

АНГЛИ БОЛОН УЭЛЬСИЙН ПЕНИТЕНЦИАР ТОГТОЛЦОО

THE PENITENTIARY SYSTEM OF ENGLAND AND WALES



Б.Галбадрах

Сургалт, судалгааны 403 дугаар анги-Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн албаны сургуулийн Нийгмийн ажил, сэтгэл зүйн тэнхимийн эрхлэгч, доктор (Ph.D), хошууч

Товч утга: Өгүүлэлд Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн вант улсын бүрэлдэхүүнд багтдаг Англи, Уэльс Улсын хорих ял эдлүүлэх тогтолцооны зарим хэсгийг тайлбарласан.

Түлхүүр үгс: хорих ял, хоригдол, тогтолцоо, хөдөлмөр эрхлэлт.

Abstract: The article describes some aspects of the prison system in England and Wales, a part of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Keywords: imprisonment, prisoners, system, employment.

Эрүүгийн хариуцлагын тогтолцооны олон улсын чиг хандлагад дүн шинжилгээ хийхэд сүүлийн арваад жилийн хугацаанд ялын төрөл нэмэгдэж, шинэ төрлийн буюу хорихоос өөр төрлийн ял нэмэгдэх хандлагатай байгааг онцлон тэмдэглэхгүй байх боломжгүй.

Дэлхийн орнуудын хорих байгууллагуудад 11 сая гаруй хоригдол ял эдэлж байна. Энэ тоонд цагдан хоригдож байгаа, цагдаагийн хэлтэст сатуулагдсан, баричлагдсан хүмүүс ороогүй бөгөөд энэ тоог бараг л хэмжих боломжгүй юм¹.

Хорих байгууллагад ял эдэлж байгаа хүний үзүүлэлт тогтвортой байгаа хэдий ч тодорхой хэмжээний өөрчлөлтүүд орсон байна. Тухайлбал, хоригдлын тоог хүн амын тоонд харьцуулахад 2016-2018 онд 1%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Хамгийн олон хоригдолтой орны жагсаалтыг 2021 оны байдлаар Америкийн Нэгдсэн Улс тэргүүлж байгаа бөгөөд 2.1 сая гаруй хоригдол ял эдэлж байна. Үүнийг хүн амын тоотой харьцуулахад 100,000 мянган хүн тутамд 655 хүн байгаа ба хүч хэрэглэсэн гэмт хэргийн үзүүлэлт буурах хандлагатай байгаа юм. 1970 оноос эхлэн

¹ Global prison trends. 2021. 8 дахь тал.

АНУ-ын хорих байгууллагын оршин суугчдын тоо 700%-иар нэмэгдсэн бөгөөд хамгийн их тоо 2009 онд байсан байна. Энэ хугацаанаас хойш зарим муж, холбооны тойргуудад бага хэмжээгээр буурсаар байна.

Хоёрдугаар байрт Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс жагсаж байгаа бөгөөд 1.7 сая гаруй хоригдол ял эдэлж байна. Дараагаар нь Бразил улс жагсаж байгаа ба 2019 оны тоон мэдээгээр хорих байгууллагад ял эдэлж байгаа хүний тоо 760 мянга гаруй байсан байна.

Олон улсын байгууллагуудын явуулсан судалгаа хоригдлын тоо болон гэмт хэргийн түвшингийн холбоо байхгүйг харуулсан байна. Зарим судалгааны ажлуудад хоригдлын тооны өсөлтийг нийгмийн халамжийн тогтолцоо хумигдсан, нийгмийн тэнцвэртэй бус байдал зэрэгтэй холбоотой гэж үзсэн байдаг. Үүнээс гадна хоригдлын тоон үзүүлэлтийн өсөлтийг ялгаварлан гадуурхах бодлоготой ч холбогдог.

Зарим орнуудад цагаатгах тогтоолын бага үзүүлэлт, хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь эрхийн хязгаарлагдмал байдал зэрэг нь хорих ял оногдуулах тогтоолын хэмжээ, хоригдлын тоо үзүүлэлтийн тогтмол өсөлтөд нөлөөлж байна.

