүүдэд багцлан хуваахыг хориглодог явдал хяналт тавихад хүндрэл үүсгэдэг ба Тендерийн газраас бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд хэрхэн оролцох талаар хуулинд тодорхой заагаагүй байдаг.⁶⁶ Нэг эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авах бололцоо нь хэтэрхий өргөн байна гэж Төрийн тендерийн газар мөн үздэг бөгөөд урьдчилан харах боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас тухайн ханган нийлүүлэгчтэй байгуулсан тендерийн гэрээг үргэлжлүүлж, гэрээний өртгийн 50 хүртлэх хувьтай тэнцэх бараа, үйлчилгээ нэмж худалдан авах тухай заалтын хэрэгжилтэнд хянахад төвөгтэй байдаг байна. Тус байгууллагын ажилтнуудын хэлснээр нэг эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авах хүсэлтэй төрийн байгууллагуудтай холбогдсон олон асуудал үүсч байсан байна.⁶⁷

⁶⁵ Тендерийн тухай хууль, 55 (1) дүгээр зүйл.

⁶⁶ Төрийн тендерийн газрын орлогч ерөнхий захирал Том Анникветэй хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

⁶⁷ Тендерийн тухай хууль, 57 (3) дугаар зүйл. Төрийн тендерийн газрын орлогч ерөнхий захирал Том Анникветэй хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

Тохиромжтой гэж үзсэн тохиолдолд бараа, үйлчилгээ худалдан авах гэж буй төрийн байгууллага тендер явуулж болдог. Өөрөөр хэлбэл, тэд тендерийг нэг хүн, комисс, эсвэл хөндлөнгийн шинжээчийг хөлсөөр ажиллуулах замаар зохион байгуулж болно. Тендерт оролцогсад дугтуйг нээх үед байлцах эрх эдэлдэг.

Тендерийн тухай хуулинд тал тохой татах, сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлсэн заалтууд тусгагдсан. Тухайлбал тендер зарлаж буй байгууллагын төлөөлөгчид болон гадны шинжээчид нь ханган нийлүүлэгчидтэй харилцаа холбоотой байхыг хориглодог нь тендерийг шударга дүгнэсэн эсэхэд эргэлзээ төрөхөөс сэрэмжлэх зорилготой. Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахад оролцож буй төрийн алба хаагчдын үйл ажиллагааг Авилгалтай тэмцэх тухай хууль дахь сонирхлын зөрчил, өмч хөрөнгийн мониторингтой холбогдсон заалтуудаар зохицуулдаг.

Тендерийн зохицуулалтууд нь олон нийтэд ил тод байна. Тендерийн зарлал болон гаргасан шийдвэрүүдийг интернэт дэх төсвийн хөрөнгөөр худалдан авсан бараа үйлчилгээний жагсаалтанд оруулдаг бөгөөд томоохон хэмжээний гэрээний мэдээллийг хэвлэлд тавьж нийтийн хүртээл болгодог.

7.2 Хяналт шалгалт

Тендерийн тухай хуулинд зааснаар Төрийн тендерийн газар нь бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдсан эсэхэд хяналт тавьж, тендерийн мэдээллийн тогтолцоог бий болгон, худалдан авсан бараа, үйлчилгээний жагсаалтыг хөтөлж, тендерийн шийдвэрүүдийг эсэргүүцсэн санал гомдлыг шийдвэрлэдэг. Төрийн тендерийн газрын даргыг Сангийн сайд томилно.

Тендерийн шийдвэрийг давж заалдах тухай өргөдлийг Төрийн тендерийн газарт гаргахын хажуугаар захиргааны шүүхэд хандах боломжтой байдаг. Санал гомдлыг хүлээж авмагц Тендерийн газраас асуудлыг шийдвэрлэтэл тухайн үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх ёстой. Гомдлыг “тухайн оролцогчийн эрх зөрчигдсэн буюу эрх ашиг хохирсон талаар мэдсэнээс хойш долоо

хоногийн дотор, тендерт ялагчтай гэрээ байгуулахаас өмнө”⁶⁸ гаргах ёстой. Энэ нь тендерийн үйл ажиллагаа дууссаны дараа дээрх газарт гомдол ирэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой. Санал гомдлыг Тендерийн газар хянаж, эсэргүүцэл үндэслэлтэй гэж үзэх буюу шалгалтын явцад зөрчил илэрвэл тендерийн дүнг цуцлах эрхтэй. Тендерийн газраас гаргасан шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхэд мөн давж заалдаж болно.

Бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй байгууллагуудад хяналт тавих Тендерийн газрын чадавхи нэн хязгаарлагдмал. 2002 оны 3 дугаар сарын байдлаар дээрх ажлыг (гомдол шийдвэрлэх зэрэг) ердөө гурван хүн эрхэлж байсан. Тендерийн тухай хууль зөрчигдсөн тохиолдолд Тендерийн газраас 31670 евро хүртэл торгууль ногдуулах боломжтой ч эл шийтгэлийг төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллагад бус, зөвхөн хуулийн этгээдэд ногдуулах ажээ.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд Төрийн аудитын газар тендер явагдсаны дараа ч хяналт тавих боломжтой бөгөөд тус газар 2002 онд явагдсан тендерүүдэд шалгалт хийж эхэлсэн. Гэсэн ч Аудитын газар нь тендерийн журам зөрчигдсөн эсэхэд бус харин төсвийн хөрөнгийн ашиглалтанд л хяналт тавих боломжтой.

7.3 Авилгал

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаан дахь авилгалыг эрүү үүсгэж мөрдөн шалгаад дорвитой амжилт олсон тохиолдол гараагүй. Авилгалын талаарх баримт нотолгоо ховор байдаг нь авилгал байхгүйг бус ялангуяа тендерт хяналт тавих тогтолцооны учир дутагдалтай талуудыг дээр өгүүлсэн зэргийг харгалзвал хяналт хангалтгүй байсныг харуулдаг.

GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн үнэлгээ⁶⁹ болон энэхүү тайланг бэлтгэхэд зориулж цуглуулсан нотолгооноос харахад Төрийн тендерийн газрын үйл ажиллагаанд улс төрийн оролцоо анзаарагддаг, бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй байгууллагууд хууль зөрчсөн

⁶⁸ Тендерийн тухай хууль, 62 (2) дугаар зүйл.

⁶⁹ GRECO, *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 18 дугаар тал.

тохиолдолд тендерийн газар хүчин мөхөсддөг байна. Тухайлбал Эстоний төмөр замын өмч хувьчлалд зөвлөгөө өгөх компанийг сонгон шалгаруулах тендерийн⁷⁰ дүнг Төрийн тендерийн газраас хүчингүй болгохоор чармайсан хэдий ч Сангийн сайд саналыг нь хүлээж авалгүйгээр гэрээ байгуулах ажлыг үргэлжлүүлсэн. Засгийн газраас нэлээд хүчтэй дэмжсэн ч тухайн сайд хожим огцорсон бөгөөд тэрхүү огцролт өмч хувьчлалтай хамаагүй ч байж магадгүй.⁷¹ Тендерийн газрын ажилтнуудын өгүүлсэнчлэн тус байгууллагын шийдвэрт Сангийн сайд нөлөөлөхөөр оролдсон тохиолдол хэд хэд гарчээ.⁷² GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн тайланд дурдсанаар улс төрийн намд хандивын өргөж тендерг ялах тохиолдол газар авсан байж болзошгүй.⁷³

Эстоний зарим албан тушаалтны үзэж буйгаар төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахад учирч буй бэрхшээлүүд нь хуулийн заалтуудтай холбоотой гэхээс илүү хувийн хэлхээ холбоо хүчтэй, “бүгд бие биенээ таньдаг”⁷⁴ байдлаас үүдэлтэй ажээ. Дотоодын ажиглагчдын хэлснээр зөвхөн нэг компанид тохиромжтой байхуйцаар тендерийн болзол нөхцлийг зохиодог явдал элбэг байдаг. Жишээлбэл Дайчдад гутал худалдан авах тендерийг 2002 оны эхээр Батлан хамгаалах яам зохион байгуулахдаа зөвхөн Финландын ганцхан компани л шаардлага хангасан байхаар тендерийн нөхцлийг боловсруулжээ. Ийнхүү тендерийн нөхцлийг аль нэг талын эрх ашигт зориудаар тааруулах нь үндсэн бэрхшээл болчихоод байгаа бөгөөд энэ нь нэн ялангуяа тэр бүр хяналтанд хамрагддаггүй орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд түгээмэл ажиглагддаг гэж Төрийн тендерийн газрын ажилтнууд өгүүлсэн.⁷⁵

⁷⁰ Тендерг ялсан Гиббс компаний үнийн санал нь Ватерхаус куперс компанийхаас 3 дахин үнэтэй байсан байна.

⁷¹ “Хувьчлалыг будилантуулсанд сайдыг буруутгаж байна”, *Ceturdienu* сонин, 2001 оны 3 дугаар сарын 29; “Төмөр замын хувьчлалын булхай”, *Ceturdienu* сонин, 2001 оны 8 дугаар сарын 2.

⁷² OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14;

⁷³ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 18 дугаар тал

⁷⁴ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14; Төрийн аудитын газрын менежер Маре Халжактай хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

⁷⁵ Төрийн тендерийн газрын орлогч ерөнхий захирал Том Анникветэй хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 13.

8. Төрийн үйлчилгээний салбар дахь авилгал

Эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үйлчилгээний салбарт авилгалын баримт нотолгоо тун бага. Гэсэн ч Европын комиссоос цагдаа, гаалийн байгууллагын удирдлагад авилгалтай тэмцэх ажиллагааг эрчимжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн үзэж байгаагаар тус орны гаалийн байгууллага нь авилгал, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт өртөж болзошгүй ажээ. Бизнесийн үйл ажиллагааны бүртгэл болон лиценз олгох журамд авилгал үүсэх магадлал төдий л их биш аж.

8.1 Цагдаагийн байгууллага

Сүүлийн хэдэн жилд замын хөдөлгөөний дүрэм зөрчсөн жолооч нараас хахууль авсан хэрэгт буруутган 10 орчим замын цагдааг ажлаас нь халсан. 1998 онд авилгалтай холбогдсон 5, 1999 онд 7, 2000 онд 4, 2001 онд 13 хэргийг эрүү үүсгэн мөрдөн шалгасан байна.⁷⁶

Цагдаагийн ерөнхий газрын мэдээнээс үзвэл албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэрэгт холбогдуулан цагдаагийн дээд тушаалын ажилтнуудад эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн тохиолдол хэд хэд гарсны нэг жишээ нь цагдаагийн хоёр хэсгийн дарга нарт холбогдох хэрэг байсан. 2002 оны 3 дугаар сард Вору тойргийн шүүхээс Польша дүүргийн цагдаагийн офицерыг албан тушаалаа урвуулан ашиглаж, удаа дараа хээл хахууль авсан хэрэгт ялласан. Түүнд 8 сарын хорих ял ногдуулсан байна.

Цагдаагийн байгууллагад итгэх итгэл иргэдийн дунд харьцангуй өндөр бөгөөд цаашид ч нэмэгдэх хандлагатай. 2000 онд явуулсан *Олон улсын гэмт хэргийн хохирогсдын судалгаанаас* харахад Эстоничуудын 51 хувь нь цагдаагийн байгууллагыг мэргэжлийн түвшинд ажилладаг гэж дүгнэсэн бол 1993 онд энэ үзүүлэлт 17 хувьтай байжээ. Эстоний социологийн хүрээлэнгээс 2000 оны 1 дүгээр сард явуулсан судалгаанд оролцогсдын 60 хувь цагдаагийн байгууллага үүргээ “сайн” буюу “маш сайн” гүйцэтгэдэг гэж дүгнэжээ.⁷⁷

⁷⁶ Эдгээр хэргийг бизнесийнхэнтэй нягт холбоотой гэгддэг орон нутгийн захиргааны байгууллагуудад бүртгэсэн байна.

⁷⁷ Эстоний цагдаагийн байгууллагын статистик, <<http://www.pol.ee/politseistatistika/politseistatistika.htm>>, (2002 оны 8 дугаар сарын 28-ны байдлаар)

Авилгалд өртөх магадлал цагдаагийн байгууллагын хувьд харьцангуй бага гэж дүгнэсэн байдаг. Цагдаагийн ажилтнуудын цалингийн доод хэмжээ үндэсний цалингийн дундаж түвшнээс 25 хувь доогуур байгаа тул төрийн албан хаагчдын дотор цагдаа нар нэлээд өндөр цалинтайд тооцогдож байна. Цагдаагийн газрын Сахилгын хэлтэс нь Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын шууд удирдлагад ажилладаг. Цагдаагийн үйл ажиллагаатай холбогдсон санал гомдлыг Хуулийн канцлер, Дотоод хэргийн яамны Дотоод хяналтын газар, Прокурорын ерөнхий газар, шүүхүүд болон Аюулгүй байдлын цагдаагийн газарт гаргаж болно.⁷⁸ Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар нь авилгалын холбогдолтой хэргүүдийг мөрдөн шалгадаг. Авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгадаг үндсэн байгууллага болох Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар чиг үүргийн хувьд Цагдаагийн байгууллагаас бие даасан байдлаар ажилладаг нь түүний хамгийн чухал тал байж ч болох юм.

8.2 Гаалийн байгууллага

Эстонид авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх шаардлагатай цорын ганц байгууллага нь тус улсын Гаалийн удирдах газар гэж Европын комисс онцлон тэмдэглэсэн.⁷⁹ Гаалийн хууль тогтоомжийг Европын Холбооны дүрэм журамтай уялдуулах зорилгоор хэд хэдэн шинэ хуулийг баталсан байна. Гаалийн ерөнхий газраас авилгалын эсрэг нэлээд хэдэн чухал арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн. Тухайлбал Санхүүгийн аудит болон мониторингийг Авилгалтай тэмцэх тухай хуульд нийцүүлэх зорилгоор Дотоод хяналтын газрыг байгуулснаас гадна авилгалын хэргүүдийг мөрдөн шалгахад оролцох үүрэг бүхий Мөрдөн байцаах хэлтэс, мөрдөн байцаах таван нэгжийг бий болгосон байна. Үүнээс гадна авилгалын эсрэг тэмцэх үүднээс гаалийн журамд шалгалтыг хоёр байцаагч хамтарч хийх (“дөрвөн нүдээр хянах”), ажил үүргийг оновчтой хуваарилах, ажилтнуудыг сэлгүүлэн ажиллуулах, шинэ байцаагчдын туршилтын хугацааг зургаан сар болгох гэх мэт хэд хэдэн өөрчлөлт оруулсан:

Дээрх арга хэмжээ тодорхой үр дүнд хүрсэн бөгөөд сүүлийн жилүүдэд авилгалын хэрэгт 50 гаалийн байцаагчийг буруутган шийтгэсэн байна.

⁷⁸ <<http://www.kapo.ee>>, (2002 оны 8 дугаар сарын 28-ны байдлаар).

⁷⁹ Европын комисс, *2001 оны тогтмол тайлан*, 35 дугаар тал.

Гэсэн хэдий ч Эстони улс нь газар зүйн байршлынхаа хувьд хууль бус наймааны дамжин өнгөрөх гарц болох магадлалтай нь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн аюулд өртөхөд хүргэж буйг төдийлөн ухамсарлахгүй байгаад GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг) санаа зовниж байна. Тухайлбал 1998 онд зохион байгуулалтай гэмт хэргийн бүлэглэл шатахууны их хэмжээний татвараас зайлсхийх зорилгоор гаалийн ажилтнуудад хахууль өгсөн явдлыг Аюулгүй байдлын цагдаагийн газар илрүүлж байсан.⁸⁰ Үүнээс гадна гаалийн болон хилийн байцаан өнгөрүүлэх байгууллагуудын ажиллагаанд уялдаа холбоо дутагдаж, цалин хангамжийн түвшин нь хэт зөрүүтэй байгааг шүүмжилсэн.

8.3 Лиценз олголт, бизнесийн зохицуулалт

Лиценз олголт, бизнесийн зохицуулалтанд авилгал төдийлөн ажиглагдадаггүй. Бизнесийн байгууллагуудыг бүртгэх ажиллагаа нь авилгалаас харьцангуй ангид байдаг нь бүртгэлийг шүүх бус арилжааны байгууллага гүйцэтгэдэгтэй холбоотой юм. Бүртгэлийн үйл явц нэг сар хүртэл хугацаанд үргэлжилдэг. Бүртгэлийг түргэлүүлэхийн тулд бүртгэлийн ажилтанд хээл хахууль өгсөн тухай яриа цөөн байдаг бөгөөд 2001 онд үүнтэй холбогдсон хээл хахуулийн нэгэн хэргийг мөрдөн шалгасан.⁸¹ Шударга өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих үүрэг бүхий Өрсөлдөөний газрын үйл ажиллагаанд авилгал үүссэн эсэхэд сэтгэл түгших шалтгаан бий. Өрсөлдөөний тухай хуулийн зөрчлүүдтэй (жишээлбэл 2000 онд сүү үйлдвэрлэгчдийн зүгээс үнэ тогтоосон явдал) тэмцэхэд дээрх байгууллага төдийлөн үр дүнтэй байж чадаагүй.⁸²

9. Хэвлэл мэдээллийн үүрэг

Хүний нэр төр гутаасанд холбогдох хуулийн заалтыг ашиглан сэтгүүлчдийг ялласан цөөн тохиолдлыг эс тооцвол Эстонид чөлөөт хэвлэл

⁸⁰ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 22 дугаар тал.

⁸¹ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Анвар Саамосттой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

⁸² Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Анвар Саамосттой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

мэдээлэл бий болсон гэж үзэх үндэстэй. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль батлагдсан боловч мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулахад түүний үзүүлж буй нөлөө нь эргэлзээтэй байна. Авилгалыг илрүүлэхийн төлөө сонин хэвлэл улам бүр идэвхтэй ажиллаж буй бол телевиз, радио энэ асуудалд төдийлөн чухал үүрэг гүйцэтгэдэггүй. Энэ нь улс төрийн шууд нөлөө гэхээс илүү санхүүгийн нөхцөл боломж хомс байдгаас нь үүддэг байж магадгүй. Саяхныг хүртэл эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй төдий л хөгжөөгүй байсан ч авилгалын гэмт үйлдлүүдийг илрүүлэхийн төлөө сонин сэтгүүлүүд нэлээд идэвх чармайлт тавьдаг.

9.1 Үг хэлэх эрх

Үг хэлэх эрх чөлөөг дээдэлж, аливаа цензурыг хориглох талаар Үндсэн хуулинд тунхагласан байдаг. Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн чөлөөт орчин бүрдсэний нэг илрэл нь сонин сэтгүүл эрхлэхэд ямарваа лиценз, зөвшөөрөл шаардагддаггүй явдал юм. Хэвлэл мэдээллийн тухай тусгай хууль байдаггүй, хуультай болох оролдлогууд хийгдэж байсан. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн тоо цөөрсөөр байгаа бөгөөд ихэнх нь Скандинавын компаниудын мэдэлд байдаг.

Хүний нэр төрийг гутаасан хэрэгт сэтгүүлчдийг буруутгасан тохиолдлууд гарч байсан. Хэвлэл мэдээллийнхэн хүчтэй лобби хийсний дүнд Парламентаар төсөрхөн батлагдсан Эрүүгийн шинэ хуулиас нэр төр гутаах гэмт хэрэгт холбогдох заалтууд хасагдсан байна. Дээд тушаалын албан хаагчдад тусгай хамгаалалт олгодог нэр төр гутаасан хэрэгт ногдуулах хоёр шатны шийтгэлийг хуулийн төслөөс хасуулахын төлөө Эстоний сонины холбооныхон мөн амжилттай компани өрнүүлсэн.

Нэгэн улс төрчийн эхнэрийн нэр хүндэд халдсан хэрэгт сэтгүүлч Энно Таммерийг 1996 онд буруутган эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн нь Эстоний хэвлэл мэдээллийнхэнд томоохон цохилт болсон. Сэтгүүлч Таммер Европын хүний эрхийн шүүхэд давж заалдсан боловч Эстоний шүүхийн шийдвэр хүчинтэй хэвээр үлдсэн. Таммерт тохиолдсон энэ явдлын улмаас олон сэтгүүлч авилгалын талаарх материалаа нийтлүүлэхээ болихоор шийдсэн гэж Эстоний сонины холбооныхон өгүүлж байна.

9.2 Мэдээллийн хүртээмж

2000 оны 3 дугаар сараас Олон нийтийн мэдээллийн талаарх шинэ хууль хэрэгжиж эхэлснээр төрийн мэдээллийг олон нийтэд хүртээмжтэй болгох асуудалд томоохон дэвшил гарсан. Үндсэн хуулинд хэдийгээр төрийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байх талаар тунхагласан ч мэдээллийн хүртээмж хязгаарлагдмал байдаг нь хэвлэл мэдээллийнхэнд хүндрэл учруулдаг байв.

Төрийн байгууллагын цахим бүртгэлд байршиж, олон нийтэд хүртээмжтэй байх ёстой мэдээллийн төрлүүдийг (тухайлбал төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авсан гэрээнүүд) дээрх хуулинд зааж өгсөн. Мэдээлэл авах тухай хүсэлтийг хүлээж авснаас хойш 5 хоногийн хугацаанд түргэн шуурхай барагдуулах ёстой. Хэрэв шаардаж буй мэдээллийг хайж олоход нэлээд хугацаа шаардагдахаар бол хариу өгөх эцсийн хугацааг 15 хоног хүртэл сунгаж болно. Мэдээллийг төлбөргүй өгөх ёстой бөгөөд зарим тохиолдолд хувилан олшруулсан зардлыг мэдээлэл хүсэгчээс гаргуулж болдог. Олон нийтэд хүртээмжтэй байх ёстой мэдээллийн төрөл олон бөгөөд тэдгээрийг дээрх хуулинд нарийвчлан жагсаасан. Үүнд хууль тогтоомжийн төсөл, төрийн болон орон нутгийн өмчтэй хуулийн этгээдүүдийн хөрөнгө, төсвөөс олгосон татаас зэрэг багтдаг.

Хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих асуудлыг Мэдээллийн хамгаалалтыг хянах газар хариуцдаг. 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар тус байгууллага иргэдээс 21 санал гомдол хүлээж авсан гэж мэдэгдсэн боловч гаргасан шийдвэрүүдийнхээ талаар тодорхой мэдээлэл өгч чадаагүй.

Хуульд зааснаар төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд үйл ажиллагааныхаа талаар өгүүлсэн веб хуудастай байх ёстой. Тус улс дахь нийтийн номын сангуудад интернэт ашиглах нээлттэй төвүүдийг бий болгох, төрийн мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтэй иргэдэд зөвлөгөө өгөхийг даалгасан байна.

Хэдийгээр дээрх хуулийн дагуу төрийн байгууллагуудад олон үүрэг ногдуулсан боловч бодит амьдрал дээр тэдгээр мэдээллийн хүртээмж төдийлөн сайн бус гэж зарим сэтгүүлч өгүүлж байсан. Эстоний томоохон интернэт сонины бизнесийн редакторын хэлсэнчлэн албан тушаалтнууд нь мэдээлэл өгөхгүйн тулд нууцлалтай холбоотой хуулийн заалтуудыг

үндэслэлгүйгээр дур мэдэн ашиглах эсвэл хувиран олшруулах зардлаас давсан хураамж авдаг тохиолдол элбэг бөгөөд мэдээллийн хүртээмжийг хангах асуудалд яамд харилцан адилгүй байр суурь баримталдаг байна.⁸³ Олон улсын томоохон сонины Эстони дахь сурвалжлагчийн хэлж байгаагаар төрийн албан тушаалтнуудтай уулзах, мэдээлэл авахад хөрш Латви, Литватай харьцуулахад хялбар боловч Эстоний сэтгүүлчдийн мэргэжлийн ур чадвар, хүсэл эрмэлзэл дутагддаг нь эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн үр өгөөжийг бууруулахад хүргэж буй ажээ.

9.3 Өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулалт

Өргөн нэвтрүүлгийг 1994 онд батлагдсан хуулиар зохицуулдаг бөгөөд энэхүү хуулинд лиценз зөвшөөрөл олгох журам, олон нийтийн телевиз, радиогийн зохицуулалт зэргийг тусгасан байдаг.

Эстоний телевиз, радио нь олон нийтийн статустай. Удирдах байгууллага нь Парламентаас томилогдсон Телевиз, Радиогийн зөвлөл. Парламентын Соёлын асуудал эрхэлсэн Байнгын хорооны саналаар томилогддог парламентын 5 гишүүн болон гадны 4 шинжээчээс дээрх зөвлөл бүрдэнэ. Иймээс Телевиз, Радиогийн, зөвлөлд улс төрчид давамгайлдаг гэж үзэж болно. Өөрөөр хэлбэл засгийн газар солигдох бүрт Зөвлөлийн дарга өөрчлөгдөж байдаг. Гэвч сэтгүүлчдийн үзэж байгаагаар олон нийтийн радио телевизийн үйл ажиллагаанд улс төрийн шууд нөлөө төдийлөн хүндрэл учруулдаггүй бөгөөд эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөгжүүлэхэд тулгарч буй гол бэрхшээл нь санхүүгийн асуудал ажээ. Санхүүгийн бэрхшээлүүд болон олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд төсвөөс шууд хамаардаг нь “шударга шүүмжлэлийг өрнүүлэхэд гол саад тотгор учруулдаг” хэмээн GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн тайланд дурдсан.⁸⁴

⁸³ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Анвар Саамостой хийсэн ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 15.

⁸⁴ GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 20 дугаар тал.

9.4 Хэвлэл мэдээлэл дэх авилгал

Хэвлэлийн үйл ажиллагаанд авилгал нь түүний нийт тогтолцооны шинжтэй бэрхшээл болоогүйг сэтгүүлчид хэлж байсан. Зар сурталчилгаагаар дамжуулан хувийн компаниуд дарамт шахалт үзүүлэх явдал орон нутгаас бусад түвшинд төдийлөн ажиглагддаггүй байна.

9.5 Хэвлэл мэдээлэл ба авилгал

Бодит байдал дээр олон нийтийн, хувийн телевизүүдийн аль нь ч авилгалын асуудлыг огт хөндөөгүй. GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн тайланд дурдсанчлан эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй бодит утгаараа саяхан болтол Эстонид бий болоогүй байсан ба авилгалын хэргүүдийг хэвлэл мэдээллийнхэн илрүүлсэн тохиолдол байхгүй.⁸⁵ Гэсэн ч авилгалын талаар сонин хэвлэлд гарсан нийтлэлүүдийн үр дүнд хэд хэдэн өндөр албан тушаалтан, хотын дарга нар огцорсныг дурдалгүй өнгөрч болохгүй. Тухайлбал Ерөнхий сайд Тийт Вахи 1997 онд огцорсон нь хэвлэлийнхний үүсгэсэн дуулиантай холбоотой байсан бөгөөд тэрбээр Таллинн дахь төрийн өмчийн орон сууцуудыг дүүргийн дарга Жюри Оттой хуйвалдан өөртөө болон гэр бүлдээ хямд үнээр худалдан авсныг сэтгүүлчид илрүүлсэн ажээ.

Сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжлах ур чадвар сайжрахын хэрээр авилгалыг илрүүлэх нь нэмэгдэж байна. Жишээлбэл Эстоний төмөр замын хуудуутай өмч хувьчлал, жолооны үнэмлэх олгохтой холбогдсон авилгалыг өнгөрсөн хоёр жилд хэвлэл мэдээллийнхэн нэлээд хөндсөн. Мөн аж ахуйн нэгжийг бүртгэх үйл явцыг түргэсгэх зорилгоор хээл хахууль өгдөг туршлагыг сэтгүүлчид илрүүлсэн.⁸⁶ Харин орон нутгийн сонин хэвлэлд авилгалын талаарх материал маш цөөн тавигддаг байна.

⁸⁵ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Эстони дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 20 дугаар тал.

⁸⁶ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Таллинн, 2002 оны 3 дугаар сарын 14.

10. Зөвлөмжүүд

Эстони улсын хувьд чухал ач холбогдолтой хэмээн үзсэн дараах зөвлөмжийг өгч байна. Европын Холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй бүх улсад хамаатай нэмэлт зөвлөмжийг тойм илтгэлийн 5 дугаар хэсэгт үзнэ үү.

1. Парламентын Авилгалтай тэмцэх хорооны үйл ажиллагаанд шалгалт хийх.
2. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянахад ашиглаж буй аргуудыг эргэн харах.
3. Улс төрийн намуудын санхүүжилтэнд тавих хяналтын механизмыг байнгын ажиллагаатай болгох буюу институцчилэх.
4. Төрийн тендерийн газрын бие даасан, хараат бус байдлыг баталгаажуулж, хяналт тавьж, хариуцлага тооцох чадавхийг нь бэхжүүлэх.

Латви улсын авилгал ба авилгалтай
ТЭМЦЭХ БОДЛОГО

Латви улсын авилгал ба авилгалтай ТЭМЦЭХ БОДЛОГО

Товч агуулга

Олон улсын байгууллагуудын ашигладаг шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлавал Латви улсад авилгал нь томоохон бэрхшээлтэй асуудал болоод байна. Тухайлбал хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хувийн ашиг сонирхол нөлөөлдөг хэмээн шинжээчид үздэг нь тус оронд оршиж буй авилгалын хамгийн ноцтой илрэл гэж Дэлхийн Банкны судлаачид дүгнэдэг. Энэхүү тайланг боловсруулах зорилгын үүднээс цуглуулсан баримтуудаас харахад хууль бус лоббийн ажиллагаа нь Латвид ноцтой бэрхшээл болсон нь Европын Холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй бусад оронтой харьцуулахад тус улс дээрх асуудалд илүү анхаарч буйтай холбоотой байж ч болох талтай.

Авилгалтай тэмцэх талаар Төв ба Зүүн Европын орнууд дотор Латви нэлээд идэвхтэй (наад зах нь албан ёсны түвшинд) байр суурь баримтладаг. Латви Улс нь авилгалтай тэмцэх бодлого боловсруулах талаар Дэлхийн Банкнаас туслалцаа хүссэн анхны орон (1996 онд) бөгөөд түүнээс хойш засаглалыг бэхжүүлэх, авилгалаас урьдчилан сэргийлэх талаар нэлээд ач холбогдолтой бүхий шинэчлэлийн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн. Жишээлбэл, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөрөө жил бүр шинэчлэн тодотгож баталдаг. Авилгалын эсрэг тодорхой арга хэмжээ хэрэгжүүлж, авилгалтай тэмцэх бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах үүрэгтэй Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчоог саяхан байгуулсан нь дээрх хүчин чармайлтыг улам эрчимжүүлсэн. Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр харьцангуй амжилттай хэрэгжиж байна. Авилгалтай тэмцэх бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэгтэй оролцдог.

Европын Холбоонд элсэх үйл явц нь авилгалтай тэмцэх бодлогыг

сайжруулахад нааштай нөлөө үзүүлсэн бөгөөд тус холбооноос энэ асуудалд тодорхой дэмжлэг үзүүлсээр ирсэн. Европын Холбоонд нэгдэх талаарх Латвийн үндэсний стратегид авилгалтай хийх тэмцлийг үндсэн угтвар нөхцөл гэж үзсэн бөгөөд авилгалын эсрэг томоохон арга хэмжээнүүд нь ЕХ-ны шууд шахалт, дэмжлэгийн үр дүнд хэрэгжсэн.

Хээл хахуулийн эсрэг тэмцэх тухай Латвийн хууль харьцангуй боловсронгуй боловч хуулийн этгээдэд авилгалын үйлдлийнх нь төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй хэвээр аж. Сонирхлын зөрчил болон төрийн албан хаагчдын зүгээс хөрөнгө, орлогын байдлаа заавал мэдээлэхтэй холбогдсон хуулийн заалтууд Латвид үйлчилдэг. Гэсэн ч тэдгээрийн хэрэгжилт хангалтгүй нь хууль сахиулах механизм дутагдаж буйтай холбоотой. Харин албан тушаалтнуудын дундах авилгалыг илрүүлж, дарамт шахалт үзүүлэх зорилгоор дээрх хуулийг хэвлэл мэдээлэл ашиглаж байна. Хуулинд саяхан орсон нэмэлт өөрчлөлт нь түүний хэрэгжилтийг сайжруулахад мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлнэ гэдэгт найдаж байна.

Төрийн санхүүгийн хяналтын нэгдсэн тогтолцоо бий болгох ажил Латви улсад явагдаж байна. Төрийн аудитын газар нь бие даасан, хараат бус статустай бөгөөд нэлээд эрх мэдэлтэй ч гаргасан зөвлөмжийг нь хангалттай ашигладаггүй байна. 2000 онд байгуулсан дотоод хяналтын тогтолцоо нь тодорхой үр дүнд хүргэсэн гэж Европын Комисс үзсэн.

Латвид авилгалтай тэмцэх ажиллагаанд шууд оролцдог хэд хэдэн байгууллага байдаг боловч тэдний үйл ажиллагааг зохицуулахад хүндрэл үүссээр байна. Авилгалтай тэмцэх стратегийг зохицуулах үүрэг бүхий Авилгалын эсрэг товчоог саяхан байгуулсан нь дээрх байдлыг сайжруулахад чиглэсэн чухал алхам болсон. Латви улсын товчооны ажлын үр дүн нь авилгалтай тэмцэх бодлогыг хэрэгжүүлэх чадавхийг үнэлэх гол хэмжүүр болно. Омбудсманы газар байгуулах тухай саналыг одоогоор хэлэлцэж байна.

Төрийн захиргааны салбар нь авилгалын хамгийн гол эх үүсвэр гэж Засгийн газраас тодорхойлсон бөгөөд Авилгалтай тэмцэх хөтөлбөрийн ихэнх арга хэмжээг үүнд чиглүүлсэн. 2000 оноос хойш төрийн албанд томоохон өөрчлөлтүүд хийгдэж шинэ хууль, хөгжлийн стратегийг

баталсан. 2003 оноос хүчин төгөлдөр үйлчлэх Захиргааны процедурын шинэ хуулиар иргэдийн гомдлыг шийдвэрлэх асуудалд дэвшил гарах боловч захиргааны шийдвэрийг давж заалдах өнөөгийн процедур үр ашиггүй байна. Иймээс дээрх өөрчлөлтүүд хэрэгжсэн тохиолдолд авилгалтай тэмцэх чадавхитай орчин бүрдэнэ гэж хүсэн хүлээж байна.

Саяхан болтол төсвийн хяналтанд өртдөггүй байгууллага олон байж, төсвийн хуваарилалтыг ил тод болгоход засгийн газар төдийлөн чармайдаггүй байснаас төсөвт хяналт тавих парламентын үйл ажиллагаа учир дутагдалтай явж ирсэн. Парламентын гишүүдийг авилгалын хэрэгт ялласан тохиолдол бараг үгүй боловч хууль тогтоох үйл ажиллагаанд бизнесийн ашиг сонирхол нөлөөлдөг тухай нотолгоо (мэдүүлэг) байдаг.

Латвийн шүүх эрх мэдлийн байгууллагад тулгамдаж буй ноцтой бэрхшээлүүд гэвэл бие даасан, хараат бус байдал дутагдах, санхүүгийн нөөц болон чадавхи хангалтгүй байх явдал бөгөөд үүний уршгаар хэрэг шийдвэрлэх явц үлэмж удааширдаг. Засгийн газрын авилгалтай тэмцэх стратегид шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд мэдээлэх тухай тусгасан ч дээрх заалт амьдралд бодитой хэрэгжихгүй байна. Судалгаанаас харахад шүүхэд хандсан иргэдийн нэлээд нь авилгалтай тулгарч байсан байх магадлалтай. Хэдийгээр шүүхийн шинэчлэлийн хөтөлбөр хэрэгжиж байгаа ч түүнийг үр дүнтэй явуулах улс төрийн чин эрмэлзэл тодорхой харагдахгүй байна.

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийг зохицуулах чадавхи саяхан болтол дорой байсан. Харин 2002 оны 6 дугаар сард баталсан санхүүжилтийн талаарх шинэ хуулийн дагуу энэ асуудал нэлээд ил тод болох учиртай. Төрөөс улс төрийн намуудад санхүүгийн ямар ч дэмжлэг үзүүлдэггүй нь авилгал үүсэх бололцоог бүрдүүлдэг бөгөөд энэ салбарт авилгал бий тухай нотолгоо ч байдаг. Шинээр байгуулагдсан Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчооноос улс төрийн намуудын санхүүгийн тайланг хянадаг байхаар хуульчилсан нь тодорхой үр дүнд хүргэх ёстой.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа нь авилгалд өртөх магадлалтай салбарын тоонд зүй ёсоор ордог. Энэ талаарх хуулийг 1997 оноос хойш хэрэгжүүлж буй хэдий ч бараа үйлчилгээ худалдан авч буй төсвийн байгууллага тендер зарлалгүйгээр хуулийг

хялбархан зөрчих боломжтой бөгөөд хяналт тавих, гомдол шийдвэрлэх тогтолцоо нь үр дүнтэй хэрэгждэггүй байна. 2002 оны нэгдүгээр сараас хүчин төгөлдөр болсон Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах тухай шинэ хууль нь эрх зүйн орчинг мэдэгдэхүйц сайжруулсан. Гэсэн ч хяналт тавих байгууллагын чадавхи хангалтгүй, хууль журмыг зөрчсөн тохиолдолд шийтгэл ногдуулах оновчтой механизм бүрдээгүй нь сэтгэл түгшээсэн хэвээр байна.

Төрийн үйлчилгээний хэд хэдэн салбарт авилгал их бага хэмжээгээр газар авсанд тооцогддог. Олон нийтийн санал бодлыг судалсан дүнгээс харахад цагдаагийн (ялангуяа замын цагдаа) болон гаалийн байгууллагууд нь авилгалд харьцангуй их нэрвэгджээ. Гэсэн ч дээрх хоёр байгууллагад явагдаж буй шинэчлэл нь тодорхой үр дүнд хүргэнэ гэж найддаг. Татварын байгууллагад авилгал үүссэн тухай зарим нотолгоо байдаг ч тус салбарт шинэчлэлийн чухал арга хэмжээнүүд хэрэгжиж байгааг дурьдахгүй өнгөрч болохгүй. Гэхдээ татварын хөнгөлөлт үзүүлж буй байдлыг ил тод болгоогүй нь авилгал үүсэх орчинг бүрдүүлж байна. Судалгаанаас харахад албан ёсны бус хандив өгөх явдал замын цагдаагаас гадна эрүүлийг хамгаалах салбарт харьцангуй газар авсан. Хэдий хэмжээний хахууль өгч буй нь тодорхойгүй. Бизнес эрхлэгчдэд лиценз олгох болон бизнесийн чанартай зохицуулалтын бусад асуудалд авилгал төдийлөн ажиглагддаггүй аж. Энэ нь дээрх чиглэлээр хэрэгжүүлсэн авилгалын эсрэг үйл ажиллагаа нэлээд амжилттай болсныг гэрчилж байна.

Латви дахь хэвлэл мэдээллийг чөлөөт гэж дүгнэж болно. Тус улс нь ЕХ-д элсэх гэж буй орнуудын дотроос хамгийн түрүүнд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль баталсан боловч үр өгөөж нь өнөөг хүртэл тодорхойгүй байна. Радио, телевизийн зохицуулалт нь улс төрийн зүй бус нөлөөнөөс харьцангуй чөлөөтэй мэт харагддаг. Хэдийгээр далд сурталчилгаа зэрэг авилгалын шууд бус хэлбэрүүд буй боловч хэвлэл мэдээллийн салбарт авилгал нь төдийлөн ноцтой бэрхшээл үүсгээгүй. Авилгалд хяналт тавих, нэн ялангуяа Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд хэвлэл мэдээлэл чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

1. ОРШИЛ

1.1 Тоо баримт ба олон нийтийн санал бодол

Авилгалтай холбогдсон гэмт хэргүүдийн талаарх мэдээллийг 1 дүгээр хүснэгтэд толилуулав. Дээрх гэмт хэргүүдэд ял шийтгэл ногдуулсан байдал нь Европын Холбоонд гишүүнээр элсэхээр нэр дэвшсэн орнуудын жишигтэй харьцуулахад ч хангалтгүй байна.

1 дүгээр хүснэгт: 1996-2001 онд бүртгэгдсэн, шүүхээр ял шийтгэгдсэн авилгалын гэмт хэргийн тоо

Гэмт хэргийн төрөл	1996		1997		1998		1999		2000		2001		
Эрүүгийн хуулийн 164, Иргэний хуулийн 320: Хээл хахууль авах	63	24	32	40	74	12	43	23	34	5	553	46	11
ЭХ 165, ИХ 323: Хээл хахууль өгөх	17	6	12	7	17	5	15	9	9	6	12	9	6
ЭХ 164.1, ИХ 322: Хээл хахууль зуучлах	3	1	0	0	5	0	3	0	2	0	5	5	0
ЭХ 321: Хээл хахууль шаардах	-	-	-	-	0	-	1	0	1	0	2	2	1
ИХ 198: Санхүүгийн ашиг хууль бус хүртэх	-	-	-	-	0	-	2	0	0	4	1	1	0
ИХ 199: Арилжааны хээл хахууль	-	-	-	-	0	-	0	0	0	0	1	1	0
ЭХ 162.1, 317 дугаар зүйл: Албан тушаалаа хэтрүүлэх	95	6	75	11	3	23	38	11	42	9	34	11	2
ЭХ 162, 318: Албан тушаалаа урвуулан ашиглах	105	11	79	15	78	12	46	12	54	4	56	32	3
ИХ 319: Төрийн албан хаагчийн зэс үйлдэл	-	-	-	-	0	-	3	0	13	4	27	24	2
ИХ 196: Эрх мэдлээ урвуулах, хэтрүүлж ашиглах	-	-	-	-	0	-	5	0	16	0	102	85	0
ЭХ 167.2: Сонирхлын зөрчлийг дарагдуулах	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ЭХ 162.5, 325: Төрийн албан хаагчид холбогдох хязгаарлалтуудыг зөрчих. ИХ 326: Өмчийн харилцаанд хууль бусаар оролцох	0	0	3	0	4	0	0	0	2	0	1	1	1

Бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо Шүүхээр шийтгүүлсэн хүмүүсийн тоо

Эх сурвалж: Латвийн Хууль зүйн яам.

Тайлбар: Баруун гар талын баганад шүүхээр ял шийтгэгдсэн хэргүүдийн тоог он оноор харуулсан бол зүүн баганад бүртгэгдсэн гэмт хэргүүдийн тоог үзүүлсэн. 2001 оны хувьд эхний баганад бүртгэгдсэн тоо, хоёрдахь баганад шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн тоо, гуравдахь баганад ялласан хэргийн тоог тус тус харуулав.

Судалгааны дүнгээс харахад авилгал нь маш ноцтой бэрхшээл үүсгээд байна. Транспаренси Интернэшнл байгууллагын авилгалын индекс 1999 оноос хойш Латви улсад 3,4 оноо өгсөн (0 нь хамгийн их авилгалтай, 10 нь хамгийн бага). Тус улс 57-59 дүгээр байранд орсон нь Европын Холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй орнуудын дотроос зөвхөн Болгар, Румын улсаас л дээгүүр үзүүлэлттэй байна.¹

Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк болон Дэлхийн банкнаас 1999 онд явуулсан *Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгааны* (BEEPS) дүнгээс харахад Латви улсад захиргааны авилгал төдийлөн ажиглагдаагүй (Компаниуд жилийн орлогынхоо 1.4 хувийг албан ёсны бус төлбөрт зарцуулдаг бол бүс нутгийн түвшинд энэ үзүүлэлт 2.2 хувьтай байдаг).² Дэлхийн банкнаас 1998 онд явуулсан судалгаагаар компаниудын 37 хувь, айл өрхийн 13 хувь нь албан ёсны бус төлбөр хийсэн гэж мэдэгдсэн.³

Нөгөө талаас BEEPS (Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгаа)-наас харахад хууль тогтоох байгууллагын ажиллагаанд бизнесийн нөлөө хүчтэй байх асуудал Латви улсад ноцтой бөгөөд ЕХ-д элсэх гэж буй бусад оронтой харьцуулахад энэ талаарх индекс нь хамгийн өндөр буюу 30 байгаа бол бусад орны дундаж нь 16 байна. Латвийн компаниудын 40 хувийнх нь бизнесийн үйл ажиллагаанд парламентын гишүүдийн санал худалдагдах явдал “хүчтэй” буюу “маш хүчтэй” нөлөөлж байна гэж мэдэгдсэн.⁴ Судалгаанаас харахад хууль тогтоох ажиллагаанд авилгал нөлөөлдөг хэмээн компаниуд итгэдэг

¹ Транспаренси интернэшнлийн <<http://www.transparency.org>> веб хуудсыг үзнэ үү, (2002 оны 9 дүгээр сарын 2-ны байдлаар).

² Дэлхийн банк, *Шилжилтийн үед авилгалтай тэмцэх нь: Бодлогын мэтгэлцээнд хувь нэмэр оруулах*, Дэлхийн банк, 2001 он.

³ Ж.Андерсон, *Латви дахь авилгал: судалгааны үр дүн*, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх зөвлөлд зориулж Дэлхийн банкнаас бэлтгэсэн тайлан, 1998 оны 12 дугаар сар, 12 дугаар тал.

⁴ Ж.Хельман, Г.Жонс, Д.Кауфманн, “Төрийн үйл ажиллагаан дахь зүй бус нөлөө, авилгал-Шилжилтийн орнуудын байдал”, бодлогын судалгааны тайлан 2444, Дэлхийн банкны хүрээлэн болон Европын сэргээн босголт хөгжлийн банк, 2000 оны 9 дүгээр сар.

бөгөөд энэ үзүүлэлт Болгар, Румынээс бусад оронтой харьцуулахад өндөр байна. Дэлхийн Банкны 1998 оны тайланд дурьдсанчлан:

Латви улсад эдийн засгийн эрх мэдэл нь цөөн тооны конгломератад төвлөрсөн. Бизнесийн болон улс төрийн ашиг сонирхол нь маш төвөгтэй, ил тод бус хэлбэрээр хутгалдсан бөгөөд, бизнес эрхлэгчид улс төрийн намуудын ажиллагаанд улам бүр идэвхтэй оролцох болсон. Эдийн засгийн эрх мэдлийн дээрх хэт төвлөрөл болон өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаагаас эдийн засгийн үр өгөөж үлэмж буурсан нь Латви улс дахь авилгал ихээхэн газар авах эрсдэлтэйг харуулж байна.⁵

НҮБХХ-ээс боловсруулсан 2000 оны Латвийн хүний хөгжлийн илтгэлд улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явц нь албан ёсны бүтцээс гадуур явагддаг албан бус үйл ажиллагааны хэлбэрт орсон, үүнд хууль тогтоомжуудыг өөрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх зорилготой хувийн хэвшлийнхний далд нөлөө мэдэгдэхүйц харагдаж байна гэж дүгнэжээ.⁶ Илтгэлд дурьдсанчлан “Төрийн байгууллагуудын ажиллагаанд нээлттэй байдал дутагдаж, төрийн албан хаагчид нь улс төрийн “агентууд”-ын хаалттай бүлгийн удирдлага доорх ажиллах хандлагатай”. НҮБХХ-өөс 2001 онд хэвлүүлсэн судалгаагаар иргэдийн 79 хувь нь Парламент болон Засгийн газарт “маш бага” буюу “огт” итгэдэггүй нь харагдсан.⁸

⁵ Ж.Андерсон, *Латви дахь авилгал: судалгааны үр дүн*, 22 дугаар тал.