Пенитенциар тогтолцоог сайжруулах талаар хийгдэж байгаа ажлын хангалтгүй байдлаас үүдэн 2009 онд Парламентын нэгэн гишүүн хувь судлааны төвд британий пенитенциар тогтолцоог шинэчлэх санал боловсруулах талаар захиалга өгсөн байна. Судалгааны үр дүнд гарсан тайлан нөхцөл байдалд маш шүүмжлэлтэй хандсан байна¹. Гэвч шинэчлэлийн талаарх санал нь хэрэгжээгүй бөгөөд сүүлийн жилүүдэд урьдчилан хоригдож байгаа хүмүүсийн тоог бууруулах замаар хоригдлыг тоо бууруулсан байна.

Тухайн тайланг боловсруулсан багийн гишүүд хорих байгууллагыг оршин байх гурван зорилгыг тэмдэглэсэн:

1. Аюул учруулж болох гэмт хэрэгтнүүдийг тусгаарлах замаар нийгмийг хамгаалах.
2. Гэмт хэргийн хохирогч, шударга ёсыг тогтоохын тулд гэмт хэрэгтнийг цээрлүүлэх.
3. Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх, амьдралын хэв маягаа өөрчлөх сэдэл, итгэл үнэмшил төрүүлэх, нийгэмд эргэн нэгтгэхэд бэлтгэх.

Санал болгосон шинэчлэлийн үзэл санаа нь ХХ зууны британий зүтгэлтэн Александр Патерсоны дэвшүүлсэн “гэмт хэрэгтнийг шоронд шийтгэл болгон явуулдаг бөгөөд яллахын тул бус” гэх санаатай таарч байсан юм. Өөрөөр хэлбэл, эрх

¹ Locked Up Potential. A Strategy for Reforming Prisons and Rehabilitating Prisoners. A Policy Report by the Prison Reform Working Group. The Centre for Social Justice, 2009. <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/library/locked-potential-strategy-reforming-prisons-rehabilitating-prisoners>

чөлөөг нь хассан нь ял болох учиртай бөгөөд хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа нь цээрлэл байх ёсгүй гэсэн утга санааг агуулж байгаа юм.

Хорих ял эдлүүлэх тогтолцоо

Англи болон Уэльсд хоригдлын тоо Европын орнуудтай харьцуулахад өндөр байдаг. Дайны дараах 1950 онд 100,000 хүн тутамд 47 хоригдол байсан бол 2010-2012 онд 153 болтлоо өссөн үзүүлттэй байна. Үүний дараагаар 2020 онд 133 болж багахан хэмжээгээр буурсан¹.

Хоригдлын тоо өсөх шалтгаан нь пенитенциар тогтолцооноос гадуур байдаг бөгөөд хууль тогтоомжийн өөрчлөлт, шүүхийн практиктай холбогддог. Үүнээс гадна нийгмээс хорих ял оногдуулах талаар өргөөнөөр хүсэлт, шаардлага тавьдаг, урт хугацааны хорих ял, тэр дундаа хугацаагүй болон бүх насаар хорих ял оногдуулдагтай мөн холбоотой. Их Британид бүх насаар болон хугацаагүй хорих ял эдэлж байгаа хоригдлын эзлэх хувь 18%-тай тэнцэж байсан бөгөөд бусад Европын хөгжсөн орнуудад энэ үзүүлэлт 3% байсан байна. Ингэхдээ Их Британид хүн алах гэмт хэргийн тоо Европын орнуудаас төдийлөн ялгагддаггүй байсан².

Хоригдлын тоо өссөн нь 1997-2009 онд хийгдсэн эрх зүйн шинэчлэлтэй холбоотой бөгөөд Засгийн газраас 3600 гаруй хууль бус үйлдлийг хуульчилж 1000 гаруйд нь хорих ял оногдуулах зохицуулалттай болсон байна.

2009 оны байдлаар нийт хоригдлын талаас илүү хувь буюу 54% нь 4-өөс дээш жилийн ял эдэлж байсан бөгөөд анх удаа ял эдэлж байгаа хүний эзлэх хувь 9% байсан. Өөрөөр хэлбэл, ердийн хоригдол нь 4-өөс дээш жилийн ялаар шийтгэгдсэн давтан гэмт хэрэг үйлдсэн хоригдол байсан байна.