⁶ НҮБХХ, *2000 оны Латвийн хүний хөгжлийн илтгэлийн төсөл*, 64-65 дугаар тал. Латвид түгээмэл болсон дараах загварыг тус илтгэлд толилуулсан:

- Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хувь хүмүүс гүйцэтгэх засаглал дахь улс төрийн холбоотнуудаараа дамжуулан нөлөөлдөг ба энэ нь улс төрийн намд нь урьдчилж өгсөн хандивын төлөөс болдог.
- Хуульчид зөвлөлдсний дараа засгийн газраар батлуулах хуулийн төслөө боловсруулж, сонирхсон талуудтай холбоо харилцаа бүхий сайд нь тус төслийг Засгийн газраар батлуулахын төлөө бүхнийг хийдэг.
- Хуулийн төслийг парламент хянах үед түүнийг хүссэн хэлбэрээрээ батлуулах ажлыг улс төрийн “агентууд” хариуцдаг. Бусад энгийн парламентын гишүүдэд бүрэн мэдээлэл өгдөггүй ба тэд ч намынхаа удирдлагад итгэж байдаг. Төрийн захиргааны байгууллагууд нь парламентаас баталсан хуулийг хэрэгжүүлдэг ба улс төрийн “агентууд” нь хуулийн саадгүй хэрэгжилтийг хангадаг.

⁷ НҮБХХ, *2000 оны Латвийн хүний хөгжлийн илтгэл*, 66 дугаар тал.

⁸ Н.Колеман, “Латви дахь авилгалтай тэмцэх хүчин чармайлт бүдэрсэн нь”, AFP, Рига, 2002 оны 7 дугаар сарын 24.

Латвийн хөгжлийн агентлагаас 1999 онд аж ахуйн нэгжүүдийн дунд явуулсан судалгааны дүнгээс үзвэл бизнес эрхлэгчдийн 23 хувь нь авилгалыг эдийн засгийн хөгжилд саад учруулж буй гурван үндсэн хүчин зүйлийн нэг гэж тооцсон бол 2001 оны судалгаагаар авилгал нь 2 дугаарт буюу хэрээс хэтэрсэн хүнд суртлын дараа сүүл даран жагссан байна. Гэсэн ч захиргааны жижиг авилгалыг бизнесийн өдөр тутмын ажиллагаанд саад тогтор учруулж буй байдлаар нь оноо өгч үнэлэхийг хүсэхэд энэ нь санаа зовоож буй таван гол асуудлын хамгийн сүүлд нь жагсжээ.⁹

1.2 Авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллагууд

Дэлхийн банкны болон дотоодын судалгааны дүнгээс харахад авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллага нь гаалийн удирдах газар, замын цагдаа болон төрийн монополь бүхий Латвийн Цахилгаан холбоо компани ажээ. (Хүснэгт 2-г үзнэ үү) Латвийн Цахилгаан холбоо компанийг авилгалд өртсөн гэх нь олон нийтийн санал бодол бодит байдлаас зөрж байдгийн жишээ байж болох юм. Утастай болохын тулд хээл хахууль өгөх шаардлагатай байсан урьдын дурсамж, 1994 оны өмч хувьчлалын гэрээний үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор засгийн газар болон компанийн хооронд үүссэн маргаан олон нийтийн санал бодолд нөлөөлсөн байж магадгүй.

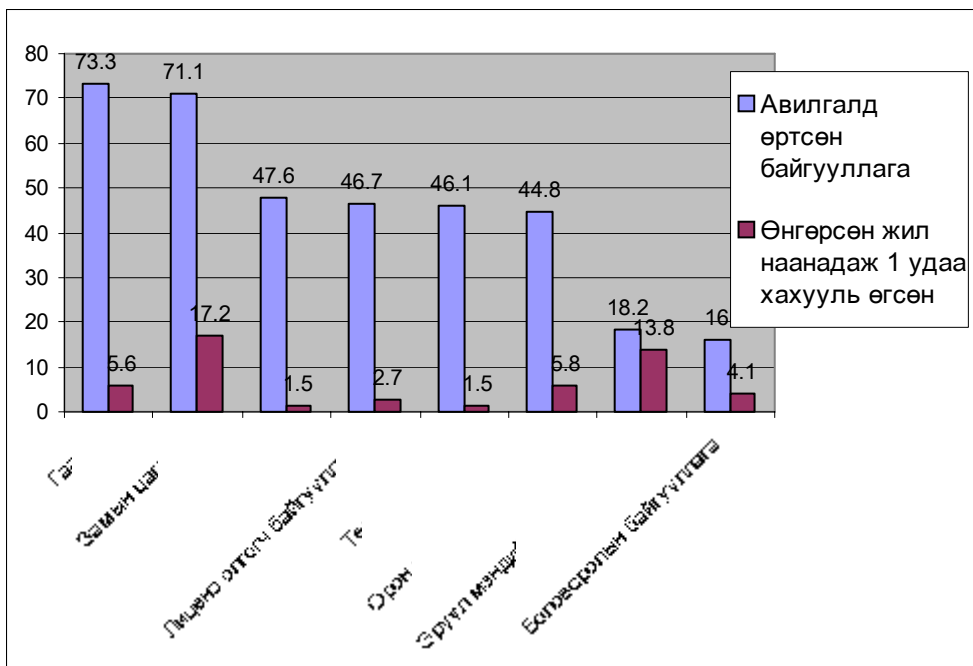
Хүснэгт 2: Авилгалд хамгийн их өртсөн зургаан байгууллага: Дэлхийн банк болон Делна (Латвийн Транспаренси Интернэшнл)-с явуулсан судалгаанууд

<i>1999 онд Делнагийн явуулсан судалгаа</i>	<i>1998 онд Дэлхийн банкнаас явуулсан судалгаа</i>
1. Гааль (хамгийн их авилгалтай)	1. Гааль (хамгийн их авилгалтай)
2. Замын цагдаа	2. Замын цагдаа
3. Латвийн харилцаа холбоо компани	3. Латвийн харилцаа холбоо компани
4. Өмч хувьчлалын байгууллага	4. Засгийн газар
5. Үл хөдлөх хөрөнгийн газар	5. Парламент
6. Латвийн эрчим хүчний газар	6. Цагдаа
7. Шүүх	7. Шүүх

⁹ *Бизнесийн орчны талаарх 2001 оны судалгаа*, <<http://www.lda.gov.lv>> (2001 оны 4 дүгээр сарын 25-ны байдлаар).

1 дүгээр графикт үзүүлсэн Делнагаас (Латвийн Транспаренси Интернэшнл) 1999 онд явуулсан авилгалын судалгааны дүнгээс харахад оролцогсдын дөнгөж 1-5 хувь нь төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллагууд дахь авилгалтай тулгарсан гэж хариулсан ч хүн амын 45-75 хувь нь дээрх байгууллагуудад авилгал байдаг гэж үзжээ.¹⁰ Эл зөрүү нь төрийн байгууллагуудтай харьцдаг иргэдийн тоо хязгаарлагдмал байдагтай холбоотой байж магадгүй. Харин замын цагдаа болон эрүүлийг хамгаалах байгууллагуудад авилгал нэлээд газар авсан гэж оролцогчид үзжээ. Албан ёсны бус төлбөр хийсэн байдлаар нь авч үзвэл эрүүлийг хамгаалах байгууллага нь авилгалд өртсөн байгууллагуудын дотор 2 дугаарт орж буй ч эдгээр төлбөрийг олон нийт хээл хахууль гэж үздэггүй буюу эмч нарын шударга байдлын талаар төдийлөн сөрөг хандлага бий болоогүйг ч мөн судалгаанаас харж болно.

График 1: Байгууллагуудын авилгалд өртсөн байдлын талаарх санал бодол, хээл хахууль өгч байсан хувийн туршлага. Судалгаанд оролцогчдын хувь



Эх сурвалж: “Латви дахь авилгалын дүр төрх”, Делна (Латвийн Транспаренси Интернэшнл), 1999 он.

¹⁰ Латвийн Транспаренси Интернэшнл, *Латви дахь авилгалын дүр төрх*, Латви, 2000 он.

Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх засгийн газрын стратегид “авилгалаас хамгийн бага хамгаалагдсан” байгууллагуудын тоонд гааль, замын цагдаа, шүүх, орон нутгийн захиргаа, өмч хувьчлалын, тендерийн байгууллага, татварын газар, төрийн хяналтын байгууллагууд болон төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулдаг байгууллагыг оруулжээ.¹¹

Энэхүү илтгэлд дурдсанчлан төрийн албаны шинэчлэлийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалтай холбон үзвэл захиргааны авилгалын түвшинг бодитой үнэлэхэд төвөгтэй байна. Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд, ялангуяа орон нутгийн түвшинд, авилгал ноцтой болоод байна. Мөн улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудлаарх зохицуулалт сул байгаа болон зарим нотолгоонд тулгуурлан үзвэл хууль тогтоох ажиллагаанд бизнесийн нөлөө байгаа нь Латвид тулгамдсан бэрхшээл үүсгэж байна.

1.3 Авилгалтай тэмцэх Засгийн газрын бодлого

1997 онд хууль зүйн сайдаар толгойлуулсан төрийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн төлөөлөгчдийн Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх зөвлөлийг байгуулснаар засгийн газар авилгалтай тэмцэх өргөн хүрээтэй бодлогыг боловсруулж эхэлсэн.¹² 2000 оны эхээр Зөвлөлийн ажлын албыг захирал, хуульч, олон нийтийн харилцааны ажилтны бүрэлдэхүүнтэй байгуулсан. 2000-2001 онуудад авилгалтай тэмцэх бодлогын зохицуулалтанд зөвлөлийн ажлын алба гол үүрэг гүйцэтгэж, Зөвлөл нь зөвхөн чухал асуудлаар зөвлөгөө өгч байсан.

Тус зөвлөлөөс 1998 онд авилгалаас урьдчилан сэргийлэх, яллан шийтгэх, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, ард иргэдийг соён гэгээрүүлэх зорилгод тулгуурлан Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөрийг баталсан. Дунд

¹¹ Латвийн засгийн газар, “Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр”, 2001 оны 9 дүгээр сар, 3 дугаар тал.

¹² Зөвлөл 16 гишүүнээс бүрдэнэ: Хууль зүйн сайд (зөвлөлийн тэргүүн), Дотоод хэргийн сайд (дэд тэргүүн), Төсвийн орлогын газрын ерөнхий захирал, Ерөнхий прокурор, Ерөнхий аудитор, Латвийн банкны захирагч, Эдийн засгийн цагдаагийн газрын төлөөлөгч, төрийн захиргааны шинэчлэлийн товчооны захирал, Төрийн захиргааны шинэчлэлтийн сургуулийн захирал, Өрсөлдөөний зөвлөлийн тэргүүн, Хууль зүй, Санхүү, Дотоод хэргийн яамдын төлөөлөгчид, Латвийн Транспаренси интернэшнл байгууллагын төлөөлөгч, Үндэсний радио телевизийн зөвлөлийн төлөөлөгч болон Латвийн өмгөөлөгчдийн холбооны төлөөлөгч. Зөвлөлийн дүрэм болон хөтөлбөрийг Сайд нарын танхимаас баталсан.

болон урт хугацааны зорилтууд бүхий тус хөтөлбөрийг 6 сар тутамд тодотгон шинэчилдэг. 2001 оны Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр нь үндсэн 3 хэсгээс бүрдэнэ.¹³ Урьдчилан сэргийлэх тухай асуудалд холбогдох хэсэг нь шүүхийн тогтолцоо, захиргааны болон шударга өрсөлдөөний журмууд, лиценз олгох болон ил тод байдлыг хангах асуудлуудыг сайжруулахад чиглэдэг. Мөн улс төрийн намын санхүүжилтийн тогтолцоог шинэчлэх шаардлагыг тусгасан. Тус хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх хэсэгт Аудитийн төвийг байгуулах болон Гааль, Төсвийн орлогын газар дахь авилгалтай тэмцэх механизмуудыг сайжруулах хэрэгцээг тодорхойлсон. Соён гэгээрүүлэх ажиллагааны хэсэгт төрийн албан хаагчдыг захиргааны ил тод дүрэм журам болон ёс зүйн зарчмуудад сургах, иргэний эрхийн талаарх олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх, авилгалтай хийх тэмцэлд жирийн иргэдийг татан оруулах зэрэг асуудлыг тусгасан.

Авилгалтай тэмцэх зорилгоор засгийн газраас сүүлийн жилүүдэд дараахь гол арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн:

- 1997-1999 онуудад Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй хөтөлбөр боловсруулах талаар засгийн газраас семинарууд болон үндэсний хэмжээний бага хурлуудыг зохион байгуулсан;
- Дэлхийн банкны тусламжтайгаар 1998 онд айл өрх, бизнес эрхлэгчид, төрийн албан хаагчдын дунд судалгаа явуулсан;
- Мэдээллийн хүртээмжийн тухай хуулийг 1998 онд баталсан;
- Төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийг 2002 онд гаргасан (Хэсэг 2.2-г үзнэ үү);
- Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчооны тухай хуулийг 2002 оны 4 дүгээр сард баталсан;
- Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулинд 2002 оны 6 дугаар сард нэмэлт өөрчлөлт оруулсан (Хэсэг 6.2-г үзнэ үү);

Зарим салбарт, тухайлбал Гаалийн удирдах газар (Хэсэг 8.2) болон Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын газарт (Хэсэг 8.3) авилгалтай тэмцэх

¹³ GRECO, *Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 5 дугаар тал.

бодлого амжилттай хэрэгжсэн. Гэсэн ч дээд түвшин дэх авилгалтай тэмцэх болон хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь бизнесийн нөлөөг бууруулах талаар төдийлөн ахиц гараагүй, авилгалыг устгах засгийн газрын улс төрийн эрмэлзэл эргэлзээ төрүүлж байгаа юм. Авилгалын асуудлаарх шинжээчид болон бусад ажиглагчдын үзэж байгаагаар Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх зөвлөлийн үйл ажиллагаа үр өгөөжгүй байгаа, авилгалын эсрэг үр нөлөө бүхий хууль тогтоомж бий болгох улс төрийн эрмэлзэл(2001-2002 онд хууль тогтоомжид өөрчлөлт хийхийг эрмэлзэж буй хэдий ч) хангалтгүй ажээ.¹⁴ Засгийн газрын авилгалтай тэмцэх бодлогын хэрэгжилтэд учирч буй томоохон бэрхшээл бол байгууллагуудын үүрэг хариуцлагын хуваарилалт (ялангуяа авилгалыг мөрдөн шалгах үүрэг бүхий байгууллагуудын хувьд) тодорхойгүй байгаад оршино (Хэсэг 2.5).

Дээрх байдлыг харгалзан үзээд 2002 оны 4 дүгээр сард Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчоо бий болгох тухай хуулийг баталсан бөгөөд авилгалтай хийх тэмцлийг зохицуулах гол үүргийг дээрх байгууллагад ногдуулсан. Товчооны үйл ажиллагаа 2002 оны 7 дугаар сараас эхэлнэ. Энэхүү шинэ байгууллага нь авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль тогтоомжийг боловсруулж, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавьж төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хянаж, Авилгалтай тэмцэх тухай хуулийг зөрчсөн албан тушаалтнуудад шийтгэл ногдуулах бөгөөд тус Товчооны даргыг Засгийн газрын саналд үндэслэн Парламент 5 жилийн хугацаатай томилж, огцруулна. Гэсэн ч гадаадын шинжээчдийн үзэж байгаагаар дээрх Товчоог байгуулахтай холбогдсон эрх зүйн хүрээнд тодорхой бэрхшээл, хязгаарлалтууд байгаа бөгөөд товчооны даргыг нээлттэй өрсөлдөөнд үндэслэж сонгох явдал 2002 оны 7 дугаар сарын байдлаар тулгамдсан зорилт болж байсан (Хэсэг 4.2).

Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөрийн 2001 оны 5 дугаар сард баталсан хувилбарын зарим гол санааг 3 дугаар хүснэгтэд харуулсан бөгөөд тэдгээрийг хэрэгжүүлэх цаг хугацааг мөн үзүүлсэн. Зарим арга хэмжээний хэрэгжилт харьцангуй сайн байгаа нь авилгалтай хийх тэмцлийг зохицуулах үүрэг бүхий Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх

¹⁴ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Рига, 2002 оны 4 дүгээр сарын 10.

товчоог саяхан байгуулсантай холбоотой байж магадгүй. Гэсэн ч авилгалын талаар шүгэл үлээж сэрэмжлүүлэгчдийг хамгаалах, нийтийн боловсролд түлхүү анхаарах зэрэг зорилт хэрэгжээгүй байна.

Хүснэгт 3: Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх стратегид тусгагдсан зарим арга хэмжээ, 2001 оны 5 дугаар сар

<i>Арга хэмжээ</i>	<i>Хэрэгжүүлж дуусах хугацаа</i>	<i>2002 оны 6-р сарын байдлаарх хэрэгжилт</i>
Авилгалтай тэмцэх шинэ хуулийн төсөл	2001 оны 10 дугаар сар	Биелсэн
Авилгалтай тэмцэх товчооны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх	2001 оны 10 дугаар сар	Биелсэн
Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулийн төслийг өргөн барих	2001 оны 6 дугаар сар	Биелсэн (гэвч батлагдаагүй байгаа)
Эрүүгийн байцаан шийтгэх шинэ хуулийн төсөл	2001 оны 10 дугаар сар	Биелсэн (Парламентын шийдвэр хүлээгдэж буй)
ОЕСД конвенци болон Европын зөвлөлийн Иргэний хуулийн конвенцид гарын үсэг зурах	2001 оны 12 дугаар сар	Биелээгүй
Гомдол мэдүүлэгчдийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл, гомдол гаргагчдыг хамгаалах арга хэмжээнүүдийг Хөдөлмөрийн хууль болон Захиргааны процедурын хуулинд тусгах	2001 оны 12 дугаар сар	Биелээгүй
Төрийн болон орон нутгийн албан хаагчдын шийдвэрүүдийг давж заалдах боломж олгох захиргааны нийтлэг процедур бий болгох	2001 оны 12 дугаар сар	Биелсэн (Хууль 2003 онд хүчин төгөлдөр болно)
Дотоод хяналтыг бэхжүүлэх: залилан ба авилгалыг илрүүлэх дотоодын аудиторчуудын үйл ажиллагааны журмын төсөл		Биелсэн (ЕХ-ны төсөл хэрэгжиж байгаа)
Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зарчмуудыг боловсруулах, товхимол бэлтгэх	2001 оны 8 дугаар сар	Биелсэн
Тендер болон төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авсан шийдвэрүүдийг интернэтэд тавих	2001 оны 9 дүгээр сар	Биелсэн
Авилгалыг илрүүлж мөрдөн шалгах чиг үүргийн давхардлаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс Эрүүгийн цагдаагийн төв газарт бүтцийн өөрчлөлт хийх	2001 оны 6 дугаар сар	Биелсэн
Албан тушаалтнуудын орлогын хууль ёсны эх үүсвэрийг хянах ба албан тушаалтнуудын хөрөнгийн мэдүүлэгт хяналт тавихад тухайн байгууллагын удирдлагын үүрэг ролийг нэмэгдүүлэх аргачлалыг хэрэгжүүлэх	2001 оны 12 дугаар сар	Биелсэн
Шүүхийн шийдвэрүүдийг интернэтэд тавьж нийтэд нээлттэй болгох	2001 оны 12 дугаар сар	Биелээгүй, 2002 оноос ЕХ PHARE төсөл хэрэгжиж буй

Иргэний эрхүүд болон холбогдох асуудлаар ном тов- химол, мэдээллийн материалууд бэлтгэх	2001 оны 12 дугаар сар	Биелсэн
--	---------------------------	---------

Эх сурвалж: Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр, 2001 оны 5 дугаар сар, Делна (Латвийн Транспаренси Интернэшнл).

Иргэний нийгмийн үүрэг роль

Латви улсад авилгалтай холбогдсон асуудлаар идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус олон байгууллага байдаг. Түүнчлэн, Латвийн Засгийн газар нь Төрийн бус байгууллагуудад чиглэсэн бодлогын хувьд бүс нутагтаа хамгийн дэвшилттэйд тооцогддог. Мэргэжлийн ТББ-ууд төрийн байгууллагуудтай бүхий л чиглэлээр хамтран ажилладаг бөгөөд иргэний нийгмийн төлөөллийг нэгтгэсэн 30 орчим зөвлөгөө өгөх, бодлого тодорхойлох зөвлөл ажилладаг.¹⁵ Засгийн газар 2001 оны хавар хуулийн төслийг хэлэлцэхэд төрийн бус байгууллагуудтай хэрхэн зөвлөлдөх тухай удирдамжийг баталсан.

Шинээр батлагдах гэж буй Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг улам бүр бэхжүүлэх төлөвтэй. Энэхүү хуулийн төслийн дагуу нарийн шалгуурт нийцсэн ТББ-уудад “олон нийтийн сайн сайхны төлөө байгууллага”-ын статус олгох ажээ.¹⁶

Авилгалтай тэмцэх бодлогод ТББ-ууд идэвхтэй оролцдогийн жишээ нь 2001 онд Латвийн Өмч хувьчлалын газар болон Делна/Латвийн Транспаренси Интернэшнл байгууллагын хооронд байгуулсан Шударга Байдлын Пакт юм. Уг гэрээний дагуу энэ талаарх Латвийн Транспаренси Интернэшнл байгууллага Латвийн Тээвэр Зуучийн Компанийн хувьчлалтай холбогдолтой бүхий л баримт бичгийг үзэх, уулзалтуудад оролцох эрхтэй болсон бөгөөд хувьчлалд оролцсон бүх талаас хээл хахуульгүй ажиллах амлалтыг гаргуулах ажээ. Транспаренси Интернэшнл байгууллагын дүгнэснээр дээрх хувьчлал дүрэм, журмын дагуу явагдсан бөгөөд авилгал үүссэн тухай нотолгоо байгаагүй.

Томоохон 15 хөрөнгө оруулагчийг төлөөлсөн Гадаадын Хөрөнгө Оруулагчдын Зөвлөл нь Засгийн газартай байнгын харилцан ярилцах

¹⁵ Латвийн Транспаренси *Интернэшнл*, *Латви дахь иргэний нийгмийн оролцоо ба зөвлөлүүд, тайлангийн төсөл*, Латви, 2001 он.

¹⁶ *Төрийн бус байгууллагын тухай хууль тогтоомж*, ТББ-ийн вэб хуудас, <<http://www.ngo.org.lv>>, (2001 оны 5 сарын 10-ны байдлаар). Шинэ хуулийн зорилго нь зөвхөн татварын хөнгөлөлт эдлэх зорилгоор ТББ байгуулах явдлыг хязгаарлахад голчлон чиглэгдэнэ.

сувагтай болжээ. 2000 оноос хойших хугацаанд ярилцаж, санал бодлоо солилцсон асуудлуудын нэг нь авилгал бөгөөд 2002 онд тус Зөвлөл Засгийн газартай хамтран Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах асуудлаар Ажлын хэсэг байгуулжээ.

1.4 Европын Холбоонд нэгдэх явцын үр нөлөө

Европын Комиссоос гаргадаг *Тогтмол тайланд* дурдсанаар авилгалын эсрэг өрнүүлэх тэмцэл нь Европын Холбоонд элсэх болзлын үндсэн нөхцлийн нэг юм. 1998 онд Европын Комиссын зүгээс Латвид авилгалын асуудал чухлаар тавигдаж байгаа тэмдэглэсэн бөгөөд авилгалын эсрэг шинэ стратегийн хүрээнд хийгдэж байгаа ажлыг сайшаасан.¹⁷ 1999 онд авилгал мөн л ноцтой асуудалд тооцогдсон бөгөөд түүнтэй тэмцэхэд “илүү их хүчин чармайлт тавих хэрэгтэй”-г тэмдэглэжээ.¹⁸ Европын Комиссын үзсэнээр 2000 онд авилгал нь “Латви улсын төрийн захиргааны тогтолцоо зүй ёсоор, үр дүнтэй ажиллахад саад тотгор” болж байна гэжээ.¹⁹ 2001 оны “*Тогтмол тайлан*” авилгалын эсрэг бодлогыг мөн л сайшаасан боловч хэрэгжиж буй арга хэмжээнүүд “далайцтай түвшинд тодорхой үр дүнд хараахан хүрээгүй” бөгөөд “цаашдаа тууштай арга хэмжээ авах шаардлагатай” хэмээн шүүмжилжээ.²⁰

Европын Холбоонд Нэгдэх Үндэсний Хөтөлбөрт авилгалтай тэмцэх бодлого тэргүүлэх чиглэл байдаг. Түүнчлэн, Засгийн газрын Авилгалаас Урьдчилан Сэргийлэх Стратегид:

[Авилгалтай тэмцэх] бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх нь ... Латви улс Европын Холбоонд амжилттай нэгдэх, мөн өөрийн төрийн захиргааны үйл ажиллагааг ардчилсан, эрх зүйт төр улсын шаардлагад нийцүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай.²¹ хэмээн тодорхой заасан байдаг.

¹⁷ Европын Комисс, *1998 оны Латви улсад Европын Холбоонд элсэх чиглэлээр хийгдэж буй амжилтын талаарх тайлан*, 9 дүгээр тал.

¹⁸ Европын Комисс, *1999 оны Тайлан*, 13 дугаар тал.

¹⁹ Европын Комисс, *2000 оны Тайлан*, 18 дугаар тал.

²⁰ Европын Комисс, *2001 оны Тайлан*, 20 дугаар тал.

²¹ Латви улсын Засгийн газар, “Авилгалаас Урьдчилан Сэргийлэх Хөтөлбөр”, 2001 оны 9-р сар, 1 дүгээр тал.

Нэлээд хэдэн байгууллага Европын Холбоог төрийн удирдлага, ялангуяа төрийн захиргаа, Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, дотоод хяналтын салбарт гарч буй өөрчлөлт шинэчлэлтүүдийг чиглүүлэгч хэмээн үзэж байна.

2001 оны 9 дүгээр сард GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг) Латвид үнэлгээ хийжээ. 2002 оны 5 дугаар сард хэвлэгдсэн *Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайланд* Латвид авилгалын асуудал ноцтой байгааг төрийн удирдлагын түвшинд ойлгож буйг²² сайшаасан ч авилгалын хэргийг мөрдөн шалгаж, ял шийтгэл ногдуулдаг байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо, үр дүн тааруу байгааг нэлээд хүчтэй шүүмжилжээ. (Хэсэг 2.5-ыг үзнэ үү)

Европын Холбооноос үзүүлж буй туслалцаа

Европын Холбоонд шинээр элсэх улсуудад авилгалтай тэмцэх чиглэлээр Европын Холбооноос хэрэгжүүлсэн анхны төслүүдийн нэг нь ФАРЕ хөтөлбөрийн (PHARE - Poland and Hungary Assistance for Restructuring of their Economies) “Авилгалтай тэмцэх талаарх сургалт, хууль тогтоомж ба боловсрол” хэмээх төсөл юм. Төсөл 2000, 2001 онд 18 сарын хугацаанд хэрэгжсэн бөгөөд авилгалын эсрэг зарим чухал хууль, тогтоомжийг боловсруулах, прокурор, цагдаагийн бие бүрэлдэхүүн болон эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийг сургах, олон нийтийн сурталчилгааны төрөл бүрийн арга хэмжээ зохион байгуулах зэрэгт туслалцаа үзүүлжээ.²³

Шүүхийн тогтолцоонд авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр 2002 онд хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд тус төслийн зорилго нь шүүхийн тогтолцоог шинэчлэх, шүүх үйл явц дахь ил тод байдлыг сайжруулах, ялангуяа шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд нээлттэй болгох зэрэг асуудлаарх Загсийн газраас хэрэгжүүлж буй авилгалтай тэмцэх хөтөлбөрт дэмжлэг үзүүлэх явдал байсан юм. (Хэсэг 1.5-ыг үзнэ үү.)

²² GRECO, Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан, 2002 оны 5-р сарын 13-17-нд Страсбургт хуралдсан Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлгийн 9 дэх чуулганаар баталсан, 2 дугаар тал, ><http://www.greco.coe.int>>, (2002 он 9 дүгээр сарын байдлаар).

²³ Төслүүдийн тухай мэдээлэл, шүүмжлэлийг ФАРЕ хөтөлбөрийн Авилгалын эсрэг төслийн хэрэгжилтийн тайлангийн төслийг үзнэ үү. Латвийн Транспаренси Интернэшнл.

Түншлэлийн хэд хэдэн төсөл хэрэгжсэн.²⁴ 2001 оны 11 дүгээр сараас хойш төрийн Аудитын Газар ба Английн Үндэсний Аудитын газартай түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлсэн. Энэхүү төсөл нь Дотоодын Аудит, Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг Хянах товчоо болон Төрийн Шинэчлэлийн яамыг оролцуулсан “Төсөв ба санхүүгийн удирдлага” нэртэй томоохон төслийн хэсэг юм. Мөнгө угаах болон авилгалын асуудалд чиглэсэн “Латвид Зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх, бууруулах” түншлэлийн төслийг Шведийн Үндэсний Цагдаагийн Газар хэрэгжүүлж байгаа юм.

НАТО-д элсэх асуудал

Европын Холбоонд элсэхээс гадна НАТО-д элсэх төлөвлөгөө нь Латвийн авилгалтай тэмцэх хүчин чармайлтад нөлөөлөх бас нэгэн хөшүүрэг болсон байна. 2002 оны 11 дүгээр сард Прага хотноо НАТО-гийн Дээд хэмжээний чуулга уулзалтын өмнө буюу 2002 оны эхээр НАТО-гийн тэргүүн Жорж Робертсон Латвид айлчлахдаа авилгалтай тэмцэх ажлыг эрчимжүүлэхийн ач холбогдлыг онцлон тэмдэглээд: “Эрх зүйн тогтолцооны чанар, авилгалын эсрэг арга хэмжээний далайц нь НАТО-гийн хувьд болон та бүхний НАТО-д элсэх хүсэлтийн хувьд туйлын чухал”²⁵ гэжээ.

2. АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦДЭГ БАЙГУУЛЛАГУУД БА ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

Хээл хахуулийн тухай Латвийн хууль нь харьцангуй боловсронгуй боловч хуулийн этгээдэд авилгалын үйлдлийнх нь төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй хэвээр байна.

2.1 Авилгалын эсрэг хууль тогтоомж

2002 оны 4 дүгээр сард нэмж өөрчлөгдсөн Латвийн Эрүүгийн Хуулийн дагуу дараах үйлдлийг хийсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэнэ:

²⁴ ФАРЕ хөтөлбөрийн 2000 оны тайлан, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/phare200.pdf>>, (2002 оны 4 дүгээр сарын 25-ны байдлаар).

²⁵ Н.Колеман, “Латви дахь авилгалтай тэмцэх хүчин чармайлт бүдэрсэн нь” номд иш татсан, АФР, Рига, 2002 оны 7 дугаар сарын 24.

- Идэвхтэй хахууль (232 дугаар зүйл) – Төрийн албан хаагчдад үнэ цэнэтэй эд зүйл эсвэл санхүүгийн болон өөр хэлбэрийн ашиг хүртээж, ашиглан хахууль өгч буй талын ашиг сонирхолд нийцүүлэн албан тушаалаа аливаа үйлдэл ба эс үйлдэл хийх нөхцлийг бүрдүүлсэн этгээдийг 6 жил хүртэлх хугацаагаар хорих бөгөөд тус үйлдлийг удаа дараа давтсан эсвэл төрийн албан хаагч үйлдсэн тохиолдолд 5-12 жилээр хорих ял эдлүүлнэ.²⁶
- Идэвхгүй хахууль – (320 дугаар зүйл) хахууль өгөгчийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн албан тушаалаа ашиглан аливаа үйлдэл, эс үйлдэл хийснийхээ төлөө үнэ цэнэтэй эд зүйл эсвэл материаллаг болон бусад хэлбэрийн ашиг тус санаатайгаар хүлээн авсан бол 8 хүртэлх жилээр хорих ял, тус үйлдлийг удаа дараа давтан хийсэн эсвэл их хэмжээний хахууль авсан тохиолдолд 3-10 жилээр хорих ял, хахуулийг хэсэг бүлэг этгээдүүд урьдчилан зохион байгуулж үйлдсэн бол эсвэл эрх мэдэл бүхий төрийн албан тушаалтан үйлдсэн тохиолдолд 8-15 жил хорьж шийтгэнэ.
- Хувийн хэвшлийн хүрээнд гарсан идэвхтэй болон идэвхгүй хахуульд хуулийн дагуу ял шийтгэл ногдуулна. (199, 198 дугаар зүйлүүд)
- Эрүүгийн хуулиар дараах үйлдлүүдэд мөн шийтгэл ногдуулдаг. Үүнд: шууд бус хээл хахууль (322 дугаар зүйл), Хээл хахууль өгөхийг шаардах (321 дугаар зүйл), Албан тушаалаа хэтрүүлэх (317 дугаар зүйл), Албан тушаалаа урвуулан ашиглах (318 дугаар зүйл), Төрийн албан хаагчийн эс үйлдэл хийх (319 дүгээр зүйл), Төрийн албан хаагчдад холбогдох хязгаарлалтуудыг зөрчих (325 дугаар зүйл) мөн өмчийн харилцаанд хууль бусаар оролцох (326 дугаар зүйл) зэрэг багтана.

Латви улсын хуулиар хуулийн этгээдүүдэд авилгалын хэрэгт хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл байдаггүй. Гэхдээ ийм хариуцлагыг бий болгох шинэ хууль 2002 оны 5 дугаар сард Засгийн газрын түвшинд боловсруулж эхэлсэн.

²⁶ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), *Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан*, 3 дугаар тал.

2.2 Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, тэдгээрт тавих хяналт

Сонирхлын зөрчил болон төрийн албан хаагчдын зүгээс хөрөнгө, орлогын байдлаа заавал мэдээлэхтэй холбогдсон хуулийн заалтууд Латвид үйлчилдэг. Гэсэн ч тэдгээрийн хэрэгжилт хангалтгүй нь хууль сахиулах механизм дутагдаж буйтай холбоотой. Харин дээрх хуулийг албан тушаалтнуудын авилгалыг илрүүлж, дарамт шахалт үзүүлэх зорилгоор хэвлэл мэдээлэл ашиглаж байна. Хуулинд саяхан орсон нэмэлт өөрчлөлт нь түүний хэрэгжилтийг сайжруулахад мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлнэ гэж найдаж байна.

Ашиг сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт холбогдох асуудлыг 1995 оны Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 2002 оны Төрийн албан тушаалтны сонирхлын зөрчлийн тухай хуулиар тус тус зохицуулдаг. Эдгээр хуулийн заалтууд нь Ерөнхийлөгч, Парламентын гишүүд, сайд нар, парламентын нарийн бичгийн дарга нар зэрэг дээд зиндааны албан тушаалтанд ч хамаарна. Түүнээс гадна хуулийн заалтууд дараах албан тушаалтанд мөн үйлчилнэ.

Төрийн болон хотын захиргааны байгууллагуудын томилогдсон буюу сонгогдсон эсвэл аливаа ажил үүргийг гүйцэтгэж байгаа албан тушаалтан (байнга эсвэл түр хугацаанд) хуулийн хүрээнд албан ажлын болон мэргэжлийн ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дараах эрхийг эдэлдэг хүмүүс хамаарна. Үүнд: дангаараа эсвэл шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдийн бүрэлдэхүүнд багтан захиргааны шинж чанартай хамтын шийдвэр гаргах, хувь хүний эрхтэй холбоотой бусад шийдвэрийг төлөвлөх буюу гаргах, удирдлага, хяналт, мөрдөн байцаалт эсвэл шийтгэлийн чанартай үүрэг гүйцэтгэх, төрийн болон хотын мэдлийн өмч, санхүүгийн нөөцийг захиран зарцуулах, хууль дүрмийн төсөл зохиох, салбарын бодлого, хөгжлийн стратегийг боловсруулах, салбарын үйл ажиллагааг зохицуулах зэрэг үүрэг багтана.

2.3 Хяналт шалгалт ба аудит

Латви улс нь Улсын санхүүгийн хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоо байгуулах үйл явцыг өрнүүлж байна. Улсын Аудитын Газар нь ихээхэн эрх хэмжээтэй, хараат бус байгууллага мөн боловч түүний хийсэн ажил, дүгнэлтүүдийг хангалтгүй ашиглаж байна. 2000 оноос хойш дотоод аудитын системийг нэвтрүүлж эхэлсэн бөгөөд Европын Комисс нь энэ салбарт дэвшил гарсанд сэтгэл хангалуун байгаагаа илэрхийлсэн байна.

Улсын Аудитын Газар

Улсын Аудитын Газар нь Улсын болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгийн ашиглалтанд аудит хийх зорилгоор 1993 онд байгуулагдсан. Ерөнхий Аудиторыг долоон жилийн хугацаагаар Парламентаас томилдог бөгөөд Парламентаас томилогддог албан тушаалтнуудын бүрэн эрхийн хугацаатай харьцуулбал энэ нь хамгийн урт бүрэн эрхийн хугацаа юм. Одоогийн Ерөнхий Аудитор нь энэ албан тушаалд хоёр дахь удаагаа томилогдон ажиллаж байна. Улсын Аудитын Газар нь хараат бус байдалтай байгууллага, гэхдээ Ерөнхий Аудитор нь түүний толгойлж буй байгууллага төсвийн хуваарилалтын хувьд Засгийн газраас хараат байгаад санаа зовж байгаагаа илэрхийлсэн байна.²⁷

Улсын Аудитын Газар нь Улсын болон нутгийн удирдлагын байгууллага болон албан тушаалтан, Улсын болон нутгийн удирдлагын байгууллагын бизнесийн нэгж, мөн аливаа бусад институци, байгууллага, бизнесийн нэгж, түүнчлэн Улсын буюу орон нутгийн удирдлагын байгууллагын хөрөнгийг зарцуулж буй Улсын бус байгууллагад аудит хийж болно. Үүнээс гадна 2001 оноос эхлэн Улсын Аудитын Газар нь Улсын 27 болон орон нутгийн 578 байгууллагын жилийн тайланг шинжлэн хянах ажлын хариуцах болсон.²⁸ Улсын Аудитын Газар нь Парламентад аудит хийх эрх хэмжээ байхгүй.

SIGMA-гийн шинжээчдээс 1999 онд гаргасан саналыг үндэслэн 2000 оны 5-р сард Улсын Аудитын Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт

²⁷ “Улсын Аудитын Газрын төсвийн хараат бус байдлыг хууль тогтоомжоор хангах шаардлагыг тодорхойлох нь”, LETA мэдээллийн агентлаг, 2002 оны 3-р сарын 23.

²⁸ Улсын Аудитын Газар, 2000 оны жилийн тайлан, <http://www.lrvk.gov.lv/english/engindex.htm>-ээс үз, (хамгийн сүүлд 2002 оны 4-р сарын 20-нд нээж үзсэн).

оруулж анхан шатны хэрэглэгч хүртэлх бүх шатанд Европын Холбооны хөрөнгийг хэрхэн ашиглаж байгаад аудит хийх бүрэн эрхийг тус байгууллагад олгов.²⁹

Улсын Аудитын Газрын Зөвлөл нь тус газрын Аудитын төлөвлөгөөг тодорхойлдог. Энэ Зөвлөл нь Ерөнхий Аудитор болон таван аудитороос бүрддэг. Зөвлөлийн гишүүдийг Ерөнхий Аудитор санал болгож нэр дэвшүүлдэг бөгөөд тэдгээрийг Парламент мөн адил долоон жилийн хугацаагаар сонгодог байна.

2001 онд Улсын Аудитын Газар нь 248 аудитын шалгалт гүйцэтгэсэн байна (2000 оны тоотой адил). Тус Газар нь 2001 онд хууль хамгаалах байгууллагад 30 хэрэг шилжүүлсэн ба энэ нь 2000 онд шилжүүлсэн 17 хэрэгтэй харьцуулахад өссөн байна. Улсын Аудитын Газар нь хууль бус ажиллагаа явуулсан гэм буруутай этгээдэд 2000 онд 7,023 сая евро, 2001 онд 586064 еврогийн торгууль ногдуулсан байна.³⁰

Улсын Аудитын Газрын үнэлэлт дүгнэлтийг аудит хийсэн байгууллагад илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгах арга хэмжээ авахад ховорхон ашиглаж байна. Түүнчлэн тус газар, улсын байгууллагууд болон хууль хамгаалах байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа сайн биш байна.

Европын Холбооны дэмжих төсөл нь 2001 онд эхэлсэн бөгөөд түүний хүрээнд Улсын Аудитын Газрын албан тушаалтнуудад зориулж авилгалтай тэмцэх болон бусад чадвар эзэмшүүлэхээр сургалт явуулах ба энэ төсөл 2003 онд дуусна.

Дотоод хяналт

Латви улс нь одоо нийтийн секторын санхүүгийн дотоод хяналтын системийг боловсруулж нэвтрүүлж байна. Энэ нь 1999 оны Дотоод Аудитын тухай Засгийн газрын шийдвэр болон 2001 оны нэгдмэл дотоод аудитыг хэрэгжүүлэх аргачлалын тухай Сангийн Яамны тогтоолын үндсэн дээр хийгдэж байгаа юм. Дотоод аудитын нэгжүүд ихэнх Улсын

²⁹ “Олон улсын зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийг хэлэлцэх нь”, LETA мэдээллийн агентлаг, 2002 оны 5-р сарын 22.

³⁰ Улсын Аудитын Газар, 2000 оны жилийн тайлан, <http://www.lrvk.gov.lv/english/engindex.htm>-ээс үз, (хамгийн сүүлд 2002 оны 8-р сарын 5-нд нээж үзсэн).

байгууллагад байгуулагдсан бөгөөд Сангийн Яам нь Дотоод Аудитын шинэ Нэгжийн чадавхийг бий болгож байна. Европын Холбооны 2001 оны *Ээлжит Тайланд* санхүүгийн дотоод хяналтын энэхүү хөгжилд өндөр үнэлэлт өгсөн байна.

2.4 Авилгалтай тэмцэх байгууллагууд

Латви улсад авилгалын хэргийг мөрдөх болон яллах чиг үүрэг бүхий их бага мэргэшсэн хэд хэдэн байгууллага байна. Гэвч тэдгээрийн хооронд үүрэг хариуцлагаа хуваарилсан байдал нь маш дутагдалтай байна. Авилгалаас Сэргийлэх Товчоо үүсгэн байгуулсны нэг зорилго нь авилгалтай тэмцэх тал талын хүчин чармайлтыг зохицуулах зохицуулалтыг бий болгоход оршино.

Авилгалтай тэмцэх гол байгууллагын талаарх зарим зүйлийг 1.3 дахь хэсэгт бичсэн байгаа. Авилгалтай тэмцэх үйл ажиллагаанд хоорондоо ялгаатай хэд хэдэн байгууллага ба нэгж байдаг. Тэдгээрээс голыг нь дурьдвал:

- Аюулгүй байдлыг хангах цагдаа,
- Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон авилгатай тэмцэх товчоо,
- Эдийн засгийн цагдаагийн товчоо,
- Үндсэн хуулийг хамгаалах товчоо,
- Улсын цагдаагийн хяналт шалгалтын зөвлөл,
- Санхүүгийн цагдаагийн зөвлөлийн Дотоод аюулгүй байдлын газар болон Хяналт шалгалтын зөвлөл, SRS.

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон авилгатай тэмцэх товчоо нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон авилгалтай тэмцэх мөрдөн байцаалтын болон гүйцэтгэх албаны бүхий л ажиллагааг зохицуулах үндсэн байгууллага гэж саяхан хүртэл албан ёсоор тооцогдож ирсэн. Дотоод Хэргийн Яамны Мэдээллийн Төв нь авилгалтай тэмцэх ажиллагаанд оролцдог байгууллагуудаас ирүүлдэг мэдээллийг нэгдсэн

журмаар хүлээн авах, хадгалах, боловсруулах болон түгээх ажлыг хэрэгжүүлдэг байна.

Гэвч үүрэг хариуцлагын тодорхой бус хуваарь болон муу зохицуулалт нь авилгалтай тэмцэх байгууллагын тогтолцооны үндсэн дутагдал юм. Авилгалтай тэмцэх байгууллагууд нь нэг нэгэндээ найдаснаас болж авилгалын хэргийг мөрдөөгүй орхисон олон тохиолдол гарч, улмаар энэ талаар ямар ч ажиллагаа явуулаагүй байна. 2002 оны 5-р сард нийтлэгдсэн GRECO-гийн *Үнэлгээний Тайлан*-д бичсэнээр авилгалтай тэмцэхэд төрөл бүрийн бодлогын байгууллагууд оролцдог бөгөөд:

“тэдгээрийн гаргаж буй хүчин чармалт нь хоорондоо холбоогүй салангид байгаа бөгөөд тодорхой чиглэл ба зохицуулалт үгүй байгаа нь илт байна.... Эдгээр байгууллага нь нийгмээс хүсч хүлээж байгаа зүйлийг бий болгож чадахгүй байна. Айлчлалын явцад GRECO-гийн Үнэлгээний баг Эдийн засгийн цагдаагийнхантай уулзахад “хэн юу хийх ёстойг тодорхой болгох шаардлагатай байна” гэж олон хүн ярьж байсан байна.”³¹

Авилгалаас Сэргийлэх Товчоо шинээр үүсгэн байгуулсаны нэг зорилго бол авилгалын хэрэгт анхан шатны мөрдөн байцаалт явуулах анхдагч үүргийг одоо оршиж буй байгууллагуудаас шилжүүлж авах явдал юм. Гэхдээ хууль хамгаалах байгууллагууд өөр өөрийн эрх хэмжээний дагуу авилгалын хэргийн мөрдөхийг хориглохгүй. Авилгалаас Сэргийлэх Товчоо байгуулах тухай хуульд зааснаар энэ Товчоо нь нийтийн сектор дахь авилгалтай тэмцэх тэмцлийг зохицуулах, үүний тулд захиргааны зөрчлийн хэргүүдийг хянах, мөн орлогын мэдүүлэг санаатайгаар хожимдуулах, албан тушаалын эрх мэдлээ хэтрүүлсэн буюу буруугаар ашигласан, хахууль өгсөн болон 2.1 дахь хэсэгт заасан бусад гэмт хэргийг мөрдөн байцаах бүрэн эрхтэй байх юм. Түүнчлэн Авилгалаас Сэргийлэх Товчоо нь албан тушаалтнуудын орлого ба хөрөнгийн байдлын мэдүүлгийг хянан шалгах гол байгууллага болох юм. Төгсгөлд нь, энэ Товчоо нь улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд хийх хянан шинжилгээ(мониторинг)-г хариуцна. Товчоо нь 100-аас доошгүй орон тоотой байхаар төлөвлөгдсөн бөгөөд төв аппарат ба бүс нутгийн нэгжүүдээс бүрдэнэ.

³¹ GRECO, Латви улсын талаарх үнэлгээний тайлан, 21-р хуудас.

2002 оны 7-р сарын байдлаар Авилгалаас Сэргийлэх Товчооны үйл ажиллагааг эхлүүлэх үйл явц бэрхшээлүүдтэй тулгараад байна. Учир нь тус Товчооны тэргүүнд нэр дэвшигдсэн гол этгээд, одоогоор Аюулгүй байдлыг хангах цагдаагийн дэд дарга болох хүн нь цагдаагийн ба гаалийн ажилтнуудын хурааж авсан контрабандын эд зүйлийг хадгалж устгадаг нэгэн компанитай холбогдож ашиг сонирхолын зөрчилтэй гэж сэжиглэгдсэнээс болж албан тушаалд нэр дэвшихээс хасагдсан байна.³² Үүнээс гадна Авилгалаас Сэргийлэх Товчоо байгуулах тухай хууль тогтоомжид үнэлгээ хийсэн АНУ-ын шинжээчдийн баг нь тус Товчоо Хууль зүйн Яаманд харъяалагдаж байгааг, мөн гүйцэтгэх үүрэг хариуцлагатай нь жишихэд Товчоонд олгосон төсөв багадаж байгааг шүүмжилсэн байна. Шинжээчдийн багийн үзэж байгаагаар бусад байгууллагатай хамтран ажиллах буюу тэдгээрээс мэдээлэл авах явдлыг албадан хангах механизм үгүйгээс болж Авилгалаас Сэргийлэх Товчооны эрх хэмжээ нь авилгалын аливаа хэргийг мөрдөх буюу мэдээлэл олж авахад дэндүү явцуу ба хангалтгүй байна.³³

Мөнгө угаах

Эрүүгийн Үйл Ажиллагаанаас Үүдэлтэй Мөнгө Угаах Явдлаас Сэргийлэх Газар нь 1998 онд байгуулагдсан. Үүний өмнө 1998 оны 3-р сард Эрүүгийн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй мөнгө угаах явдлаас сэргийлэх тухай ууль батлагдсан байна. Тус Газар нь Ерөнхий прокурорын газрын удирдлагын дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд 2001 оны 9-р сарын байдлаар 13 ажилтантай байна.³⁴ 2001 оны дунд гэхэд мөнгө угаасан зөвхөн хоёр гэмт этгээдэд эрүүгийн ял ногдуулсан байна. Европын Холбооны *2001 оны Ээлжит Тайлан*-д заахдаа хэдийгээр тус Газарт ирүүлсэн мэдээлэл, тайлангийн тоо дөрөв дахин өсч 2000 онд 4014 ширхэг болсон боловч үүнтэй холбоотойгоор тус Газрын байгууллагын чадавхи өссөнгүй,

³² Энэ маргаан нь уг албан тушаалтны эхнэрийн хэрэглэж буй их үнэтэй Мерседес машинтай холбоотой юм. Энэ машиныг компаниас зээлээр авч унаж байгаа, түрээсээр хэрэглэж байгаа гэж холбогдогчид янз янзаар тайлбарлаж байгаа. Н.Колеман, "Авилгалтай тэмцэх талаар Латви улсаас гаргасан хүчин чармайлт", AFP Riga, 2002 оны 7-р сарын 24.

³³ Энэ шинжилгээг Авилгалтай тэмцэх бодлого боловсруулахад Латви улсад дэмжлэг үзүүлэх тухай гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэсэн. Мэдээллийг өгсөн: Гэйл Э.Рожерс, Хуулийг дээдлэх төслийн зохицуулагч, ЭСЯ, Рига.

³⁴ GRECO, Латви улсын талаарх үнэлгээний Тайлан, 4-р хуудас.

Ерөнхий прокурорын газарт зөвхөн 40-хөн тайлан шилжүүлж, зөвхөн 30-хан эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн байна гэж тэмдэглэжээ.³⁵ SRS-ын Санхүүгийн цагдаагийн зөвлөлийн бүтцэд мөнгө угаах хэргийг мөрдөх тусгай нэгж 2001 оны 6-р сард байгуулагдсан.

2.5 Омбудсман

Одоогийн байдлаар Латви улсад омбудсман байхгүй, гэхдээ 1994 онд Үндэсний Хүний Эрхийн Газар байгуулагдсан. 2000 онд тус Газар нь 775 өргөдөл, гомдол хянан шалгасан бөгөөд 4012 зөвлөлгөө амаар өгсөн байна. Авилгалын хэргийг шалгаж мөрдөх талаарх Үндэсний Хүний Эрхийн Газрын чадамж маш хязгаарлагдмал байдаг, учир нь энэ байгууллага нь гагцхүү хүний эрх зөрчигдсөн хэргийг шалгах эрхтэй. Үүнээс гадна түүний гаргаж буй зөвлөмж нь хуулийн дагуу заавал биелэгдэх шинжгүй юм. Омбудсман байгуулах тухай хуулийн төсөл Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас 2002 оны 7-р сард боловсруулж байсан бөгөөд түүнийг 2002 оны 10-р сард болох сонгуулийн дараа Парламентад өргөн барихаар төлөвлөж байна.

3. ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ БА ТӨРИЙН АЛБА

Төрийн захиргааны салбарыг авилгал, хээл хахуулийн гол эх үүсвэрийн нэг хэмээн Засгийн газраас тодорхойлж, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх стратегийн баримт бичгийн оршил хэсэгт “Төрийн захиргааны институцийн тогтолцоо нь ойлгомж муутай, эмх замбараагүй”³⁶ хэмээн тэмдэглэжээ. 2000 оноос хойш төрийн албаны салбарт олон чухал өөрчлөлт гарч, тус салбарын шинэ хууль болон хөгжлийн стратеги батлагджээ. Эдгээр өөрчлөлт нь авилгал, хээл хахуулийг үл тэвчих орчин нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн юм. Захиргааны байгууллагуудаас гаргасан шийдвэрийг давж заалдах процедур нь өнөөг хүртэл ихээхэн үр ашиггүй байсан бөгөөд 2003 онд хүчин төгөлдөр болох Захиргааны хэргийг байцаан шийтгэх тухай шинэ багц хууль нь иргэдийн хохирол, гомдлыг барагдуулах чиглэлд ахиц дэвшил гаргах ёстой. ЕХ-нд элсэх үйл

³⁵ Комисс, 2001 оны Ээлжит Тайлан, х. 49-50.

³⁶ Латвийн Засгийн газар, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх стратеги, 2001 оны 5 дугаар сар, 2 дугаар тал.

явц болон ЕХ-ноос авч буй дэмжлэг туслалцаа эдгээр өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх гол шалтгаан, үндэс суурь нь болсон юм. Хэдийгээр төрийн албан дахь хээл хахуультай холбогдсон хэд хэдэн хэрэг гарч байсан ч тэдгээрийг авилгалын шууд нотолгоо хэмээн үзэхэд хангалттай баримт бүрдээгүй байна.

3.1 Бүтэц ба эрх зүйн хүрээ

1990-ээд онд хэрэгжүүлсэн төрийн албаны шинэчлэл нь маш амжилтгүй болсон. Төрийн байгууллагууд нь цалин хөлс, ажиллах нөхцөлд илүү уян хатан ханддагийг нь бодолцон төрийн жинхэнэ албан хаагч бус хүмүүсийг олноор нь хөлслөн ажиллуулж байжээ. Үүний үр дүнд 1990-ээд оны дундуур 40000 орчим байсан төрийн жинхэнэ албан хаагчдын тоо 2000 оны 12 сар гэхэд 6000 болтлоо буурчээ.

Төрийн албаны шинэ хууль 2000 онд батлагдаж, 2001 онд хүчин төгөлдөр болсон. Шинэ хуулийн дагуу төрийн албан хаагчдыг гагцхүү тусгайлан байгуулагдсан хорооноос зохион байгуулдаг нээлттэй өрсөлдөөний үндсэн дээр ажилд авах болсон бөгөөд зөвхөн хуулинд заагдсан тодорхой нөхцөл шалтгааны үндсэн дээр ажлаас халах боломжтой болсон.

Шинэ хуулийн дагуу 2001 оноос Төрийн албаны захиргааны байгууллага нь дараах асуудлуудыг хариуцах болсон. Үүнд:

- Төрийн албаны хэм хэмжээ, дүрэм журмыг боловсруулах, төрийн албаны хөгжилд дүн шинжилгээ, прогноз хийх;
- Төрийн албан хаагчийн сахилга батад хяналт тавих, сахилгын зөрчлийг илрүүлэх, ногдуулсан шийтгэлийг давж заалдах нөхцөлд хэргийг хянан үзэх;
- Хүний нөөцийн менежментийг сайжруулах;
- Төрийн албан хаагчид нэр дэвшигчид болон төрийн албан хаагчдаас шалгалт авах;
- Төрийн захиргааны ажилтнуудыг мэдээллээр хангах, тэдгээрийн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх;

- Европын Холбооны дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохицуулах.

Шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш төрийн албан хаагчдын тоо үлэмж нэмэгдсэн юм. 2001 оны 12 дугаар сарын байдлаар, төрийн захиргааны салбарт ажиллагсдын 64 хувь нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийн статустай болсон байна³⁷. Төрийн албаны захиргааны байгууллагаас 2000 онд явуулсан судалгаанаас үзэхэд албан хаагчдын 65 хувь нь "тогтвортой байдлыг" ажлын байрны хамгийн чухал үзүүлэлтийн нэгд тооцдог нь харагджээ.

3.2 Захиргааны процедур ба санал гомдол барагдуулах механизм

Захиргааны шийдвэрийг 15 хоногийн дотор, ээдрээтэй хэргийн тохиолдолд 30 хоногийн дотор гаргах журамтай. Зарим төрийн байгууллага, тухайлбал Иргэн харьяатын хэрэг эрхлэх газар, захиргааны шийдвэрийг дээрхээс богино хугацаанд гаргаж байхаар дотоод журамдаа тусгасан байдаг. Иргэд Засгийн газраас баталсан тусгай журмын дагуу захиргааны шийдвэрийг давж заалдана³⁸.

Өргөдөл, санал гомдлыг хянан үзэх процедурын тухай 1997 оны хуулийн дагуу иргэд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны талаар гомдол мэдүүлэх боломжтой. Тухайн байгууллагын дарга нь 15 хоног (ээдрээтэй хэрэг бол 30 хоног)-ийн дотор иргэдээс ирсэн гомдолд хариу өгөх үүрэгтэй. Төрийн албаны шинэ хуулийн дагуу захиргааны аль нэг байгууллагаас иргэдийн санал гомдолд татгалзсан хариу өгөх тохиолдолд Төрийн албаны захиргааны байгууллагаас тухайн хэргийг хянан үзэж, шаардлагатай бол хэргийг шүүхэд шилжүүлэх боломжтой.

Төрийн албаны захиргааны байгууллага иргэдийн гомдлыг хянаж шалгасны үндсэн дээр төрийн албан хаагчид сахилгын хэрэг үүсгэж болно. Энэхүү шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэхээс өмнө иргэдийн өргөдөл гомдлыг холбогдох байгууллагуудын тэргүүн нар хянан үздэг байсан

³⁷ Төрийн албаны захиргааны байгууллагын жилийн тайлан, 2001 он <<http://www.vcp.gov.lv/faili/cdlv/informz/2001parskats.htm>>, (2002 оны 8 дугаар сарын 5-ны байдлаар)

³⁸ Сайд нарын танхим, Журам № 154

бөгөөд ихэвчлэн хүлээн авахгүй, няцаасан хариу өгдөг байсан. Шинэ тогтолцоо бодит амьдрал дээр өмнөхөөсөө илүү үр ашигтай байж чадах эсэхийг одоогоор дүгнэж хэлэхэд эрт байна. Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн эсрэг заргыг шууд шүүхэд мэдүүлэх зарчимтай.

2003 онд хүчин төгөлдөр болох Захиргааны хэргийг байцаан шийтгэх тухай багц хуулинд захиргааны тусгай шүүхээс иргэдийн мэдүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэхээр тусгасан байна.

3.3 Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудал

Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт хяналт тавихтай холбогдсон хууль эрх зүйн хүрээний талаар 3.2 дугаар хэсэгт тодорхой өгүүлсэн. Хуулийн эдгээр заалт нь төрийн бүх албан хаагчдад адил тэгш хамаарах бөгөөд шинэ хуулийн дагуу төрийн албаны байгууллага, агентлагуудын дарга нар төрийн албан хаагчдын жилийн орлого болон эд хөрөнгийн мэдүүлгийг цуглуулан авч, сонирхлын зөрчил үүсч болзошгүй эсэхэд хяналт тавих үүрэгтэй болсон.

Төрийн хариуцлагатай алба хашиж буй хүмүүст холбогдох сонирхлын зөрчлийн хэд хэдэн тохиолдлыг хэвлэл мэдээллийнхэн нийтэд ил болгосон юм. Тухайлбал, 2001 онд Батлан хамгаалахын сайд ажил төрлийн шугамаар Англид айлчлахдаа эхнэрээ дагуулж явсан бөгөөд аяллын зардлыг нь ВАЕ Systems байгууллага гаргажээ. ВАЕ Systems нь холын тусгалтай радарыг худалдан авах тендерт оролцож байгаа компани юм³⁹. Сайд өөрийгөө өмгөөлөхдөө уг айлчлалыг ажлын айлчлал байсан гэсэн тайлбар хийсэн байна. Саяхнаас Латвийн Ерөнхий сайдыг тойрсон авилгалын асуудлууд мөн гарч ирэх болсон (Хэсэг 2.2-ыг үзнэ үү).

Авилгалын эсрэг хууль батлагдснаар хэвлэл мэдээллийн зүгээс Латвийн хувьд анхны томоохон дуулианыг үүсгэх боломж олгов. 1997 онд төрийн албан хаагчид хувийн компаниудад ажил эрхлэхийг хориглосон хуулийн заалтыг зөрчсөн албан тушаалтнуудын талаар 100 гаруй мэдээ, материал

³⁹ “Кристовский ВАЕ Systems компанид хийсэн айлчлал ажлын айлчлал байсан гэв” LETA мэдээллийн агентлаг, 2001 оны 5 дугаар сарын 25

нийтлэгджээ⁴⁰. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийнхэн зарим яамд, тухайлбал, Дотоод Яам, Гадаад хэргийн яаманд холбогдох сонирхлын зөрчлийн талаар хөндөж бичжээ.

Хэвлэл мэдээллийнхэн мөн орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчид, нэн ялангуяа Рига хотын захиргааны албан хаагчдад холбогдох сонирхлын зөрчлийн асуудлыг хөндөж бичих болов. 2000 оны 11 дүгээр сард хэвлэлийнхэн Рига хотын Зөвлөлийн гүйцэтгэх захирлын байшинг урьд өмнө Үндэсний дуурийн театрын засварын ажлыг гүйцэтгэх эрхийг олж авсан компани шинэчлэн засварлаж байгаа талаар мэдээлжээ. Гүйцэтгэх захирал уг компанитай ямар нэг хувийн холбоотой болохоо үгүйсгэсэн байна⁴¹. 2001 оны 5 дугаар сард SRS буюу төрийн албан тушаалтнуудын орлого болон эд хөрөнгийн мэдүүлгийг хянах үүрэг бүхий байгууллагаас Рига хотын Зөвлөлийн Үл хөдлөх газрын даргыг хувийн компаний захирал бөгөөд даатгалын компаний Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн болохоо мэдүүлээгүйн төлөө 140 еврогоор торгожээ.

3.4 Дотоод хяналтын механизмууд

2000 онд төрийн албан хаагчдад холбогдох 156 сахилгын зөрчлийг илрүүлж, 143 зөрчилд торгууль ногдуулжээ. Ихэнх зөрчил нь албан үүргээ биелүүлээгүй (102 зөрчил, 94 торгууль)-тэй холбоотой байсан бөгөөд эрх мэдлээ хууль бусаар ашигласан (12 зөрчил, 11 торгууль) тохиолдлууд ч илэрсэн байна. Төрийн байгууллагуудын дотроос Хөдөө аж ахуйн яаманд сахилгын зөрчил хамгийн олон удаа гарчээ (87 зөрчил, 85 торгууль).

Авилгалын талаар мэдээлэл өгөгч нарын хувьд эрх зүйн хамгаалалт байдаггүй бөгөөд албан тушаалтнуудын зохисгүй ажиллагааг илрүүлэх явдлыг хөхиүлэн дэмжих үүднээс ажлын байрны баталгааг хангах нь чухал байдаг. Одоогоор энэхүү баталгаа хангалттай бус байна⁴².

⁴⁰ Ингрида Пүсэ, “Авилгалын асуудал ба хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүрэг роль”, Эрдмийн зэрэг горилсон бүтээлээс.

⁴¹ Айва Барбале, “Рига хотын Гүйцэтгэх захирал Грингбергс том барилга барьж байна”, 2000 оны 11 дүгээр сарын 28.

⁴² Жишээлбэл, Сангийн яамны нэг ажилтанд тохиолдсон явдлыг энд дурдаж болох юм. Сангийн яамны харилцагч банкны Сайдын тусгай зөвлөл сонгох журамтай байдаг аж. Гэтэл яамны сайд уг зөвлөлд хандаж өөрөө урьд нь удирдах зөвлөлд нь багтаж байсан нэг банкинд яамны данс нээхийг үүрэг болгожээ. “Сайдын шийдвэрийг дагах, аль эсвэл маргааш нь ажилгүй болох”-ын аль нэгийг нь л сонгох шаардлагатай гэж дээрх ажилтан өгүүлсэн.

3.5 Олон нийттэй харилцах асуудал

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм 2001 оны нэгдүгээр сараас хүчин төгөлдөр болсон. Энэхүү дүрэмд төрийн албан хаагчид ба нийгмийн харилцааны зарчмууд, ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн нөхцөлд баримтлах зарчмуудыг тусгасан байдаг. Түүнчлэн Төрийн албаны захиргааны байгууллагаас онолын үндэслэл болон хэрэгжүүлэх шатны практик асуудлуудыг тусгасан төрийн албан хаагчдын ёс зүйн тухай тусгай тайлан гаргаад байна.

Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талаар Засгийн газар зарим дорвитой алхмуудыг хийж байна. Засгийн газрын вэб хуудаснаас Засгийн газрын болон түүний доод шатны хууль тогтоох байгууллагууд (Танхимын сайд нарын хороо, Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын хурал г.м.)-ын хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлуудын сэдэв болон баримт бичгүүдийн талаарх мэдээллийг авч болно. 2002 оны 4 дүгээр сараас төрийн бүх байгууллагуудыг холбосон интернет портал сайт ажиллах болсон. 2002 оны 2 дугаар сард Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын уулзалтад төрийн бус байгууллагуудын төлөөлөгчдийг оролцуулж болох тухай хуулийг баталсан бөгөөд энэ нь төрөөс хууль тогтоомж батлах ажиллагааг боловсронгуй болгоход чиглэсэн анхны алхам болсон юм⁴³. Иргэдийн эрхийг өөрсдөд нь тодорхой ойлгуулан таниулж, төрийн захиргааны ажилтнуудад мэдээлэл олгоход чиглэсэн кампанит ажлыг өрнүүлэх нь Төрийн албаны захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүдийн нэгд багтдаг.

3.6 Авилгал

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс гаргасан “Латвийн хүний хөгжлийн тайлан - 2000”-д нийт иргэдийн 91 хувь нь төрийн албан тушаалтнуудын талаар маш таагүй ойлголттой, 6 хувь нь эерэг сэтгэгдэлтэй, 8 хувь нь ямар нэг эерэг сөрөг бодолгүй явдаг талаар дурджээ⁴⁴. Төрийн албаныхан дотроос захиргааны албан тушаалтнууд хамгийн ихээр авилгалд өртдөг талаар уг тайланд мөн өгүүлжээ.

⁴³ “ТББ-ын Төв гэдэг байгууллага Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын хуралд ТББ-уудын үзэл бодлыг төлөөлнө”, ЛЕТА мэдээллийн агентлаг, 2002 оны 2 дугаар сарын 19

⁴⁴ НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, “Латвийн хүний хөгжлийн тайлан - 2000”, 34 дүгээр тал.

Нөгөөтэйгүүр, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк болон Дэлхийн банкнаас 1999 онд явуулсан *Бизнесийн орчин ба аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх судалгааны* (BEEPS) дүнгээс харахад Латви улсад захиргааны авилгал төдийлөн ажиглагдаагүй. (Хэсэг 1-ийг үзнэ үү) Төрийн албаны захиргааны байгууллагын жилийн тайланд нэгэн судалгааг иш татжээ. Үүнд судалгаанд хамрагдагсдын 12 хувь нь төрийн байгууллагууд авилгалд орооцолдсон тохиолдлыг харсан бөгөөд 55 хувь нь мэдээллийн нээлттэй байдал хангагдахгүй байгаад сэтгэл дундуур явдаг ажээ. Мөн 58 хувь нь хэт их хүнд сурталтай тулгарч байжээ (нэг газраас нөгөө рүү явуулж чирэгдүүлдэг г.м.)

Томоохон бөгөөд хамгийн их баримтжсан хэргийн жишээг дурдвал, 1997 онд Балтия Банкинд улсын монополь компани болох Латви энерго 17.3 сая еврогийн баталгаа олгосонтой холбогдох “Гурван сая”-ын хэргийг нэрлэж болох юм. Латви энерго нь Лихтенштейн улсад байрлах нэгэн компанид өрөө зарсан бөгөөд үүний үр дүнд 3 сая латс (5.2 сая евро) хаашаа орсон нь мэдэгдэлгүй алга болсон ажээ. Латви энергогийн удирдах зөвлөлийн гишүүд болох хоёр төрийн албан хаагч болон нэг өмгөөлөгчид хариуцлага тооцсон бөгөөд уг асуудлыг хянан шалгах парламентын хороо байгуулагдсан. Гэвч 2002 он хүртэл энэ хэргийг мөрдөн шалгах ажилд ахиц гараагүй бөгөөд энэ нь хууль хэрэгжүүлэх үйл явц болон улс төрийн элитийн талаарх олон нийтийн санал бодолд сөргөөр нөлөөлсөн байна⁴⁵.

Энэ хэрэг парламентад ч хуваагдмал байдлыг үүсгэж орхив. Уг хэргийг шалгах парламентын хорооны дарга нь нэгэн оффшор компаний зээлийн картыг эзэмшиж байсныхаа төлөө мөрдөгдөж байсан юм. (Хэсэг 4.5-сг үзнэ үү) 2002 оны 5 дугаар сард Латви энергогийн Ерөнхийлөгч болон хоёр захирал, мөн Лихтенштейн компаний төлөөлөгчид тус тус ял төлөвлөсөн бөгөөд прокурорын албаны мэдээлснээр энэ хэрэг 2002 оны сүүлээр шүүхээр шийдэгдэх юм байна.

2001 оны 11 дүгээр сард Байгаль орчны хянан шалгах товчооны захирал олон улсын төсөлд оролцох эрхийг нэгэн компанид олгохоор амласныхаа

⁴⁵ Ж.Домбурс, И.Войка ‘Kas pozaga tris miljonus?’ (Гурван саяыг хэн хулгайлав?) NIP birojs сонин, Рига, 1998

төлөө 2000 еврогийн хээл хахууль авч байгаад баригджээ⁴⁶. Хэвлэл мэдээллийнхэн Засгийн газрын Үл хөдлөх хөрөнгийн агентлагийн Ерөнхий захирал тус агентлагтай хамтран ажиллагсдад болон танил талдаа Рига хотын төвд хууль бусаар өндөр зэрэглэлийн, чанартай орон сууц бэлэглэснийг илрүүлжээ. Ерөнхий захирлыг ажлаас нь халж, эрүүгийн хэрэг үүсгээд байна. Мөн прокурорын газраас хууль бусаар олгогдсон орон сууцыг улсын орлого болгох арга хэмжээг авч эхлээд байна⁴⁷.

Хувьчлалтай холбоотой хээл хахуулийн асуудал хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг ихээхэн татаж байна. Судалгааны дүнгээс үзэхэд Хувьчлалын асуудал эрхэлсэн Агентлаг авилгалд автсан хэмжээгээрээ 4 дүгээр байранд орж байна. 2000 онд Хувьчлалын асуудал эрхэлсэн агентлагийн удирдах зөвлөлийн гишүүн нь нэгэн этгээдэд хотын зуслангийн дүүрэгт байшин худалдан авахад нь дэмжлэг үзүүлэхээр амласныхаа төлөө 16 000 еврогийн хээл хахууль авч баригдав. Тэрээр албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж, улмаар прокурор түүнд ял төлөвлөжээ. Харин шүүх түүнийг хээл хахууль авсанд тооцоогүй, харин албан тушаалаа урвуулан ашигласан гэж үзжээ. Энэ нь уг хүн хувийн ашиг сонирхолдоо хөтлөгдөн уг хэргийг үйлдсэн гэх нотолгоо олдоогүйтэй холбоотой юм⁴⁸.

2002 онд Хувьчлалын асуудал хариуцсан агентлагийн ажилтныг хөнөөсөн хэргээр нэгэн хуульчийг шүүх ажиллагаа эхэлсэн юм. Амь үрэгдсэн ажилтны сейфнээс 183 600 евро гарсан бөгөөд тэрээр уг хуульчид төлбөрийн чадваргүй болон дампуурсан пүүс компаниудын удирдлагын эрхийг зарсан байж болох талтай хэмээн прокурор үзэж байна⁴⁹.

Латви Шиппинг компаний хувьчлалд авилгал нүүрлэсэн байж болзошгүй талаар хэвлэлийнхэн мэдээлсэн боловч уг хувьчлалыг зүй ёсоор явагдсан эсэхийг шалгах явцад ямар нэгэн зөрчил, хууль бус ажиллагааг илрүүлээгүй байна⁵⁰.

⁴⁶ “Байгаль орчны хянан шалгах товчооны захирал хээл хахууль авч баривчлагдан шийтгүүлэв”, LETA мэдээллийн агентлаг, 2001 оны 11 дүгээр сарын 22. Байгаль орчин, орон нутгийн хөгжлийн яамны мэдэгдсэнээр уг албан тушаалтан нь холбогдох шийдвэр гаргахад шууд нөлөө үзүүлэх хэмжээний эрх мэдэл эдэлдэггүй ажээ.

⁴⁷ Латвийн Транспаренси интернэшнл, *Watchdogs*, “Watchdog 2001” төслийн тайлан, 2001

⁴⁸ Латвийн Транспаренси интернэшнл, *Watchdogs*

⁴⁹ “Латвийн өмч хувьчлалын агентлагийн ажилтан Скадинагийн аллагын хэргийг 6 дугаар сард шүүхээр хэлэлцэж эхлэнэ”, LETA мэдээллийн агентлаг, 2002 оны 5 дугаар сарын 22

⁵⁰ Файтийн үнэлгээний агентлаг, 2001 оны Латвийн тайлан, 3 дугаар тал

Сүүлийн үед илэрсэн авилгал, хээл хахуулийн хэргээс үзэхэд хувь хүмүүс, иргэд хээл хахуулийн талаарх мэдээллийг цагдаагийн газарт өгөх явдалд илүү идэвхтэй байр суурьнаас хандах болсон нь илт байна. GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн үнэлгээ ч үүнийг мөн харуулж байна⁵¹.

Дэлхийн банкны мэдээлснээр, хээл хахуулийн нэг санаа зовоож буй хэлбэр нь төрийн албан хаагчдын зүгээс ажлын байрныхаа баталгааг хангах зорилгоор төлдөг хахууль юм. 3.1 дүгээр хэсэгт дурдсан төрийн албаны шинэчлэлийн үр дүнд ийм тохиолдол эрс багассан байж болох талтай.

4. Хууль ТОГТООХ БАЙГУУЛЛАГА

Саяхныг хүртэл төсвийн хяналтанд өртдөггүй байгууллагуудын тоо олон байж, төсвийн хуваарилалтыг ил тод болгохын төлөө засгийн газраас төдийлөн чармайхгүй байсны улмаас төсөвт хяналт тавих парламентын үйл ажиллагаа учир дутагдалтай явагдаж ирсэн. Парламентын гишүүдийг авилгалын хэрэгт ялласан тохиолдол бараг байгаагүй боловч хууль тогтоох үйл ажиллагаанд бизнесийн ашиг сонирхол нөлөөлдөг тухай нотолгоо (мэдүүлэг) байдаг.

4.1 Сонгууль

Сонгуулийг зохион байгуулж хянах асуудлыг Сонгуулийн ерөнхий хороо хариуцдаг. Тус хорооны даргыг таван жилийн хугацаатай парламент томилдог. Одоогийн байдлаар СЕХ-ны даргыг ажлаас нь зайлуулах оролдлого хийгдээгүй бөгөөд Латви улсад явагдсан сонгуулиуд нь чөлөөт бөгөөд шударга зарчмаар явагдсан хэмээн тооцогддог.⁵²

⁵¹ GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг) Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан, 20 дугаар тал

⁵² OSCE байгууллагын төлөөлөгчид 1995 онд Латвид явагдсан парламентын сонгуулийн үеэр ажиглалт хийсэн. 2000 оны 3 дугаар сард явагдсан хамгийн сүүлийн орон нутгийн сонгуультай холбогдсон хоёр гомдлыг СЕХ хянаж, хоёр тойрогт сонгуулийг дахин явуулсан.

4.2 Төсөв ба хяналтын механизм

Улсын төсвийг парламентаар баталдаг боловч саяхныг хүртэл төсвийн ил тод байдал хангалтгүй байсаар ирсэн нь төсвийн бус хэд хэдэн данс байх бололцоо байдагтай холбоотой юм. Яамдын харъяаны агентлагуудын төсвийг улсын төсвийн баримт бичигт тусгадаггүйгээс дээрх байдал үүсчээ. 2001 оны 3 дугаар сард Олон улсын валютын сангаас доорх үнэлгээг өгчээ:

Сүүлийн жилүүдэд Латвид чиг үүрэг нь тодорхойгүй, үйл ажиллагааны хязгаарлалтуудыг нь тогтоогоогүй агентлагууд олноор бий болсон нь сөрөг үр дагавар авчирч, төсөвт хяналт тавих үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулах болсон.⁵³

Төрийн аудитын газраас төсөв нь улсын төсөвт тусгагддаггүй агентлагуудыг авилгалд хамгийн ихээр өртөж болох байгууллагууд хэмээн тодорхойлсон байдаг.⁵⁴ Үүнээс гадна төрөөс баталгаа гаргах асуудалтай холбогдсон нөхцөл байдал бүрхэг буюу ил тод бус байгаа ажээ. Жишээлбэл 2000 онд Засгийн газраас парламент ба олон нийтэд мэдэгдэлгүйгээр нэгэн архины үйлдвэрт 14.9 сая еврогийн баталгаа гаргаж өгөхөөр зэхэж байсан байна. 2001 онд тус компаний захирал бусдын гарт амь үрэгдсэн ажээ. Тэрээр Ерөнхий сайд асан одоогоор Ардын намын тэргүүн, парламентын гишүүн Андрис Скелегийн бизнесийн дотны анд байсан юм. Харин Сангийн сайд эсэргүүцсэний улмаас дээрх баталгааг олгоогүй байна.

2001 онд батлагдсан төсвийн шинэ журам нь төсвийн бус дансуудыг хаах зэргээр улсын төсвийн үйл явцад томоохон өөрчлөлтүүдийг авчирсан. 2001 оны улсын төсвийн тухай хуулинд 2001 оны эцсийн байдлаарх төсвийн алдагдлын дээд хэмжээг тодорхойлж, урд өмнө нь төсвийн баримт бичигт тусгагддаггүй байсан агентлагуудын төсвийг багтааж, 2001 онд Засгийн газраас олгох баталгаануудын жагсаалтыг тусгасан байна.⁵⁵

⁵³ Олон улсын валютын сан, Стандарт, журмуудын хэрэгжилтийн тайлан- Латви, 2001 оны 3 дугаар сар

⁵⁴ GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг) Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан, 17 дугаар тал

⁵⁵ Улсын төсвийн тухай хууль, 2000 оны 11 дүгээр сарын 30, <http://www.fm.gov.lv> (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

4.3 Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудал

Сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих асуудлын талаар Хэсэг 2.2-т өгүүлсэн. GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ийн сүүлийн тайланд дурьдсанаар парламентын ёс зүйн дүрэм боловсруулалтын шатанд яваа ажээ.⁵⁶

4.4 Төрийн албан тушаалтнуудын халдашгүй дархан байдал

Парламентаас урьдчилан зөвшөөрөл авалгүйгээр гишүүдийг нь баривчлах, ял тулгах, урьдчилан хорих буюу өмч хөрөнгөд нь нэгжлэг хийхийг хориглодог. GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг)-ээс халдашгүй дархан байдлын хэм хэмжээг нь хүлээн зөвшөөрдөг боловч халдашгүй эрхийг нь ямар тохиолдолд түдгэлзүүлэх талаар тодорхой журам гаргахыг зөвлөсөн байна.⁵⁷

Автомашинаар явахдаа хурд хэтрүүлэх, хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ хожимдуулах буюу алдаатай гаргах зэрэг хөнгөн хэлбэрийн зөрчлүүдэд шийтгэл ногдуулах бололцоо олгох үүднээс зарим тохиолдолд төрийн албан тушаалтны халдашгүй дархан эрхийг түдгэлзүүлдэг. Дээр дурьдсан хэргүүдтэй холбоотойгоор халдашгүй дархан эрхийг түдгэлзүүлэх асуудлыг парламентаар хэлэлцэх явдал сүүлийн 3-4 жилд ихэссэн байна. 2002 оны 6 дугаар сард улс төрийн намын санхүүжилтийн дүрмийг зөрчсөн хэрэгт сэжиглэгдсэн парламентын нэг гишүүний дархан эрхийг хууль тогтоох байгууллага түдгэлзүүлсэн юм.⁵⁸ Өндөр үнэтэй орд харш бариулсан хэрэгт зарим улс төрчдийг буруутгасан тохиолдлууд гарч байсан. Эдгээр хэргийн хувьд Прокурорын газраас мөрдөн шалгасан

⁵⁶ GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг) Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан, 5 дугаар тал

⁵⁷ GREGO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг) Латви дахь байдлыг үнэлсэн тайлан, 25 дугаар тал

⁵⁸ Дээрх парламентын гишүүн нь улс төрийн намдаа зориулж нефтийн компаниас 25 мянган еврог бэлнээр авч шамшигдуулсан хэрэгт сэжиглэгджээ. “Бүрвисийн эсрэг эрүүгийн хэрэг өдүүлэхийг парламент зөвшөөрлөө”, LETA, мэдээллийн агентлаг, 2002 оны 6 дугаар сарын 13.

боловч халдашгүй дархан эрхийг нь түдгэлзүүлэх талаар хүсэлт гаргах хангалттай нотолгоо бүрдүүлж чадаагүй.⁵⁹

4.5 Авилгал

Парламентын гишүүдэд авилгалын холбогдолтой гэмт хэргүүдэд ял тулгасан тохиолдол бараг гараагүй. 1998 онд эрчим хүчний монополийг Латви энерго компанид холбогдох хэргийг (Хэсэг 3.6) мөрдөн шалгах парламентын тусгай комиссын даргыг зээлийн карт ашиглан хувийн компаний данснаас мөнгө (сар бүр 1880 орчим евро) авч байсан явдал буруутгасан. Гэвч тухайн парламентын гишүүн түүнд тулгасан ялыг няцааж, улмаар дараагийн сонгуулиар парламентын гишүүн болж байсан. Энэхүү тайланг бичиж байх үед прокурорын байгууллагаас дээрх хэргийг үргэлжлүүлэн мөрдөн шалгаж байсан нь эдийн засгийн гэмт хэргийг илрүүлэх талаар тус байгууллагын чадавхи хангалтгүй байгааг нотолж байна.⁶⁰ 2000 онд парламентын өөр нэг гишүүнийг хувийн хууль зүйн товчоогоороо дамжуулан Латви энерго компанид үйлчилгээ үзүүлж байсантай нь холбогдуулан мөрдөн шалгасан.

Хууль тогтоомж, дүрэм журмууд нь хувийн хэвшлийн сонирхлын нөлөөнд хууль бусаар автах явдал Латви улсад ихээхэн түгээмэл хэмээн үздэг. Эрэн сурвалжлах чиглэлээр ажилладаг нэгэн сэтгүүлчийн хэлснээр хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нөлөө үзүүлэх сонирхолтой компаниуд улс төрчид болон улс төрийн намуудтай холбоо харилцаа бүхий PR сүлжээнүүдийг ашигладаг бөгөөд PR компаниуд нь намууд болон хувь хүмүүст хахууль өгөхөд зуучилдаг ажээ. Энэ үйл ажиллагааг нотолж чадаагүй боловч парламентаас баталсан хэд хэдэн хууль нь олон нийтэд сэжиг төрүүлсэн. Тухайлбал 2001 онд батлагдсан Эмийн үйлдвэрлэлд хязгаарлалт тогтоосон хууль, Чөлөөт боомтуудын татварыг багасгасан хууль зэргийг дурьдаж болно. Татварыг бууруулсан хууль нь Европын томоохон транзит боомт болох Вентспилсийн чөлөөт боомтын бизнесийн сонирхолд үйлчилсэн гэж тооцогддог.⁶¹ Улс төрчид болон Вентспилсийн нефтийн компани зэрэг орон нутгийн бизнесийн

⁵⁹ Делна (Латвийн Транспаренси интернэшнл)-ийн мэдээлэл

⁶⁰ Латвийн Транспаренси интернэшнл, Watchdogs

⁶¹ Сэтгүүлч Анита Браунатай хийсэн ярилцлагаас, Рига, 2002 оны 4 дүгээр сарын 11

хоорондын харилцаа холбоо нь дээр дурьдсан хууль тогтоох байгууллагад бизнесийн нөлөө ажиглагдаж буйн тод жишээ болно.

5. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН БАЙГУУЛЛАГА

Латвийн шүүх эрх мэдлийн байгууллагад тулгамдаж буй ноцтой бэрхшээлүүд гэвэл бие даасан хараат бус байдал дутагдах, санхүүгийн нөөц болон чадавхи хангалтгүй байх явдал бөгөөд үүний үр дүнд хэрэг шийдвэрлэх үйл явц үлэмж удааширдаг байна. Шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд мэдээлэх тухай засгийн газрын авилгалтай тэмцэх стратегид тусгасан хэдий ч бодит амьдралд дээрх заалт хэрэгжиж чадахгүй байна. Судалгаанаас харахад шүүхэд хандсан иргэдийн нэлээд хэсэг нь авилгалтай тулгарч байсан байх магадлалтай. Хэдийгээр шүүхийн шинэчлэлийн хөтөлбөр хэрэгжиж байгаа ч түүнийг үр дүнтэй явуулахад чиглэсэн улс төрийн хүсэл эрмэлзэл тодорхой харагдахгүй байна.

5.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хуулийн болон институцийн хүрээний талаар Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн 2001 оны хяналт шинжилгээний тайланд нарийвчлан тусгасан бөгөөд Хууль зүйн яамнаас шүүхийн үйл ажиллагаанд хэтэрхий их оролцож байгааг шүүмжилсэн. Дээрх яамны зүгээс тодорхой хэргүүдэд шууд оролцох, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх ажиллагаа хангалтгүй байгаа зэрэг нь шүүх эрх мэдлийн салбар авилгалд автсан хэмээн олон нийт үзэхэд хүргэсэн.⁶²

Шүүх хурлууд нь ерөнхийдөө олон нийтэд нээлттэй байж, шүүхийн шийдвэрүүд нь олон нийтэд албан ёсоор нээлттэй баримт бичгүүдэд багтдаг боловч тэдгээрийг олж авахад маш хүнд байдаг. Бодит байдал дээр шүүх хурал удирдсан шүүгчид нь шүүхийн танхимд шийдвэрийг сонсгосны дараа гуравдахь этгээдэд шийдвэрийн хувийг өгөх

⁶² Европын холбоонд элсэх үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийх хөтөлбөр, *Европын холбоонд элсэх явцын мониторинг: Шүүхийн хараат бус байдал*, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Будапешт, 2001, 225-265 дугаар тал <<http://www.eumap.org>>

сонирхолгүй байдаг.⁶³ 1996 оноос хойш дээд шүүхийн, 1998 оноос эхлэн бүсийн шүүхийн шийдвэрүүдийг жил бүр эмхтгэн гаргах болсон. Шүүхийн тогтолцоон дахь авилгалаас урьдчилан сэргийлэх талаар ФАРЕ-ийн төслөөс 2002 онд шүүхийн шийдвэрүүдийг интернэтэд байрлуулах талаар зөвлөмж гаргасан.

5.2 Авилгал

Шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаа сул, мэдээллийн хүртээмж хязгаарлагдмал, шүүхийн үйл явц удааширдаг зэрэг нь Латвийн шүүхүүд авилгалд их хэмжээгээр автсан гэсэн ойлголтыг олон нийтийн дунд төрүүлдэг байна. Судалгаанд хамрагдагсдын 48% нь шүүхийн ажилтнуудыг шударга бус гэж үзсэн бол дөнгөж 16% нь шударга хэмээн дүгнэжээ.⁶⁴ Гэвч судалгаанд хамрагдагсдын 83% нь шүүгчдэд ямарваа хахууль өгч байгаагүй хэмээн хариулсан байна. Судалгаанд хамрагдагсдын дөнгөж 9% нь асуудлаа шүүхээр шийдвэрлүүлж байсан тул энэ хүмүүсийн хувьд хахууль өгсөн явдал гарсан гэж үзэх үндэслэлтэй. Латвийн Транспаренси интернэшнл байгууллагын судалгаанд дурьдсанчлан хүн амын 1-2% нь шүүх дэх авилгалтай тулгарч байжээ. Иргэд шүүхийн байгууллагыг цагдаа, хотын захиргаа болон бусад байгууллагуудаас авилгалд өртсөн талаараа арай бага гэж үзсэн байна. Олон нийтийн дунд явуулсан санал асуулгаас харахад шүүхийн үйл ажиллагааны чанараас (29%) илүү хэргийг шийдвэрлэхэд удаашрал гардагт нь (39%) сэтгэл дундуур байдаг ажээ.⁶⁵

1991 оноос хойш шүүгчдэд холбогдох авилгалын нэг л хэрэг гарсан байна. Энэ нь 1997 онд дүүргийн шүүхийн шүүгч 900 еврогийн хахууль авч байгаад баригдсан явдал юм. 2001 оны 5 дугаар сард дээд шүүхийн шүүгч эмэгтэйг шүүхийн журмыг зөрчсөнд буруутган ажлаас нь халсан. 2001 онд шүүгчдээс бүрдсэн Сахилгын хорооноос гурван шүүгчийг албан тушаалаас нь халсан. Үүний нэг нь Рига хотын шүүгч байсан бөгөөд

⁶³ Латвийн Транспаренси интернэшнл байгууллагаас мэдээллийн хүртээмжийн талаар судалгаа хийх явцдаа шүүхийн шийдвэрийг янз бүрийн шатны шүүхээс хүсэхэд татгалзсан хариу авч байсан. Хүсэлт гаргасан шалтгаанаа хэлсний дараа шүүхэд холбогдох баримт бичгийг өгч байсан нь энэхүү нууцлах хандлага нь зөвхөн заншил дадгалын шинжтэй болохыг харуулж байна.

⁶⁴ Латвийн Транспаренси интернэшнл, Латви дахь авилгалын дүр төрх, Рига, 2000

⁶⁵ Латвийн Транспаренси интернэшнл, Латви дахь авилгалын дүр төрх, Рига, 2000

гэрлэлтийг цуцлахтай холбоотой хэрэгт албан тушаалаа урвуулан ашигласан явдалд буруутгагдсан.

Шүүхийн үйл ажиллагаа удааширч буй нь шүүх эрх мэдлийн салбарт авилгал үүсэх гол шалтгаан болох бөгөөд энэ нь Рига хотын шүүхэд бизнесийн холбогдолтой иргэний хэргүүдийг шийдвэрлэхэд гол төлөв ажиглагдаж байна. Иргэний хэргийг шүүхээр шийдвэрлэхэд дунджаар 12-18 сар шаардагддаг. Рига хотын шүүхэд сэжигтнийг урьдчилан хорьсон тохиолдолд эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэхэд хоёр жил, харин хэн нэгнийг таслан хорьсон тохиолдолд зургаан сар шаардагддаг байна. Шүүгчид болон өмгөөлөгчдийн хэлсэнчлэн хэргийн явцыг түр зогсооход маш амархан бөгөөд шүүгчид хэрэг шийдвэрлэлтийн явцыг хэрхэн календарьчилсан төлөвлөгөөндөө тусгах талаар тодорхой дүрэм байдаггүй байна.

Хууль зүйн одоогийн сайдын зүгээс шүүхийн шинэтгэлийг тэргүүлэх чиглэлийн зорилт хэмээн тодорхойлсон.⁶⁶ Одоо явагдаж буй шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хүрээнд шүүхүүдийн захиргааны болон санхүүгийн менежментийн чиг үүргийг 2003 оноос Хууль зүйн яамны эрх мэдлээс салгаж, Шүүхийн агентлагийг байгуулахаар төлөвлөж байна. Тус салбарын шинэтгэлд туслалцаа үзүүлэх зорилгоор олон талт болон хоёр талт хэд хэдэн төслийг (ЕХ, НҮБХХ, Шведийн засгийн газар) хэрэгжүүлж байна. Үүнд 2001 оны 10 дугаар сараас хэрэгжиж эхэлсэн “Шүүхийн тогтолцоон дахь авилгалаас урьдчилан сэргийлэх” Европын холбооны ФАРЕ-гийн төслийг онцлон дурьдах нь зүйтэй. Тус төслийн үндсэн зорилго нь бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтэлдэг болгоход оршиж байгаа бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэхэд нэлээд хэдэн жил шаардлагатай. Учир нь ихэнх дүүргийн шүүхийн шийдвэрийг компьютерт оруулаагүй байдаг. Шинэчлэлийн хүрээнд төлөвлөсөн бусад үйл ажиллагаанаас дурьдвал: Шүүгчдэд хэргийг тохиолдлын журмаар оноох, Ял шийтгэлийн бүртгэл бий болгох,⁶⁷ Шүүхийн сургалтын төвд мэргэжлийн ёс зүй болон мэдээллийн хүртээмжийн чиглэлээр сургалт явуулах зэрэг болно.

- а) Нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийн салбар дахь бэрхшээлүүд нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй гэж шүүгчид

⁶⁶ Засгийн газрын мэдэгдэл, 2000, <http://www.mk.gov.lv>, (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

⁶⁷ Латвийн Засгийн газрын Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр, 2001

буруушаадаг. 2002 оны 5 дугаар сард Ерөнхийлөгч Вайра Вике - Фрайбергагийн шүүгчдэд хандсан шүүмжлэлд Латвийн шүүгчдийн холбооны ерөнхийлөгч хариу өгөхдөө шүүхийн дутагдал, доголдол нь төрөөс тус салбарын асуудалд хангалттай анхаарал тавьдаггүй, нэн ялангуяа санхүүжилтийг шаардлагатай түвшинд өгдөггүйтэй холбоотой гэж мэдэгдсэн.⁶⁸

6. Улс төрийн намуудын санхүүжилт

Саяхан болтол улс төрийн намуудын санхүүжилтийн зохицуулалт сул байсан. 2002 оны 6 дугаар сард батлагдсан шинэ журам нь улс төрийн намын санхүүжилтийн тогтолцоог ил тод болгоход чиглэсэн байна. Гэсэн ч төрөөс улс төрийн намуудад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэггүй нь авилгалд өртөх магадлалыг нэмэгдүүлж буй бөгөөд энэ тал дээр авилгал хэдийнээ бий болсон тухай баримтууд байдаг. Шинээр байгуулагдсан Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчоо дээрх хуулийн дагуу улс төрийн намуудын санхүүгийн тайланд хэр үр дүнтэй хяналт тавихаас Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулийн үр дүн ихээхэн хамаарна.

6.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулийн дагуу намын орлого нь гишүүдийн татвар, хандив болон аж ахуйн үйл ажиллагааных нь ашгаас бүрдэнэ. 2002 оны 6 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон энэхүү хуулийн гол заалтуудыг дурдвал:

- Улс төрийн намууд хувьцааны 50 болон түүнээс дээш хувь нь төр, орон нутгийн захиргааны өмчид байдаг аж ахуйн нэгж, төрийн, орон нутгийн захиргааны болон шашны байгууллагууд, харьяалалгүй иргэд, гадаадын буюу нэрээ нууцалсан иргэд, аж ахуйн нэгжээс хандив авч болохгүй.
- Нэг хандивлагч жилд 45 мянган еврогоос давсан хандив өгч болохгүй.

⁶⁸ Латвийн шүүгчдийн холбооны ерөнхийлөгч Иварс Биковикстэй хийсэн ярилцлага, Латвийн үндэсний радио, 2002 оны 5 дугаар сарын 27.

- Санхүүжилт олох зорилгоор намууд сан байгуулж болохгүй.
- Нэр, хаягаа нууцалсан этгээдээс хандив ирсэн тохиолдолд түүнийг Хууль зүйн яамны хяналтын доорх тусгай санд төвлөрүүлж, улсын бүртгэлтэй бүх намд хуваарилна.