Нөгөө талаас урьдчилан хоригдож байгаа хүмүүсийн ойролцоогоор тал хувь нь хорихоос өөр төрлийн ялаар шийтгэгддэг байна.

4 жил хүртэл хугацаагаар ял шийтгэгдсэн хоригдол ялын тал хувийг биеэр эдэлсэн бол шууд тэнсэн суллагддаг. Ингэхдээ суллагдсаны дараагаар хяналтад байж, тодорхой цагийн болон бусад хязгаарлалтыг тогтоодог.

Гэхдээ тэнсэн суллах практикийг өргөнөөр ашиглавал сөрөг үр дагавар үзүүлэх буюу шүүхийн тогтоол илүү чангарах магадлалтай гэж судлаачид үзсэн байна. Учир нь шүүх ял оногдуулсан хэдий ч хоригдол нь ялын бүх хугацаагаа эдлэхгүй тэнсэн суллагдах тул илүү хатуу шийтгэл оногдуулах ёстой гэсэн зарчмыг баримтлах боломжтой юм. Үүнээс гадна оногдуулсан ялын хугацаа болон биеэр эдлэх хугацааны ялгаатай байдал нь нийгмийн үзэл санаанд нөлөөлөх бөгөөд нийгмийн зүгээс илүү цээрлүүлэх явдлыг шаардах талтай. Үүнийг залруулахын тулд судлаачид хугацаанаас өмнө суллахад шийдвэр гаргалт олон нийтэд ил байх,

¹ World Prison Brief Data. <http://prisonstudies.org/country/united-kingdom-england-wales>

² https://www.prisonpolicy.org/scans/CJA_ReducingImprisonment_Europe.pdf

суллагдаж байгаа хүнд үзүүлэх нийгэмшүүлэх ажлын үр нөлөөг харгалзах зэрэг саналыг дэвшүүлсэн байдаг.

Их Британий пенитенциар тогтолцооны үр нөлөөгүй байдлыг харуулах гол үзүүлэлт нь суллагдсаны дараагаар ойролцоогоор 50% хүн 12 сарын хугацаанд дахин гэмт хэрэг үйлддэг байна. Мөн суллагдсаны дараа дахин гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийн 62% нь эрэгтэй, 60% нь эмэгтэй байгаа бөгөөд энэ тоон үзүүлэлт нь сүүлийн 40 гаруй жилийн хугацаанд тогтвортой байгаа нь судлаачдын санааг ихээр зовоож байгаа юм.

2007 оны байдлаар Англи болон Уэльсд 140 хорих байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байснаас 11 нь хувийн хорих байгууллага байсан бөгөөд үлдсэн нь Хааны хорих албаны харьяанд байжээ¹.

Хорих байгууллага нь хөнгөрүүлсэн дэглэмтэй нээлттэй хорих байгууллага болон хаалттай хорих байгууллагуудад хуваагддаг. Нээлттэй хорих байгууллагад ял эдэлж байгаа хоригдол ажил, сургуульд явах боломжтой. Хаалттай хорих байгууллага нь өндөржүүлсэн хамгаалалт бүхий хорих байгууллага, цагдан хорих чиг үүрэг бүхий орон нутгийн хорих байгууллагууд болон сургалтын хорих байгууллагуудад (training prisons) хуваагддаг.

Англи болон Уэльсд 12 нээлттэй, 8 өндөржүүлсэн хамгаалалт бүхий хорих байгууллага байдаг.

Хорих байгууллагын зохион байгуулалт, барилга байгууламжийн хувьд өөр байдаг. Жишээ нь Викторын эрин үеийн 1000 хүний багтаамжтай, Бентамын дэвшүүлсэн паноптиконы үзэл санаагаар баригдсан хуучин том шорон ч байдаг. Тэдгээр шоронгуудыг хотын төвийн дүүрэгт бүх хүний хараа дор байхаар барьсан байна.