2002 оны 6 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлтүүд нь дараах агуулгатай. Үүнд:

- Нэг аж ахуйн нэгжээс улс төрийн намд хандивлах хөрөнгийн дээд хэмжээ нь жилд 17347 евро байна;
- 173 еврогоос дээш хэмжээний хандивыг зөвхөн банкаар дамжуулж дансанд шилжүүлэх ба бусад хандивыг намын байранд биеэр хүргүүлнэ;
- Бүх хандивыг шууд хүргүүлэх бөгөөд хөндлөнгийн этгээд оролцох ёсгүй;
- Намууд хандивын хэмжээ болон эх сурвалжийн талаарх мэдээллийг хандив авснаас хойш тав хоногийн хугацаанд интернетэд тавьж, сонгуулийн өмнө болон дараа бүх хандивлагч, зардлын талаар мэдээлж, зардлын зүйл ангиудыг тайландаа тусгана.

Намууд 2002 оныг хүртэл төрөөс санхүүгийн шууд дэмжлэг авдаггүй байсан. Улсын төсвөөс улс төрийн намуудад санхүүжилт өгөх тухай саналыг 2001 оны 1 дүгээр сард Засгийн газар боловсруулсан хэдий ч Парламентаар хэлэлцээгүй. Харин төрөөс хязгаарлагдмал хэмжээний санхүүжилт олгох тухай улс төрийн намуудын санаачилсан нэмэлт өөрчлөлтийг 2002 оны 6 дугаар сард баталсан юм байна. Шинэ хуулийн дагуу сонгогчдын 3-аас дээш хувийн санал авсан бүх улс төрийн нам санал тутамд цалингийн доод хэмжээний 0,1 хувьтай тэнцэх санхүүжилтийг төрөөс авах эрхтэй болсон бөгөөд 2002 оны байдлаар нэг сонгогчийн санал 1 еврогоор үнэлэгдэж байв. Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хэлэлцүүлэг 2002 оны 10 дугаар сард болох сонгуулийн дараа эрчимжих төлөвтэй байна.

6.2 Хяналт шалгалт

2002 оны 6 дугаар сар хүртэл хэрэгжиж байсан хуулийн дагуу улс төрийн намууд санхүүгийн мэдүүлгээ жил бүр Хууль зүйн яаманд хүргүүлэх үүрэгтэй бөгөөд эл заалтыг зөрчсөн тохиолдолд намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авахаар заасан байв. 2001 оноос хойш улс төрийн намуудын мэдүүлгийг интернетэд үнэ төлбөргүй байршуулдаг болсон: <http://www.lursoft.lv> (2002 оны 8 дугаар сарын 30-ны байдлаар).

2002 оны 6 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу намууд санхүүгийн мэдүүлгээ Сонгуулийн төв комисст хүргүүлэх ба улс төрийн намын санхүүжилтэнд хяналт тавьж, шинжилгээ хийх эрхийг тус байгууллагад олгосон. Сонгуулийн төв комисс нь бие даасан статустай бөгөөд ажиллагсдынх нь ур чадвар мэргэжлийн түвшинд хүрсэн тул дээрх өөрчлөлт дэвшилттэй алхам болсон гэж тооцогддог. Үүнээс гадна улс төрийн намуудын санхүүгийн тайланг Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчоонд мөн хүргүүлэх бөгөөд тус байгууллага нь намуудын дансанд шалгалт хийх эрхтэй. Хууль зөрчсөн тохиолдолд тус товчооноос 17347 хүртэл евротой дүйцэх торгуулийг ногдуулж болно.

6.3 Бодит амьдрал дээрх улс төрийн намын санхүүжилт

4 дүгээр хүснэгтэд улс төрийн намуудын 1995-1999 оны орлогыг харуулав.

Хүснэгт 4: Улс төрийн намуудын орлогын бүтэц, 1995-1999, хувиар

	1995	1996	1997	1998	1999
Хандив	89.5	78.4	91.2	83.5	88.5
Хувь хүмүүсийн	47.1	21.1	32.1	49.3	65.8
Компаниудын	52.9	78.8	67.9	50.7	34.2
Гишүүдийн татвар	2.2	20.5	7.1	3.2	9.0
Аж ахуйн үйл ажиллагааны орлого	5.5	0.04	0.5	0.3	0.4
Бусад	2.8	1.1	1.2	12.9	2.1
Нийт (хувиар)	100	100	100	100	100
Нийт (мянган евро)	1945	841.4	950.7	5251	1113

Эх сурвалж: Ж.Икстенс, Улс төрийн намын санхүүжилт ба Латви дахь авилгалыг буруулах нь: альтернатив шийдлүүдэд хийсэн дүн шинжилгээ, Латвийн Соросын сан, 2001 он, 9 дүгээр тал.

Хандив

Улс төрийн намуудын орлогын дунджаар тавны дөрвөөс дээш хэсэг нь хандиваас бүрддэг байна. Парламентад суудалтай улс төрийн томоохон намуудын санхүүжилтэнд их хэмжээний хандив зонхилох үүрэг гүйцэтгэдэг. Их хэмжээний буюу 5500 еврогоос давсан хандивууд нь улс төрийн намд компаниудын өгч буй хандивын 80 хувийг эзэлдэг ба 1100 еврогоос дээш хэмжээний хандивууд нь хувь хүмүүсээс олж буй орлогын бараг 75 хувийг бүрдүүлдэг байна. Тоо баримтаас үзэхэд хувь хүмүүсийн өгч буй хандив жилээс жилд нэмэгдэж байгаа нь улс төрчид болон улс төрийн намуудад сэтгэл ханамжгүй байх үзэгдэл өсч буйтай зөрчилдөж байна. Үүний хажуугаар улс төрийн 11 намын 9 нь компаниудын хандивыг хувь хүмүүсийн нэрийн дор хүлээж авдаг байна.

Улс төрийн намууд сонгуулийн кампанит ажлаа санхүүжүүлэх зорилгоор 1998 оноос хойш банкнаас зээл авч эхэлсэн. Жил бүрийн санхүүгийн тайлангаас нь харахад эдгээр зээл гол төлөв хүүгүй зээл байсан байна.

Улс төрийн намуудын санхүүгийн асуудалд дүн шинжилгээ хийхэд томоохон хандивлагчид нь санхүүгийн байгууллагууд (банк, даатгалын компаниуд) болон нефть, химийн бүтээгдэхүүн тээвэрлэдэг компаниуд хэмээх хоёр бүлэгт хуваагддаг нь харагдсан. Эдгээр компани нь маш их

нөлөөтэй бөгөөд тэдэнтэй хүнсний үйлдвэрүүд (1998 оноос хойшхи гуравдахь том хандивлагч) улам бүр өрсөлддөг болсон. Тухайн намын төлөөлөгчдийн хяналтын доорх төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудаас лиценз авсан буюу тендерийн гүйцэтгэгч болсон компаниудаас хандив авч байснаа хоёр намын төлөөлөгч нар хүлээн зөвшөөрсөн.

11 намын 8 нь спонсор болох гэж буй компаниуд улс төр, эдийн засгийн чанартай санал буюу шаардлагууд тавих нь элбэг байдгийг хүлээн зөвшөөрч, эдгээр шаардлагыг нь “санамсаргүй” биелүүлж байснаа ихэнх нь үгүйсгэсэнгүй. Хандивлагчдынхаа эрх ашигт нийцүүлэх үүднээс үзэл суртлын зарчмуудаа огоорох ч тохиолдол байсныг гурван намын төлөөлөгч хүлээн зөвшөөрсөн.

1998 оны сонгуулийн үеэр авилгалтай холбоотой нэг л асуудал хэвлэлд гарсан. Сонгуулийн үр дүнд олж авах Парламентын суудлуудыг эзлэх нэр дэвшигчдийн жагсаалтад санхүүгийн тодорхой дэмжлэг сайтай нэр дэвшигч нарыг дээгүүр байрлуулах буюу өөрөөр хэлбэл баталгаатай Парламентын гишүүн болгоно гэж Латвийн социал демократ ажилчдын нам амласан тухай хэвлэлд гарсан.⁶⁹ Дээрх мэдээллийг тус нам албан ёсоор няцаасан боловч намын бусад гишүүд албан бусаар баталж байсан. Энэ талаар хэвлэл мэдээлэлд төдийлөн шуугиан дэгдээгүй бөгөөд мэдээллийн мөрөөр ямар ч ажил хийгдээгүй ажээ.

Прокурорын байгууллага дээрх намтай холбоотой өөр нэгэн хэргийг 2002 онд мөрдөн шалгаж эхэлсэн. Тус намын дарга нь Парламентын нэг гишүүнийг нефть дамжуулагч компаниас намдаа зориулж 25 мянган еврогийн хандив авч улмаар амин хувьдаа зарцуулсан хэмээн олон нийтэд мэдээлсэн. Улсын прокурорын газраас 2002 оны 6 дугаар сард тавьсан хүсэлтийг Парламент хүлээн авч, тухайн гишүүний дархан эрхийг түдгэлзүүлсэн (4.4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

Намууд жилийн тайлангаа хүргүүлсний дараа улс төрийн намуудад өгсөн хандивын талаар эрэн сурвалжлага хийсэн телевизийн нэвтрүүлэг 2002

⁶⁹ “Сонгуульд хандив өргөсөн хүмүүст Латвийн социал демократ ажилчны нам суудал амлаж байна”, LETA мэдээллийн агентлаг, 2001 оны 3 дугаар сарын 1; <http://www.leta2000.com> (2002 оны 9 дүгээр сарын 2-ны байдлаар)

оны 3 дугаар сард цацагдсан.⁷⁰ Нэвтрүүлэгт өгүүлснээр Ардын намд (1998 оны сонгуулиар ихэнх суудлыг авсан) томоохон хандив өгсөн байгууллагууд нь албан ёсны нэр хаягаа бүртгүүлээгүй, зөвхөн гар утсаар харилцдаг компаниуд байсан байна. Тус намын нэгэн томоохон хандивлагч нь зохион байгуулалттай контрабандын хэрэгт орооцолдсон хэмээн сэжиглэгдсэн компани байсан. Хэвлэл мэдээллийн энэхүү шахалтын доор дээрх нам сэжиг бүхий хандивуудыг өнчин хүүхдийн асрамжийн газарт шилжүүлнэ хэмээн мэдэгдсэн. Мөн Латвийн социал демократ ажилчдын нам нь сэжиг бүхий дараах хандивлагчдаас санхүүжилт авсан тухай телевизийн хөтөлбөрт өгүүлсэн. Тухайлбал, татвараа нууж дарагдуулсан хэргээр шалгагдаж буй компани, дампуурсан компани, мөн тухайн компаний талаар ямар ч мэдээлэлгүй хүний нэр дээр бүртгэгдсэн компани.

Зардал

Латви дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийг судалдаг шинжээчийн⁷¹ өгүүлснээр томоохон намуудын ихэнх нь сонгуулийн зардлынхаа нэлээд хэсгийг мэдүүлэгт тусгадаггүй юм байна. Намууд сонгуулийн кампанит ажлынхаа төсвийн 5-15 орчим хувийг, зарим нь бүр тэн хагасаас илүүг нь мэдүүлэгт тусгадаггүй гэж дүгнэсэн байна.

7. “УЛСЫН БЭЛТГЭЛ” БУЮУ ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨӨР БАРАА, ҮЙЛЧИЛГЭЭ ХУДАЛДАН АВАХ АСУУДАЛ⁷²

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа нь авилгалд өртөх магадлалтай асуудлын тоонд зүй ёсоор ордог. Энэ талаарх хуулийг 1997 оноос хойш мөрдөж буй ч бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй төсвийн байгууллага тендер зарлалгүйгээр хуулийг хялбархан зөрчих боломжтой бөгөөд хяналт тавих, гомдол шийдвэрлэх тогтолцоо нь үр

⁷⁰ Tadi esam, (Долоо хоног тутмын баримтат нэвтрүүлэг), Латвийн үндэсний телевиз, 2002 оны 4 дүгээр сар

⁷¹ Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн шинжээч, улс төрийн ухааны мэргэжилтэн Жанис Истенстэй хийсэн ярилцлага, 2001 оны 4 дүгээр сарын 21

⁷² Латви дахь төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахтай холбогдсон англи хэл дээрх материалуудыг дараах хаягаар үзэж болно: http://www.fm.gov.lv/80Sabiepirk/80Sabiepirk_a.htm. (2002 оны 9 дүгээр сарын 3-ны байдлаар)

дүнтэй хэрэгждэггүй байна. 2002 оны нэгдүгээр сард хүчин төгөлдөр болсон Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай шинэ хууль нь эрх зүйн орчинг мэдэгдэхүйц сайжруулсан. Гэсэн ч тендерийн талаарх хууль журмыг зөрчсөн тохиолдолд шийтгэл ногдуулах оновчтой механизм бүрдээгүй нь санаа зовоосон хэвээр байна.

7.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг 2001 оны 1 дүгээр сар хүртэл 1996 оны Төв ба орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиар зохицуулж ирсэн. Энэхүү хууль нь төсвийн хөрөнгөөр бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжсэн бүх үйл ажиллагааг хамардаг. Төв ба орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай шинэ хууль нь 2001 оны 7 дугаар сард батлагдаж 2002 оны 1 дүгээр сард хүчин төгөлдөр болсон. Энэ хууль нь төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль тогтоомжийг Европын Холбооны өгсөн чиглэлүүдтэй уялдуулахад чиглэсэн байна.

Өмнөх хуулийн дагуу бараа, үйлчилгээ ханган нийлүүлэх гэрээний хэмжээ 17 мянган еврогоос, барилгын ажлын өртөг 85 мянган еврогоос давах тохиолдолд тендер зарлах шаардлагатай байсан. 2001 оны хуулиар бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх тухай гэрээний доод хэмжээг 8500 евро болгож, барилгын ажлын гэрээний доод хэмжээг хэвээр үлдээсэн. Бараа, үйлчилгээний гэрээний доод хэмжээг 17 мянган еврод хүргэх тухай хуулийн төсөл 2002 оны 7 дугаар сард Парламентаар хэлэлцэгдсэн. Дараах нөхцөл байдалд нэг эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авч болдог юм байна. Үүнд:

- Бараа, үйлчилгээг цорын ганц ханган нийлүүлэгчээс өөр сонголт үгүй тохиолдолд ;
- Урьдчилан таамаглах боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас бараа, үйлчилгээг тендер зарлалгүй, нэн даруй худалдан авах шаардлага үүссэн тохиолдолд;
- Цаг хугацааны шаардлагаар бараа, үйлчилгээ худалдан авах болон бусад аргыг хэрэглэх боломжгүй нөхцөл гэнэт үүссэн тохиолдолд;

- Тухайн ханган нийлүүлэгчээс урьд өмнө нь худалдаж авсан бараа, тоног төхөөрөмж, технологийг ашиглаж буй төрийн байгууллага нь стандартчлалын шаардлага буюу өмнө нь худалдаж авсан бараа, тоног төхөөрөмж, технологийн уялдаа холбоог хангах, гэрээний үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор тухайн ханган нийлүүлэгчээс бараа үйлчилгээг үргэлжлүүлэн худалдан авахаар шийдвэрлэсэн тохиолдолд; Нэмэлт үйлчилгээний хэмжээ нь “хязгаарлагдмал” байх ёстой ч тодорхой босго тогтоогоогүй байна;
- Бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй байгууллага нь судалгаа хийх, туршилт, сургалт явуулах үүднээс барааны сорьцыг шинжлэх зорилгоор гэрээ байгуулах тохиолдолд.

Дурдсан нөхцөл нь бараа, үйлчилгээг ганц эх үүсвэрээс худалдан авах болзлыг хэтрүүлэн ашиглах боломжийг төрийн байгууллагуудад олгодог. Холбогдох журмыг зөрчсөн тохиолдолд тендерийн комиссын гишүүдэд иргэний болон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар хуулинд мөн зааж өгсөн байна.

Тендерийн мэдээлэл болон зарлалыг *Latvijas Vestnesis* сонинд болон Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих агентлагийн веб хуудсанд байршуулдаг. Тендерийн дүн гарснаас хойш ажлын энэ тухай мэдээллийг хоёр хоногийн дотор Сангийн яамны веб сайтад тавих ёстой. 1996 оны хууль нь төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангадаггүй байв. Тухайлбал, тендерт аль компани ялсан талаар мэдээлдэг боловч санал болгосон үнийн хэмжээг нийтэд зарладаггүй байлаа. Шинэ хуулийн дагуу тендерт ялсан болон бусад оролцогчид холбоотой ерөнхий мэдээллийг нийтэд хүртээмжтэй болгосон.

Тендерийн буюу өрсөлдөөний аргаар бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй байгууллага нь гурваас доошгүй гишүүнтэй комиссыг байгуулж ажиллуулах ёстой. Барилгын ажлын тендер зарлахад таваас доошгүй гишүүнтэй комисс байгуулах ёстой бөгөөд гишүүдийн нэг нь магадлан итгэмжлэгдсэн барилгын байгууллагын төлөөлөл буюу мэргэжлийн инженер байх ёстой. Тендерийн комиссуудын үйл ажиллагаа нь харилцан адилгүй. Ихэнх нь 8 буюу түүнээс дээш тооны гишүүдтэй байдаг ба

комиссын чиг үүргийг хуулинд нарийвчлан тусгадаггүй тул зарим байгууллага комиссыг тендерийн бичиг баримтыг боловсруулахын хажуугаар шалгаруулалт явуулах үүрэгтэйгээр ажиллуулдаг бол зарим нь зөвхөн шалгаруулалт явуулах үүрэгтэй байгуулдаг. Тендерийн комиссын гишүүд нь энэ талаар мэргэшээгүй байх нь нийтлэг байна.⁷³

Статистикийн мэдээнээс үзвэл нийт тохиолдлын 99,5 хувьд ганц ханган нийлүүлэгчтэй буюу зөвхөн үнийн саналыг л авах зэрэг хамгийн энгийн хоёр аргаар гэрээг байгуулж байна.⁷⁴ Энэ нь төсвийн нийт хөрөнгийн 30-40 хувь л тендерийн журмаар зарцуулагддаг гэсэн үг.

1996 оны хуулиар төсвийн хөрөнгийг арвич хямгач, үр ашигтай зарцуулахыг шаарддаггүй бөгөөд тендерийн саналуудыг олны өмнө нээх буюу санал хүлээж авах эцсийн хугацаа дуусмагц дугтуйг даруй задлахыг төрийн байгууллагуудад үүрэг болгодоггүй байсан. Авилгалд холбогдсон оролцогчдыг тендерээс хасах журам тогтоогүй байсан. Дээр дурдсан бүх заалтыг 2001 оны хуулинд шинээр оруулсан ажээ.

7.2 Хяналт шалгалт

Тендерийн явцад хяналт тавьж, санал гомдлыг шийдвэрлэх гол байгууллага нь Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих товчоо юм. Товчооны захирлыг Сангийн яамны төрийн нарийн бичгийн дарга томилдог. 1996 оны хуулийн дагуу тус товчоо нь (улмаар Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих газар гэж нэрлэгдсэн) Сангийн яамны хэлтсийн түвшинд ажиллаж, тендертэй холбоотой санал гомдлыг үр дүнтэй шийдвэрлэх эрх мэдэл ч үгүй байсан. Шинэ хууль үйлчлэх болсноор оролцогсод санал гомдлоо тендер явагдаж байх үеэр буюу шийдвэр гарснаас хойш 10 хоногийн дотор тус газарт хүргүүлэх боломжтой болсон. Гомдол ирсэн тохиолдолд тендерийг гуч хоногоор түдгэлзүүлж, энэ хугацаанд гомдол хүлээж авдаг болсон. Үүний дараагаар оролцогсод шүүхэд хандах эрхтэй байдаг.

⁷³ Дэлхийн банк, *Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний эцсийн тайлан*, 1 дүгээр хэсэг, Европ ба Төв Азийн бүс нутаг, 2001 оны 1 дүгээр сар, 5 дугаар тал

⁷⁴ Сангийн яамнаас өгсөн мэдээ, 1999 он.

Дэлхийн банкны тайланд дурдсанчлан дээрх байгууллагын үйл ажиллагаа өмнөх хуулийн хүрээнд төдийлөн үр дүнтэй байгаагүй бөгөөд чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэх эрх мэдэлгүй байжээ.⁷⁵ 2001 онд тус газар нь зургаахан ажилтантай байсан тул санал гомдлыг шийдвэрлэх хүчин чадал хомсдож, тендерийн үйл ажиллагаанд системтэй хяналт тавих бололцоогүй байсан. Шинэ хууль гарснаар тендерийн шийдвэрийг давж заалдах журам нэлээд сайжирсан ч хууль зөрчсөн этгээдэд ямар шийтгэл ногдуулахыг зааж өгөөгүй байна. Журам зөрчсөн этгээдэд захиргааны хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд ногдуулдагтай ижил хэмжээний торгууль оноож болох хэдий боловч торгуулийг ногдуулах эрх бүхий байгууллагыг тодорхойлж өгөөгүй байна.

Төрийн аудитын газраас тендерийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжтой бөгөөд 1999 онд 25 ажиллагаанд аудит хийсэн байна (Энэ нь тухайн жилд хийгдсэн нийт шалгалтын 9 хувьтай тэнцэнэ). Өөрөөр хэлбэл 1999 онд төсвийн хөрөнгөөр нийт 876.4 сая еврогийн бараа, үйлчилгээ худалдан авсан нь бүх үйл ажиллагааны дөнгөж 4 хувьд шалгалт явуулсан гэсэн үг. Тендерийн үйл ажиллагааны хангалттай хэсэгт нь хяналт тавих чадавхи буюу мэргэжлийн чадвар тус байгууллагад дутагдаж байна. Гэсэн ч тендертэй холбоотой байнгын шинжтэй буюу ноцтой дараах зөрчлүүдийг аудитаар илрүүлсэн байна. Үүнд:

- Бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх гэрээг тендер зарлалгүйгээр буюу үндэслэл багатайгаар байгуулах;
- Тендерт оролцогсдын тоог тодорхой шалтгаангүйгээр хязгаарлах;
- Тухайн төрийн байгууллага болон ханган нийлүүлэгчийн эрх ашгийг төлөөлсөн хүмүүсийг Тендерийн комисст оруулах;
- Тендерийн баримт бичигт тусгагдсан санхүүжилтийн хэмжээг хэтрүүлэх.⁷⁶

Ихэнх тохиолдолд дээрх зөрчил гаргасан албан тушаалтнуудад шийтгэл ногдуулаагүй нь авилгал үүсэх боломж өндөр байсныг илтгэж байна.

⁷⁵ Дэлхийн банк, *Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний эцсийн тайлан*, 7 дугаар тал

⁷⁶ Латви улсын төрийн хяналтын газар, *2000 оны жилийн тайлан* (Төв ба орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа). В.Кальнинсийн “Латви дахь авилгалын эсрэг тэмцэх бодлого: бэрхшээлүүд ба хэтийн төлөв” нийтлэгдээгүй тайлан, 2002 он.

Санал гомдлын мөрөөр шалгалт хийж байх явцад тендерийн ажиллагааг зогсоох эрх мэдэл аудитын газарт олгогдоогүй юм байна.⁷⁷

7.3 Авилгал

Тендерийн журмыг зөрчсөнтэй холбогдуулан эрүүгийн хэрэг үүсгэн мөрдөн шалгасан тохиолдол гараагүй.

Зам тээврийн яам замын тэмдэг үйлдвэрлэх тендерийг зарлахдаа тус яамны албан тушаалтнуудтай бизнесийн харилцаатай цорын ганц Латви улсын компани л шаардлага хангахуйц байдлаар тендерийн болзлыг зохиосныг 1998 онд хэвлэл мэдээллийнхэн илрүүлсэн.⁷⁸ Тайлангаас харахад дээрх ажлыг Эстоний нэг компани тал үнээр нь гүйцэтгэхэд бэлэн байсан ажээ. Энэ талаар дуулиан үүссэн хэдий ч ямарваа арга хэмжээ авагдаагүй байна.

Рига хотын зөвлөлөөс барилгын ажил гүйцэтгүүлэх гэрээ байгуулахад авилгал үүссэн байх сэжигтэй тохиолдол нэлээд хэд гарсныг хэвлэлд дурдсан байдаг. Жишээлбэл 2000 онд гүүр бариулах зорилгоор тендер зарласан. Тендерийн баримт бичгийг долоон компанид өгсөн боловч дөрөв нь санал ирүүлсэн ба хожим нэг нь тендерт оролцохоос татгалзжээ. Хотын зөвлөлийн тендерийн комиссоос нэг компанитай гэрээ байгуулсан ба тендерийн санал нь хамгийн сайнд тооцогдохооргүй байсан тухай хэвлэлд бичигдсэн.⁷⁹ Уг тендерийн явцад холбогдох хууль тогтоомж зөрчигдсөн нэлээд хэд хэдэн тохиолдлыг Төрийн аудитын газар илрүүлжээ. Өрсөлдсөн компаниуд нь улмаар дүүргийн шүүхэд давж заалдсан бөгөөд тендерийн шийдвэр хууль бус гэж шүүх дүгнэсэн байна. Гэсэн ч Рига хотын шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг батлаагүй ажээ.⁸⁰

Тендертэй холбогдсон асуудлаар эрэн сурвалжлага хийдэг нэг сэтгүүл-

⁷⁷ Төрийн аудитын газар, *1999 оны жилийн тайлан*; <<http://www.lrvk.gov.lv/htmls/engindex.htm>> (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

⁷⁸ Diēna сонинд Ингус Берзинс, Яанис Домбурс нарын бичсэн өгүүлэл, 1998 оны 9 дүгээр сар, <<http://www.lursfot.lv>> (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

⁷⁹ Diēna сонины сурвалжлагч Анита Браунатай хийсэн ярилцлага, Рига, 2002 оны 4 дүгээр сарын 11

⁸⁰ В.Кальнинсийн “Латви дахь авилгалын эсрэг тэмцэх бодлого: бэрхшээлүүд ба хэтийн төлөв” нийтлэгдээгүй тайлан, 2002 он

чийн өгүүлсэнчлэн тендерт оролцогчид өөр хоорондоо, эсвэл оролцогч компаниуд нь төрийн байгууллагуудтай хуйвалддаг явдал түгээмэл ажээ. Тухайлбал дараагийн тендерт ялуулна гэсэн төрийн байгууллагын амлалтын хариуд компаниуд давж заалдахаас татгалзах явдал гардаг. Гэрээний 10-20 хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний хахууль өгөх нь ердийн үзэгдэл бөгөөд ихэнхийг нь улс төрийн намуудад шилжүүлдэг гэж компаниуд хариулсан тухай дээр дурдсан сэтгүүлч өгүүлж байсан.⁸¹

2001 оны 6 дугаар сард Делна (Латвийн Транспаренси интернэшнл)-аас явуулсан интернетийн хэлэлцүүлгийн үеэр төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд авилгал нэлээд газар авсан тухай дурьдагдаж байсан. Дараах мэдээллийг хэлэлцүүлэгт оролцогчид өгсөн. Тухайлбал:

- “Би энэ асуудалд нэлээд хэмжээгээр оролцдог тул мэдээллийг хүртээмжтэй болгосноор юуг ч өөрчилж чадахгүйг хэлж чадна. Аль нэг компанийг тендерт ялуулах хууль ёсны олон арга бий. Авилгалын эсрэг хийх тэмцлийг дээд шатнаас эхлүүлэхийг зорих нь зүйтэй. Парламентын гишүүд ядуу учраас амь зуухын тулд тэдэнд мөнгө хэрэгтэй. Ер нь төрийн бодлого нь авилгалыг өөгшүүлж байна”.
- “Аливаа барааг маш хямд үнээр санал болгосон ч тендерт ялж чадахгүй. Учир нь комиссын шийдвэр эхнээсээ тодорхой байдаг”.
- “Би тендерийн баримт бичиг боловсруулах ажил эрхэлдэг. Ингэхдээ тодорхой нэг компанид зориулж болзол гаргах даргынхаа даалгаврыг гүйцэлдүүлдэг. Иймээс мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах бүх арга хэмжээ нь жүжиг төдий зүйл юм”.⁸²

⁸¹ Diēna сонинь сурвалжлагч Анита Браунатай хийсэн ярилцлага, Рига, 2002 оны 4 дүээр сарын 11

⁸² *Versions*, <<http://www.delfi.lv>>discussions, <<http://www.delfi.lv/archive/index.php?id=1387012&categoryID=898102&ndate=05.06.2001&sID=5>>, (2001 оны 5 дугаар сарын 5-ны байдлаар)

8. Төрийн үйлчилгээний салбар дахь авилгал

Цагдаагийн (ялангуяа замын цагдаа) болон гаалийн байгууллагуудад авилгал харьцангуй газар авсныг олон нийтийн санал бодлыг танадах судалгааны дүнгүүд харуулдаг. Дээрх хоёр байгууллагад хийгдэж буй шинэчлэлтүүд нь нөхцөл байдлыг сайжруулах учиртай. Замын цагдааг эс тооцвол эрүүлийг хамгаалах байгууллагын ажилтнуудад албан бусаар мөнгө төлөх явдал харьцангуй түгээмэл байдаг ч энэхүү төлбөр хураамжийг хээл хахуульд тооцдоггүй байна. Татварын байгууллагад авилгал үүссэн талаар зарим нотолгоо байдаг ч тус салбарт нэлээд чухал өөрчлөлтүүд хийгдсний дүнд иргэдийн хандлага сайжрах төлөвтэй байна. Бизнесийн лиценз олгох үйл ажиллагаанд авилгал төдийлөн их ажиглагддаггүй, бизнесийн зохицуулалтын бусад хүрээнд ч авилгал хязгаарлагдмал түвшинд байна. Авилгалын эсрэг хийж буй тэмцлийн үр дүн дээрх хүрээнд бодитой харагдсан гэж хэлж болно.

8.1 Цагдаагийн байгууллага

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон авилгалын эсрэг тэмцэх товчооноос 2000 онд цагдаагийн таван ажилтныг баривчилсан бол 2001 оны эхний 9 сард энэ тоо долоод хүрчээ.⁸³ Баривчлагдсан хүмүүсийн тоо бага байгаа боловч цагдаагийн байгууллага дахь авилгалын асуудал нэлээд ноцтой гэдэг нь ойлгомжтой. 1.2 дугаар хэсэг өгүүлсэнчлэн замын цагдаагийн газар нь авилгалд хамгийн их идэгдсэн байгууллагуудын хоёрдугаарт жагсаж байна. 2000 оноос замын цагдаа нар торгуулийг бэлэн мөнгөөр авах эрхгүй болсон нь байдлыг өөрчилнө гэж иргэд найдаж байна. Цагдаагийн байгууллага дахь авилгалтай холбоотой томоохон хэрэг 2001 оны 11 дүгээр сард үүссэн нь Эдийн засгийн цагдаагийн газрын дэд даргыг 6250 еврогийн хахууль авсан хэрэгт сэжиглэн баривчилсан явдал болно. Тэрээр авилгалын хэрэгт холбогдсон цагдаагийн хамгийн дээд тушаалын албан хаагч байсан бөгөөд хууль бус наймаа болон татвараас зайлсхийсэн хэргийг мөрдөн байцаах ажиллагааг зогсоохоор оролдож байсан ажээ.⁸⁴ Хэвлэлд мэдээлснээр 2001 болон 2002

⁸³ GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг), *Латви дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 9 дүгээр тал

⁸⁴ Галзонс, “Дэд тушаалын хоёр албан хаагчийг хахуулийн хэрэгт сэжиглэн баривчилжээ”, *Diena*, 2001 оны 11 дүгээр сарын 20

онд цагдаагийн дээд тушаалын хэд хэдэн албан хаагчийг авилгалын хэрэгт сэжиглэсний дотор Эдийн засгийн цагдаагийн газрын дарга багтсан ба түүний эхнэр өндөр үнэтэй үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авсан байна.⁸⁵

Цагдаагийн хэлтэс бүрт олон нийтээс ирүүлсэн гомдол саналыг мөрдөн шалгах үүрэг бүхий нэг ажилтан ажилладаг. Цагдаагийн газраас ирүүлсэн хариу нь иргэдэд хангалтгүй санагдвал дээд шатны цагдаагийн газарт эсвэл Аюулгүй байдлын цагдаа болон Дотоод хэргийн сайдад өргөдөл гаргах боломжтой. GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн тайланд тусгаснаар цагдаагийн ажилтнуудын дундах авилгалыг мөрдөн шалгах, гүйцэтгэх ажлын шугамаар мэдээлэл цуглуулахад нэлээд анхаардаг болжээ. Цагдаагийн байгууллага дахь авилгалыг мөрдөн байцаах гол үүргийг цагдаагийн ерөнхий газрын шууд удирдлагад ажилладаг Хүний нөөцийн хяналтын газарт ногдуулдаг.

8.2 Гаалийн байгууллага

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон авилгалын эсрэг тэмцэх товчооноос Гаалийн байгууллагын долоон ажилтныг 2000 онд, 3 ажилтныг 2001 оны эхний 9 сард баривчилсан байна.⁸⁶ Судалгаанд хамрагдагсад гаалийн байгууллагад авилгал хамгийн их тохиолддог гэж үзжээ (1.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү). Хэдий тийм боловч сүүлийн жилүүдэд гаалийн шалгалт, журмуудыг бүх талаар сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээнүүдийг авч байна. Тухайлбал дараах өөрчлөлтүүдийг нэвтрүүлсэн аж. Үүнд: Зарим төрлийн барааг мэдүүлэх гаалийн маягтыг хялбарчилсан; барааг цахим аргаар мэдүүлэх тогтолцоог бүрдүүлсэн (электрон гарын үсгийн тухай хууль байдаггүй тул бүрэн хэрэгжиж чадахгүй байгаа); гаалийн ажилтнуудын үүрэг, эрх мэдлийг улам бүр нарийвчлан тодорхойлсон ба хилийн байцаан өнгөрүүлэх байгууллагатай хамтран ажиллах журам тогтоосон. Үүнээс гадна гаалийн ажилтнуудыг сэлгүүлэн ажиллуулах зэрэг авилгалтай тэмцэх тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч

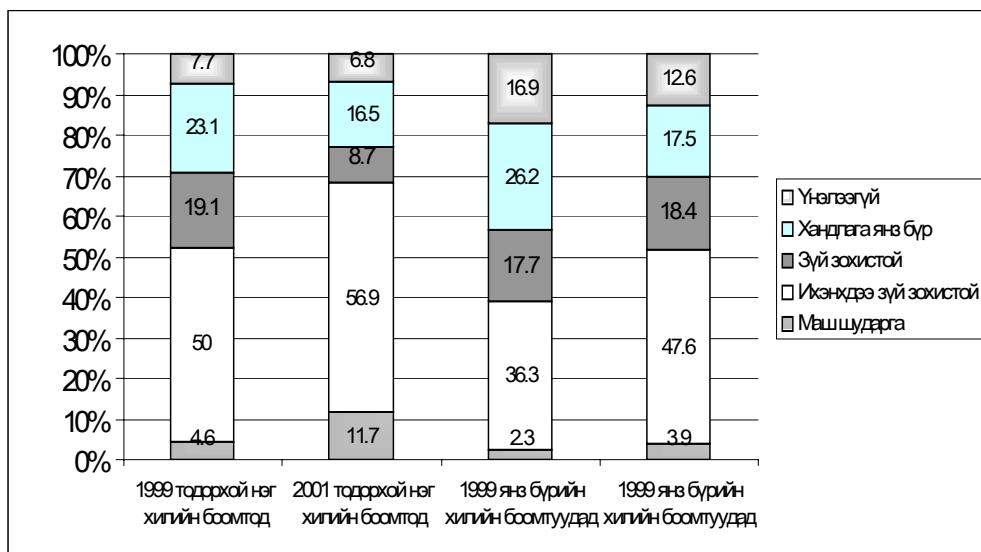
⁸⁵ Н. Колеман, “Латви дахь авилгалтай тэмцэх хүчин чармайлт бүдэрсэн нь”, AFP, Рига, 2002 оны 7 дугаар сарын 24

⁸⁶ GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг), *Латви дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан*, 9 дүгээр тал

хэрэгжүүлсэн байна. Гаалийн шалгалтыг чин шударга, тууштай явуулж буй байдал 1999-2001 онд сайжирсан эсэхийг компаниуд хэрхэн үнэлсэн талаар 2 дугаар графикаас харж болно.

График 2: Хилийн боомтуудад гаалийн шалгалтыг хэр шударга явагддаг талаарх бизнес эрхлэгчдийн санал бодол, 1999-2001 он

Ачааг гаалийн янз бүрийн боомтуудад хэрхэн шударга зүй зохистой шалгаж байгаа вэ?



Эх сурвалж: Латви дахь бизнесийн орчны талаарх судалгаа, 1999, 2001 он <http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc>, (2002 оны 7 дугаар сарын 22-ны байдлаар)

8.3 Татварын байгууллага

Улсын татварын газар дахь авилгалыг шууд нотлох баримт хомс байдаг боловч судалгаанд оролцогсдын үзэж байгаагаар татварын байцаагчидтай харьцахад хамгийн хүндрэлтэй байдаг ажээ. Гэсэн ч нөхцөл байдал сайжирч байна. 1999 онд явуулсан судалгаанд хамрагдагсдын 38 хувь татварын байцаагчидтай харьцахад “ямар нэг хэмжээгээр хүндрэлтэй” гэж үзсэн бол 2001 онд бизнесийн орчны талаар явуулсан судалгаанд оролцогсдын 26 хувь нь дээрхтэй ижил хариултыг өгсөн байна.⁸⁷

⁸⁷ Латви дахь бизнесийн орчны талаарх судалгаа, 2001 он. <http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc>, (2002 оны 7 дугаар сарын 22-ны байдлаар)

“Сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээ” нь ДНБ-ний 25-40 хувьтай тэнцэнэ хэмээн тооцоолдог бөгөөд НӨТ-тай холбоотой залилангийн үйлдэл нэлээд газар авсан нь гол бэрхшээлийг үүсгэдэг байна.⁸⁸ Латвийн Транспаренси интернэшнэл байгууллагаас Латвийн худалдаачдын холбоотой хамтран хэрэгжүүлсэн “Шударга ёсны арал” төслөөс татварын байцаагчид нь хээл хахууль авах зорилгоор багахан хэмжээний зөрчилд их торгууль ногдуулахаар заналхийлэх нь элбэг гэж дүгнэсэн. Татварын байгууллагууд болон орон нутгийн захиргаанаас зарим компанид татварын хөнгөлөлт үзүүлдэг тохиолдол нэлээд түгээмэл ажээ. Жишээлбэл 2002 онд Рига хотын захиргаанаас усан боомтод үйл ажиллагаа явуулдаг нэг компанийг 2 сая еврогийн татварын өрөөс хэлтрүүлсэн байна. Тус компаний хувьцаа эзэмшигчдийн дотор эрх баригч улс төрийн нэг намын гишүүн болон сүүлийн жилүүдэд улс төрийн хэд хэдэн намд хандив өргөсөн нэг бизнес эрхлэгч байдаг байжээ.⁸⁹

Татварын ерөнхий газар авилгалын эсрэг тэмцэхэд чиглэсэн хэд хэдэн чухал өөрчлөлтийг хийж буй бөгөөд тэдгээр нь 1999 онд батлагдсан тус байгууллагыг шинэчлэх стратегид тулгуурласан байна.⁹⁰ Тухайлбал 2000 оны 1 дүгээр сард Санал гомдол шийдвэрлэх хэлтсийг байгуулан татварын хууль тогтоомж, дүрэм журмын талаарх мэдээллийг байгууллагын веб хуудсанд байршуулж үйлчилгээ үзүүлэх орчин үеийн 17 төвийг нээсэн зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн байна.

8.4 Эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ

Замын цагдааг эс тооцвол эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний байгууллагын ажилтнуудад албан бусаар мөнгө төлөх явдал харьцангуй түгээмэл байдгийг судалгаанаас харж болно. 2000 онд явуулсан судалгаанд оролцогсдын 14 хувь нь эмч нарт албан ёсны бусаар мөнгө

⁸⁸ Татварын ерөнхий газар, Хэвлэлийн мэдэгдэл, 2001 оны 1 дүгээр сарын 17, <<http://www.vid.gov.lv/2vidinf/show.asp?id=259>>, (2002 оны 7 дугаар сарын 22-ны байдлаар)

⁸⁹ “Кехрис, Социал демократууд Индриксоны компанид татварын хөнгөлөлт үзүүлсэн шалтгаанаа тайлбарлаж байна”, НРА, Өдөр тутмын сонин, 2002 оны 3 дугаар сарын 22

⁹⁰ 1999-2000 оны Шинэчлэлийн Стратеги, Латвийн Татварын Ерөнхий газар, <<http://www.vid.gov.lv/search/document.asp?src=1parvid/docs/19htm>>, (2002 оны 7 дугаар сарын 22-ны байдлаар)

төлсөн гэж хариулсан бол замын цагдаагийн хувьд дээрх үзүүлэлт 17 хувь байна.⁹¹ Гэвч дээрх төлбөрийн хэдэн хувь нь эмнэлгийн үйлчилгээ авахын төлөө өгсөн хахууль болох нь тодорхойгүй байна. Балтийн нийгмийн ухааны хүрээлэнгээс явуулсан судалгааны дүнгээс харахад өвчтөнүүдийн 47 хувь эмч нарт ямар нэг бэлэг сэлт өгсөн байна. Тэдний ихэнх нь цэцэг жимс, 31 хувь нь мөнгө өгсөн ажээ.⁹² Гэвч эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний болон боловсролын байгууллагуудад итгэх итгэл Латвийн иргэдийн дунд хамгийн өндөр байдаг.

2001 оны 9 дүгээр сард Латвийн Транспаренси интернэшнлээс зохион байгуулсан бүсийн хэмжээний дугуй ширээний ярилцлагын үеэр эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлэх болон тусгай үйлчилгээ (ялангуяа мэс засал) авахад авилгал ажиглагддаг ба 150 еврогоос дээш хэмжээний хахууль өгөх шаардлагатай тухай дурдагдсан. Авилгалын талаарх ам дамжсан яриа нэлээд байдаг. Жишээлбэл 2002 оны 7 дугаар сард Эмнэлгийн үйлчилгээний чанарын хяналтын газрын шалгалтаар ямарваа шалтгаангүйгээр мэс заслыг хойшлуулсны улмаас өвчтөн эндсэн тохиолдол илэрсэн бөгөөд эмч нар хахууль шаардсан хэмээн төрөл садан нь гомдол гаргасны мөрөөр дээрх хэргийг мөрдөн шалгаж эхэлсэн.⁹³

Эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний байгууллагын хувьд юуг хахууль гэж үзэх талаар тогтсон ойлголт байдаггүй, эмнэлгүүдэд өгч буй санхүүжилтийг хэрхэн ашиглах нөхцлийг зааж өгдөггүй нь авилгал үүсэхийг дэвэргэн өөгшүүлдэг байна.

Эрүүлийг хамгаалах салбарт шинэтгэл хийх нь Засгийн газрын Авилгалын эсрэг тэмцэх стратегийн тэргүүлэх чиглэл болсон. 2002 оны 7 дугаар сард Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас тус улсын засгийн газрын хүсэлтээр судалгаа явуулсан бөгөөд авилгалтай тэмцэх зорилготой шинэчлэлийн асуудлаар зөвлөмж боловсруулах ажээ.

⁹¹ *Латви дахь авилгалын дүр төрх*, Латвийн Транспаренси интернэшнл, 2000 он

⁹² И. Пенке “Латвийн эрүүлийг хамгаалах тогтолцоонд хийсэн үнэлгээ”, хэвлэгдээгүй илтгэл, Балтийн нийгмийн ухааны хүрээлэн, 2002 он, 23 дугаар тал

⁹³ “Яаралтай мэс заслыг шалтгаангүй хойшлуулсны улмаас Страдины эмнэлэгт өвчтөн нас баржээ”, *Leta* сонин, 2002 оны 7 дугаар сарын 26

8.5 Лиценз олголт, бизнесийн зохицуулалт

Бизнесийн бүртгэл болон зохицуулалтанд ноцтой бэрхшээл төдийлөн ажиглагддаггүй. Авилгалын эсрэг тэмцэх чиглэлээр хийгдсэн томоохон өөрчлөлтийн нэг нь лиценз олгох үйл ажиллагааг хялбаршуулсан явдал болно. Тухайлбал автомашиныг бүртгэж, жолооны шалгалт авч, үнэмлэх олгодог Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын газарт нэлээд амжилттай өөрчлөлтүүд хийгдсэн. Тус байгууллага нь төрийн мэдлийн хувьцаат компани бөгөөд 1990-ээд онд хээл хахууль ихээр нүүрлэсэн газарт тооцогддог байсан. Шинээр томилогдсон захирал нь 1999 онд шинэчлэлийн төлөвлөгөө гарган иргэдийн зүгээс хүсэлт гаргах журмыг хялбарчлах, ажиллагсдын тоог нэмж сэлгүүлэн ажиллуулах, байгууллагын нэгжүүдийг цахим сүлжээнд холбох, нийтэд хэрэгцээтэй автомашины дугаарыг албан ёсоор өндөр үнээр олгох, шалгалтын материалыг худалдахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор бичгийн шалгалтыг компьютер ашиглан авах, жолооны шалгалт авах байцаагчид болон маршрутыг компьютерээр сонгох, шалгалтанд жолооны сургуулийн сургагч багшийг нь байлцуулах зэрэг арга хэмжээг нэвтрүүлсэн.

Боловсон хүчний цэвэрлэгээ хийснээр тус байгууллагад 10 жилийн тэртээ ажиллаж байсан хүмүүсээс бараг ганц ч үлдээгүй бөгөөд дээрх арга хэмжээнүүдийн үр дүнд авилгал үндсэндээ устсан гэж үзэж болно. Авилгалтай холбоотой хэмээн сэжиглэгдэн халагдсан ажилтнуудын нэлээд нь цагдаагийн болон гаалийн байгууллагад ажилд орж, зарим нь бүр Парламентын гишүүн болсон нь түгшүүр төрүүлж байна.⁹⁴

Дээрх байгууллагын туршлагыг Газрын бүртгэлийн болон Паспортын байгууллага зэрэг бусад агентлагт хэрэгжүүлсэн.

Бизнесийн бүртгэл

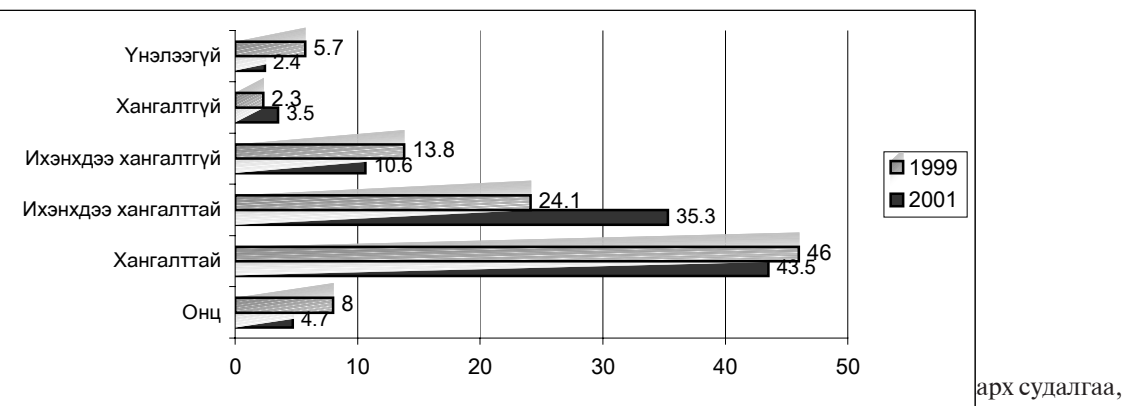
Бизнесийн бүртгэлийн үйл ажиллагаанд авилгал төдийлөн тохиолддоггүй. Латвийн хөгжлийн агентлагаас явуулсан судалгаанд хамрагдсан бизнес эрхлэгчид бүртгэлийн үйл ажиллагааг маш нааштай үнэлсэн (3 дугаар графикайг үзнэ үү). Бизнесийн байгууллагыг бүртгэх

⁹⁴ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Рига, 2002 оны 4 дүгээр сарын 10;

ажлыг ЕХ-нд элсэх гэж буй хэд хэдэн оронд шүүх эрхэлдэг нь авилгал үүсэх магадлалыг бий болгодог бол Латви дахь Аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийн газар нь бие даасан агентлаг юм. Компанийг бүртгүүлэхэд 35-45 еврогийн зардал гардаг нь компаний төрлөөс шалтгаалдаг бол бүртгэлд өөрчлөлт хийлгэхэд 3-6.25 еврогийн зардал гардаг. Бүртгэлийг 1 хоногоос 2 долоо хоногт багтаан хийдэг бөгөөд үйл явцыг түргэтгэхийн тулд нэмэлт хураамж төлөх шаардлагатай (3 хоногт бүртгүүлэхэд ердийн тарифыг хоёр, өдөрт нь багтааж бүртгүүлбэл дөрөв нугалсантай тэнцэх хэмжээний төлбөр төлнө).

Үүнээс гадна Компаний бүртгэлтэй танилцахад ямар нэгэн бэрхшээл байхгүй. Бүртгэлийг хувийн компани (Lursoft) эрхэлж, компаний нэр, жилийн тайлан, санхүүгийн тайлан, үүсгэн байгуулагчид болон албан тушаалтнуудын талаарх мэдээлэл бүхий хайлт хийх боломжтой санг нийтэд хүртээмжтэй байлгадаг.⁹⁵

Гарфик 3: Латви дахь аж ахуйн нэгжийг бүртгэх, компаний баримт бичигт орсон өөрчлөлтийг бүртгэх журмыг бизнес эрхлэгчид хэрхэн үнэлж байна вэ?



2001 он

<http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc>, (2002 оны 4 дүгээр сарын 20-ны байдлаар)

⁹⁵ <<http://www.ug.gov.lv>>, (2002 оны 9 дүгээр сарын 2-ны байдлаар)

9. Хэвлэл мэдээллийн үүрэг

Латви дахь хэвлэл мэдээллийг чөлөөт гэж дүгнэж болно. Тус улс нь ЕХ-д элсэх гэж буй орнуудаас хамгийн түрүүнд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль баталсан боловч үр дүн нь өнөөг хүртэл тодорхойгүй байна. Радио, телевизийн зохицуулалт нь улс төрийн зүй бус нөлөөнөөс харьцангуй чөлөөтэй мэт харагддаг. Хэдийгээр далд сурталчилгаа зэрэг авилгалын шууд бус хэлбэрүүд тохиолддог боловч хэвлэл мэдээллийн салбарт авилгал нь төдийлөн ноцтой асуудал болоогүй. Авилгалд хяналт тавих, нэн ялангуяа Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд хэвлэл мэдээлэл чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

9.1 Үг хэлэх эрх

Хэвлэлийн эрх чөлөөг Үндсэн хууль болон 1990 оны Хэвлэл, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн тухай хуулиар баталгаажуулдаг.⁹⁶ Сэтгүүлчдийн үйл ажиллагаа явуулах орчин нь үндсэндээ чөлөөтэй. Сонин хэвлэл эрхлэн гаргахад Хууль зүйн яамнаас лиценз авдаг бөгөөд хэт даврагч үзэл санаатайгаас бусад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг үүсгэн байгуулахад ямарваа саад тогтор тавьдаггүй. Чөлөөт, бие даасан хэвлэл мэдээлэлд учирч буй гол бэрхшээл нь санхүүгийн асуудал болно.⁹⁷

Хэвлэл мэдээллийн тухай хуулиар мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах хууль ёсны эрхийг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад олгодог. Гэсэн ч шүүх буюу прокурорын хүсэлтээр мэдээллийн эх сурвалжаа ил тод болгох үүрэг сэтгүүлчдэд ногддог. Дээрх заалтыг хуулиас хасах тухай саналыг Парламентын нэгэн гишүүн 2000 онд дэвшүүлсэн боловч төслийг хүлээж аваагүй.

Нэр төр гутаасантай холбогдох хэргүүд харьцангуй цөөн гардаг. Эрх мэдэл бүхий хүмүүс хуулийн энэ тухай заалтыг сэтгүүлчдийн эсрэг төдийлөн ашигладаггүй. Учир нь шүүхийн процедур удаашралтай байж, шүүхийн

⁹⁶ Ховард Жарвис, 2000, Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний судалгаа, <http://www.freemedia.at/wpft/atvia.htm>, (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

⁹⁷ IJNET, Латви: Хэвлэлийн тойм, <http://www.ijnet.org/Profile/CEENIS/Latvia/media.html>, (2001 оны 4 дүгээр 30-ны байдлаар)

шийдвэр нь нэхэмжлэгчээс илүү хэвлэлийнхний эрх ашгийг хамгаалсан байдаг юм байна.

Улсын үл хөдлөх хөрөнгийн газраас 1998 онд эрэн сурвалжлах бие даасан агентлагийг албан байрныхаа түрээсийг төлөөгүй хэргээр шүүхэд өгсөн. Сэтгүүлчид Үл хөдлөх хөрөнгийн газрын удирдлагууд авилгалд автсан талаар цуврал өгүүлэл нийтлүүлсэн бөгөөд улмаар дээрх байгууллагын захирал албан тушаалаасаа огцорч, эрүүгийн хэрэгт татагдсан. Тухайн үед дээрх сэтгүүлчдийн байгууллагын түрээслэсэн контор нь Үл хөдлөх хөрөнгийн газрын өмчлөлд байсан. Шүүхээс дээрх хэвлэл мэдээллийн байгууллагын дансыг хаасан тул өдөр тутмын үйл ажиллагаагаа явуулахын тулд шинэ байгууллага үүсгэхээс аргагүй болсон. Энэ хэрэг шүүхээр хянагдсаны үр дүнд сэтгүүлчид заргаа авч чадсан ч сэтгүүлчдийн ялалт нийтлэг биш байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн эздийн зүгээс сэтгүүлчдийн ажилд нөлөөлөх явдал гардаг нь нууц биш. Учир нь хэвлэлийн байгууллагуудад сэтгүүлчдийн эрх чөлөө гэж юу болох, зар сурталчилгааны болон нийтлэлийн хэлтсүүд хоорондоо ямар харилцаатай байхыг тодорхойлсон дотоод журам байдаггүй.⁹⁸

9.2 Мэдээллийн хүртээмж

Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг 1998 оны 10 дугаар сард баталснаар Латви улс бүс нутагтаа мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуультай анхны орон болсон.⁹⁹ Энэ хууль нь төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудаас мэдээлэл авах эрхийг хувь хүмүүст олгосон. Мэдээлэл авах тухай хүсэлтэнд төрийн байгууллага 15 хоногт багтаан хариу өгөх ёстой.

Зарим төрлийн мэдээллийг нууцлах тухай хуулинд мөн тусгасан байдаг бөгөөд дараах мэдээллийг “хязгаарлалттай мэдээлэл” гэж тодорхойлсон. Үүнд:

⁹⁸ Судалгаа мэдээллийн бие даасан товчооноос хэрэгжүүлсэн Мэдээллийн хүртээмж, хэвлэлийн харилцаа холбоо төслийн дүнгээс, 1995-1997

⁹⁹ Төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллагуудад асуулт тавьж, хариу авах албан ёсны эрхийг Үндсэн хуулиар иргэдэд олгосон байдаг.

- Хуулиар нууцлагдсан;
- Тухайн байгууллагын дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан;
- Худалдааны нууцад хамаарах;
- Бие хүний хувийн амьдралтай холбоотой;
- Магадлан итгэмжлэх үйл ажиллагаа, шалгалт, тендер, үнэлгээ болон тэдгээртэй адилтгах агуулга бүхий мэдээлэл.

Төрийн байгууллага мэдээллийг төлбөргүй өгөх бөгөөд зөвхөн хувиан олшруулсан зардлыг гаргуулж болно. Мэдээллийн зохиогч буюу төрийн байгууллагын удирдлага тухайн мэдээллийн нууцын зэрэглэлийг тогтоох эрхтэй боловч чингэхдээ Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай болон бусад хуульд үндэслэх ёстой. Засгийн газар 1999 оны 8 дугаар сард Захиргааны байгууллагууд дахь мэдээллийг түгээх журмыг баталсан.

Мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд иргэд дээд шатны байгууллагад нь гомдол гаргаж, улмаар шүүхэд хандаж болно.

Делна (Латвийн Транспаренси интернэшнл)-ээс 1999 оны 10 дугаар сард явуулсан судалгаанаас¹⁰⁰ харахад Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн үр нөлөө тухайн үед хангалтгүй байв. Судалгаанд оролцогчдын зүгээс 300 гаруй байгууллагад хандаж хуулийн дагуу авах боломжтой мэдээлэл хүсэхэд дараах үр дүн гарчээ. Үүнд:

- Бичгээр хүсэлт гаргасан тохиолдолд захидлын 80 орчим хувьд нь хариу ирсэн боловч дөрөвний гурав нь татгалзсан хариулт байв.
- Дахиж хүсэлт гаргахад (хуулийн заалтуудыг иш татаж) 50 орчим хувьд нь хангалттай хариулт ирүүлсэн байна.
- Мэдээлэл авахад хамгийн хүндрэлтэй байгууллага нь бүх шатны шүүх байсан бөгөөд шүүхийн шийдвэрүүдийн талаарх мэдээллийг ганцхан дүүргийн шүүх л өгсөн байна.
- Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг төрийн байгууллагууд

¹⁰⁰ Дельна, (Латвийн Транспаренси интернэшнл), *2000 оны жилийн тайлан*, <http://www.delna.lv>, (2002 оны 9 дүгээр сарын 2-ны байдлаар)

үл тоомсорлож, байгаа мэдээллээ нууцын зэрэглэлд хамруулах нь хэвийн үзэгдэл болсон нь судалгаанаас харагдсан.

Делна (Латвийн Транспаренси интернэшнл)-ийн үзэж байгаагаар дээрх хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойшхи дөрвөн жилд мэдээллээр хангах үүргээ төрийн байгууллагууд улам бүр ухамсарладаг болсон ба орон нутгийн засаг захиргаатай харьцуулахад төвийн байгууллагуудаас мэдээлэл авах нь хялбар байна.

Дээрх асуудалд тулгардаг гол бэрхшээл нь хуулийг төрийн байгууллагууд нэг мөр, системтэй хэрэгжүүлж чадахгүй байгаад оршино. Мэдээллийг хамгаалах газрын нэг албан тушаалтанд дээрх хуулийн хэрэгжилтийг хянах үүрэг 2002 оны 1 дүгээр сараас ногдсон байна.

9.3 Өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулалт

Латви дахь радио, телевизийн байгууллагуудад лиценз олгож, үйл ажиллагаанд нь зохицуулалт хийх эрхийг Үндэсний радио, телевизийн хороо эдэлдэг. Есөн гишүүнтэй дээрх Хороог Парламентад суудалтай намууд хамтарч дөрвөн жилийн хугацаатай томилдог бөгөөд улс төрийн нэг намын гурваас илүү төлөөлөгч Хорооны бүрэлдэхүүнд орох ёсгүй. Хорооны гишүүдийн бүрэн эрх нэгэн зэрэг дуусах ёсгүй байдаг нь үйл ажиллагааг тогтвортой явуулахад нь дөхөм үзүүлэх учиртай. Гишүүд аль нэг талын эрх ашгийг хамгаалсан гэгдэх ямар нэг асуудал үүсч байгаагүй ч томилгоо нь хэтэрхий улс төрийн шинж чанартайд тооцогддог. Өнгөрсөн жилүүдэд эрх баригч эвслийн бүрэлдэхүүнд багтсан зарим намын гишүүд дээрх хороонд томилогдож чадаагүй тохиолдол нэлээд хэд гарсан нь засгийн газар дотроо ихээхэн тэмцэлтэйг харуулдаг байна.

Улсын радио телевизийн (Латвийн Радио, Телевиз) эрх зүйн статусын асуудлыг өнөөг хүртэл шийдвэрлэж чадаагүй ба тус байгууллага нь улсын төсвөөс шууд санхүүждэг хэвээр байна. Төрийн радио телевизийг олон нийтийн компани болгох зорилгоор үзэгчдээс хураамж авах тухай хуулийн төслийг Үндэсний радио телевизийн хороо боловсруулсан боловч Парламент хүлээж аваагүй, учир нь дээрх төсөл батлагдвал Парламентын нэр хүнд буурахаас эмээсэн.

Үндэсний радио телевизийг харьцангуй бие даасан, хараат бус гэж үздэг. Тухайлбал хотын захиргааны сонгуулийн үеэр радио телевизийн мэдээллийн хөтөлбөрүүд нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид байж чадсан. Үндэсний телевизийн захирлыг сонгох саяхны уралдаант шалгаруулалт нь (6.4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү) улс төрийн сонгуультай харьцуулахад нэлээд ил тод явагдсан.

9.4 Хэвлэл мэдээлэл дэх авилгал

2001 оны хавар хэд хэдэн сонины газрууд Ёс зүйн шинэ дүрэм баталж гарын үсэг зурсан. Өмнө нь хэвлэл мэдээллийн бусад хэрэгслийнхний баталсан дөрвөөс таван Ёс зүйн дүрэм байдаг байсан. Сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх тухай Ёс зүйн дүрэмд нарийвчлан заадаг.¹⁰¹ Хотын захиргааны сонгуулийн үеэр Делна (Латвийн Транспаренси интернэшнл), Соросын сан, Үндэсний радио телевизийн хорооноос явуулсан судалгаагаар хэд хэдэн сонин, телевиз шударга байх зарчмаас ухарсан нь харагдсан бөгөөд телевизээр “далд сурталчилгаа” хийдэг нь ажиглагдсан.¹⁰² 2002 оны эхээр Үндэсний телевизийн Ерөнхий захиралтай холбогдсон авилгалын томоохон дуулиант хэрэг дэгдсэн. Тэрээр 2001 оны сүүлээр телевизийнхээ зар сурталчилгааны ихэнх цагийг хэвлэл мэдээллийн хувийн компанид зах зээлийн ханшны 50 хувьтай дүйхүйц үнээр худалдах гэрээнд гарын үсэг зуржээ. Улмаар Үндэсний радио телевизийн хороо Ерөнхий захирлыг албан тушаалаас нь огцруулсан байна.

Лурсофт компаний веб хуудаснаас хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын эрх зүйн статус, өмчлөгчид, харьяа байгууллагууд, жилийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангуудыг авч болно <http://www.lursoft.lv> (2002 оны 9 дүгээр сарын 2-ны байдлаар). Тус компаниас томоохон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эздийн нэрсийн жагсаалтыг авч болно. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөлтэй холбоотой мэдээллийг нийтэд нээлттэй байлгах талаар Латви улс Европын орнуудын дотор нэлээд дэвшилттэйд тооцогддог. Хэвлэл мэдээллийн

¹⁰¹ НҮБХХ, Латвийн хүний хөгжлийн илтгэл 2000, 81 дүгээр тал

¹⁰² Н. Локмеле, Р.Берагс, *Sleptas reklamas monimorings* [Далд сурталчилгааны мониторинг], Латвийн Транспаренси интернэшнл, SFL, 2000 он

хэрэгслүүдэд холбогдох мэдээллийн санд Аж ахуйн нэгжийн бүртгэлтэй уялдуулан хайлт хийх замаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эздийн бизнесийн бусад ашиг сонирхлын талаар ч олж мэдэх боломжтой.

9.5 Хэвлэл мэдээлэл ба авилгал

1998 оны Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний судалгаанд дүгнэсэнчлэн тус орны сэтгүүлчид “үр дүнтэй эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн уламжлалыг бий болгож эхэлснээр” улс төрийн буюу санхүүгийн эрх мэдэл бүхий хэд хэдэн албан тушаалтанд холбогдох авилгалын хэргүүдийг илрүүлж, огцроход нь нөлөөлж чаджээ.¹⁰³ Дээрх судалгааны үргэлжлэл 2 жилийн дараа явагдсан бөгөөд харамсалтай нь судалгааны тайланд “Латвийн сэтгүүлчид ажлын ур чадвараар дутмаг хэвээр байгаа” гэж дүгнэжээ.¹⁰⁴ Улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцын талаарх НҮБХХ-ийн тайланд “тус улсын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд нь төрийн бодлогыг боловсруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг боловч сэтгүүлчийн хараат бус байдал дутагдаж, уншигч сонсогчдынхоо эрх ашигт үйлчлэх талаар учир дутагдалтай байна” хэмээсэн байна.¹⁰⁵

Нэн ялангуяа Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль 1996 онд батлагдснаас хойш, авилгалын асуудлыг иргэд, улс төрчдийн анхаарлын төвд байлгахад олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. 1997 онд хэвлэл мэдээллийнхний зүгээс авилгалын асуудалд хамгийн их анхаарал хандуулж, шинэ хуулиар хориглосон сонирхлын зөрчлийн асуудал үүсч буй эсэхийг хянаж байсан (2.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү). 1996-1998 онд сонинд гарсан авилгалтай холбоотой нийтлэлүүдийн талаас илүү нь Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн зөрчлүүдийн талаар өгүүлж байв (5 дугаар хүснэгтийг үзнэ үү).¹⁰⁶ Үүний дараа ч гэсэн өдөр тутмын томоохон сонинууд авилгалын асуудлыг хөндсөөр ирсэн бөгөөд авилгалын эсрэг олон нийтийн санал бодлыг төлөвшүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

¹⁰³ Розитис, Ж. Ожарс, 2000, Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний судалгаа, <<http://www.freemedia.at/archive97/latvia.htm>>, (2001 оны 4 дүгээр сарын 30-ны байдлаар)

¹⁰⁴ 2000, *Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний судалгаа*

¹⁰⁵ НҮБХХ, Латвийн хүний хөгжлийн илтгэл 2000, 45 дугаар тал

¹⁰⁶ *Авилгалын асуудал ба хэвлэл мэдээллийн үүрэг роль*, Дельна, 1999, 13 дугаар тал

Хүснэгт 5. Сонин хэвлэлд 1996-1998 онд авилгалын талаар гарсан материалуудын сэдэв, 1996-1998

<i>Сэдэв</i>	<i>Нуйм</i>	<i>Diena</i>	<i>NRA</i>	<i>Vakara Zinas</i>	<i>Lauku Avize</i>	<i>Panorama Latvii</i>
Авилгалын эсрэг тэмцэх тухай хуулийн зөрчил	247	135	70	23	11	7
Төрийн албан хаагчдад холбогдох авилгалын хэргүүд	174	86	75	9	3	1
Төрийн өмчийг зүй бусаар зарцуулсан томоохон хэргүүд	122	39	69	14	-	-
Гадаад орнууд дахь авилгалын хэргүүд	18	15	-	-	-	3
Авилгалын эсрэг тэмцэх тухай хууль	75	39	31	3	2	-
Авилгал нь нийгэм, улс төрийн асуудал болох нь	86	47	19	11	5	4
Авилгалтай шууд бусаар холбоотой сэдвүүд	27	7	17	1	2	-

Эх сурвалж: Дельна (Латвийн Транспаренси интернэшнл).

1999-2000 онд авилгалтай холбоотой 2-5 материал өдөр бүр сонин хэвлэлд гарсан гэж Лурсофт байгууллагаас мэдэгдсэн. Рига хотын зөвлөлийн ёс бус зарим төслийг зогсооход хэвлэл мэдээллийнхний нөлөө их байсан. Жишээлбэл хэвлэл мэдээллийнхний хоёр жилийн хүчин чармайлтын үр дүнд авилгал үйлдсэн Рига хотын Хөгжлийн агентлагийн захиралд эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн билээ.¹⁰⁷

10. Зөвлөмжүүд

Ялангуяа Латви улсын хувьд ач холбогдолтой хэмээн дараахь зөвлөмжүүдийг өгч байна. Европын холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй бүх улсад хамаатай нэмэлт зөвлөмжийг тойм илтгэлийн 5 дугаар хэсгээс үзнэ үү.

1. Авилгалтай тэмцэж буй байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх товчооны бие

¹⁰⁷ Латвийн Транспаренси интернэшнл, *Хоточ нохой*, 4 дүгээр тал

даасан, хараат бус байдлыг баталгаажуулж, шаардлагатай нөөц бололцоогоор хангах.

2. Лобби хийх болон хууль боловсруулахад “Төрийг олзлох” явдалд дүн шинжилгээ хийх замаар энэхүү бэрхшээлийн бодит цар хүрээг тодорхойлж, судалгаанд тулгуурласан бодлогын чанартай арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх.
3. Шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг баталгаажуулж, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын чадавхи болон олон нийтийг мэдээллээр хангах үүргийнх нь хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгоор тус салбарт үр дүнтэй шинэчлэл хийх.
4. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу иргэдээс төрийн байгууллагуудад хандаж тавьсан хүсэлтийг шийдвэрлэх жишиг журам тогтоож, хууль үйлчлэх байгууллагуудад мөрдүүлэх.

Литва Улсын авилгал ба авилгалын
эсрэг тэмцэх бодлого

Литва Улсын авилгал ба авилгалын эсрэг тэмцэх бодлого

Товч агуулга

Олон улсын бусад байгууллагын тэмдэглэсэнчлэн баттай мэдээлэл, статистикийн тоо баримт, судалгаа байдаггүй нь Литва улс дахь авилгалын түвшнийг судалж тогтооход үлэмж бэрхшээл учруулдаг байна. Судалгаанаас үзвэл төрийн албанд авилгал харьцангуй ноцтой болжээ. Бусад оронтой харьцуулахад “Төрд олзлогдох” болон улс төрийн дээд түвшний авилгал харьцангуй бага болохыг Дэлхийн Банкны судалгаа харуулдаг ч Засгийн газар хийгээд парламентын түвшинд улс төрийн авилгал байдаг гэсэн ойлголт олон нийтийн дунд байдаг. Судалгаанаас харвал гаалийн болон хууль сахиулах байгууллагууд авилгалд хамгийн их автсан, замын цагдаа, эрүүл мэндийн салбарт ч авилгал бий гэж олон нийт дүгнэдэг. Татварын алба, гааль болон төрийн байгууллагуудад бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах ажиллагаанд авилгал байгаа талаарх ойлголт мөн түгээмэл ажээ.

Хээл хахуулийн тухай цогц хууль тогтоомж, ашиг сонирхлын зөрчил болон хөрөнгийн мэдүүлгийн талаарх заалтууд зэрэг авилгалын эсрэг хууль эрх зүйн орчныг бүрэлдүүлдэг ихэнхи хэсгийг Литва улс 1990-ээд оны эхээр бий болгосон билээ. Тухайлбал, 1997-98 онд авилгалын эсрэг тэмцэх чиглэлээр эрчимтэй дэвшил гарсан бөгөөд 1997 онд Шалган тогтоох Тусгай Алба байгуулагдаж /Нэр дэвшиж буй орнууд дахь авилгалын эсрэг бие даасан, хараат бус цорын ганц байгууллага/, 2002 оны 1 дүгээр сард Авилгалын эсрэг үндэсний иж бүрэн стратеги батлагдсан байна.

Литва улс авилгалын эсрэг бодлого боловсруулахад Европын Холбоо тус улс дахь авилгалын нөхцөл байдалд сэтгэл түгшиж байсан нь чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Авилгалын эсрэг стратеги боловсруулахад, ялангуяа Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг боловсруулахад Холбоо үлэмж дэмжлэг туслалцаа үзүүлсэн. Авилгалын эсрэг тэмцэхэд чухал ач

холбогдолтой ихэнхи конвенцийг соёрхон батламжилсан буюу ойрын үед батламжлахаар завдаж байна.

Литва улсын хээл хахуулийн эсрэг тэмцэх талаарх хууль тогтоомж олон улсын конвенцуудын шаардлагад бүрэн дүүрэн нийцэхгүй байгаа ч Эрүүгийн Процедурын тухай шинэ хууль нь үйлчилж эхлэхээр нөлөөллийн арилжааны эрүүгийн шинж чанартай болохыг тогтоох, хуулийн этгээдийг хахуульдсан тохиолдолд ногдох хариуцлага, гадаадын иргэд, албан тушаалтныг хээл хахуулийн тухай заалтуудад хамруулах зэрэг огт хөндөгдөөгүй цулгуй орон зайг бөглөх боломж бүрдэх болно.

Литва улс нилээд туршлага хуримтлуулж ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар нэлээд боловсронгуй, цогц хууль тогтоомж, хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх заалтуудыг баталсан нь онолын хувьд нийт хүн амыг хамрахаар иж бүрэн байдлаар бүрджээ. Ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг хууль тогтоомжийн зүйл заалтуудыг зөрчсөн гэдэг байдлаар бус харин ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдлаас зайлсхийн, нэгэнт буй болсон нөхцөл байдлыг мэдэгдэж байхыг урьдал болгон тодорхой тодорхой жишээнүүдэд тулгуурлан боловсруулсан байна. 1997 онд батлагдсанаас хойш уг заалтуудын мөрдөж хэрэгжилт аажим аажмаар сайжирч, хэд хэдэн сайдыг огцруулахад үндсэн арга хэрэгсэл болсон. Хэдийгээр үр дүн нь хараахан тодорхой харагдаж эхлээгүй байгаа боловч лоббийг зохицуулах хууль тогтоомж ч батлагдсан билээ.

Төрийн санхүүгийн хяналтын тогтолцоо Европын Холбооны шаардлагад нийцэн хэрэгжиж эхлээд байна. Эхний шатанд Төрийн санхүүгийн хяналтын уг тогтолцоог Парламент хэрхэн оновчтой ашиглах эсэх зэрэг түүний үр ашгийг нарийвчлан дүгнэх боломжгүй юм.

Европын Холбоонд элсэхээр нэр дэвшсэн орнуудаас Литва улс нь авилгалын эсрэг жинхэнэ утгаараа бие даасан, хараат бус байгууллага - Шалган тогтоох тусгай албатай ганц орон юм. 1997 онд байгуулагдсан ШТТА нь 2000 оны 5 сард шинэ хууль батлагдсанаар бүрэн бие даасан, хараат бус статустай болсон бөгөөд харьцангуй олон тооны төрийн албан хаагчдыг хамарсан байна.

Прокурор ба цагдаагийн байгууллагын хооронд ажил үүргийн хуваарийн тодорхой бус, цагдаагийн мөрдөн шалган ажиллагааны ур чадвар хомс

учраас түүний үйл ажиллагаанд хүндрэл тулгарч болзошгүй. Литва улс парламентын хүрээнд өргөдөл гомдлыг барагдуулах албыг 1994 онд байгуулжээ.

Европын Холбоонд элсэхтэй холбогдуулж Литва улсад гүйцэтгэх болон төрийн албаны шинэтгэл их явагдсан. Төрийн албаны тухай хуулийг 1999 онд батласнаас хойш төрийн алба улс төрждөггүй, түүнээс тусдаа болсон. Хэдийгээр иргэд өөрсдийн эрхийг тэр бүр бүрэн ойлгохгүй байгаа ч хуулийн дагуу төрийн албаны үйл ажиллагааны хууль зүйн үндэслэл болон агуулгын хувьд нь гомдол гаргах эрхтэй болсон. Төрийн албан хаагчдын хувьд давхар ажил эрхлэх нь хориотой. Ёс зүйн дүрмийг 2002 оны сүүлчээр батлахаар төлөвлөж байгаа ч бэлтгэл ажлын явцад санал бодол солилцох явдал дутмаг байгаагийн улмаас үр нөлөө хязгаарлагдмал байх болов уу. “Шүгэл үлээгч” буюу сэрэмжлүүлэгчдийн хувьд хамгаалалт маш бага тогтоогдсон. Судалгаанаас үзвэл төрийн албан дахь авилгал бол ноцтой хүндрэл боловч хэдийгээр нотолгоо хомс байгаа хэдий ч орон нутгийн засаг захиргааны авилгал хамгийн ноцтой болж байна.

Төрийн хяналтын тухай шинэ хуулиар Төрийн хяналтын дүгнэлтийг ашиглах боломж Парламентад олдох тодорхойгүй ч Төрийн мэдлийн хэд хэдэн сан Литвийн Парламентын хяналтын гадуур байдаг төдийгүй тэдгээрийн ажиллагаа ихэвчлэн нээлттэй ил тод бус байдаг байна. Парламентын гишүүдэд хамааралтай ашиг сонирхлын зөрчилдөөний энэхүү заалт болон хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх заалтуудын хэрэгжилт аажмаар сайжирч байна. Одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж буй халдашгүй байдлын талаарх заалтууд парламентын гишүүдийн эрүүгийн шинж чанартай үйл ажиллагааг шалгахад бэрхшээл учруулж болзошгүй. Парламентын ганцхан гишүүн хэрэгт холбогдсон ч олон нийтээс Парламентад итгэх итгэл маш доогуур байна.

Литвийн шүүх засаглал хуулиар болон практик дээр хараат бус, авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллага хэмээн тооцогддог хэдий боловч авилгалд автагдсан шүүгчдийг эрүүгийн гэмт хэрэгт олноор татдаг болсон. Шүүх болон прокурорын ажиллагаанд олон нийтийн хяналт үгүй, тодорхой хэргийг зүй бусаар шийдэх явдал газар авч байгаа нь уг салбарыг улам бүр авилгалд өртөмтгий болгож байна.

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийг, төрийн зарим санг оролцуулан, зохицуулах хууль эрх зүйн харьцангуй боловсронгуй орчинг Литва улс буй болгосон билээ. Намуудын орлогын багахан хэсгийг төрийн татаас эзэлдэг, намын санхүүг хянан шалгах одоогийн тогтолцоо нь улс төрийн намуудыг хуулийн заалтуудаас хялбархан зайлсхийх боломж олгодог нь намуудын зардлыг албан ёсоор мэдээлсэн хэмжээнээс нь үлэмж их байдгийг харуулдаг юм. Намууд болон бизнесийн бүлэглэлүүдийн хооронд нягт холбоотой нотлох баримт байгаа, намуудын санхүүжилтэнд оршдог авилгалыг ШТТА-аас цаашид ч өөрчлөн шинэчлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Литва улсад төрийн байгууллагуудад бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах харьцангуй боловсронгуй тогтолцоо тогтсон. Гэхдээ зарим нэг цоорхой байгаа, цорын ганц эх сурвалжаас бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах заалт оновчтой байдлаар зохицуулагдаагүй, авилгалд автсан компаниудыг нэрлэх ёс зүй нийлүүлэлт хариуцсан албан тушаалтнуудад төлөвшөөгүй байна. Худалдан авах шийдвэрийн эсрэг нэхэмжлэл гаргах тогтолцоо хангалтгүй, ялангуяа нэхэмжлэл гаргагч тал нэхэмжлэлийн зардлыг даадаг гэх мэтээр нөлөөлжээ. ШТТА болон судалгаанд хамрагдсан ихэнхи компаниудын үзэж байгаагаар авилгал бол маш ноцтой асуудал аж. Төрийн үйлчилгээний хэд хэдэн салбарт авилгал хурц бэрхшээл үүсгээд байгаа ба энэ нь ялангуяа замын цагдаа, гаалийн байгууллага болон эрүүл мэндийн салбарт хамаатай юм. Харин гаалийн байгууллагад авилгалыг багасгах чухал алхмуудыг хийгдсэн, бизнесийн бүртгэлийн ажиллагаа авилгалд ноцтойгоор өртөөгүй байна.

Хэвлэл мэдээллийн хувьд Литва улсад Европт хамгийн чөлөөтэй хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлсэн, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд халдсан тохиолдолд ширүүн эсэргүүцэх эртний соёлтой орон юм.

Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль баталсан, түүний заалтууд зүй зохистой байдлаар хэрэгжиж арайхан эхлээгүй байна. Авилгалын хэргүүдийг илчлэхэд хэвлэл мэдээлэл идэвхтэй ажилладаг ч олон нийтэд мэдээлэх явдлыг улс төрийн хатуу хяналтад байлгасан хэвээр байна.

1. ОРШИЛ

Литва улс дахь авилгалын нотолгоо, эрүүгийн тодорхой статистикийн тоо баримт болон саяхныг хүртэл судалгааны хомс байснаас үүдэн ихээхэн дутагдалтай байгаа. Судалгаанаас үзвэл төрийн албан дахь авилгал харьцангуй ноцтой боловч бусад оронтой харьцуулбал “Төрд олзлогдох” болон улс төрийн дээд түвшний авилгал харьцангуй бага бэрхшээл юм.

1.1 Тоо баримт ба ойлголт

Эрүүгийн гэмт хэргийн тоо баримт

GRECO-ийн мэдээлснээр Литва улс дахь авилгал ба авилгалын эсрэг бодлогын сүүл үеийн судалгаагаар “(авилгалын) цар хүрээг харуулах зарим нэгэн үзүүлэлт болон тооцоо байдаг ч тоо баримт, албан ёсны статистикийн мэдээ зэрэг судалгааны хомс байна”¹ Нэгдүгээр хүснэгтэд 1997-2001 онд авилгалын хэрэг болон холбогдох эрүүгийн үйл ажиллагааг шалган тогтоосон тоо баримтыг харуулав. Үүнд нэг зүйл тодорхой ажиглагдаж байгаа нь идэвхтэй бус хээл хахуулийг шалгаж, илрүүлэх ажиллагаа нэмэгдсэн явдал юм.

Хүснэгт 1: Авилгалын эсрэг хууль тогтоомжийн дагуу 1997-2001 онд явагдсан шалган тогтоох үйл ажиллагаа

<i>Эрүүгийн гэмт хэрэг</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Хээл хахууль авсан (Зүйл анги 282)	10	27	40	36	73
Хээл хахууль санал болгосон (Зүйл анги 284)	1	6	11	2	9
Албан тушаалаа ашигласан (Зүйл анги 285)	2	17	27	9	19
Зүй бус төлбөр авсан (Зүйл анги 283)	0	2	2	0	0
Нийт					

Өх сурвалж: ШТГА, Дүн шинжилгээ-аргачлалын хэлтэс.

¹ GRECO, Литвагийн талаарх үнэлгээний тайлан, GRECO-ийн 8 дахь удаагийн нэгдсэн хуралдаанаар баталсан, Страсбург, 2002 оны 3 сарын 4-8, хуудас 22.

Ерөнхий Прокурорын газраас GRECO-д ирүүлсэн статистик тоо баримтаас харвал 1995-1998 онд авилгалын хэрэгт холбогдсон 319 хүний гуравны хоёр нь цагдаагийн албан хаагч, 58 нь гаалийн байцаагч, 39 нь орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчид байв.²

Судалгаа

Авилгалын талаар олон улсын байгууллагын хийсэн судалгаагаар Литва улсад авилгал ноцтой асуудал мөн гэдгийг тогтоосон боловч Европын Холбоонд нэр дэвшиж буй бусад оронтой харьцуулбал харьцангуй бага түвшинд илэрчээ.

- Литва улс 2001 онд Транспаренси Интернешналын үнэлгээгээр 4.8 оноо авч (авилгалд хамгийн их автсан бол 0, хамгийн бага автсан бол 10) 38-д байгаа нь 2000 оны 4.1 (43-р байр), 1999 оны 3.8 (50-р байр)-аас ахисан байна.
- Дэлхийн Банк болон Европын сэргээн босголтын банкнаас³ явуулсан *Бизнесийн орчин ба Аж ахуйн үр дүнгийн 1999 оны судалгаагаар* Төв Европын 20 орны дунд хэрд үнэлэгдсэн ч төрийн албан дахь авилгалын хувьд төрийн албан хаагчдад төлдөг төлбөрийн хэмжээгээрээ жилийн орлогын 2.8 хувь байж Румынаас бусад оронтой харьцуулахад хамгийн муу үзүүлэлттэй байлаа. Компаниудын 16 хувь нь жилийн орлогынхоо 6-10 хувийг албан бус төлбөрт өгдөг, 5 хувь нь 11-15 хувь, 4 хувь нь 16-20 хувь төлдөг гэсэн ажээ. Нөгөөтэйгүүр, Литва улс “Төрд олзлогдох”-ын (хууль тогтоомжийг батлахад нөлөөлөх үйлдэл) хувьд хамгийн дээд хэмжээ 7-оос 1.7 оноотойгоор нааштай үзүүлэлт харуулав. Компаниудын 15 хувь парламентын гишүүдийн санал тэдгээрийн үйл ажиллагаанд чухал буюу онцгой чухал ач холбогдолтой гэсэн бол 13 хувь нь улс төрийн намуудад хувийн хандив өргөх нь “чухал” буюу “онцгой чухал” ач холбогдолтой гэжээ.

PHARE-аас 1999 онд Литвад явуулсан авилгалын анхны судалгаагаар жирийн иргэдийн наад зах нь гуравны нэг, бизнес эрхлэгчдийн тэн

² GRECO, *Литвын байдлын үнэлгээний тайлан*, хуудас 7.

³ Дэлхийн банк, Шилжилтийн үеийн авилгалын эсрэг байдал. *Бодлогын чанартай хэлэлцүүлэгт нэмэрлэх нь*, Дэлхийн банк, 2000.

хагасаас илүү нь авилгал буюу хээл хахуультай учирсан хэмээв. Судалгаанд үндэслээд PHARE авилгалаас урьдчилан сэргийлэх стратеги боловсруулах шаардлагатай гэсэн дүгнэлт гарган, тайлан илтгэл боловсруулсан юм.

Өнөөгийн байдлаар авилгалын талаарх хамгийн нарийвчилсан мэдээлэл бол *Литва улс дахь авилгалын газрын зураг* юм: Транспаренси Интернешнал⁴-ын Литва дахь салбарын 2001 онд хийсэн судалгаа. Судалгааны дагуу:

- Бизнес эрхлэгчдийн 52 хувь сүүлийн таван жилд авилгал ихэссэн гэхэд 15 хувь нь буурсан гэж хариулжээ. Олон нийтийн саналын хувьд 52 ба 6 хувь тус тус байлаа.
- Санал асуулгад оролцогсдын 31 хувь нь бизнес хөгжүүлэхэд авилгал хамгийн хүндрэлтэй саад тотгор гэсэн ба энэ нь урьд өмнө хийгдэж байсан судалгааны дүнгээс үлэмж их сайжирсан (1994 онд 12 хувь, 1997 онд 9 хувь)⁵. Одоогийн байдлаар авилгал бизнест олон их саад тотгор учруулж буйг бизнес эрхлэгчдийн 24 хувь илэрхийлж, 7 хувь нь хамгийн гол саад болж байна гэжээ.
- Сүүлийн таван жилд хээл хахууль өгөх шаардлагатай тулгарч байсан гэж бизнес эрхлэгчдийн 37 хувь хариулсан байхад 8 хувь нь нэг удаа, 18 хувь нь хоёр буюу гурван удаа, 5 хувь нь 4-9 удаа, 6 хувь нь 10 буюу түүнээс дээш удаа гэж өгүүлжээ.
- Сүүлийн таван жилд хээл хахууль өгөх шаардлагатай тулгарсан гэж олон нийтийн 63 хувь хариулсан ба 14 хувь нь нэг удаа, 17 хувь нь хоёроос гурван удаа, 4 хувь нь 4-9 удаа ба 2 хувь нь 10 буюу түүнээс дээш удаа хэмээсэн байна.
- Сүүлийн таван жилд тэднээс хээл хахууль нэхсэн буюу “харсан” гэж бизнес эрхлэгчдийн 57 хувь илэрхийлсэн ба 12 хувь нь нэг удаа, 9 хувь нь 4-9 удаа, 12 хувь нь 10 буюу түүнээс дээш удаа гэж хариулжээ.

⁴ А.Добрынина, Л.Зилинскиене ба Р.Алисаускиене, Литва дахь авилгалын газрын зураг: 2001 он, Транспаренси Интернационал, Литвагийн салбар, Вильнюс 2001.

⁵ Балтикийн судалгаа, Литвын хувийн аж ахуйн газрын судалгаа, 1994 оны 11 сар, 1997 оны 7 сар.

- Олон нийтийн 35 хувь сүүлийн таван жилд тэднээс хээл хахууль нэхсэн буюу “харсан” гэж хэлсэн бөгөөд 12 хувь нь нэг удаа, 15 хувь нь хоёроос гурван удаа, 4 хувь нь 4-9 удаа, 4 хувь нь 10 буюу түүнээс дээш удаа гэж ярьжээ.
- Бизнес эрхлэгчдийн 37 хувь сүүлийн арван хоёр сард тэдгээрээс хээл хахууль нэхсэн буюу “харсан” гэж байхад 26 хувь нь сүүлийн арван хоёр сард хээл хахууль өгсөн гэжээ.

ВИЛМОРУС агентлагийн судалгааны дүгнэлтээс сэтгэл түшихээр нэгэн зүйл ажиглагдсан нь өөрсдөө буюу гэр бүлийн хүмүүс нь хээл хахууль өгсөн гэж хариулагчдын эзлэх хувийн жин 1999 оны 23 хувиас 2002 онд 34 хувь⁶ болтол өссөн явдал байлаа.

1.2 Авилгалын гол цөм

Транспаренси Интернашнал-авилгалын судалгаа болон 1999, 2000 онд хийгдсэн судалгаануудаас үзвэл олон нийт гаалийн байгууллага болон хууль хяналтын байгууллагыг авилгалд хамгийн их автсан гэж нэрлэжээ. 2, 3, 4 дүгээр хүснэгтэд үр дүнг нь тусгасан 2001 оны судалгааны үр дүнтэй дээрх дүгнэлт тохирч байгаа болно. Уг судалгаа Засгийн газар болон Парламентын дээд түвшинд улс төрийн авилгалд байгаа гэсэн ойлголтыг харуулсан бөгөөд мөн замын цагдаа болон эрүүл мэндийн салбарт авилгал буйг нотолжээ.

⁶ ВИЛМОРУС, Литва улсын авилгалын үзэгдэл: Оршин суугчдын санаа бодол ба дадлага туршлага, судалгааны тоо баримтыг ВИЛМОРУС гаргав.

Хүснэгт 2: Литвийн нийгмийн амьдралын аль хүрээнд авилгал хамгийн их вэ? (хариулагчдын хувь хэмжээ, шууд хариулт)

<i>Салбар</i>	<i>Олон нийт</i>	<i>Бизнес эрхлэгчид</i>
Шүүх засаглал (хууль хяналтын байгууллага, шүүх, прокурор)	39	33
Засаглал ба төрийн алба	27	21
Эрүүлийг хамгаалах	21	13
Улс төр (Парламент, улс төрийн намууд, Ерөнхийлөгчийн алба)	16	6
Гааль	14	18
Өмч хувьчлал	6	10
Боловсрол	5	3
Газрын тос, газрын тосны салбар	4	9
Үл хөдлөх хөрөнгө, газар эзэмшил	3	2
Татварын байгууллага	3	3

Эх сурвалж: Литва улс дахь авилгалын газрын зураг: 2001 он, ТИ Литва.

Хүснэгт 3: Литвийн аль байгууллага авилгалд хамгийн их өртсөн бэ? (хариулагчдын хувь хэмжээ, шууд хариулт)

<i>Байгууллага</i>	<i>Олон нийт</i>	<i>Бизнес эрхлэгчид</i>
Шүүх	20	19
Гааль	18	24
Цагдаа	13	10
Засгийн газар	13	9
Парламент	12	10
Эрүүл мэндийн байгууллагууд	12	5
Хотын захиргаад	4	7
Татварын байгууллага	3	9
Замын цагдаа	3	4
Их дээд сургууль, сургууль	3	1
Өмч хувьчлалын байгууллага	2	5
Яамд		4

Эх сурвалж: Литва улс дахь авилгалын газрын зураг: 2001 он, ТИ Литва.

4-р хүснэгт: “Хамгийн их авилгалд өртсөн” гэгдэх байгууллагуудын үнэлгээ

<i>Байгууллага</i>	<i>Олон нийт</i>	<i>Бизнес эрхлэгчид</i>
Шүүх	49	52
Засгийн газар	40	45
Парламент	39	44
Замын цагдаа	42	50
Хил хамгаалалт	38	42
Татварын цагдаа	37	42
Гааль	58	66
Өмч хувьчлалын байгууллага	47	57
Архи, тамхины улсын хяналтын алба	30	33
Эмийн улсын хяналтын алба	24	39
Бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах улсын алба	21	33
Газрын улсын кадастр, бүртгэл	20	26

Эх сурвалж: Литва улс дахь авилгалын газрын зураг: 2001 он, ТИ Литва.

Судалгаанаас харвал олон нийт замын цагдаад (сүүлийн таван жилд 12 хувь), орон нутгийн эмнэлгийн байгууллагуудад (12 хувь), поликлиникт (11 хувь), төв эмнэлэгт (7 хувь) ба гаальд (5 хувь) хээл хахууль ихээр өгсөн байдал илэрлээ.

Хээл хахуулийн хувьд өөрсдийн болон бусдын тулгарсан нөхцөл байдлын талаарх бизнес эрхлэгчдийн хариулсан байдлаас үзвэл замын цагдаа, гааль болон татварын байгууллага хамгийн ихээр авилгалд өртсөн байна. Бизнес эрхлэгчдийн 13 хувь сүүлийн таван жилд замын цагдаад хээл хахууль өгсөн гэсэн ба 25 хувь нь бусдыг өгснийг мэднэ гэжээ. Гааль болон татварын байгууллагуудын хувийн жин арай бага байна.

ВИЛМОРУС судалгааны байгууллагын судалгааны дүн дээрх дүгнэлтийг нотолж байгаа боловч 1999 оноос хойш эрүүл мэндийн салбар дахь “өргөн тархац бүхий авилгалын” ойлголтыг арай бүдгэрүүлсэн (64-өөс 53 хувь хүртэл) ба авилгалын энэхүү ойлголт улс төрчдийн хүрээнд улам бүр газар авч байгааг харуулжээ (26-аас 42 хувь хүртэл).⁷

Хөрөнгө оруулагчдын чуулганы төлөөлөгчдийн GRECO-ийн сайтад гадаадын хөрөнгө оруулагчид, компаниуд цагдаа, гааль, татварын

⁷ ВИЛМОРУС, Литвын авилгалын үзэгдэл.

байгууллага ба бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах төрийн горимыг “авилгалаар хүрээлүүлсэн”⁸ хэмээн тодорхойлжээ.

Литвийн авилгалын цөмийн ондоо хэд хэдэн дүн шинжилгээ байдаг. Нэг онцлох зүйл бол ШТТА-ны *Жилийн Тайлан*. Европын Комиссын 2000 оны *Тогтмол тайланд* авилгал гол төлөв улсын худалдан авалт болон гаальд⁹ байдаг хэмээжээ. Литвийн өмч хувьчлалд авилгал байгаа талаар маш бага нотолгоо байгаа боловч улсын томоохон компаниудын нэг болох Мазейкиу Нафта-г 1998-1999¹⁰ онуудад хувьчлах үйл ажиллагаанд оролцсон хэд хэдэн Парламентын гишүүний эсрэг шүүхэд саяхан нэхэмжлэл гарчээ.

1.3 Авилгалын эсрэг Засгийн газрын бодлого

Литва улс 1990-ээд оны эхэн үеэс авилгалын эсрэг хууль тогтоомжийн үндсэн орчинг бүрдүүлсэн юм. Түүний илрэл нь Оршин суугчдын хөрөнгө болон орлогын мэдүүлгийн тухай 1996 оны хууль, Төрийн албанд улсын болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай 1997 оны хууль, Мөнгө угаахын эсрэг тэмцэх тухай 1997 оны хууль, Улсын бэлтгэлийн тухай 1999 оны хууль, Улс төрийн кампанит ажиллагааны санхүүжилтийг хянах тухай 1997 оны хууль, Эрүүгийн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд (энэхүү илтгэлийн тодорхой хэсгүүдийг үзнэ үү) 1997-1998 онд авилгалын эсрэг тэмцэлд үлэмж дэвшил гарсан. ШТТА-ыг 1997 онд байгуулсан, 2000 онд хараат бус, бие даасан статус олгосон бөгөөд (Бүлэг 2.5) 2002 оны 1 дүгээр сард Парламент Авилгалын эсрэг тэмцэх үндэсний стратегийг баталсан (дор дурдав) байна.