Үүний зэрэгцээ илүү орчин үеийн, хотын зах орчимд баригдсан шоронгууд ч байдаг. Хоригдлыг нийгэмшүүлэх үр нөлөөг бууруулах гол хүчин зүйлийн нэг нь хорих байгууллагын зохион байгуулалтыг амьдрал бүс зорилтод үйл ажиллагаа буюу сургалт, соёлын арга хэмжээ явуулах байруудыг тусгаарлан барьсан явдал гэж английн судлаачид үздэг. Амьдралын бүсд зөвхөн хамгаалалтын ажилтан байдаг бөгөөд зорилтод үйл ажиллагаа явуулах байранд удирдах, нийгмийн ажилтан зэрэг ажилладгийг судлаачид онцолсон байна. Тэдний зүгээс тухайн шоронгийн зохион байгуулалтын өөр нэг хэлбэр болох амьдралын бүс, сургалтын, соёлын, спортын арга хэмжээ байгуулах байгууламжийг нэгтгэсэн загварыг санал болгосон. Харуул хамгаалалт, бусад алба хаагчдын нягт хамтын ажиллагаагааг тухайн судлаачид нийгэмшүүлэх ажлын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх чухал хүчин зүйл гэж үзсэн байна.

¹ Шотланд, Умард Ирланд нь тусдаа пенитенциар тогтолцоотой бөгөөд бид зөвхөн Англи, Уэльсийн тогтолцоог судалсан болно

Английн шоронгуудын дотоод журам нь НҮБ-аас баталсан олон улсын үндсэн хоёр баримтад тулгуурладаг: “Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмүүд” 1955 он¹, “Хоригдлуудтай харьцах үндсэн зарчмууд” 1990 он².

Хааны шоронгийн албаны жилийн төсөв 2,3 евро байдаг байна. Нэг хоригдолд өдөрт зарцуулах мөнгөний хэмжээ 2008 онд 100 евро байсан. Энэ зардал нь сургалт, эмнэлгийн үйлчилгээг багтаагаагүй байдаг нь анхаарал татаж байгаа бөгөөд энэ зардал нь бусад байгууллагын зардалд багтдаг байна.

1996 оноос эхлэн Хааны шоронгийн албаны харьяаллыг хэд хэдэн удаа өөрчилж байсан ба одоогийн байдлаар Үндэсний пробацын албаны хамтаар 2004 онд байгуулагдсан Хууль зөрчигчдийн асуудлыг эрхлэх үндэсний албаны бүтцэд багтан Хууль зүйн яаманд харьяалагдаж байна³. Хууль зөрчигчдийн асуудлыг эрхлэх үндэсний албанд гаргаж байгаа үр нөлөөгүй байгаа байдал, өндөр хэмжээний төсвийн зарцуулалт зэрэгт хүмүүс шүүмжлэлтэй ханддаг байна⁴.

Хууль зөрчигчдийн асуудлыг эрхлэх үндэсний албанд 52000 гаруй алба хаагчид ажилладаг. Алба хаагчдын ачаалал нэмэгдэж байгаа бөгөөд жишээ нь 1997 онд нэг алба хаагчид 2.4 хоригдол оногдож байсан бол, 2008 онд энэ тоо 2,9 болж нэмэгдсэн.

Мэргэжилтнүүдийн үзэж байгаагаар хамгийн тулгамдаж буй асуудал нь Хааны шоронгийн албаны мэргэшлийн түвшин байдаг. Ажилд орохын өмнө тэднийг 8 долоо хоногийн хугацаатай сургалтад хамруулж, 12 сарын хугацаагаар туршилтаар ажиллуулдаг. Цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдыг 2 жилийн хугацаатай, гал түймэртэй тэмцэх албаны алба хаагчийг 4 сарын хугацаатай бэлтгэдэг байна. Хорих байгууллагын алба хаагчид бусад төрийн алба хаагчидтай харьцуулахад 1.5 дахин илүү удаа, хувийн байгууллагын ажилчидтай харьцуулахад 2 дахин илүү удаа эмнэлгийн акт, чөлөө авдаг бөгөөд энэ нь судлаачдын анхаарлын төвд байдаг байна.