Авилгалын эсрэг үндэсний стратеги : урьдчилан сэргийлэх, авилгалтай холбоотой гэмт хэргийг шалган тогтоох, олон нийт, хэвлэл мэдээллийнхнийг сургах үндсэн гурван бүлэгтэй. Энэ бол хоёр жил тутамд шинэчлэн тодотгох боломжтой удаан хугацааны (7-10 жил)

⁸ GRECO, Литва улсын үнэлгээний тайлан, хуудас 6.

⁹ Сайт: Европын холбооны комисс, 2001 Ердийн тайлан, Элсэх зорилгоор гаргасан Литвын амжилт, 2000 оны 10 сар, хуудас 20

¹⁰ Р.Бурштайн, “Литвын засгийн газрыг өмч хувьчлалын асуудлаар асууж байна”, Шилжилтийн үеийн мэдээ, 9 сарын 3-9, 2002 он, сайт <<http://www.tol.cz/lookTOLnew/article.tpl?ldLanguage...>> сүүлд 2002 оны 9 сарын 12-нд орсон сайт

хөтөлбөр. Эрүүгийн хуульд авилгалын норматив тодорхойлолтыг дараах байдлаар санал болгов. Тухайлбал,

... Эрх бүхий байгууллагын шаардлага буюу ёс зүйн нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээнд үл нийцэх, төрийн албан хаагч буюу түүнтэй адилтгах этгээдийн бусад хүн болон төрийн эрх ашигт харшаар¹¹ нөлөөлөх аливаа үйлдэл хийх буюу эсхүл өөрийн буюу гуравдагч этгээдийн эрх ашгийн үүднээс уг үйлдлийг сурталчлах.

5 дугаар хүснэгтэд Стратегид тусгагдсан хамгийн чухал гэгдэх арга хэмжээг хэрэгжих цаг хугацааны хамт дурдав.

Нилээд иж бүрэн шинжтэй уг стратеги дараахийг хамарна. Үүнд:

1. Урьдчилан сэргийлэх - улс төрийн авилгал ба ашиг сонирхлын зөрчилдөөн, төрийн албан дахь авилгал, татвар, гаалийн байгууллага, улсын бэлтгэл, өмч хувьчлал, эрүүлийг хамгаалах, хууль хяналтын болон шүүхийн байгууллага, олон улсын хамтын ажиллагаа, авилгалаас урьдчилан сэргийлэхэд олон нийтийг өргөн оролцуулах,
2. Халдашгүй эрхийг хязгаарлахаас эхлээд шалган тогтоох, нягтлан магадлах үйл ажиллагаанд оролцогч байгууллагуудын хооронд мэдээлэл харилцан солилцох явдлыг сайжруулах хүртэл шалган тогтоох ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэх,
3. Боловсрол, ерөнхий боловсролын болон их, дээд сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрт авилгалын эсрэг сэдэв оруулах.

Европын Холбоонд нэр дэвшигч орнуудын боловсруулсан авилгалын эсрэг хамгийн иж бүрэн стратегийн нэг бол энэхүү Стратеги юм. Иймээс ч уг Стратегитай холбоотой бус харин хэрэгжилттэй холбоотой шүүмжлэл гарч болзошгүй. Уг стратегитай холбогдуулж GRECO зөвхөн ганц үндсэн асуудлаар сэтгэл түгшдэг нь өнөөгийн бүтэц, зохион байгуулалтын асуудал ба бүтцийн дагуу ШТТА уг стратегийн гурван бүрэлдэхүүн хэсгийн гол зохицуулагчийн үүрэг гүйцэтгэж байгаа нь өнөөгийн байдлаар авилгалын эсрэг хүчин чармайлтад өрөөсгөл байдлыг үүсгэдэг

¹¹ Литва улсын авилгалын эсрэг үндэсний хөтөлбөр батлах Литва улсын Сеймын тогтоол дугаар IX-711, 2002 оны 1 сарын 17, хуудас 10.

тал байгаад оршино. Иймд урьдчилан сэргийлэх асуудалд түлхүү ач холбогдол өгсөн стратегийн хэрэгжилтийг зохицуулах бие даасан, тусдаа алба байгуулахыг GRECO зөвлөдөг.¹²

Түүнчлэн, авилгалын эсрэг бодлогыг “ нөхцөл байдлын бодит үнэлгээ”-д тулгуурлах үүднээс тодорхой байгууллагуудаар авилгалын нарийвчилсан судалгаа хийлгэх чиглэлээр илүү хүчин чармайлт гаргахыг GRECO санал болгож байна.¹³ 2001 оны 5 сарын 10-д Литва улсын Парламент “Авилгалтай тэмцэх” тогтоол баталсан нь бусад асуудлын хамтаар олон улсын дадлага туршлага дээр тулгуурлан Литвийн авилгалын түвшнийг жил тутам судалж, судалгааны үр дүнг нийтлэх үүргийг Засгийн газарт өгсөн.

Хүснэгт 5: Авилгалын эсрэг үндэсний стратеги (сонгомол арга хэмжээ)

<i>Арга хэмжээ</i>	<i>Хэрэгжүүлэх хугацаа</i>	<i>Биелсэн эсэх</i>
Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тухай хуулийн төсөл: хуулийн этгээдийн санхүүжилтийг хориглох, шууд бус тэтгэлгэд хуулийн хариуцлага ногдуулах, намын дансны хувьд намын санхүүгийн ажилтан хувийн хариуцлага хүлээнэ	2002 оны 3 дугаар улирал	Хэрэгжилтийн шатанд
Парламентын гишүүдийг орон нутгийн хууль тогтоох хуралд оролцохоос хязгаарлах, хурлын гишүүд болон засаг дарга нарыг тухайн дүүрэгтээ компаний менежер байхыг хориглох	2002 оны 3 дугаар улирал	үгүй
Лобби явуулахад баримтлах ёс зүйн дүрэм, лоббитой холбоотой хууль тогтоомжийг сайжруулах	2002 оны 3 дугаар улирал	Хэрэгжилтийн шатанд
Хууль тогтоох үйл явц дахь авилгалыг хязгаарлаж, хууль тогтоомжинд авилгал гарах боломж байгаа эсэхийг нягтлах	2002 оны 3 дугаар улирал	Хэрэгжилтийн шатанд
Байгууллагын ёс зүйн комиссийн даргын шийдвэрийн хэрэгжилтийг хөхиүлэн дэмжих, уг шийдвэрийг нийтлэх боломж олгох үүднээс Парламентын тогтоолд өөрчлөлт оруулах		Хэрэгжилтийн шатанд
Төрийн албанд улс төрийн албан тушаалтны (итгэлцлийн орон тоо) орон тоог багасгах	2002 оны эхний улирал	Биелэсэн
Төрийн албанд тушаал ахих зүй зохистой тогтолцоог буй болгох	2002 оны эхний улирал	Биелэсэн
Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг батлах	2002 оны 4 дүгээр улирал	Хэрэгжилтийн шатанд

¹² GRECO, *Литвын үнэлгээний тайлан*, хуудас 28.

¹³ GRECO, *Литвын үнэлгээний тайлан*, хуудас 22.

Хүснэгт 5-ын үргэлжлэл

Хууль тогтоомжийг зохицуулах төлөөллийг оролцуулан төрийн албан хаагчдад авилгалын эсрэг сургалтын хөтөлбөрийг явуулах	2003 оны 2 дугаар улирал	үгүй
Бүхий л яамд, төрийн холбогдох байгууллагуудад авилгалын эсрэг салбарын хөтөлбөр боловсруулах	2002 оны 4 дүгээр улирал	Хэрэгжилтийн шатанд
Улсын бэлтгэлийн тухай шинэ хуулийн төсөл боловсруулж гэрээнд хожим өөрчлөлт оруулах боломжийг хязгаарлан, авилгалд автсан компаниудыг нэрлэх	2002 оны 1 дүгээр улирал	Хэрэгжилтийн шатанд
Шүүх засаглалын болон хууль хяналтын байгууллагуудад авилгалын нөлөөг багасгах хууль боловсруулж, нээлттэй ил тод байдлыг хөхиүлэн дэмжих	Q4 2002	үгүй
Авилгалын талаар Европын Эрүүгийн хуулийн конвенцийн зөвлөлийг соёрхон батлах хууль боловсруулах	Q4 2002	үгүй
ШТТА-ны дэргэд Зөвлөлдөх зөвлөл байгуулах замаар авилгалын эсрэг стратегид нийгмийн өргөн төлөөллийг оролцуулах	Q3 2002	Хэрэгжилтийн шатанд
Төрийн өмнө хариуцлага хүлээхтэй холбоотойгоор шүүгчдийн халдашгүй байдлыг халж, шүүгчдийн ёс зүйн дүрэм боловсруулах	Q1-3 2002	Хэрэгжилтийн шатанд

Эх сурвалж: Литва улсын авилгалын эсрэг үндэсний хөтөлбөр батлах Литва улсын Сеймын 2002 оны 1 сарын 17 тогтоол, дугаар IX-711, хуудас 28-53.

Авилгалын эсрэг бодлогын чиглэлээр олсон амжилт хэдий ч 2002 оны 7 сарын үйл явдал авилгалын эсрэг бодлогоор улс төрийн зөвшилцөөнд хүрэх нь хүндрэлтэйг тодхон харууллаа. 7 сарын 17-д улс төрийн 8 намын гарын үсэг зурсан эрүүгийн гэмт хэрэг, авилгалаас урьдчилан сэргийлэх баримт бичгийг сөрөг талын гол гэгдэх намуудын хоёр эсэргүүцсэн билээ. Энэхүү баримт бичгийг сөрөг хүчний намууд Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнөх нэр хүндээ өргөх оролдлого хэмээн тунхаглаж байхад эрх баригч намуудын эвсэл энэ алхмыг Литва улсыг Европын холбоо болон НАТО-д¹⁴ элсэх хүчин чармайлт гаргах явцад улс орны үндэсний эрх ашгийг бодолцоогүй хэрэг үеэж үзжээ.

1.4 Европын Холбоонд элсэх үйл явцын нөлөө

Литвийн авилгалын эсрэг бодлого боловсруулахад тус улс дахь авилгалын талаарх Европын холбооны санаа зовниж байсан нь ихээхэн туслалцаа

¹⁴ “Социал демократууд сөрөг хүчнийхэнд авилгалын эсрэг баримт бичигт гарын үсэг зурахыг уриалав”, 7 сарын 22.

үзүүлсэн юм. Энэ талаар Засгийн газрын хариуг Тогтмол тайланд харж болно.

Европын Холбоонд элсэх тухай Литвийн 1997 оны өргөдлийн талаарх санал дүгнэлтэд Комиссоос авилгалын эсрэг тэмцэх явдлыг нэн тэргүүний ач холбогдолтой гэж дурджээ. 1999 оны Тогтмол тайланд Комиссоос авилгалын эсрэг хийх тэмцэл, шүүх засаглалын шинэтгэлийг явуулах зэргийг Копенгагены¹⁵ шалгуурыг Литва улс биелүүлэх хоёр гол асуудал гэжээ. 2000 оны Тогтмол тайланд авилгал бол “сэтгэл түгшээх шалтгаан” гэж томъёолжээ. Хэдийгээр нааштай зарим нэгэн арга хэмжээ байгааг тэмдэглэсэн ч (ялангуяа ШТТА-ны тухай хууль батлагдсан) хэрэгжилтийн үе шатыг амжилттай туулж, Авилгалын эсрэг тэмцэх үндэсний стратегийг боловсруулах шаардлагатайг онцлон тэмдэглэв. 2001 оны Тогтмол тайлан илүү эерэг хандлагатай бөгөөд “Хүндрэл байгаа ч гэсэн Литва улс энэ асуудлаар өөрийн хүчин чадлаа бэхжүүлсэн. Харин төрийн албан дахь авилгалд сэтгэл түгшээр байна”¹⁶ гэжээ.

Гаалийн байгууллагад авилгалын эсрэг тэмцлийг идэвхжүүлэх, хууль хяналтын байгууллагуудын авилгалын эсрэг тэмцэх хүчин чадавхийг бэхжүүлэх, холбогдох конвенцийг соёрхон батламжлах, авилгалын эсрэг үндэсний стратеги батлах зэрэг нь 1999 оны Түншлэлийн баримт бичгийн (ЭОТББ) богино хугацааны тэргүүлэх чиглэлүүдээр тодорхойлогдсон бол авилгалтай тэмцэх байгууллага дундын бүтцийг буй болгохыг дунд хугацааны стратегид тусгасан юм. 2001 оны ЭОТББ-т Авилгалын эсрэг үндэсний стратеги, Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх хуулийг боловсруулж хэрэгжүүлэх, Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм боловсруулж хэрэгжүүлэх, олон улсын холбогдох конвенцуудыг соёрхон батлах зэрэгт онцгой ач холбогдол өгсөн.

2001 онд PHARE-ийн дөрвөн төслийг хэрэгжүүлсэн болон эхлүүлсэн билээ. Эдгээрээс хамгийн чухал нь Авилгалын эсрэг үндэсний бодлого, хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулахад туслалцаа үзүүлэхэд чиглэсэн “Литвийн засгийн газрын авилгалын эсрэг комисст үзүүлэх дэмжлэг” гэдэг төсөл байлаа.

¹⁵ Сайтад уг мэдээллийг баршуулсан: Комисс, 2000 Тогтмол тайлан, хуудас 15.

¹⁶ Комисс, 2001 оны Тогтмол тайлан, хуудас 19.

Парламент Үндэсний стратегийг батласнаар дээрх төсөл амжилттай хэрэгжсэн. 2001 онд Нэгдсэн Вант улсын шинжээчдийн туслалцаатайгаар Төрийн аюулгүй байдлын департаментад “Эдийн засгийн эрүүгийн гэмт хэргийг шалган шинжлэх бүлэг байгуулах” төслийг хэрэгжив. 2001 оны 12 сард Стратеги болон түүний хэрэгжилтийг хянах 12 сарын хугацаатай төслийг хэрэгжүүлж эхлэв. Үүний зэрэгцээгээр олон нийтийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад хандсан “Шударга байдлыг буй болгож, авилгалын эсрэг олон нийтийн ойлголт, чадавхийг бэхжүүлэх” төслийг хэрэгжүүлж эхэлсэн.¹⁷

Европын Холбооны шаардлагад нийцүүлж 2000-2001 онд хэрэгжүүлсэн бусад арга хэмжээнд 2000 оны 10 дугаар сард батлагдсан Эрүүгийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүд (одоогоор хүчин төгөлдөр болоогүй байгаа) болон Европын Холбооны мөнгөн хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих эрхийг Төрийн хянан шалгахад өгч, түүний шүүх эрх мэдлийг хязгаарласан нэмэлт өөрчлөлтүүдийг Төрийн хянан шалгах тухай хуульд 2001 оны 4 сар болон 2001 оны 12 сард оруулсан явдлууд багтана.

Олон улсын бусад үйл ажиллагаа

Литва улс Европын Зөвлөл, Гадаадтай эдийн засгаар хамтран ажиллах байгууллага, Дэлхийн Банк болон олон улсын бусад байгууллагатай хамтарч ажилласан. Тухайлбал, 2001 оны 5 дугаар сард Литва улс GRECO-ийн гишүүн болсон бөгөөд анхны дүгнэлтээ 2002 оны эхээр гаргасан билээ. Мөн Европын комисс болон Европын зөвлөлөөс зохион байгуулсан ОКТОБУС төсөлд Литва хамрагдсан юм.

2. БАЙГУУЛЛАГА БА ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

2.1 Авилгалын эсрэг хууль тогтоомж

Литва улсын хээл хахуулийн талаарх хууль тогтоомж олон улсын конвенцуудын шаардлагад төдийлөн нийцдэггүй ч Эрүүгийн Процедурын тухай шинэ хууль хүчин төгөлдөр болохоор нөлөөллийн

¹⁷ Литвад ажилласан Европын Комиссын төлөөлөгчдөөс уг мэдээллийг авав.

арилжааны эрүүгийн шинж чанартай болохыг тогтоох, хуулийн этгээдэд авилга өгсөн тохиолдолд ногдуулах хариуцлага, хээл хахуулийн тухай заалтад гадаадын иргэд хамруулах зэрэг одоогоор хөндөгдөөгүй асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдэх болно.

Эдийн засгийн харилцааг зохицуулдаг дүрэм журмын төслийг авилгалд нөлөөлөх нөлөөгөөр нь үнэлж дүгнэнэ гэдгийг Хууль болон бусад дүрэм журам боловсруулах журмын тухай 1996 оны хуульд заасан юм. 2001 онд ийнхүү төсөл болгонд Авилгал болон гаалийн асуудлаарх зөвлөлийн¹⁸ санал зөвлөмжийг тусгасны дараа Засгийн газарт хэлэлцүүлж байх талаар Ерөнхий сайд захирамжийг гаргасан.

Литвийн эрүүгийн хуулиар авилгалтай холбоотой дараах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцдог. Үүнд:

Хээл хахууль авах: 5 хүртэлх жилээр шоронд хорих буюу торгууль ногдуулах, 3 жил хүртэл хугацаанд тодорхой төрлийн ажил эрхлэхийг хориглох, хээл хахуулийн хэмжээ их бол ялыг 10 хүртэлх жилийн хугацаанд эдлүүлж, 5 хүртэлх жилийн турш тодорхой төрлийн ажил эрхлэхийг хориглох заалт төрийн албан хаагч болон төрийн албаны ажилтанд хамаардаг.

Идэвхтэй хээл хахуульдалт: 3 жил хүртэл хугацаагаар шоронд хорих, 2 жил хүртэлх хугацаанд засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх буюу торгууль ногдуулах, хахуулийн хэмжээ их бол уг ял 5 жил хүртэлх хугацаагаар шоронд хорих болтол нэмэгдэх, авилга өгөхөөр завдаж буй этгээд эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдэхээс өмнө хууль хяналтын байгууллагад түүнийгээ мэдэгдвэл идэвхтэй авилгын хариуцлагаас хэлтрэх заалттай.

Албан тушаалаа урвуулан ашиглах: Албан тушаалаа санаатайгаар урвуулан ашигласан, хувийн ашиг хонжоо, сонирхолдоо хөтлөгдсөн, эсхүл Төр буюу бусад хүнд хор хохирол учруулах зүй бус үйлдэл хийсэн Төрийн албан хаагч болон төрийн албаны ажилтан дөрвөн жил хүртэлх хугацаагаар шоронд хоригдож торгуулах, буюу торгуулан таван жил

¹⁸ Жишээ нь, Парламентаас баталсан Мурийтай тоглоомын тухай хуулийн төслийг 2001 онд ШТТА-аас шалгаж уг хуулийн авилгалын бүрэлдэхүүн шинж чанартай болохыг тогтоосон. Ерөнхийлөгч уг хуульд хориг тавин, Парламентад сайжруулах шаардлагатай гэж үзэн буцаасан юм.

хүртэлх хугацаанд тодорхой төрлийн ажил эрхлэхийг хориглох, хэрэв уг үйлдэл хоёр шалгуурыг хангаж байвал (албан байгууллагын ашиг сонирхолд харш ба ноцтой хор хохирол учруулсан) гурваас таван жил хүртэлх хугацаагаар шоронд хорих буюу таван жил хүртэлх хугацаанд тодорхой төрлийн ажил эрхлэхийг хориглох заалттай.

Эрүүгийн хуульд албан тушаалтны тодорхойлолтыг маш өргөн хүрээтэйгээр тусгаж, Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албан ажиллаж буй этгээд болон Төрийн болон орон нутгийн засаг захиргаа буюу байгууллагад, шүүх, хууль хяналтын байгууллагад, Төрийн хянан шалгах буюу хяналтын байгууллага болон түүнтэй адилтгах байгууллагад ажиллаж буй этгээд Төрийг төлөөлөх үүрэг хариуцлага бүхий буюу захиргааны эрх мэдэлтэй этгээдийг хамруулжээ. Түүнчлэн, Төр, төрийн бус байгууллага болон хувийн байгууллагад алба хашиж буй аливаа этгээд, мөн төрийн захиргааны байгууллагын нэгэн адил эрх мэдэл бүхий мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдийг төрийн албан хаагч буюу улсын байгууллагын ажилтантай адилтгасан (туслах буюу техникийн ажил эрхэлж буй этгээдийг үүнд хамруулахгүй) байна.¹⁹

Эрүүгийн хуулинд мөн хувийн хэвшил дэх идэвхтэй (арилжааны хээл хахууль) ба идэвхгүй хээл хахуулийг (зүй бус төлбөл авах) тусгасан. Гэвч эл зүйл ангиар маш чамламаар тооны хэргийг шүүн шийдвэрлэжээ (Бүлэг 1.1).

Парламент 2000 оны 11 сард Эрүүгийн шинэ хууль баталсан ба Эрүүгийн процедурын тухай шинэ хууль, Байцаан шийтгэх хууль болон Захиргааны хэргийн тухай хуулийг 2003 онд баталснаар тэрээр хүчин төгөлдөр болсон. Харин одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа зүйл ангиар Эрүүгийн хууль худалдаа арилжаанд нөлөөлөх оролдлогод ногдуулах хариуцлага, хуулийн этгээдийг авилгалын хэрэгт татах, мөн олон улсын байгууллагын ажилтан хийгээд гадаад улсын албан тушаалтныг хамруулах, хэнийг төрийн албан хаагч гэж үзэх талаар ойлголтыг тодотгосон юм.

¹⁹ Эрүүгийн хууль, зүйл анги 290.

2.2 Ашиг сонирхлын зөрчил болон хөрөнгийн мониторинг

Литва улс нэлээд туршлагажиж ашиг сонирхлын зөрчилдөөний тухай баталсан цогц хууль тогтоомж ба хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх заалтууд нь онолын хувьд нийт ард иргэдийг бүрэн хамаарахаар ажээ. 1997 онд анх батласнаас хойш уг заалтуудын мөрдөж хэрэгжүүлэх явдал аажим аажмаар сайжирсан бөгөөд хэд хэдэн сайдыг огцруулахад хүргэсэн гол хэрэгсэл болсон.

Улсын болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хууль

Ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг гол төлөв Төрийн албан дахь улсын ба хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах 1997 оны хуулиар зохицуулж байна.²⁰ Уг хууль нь Төрийн албаны тухай хуулинд тусгагдсан бүх түвшний улс төрчид, төрийн албан хаагчид болон төрийн эрх мэдлийг төлөөлөх үүрэг гүйцэтгэгч буюу төв болон орон нутгийн засаг захиргаанд төрийн алба хашихдаа захиргааны эрх мэдэл эдэлдэг бусад этгээд, шүүх эрх мэдлийн, хууль хяналтын, Төрийн хянан шалгах болон хяналтын байгууллага, эсхүл тэдгээртэй адилтгах байгууллагад ажиллагсдад хамаарна. Үүрэгт ажлаа гүйцэтгэх буюу удирдамжийн дагуу ажиллахдаа албан хаагч өөрийн ашиг сонирхолтой холбоотой шийдвэр гаргах буюу үүрэг даалгаврыг биелүүлэх нөхцөлд ашиг сонирхлын зөрчилдөөнөөс байнга зайлсхийх ёстой. Уг хуулинд энэхүү асуудлыг зарим нэгэн байдлаар нарийвчлан зохицуулсан ба үүнд:

- Ашиг сонирхлын зөрчилдөөн үүсгэж болзошгүй шийдвэрт албан хаагчид оролцохгүй буюу нөлөөлж болохгүй, ашиг сонирхлын зөрчилдөөн бүхий уг нөхцөл байдлын талаар дарга нартаа урьдчилан мэдэгдэж үүнд оролцохгүй байна. Улсын Ерөнхийлөгч, Парламентын гишүүд, шүүгчид, прокурорууд, асуудлыг судлаж буй этгээд буюу ашиг сонирхлын зөрчилдөөний нөхцөл байдалд өөрийн албан тушаалыг зохицуулдаг тусгай хууль тогтоомж бүхий албан тушаалтанд энэхүү зүйл анги хамаарахгүй.

²⁰ Төрийн албан дахь улсын болон хувийн ашиг сонирхолыг зохицуулах тухай хууль дугаар VIII-371, 1997 оны 7 сар.

- Ойрын хамаатан, холбоо бүхий бусад аливаа этгээд болох ердийн болон хуулийн этгээдтэй харьцахдаа тэдгээрээс аливаа орлого авсан, эсхүл ойрын хамаатан буюу холбоо бүхий бусад аливаа этгээд зөвшөөрөл бүхий хөрөнгө буюу хувьцааны арваас дээш хувийг нь эзэмшдэг нөхцөлд ашиг сонирхлын зөрчилдөөн үүсвэл албан тушаалтан Төр, орон нутгийн засаг захиргаа буюу байгууллагыг төлөөлж болохгүй.
- Бусад этгээдийг ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг буй болоход шууд буюу шууд бусаар нөлөөлөх нөлөөлөх зорилгоор албан тушаалтан өөрийн эрх мэдэл, ажил алба буюу нэрээ ашиглаж болохгүй, эсхүл зөвшөөрөгдсөнөөс бусад байдал болон нөхцлөөр албан үүргээ гүйцэтгэх явцад олж авсан мэдээлээ ашиглах буюу ашиглахыг зөвшөөрч болохгүй.
- Албан үүрэг гүйцэтгэхэд шууд буюу шууд бусаар нөлөөлөх бэлгийг төв буюу орон нутгийн төрийн албанд ажиллаж буй этгээд шууд буюу шууд бусаар авч болохгүй. 29.3 Евро-оос дээш үнэ бүхий бэлэг буюу нэг жилд нэг эх сурвалжаас гаралтай 147 Евро-оос их үнэ бүхий бэлгийг нэг сарын дотор мэдээлэх ба тухайн албан хаагчийн Хувийн ашиг сонирхлын мэдэгдэлд хавсаргана (дор дурдав).
- Төрийн албанаас гарсны дараа нэг жилийн хугацаанд тус алба хянан шалгах буюу хяналтын үүрэг функцийн хувьд холбоотой байсан компанид тухайн албан хаагч орж ажиллаж болохгүй. Албан хаагчид ашиг сонирхлын зөрчилдөөн үүсгэж болзошгүй ажлын талаар саналыг даргадаа мэдэгдэх ёстой ба уг саналыг хүлээн авсан тухайгаа нэн даруй бичгээр мэдэгдэнэ.
- Төрийн албанаас гарсны дараа буюу ойрын хамаатан буюу гэр бүлийн гишүүд арваас дээш хувийг эзэмшдэг буюу удирдлагад, эсхүл аудитын байгууллагад ажилладаг бол нэг жилийн хугацаанд тус байгууллагатай хэлхээ холбоо үүсгэх буюу хувийн шан харамж авч болохгүй. Нэг жилд 2930 Евро-оос үл хэтрэх үнэ бүхий улсын тендерийн контракт энд хамаарахгүй.

- Албан хаагчид ажиллаж байсан байгууллагынхаа хувьд ердийн буюу хуулийн этгээдийг өмгөөлөгч хийхээс бусад тохиолдолд нэг жилийн хугацаанд төлөөлж болохгүй.

Төрийн албаны 1999 оны хуулиар төрийн албан хаагчдад үл нийцэх буюу ашиг сонирхлын зөрчилдөөний заалтуудыг тусгасан (Бүлэг 3.3).

Ашиг сонирхлын зөрчилдөөний дээрх заалтуудыг зөрчсөн албан хаагчдыг ажлаас халах, албан тушаал бууруулах буюу Төрийн албаны хуулиар тогтоосон албан хариуцлагад татна. Сайд нарыг Парламентаас хэрэгт татна.

Мэдүүлэг

Улсын болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хуулиар тухайн хуульд хамрагдах бүхий л албан хаагчдыг Хувийн ашиг сонирхлын болон Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг өмнөх хуанлийн жилийн байдлаар жил бүрийн 3 дугаар сарын 1 дотор, мөн нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн тохиолдолд тухай бүр нэмэлт мэдүүлэг гаргаж хүргүүлэхийг шаарддаг. Төрийн албанд ажилд орж буй нэгэн хуанлийн жилийн эхнээс ажилд орох хугацаа хүртлээ мэдүүлэг гаргана. Уг мэдүүлэгт тухайн хувь хүний татварын мэдүүлэгт буй бүхий л орлого, хөрөнгийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг тусгах ба 29.3 Евро-оос давсан үнэ бүхий бэлэг, тухайн хувь хүний буюу хамаатнуудын ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг үүсгэж болзошгүй хөрөнгө, өмчлөл болон бусад этгээдээр төлүүлсэн замын зардал зэргийг тусгана.

Хувийн ашиг сонирхлын тухай мэдүүлгийг байгууллагын даргад хүргүүлэх бөгөөд орлого ба хөрөнгийн мэдүүлгийг Үндэсний орлогын албанд (татварын алба) мэдүүлнэ. Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэгт орлого, хөрөнгийн мэдүүлгийн хуулбарыг хавсаргана. Эдгээр мэдүүлгийг гаргах шаардлагыг мөн Төрийн албаны тухай 1999 оны хууль болон Оршин суугчдын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн 1996 оны хуулинд тусгасан болно. Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийн дагуу Засгийн газраас 1996 оны хуулинд Литвийн бүх иргэдийг хамруулахаар төлөвлөсөн байна.

Тус улсын Ерөнхийлөгч ба Ёс зүйн ерөнхий комисст тодорхойлсон төв, орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүн мэдүүлгээ уг комисст гаргана. Уг мэдүүлгүүдийг татварын мэдүүлэгтэй тулган шалгаж Ёс зүйн комиссын дарга уг мэдээллийг гадаад ашиг сонирхолтой жишиж үзэж болно.

Ерөнхийлөгч, сайд нар, төв болон орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүн, тэдгээрийн орлогч нар, өргөн хүрээтэй удирдах албан тушаалтны (жишээ нь мужийн засаг дарга, Төрийн хянан шалгах, Гааль, Татварын албаны дээд албан тушаалтнууд) хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг *Албан ёсны сэтгүүл*-д нийтэлнэ. Эдгээр албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг ч бас нийтэд нээлттэй байдаг.

Мониторинг

Ёс зүйн ерөнхий комисс бол ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх, ашиг сонирхлын мэдүүлгийг нягтлах гол байгууллага бөгөөд Парламентад харьяалагддаг этгээд юм. Комисс таван гишүүнтэй, тэдгээрийг Ерөнхийлөгч, Парламентын дарга, Ерөнхий сайд, Дээд шүүхийн дарга ба Литвын Бар Холбооны тэргүүн нар томилдог. Уг комисс аливаа мэдээлэлд үндэслэн шалгалт явуулж болох бөгөөд тоо баримтыг нягтлан шинжилсний дараа шүүхэд (нэгэнт ашиг сонирхлын зөрчилдөөн бол захиргааны хариуцлагын асуудал тул) буюу холбогдох байгууллагад дараа дараачийн үйл ажиллагааны талаар зөвлөмж гаргаж өгдөг. Уг комисс бол зөвхөн хянах бус парламентын гишүүдэд зөвлөмж болон удирдамж өгөх үүрэгтэй байгууллага боловч Парламентын гишүүд түүнийг энэ үүрэг функцээ биелүүлээгүй хэмээн үзэж байна.²¹

Уг хуулийг улам бүр үр дүнтэй хэрэгжүүлж байх шиг байна. 2000 болон 2001 онд уг Комиссын үйл ажиллагааны дүнд хоёр сайд огцорч орон нутгийн засаг захиргааны хэд хэдэн албан хаагч торгуулсан. 2001 оны сүүлээр ашиг сонирхлын зөрчилдөөний нөхцөл байдлын улмаас уг Комиссоос хэд хэдэн Парламентын гишүүнд сануулга өгсөн байна.

²¹ Дугуй ширээний ярилцлага, Вильнюс, 2002 оны 3 сарын 8. Тайлбар: OSI-аас Илтгэлийн төслийг хэлэлцүүлэхээр дугуй ширээний уулзалт зохион байгуулав. Оролцсон шинжээчдийн бүрэлдэхүүнд Засгийн газар, олон улсын байгууллага болон иргэний нийгмийн төлөөлөгчид байлаа. Уг хурлыг иш татаж буй явдал нь аль нэг оролцогчоос аливаа нэгэн асуудлыг дэмжсэн хэмээн ойлгож үл болно.

Лоббийн ажиллагааг зохицуулах тухай хууль

Ёс зүйн ерөнхий комиссоос мөн 2000 оны 6 сард батлаж 2001 оны 1 сарын 1-д хүчин төгөлдөр болсон Лоббийн ажиллагааг зохицуулах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянадаг. Уг хуулиар лоббийн ажиллагаа, лобби хийгчид, тэдгээрийн болзошгүй үйлчлүүлэгчдийг тодорхойлж, албан ёсоор лоббист гэж бүртгүүлээгүй байгууллага үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон. Улсын болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хуулийн заалтын нэгэн адил лобби явуулж буй этгээдэд хамаарал бүхий ашиг сонирхлын зөрчилдөөний тухай заалт уг хуулинд тусгасан байна.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн дагуу уг хуулийн заалтыг зөрчсөн төрийн албан хаагчид захиргааны хариуцлага ногдуулж, 500-1000 Литийн торгууль ногдуулна (144-289 Евро). Давтан үйлдвэл 1000-2000 Литээр торгох (289-578 Евро) буюу ажлаас хална.

2002 оны 5 сарын байдлаар 6 лоббист (5 хувь хүн болон нэг компани) болон Лоббичдын үндэсний нийгэмлэг албан ёсоор бүртгүүлсэн. Далд лоббиг хориглох талаар уг хууль хэрхэн үйлчилсэн тухай одоогоор баримт алга байна.²²

2.3 Хянан шалгалт ба аудит

Европын Холбооны шаардлагад нийцүүлж Литва улсад гурван шаттай санхүүгийн хяналтын тогтолцоотой: Төрийн хяналт / 1990 шинэ үндсэн дээр бүтцийн өөрчлөлтөд орж, 2002 оны 3 сард өөрчлөгдсөн/, орон нутгийн хяналт/ 1994 онд байгуулагдсан/ ба Улсын салбарын дотоод хяналт аудитын бүтэц.

Төрийн хяналт

Төрийн хяналт бол Үндсэн хууль болон Төрийн хяналтын хуульд заасан аудитын бие даасан байгууллага юм. Ерөнхий Аудиторыг Парламентын зөвлөмжийг үндэслэн тус улсын Ерөнхийлөгч 5 жилээр томилдог. Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд Засгийн газрын гишүүн буюу үндэсний улс төрийн намын төв аппаратын сонгогдсон тэргүүнүүд

²² ТИ Литын салбарын тэргүүн Александ Добрынинасын өгсөн мэдээлэл.

байсан хүмүүсийг томилдоггүй. Төрийн хянан шалгах байгууллагын төсвийг Парламент тогтоож баталдаг ба энэ нь олон улсын практикт тэр болгон нийцдэггүй.

Төрийн хянан шалгах дараах аудитыг хийдэг тухайлбал, Улсын төсвийн гүйцэтгэл, Улсын сан хөмрөгийн ашиглалт, удирдлага, улсын өмчийн ашиглалт ба захиран зарцуулалт, Улсын нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн албадлагын даатгалын сангийн ашиглалт болон Европын холбооны зээл тусламжийн ашиглалт орно.

Төрийн хянан шалгах жил бүр дүгнэлтээ Парламентад хүргүүлдэг. Тайланг олон нийтэд хүртээмжтэй болгох үүднээс хэвлэн нийтлэхийг хуулиар үүрэг болгоогүй ч ихэнхи дүгнэлтийг Төрийн хянан шалгахын веб хуудсанд тавьж мэдээлдэг.

1999 онд Төрийн хянан шалгахаас гүйцэтгэлийн аудит хийж эхэлсэн ба 2000 оноос хөтөлбөрийн аудитын аргачлалыг хэрэгжүүлж эхэлжээ. 2000 онд SIGMA-ийн шинжээчид Төрийн хянан шалгахын хувь нэмрийг нааштайгаар үнэлсэн боловч Литва улсад ашиглагддаг санхүүгийн аудитын үзэл баримтлалыг хуучинсаг “аудитын соёл” хэмээн томъёолжээ. Үүний дүнд 2001 оны 12 сард батлагдсан Төрийн хянан шалгахын шинэ хуулиар албан тушаалтнуудыг торгодог Төрийн хянан шалгахын эрх мэдлийг халан түүнийг аудитын дээд байгууллагын эрх мэдлээр хангасан нь: Төрийн хянан шалгахаас аудит хийсэн байгууллагад албан тушаалтныг хариуцлагад татах, хөрөнгө мөнгийг төсөвт эгүүлэн татахыг зөвлөн улмаар асуудлыг хууль хяналтын байгууллагад шилжүүлэх эрхтэй болгов. Прокурорын газар 2000 онд 30 хэрэг, 2001 оны 1 сараас 10 сарын хооронд 12 хэрэг хүлээн авчээ.²³

Эдгээр нэмэлт өөрчлөлт 2002 оны 3 сараас эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн тул Парламентын Төсвийн байнгын хороо Төрийн хянан шалгахын хууль сахиулах үүргийг хүлээн авсан, Төрийн хянан шалгахын зөвлөмж хэрхэн биелэх нь одоохондоо тодорхойгүй байна.

Ерөнхий Аудитор Төрийн хянан шалгах байгууллагын албан хаагчдын мэргэжлийн ёс зүйн шинэ дүрмийг 2000 онд баталсан. Тус улсын

²³ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 20.

Ерөнхийлөгч өмч хувьчлалын зарим үйл ажиллагаатай холбоотой болон төсвийн хөрөнгийн зүй бус ашиглалттай холбоотой асуудлыг 1999-2001 онд Төрийн хянан шалгах байгууллагад тавьсан байна. Төрийн хянан шалгах аас эрчим хүчний хувьчлалтай холбоотой ноцтой гажуудлыг тогтоож улмаар тэр нь Засгийн газраас өмч хувьчлалын горимыг эргэн хянахад хүргэжээ. Тухайлбал, Төрийн хянан шалгах байгууллага удаа дараа Литвийн үндэсний эрчим хүчний байгууллагад Беларусийн төлөх ёстой 52 сая Евро-ийн өрийг эсэргүүцсэн байна. Засгийн газраас 2001 оны 4 сард уг өрийг арван жилийн турш барагдуулахыг санал болгосон оросын Вангард компанид зарахаар тохиролцсон юм. Өрийн асуудал үүсгэсэн компаниуд болон Вангардад²⁴ чухал үүрэгтэй хүмүүсийн ашиг сонирхлын зөрчилдөөний улмаас Төрийн хянан шалгах энэ асуудлыг хэсэгчлэн эсэргүүцсэн билээ.

Дотоод аудит

Засгийн газрын 2000 оны тогтоолын дараа бүх яамд, Төрийн байгууллагууд болон орон нутгийн засаг захиргаанд дотоод аудитын алба байгуулагдсан. 2001 оны Тогтмол тайланд энэ чиглэлээр гарсан амжилтыг: 2001 оны 9 сард Засгийн газраас дотоод аудитын стандартыг олон улсын стандарттай нийцүүлсэн, мөн оны 10 сард Сангийн яамны Төв хяналтын газар иж бүрэн хяналт болон аудитын аргачлалыг боловсруулах зорилгоор байгуулагдсан гэж дурджээ.

Нөгөөтэйгүүр, Европын Холбооноос дараахийг тэмдэглэсэн:

Улсын санхүүгийн дотоод хяналтын тогтолцооны хууль эрх зүйн үндэс сайжирсан ч бүрэн хэрэгжиж амжаагүй байна. Дотоод хяналтын бүтцийг нэвтрүүлж, Европын холбооны шаардлагын дагуу хүчин чадавхийг бэхжүүлэх дорвитой арга хэмжээ авах хэрэгтэй...²⁵ гэжээ.

²⁴ Засгийн газар улмаар хоёр компанид уг өрийг худалдахыг шийдвэрлэсэн нь Вангард ба Литвын хөдөө аж ахуйн компани Дзейрана нар юм. Литва улсын эдийн засгийн талаарх тайлан, 2001 оны 10 сар, хуудас 22, Ахлан аудитор Ромулдас Сепайтистай хийсэн ярилцлага, Төрийн хянан шалгах, 2002 оны 3 сарын 7.

²⁵ Комисс, 2001 оны Тогтмол тайлан, хуудас 84.

2.4 Авилгалын эсрэг байгууллага

Шалган тогтоох тусгай алба

Засгийн газраас 1997 оны 2 сард байгуулсан Шалган Тогтоох Тусгай алба \ШТТА\ бол авилгалын эсрэг тэмцэх хамгийн чухал, мэргэшсэн байгууллага юм. 2000 оны 5 сард ШТТА-ны хууль батлагдаж тус албыг гүйцэтгэх засаглалаас тусгаарлажээ. GRECO-н үнэлгээнээс харвал энэ нь “Литва улс дахь авилгалын эсрэг хүчин чармайлтыг бэхжүүлэх замыг нээсэн” хэмээжээ.²⁶ ШТТА нь Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг зохицуулах үүрэгтэй байгууллага ба авилгалын хэргийг илрүүлж, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, Төрийн байгууллага болон нийгмийн хоорондох авилгалын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний зохицуулалтыг хангана.

Ерөнхийлөгч Парламенттай зөвшилцсөний үндсэн дээр ШТТА-ны даргыг таван жилийн хугацаагаар томилно. ШТТА Ерөнхийлөгч болон Парламентын өмнө ажлаа тайлагнах ба өөрийн үйл ажиллагааны үр дүн болон түүнийг сайжруулах зөвлөмжийг Ерөнхийлөгч ба Парламентын даргад хүргүүлж байхыг хуулиар тогтоожээ. Эдгээр тайланг нийтэд мэдээлэхгүй. Төрийн байгууллага, улс төрийн намууд, олон нийтийн байгууллага болон хөдөлгөөнийг ШТТА-ны ажилд хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно. Мөн түүнчлэн ШТТА-ны шалгалт явуулдаг үүрэгтэй газрууд зарим онцгой шалгалтын хувьд прокурорын газрын өмнө хариуцлага хүлээдэг ба энэ нөхцөлд ШТТА-ны дарга ч уг үйл ажиллагаанд оролцох эрхгүй.

Литвийн эрүүгийн гэмт хэргийн статистик тоо баримтын нэгэн адил ШТТА-ны үйл ажиллагааны статистик ч мөн тодорхой бусын байдалтай байна. 1997-2000 онд ШТТА-аас 337 төрийн албан хаагчдыг хэргийг илрүүлсэн. GRECO-ийн үнэлэгчдэд илгээсэн мэдээллээс харвал ШТТА 2001 оны 10 сар²⁷ хүртэлх хугацаанд авилгалтай холбоотой 523 хэргийг илрүүлжээ. Статистикийн эдгээр тоо баримт Бүлэг 1.1-т тусгасан статистикийн тоо баримттай хэрхэн уялдаж байгаа нь тодорхойгүй. Хамгийн гол нь эцсийн шийдвэрийн талаар мэдээлэл байгаа эсэх нь

²⁶ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 8.

²⁷ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 9.

тодорхойгүй байна. Авилгалыг хэмжих арга хэрэгсэл нь буруу ба статистикийн тоо баримт дутмаг²⁸-ийн улмаас ШТТА хүндрэлтэй тулгардаг гэж GRECO үзэж байгаа юм.

1997 оноос хойш ШТТА олон нийттэй харьцах харьцаагаа сайжруулсан. Тус байгууллагын гүйцэтгэх ажилтан нар төрөл бүрийн газар олон нийттэй байнга уулзалт зохион байгуулдаг ба хувь хүмүүс ШТТА-тай 24 цагийн “утсаар” харьцаж болно. Гэвч тус байгууллагын үндсэн үүрэг бол шалган тогтоох ба авилгалаас урьдчилан сэргийлэх зэрэг авилгалын эсрэг өргөн цар хүрээтэй асуудлаар ШТТА-д үүрэг хүлээлгэх чиглэлээр GRECO судалж байна (Бүлэг 1.3).

ШТТА-ыг байгуулагдсан цагаас хойш Европын Холбоо түүнтэй хамтран ажиллаж байгаа бөгөөд тухайлбал Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг боловсруулахад гар нийлж ажилласан юм (Бүлэг 1.4).

Цагдаа ба прокурорын газар

ШТТА-д мэдүүлээгүй авилгалын хэргийг Ерөнхий прокурорын газрын Зохион байгуулалттай эрүүгийн гэмт хэрэг ба авилгалыг мөрдөн шалгах газар хариуцдаг. Уг газар дүүргийн прокурорын газрын Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба авилгалыг мөрдөн шалгах нэгжүүдийн зохион байгуулалтыг өөрчлөх замаар 2001 онд байгуулагдсан байна. Уг газрын чадавхийг бэхжүүлэх PHARE-ийн хөтөлбөрийн талаар Бүлэг 1.4-т дурдав.

Цагдаагийн байгууллагын хүрээнд авилгалын хэргийг Эрүүгийн цагдаагийн Зохион байгуулалттай гэмт хэргийг мөрдөн шалгах алба хариуцдаг. Авилгалын хэргийг цагдаагийн байгууллага тааруухан мөрдөн шалгадаг талаар шүүхээс гомдол гардаг.²⁹ Түүнчлэн, шүүх хуралдааны өмнөх шалгах үйл явцад цагдаагийн мөрдөн байцаагч нар болон прокурорынхны ажил үүргийн хуваарь тодорхойгүйг GRECO тэмдэглэсэн болно.³⁰

²⁸ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 17.

²⁹ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 17.

³⁰ GRECO, Литвын үнэлгээний тайлан, хуудас 16.

Бохир мөнгө угаах

Бохир мөнгө угаах тухай 1997 оны хуулиар Бохир мөнгө угаахыг ердийн болон хуулийн этгээдэд хамааралтай онцгой хэлбэрийн гэмт хэрэгт тооцдог. Энэ хуулийн дагуу санхүүгийн бүхий л байгууллага болон нотариатууд Татварын газрын Санхүүгийн мөрдөн байцаах албанд бохир мөнгө угаахтай холбоотой байж болзошгүй аливаа гүйлгээг хийгдсэн өдрөөс хойш гурав хоногийн дотор мэдэгдэх ёстой. Санхүүгийн байгууллагууд мөн 50 мянган Литээс буюу ойролцоогоор 14667 Евро-оос дээш үнийн дүн бүхий гүйлгээг мэдэгдэнэ. Бүх мэдүүлэгт харилцагчийн талаар дурдана.

2001 оны Тогтмол тайланд Европын комиссоос бохир мөнгө угаахын эсрэг авах арга хэмжээг чангатгаж, Санхүүгийн мөрдөн байцаах албаны хараат бус байдлыг бэхжүүлэхийн чухлыг дурджээ.³¹

Мөрдөн шалгах эдгээр байгууллагуудын зэрэгцээ Улсын аюулгүй байдлыг хангах газар (Улсын тагнуулын төв газар) авилгалтай тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг ба бусад байгууллагуудыг мэдээллээр хангах, мэдээлэл боловсруулах зэрэг туслалцаа үзүүлдэг.

2001 оны 2 сард хууль сахиулах бүхий л байгууллагууд Гүйцэтгэх үйл ажиллагааны төрөл болон гүйцэтгэх үйл ажиллагааны зохицуулалтын талаар Гэрээнд гарын үсэг зурсан юм. Уг гэрээгээр мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны хүрээнд хамтран ажиллах, мэдээл солилцон шилжүүлэх зэрэг нэгдсэн горимыг тогтоосон юм.

Авилгалын эсрэг Парламентын комисс

Уг комисс урьд өмнө байсан Эдийн засгийн гэмт хэргийг нягтлан шалгах (1993 онд байгуулагдсан) комиссын үндсэн дээр 2001 оны 10 сард байгуулагджээ. Уг комиссоос авилгалтай холбоотой эрүүгийн гэмт хэргийг шинжилж, төрөл бүрийн байгууллагуудын авилгалын эсрэг авсан арга хэмжээний талаарх тайланг сонсон, санал боловсруулан Засгийн газар болон Парламентад хүргүүлдэг.

³¹ Комисс, 2001 оны Тогтмол тайлан, хуудас 46.

2.5 Омбуцман

Парламентын Омбудсман ба Омбудсманыг анх 1994 байгуулсан ба: 2002 он гэхэд тав болсон байв. Тэдгээрийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгодог ба Парламентын гишүүдийн дийлэнхийн саналаар огцруулдаг.

Омбудсман болон омбудсман нар гүйцэтгэх засаглал, хяналт шалгалт болон аудит, орон нутгийн засаг захиргаа, цэргийн байгууллага болон тэдэнтэй адилтгах байгууллагуудын албан хаагчдын албан тушаалаа урвуулан ашигласан, хүнд суртал гаргасан тухай гомдол хүлээж авдаг. Тэдгээр нь Ерөнхийлөгч, Парламент болон Засгийн газрын гишүүдийн үйл ажиллагааг хянахгүй ба шүүх ажиллагаа, эрүүгийн мөрдөн байцаалт, прокурор болон шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхгүй.

Гомдлыг нягтлан шалгасны үндсэн дээр омбудсман дараах үйл ажиллагаа явуулна. Үүнд:

- эрүүгийн шинж тэмдэг илэрвэл мөрдөн шалгах байгууллагад асуудлыг шилжүүлэх,
- албан тушаалтныг ажлаас халах буюу албан үйл ажиллагааны улмаас хохирол амссан этгээдийн хохирлыг нөхүүлэх асуудлыг шүүхэд тавих,
- байгууллага буюу албан тушаалтан гаргасан шийдвэрээ өөрчлөх буюу хүчингүй болгохыг зөвлөх,
- албан тушаалтнуудад сахилгын арга хэмжээ авах,
- албан тушаалтнуудын буруу үйл ажиллагааны улмаар учирсан сэтгэл зүйн болон эд материалын хохирлыг хүмүүст нөхөн олгох,
- буруу үйл ажиллагаа болон албан тушаалтны зүй бус зан араншингийн асуудалд анхаарал хандуулж засан залруулах арга хэмжээг санал болгох,
- сайд нар болон тэдэнд харьяалагдах албан тушаалтнуудын буруу үйл ажиллагааны талаар Парламент ба Ерөнхийлөгчид мэдээлэх.

Омбудсман буюу омбудсман нар жил тутам Парламентад тайлагнан, жилийн ажлын тайлан, улирлын мэдээллийн товхимлыг нийтлэн өөрийн үйл ажиллагаа, албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэргүүд хийгээд албан тушаалтны зүй бус харьцааны талаарх мэдээллийг хэвлэл мэдээлэлд хүргүүлдэг.

Литвийн Хүний эрхийн төвийн төлөөлөгчийн мэдээлснээр омбудсман урьдчилан сэргийлэх маш чухал үүрэг роль гүйцэтгэдэг боловч тэдгээрийн зөвлөмжийг тэр болгон хэрэгжүүлдэггүйн улмаас нөлөө нь сулардаг талтай гэжээ.³²

3. ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ БА ТӨРИЙН АЛБА

Зарим талаараа Европын холбоонд элсэхтэй холбогдуулж Литвийн төрийн албанд нилээд өөрчлөлт шинэчлэл явагдсан. Европын холбооноос уг Холбоонд элсэн орох Литвийн өргөдлийг талаар дүгнэлт гаргаж, засаглал болон төрийн албаны зорилтуудаа биелүүлэх захиргааны хүчин чадлаар Литва улс хомс гэж дүгнэсэнтэй холбогдуулж³³ төрийн албаны хүчин чадавхийг бэхжүүлэх асуудал энэ тэргүүнд тавигдлаа. Комиссоос Тогтмол тайлангийн дараа дараачийн дугаартаа ч энэ тухай байнга дурдаж байв.

Хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлтөөс төрийн албан хаагчдын сургалтыг эрчимжүүлэх³⁴ хүртэл хүрээний асуудлуудыг хөндөн төрийн албаны шинэчлэл Холбоонд элсэн орох шаардлагаас ихээхэн хамаарчээ. Энэ чиглэлд батлагдсан хамгийн чухал хууль бол Засгийн газрын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль ба Орон нутгийн Засаг захиргааны тухай хууль юм. 1999 онд Төрийн албаны тухай хууль баталснаас хойш төрийн

³² Литвын Хүний эрхийн төв, Эльвира Батутитетэй хийсэн ярилцлага, 2002 оны 7 сарын 23.

³³ Комисс, Европын холбоонд элсэх Литвын өргөдлийн талаар гаргасан дүгнэлт, 1997 оны 7 сар, хуудас 47.

³⁴ Төрийн албан хаагчдын цалингийн сангийн дор хаяж гурван хувийг сургалтанд зарцуулахыг Литвын хуулиар баталгаажуулсан юм. Европын холбоонд элсэхтэй холбогдуулж Төрийн албан хаагчдыг сургах стратегийг Финляндийн Төрийн албаны хүрээлэн болон 1999 онд байгуулагдсан Литвын Төрийн албаны хүрээлэнтэй хамтран 1998 онд боловсруулсан. Одоогоор уг хүрээлэн олон улсын таван төсөл хэрэгжүүлж байгаа ба тэдгээрийн дөрөв нь Европын холбоотой шууд холбоотой буюу холбооноос санхүүжиж байна. 2000 оны намар Литвын төрийн албаны хүрээлэнгээс хоёр жилийн “Төрийн албаны сургалт”-ын төслийг Данийн Төрийн албаны хүрээлэн болон Финляндийн удирдлагын хүрээлэнтэй хамтран хэрэгжүүлж эхэлсэн юм.

алба үндсэндээ улс төрөөс ангид болсон. Литвийн захиргааны хуулийн дагуу албан тушаалтны үйлдлийн хуульд нийцэж буй байдал болон утга агуулгын талаар иргэд захиргааны шүүхэд хандах эрхтэй ч иргэд ерөнхийдөө өөрсдийн эрхийн талаар маш хомс ойлголттой байдаг. Төрийн албан хаагчид давхар ажил эрхэлж болохгүй ба Засгийн газраас ёс зүйн дүрмийг боловсруулж байна. Мэдээлэгчдийн хувьд хуулинд маш хязгаарлагдмал хамгаалалтын заалт тусгасан юм.

3.1 Бүтэц ба хууль эрх зүйн орчин

Албан ёсоор төрийн алба бол улс төрөөс ангид. Европын Холбооны шаардлагад бүрэн нийцэж буй 1999 оны Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу бараг бүх төрийн албан хаагчдыг нээлттэй уралдааны зарчмаар сонгож шалгаруулж ажилд авдаг ба зөвхөн хууль зөрчсөн, мэргэжлийн шаардлагатай ур чадварын шаардлага хангаагүй нөхцөлд, өвчин болон өөр ажил шилжихтэй холбогдуулж ажлаас халж болно. Улс төрийн албан тушаалд ямар ч алба хаших хугацааны баталгаагүй томилогддог яамдын сайд нар, орлогч сайдууд болон газрын дарга нар болох “улс төрийн буюу хувийн итгэл найдварын төрийн албан хаагчдад” эдгээр заалт хамаардаггүй.

Уг хуулийн дагуу төрийн албан хаагчид улс төрийн эрх ашгийн үүднээс өөрийн эрх мэдлээсээ хэтэрсэн үйлдэл хийх буюу шийдвэр гаргах шахалт дарамтанд орохоос хамгаалагдсан байдаг.³⁵ Төрийн албан хаагчид улс төрийн аль нэг нам, байгууллагын гишүүн байж болох боловч ажлаа хийгээгүй нөхцөлд л улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж болно. Улсын байгууллагын албан хаагчид болон төрийн албан хаагчдыг уралдаант шалгалтын зарчмаар сонгоно.

Эдгээр заалтуудын хэрэгжилт харьцангуй сайн байгаа ба: жишээ нь 2000 оны Парламентын сонгуулийн дараа Засгийн газар өөрчлөгдөхөд төрийн албаны албан хаагчдыг хомроглон халаагүй байна. Гэхдээ Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийн нэг шаардлага бол “улс төрийн эрх мэдэлд өөрчлөлт гарсантай холбогдуулж төрийн албанд гарах үлэмж их

³⁵ Жишээ нь, төрийн албан хаагчид ийнхүү үйлдэл хийхээсээ татгалзан бичгээр тушаал зааварчилгаа шаардах, эрхтэй ба энэ тохиолдолд хариуцлагыг дээд албан тушаалтан үүрнэ.

өөрчлөлтийг хязгаарлах”³⁶ үүднээс “итгэл найдварын албан тушаал”-ын (улс төрийн албан тушаал) тоог цөөрүүлэх явдал юм.

Уг хуулийг хэд хэдэн үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх ба 2005 оноос эхлээд бүрэн хүчин төгөлдөр болно. 2001 оны Тогтмол тайланд тусгагдсанаар шинэ орчинг бүрдүүлэх чиглэлээр дэвшил гарсан ба жишээ нь 2000 онд албан тушаалын болон цалин урамшууллын шинэ тогтолцоо нэвтэрсэн ч Комисс цалин урамшууллын хувь хэмжээ чамлахуйц түвшинд байгаа хэмээн дүгнэжээ.³⁷

Халдашгүй дархан эрх

Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүд Парламентын гишүүдийн нэгэн адил халдашгүй дархан эрх эдэлдэг (Бүлэг 4.4). Парламентаас эрүүгийн хэргийн мөрдөн байцаалттай холбогдуулж халдашгүй дархан эрхийг болиулж болно.

3.2 Захиргааны горим

Захиргааны процедурын тухай хуулийн дагуу хувь хүмүүс тухайн байгууллагын дээд албан тушаалтан буюу дээд байгууллагын албан тушаалтанд албан ёсны үйлдэл, үйл ажиллагааны хууль нийцэж буй эсэх болон зүй зохистой байдлын талаар өргөх бичиг барьж болно. Эдгээр өргөдлийг Захиргааны маргааны Хороо хүлээн авч 14 хоногийн дотор судалж үзээд улмаар захиргааны шүүхэд шилжүүлнэ. Захиргааны шүүх үйл ажиллагаагаа 1999 оны 7 сараас эхлэн явуулсан ба захиргааны шийдвэрийн хууль нийцсэн байдал болон хүчин төгөлдөр эсэхийн талаар шийдвэр гаргана.³⁸

Гэхдээ Хороо болон шүүхийн аль нь ч Ерөнхийлөгч, Парламентын дарга, Ерөнхий сайд, Засгийн газрыг нийтэд нь, омбудсман, шүүгч, прокурор болон хууль сахиулах ба хэргийг мөрдөн байцаахад оролцож буй мөрдөн байцаагч, шалгагч нарыг үйл ажиллагааг шүүх эрхгүй.

³⁶ Авилгалын эсрэг үндэсний стратегиар Сеймын гаргасан тогтоол, хуудас 29.

³⁷ Комисс, 2001 оын Тогтмол тайлан, хуудас 17.

³⁸ Захиргааны хэргийн хууль эрх зүйн байдлын тухай хууль, Захиргааны маргааны хорооны тухай хууль.

Захиргааны хэргийг шийдвэрлэх хууль эрх зүйн тогтолцоо бүрдсэн ч Захиргааны маргааныг таслах хорооны даргын үзэж буйгаар иргэд өргөдөл гаргах өөрийн эрхийн талаар маш хомс мэдлэгтэй байна.³⁹

3.3 Ашиг сонирхлын зөрчилдөөн ба хөрөнгийн мониторинг

2.2 дугаар бүлэг дурдсан ашиг сонирхлын зөрчилдөөн ба хөрөнгийн мониторингийн заалтууд дээр нэмэрлэхэд Төрийн албаны хуулиар төрийн албан хаагчдад дараах үйлдэл хийхийг хориглосон болно. Үүнд:

- Хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй бол аж ахуйн байгууллага буюу ашгийн бус байгууллагын удирдах зөвлөлийн гишүүн байх буюу шагнал урамшуулал авах,
- Эзэмшигч буюу түншлэлийн холбоотой хувийн аж ахуйн нэгжтэй өөрийн байгууллагын нэрийн өмнөөс гэрээ хэлцэл байгуулах,
- Өөрийн орны буюу гадаадын байгууллага, бусад байгууллага буюу агентлагийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх, хувийн компаний зардлаар гадаадад аялах,
- Хувийн байгууллагад ямар ч алба тушаалд ажиллах, өөрийн албан ёсны цалингаас бусад цалин авах.

Төрийн албаны хуулиар хувийн ашиг сонирхол, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ гаргаж байхыг мөн шаарддаг.

3.4 Дотоод хяналтын механизм

2000 оны 10 сард албан ажлын байрандаа буруу үйлдэл хийсэн төрийн албан хаагчид сахилгын арга хэмжээ авах горимыг тусгасан Төрийн албан хаагчдад сахилгын хариуцлага ногдуулах журмыг Засгийн газар баталсан юм.

³⁹ Захиргааны маргааныг шийдвэрлэх хорооны дарга Адолфас Гилистай хийсэн ярилцлага, 2002 оны 7 сарын 23.

3.5 Олон нийттэй харьцах

Төрийн захиргааны байгууллагууд олон нийтийн нийтлэг ашиг сонирхолтой холбоотой бөгөөд хүн амын дийлэнх хэсэгт маш чухал асуудлуудаар шийдвэр гаргахдаа олон нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх байгууллага буюу этгээдээс зөвлөлгөө авч байхыг Төрийн албаны хуулинд заажээ.

Бүлэг 9.2-т мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх заалтуудыг дурдав. Холбогдох хуулийн заалтуудын хэрэгжилт муу байгаагийн улмаас иргэдийн хувьд мэдээллийг олж авах боломж хомс байна.

2000 онд Засгийн газраас “нэг цонхны” зарчмыг үндэслэн Төрийн албанд хандагчдыг хүлээн авах болон Орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдлийн тухай журам баталсан юм. Энэ журмаар Төрийн албан хандаж буй хувь хүмүүсийн асуудлыг нэг л удаагийн ирэлтээр шийдвэрлэх горимыг тогтоосон ба хэрэв боломжгүй бол энэ асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэх үүргийг тухайн эрх бүхий байгууллага хариуцан шаардлагатай арга хэмжээ авах албан тушаалтныг томилон хариуцуулдаг.

2002 оны 3 сарын байдлаар хэрэгжилт муугийн улмаас үр ашигтай байгаагүй тусдаа хэдэн ёс зүйн кодоос өөр төрийн албан хаагчдын иж бүрэн ёс зүйн дүрэм үгүй байжээ. 2001 оны 3 сард Парламентаас байгуулсан байгууллага хоорондын ажлын хэсэг улс төрчид ба төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зарчмуудыг боловсруулсан нь улмаар Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн Кодын төслийн үндэс суурь болов. Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийн дагуу уг Кодыг 2002 оны эцсээр батлах учиртай. Литвийн хууль сахиулах байгууллагуудад ёс зүйн дүрмийн боловсруулахад давамгайлдаг “дээрээс доошоо” зарчим энд ч үйлчилж болзошгүй гэж GRECO санаа зовниж байна. “Авилгалаас урьдчилан сэргийлэхийг зорьсон ёс зүйн дүрмийг өөрийн “өмчлөгчийн эрхээ” мэдрэх мэдрэмжийг төрийн албан хаагчдын дунд дээшлүүлэх зорилгоор тэдгээрээр өөрсдөөр нь боловсруулуулах хэрэгтэй”⁴⁰ гэж GRECO үзэж байна.

⁴⁰ GRECO, Литвын үнэлгээний талаарх тайлан, хуудас 24.

Гомдол

Авилгалын хэрэг болон хууль зөрчсөн байдлын талаар олон нийт Ёс зүйн ерөнхий хороо, Төрийн хянан шалгах, орон нутгийн засаг захиргаа, Парламентын омбудсман ба омбудсман болон Парламентын Эдийн засгийн гэмт хэргийн хороонд мэдээлж болно.

“Шүгэл үлээж” сэрэмжлүүлэгчдийг хөхиүлэн дэмжих буюу хамгаалах горимыг тодорхойлсон тусгай дүрэм журам байдаггүй. Төрийн албаны хуулийн дагуу хууль бус гэж үзсэн үүрэг даалгавар буюу удирдамжийн талаар төрийн албан хаагчид дээд удирдлагаа даруй мэдээлэх үүрэгтэй ба удирдлагын өгсөн буруу үүрэг даалгаврын эсрэг төрийн албан хаагчдыг хамгаалах заалтууд ч тусгагдсан юм.

3.6 Авилгал

1997-2001 онд хэд хэдэн сайд, дэд сайд нар болон дээд тушаалын гүйцэтгэх албан хаагчид ашиг сонирхлын зөрчилдөөний улмаас ажлаас халагдсан буюу огцорсон. Жишээ нь, 2001 онд хувийн компаний зардлаар Газпром-той уулзах зорилгоор Москвад аялсан Сангийн сайд огцорсон. Орон нутгийн хувийн компани Литвийн байгалийн хий хуваарилах сүлжээний нэгэн хэсгийг худалдан авах сонирхолтой байсан ажээ. Хэвлэл мэдээллээр энэ талаар цацсаны дараа Ёс зүйн ерөнхий хорооноос уг Сайдыг Хувийн болон улсын ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргаад огцруулсан юм. Мөн Засгийн газрын Тээврийн сайд ихэнхи хувьцааг эхнэр нь эзэмшдэг компанитай яам нь гэрээ байгуулсны улмаас огцорсон юм.⁴¹ 2001 онд Төрийн нийгмийн даатгалын сангийн даргаар нэр дэвшигч албан тушаалаа урвуулан ашигласан болон бичиг баримтыг хуурамчаар үйлдсэн хэргээр шийтгүүлсэн байна.

1997-2001 оны 10 сар хүртэл төрийн албаны эсрэг үйлдсэн хэргийн улмаас 563 төрийн албан хаагч хариуцлагад татагдсан байна. 2000 онд авилгалын хэргээр 98 хүн, 2001 оны 1-10 сарын хооронд 113 хүн шийтгүүлжээ.⁴²

⁴¹ Дугуй ширээний уулзалтын тэмдэглэл, Вильнюс, 2002 оны 3 сарын 8, Балтикийн мэдээллийн үйлчилгээ сонины ерөнхий редактор Артурас Ракастай хийсэн ярилцлага.

⁴² GRECO, Литвын үнэлгээний талаарх тайлан, хуудас 9.

Төв засгийн газартай харьцуулбал орон нутгийн засаг захиргааны түвшний авилгал илүү хурц асуудал юм. 2001 оны 11 сард Вильнюсийн төвлөрсөн дулааны шугам сүлжээг менежментээр хангах асуудлаар Хотын захиргаа болон Францын Далкиа компанийн хооронд байгуулагдсан гэрээг тойрон Вильнюст томоохон хэрүүл шуугиан гарсан. Вильнюс хотын дарга Парламентад Литвийн Үндэсний дэвшлийн намын төлөөлдөг гишүүнийг “санхүүгийн дэмжлэг үзүүлээгүй” нөхцөлд хотын захиргаатай байгуулах гэрээнээс уг компанийг гаргана гэж сүрдүүлсэн хэмээн буруутгажээ. Далкиа компани санаатай хуйвалдааны бай боллоо гэж Литва улс дахь төлөөлөгч нь хэлэв. Хотын дарга Улсын аюулгүй байдлыг хангах газарт харилцуур утасны бичлэгийг хүргүүлжээ. Улмаар уг газраас уг бичлэг асуудлыг шийдвэрлэхэд хангалттай нотолгоо болохгүй гэж үзсэн тул хэргийг ШТТА-д шилжүүлсэн байна. 2001 оны 12 сарын сүүлчээр Ерөнхий прокурор хотын захиргаа болон Далкиа-ийн хооронд байгуулсан гэрээ төрийн байгууллагад бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах тухай хууль, Шударга өрсөлдөөний тухай хууль болон Эрүүгийн хуулийг зөрчсөн гэдэг мэдэгдэл гаргасан юм. 2002 оны 7 сарын байдлаар уг хэргийг цааш нь нягтлан шалгаагүй байсан ба улмаар Далкиа-тай гэрээ байгуулагдсан байна.

Хүснэгт 6: 2001 оны байдлаар “авилгалд хамгийн их өртсөн” гэгдэх яамдын талаарх олон нийт болон бизнес эрхлэгчийн санаа бодол

<i>Яамд</i>	<i>Олон нийт</i>	<i>Бизнес эрхлэгчид</i>
Шүүх	30	37
Эрүүл мэнд	26	33
Дотоод хэрэг	26	36
Эдийн засаг	242	34
Санхүү	22	25
Хөдөө аж ахуй	17	24
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр	17	18
Боловсрол, Шинжлэх ухаан	16	15
Тээвэр	15	21
Үндэсний батлан хамгаалах	13	17
Гадаад харилцаа	12	15
Байгаль орчин	7	13
Соёл	6	7

Эх сурвалж: Литва дахь авилгалын газрын зураг: 2001 он, ТИ Литвын салбар.

4. Хууль тогтоомж

4.1 Сонгууль

Литвийн сонгууль бол шударга, чөлөөтэй сонгууль юм. Сонгуулийг хараат бус, бие даасан Сонгуулийн Ерөнхий хороо ба сонгуулийн тойргийн орон нутгийн хороод хариуцаж явуулдаг. Тодорхой улс төрийн намуудаас томилогдсон ажиглагчид санал хураалтын явцыг хянадаг.⁴³ Сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөөгүй гэж шалгалтын явцад тогтоосон ч сонгуулийн үеэр гаргасан процедурын алдааны улмаас орон нутгийн сонгуулийн хорооны хэдэн гишүүд шийтгүүлсэн байна.

4.2 Төсөв, хяналтын механизм

Парламентаас улсын төсвийн баталдаг. Гэвч Нийгмийн даатгалын сан, Эрүүл мэндийн албадлагын даатгалын сан ба Ажил эрхлэлтийн сан зэрэг төрийн хэд хэдэн сан, өмч хувьчлалын орлого ч төсөвт харьяалагддаггүй юм. Хэдийгээр ШТТА-аас Нийгмийн даатгалын сан ба Эрүүл мэндийн сангуудын аудитыг хийдэг ч тэдгээр сангийн үйл ажиллагаа ил тод биш ба нарийн нягт арга ажиллагаагаар хомс юм.

Төсвийн хяналтын механизмыг Бүлэг 2.4-т тусгав. Төрийн аудиттай хамааралтай гол асуудал бол төсвийн дүрэм журмыг зөрчсөн, хууль бус бусад үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд хариуцлага тооцох ШТТА-ны үүргийг Парламент амжилттай гүйцэтгэж чадах эсэхтэй холбоотой юм.

4.3 Ашиг сонирхлын зөрчилдөөн ба хөрөнгийн мониторинг

2.2 дугаар бүлэгт тусгагдсан ашиг сонирхлын зөрчилдөөн ба хөрөнгийн мониторингийн заалтын зэрэгцээ Парламентын дүрэмт Парламентын гишүүдийг ашиг сонирхлын зөрчилдөөнөөс зайлсхийх, ийм нөхцөл

⁴³ 2000 оны Парламентын сонгуулиар жишээ нь либерал намын нэр дэвшигч социал демократ намын нэр дэвшигчийн маш цөөнө тооны саналаар авсан ялалтын талаар өргөдөл гаргасны улмаас сонгуулийн нэг тойргийн маш ойрхон үр дүнг өөрчилсөн юм. Саналын хуудсыг дахин тоолж, ялалтыг өргөдөл гомдол гаргасан нэр дэвшигчид хүртээв. Гэвч, сонгуулийн тойргийн шийдвэрийн талаар Сонгуулийн ерөнхий хороонд гомдол гаргасны үр дүнд зөвхөн нэг саналаар давуутай байсан социал демократ намын нэр дэвшигчийг ялагчаар тунхаглав.

байдал үүссэн тохиолдолд гишүүдэд арга хэмжээ авах дүрмийг тодорхойлсон байна. Уг дүрмээр өөрийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлын шийдвэрлүүлэх буюу асуудлыг судлах зэрэгт Парламентын гишүүд оролцохыг хориглосон ба өөрийн иймэрхүү хувийн ашиг сонирхлын талаар Парламент, Ёс зүйн хороо болон Парламентын даргад мэдэгдэж, лоббидох бусад ажиллагаанаас татгалзахыг шаарддаг.

Парламентын Ёс зүйн хороо Төрийн алба хашиж байхдаа Парламентын гишүүд Лобби явуулах тухай хууль, Улсын болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хуулийг даган мөрдөж байгаа талаар санал гомдлыг судлан нягталдаг. Ёс зүйн ерөнхий хорооны дарга Эдгээр хуулиудыг Парламентын гишүүд хэрхэн дагах мөрдөж байгааг хянадаг ба гаргасан шийдвэрээ хянан үзэхийг Ёс зүйн хорооноос шаардах эрхтэй. Ёс зүйн ерөнхий хорооны дарга зүй бус үйлдлийн талаар Парламентад мэдээлсэн ба Парламентын хэд хэдэн гишүүдэд эдгээр хууль тогтоомжийг зөрчиж болзошгүй байдлын талаар анхааруулжээ.

1999 онд аудитын хөндлөнгийн бие даасан байгууллага Парламентын гишүүдийн (сайд нарын хамтаар) 1996, 1997 болон 1998 оны хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг шалгаж ээ. Аудитаар Оршин суугчдын хөрөнгийн мэдүүлгийн тухай хуулийн бага сага зөрчлүүдийг илрүүлсэн байна. Үүний дүнд Улсын татварын газраас Парламентын гишүүдийн гуравны нэгд өөрийн мэдүүлгээ залруулах буюу нэмэлт өөрчлөлт хийхийг зөвлөсөн юм.

2000 оны сонгуулийн дүнд Парламентын гишүүдийн гуравны нэг нь бизнесийн салбараас шууд улс төрд орж ирсэн юм. Энэ нь Ёс зүйн горимын хорооны ажлыг огцом нэмэгдүүлж, түрүүчийн хороо бүтэн жилд хүлээн авсан өргөдөл гомдлоос олон өргөдөл гомдлыг үйл ажиллагааныхаа эхний гурван сард хүлээн авсан байна. Төрийн албан хаагчдад зориулсан Ёс зүйн дүрэм Парламентын гишүүдэд хамаарна.

4.4 Халдашгүй дархан эрх

Парламентын гишүүд эрхийг нь түтгэлзүүлснээс бусад нөхцөлд эрүүгийн хэргийн мөрдөн байцаалтын хувьд халдашгүй дархан эрхтэй. Халдашгүй дархан байдлыг халах санаачлагыг Ерөнхий прокурор гаргах ба дараа нь

Парламент эрхийг нь түтгэлзүүлэх урьдчилсан алхмууд хийх буюу эрхийг түдгэлзүүлж болох эсэхийг судлах хороо байгуулна. Халдашгүй дархан эрхийг Парламентын гишүүдийн дийлэнх дэмжсэн санал хураалтаар халах бөгөөд эрх түтгэлзүүлэхэд дийлэнхийн тавны гурвын саналыг үндэслэдэг.

Халдашгүй дархан эрхийн заалт хэдийгээр Европын Зөвлөлийн зөвлөмжтэй нийцэж байгаа ч хэн нэг этгээдийн халдашгүй дархан эрхийг эрүүгийн нэг хялбар хэргийн хүрээнд хэд хэдэн удаа халж болохоор байгааг GRECO шүүмжилжээ. Жишээ нь, халдашгүй дархан эрхийг зөвхөн эрүүгийн мөрдөн байцаах үйл ажиллагаа эхлүүлэх зорилгоор бус дараа дараачийн засан залруулах ажиллагаа явуулах зорилгоор халж болно.⁴⁴ GRECO-д ирүүлсэн мэдээллийн дагуу 1990 оноос хойш нэг л удаа халдашгүй дархан эрхийг халсан нь 1998 онд худал хуурмаг үйл ажиллагаа явуулахыг завдсан хэргээр Парламентын нэг гишүүн буруутгагдсан тохиолдол аж.

4.5 Авилгал

Парламентад итгэх олон нийтийн итгэл маш бага буюу дөрвөн хувь байгаа нь Европын холбоонд нэр дэвшигч орны хувьд хамгийн доогуур юм. Гэвч дээр дурдсан хэргээс өөр Парламентын гишүүнтэй холбоотой хэрэг гараагүй. Парламенттай холбоотой дуулиант ганц хэрэг бол Вильнюсийн тансаг гэгддэг дүүрэгт Парламентын гишүүд хямд үнээр орон сууц барих зорилгоор газар худалдаж авсан явдал байлаа.

5. Шүүх эрх мэдэл

Онол, практикийн хувьд Литвын шүүх засаглал хараат бус юм. Гэвч судалгаанаас үзэхэд авилгалд өртсөн шүүгчдийн эсрэг эрүүгийн ажиллагаа илүү үр дүнтэй байгаа ч энэ нь тус улсад авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллагуудын нэгд тооцогддог. Хэргүүдэд улам бүр хойрго хандах нь уг тогтолцоог авилгалд илүү өртөмтгий болгож байгаа бөгөөд

⁴⁴ GRECO, Литвын үнэлгээний талаарх тайлан, хуудас 22.

шүүх болон прокурорыг хянах олон нийтийн хяналт үгүй, мөн прокурорын тогтолцооны захирах, захирагдах шинж чанартай холбоотой сэтгэл түгших явдал ч үүнд нөлөөлдөг.

5.1 Хууль эрх зүйн цар хүрээ

Литвийн шүүх болон шүүгчид хараат бус.⁴⁵ Шүүгчид Парламентын гишүүдийн нэгэн адил халдашгүй дархан эрх мөн бусад ямбыг эдэлдэг. (Бүлэг 4.4). Хууль хяналтын байгууллага болон бусад шинжээчдийн дунд шүүгчид хяналт шалгалтаас гадуур байгаа гэсэн ихээхэн санаа зовнил байдаг.⁴⁶

Шүүгчид Бүлэг 2.2-т тусгагдсан хөрөнгө, орлого болон хувийн ашиг сонирхлын заалтад захирагдана. Түүнчлэн, Шүүхийн тухай хуулийн дагуу шүүгчдэд өөрсдийн гэр бүлийн буюу гэр бүл байсан хүмүүс, хүүхдүүд, эцэг эх, ах дүү буюу үеэл ах дүү харын ажиллаж буй шүүхэд томилогдож болохгүй. Шүүхийн ажиллагаанд хамаарал бүхий этгээд (шүүгчид, албан хаагчид, мэргэжилтнүүд, шинжээчид болон орчуулаг нар) уг үйл явцын үр дүнд шууд буюу шууд бусаар сонирхолтой буюу ашиг сонирхолтой байж болзошгүй, эсхүл тэдгээрийн хамааралгүй байдлын талаар аливаа эргэлзээ төрүүлэх нөхцөл байдал бүхий хэрэгт оролцож болохгүй. Шүүгч буюу түүний хамаатан садан ажилладаг шүүх эрх зүйн хүрээнд багтдаг шүүхийн үйл явцад оролцогч этгээд нь шүүгч байвал уг хэргийг өөр шүүхэд шийдвэрлүүлнэ.

1998 онд шүүгчдийн нэгдсэн хуралдаанаар Шүүхийн ёс зүйн дүрмийг баталсан юм. Энэ дүрмээр шүүгч бусад байгууллага, Засгийн газрын байгууллага, албан хаагчид, хэвлэл мэдээлэл, олон нийт буюу хувь хүмүүсийн нөлөөнд автаж болохгүй гэжээ. Уг дүрмийн дагуу шүүхийн үйл явцад нөлөөлөх зорилгоор өгсөн аливаа бэлэг сэлт, талархал болон бусад үйлчилгээг авч болохгүй.

GRECO өөрийн үнэлгээний тайланд Литвийнн шүүх эрх мэдлийн талаар

⁴⁵ Литвын шүүх засаглалын хараат бус байдлын талаар OSI-н гаргасан тайланд шүүх рэх мэдлийн хууль эрх зүйн цар хүрээг тодорхойлсон. Европын холбоонд элсэн үйл явцын мониторингийн хөтөлбөр, Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал, Будапешт, Нээлттэй нийгмийн хүрээлэн, 2001 он, хуудас 267-306.

⁴⁶ Дугуй ширээний уулзалтын тэмдэглэл, Вильнюс, 2002 оны 3 сарын 8.

гурван чухал зүйлийг тэмдэглэсэн юм. Нэг нь хэргийн гаралт нэмэгдэж байгаатай холбоотой. Үүнийг Европын Холбооны анхаарч байгаа. Шүүгчдийн тоо нэмэгдсэн ч 1999 оны сүүлчээс 2000 оны сүүлч хүртэлх хугацаанд эрүүгийн гэмт хэргийн тоо 5878-аас 6421⁴⁷ өссөн байна. Хоёр дахь асуудал бол шүүх эрх мэдэл олон нийтийн хяналтаас гадуур байгаатай холбоотой тухайлбал, гадаад хяналтын бүтэц зохион байгуулалтын тогтолцоо байхгүйтэй холбоотой болно.⁴⁸ Гуравдахь асуудал бол шүүгчидтэй бус харин Ерөнхий прокурорын газартай холбоотой. Литвийн прокурорын тогтолцоо маш хатуу захиран захирагдах ёстой: тодорхой асуудлаар Ерөнхий прокурор прокуроруудын шийдвэрт нөлөөлөх асар их эрх мэдэлтэй, прокурорын шийдвэрийг өөрчилснөөр прокурорын хараат бус байдлын талаар эргэлзээ төрүүлдэг юм.⁴⁹

5.2 Авилгал

Литва улсад шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд хамгийн их авилгалд автагдсан гэдэг нь 1.1 дүгээр бүлэг-т тодорхой харагдсан. 1999 онд Литвийн Философи, Социологийн хүрээлэнгээс олон нийтийн Литвийн шүүхэд итгэх итгэлийн талаар санал асуулга явуулсанд оролцогсдын 31 хувь нь шүүхийн байгууллагад итгэх итгэлийг алдруулдаг гол учир шалтгааныг авилгал, хээл хахууль гэж нэрлэжээ.

1997-2000 онд хоёр шүүгч хээл хахууль авсан хэргээр буруутгагдан эрүүгийн хэрэгт татагдсан байна. Тэдний нэг хэрэг нь Гүйцэтгэх ажиллагааны тухай хуулиар буй болсон туршуулаар зохиогдсон туршлагын чанартай зохиомол хэрэг байсан. Шүүгчийг ШТТА-хан туршигдсан ба энэхүү хэрэг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоох зорилгоор Вильнюсийн дүүргийн шүүх Үндсэн хуулийн цэцэд ханджээ. Цэцээс энэхүү үйлдэл олон нийтэд аюул хөнөөлтэй эрүүгийн гэмт хэргүүдийг илрүүлэх зорилгоор хийгдсэн тул Үндсэн хуулийг зөрчөөгүй

⁴⁷ Комисс, 2001 оны Тогтмол тайлан, хуудас 19.

⁴⁸ GRECO, Литвын үнэлгээний талаарх тайлан, хуудас 25. Ерөнхий прокурорын газрын Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба авилгалтай тэмцэх газар болон ШТТА-ны албан хаагчдын мэдээлснээр шүүгчид болон хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын авилгал болон бусад гэмт хэргийг Литвын шүүх болон шүүгчид амжилттайгаар нуун дарагдуулж байна гэжээ.

⁴⁹ GRECO, Литвын үнэлгээний талаарх тайлан, хуудас 25.

гэж тогтоосон. Шүүхийн үйл явцад шүүгчдэд ял оноож, түүний хөрөнгийг хураасан байна.

6. УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН САНХҮҮЖИЛТ

Улс төрийн намын санхүүжилт болон төрөөс өгөх татаасын асуудлыг зохицуулах эрх зүйн хүрээ Литва улсад харьцангуй боловсронгуй болсон ажээ. Гэсэн ч төрөөс өгч буй татаас нь улс төрийн намын нийт орлогын маш бага хувийг эзэлдэг, улс төрийн намуудын санхүүжилтэнд тавих хяналт нь ёс төдий шинжтэй нь хуулийн цоорхойг ашиглах өргөн бололцоог намуудад нээж өгдөг. Намуудын зардал нь албан ёсоор мэдэгдсэн хэмжээнээс тун их давдаг нь тодорхой бөгөөд намууд болон бизнесийн бүлгүүд хоорондоо нягт хэлхээ холбоотой нь ажиглагддаг. Мөрдөн байцаах тусгай байгууллага улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудалд авилгал оршсоор байгаа, цашид нэлээд шинэтгэл хийгдэх шаардлагатай гэсэн байр суурьтай байдаг.

6.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудлыг Улс төрийн намууд, улс төрийн байгууллагуудын тухай хууль, 1999 оны Улс төрийн нам, Улс төрийн байгууллагын санхүүжилтийн тухай хууль, 1997 оны Улс төрийн кампанит ажлын санхүүжилтэд тавих хяналтын тухай хуулиар тус тус зохицуулдаг. Сүүлд нь дурдсан хоёр хуулийг Европын Холбооны шинжээчидтэй зөвлөлдсөний үндсэн дээр боловсруулсан. Литва улсын Ерөнхийлөгч Санхүүжилтийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг 2001 онд Парламентад өргөн барьсан бөгөөд уг төсөл улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тогтолцоог ил тод, хяналттай болгоход чиглэсэн Европын Холбооны баримт бичиг, зөвлөмжүүдэд үндэслэсэн байв.

Улс төрийн намууд санхүүгийн дараах эх үүсвэрүүдийг ашиглах боломжтой. Үүнд:

Улс төрийн намын санхүүгийн нөөц: Гишүүдийн татвар, сайн дурын хандив, банкны хадгаламжийн хүү, хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагаанаас болон намын өмч хөрөнгийг ашиглуулах замаар олсон орлого, улс төр, соёлын арга хэмжээ, ашгийн төлөө бус бусад үйл ажиллагаанаас олсон орлого зэрэг үүнд багтана.

Хандив: Хандив гэдэгт сонгуулийн кампанит ажлын үеэр хүлээн авсан мөнгөн болон мөнгөн бус хандив багтана.

- Улс төрийн намууд нь хөрөнгийнх нь 50-иас дээшгүй хувь нь төрийн буюу орон нутгийн өмчид байдаг Литва улсын хуулийн этгээдүүд, байнга оршин суугчид, гадаад оронд оршин сууж буй тус улсын харьяат иргэд, улс төрийн намууд болон байгууллагуудын гадаад дахь салбараас хандив авч болно.
- Улс төрийн намууд нь буяны сангууд, шашны байгууллагууд, үйлдвэрчний эвлэлүүд, Литвад бүртгэлтэй гадаадын компаниуд, гадаад орны засгийн газрын байгууллагууд буюу гадаадын хуулийн этгээд, хувь хүмүүсээс хандив авч болохгүй.
- Намын үйл ажиллагааг дэмжих тусгай сан байгуулахыг улс төрийн намуудад хориглоно.
- Улс төрийн намууд нэр нь үл мэдэгдэх этгээдээс 29,3 еврогоос дээш хэмжээний болон гуравдахь этгээдээр дамжуулсан хандивыг авах ёсгүй. 29.3 еврогоос дээш хэмжээний бүх хандив, бэлэг сэлтийг намын санхүүгийн тайланд тусгах ёстой.
- Нэг хүн буюу хуулийн этгээдийн өгөх хандив, бэлэг сэлтийн хэмжээ тухайн жилийн амьжиргааны доод түвшний хэмжээг 500 дахин нэмэгдүүлснээс хэтрэх ёсгүй.
- 293 еврогоос давсан бүх хандивыг бэлэн бусаар намын банкны дансанд төвлөрүүлэх ёстой.
- Улс төрийн намуудад болон кампанит ажилд зориулсан хандивыг тус тусад нь дансанд төвлөрүүлэх бөгөөд улс төрийн кампанит ажлын үеэр хүлээж авсан бүх хандив, бэлэг сэлтийг Сонгуулийн дээд комиссоос гаргасан Хандивын маягтанд тусгана.

- Хууль бус эх үүсвэрээс ирүүлсэн хандивыг хандивлагчид нь буцааж өгөх буюу улсын хөрөнгө болгох ёстой.

Улсын төсвөөс өгөх татаас. Парламентын болон орон нутгийн сонгуульд сонгогчдын 3-аас доошгүй хувийн санал авсан нам буюу байгууллага нь улсаас татаас авах эрхтэй. Улс төрийн нам буюу байгууллагад өгөх татаасын хэмжээг Сонгуулийн дээд комиссоос тухайн жилд нь тогтооно. Татаасын нийт хэмжээ улсын төсвийн 0.1 хувиас хэтрэх ёсгүй. 2002 онд олгосон татаасын нийт хэмжээ 141680 евро байсан ба намуудад хэрхэн хуваарилсан байдлыг 7 дугаар хүснэгтэд харуулав. Татаасыг 6 сар тутамд олгодог. Хэвлэлд мэдээлснээр улс төрийн намуудын албан ёсоор мэдүүлсэн нийт орлого нь төрөөс өгсөн татаасын хэмжээнээс хэд дахин давсан байна. Жишээлбэл Эх орон эвслээс орлогынхоо хэмжээг 176880 евро, Социал демократууд 202693 евро, Либерал үзэлтнүүдийн эвлэл 152533 евро гэж мэдүүлсэн. Консерватив нам хувь хүмүүсээс 72453 еврогийн хандив авсан гэж мэдэгдсэн бол Либерал үзэлтнүүдийн эвлэл 102667 еврогийн хандивыг бизнес эрхлэгчдээс хүлээж авсан гэж тайландаа тусгасан.⁵⁰

Хүснэгт 7: Литвийн намуудад улс төрийн татаасыг хуваарилсан байдал, 2001

<i>Улс төрийн нам/ байгууллага</i>	<i>Нийт татаас, 2001 (евро)</i>
Шинэ эвлэл (Социал либерал)	33222
Литвийн либерал үзэлтнүүдийн эвлэл	30725
Литвийн ардчилсан хөдөлмөрийн нам	21434
Литвийн социал демократ нам	17861
Эх орон эвлэл (Литвийн консерватив нам)	16824
Литвийн тариачдын нам	12649
Литвийн төвийн эвлэл	12221
Литвийн Христосын ардчилсан нам	8772
Нийт	153708*

Тэмдэглэл: 6 сар тутмын татаасын нийлбэр.

Эх сурвалж: Сонгуулийн дээд комисс.

Улс төрийн нам, улс төрийн байгууллагын тухай хууль, Улс төрийн нам болон улс төрийн байгууллагын санхүүжилтийн тухай хуулийн алинд нь ч намын зардлын дээд хэмжээг тогтоогоогүй байна.

⁵⁰ Kauno Diena сонин, 2002 оны 3 дугаар сарын 4.

6.2 Хяналт шалгалт

Улс төрийн нам, байгууллагууд нь орлого болон орлогын эх үүсвэр, зардал болон зардлын утга агуулгыг тусгасан санхүүгийн тайлан хэвлүүлэх ёстой. Улс төрийн кампанит ажлын санаачлагчид болон оролцогчид (намууд, нэр дэвшигчид бүртгүүлээгүй нэр дэвшигчид, санал асуулгыг санаачлагчид) нь авсан хандив, бусад санхүүжилт, тэдгээрийн зарцуулалтыг харуулсан санхүүгийн дараах хоёр тайланг Сонгуулийн дээд комисст хүргүүлэх ёстой: сонгууль эхлэхээс арав хоногийн өмнөх урьдчилсан тайлан болон сонгууль буюу санал асуулгын дүнг нийтэд мэдээлснээс хойш 25 хоногийн дотор гаргах санхүүгийн тайлан. Улс төрийн кампанит ажлын санхүүгийн эцсийн тайланг Official Gazette сонинд нийтэлнэ. Тайлантай танилцах бололцоог Сонгуулийн дээд комиссоос улс төрийн намуудад хандив өгөх эрхтэй хүмүүс, хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудад олгох бөгөөд холбогдох тоо баримтыг олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан иргэдэд хүргэдэг.

Аль нэг нам санхүүгийн тайлангаа хүргүүлээгүй тохиолдолд Сонгуулийн дээд комиссоос эхний удаад сануулга өгч, улмаар 60 хоногийн дотор холбогдох арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд тус намд өгч буй төсвийн санхүүжилтийг зогсоохыг Сангийн яаманд зөвлөдөг. Бүх зөрчлийг шийдвэрлэсний дараа л санхүүжилтийг сэргээдэг.

Төсвийн татаасыг улс төрийн нам болон байгууллагууд хэрхэн ашиглаж байгаад Төрийн хяналтын газар хяналт тавина.

6.3 Улс төрийн намын санхүүжилт бодит амьдрал дээр

Улс төрийн намуудын санхүүжилттэй холбогдсон авилгалыг нотлох баримт байдаггүй гэж хэлж болох бөгөөд энэ талаар томоохон дуулиан үүсч байсангүй. Гэвч улс төрийн намуудын санхүүжилтийн зохицуулалт иймэрхүү ёс төдий, төрөөс өгч буй татаасын хэмжээ хязгаарлагдмал байгаа өдгөө цагт намууд болон ивээн тэтгэгчдийн хувьд хуулийг хялбархан зөрчих бололцоо бүрджээ. Мөрдөн байцаах тусгай байгууллагын ажилтнуудын үзэж байгаагаар авилгал нь улс төрийн намын санхүүжилт дэх ноцтой асуудал болсон тул тэд хуулийн этгээдүүдийн санхүүжилт хийх эрхийг бүр мөсөн хориглох зорилгоор хуулийн төслийг санаачилсан.⁵¹

Улс төр судлаачид болон шинжээчдийн үзэж байгаагаар хэд хэдэн намын хувьд 2000 оны Парламентын болон орон нутгийн сонгуульд зарцуулсан хөрөнгийн бодит хэмжээ тэдгээрийн тайланд тусгагдсанаас нь үлэмж их ажээ. Гэсэн ч Улсын татварын хяналтын газраас ямар нэгэн зөрчил илрүүлж чадаагүй. 2000 оны сонгуулийн үеэр зарим нам зээл авсан нь Улс төрийн кампанит ажлын санхүүжилтэнд тавих хяналтын тухай хуулийг зөрчсөн үйл ажиллагаа болсон. Эх орон эвсэл болон Либерал үзэлтнүүдийн эвлэл нь 2002 оны 3 дугаар сарын байдлаар өртэй хэвээр байсан. Социал демократ намыг тус улс дахь Лукойл компаний салбараас их хэмжээний мөнгө зээлж авсан гэж сэжиглэдэг бөгөөд өнөөгийн Ерөнхий сайдыг (Социал демократ намын гишүүн) дээрх компаний захиралтай нягт холбоо сүлбээтэй гэж хүмүүс үздэг.