Үүнээс гадна хорих байгууллагын удирдах алба хаагчид нь тогтмол солигддог бөгөөд нэг байгууллагадаа ажиллах дундаж хугацаа 21 сар байдаг. Мөн удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх асуудал нь хангалттай нээлттэй, ил тод биш юм. Судлаагчдын тэмдэглэж байгаагаар хорих байгууллагын алба хаагчид нутгийн захиргааны алба хаагчидтай хангалттай хэмжээнд хамтран ажиллаж чаддаггүй байна.

Хоригдлуудыг нийгэмшүүлэх ажилд гуравдагч талын оролцоо их бөгөөд 900 гаруй ашгийн нөлөө бус байгууллагууд 2000 гаруй төрөл бүрийн төслийг хэрэгжүүлдэг. Эдгээр байгууллагын ажилчид хорих байгууллагад нэвтрэхэд

¹

https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf

² <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r111.htm>

³ The National Offender Management Service.

⁴ 2008 онд төсөв нь 4,7 тэрбум евро хүрсэн байна.

хүндрэлтэй, мөн хорих байгууллагын алба хаагчид тэдэнд үл итгэдэг зэргээр гомдол гаргах нь их байдаг байна.

Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт

Хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт нь асуудалтай салбар хэвээр байна. Нэг талаас дийлэнх хоригдлууд нь хэзээ ч ажил хийж үзээгүй, мэргэжилгүй, ерөнхийдөө ажил хийж чаддаггүй. Нөгөө талаас ажлын байраар ойролцоогоор 1/3 хувь хоригдол л хангагдсан бөгөөд цалин нь бусад энгийн иргэдтэй харьцуулахад хамаагүй баг долоо хоногт дунджаар 9.60 евро авдаг ба доод хэмжээ нь 4 евро гэж тогтоосон байдаг.

Засгийн газрын дотоод хэргийн асуудал хариуцсан хорооноос 2015 онд гаргасан илтгэлд хоригдлын хөдөлмөр эрхлэлт нь дараахь зүйлд чиглэсэн байх ёстой гэж тэмдэглэсэн. Тухайлбал:

- суллагдсаны дараа ажилд орох магадлал, боломжийг нэмэгдүүлэх;
- ажлын үйл явц, ажлын цагийн хуваарьт сургах;
- “үр бүтээмжгүй” цагийг багасгах;
- хорих байгууллагын бүсээс гадна ажиллах боломжтой хоригдлуудыг аль болох нийгэмд нэгтгэх.

Одоогийн байдлаар хоригдлуудыг дараахь ажилд хөдөлмөр эрхлүүлдэг:

- хорих байгууллагын үйлдвэрлэл (хувцас, тавилга үйлдвэрлэл зэрэг);
- хорих байгууллагын аж ахуйн үйлчилгээ (цэвэрлэгээ, гал тогоонд ажиллах зэрэг);
- хорих байгууллагын бүс дотор газар тарианы ажил (цэцэрлэгт хүрээлэн, амьтан тэжээх);
- гадны байгууллагуудын үйлдвэрлэлийн захиалга (хөнгөн аж үйлдвэр, цахилгаан хэрэгслийн угсралт, замын тэмдэг бэлтгэх зэрэг).

Нийгэмшүүлэх ажил

Англи болон Уэльсийн нийгэмшүүлэх амжилттай туршлага нь хохирогчид нөхөн төлбөр төлөх, өөрсдийн зөвшөөрлөөр хоригдлыг хохирогчтой уулзуулах ажлыг зохион байгуулах замаар шударга ёсыг сэргээх явдал юм. Энэ хөтөлбөрт хамрагдсан гэмт хэрэгтнүүдийн зөвхөн 27% нь л дахин гэмт хэрэг үйлсэн байна. Шударга ёсыг сэргээх үйл явц нь ял эсхүл хугацаанаас өмнө суллах асуудлыг шийдэхтэй холбоогүй юм.

Үүнээс гадна суллагдаж байгаа хоригдлуудын ментор буюу зөвлөгчийн институт анхаарал татаж байна. Ментор буюу зөвлөгчөөр нийгмийн ажилтан, сайн дурын ажилтан болж болдог. Зөвлөгчийн үүрэгт суллагдсан хүнтэй харилцаатай байх, тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг багтдаг байна.