Тус улсын санхүүгийн хэд хэдэн бүлэг улс төрийн аль нэг намтай бат бэх харилцаа холбоо тогтоосон байна. 1996 оны сонгуульд Эх орон эвслийг (Консерватив нам) дэмжсэн нэгэн компани сонгуулийн дараа төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх хэд хэдэн тендерт ялсан тухай хэвлэлд гарч байсан. Литвийн аж үйлдвэрлэгчдийн эвлэл нь Социал демократ намтай нягт холбоотойд тооцогддог бөгөөд тус эвлэлийн ерөнхийлөгчийн эзэмшдэг бордоо үйлдвэрлэгч компани 1990-ээд оны дундуур явагдсан өмч хувьчлалын тендерт ялж, улмаар төлбөрөө хойшлуулах зөвшөөрөл гаргуулан авч чадсан. Сангийн сайд асныг огцроход хүргэсэн дуулиант явдалд (3.6 дүгээр хэсгийг үзнэ үү) холбоотой Баруун Литвийн аж үйлдвэр, санхүүгийн корпораци нь 2000 оны сонгуулиас өмнө засгийн эрхийг барьж байсан Либерал үзэлтнүүдийн эвлэлийг дэмжиж байсан бол сонгуулийн дараа одоогийн эрх баригч эвслийн бүрэлдэхүүнд багтсан Шинэ эвлэл (Социал Либерал)-ийг дэмжих болсон.⁵²

⁵¹ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Вильнюс, 2002 оны 3 дугаар сарын 8.

⁵² Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Артурас Ракастай хийсэн ярилцлага, 2002 оны 3 дугаар сарын 7.

7. Төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ ХУДАЛДАН АВАХ АСУУДАЛ

7.1 Хууль эрх зүйн хүрээ

Тус улс дахь төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахтай холбогдсон хууль тогтоомж харьцангуй боловсронгуй ч тендерт хяналт тавихад учирч буй бэрхшээлүүд болон хуулийн цоорхойнууд нь авилгал үүссэн гэх магадлалыг төрүүлж байна.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах таван арга хэлбэрийг Тендерийн тухай хуулинд тусгасан байдаг. Эдгээр нь нээлттэй тендер, хязгаарлалттай тендер, өрсөлдөөний үндсэн дээрх тохиролцох, үнийн санал авах болон нэг эх сурвалжаас бараа үйлчилгээ худалдан авах зэрэг болно. Дээрх хууль төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ нийлүүлж буй бүх байгууллага аж ахуйн нэгжид хамаарна. Хууль нь дараах төрлийн гэрээнүүдэд үйлчилнэ: 22 мянган еврогоос дээш хэмжээний бараа, үйлчилгээ худалдан авах гэрээ, төсвийн хөрөнгөөр 88 мянган еврогоос дээш өртөгтэй ажил гүйцэтгэх гэрээ, жилд 528 мянгаас дээш өртөгтэй бараа, үйлчилгээ үзүүлсэн (эсвэл 293333 еврогийн өртөгтэй ажил гүйцэтгэсэн) засгийн газраас баталсан жагсаалтанд нэр нь бичигдсэн төрийн буюу орон нутгийн өмчтэй аж ахуйн нэгжүүдтэй хийсэн гэрээ. Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг зохицуулах, хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих явдлыг Төрийн тендерийн газар хариуцдаг.

Зөвхөн дараах нөхцөл байдалд ганц эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авахыг зөвшөөрнө. Үүнд:

- Тухайн бараа, үйлчилгээ, ажлыг зөвхөн нэг нийлүүлэгч хангах боломжтой;
- Урьдчилан таамаглаагүй гэнэтийн нөхцөл байдлын улмаас бараа, үйлчилгээ, ажил худалдан авах яаралтай шаардлага гарсан тохиолдолд;
- Зөвхөн сорилт, туршилт, шинжлэх ухааны судалгааны зорилгоор бараа худалдан авах тохиолдолд;

- Урьд өмнө байгуулсан гэрээг техникийн шалтгаанаар үргэлжлүүлэх зорилгоор тухайн ханган нийлүүлэгчээс бараа, үйлчилгээ худалдан авах шаардлагатай нөхцөлд; энэ тохиолдолд нэмж худалдан авсан бараа, үйлчилгээний өртөг нь анхны гэрээний дүнгийн 30 хувиас хэтрэх ёсгүй;
- Гэнэтийн нөхцөл байдлын улмаас, анхны гэрээг биелүүлэхэд нэмэлт бараа, үйлчилгээ зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд уг гэрээнд дурдагдаагүй бараа үйлчилгээг нэмж авах шаардлага үүссэн нөхцөлд;
- Тендерт цорын ганц санал ирсний улмаас нээлттэй буюу хязгаарлалттай тендер, өрсөлдөөний үндсэн дээрх тохиролцооны аргууд амжилт олоогүй тохиолдолд.

Гэрээний өртөг 44 мянган еврогоос давж буй тохиолдолд нэг эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авахад Засгийн газрын зөвшөөрөл шаардагдана. Гэвч нэг эх үүсвэрээс бараа, үйлчилгээ худалдан авах зохицуулалт нь төдийлөн тодорхой бус байгаа нь засгийн газраас зөвшөөрөл авах журмыг мөн л ёс төдий болгожээ. Мөрдөн байцаах тусгай байгууллагын үзэж байгаагаар Төрийн тендерийн газраас томоохон гэрээний нөхцлүүдийг хэрэгжсэний нь дараа бус, урьдчилан үнэлэх шаардлагатай бөгөөд тендерийн нөхцлийг баталсан албан тушаалтуудын нэрсийг нийтэд мэдээлэх нь зохистой ажээ.⁵³

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авахтай холбогдсон зохицуулалт нь олон нийтэд нээлттэй байдаг. Бараа, үйлчилгээ худалдан авах нөхцөл болон тендерүүдийн болзол нь мөн олон нийтэд нээлттэй. Тухайн жилд зарлах тендерийн урьдчилсан төлөвлөгөө болон тендерийн урилгыг Official Gazette сонинд тавьдаг. Тендертэй холбогдсон мэдээллийг Төрийн тендерийн газраас интернетэд байршуулдаг.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу аливаа тендерийг Төрийн тендерийн газраас баталсан Тендерийн өртгийг тооцох аргачлалын дагуу зохион байгуулна. Тендерт оролцогсдын зүгээс үндэслэлгүй өндөр буюу доогуур үнэ санал болгосон тохиолдолд Төрийн

⁵³ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Вильнюс, 2002 оны 3 дугаар сарын 8.

тендерийн комиссоос цаашид хийх тохиролцоо буюу авах арга хэмжээний талаар Төрийн тендерийн газраас зөвшөөрөл авах ёстой.

Тухайн бараа, үйлчилгээг худалдан авч буй байгууллагаас сонгосон гурваас доошгүй хүний бүрэлдэхүүнтэй Тендерийн хороо тендерийн шийдвэрийг гаргана. Хорооны гишүүдийг сонгон шалгаруулахтай холбогдсон тусгай шалгууруудыг хуулинд тусгаагүй боловч хорооны гишүүд нь аль нэг талд үйлчлэлгүй ажиллахаа баталгаажуулж гарын үсэг зурахыг хуулиар шаарддаг. Хорооны гишүүд болон тендерт оролцогчод нь тендерийн талаарх мэдээллийг гуравдагч талуудад өгөх ёсгүй.

Тендерийн шийдвэрүүдийг Official Gazette сонинд нийтэлж, гэрээ байгуулагдсанаас хойш гурав хоногийн дотор тендерийн бусад оролцогчдод мэдээлнэ. Оролцогчдод өгөх мэдээлэлд тендерт ялсан талын санал болгосон үнэ болон гэрээнд тусгагдсан хөнгөлөлтүүдийг багтаана. Бараа, үйлчилгээ худалдан авч буй байгууллага нь гэрээнд гарын үсэг зурах буюу тендерийн журмыг хэрэгжүүлж дууссанаас хойш арав хоногийн дотор тухайн тендерийн явцыг тайлагнах үүрэгтэй.

Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд оролцож буй албан тушаалтнуудын ёс зүйн тусгайлсан дүрэм байдаггүй бөгөөд тендерт оролцоходоо зүй бус үйлдэл гаргаж байсан компаниудын жагсаалт үгүй ажээ.

Засгийн газрын 2002-2004 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тендерийн журмыг боловсронгуй болгох, зөрчлийг шийдвэрлэх механизм бий болгох, гэрээний хэрэгжилтэнд тавих хяналтыг сайжруулахад чиглэсэн өөрчлөлтүүд тусгагдсан байна. Үүнээс гадна Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийг Европын Холбооны чиглэлүүд болон Дэлхийн худалдааны байгууллагын шаардлагад нийцүүлж, ЕХ-ны стандартыг хангасан тендерийн мэдээллийн тогтолцоо бүрдүүлэхийг Засгийн газар төлөвлөж байна.

7.2 Хяналт шалгалт

Тендерийн журам нь аль нэг оролцогчийн эрхийг зөрчиж байна гэж үзсэн тохиолдолд тухайн оролцогч бараа, үйлчилгээ худалдан авагч байгууллагад гомдол мэдүүлж болно. Тухайн байгууллагаас өгсөн хариу

нь хангалтгүй санагдвал Төрийн тендерийн газарт гомдол гаргаж болно. Гомдлыг гурван хүний бүрэлдэхүүнтэй Санал гомдол шийдвэрлэх комисс шалгана. Комиссын бүрэлдэхүүнийг томилохдоо ханган нийлүүлэгчид, худалдан авагч байгууллагууд буюу Засгийн газраас санал болгосон шинжээчдийн жагсаалтанд тулгуурлан тендерт оролцогч компани, бараа, үйлчилгээ худалдан авагч байгууллага болон Тендерийн газраас нэгжээд гишүүнийг томило. Санал гомдол шийдвэрлэх комиссын гишүүд нь аль нэг талд үйлчлэхгүй гэдгээ бичгээр мэдэгдэх ёстой ба тухайн ханган нийлүүлэгчтэй ямар нэгэн холбоо харилцаа тогтоогоогүй байх ёстой.

Төрийн тендерийн газраас авсан арга хэмжээ болон Санал гомдол шийдвэрлэх бие даасан комиссын шийдвэрийг шүүхэд давж заалдаж болно. Төрийн тендерийн газраас сэжигтэй үйлдлүүдийн талаар Төрийн хяналтын газар буюу хууль сахиулах байгууллагуудад хандан хүсэлт гаргаж, мөрдөн шалгуулж болно.

GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ээс дээр өгүүлсэн давж заалдах тогтолцоог хоёр чиглэлээр шүүмжилсэн. Үүнд: нэгдүгээрт, Санал гомдол шийдвэрлэх комиссын бүрэлдэхүүнд багтах шинжээчдийн жагсаалтаас тохиромжгүй хүмүүсийг хасах механизм Тендерийн газарт байдаггүй. Хоёрдугаарт, гомдол гаргахын тулд тендерт оролцогч нь 880 еврогийн хураамжийг Тендерийн газарт төлөх ёстой ба заргаа авч чадаагүй тохиолдолд давж заалдах үйл ажиллагааны бүх зардлыг хариуцдаг.⁵⁴

7.3 Авилгал

Шинжээчид, хэвлэл мэдээллийнхэн, тендерийн зарим оролцогчийн үзэж байгаагаар төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд авилгал нэлээд газар авсан ажээ. Тухайлбал компаниудын өгсөн мэдээлэлд тулгуурлан Мөрдөн байцаах тусгай газрын тооцоолсноор гэрээний дүнгийн 10 хувьтай дүйцэх хахууль шаардагддаг байна.⁵⁵ Транспаренси интернэшнлийн 2000 онд явуулсан Литва дахь авилгалын дүр зураг судалгаанаас харахад (1.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү) бизнес

⁵⁴ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), Литва дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан, 19 дүгээр тал.

⁵⁵ OSI (Нээлттэй нийгэм хүрээлэн)-ийн дугуй ширээний ярилцлага, Вильнюс, 2002 оны 3 дугаар сарын 8.

эрхлэгчдийн 74 хувь нь Төрийн тендерийн газрыг тодорхой түвшинд буюу их хэмжээгээр авилгалд өртсөн гэсэн бодолтой байсан ба тус байгууллагад өгсөн үнэлгээ нь Шүүх, Засгийн газар, Парламент болон Төрийн зарим байгууллага яамдынхаас дээгүүр байсан.

8. ТӨРИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ САЛБАР ДАХЬ АВИЛГАЛ

8.1 Цагдаагийн байгууллага

1.1 дүгээр хэсэгт дурдсан судалгаанаас харахад цагдаагийн газар нь (ялангуяа замын цагдаа) Литва дахь авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллагуудын тоонд ордог бөгөөд авилгалын хэрэгт шийтгэгдсэн хүмүүсийн нэлээд нь цагдаагийн байгууллагын ажилтнууд байсан.

Цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудын дундах авилгал зэрэг хууль бус үйл ажиллагааны эсрэг тэмцэх үүрэг бүхий Дотоодын мөрдөн шалгах нэгжүүдийг 1998 оноос байгуулсан бөгөөд авилгал үйлдсэний нь төлөө цагдаагийн ажилтнуудад ногдуулдаг шийтгэл нь энгийн иргэдээс хатуу байдаг. Цагдаагийн байгууллага дахь авилгалд нөлөөлж буй томоохон хүчин зүйл нь бага хэмжээний цалин нь ихээхэн эрх мэдэлтэй нь уялдахгүй байх явдал болно. Жишээлбэл замын цагдаагийн цалин дунджаар 205 евро байдаг боловч 1466 евро хүртэл бэлэн мөнгөний торгууль ногдуулах эрх мэдэлтэй байна.⁵⁶

8.2 Гаалийн байгууллага

Олон нийтийн үзэж байгаагаар гаалийн газар нь авилгалд хамгийн их өртсөн байгууллагуудын нэг ажээ (1.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү). Гэсэн ч гаалийн газарт хууль бус наймаа болон түүнтэй холбогдсон авилгалтай тэмцэхэд чиглэсэн нэлээд өөрчлөлт хийгдэж байна. Орчин үеийн мэдээллийн систем болон гаалийн мэдүүлгийг шалгах системийг суурилуулахад нь ФАРЕ дэмжлэг үзүүлсэн. Гаалийн байгууллага болон

⁵⁶ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), Литва дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан, II дүгээр тал.

шалган нэвтрүүлэх цэгүүдийг тусгай тоног төхөөрөмжөөр хангасан нь байцаагчдын ажлын үр дүнг нэмэгдүүлж, гаалийн шалгалтыг шуурхай, чанартай болгоход нөлөөлсөн байна. 2000 онд Тагнуулын болон дүн шинжилгээний нэгжийг байгуулсан бөгөөд гэмт хэрэгтэй тэмцэх үүднээс Гаалийн ерөнхий газраас Мөрдөн байцаах тусгай байгууллагатай хамтран ажиллах тухай гэрээнд гарын үсэг зурсан. Гаалийн байгууллага 2001 оны 7 дугаар сараас шинэ бүтцэд шилжиж, гаалийн ажилтнуудын үйлдсэн хууль бус үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах хэлтсийг байгуулжээ.

Сангийн яамны Гаалийн газрын захирал нь 1999 онд Гаалийн ажилтнуудын ёс зүйн дүрмийг баталсан бөгөөд хээл хахууль шаардах зэрэг үйлдлүүдээс хэрхэн зайлсхийх тухай зааврыг дээрх дүрэмд тусгасан байна.

8.3 Эрүүлийг хамгаалах байгууллага

Эстоний иргэдийн үзэж байгаагаар эрүүл мэндийн байгууллагад авилгал нэлээд газар авсан ба зарим хүний туршлагаас үзэхэд эмнэлэг болон замын цагдаагийн газарт авилгал хамгийн их байдаг ажээ (1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү). Эмнэлгийн байгууллагын ажилтнуудыг төрийн албан хаагчид тооцдоггүй тул Төрийн албанд хувийн болон төрийн эрх ашгийг зохицуулах тухай хууль эрүүл мэндийн салбарынханд үйлчилдэггүй.

Өчүүхэн бага цалин нь эрүүл мэндийн салбарт хээл хахууль бий болоход нөлөөлж буйн зэрэгцээ эмч нарт “урьдчилж шан өгөх” уламжлал хүчтэй байгаа нь хахууль өгөөгүй тохиолдолд муу эмчлэх буюу огт эмчилгээ хийхгүй гэж өвчтнүүд боддогтой холбоотой.

1995 оны ФАРЕ хөтөлбөрийн тэргүүлэх чиглэлийн нэг нь эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээний тогтолцоог үүсгэн бий болгох явдал байсан.”Эмнэлгийн анхан шатны үйлчилгээний төлөвлөгөө” боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор ФАРЕ-ийн зөвлөхийг 2 жилийн хугацаагаар Вильнюс, Шяуляй, Клайпеда хотуудын захиргаанд ажиллуулсан. Тус төслийг 1997 оны ФАРЕ хөтөлбөрийн хүрээнд үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлсэн.

8.4 Лиценз олголт, бизнесийн зохицуулалт

Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагууд Литва дахь бизнесийн орчинг Төв ба Зүүн Европын бусад орныхтой адил гэж дүгнэсэн бөгөөд бизнесийг либералчлахын төлөө тавьж буй хүчин чармайлтуудыг нь нааштай үнэлсэн.⁵⁷ 1999 онд авилгалын нөхцөл байдлыг тодорхойлох зорилгоор ФАРЕ-ээс явуулсан судалгаа болон авилгалтай тэмцэх стратегид “бизнесийн хөгжилд тулгарч буй үндсэн саад тотгорууд нь авилгал үүсэхэд нөлөөлж буй шалтгаануудтай давхцаж байна”⁵⁸ хэмээн тэмдэглэсэн.

Бизнесийн байгууллагуудыг бүртгэх асуудалд авилгал ажиглагддаггүй байна. Гэсэн хэдий ч эмийн үйлдвэрлэл⁵⁹, хувиараа эмчилгээ, өмгөөллийн ажил⁶⁰ эрхлэх зэрэг тодорхой салбарт бизнес хийх зөвшөөрөл авахад нэлээд бэрхшээлтэй байдаг нь хуулинд тавигдсан хоригуудтай холбоотой.

9. Хэвлэл мэдээллийн үүрэг роль

Хуульчид болон сэтгүүлчдийн үзэж байгаагаар Литва дахь хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин нь Европт нэлээд эрх чөлөөтөйд тооцогдоно. Олон нийтийн дунд явуулсан санал асуулгын дүнгээс харахад Литвийн нийгэм дэх хамгийн итгэл хүлээсэн институц нь хэвлэл мэдээлэл ажээ.⁶¹ Төрийн зарим албан тушаалтан шүүмжлэлтэй материал нийтэлсэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд “зөөлөн шийтгэл” ногдуулахыг оролдож байсан⁶² хэдий ч хэвлэлийн эрх чөлөөнд халдах явдлыг үл тэвчих ухамсар

⁵⁷ Хэритаж сангаас гаргадаг “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс” Литва улсыг 1999 онд 61 дүгээр байранд оруулж байсан бол 2000 онд 44 дүгээр байранд шилжүүлсэн нь коммунист дэглэмтэй байсан орны хувьд томоохон ахиц дэвшил болно. Хэдэн жилийн яриа хэлэлцээрийн дүнд 2001 оны 6 дугаар сарын 1-нд Литва улс Дэлхийн худалдааны байгууллагын бүрэн эрхт гишүүн болсон.

⁵⁸ ФАРЕ, Литва дахь авилгалын байдалд хийсэн үнэлгээ ба авилгалтай тэмцэх стратегийн бэлтгэл ажил, 1999 он, 41 дүгээр тал.

⁵⁹ А.Семиенэ, “Тэрбумын ашигтай эмийн бизнест хээл хахууль цэцэглэж байна”, Республика сонин, 2002 оны 3 дугаар сарын 7.

⁶⁰ Балтийн мэдээ сонины эдийн засгийн асуудал хариуцсан ерөнхий редактор Артурас Ракастай хийсэн ярилцлага, 2002 оны 3 дугаар сарын 7.

⁶¹ Lietuvos gytas, 2001 оны 5 дугаар сарын 19, 7 дугаар тал.

⁶² Жишээлбэл Lietuvos gytas, Respublika сонинуудад авилгалын эсрэг материалууд тавигдсаны дараа дээрх хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад санхүүгийн шалгалт хийснээс гадна төрийн зарим байгууллага зар сурталчилгаага татаж авсан байна.

нийгэмд нэгэнт төлөвшжээ. Төрийн мэдээллийг олон нийтэд хүртээмжтэй байлгахыг хуулиар баталгаажуулдаг боловч бодит амьдрал дээр мэдээллийн эрх чөлөөний тухай заалтууд хангалттай хэрэгжиж чадахгүй байна. Авилгалын хэргүүдийг илрүүлэхийн төлөө хэвлэл мэдээллийнхэн харьцангуй идэвхтэй ажилладаг ч олон нийтийн радио, телевизэд улс төрийн нөлөө хүчтэй, мэдээллийн хүртээмж хязгаарлагдмал, сэтгүүлчдийг айлган сүрдүүлэх тохиолдлууд гарч байгаа нь хэвлэлийнхний идэвхийг сааруулах талтай.

9.1 Хэвлэлийн эрх чөлөө

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг Литвийн Үндсэн хууль болон Олон нийтийг мэдээллээр хангах тухай хуулиар баталгаажуулдаг. Улсын болон хувь хүний нууцыг хамгаалахаас бусад тохиолдолд сэтгүүлчдэд чөлөөтэй ажиллах боломжийг олгосон байна.

Сэтгүүлчийн эрх чөлөөг хязгаарласан цөөн хэдэн заалт байдаг бөгөөд тэдгээрийн аль нь ч авилгалыг илрүүлэхэд хориг саад учруулдаггүй. Нэр төр гутаахтай холбогдсон нийтлэг заалтуудаас гадна хувь хүний нэр хүндэд халдсан тохиолдолд сэтгүүлчдэд хариуцлага хүлээлгэх талаар Олон нийтийг мэдээллээр хангах тухай хуулинд тусгасан байдаг. Нэр хүндэд халдсан тохиолдолд ногдуулах шийтгэлийг чангатгах талаарх хуулийн төслийг 1999-2000 онуудад зарим парламентын гишүүн санаачилсан боловч дэмжлэг авч чадаагүй. Гэсэн ч 2002 оны 7 дугаар сараас хүчин төгөлдөр болсон Иргэний хуулинд сэтгэл санааны хохирлыг нөхөн төлүүлэх торгуулийн дээд хэмжээг тогтоож өгөөгүй байна.

9.2 Мэдээллийн хүртээмж

Засгийн газрын болон орон нутгийн захиргааны байгууллагуудаас мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулинд зааснаар иргэдээс бичгээр ирүүлсэн хүсэлтэнд 14 хоногийн (тодорхой тохиолдолд 1 сар) дотор хариу өгөх ёстой. Ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлсийг хамгаалах шаардлага нь иргэдийн мэдээлэл авах эрхээс илүү ач холбогдолтой байх тохиолдолд л мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж болдог. Албаны мэдээллийг төлбөргүй өгөх

ёстой ба мэдээллийг хайх, хувилан олшруулах зэрэгтэй холбогдон гарсан зардлыг төлүүлж болох ажээ.

Төрийн байгууллага мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд иргэд шүүхэд хандах эрхтэй. 1999 онд нэг сэтгүүлч Эрүүл мэндийн яамыг шүүхэд өгч, заргаа авсан нь хуулийн дээрх заалт амьдралд хэрэгжиж буйн илрэл болно. Нөгөө талаас төрийн байгууллагуудын зүгээс мэдээлэл өгөх системтэй, стандартчлагдсан журам дутагдсаар байна. GRECO (Авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг)-ийн тайланд тусгаснаар,

Сэтгүүлчид болон олон нийтийн хувьд албаны бичиг баримтуудтай танилцахад ерөнхийдөө төвөгтэй бөгөөд мэдээллийг хүртээмжтэй болгох тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь сэтгүүлчдэд хүндрэл учруулдаг байна.⁶³

9.3 Радио телевизийн зохицуулалт

Радио, телевиз ажиллуулах зөвшөөрөл олгох, үйл ажиллагааг нь зохицуулах (олон нийтийн радио, телевизээс бусад тохиолдолд) асуудлыг Радио, телевизийн комисс хариуцдаг. Лиценз олгох журам нь нэлээд тодорхой. Радио, телевизийн комисс нь үйл ажиллагаагаа парламентад тайлагнах ёстой бөгөөд төрийн болон соёл, шинжлэх ухааны байгууллагуудыг төлөөлдөг 12 гишүүнээс бүрддэг. Гишүүдийг Парламент, Ерөнхийлөгч болон сэтгүүл зүй, соёл урлагийн мэргэжлийн байгууллагууд нэр дэвшүүлдэг. Зөвлөлийн дээр дурдсан бүтэц нь арилжааны радио, телевизүүдийг засгийн газрын нөлөөнөөс хамгаалах зорилготой тул үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан албан ёсоор гомдол мэдүүлсэн тохиолдол гараагүй.

Литвийн Үндэсний радио телевизийн удирдах байгууллага нь янз бүрийн төрийн бус, соёл урлагийн, эрдэм шинжилгээний, иргэний байгууллагуудыг төлөөлсөн, Ерөнхийлөгч, Парламент, төрийн бус байгууллагуудаас нэр дэвшүүлсэн 12 хүний бүрэлдэхүүнтэй Зөвлөл болно. Тус зөвлөл нь Парламентын Боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын хороонд харьяалагддаг. Тус зөвлөл олон нийтийн радио, телевизийн Ерөнхий

⁶³ GRECO (Авилгалын эсрэг улс орнуудын бүлэг), Литва дахь байдлыг үнэлж дүгнэсэн тайлан, 5- 6 дугаар тал.

захирлыг сонгож, туслахуудыг нь тендер зарлах замаар сонгон шалгаруулдаг.

Литвийн олон нийтийн радио телевизийг улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгахаар хуульчилдаг ч бодит байдал дээр Удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь нэлээд улс төржсөн шинжтэй. Мөн олон нийтийн радио, телевизийн ажилд шууд (Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өөрчлөх замаар) буюу шууд бусаар (санхүүгийн бодлогоор дамжуулан) нөлөөлөх оролдлогыг засгийн газрын байгууллагууд хийсээр ирсэн. Жишээлбэл нэр хүндтэй нэгэн сэтгүүлчийг ажилд авсан боловч Парламентын зарим гишүүд нэр холбогдсон өмч хөрөнгийн хэргийг эрэн сурвалжилсных нь төлөө ажлаас халсан тохиолдол гарсан.

9.4 Хэвлэл мэдээлэл дэх авилгал

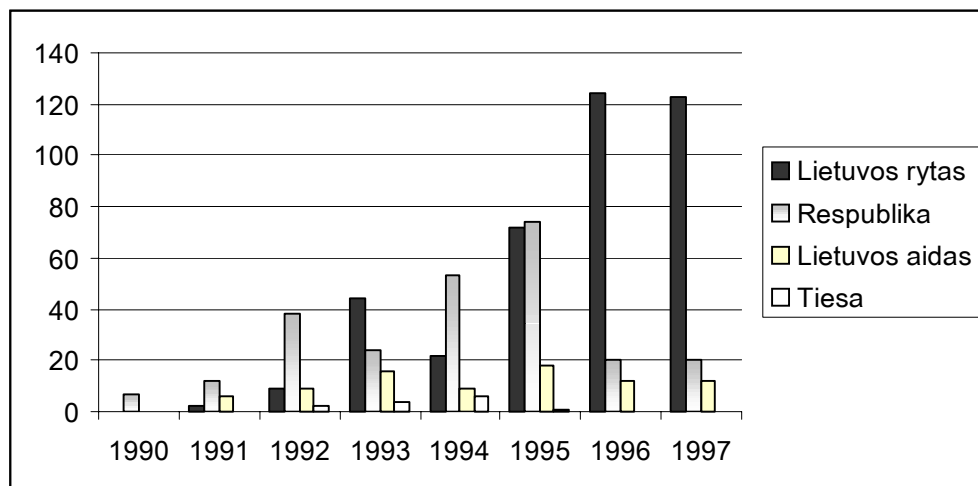
Сэтгүүлчдэд хээл хахууль өгсөн тухай нотлох баримт цөөн байдаг. Хэвлэл мэдээллийн шинжээчдийн үзэж байгаагаар сэтгүүлчийн ёс зүйн асуудалд бэрхшээл оршсоор байгаа нь авилгал үүсэх магадлалыг бий болгож байна. Тухайлбал зар сурталчилгаа өгч буй компаниуд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нийтлэлийн бодлогод нөлөөлөх, зар сурталчилгаагаа татаж авна гэж сүрдүүлэх явдал гардгийн зэрэгцээ улс төрчдийн зүгээс, ялангуяа олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд, дарамт шахалт үзүүлдэг байна.⁶⁴ Гэвч энэ асуудал нарийвчлан шалгагдаагүй ажээ.

9.5 Хэвлэл мэдээлэл ба авилгал

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн дотор авилгалыг илрүүлэх талаар сонин сэтгүүлүүд нэлээд идэвхтэй ажиллаж байна. 1990-1997 онуудад өдөр тутмын томоохон сонинуудад тавигдсан авилгалын талаарх материалуудын тоог 1 дүгээр зурагнаас харна уу. 1998 оны 1 дүгээр сараас 2000 оны 11 дүгээр сарын хооронд Литвийн хамгийн нөлөө бүхий өдөр тутмын сонин болох Lietuvos rytas-т авилгалын талаар сар бүр дунджаар 13 материал тавигдсан байна.

⁶⁴ Литвийн Транспаренси интернэшнл байгууллагын удирдах зөвлөлийн дарга Александрас Добрининасын өгсөн мэдээлэл.

Зураг 1. Литва дахь төрийн албаны эсрэг гэмт хэргийн талаар үндэсний хэмжээний сонинуудад гарсан нийтлэлийн тоо, 1990-1997⁶⁵



Эх сурвалж: Транспаренси интернэшнл, 2001.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд нь олон нийтэд төдийгүй засгийн газарт ч чухал нөлөө үзүүлдэг. Жишээлбэл, засгийн газарт үүссэн сонирхлын зөрчлийн асуудлыг сэтгүүлчид эрэн сурвалжилсны үр дүнд одоогийн засгийн газрын гурван гишүүн огцорсон бөгөөд Засгийн газар ёс зүйн дүрэмтэй болсон байна. Авилгалын эсрэг тэмцэх стратегийн хүрээнд Мөрдөн байцаах тусгай байгууллагаас хэвлэл мэдээллийнхэнтэй байнга хамтран ажилладаг.

10. Зөвлөмжүүд

Литва улсын хувьд ач холбогдолтой гэж үзэж дараах зөвлөмжийг өгч байна. Европын Холбоонд элсэхээр бэлтгэж буй бүх улсад хамаатай нэмэлт зөвлөмжийг тойм илтгэлийн 5 дугаар хэсгээс үзнэ үү.

1. Авилгалтай холбогдсон хэргүүдийг мөрдөн байцааж, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн талаарх мэдээллийг бүрэн гүйцэд цуглууулж, баримтжуулах.

⁶⁵ А.Добрининас, “Авилгал нь олон нийтийн асуудал болох нь: хэвлэл мэдээллийн туршлага”, Транспаренси интернэшнл. Сүүлийн 10 жил дэх авилгалтай тэмцэх бодлого: Асуудлыг тодорхойлж, эвлэлдэн нэгдэх нь, Берлин, 2001 он, 73 дугаар тал.

Хавсралт
НЭЭЛТТЭЙ НИЙГМИЙН ХҮРЭЭЛЭН
Европын Холбоонд нэгдэх явцыг
хянах хөтөлбөр
Авилгал ба авилгалтай тэмцэх
бодлогын судалгааны аргачлал

Хавсралт

НЭЭЛТГЭЙ НИЙГМИЙН ХҮРЭЭЛЭН

Европын Холбоонд нэгдэх явцыг хянах хөтөлбөр

Авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлогын судалгааны аргачлал

Энэхүү аргачлалын зорилго нь Европын Холбоонд (ЕХ) элсэхээр нэр дэвшсэн улсуудын авилгалын байдал болон, төр, Засгийн газрууд түүний эсрэг тэмцэхдээ ашиглаж буй хууль эрх зүйн болон зохион байгуулалтын бүтэц, бодлого болон энэхүү бүтэц, бодлогыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэхэд ЕХ-нд нэгдэх явцын үр нөлөөг судлах илтгэл боловсруулахад оршино.

Доорх судалгааны хүрээ нь улс орны авилгалын нөхцөл байдлын талаарх илтгэл бэлтгэхэд үлгэр загвар болох бөгөөд өдгөө үйлчилж буй хууль эрх зүйн баримтууд, Дэлхийн Банк, “Транспаренси интернэшнэл”, СИГМА болон ННХ-ийн бэлтгэсэн судалгааны материалууд зэрэг олон төрлийн эх сурвалжид тулгуурласан болно.

Судалгаанд дараах зүйл хамрагдана.

- Авилгал буюу авилгалын эсрэг тэмцэх тухайн улс орны бодлогын талаар сүүлийн 3-4 жилийн хугацаанд хэвлэгдсэн судалгаа бүртгэй танилцах, ашиглах,
- Үндэсний хэвлэл мэдээлэлд хэвлэгдсэн авилгалтай холбоотой хэрэг/асуудлыг судлах, ашиглах,
- Судалгаанд нэмэлт болгон уулзалт ярилцлага хийх,
- Авилгалын эсрэг тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, бодлогуудын талаар мэдээлэл өгөх.

1. Удиртгал/Судалгааны товч агуулга

Энэхүү илтгэлд хөндөгдсөн хамгийн чухал асуудлуудыг багтаасан хураангуй тойм бэлтгэх бөгөөд чингэхдээ дор дурдсан чиглэлүүдээр үнэлэлт дүгнэлтийг тусгана. Тухайлбал,

- Авилгалын нөхцөл байдал болон авилгалын талаарх ойлголтын тухай баримт нотолгоо,
- Авилгалын үүр уурхай түүний дотор илтгэлд дурдагдсан гол дүгнэлтүүдийн талаарх баримт нотолгоо,
- Авилгалын асуудлаар Засгийн газрын баримтлах байр суурийг харуулах хамгийн ач холбогдолтой алхмууд болон ажиллагаандаа гаргасан хамгийн том алдаа эндэгдэл,
- ЕХ-нд нэгдэх явцын үр нөлөө, нэгдэх явц авилгалын асуудлаарх засгийн газрын байр суурьт хэрхэн нөлөөлсөн 1) түүний бодлого, тунхаглал, 2) бодит үйл ажиллагаа, авилгалын эсрэг тэмцэх төрийн болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих үүднээс ЕХ ямар нэгэн санхүүжилт/техникийн туслалцаа үзүүлсэн эсэхийг дурдах,
- Авилгалын эсрэг тэмцэлд олон улсын болон үндэсний хэмжээнд тавьж буй хүчин чармайлтуудтай холбоотой бусад үйл ажиллагаа (авилгалын эсрэг томоохон бага хурал /байгууллагууд эсвэл авилгалын эсрэг тэмцэх Европын Зөвлөлийн бүлэг улс гэх мэт хяналт тавих хөтөлбөрүүдэд төрийн зүгээс оролцох буюу хувь нэмэр оруулдаг эсэх).

2. Зохион байгуулалт, хууль тогтоомж

- Авилгалын эсрэг хууль тогтоомжууд түүний дотор Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага болон Европын Зөвлөлийн авилгалын эсрэг тэмцэх тухай конвенцуудын талаар товч өгүүлэх,

- Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль тогтоомжууд: албан тушаалд үл нийцэх зүйлүүдийн талаарх дүрэм болон ашиг сонирхол зөрчилдөх нөхцөл байдлыг урвуулан ашиглах явдлыг хориглодог бусад заалт,
- Албан тушаалтан хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх талаарх ерөнхий заалтууд, тэдгээр заалтын хэрэгжилтэд тавих хяналт, дурдсан заалтууд тодорхой түвшний албан тушаалтанд тусгайлан ханддаг эсвэл холбогдох бүлгүүдэд хамрагддаг эсэх,
- Хяналт, аудит: Аудитын дээд шатны байгууллагын статус, бие даасан байдал, эрх хэмжээ, үр нөлөө, төрийн дотоод хяналтын тогтолцоо ажиллах, аудит байгуулах, Ерөнхий аудит сүүлийн 3 жилийн хугацаанд авилгалын баримт нотолгоо илрүүлсэн эсэх, Аудитын шалгалт хийсэн тухай тайланд төр яаж ханддаг, ямар байр суурь баримталдаг? нийтэд зарлаж мэдээлсэн эсэх?
- Авилгалын эсрэг тэмцэх мэргэшсэн байгууллагууд, авилгалын эсрэг тэмцэх бодлогыг уялдуулан зохицуулах агентлаг бий эсэх?
- Омбудсман. Омбудсман буюу түүнтэй адилтгах байгууллага бий эсэх? Иргэд засаг төрийн алдаа дутагдлын талаар санал хүсэлтээ тавьдаг бие даасан байгууллага байдаг эсэх? Уг байгууллага хэдэн хэлтэс, ажилтантай? Омбудсман биеэ даасан эсэх? (омбудсманыг томилох, өөрчлөх, төсөв хуваарилахтай холбогдсон дүрэм) Омбудсман болон гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх засаглалуудын харилцаа? Омбудсман хууль зүйн ямар эрх эдэлдэг, тогтмол тайлан гаргадаг эсэх? Тэрхүү тайлан нь нийтэд нээлттэй эсэх? Омбудсман сүүлийн 3 жилийн хугацаанд авилгалын эсрэг хамгийн ноцтой ямар дүгнэлт, зөвлөмж гаргасан? Төр, засгийн газар тэдгээрт ямар хариу өгсөн?
- Дээр дурдсан ангиллуудаар тус бүрд нь тусгай бүлэг бэлтгэх бөгөөд удиртгал хэсэгт өгүүлсэн шалгуур үзүүлэлтийг үндэслэн тухайн зохиогч хэрхэн ач холбогдол өгч буйгаас хамаарч дэс дарааллыг нь тогтооно. Уг асуудлыг дүрслэн дурдсан товч тодорхойлолтоор эхлээд хууль тогтоомж, засаг захиргааны/улс

төрийн хүрээнд хэрхэн шийдвэрлэдэг (шийдвэрлэдэггүй) болон олон улсын байгууллагын үзүүлж буй нааштай болон сөрөг нөлөөллийг шаардлагатай гэж үзвэл дурдана. Дүн шинжилгээ нь хууль эрх зүйн болон зохицуулах хүрээг тоочих төдийгүй, холбогдох дүрэм журмууд практикт хэрхэн хэрэгжиж байгааг мөн харуулах шаардлагатай.

3. Гүйцэтгэх засаглал ба Төрийн алба

- Бүтэц ба хууль эрх зүйн хүрээ: Гүйцэтгэх болон төрийн албаны талаарх хууль эрх зүйн ерөнхий хүрээ, ажилд орох, ажлын байрны баталгаа, бие даасан байдлаа хадгалах явдлыг зохицуулдаг Төрийн албаны тухай хуультай эсэх?
- Захиргааны журам, санал хүсэлтийг шийдвэрлэх: Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах хугацаа, иргэд шүүхэд хандах зэргээр тэрхүү шийдвэрийг үр дүнтэй давж заалдах боломжтой эсэх?
- Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгийн хяналт: Сонирхлын зөрчлийн тухай дүрэм, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ албан журмаар зарлах түүний дотор төрд алба хаасны дараа эрхлэхийг хориглох ажил,. Эдгээр заалтын хэрэгжилтийг хэн хянах, практикт тэр нь үр дүнтэй байх эсэх.
- Дотоод хяналтын механизм: Авилгын эсрэг хууль, шүгэл үлээж сэрэмжлүүлэх, шүгэл үлээж сэрэмжлүүлэгчийг хамгаалах тухай заалтууд, авилгалын эсрэг албан тушаалтны сахих ёстой сахилга батын талаарх заалтууд.
- Олон нийттэй ажиллах: Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм
- Авилгал: Сүүлийн 3 жилийн хугацаанд гүйцэтгэх засаглалд авилгалын ямар хэргүүд илэрсэн (хэвлэл мэдээлэлд болон шүүхэд). Тэдгээр хэргийг шийдвэрлэх талаар төр хэрхэн ажилласан? Ямар нэгэн хууль, дүрэм, бодлого шинээр баталж гаргасан эсэх? Хэрэв тийм бол иргэд гүйцэтгэх засаглалыг хэр зэрэг “цэвэр” гэж үздэг?

4. Хууль тогтоомж

- Сонгууль: чөлөөтэй, шударга явагддаг эсэх, сонгуулийн комиссын бүрэлдэхүүн?
- Төсөв ба хяналтын механизмууд: Төрийн төсвөөс гадуур шийдэгддэг томоохон хэмжээний зардал бий эсэх, Төсвийг парламент хангалттай хянадаг эсэх?
- Сонирхлын зөрчил, хөрөнгийн мэдүүлэг: Сонирхлын зөрчил ба хөрөнгө, орлогоо заавал мэдүүлэх дүрэм, Тэдгээрт хэн хяналт тавьдаг, практик дээр үр дүнтэй байж чаддаг эсэх?
- Дархан эрх: Парламентын гишүүний дархан эрх, түүнийг цуцлах одоогийн заалтууд, дархан эрхийг цуцалсан хэрэг хэдэн удаа гарсан?
- Авилгал: сүүлийн 3 жилийн хугацаанд хууль тогтоох засаглал авилгалын хэрэг хэд гарсан, хэрхэн илэрсэн (хэвлэл мэдээлэлд, шүүхэд)? Төр эдгээр хэргийг хэрхэн шийдвэрлэсэн? Түүний улмаас хууль, дүрэм, бодлого шинээр гарсан эсэх? Хэрэв гарсан бол иргэд хууль тогтоох засаглалыг хэр зэрэг “цэвэр” гэж үздэг вэ?

5. Шүүх засаглал

- **Хууль тогтоох хүрээ:** шүүх засаглалын бие даасан байдлыг хамгаалах, шүүгчдийн дархан эрхийн талаарх болон сонирхлын зөрчлийн, хөрөнгө, орлогоо заавал мэдүүлэх заалтууд, шүүхийн шийдвэрийн тухай мэдээллийн олдоц?
- **Авилгал:** Сүүлийн 3 жилд шүүгч оролцсон авилгалын хэрэг хэдэн удаа гарсан, Төрийн эрх баригчид ямар арга хэмжээ авсан, авилгал хэр зэрэг тархсан, аль салбарыг илүү хамарсан гэж бодогддог вэ? (Шүүхийн ажиллагааг “Түргэлүүлэх”, тодорхой шүүгчид хэргээ хуваарилуулах, хуулийн баримт нотолгоо гаргуулж авах, бүртгүүлэх) Шүүх ажиллагаанд авилгалыг юу өөгшүүлдэг вэ? (алгуурлаж удаашрах, гүйцэд бус санхүүжилт)

6. Улс төрийн намын санхүүжилт

- Хууль тогтоох хүрээ: зөвшөөрөгдсөн хандивын тухай дүрэм, хандивын хөрөнгө, эх сурвалжаа нэрлэх тухай намуудын үүрэг, кампанит ажиллагааны зардлын дүрэм.
- Хяналт ба удирдлага: Нам нийтийн өмнө ажлаа тайлагнадаг, аудит хийлгэдэг эсэх? Хэрэв тийм бол хэнд шалгуулдаг, шалгагч ямар эрх эдэлдэг, санхүүжилтийн дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдолд ямар арга хэмжээ хүлээдэг?
- Намын санхүүжилтийн практик: Хууль тогтоох болон хяналтын механизм практик дээр үр дүнтэй эсэх? Авилгалын баримт бий эсэх? Намын санхүүжилттэй холбоотой томоохон будлианы тухай сурвалжлага гарсан эсэх, тэр дагуу авсан арга хэмжээ?

7. Улсын бэлтгэл

- Хууль тогтоох хүрээ: Ямар дүрэм журмын хүрээнд гэрээт ажлуудыг олгодог ажил, Ямар гэрээт нээлттэй тендерээр шалгаруулдаг? Ямар нөхцөлд цорын ганц эх сурвалжийг ашигладаг вэ? Улсын бэлтгэлийг зарлаж сурталчилдаг эсэх? Шийдвэрийг нийтэд зарладаг эсэх? Улсын бэлтгэлийг эрхэлсэн албан тушаалтанд сонирхлын зөрчлийн болон хөрөнгө, орлогоо заавал мэдүүлэх заалт үйлчилдэг эсэх? Тэдгээр албан тушаалтны амьдралын хэв маяг, хөрөнгө, орлогыг хянадаг эсэх? Улсын бэлтгэлийн албан хаагчдад ёс зүйн дүрэм бий эсэх? Авилгалд автагдсан компани, хувь хүмүүсийн нэрсийг нийтэд тараадаг механизм бий эсэх?
- Шалгалт, аудит: Улсын бэлтгэлийн дүрэм журмын хэрэгжилтийг ямар байгууллага хянадаг, тэрхүү байгууллага ямар эрхтэй, хэр үр дүнтэй ажилладаг? Улсын бэлтгэлийн шийдвэрийг ямар журмаар давж заалддаг? Тендерт өрсөлдөгч шүүхэд нэхэмжлэл гаргадаг эсэх? Давж заалдах ажиллагаа практикт хэрэгждэг эсэх?
- Авилгал: Улсын бэлтгэлийн гэрээт ажлыг зарлан сурталчлах, хуваарилах нь шударга явагддаг эсэх? Бэлтгэлийн ажиллагаан луйвар гардаг эсэх? Энэ талаар ямар нэг нотолгоо бий эсэх?

8. Төрийн алба

Доор дурдсан салбарт авилгалаас сэрэмжлэхийн тулд ямар хууль, дүрэм журам үйлчилдэг вэ? Авилгалыг ямар хууль, дүрэм журам өөгшүүлдэг / дутуу санхүүжүүлэлт, бага цалин, будлиулсан, давхацсан дүрэм журам, удирдлага хяналт муу бусад/ Дор дурдсан салбарт авилгалын нөхцөл байдал ямар вэ?

- Цагдаа
- Гааль
- Татвар
- Эрүүл мэнд
- Боловсрол
- Лиценз олох, дүрэм журам тогтоох

9. Хэвлэл мэдээллийн үүрэг

- Үг хэлэх эрх. Үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хэвлэлд цензур тогтоох эрхийг ямар хууль тогтоомжоор баталгаажуулдаг Хэвлэлийн эрх чөлөөг дэмжсэн, хориглосон ямар хууль тогтоомж байдаг вэ? Авилгалын тухай материал нийтэлсэн сонин хэвлэлийг мөрдөн шалгах, төсвийн санхүүжилттэй зар сурталчилгаа хэвлэхийг нь хориглох зэргээр дарамтлах үзэгдэл гардаг эсэх? Авилгалыг илчлэгсдийг хэвлэлийн эрх чөлөө хамгаалж үнэхээр чаддаг эсэх?
- Мэдээллийн хүртэц. Төрийн мэдээлэл хэвлэл мэдээлэлд хэрхэн олддог/нээлттэй байх бодлого, гүйцэтгэх засаглалын үүрэг бий эсэх? Ийм мэдээлэл төлбөргүй эсвэл үнэ төлбөртэй эсэх?
- Өргөн нэвтрүүлгийн журам. Лиценз олгогчид ямар дүрэм журам баримталдаг вэ? Тэд гүйцэтгэх засаглалтай хэрхэн харьцдаг вэ? Нийтийн мэдээллийн бодитой байдлыг хэр баталгаажуулдаг вэ? (ялангуяа телевизэд) хувийн нэвтрүүлгүүдэд лиценз олгох ажиллагаа хэр ил тод явагддаг вэ?

- Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь авилгал. Хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүлчид авилгалд автагдсан баримт нотолгоо байдаг эсэх?
- Хэвлэл мэдээлэл ба авилга. Сүүлийн 3 жилийн хугацаанд хэвлэл мэдээлэл авилгалын талаар нийтэлсэн эсэх? Нийтлэл ямар дүр төрхтэй байсан? Тэдгээр нь авилгалыг арилгахад чиглэсэн дорвитой хүчин чармайлт байсан эсэх?
- Тэдгээр нийтлэлд олон нийт хэрхэн хандсан, хууль эрх зүйн шинэчлэл, шүүх засаглалын хүрээнд захиргааны үйл ажиллагаа явагдсан эсэх?

