

ЦАГДААГИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ИРГЭНИЙ ЗӨВЛӨЛӨӨСТАВИХ ХЯНАЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛЫГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ

CIVIL COUNCIL MONITORING FOR THE POLICE ACTIVITIES, IDENTIFYING URGENT PROBLEMS



Д.БУЛГАН

ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн Цагдаагийн эрх зүйн тэнхимийн багш, докторант, цагдаагийн ахмад

BULGAN D.

Lecturer of the Police law faculty,
Police Institute, Law Enforcement University,
Ph.D student, Police captain

Товч агуулга: “Цагдаагийн албаны тухай хууль”-д заасан шинэчлэлийн нэг болох цагдаагийн албаны үйл ажиллагааг иргэний хяналтад оруулах, тэдний өмнө хариуцлагатай хууль сахиулах үйл ажиллагааг бий болгох, хариуцлага хүлээдэг механизмыг талаар товчхон авч үзээд практикт тулгамдаж буй асуудлыг илэрүүлэн, шийдвэрлэх арга замыг энхүү илтгэлээр тодорхойлов.

Abstract: : We have focused on reforms of Police Service Act such as, keeping the police service activities under the civilian control, creating responsible law enforcement operations and accountability mechanisms for citizens and rediscovering urgent problem and possible solutions of resolving it.

Түлхүүр үг: Иргэний зөвлөл, хяналт, хууль ёс.

Key words: Civil Control Board, control, The rule of law, The rule by law

Эрх зүйт төрийн тогтолцоонд “хууль дээдлэх зарчим” буюу хууль ёсыг хангахын ач холбогдол улам бүр нэмэгдэж, төрийн бүх байгууллага, аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэний аль алинаас түүнийг хэлбэрэлтгүй сахин биелүүлэх буюу хууль ёсыг хангах асуудлыг иргэний ардчилсан нийгэм шаарддаг.

Ардчилсан нийгэм дэх цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсыг хангах явдал нь хяналтын хэд хэдэн байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээдэг байх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл хариуцлагын ганц тогтолцоо байх нь хангалтгүй гэж хэлж болно.

Цагдаагийн байгууллагын хууль ёсыг хангах арга хэрэгслийг “Цагдаагийн албаны тухай хууль”-д хэрхэн зохицуулсан, хяналт шалгалтыг ямар байгууллагаас явуулж байгаагаас нь хамаараад гадны болон дотоодын гэж 2 хувааж үздэг.

Цагдаагийн албаны тухай хуульд орсон шинэлэг зүйл бол орчин үеийн цагдаагийн байгууллагын хөгжлийн хамгийн чухал зүйлийн нэг болох иргэний

хяналт бөгөөд цагдаа нь иргэнийхээ өмнө хариуцлага хүлээж, тэдний дэмжлэгт үйл ажиллагаа нь хөгжих нөхцөл бололцоо бүрдсэнг дурьдах нь зүйтэй.

Цагдаагийн үйл ажиллагаанд үр бүтээлтэй, ардчилсан хяналтыг бий болгоход чиглэсэн, түүнийг үнэлдэг иргэний соёл, иргэдийн дунд ардчилсан практик үйл ажиллагааг дэмжсэн нийгмийн бүтэц бүхий, цагдаагийн албан тушаалтны тайланг авч хэлэлцдэг, үйл ажиллагааг нь сайжруулах чиглэлээр дэмжлэг үзүүлэх, хяналт тавих чадамжтай хяналтын тогтолцоог төлөвшүүлэх нь өнөөгийн ардчилсан нийгмийн хэрэгцээ шаардлагаар илэрч байна.

Нэг. Иргэний зөвлөлөөс цагдаагийн байгууллагад хууль ёсыг хангах хэрэгцээ, шаардлага. Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсыг хангаж ажиллах нь цагдаагийн алба хаагч үүргээ гүйцэтгэх үйл ажиллагааг эрх зүйн хэм хэмжээний шаардлагад сайтар нийцүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, улмаар хууль ёс зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой нийгмийн чухал асуудал юм.

Хууль ёсыг хангах талаар эрдэмтэн судлаачид өөр өөрийн бүтээлдээ өгүүлсэн байдаг. Тухайлбал хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D) Ч.Нямсүрэн “Эрх зүйн ерөнхий онол” бүтээлдээ “хууль ёс” гэдэг нь эрх зүйг бүтээх, хэрэгжүүлэх явцад эрх зүйн хэм хэмжээг хэлбэрэлтгүй хатуу чанд сахих, биелүүлэх зарчим шаардлага, бодиттойгоор үйлчилж буй эрх зүйн дэглэм юм¹ гэжээ.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D) Ж.Долгорсүрэнгийн тэмдэглэснээр “Хууль ёс гэдэг нь товчоор хэлбэл төрийн хууль тогтоомж, түүнд нийцэж гарсан эрх зүйн дэд актыг ... нэг мөр ойлгож, жигд дагаж мөрдөх, хэрэглэх ажиллагааг багтаасан ойлголт” юм² гэжээ.

Мөн хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D) Н.Лүндэндорж өөрийн бүтээлдээ хууль ёсыг эрх зүйд захирагдах ёстой хамааруулан ойлгох тал бий өөрөөр хэлбэл эрх зүйд захирагдах ёсбуюу Rule of Law, хуульд захирагдах ёс буюу Rule by Law-ыг ялгах нь зүйтэй юм гээд эрх зүйд захирагдах ёс нь хуулийг, түүний эрх мэдлийг хянаж хязгаарлах, түүгээр бий болгож болзошгүй аюулыг зайлуулахад чиглэдэг бол “хуульд захирагдах ёс” нь хуулийг эрх мэдлийн хэрэгсэл, төрөөс баталсан учраас дээдлэн хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн байр суурийг барьдаг³ гэсэн байх юм.

Ийнхүү цагдаагийн байгууллагын бүх үйл ажиллагаа, түүний дотор захиргааны үйл ажиллагаа нь хууль ёсыг нарийн чанд сахихад үндэслэнэ.

Хууль ёс хэрэгжсэнийг бодиттойгоор харуулах шалгуур нь тухайн нийгмийн харилцаанд эрх зүйн журам тогтсон байх бөгөөд энэ нь эрх зүйн харилцааны субъектээс эрх зүйн хэм хэмжээг бүрэн дүүрэн, яв цав биелүүлсний үр дүнд тогтон бэхждэг хуулиар зохицуулагдсан нийгмийн харилцааны тогтолцоо юм⁴.

Хууль ёс, эрх зүйн журам нь хоорондоо харилцан шүтэлцэж оршин тогтоно. Учир нь хууль ёсыг гажуудуулах нь агуулгаараа эрх зүйн журам зөрчигдөхөд шууд хүргэдэг. Хууль ёс байх ёстой зүйл, харин эрх зүйн журам бол үнэн хэрэг дээрээ оршин буй бодит байдал юм.

Нэгэнт хууль ёс, эрх зүй хоёр хосолсон болохоор тэр нь хуулиа дээдлэх,

¹ Ч.Нямсүрэн. Эрх зүйн ерөнхий онол. —УБ, 2010, 368 дахь тал.

² Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүй. —УБ, 2004 он, 231 дэх тал.

³ Н.Лүндэндорж. JURISPRUDENCE-эрх зүй судлал: философи, онол. —УБ, 2011 он. 143 дахь тал.

⁴ Монгол Улсын эрүүгийн хуулийн тайлбар. МУ-ын Дээд Шүүх, Ханнс-зайделийн сан. —УБ, 2013 он, 37 дахь тал.

хууль тогтоомж нь эрх зүйн дээд хүчин чадалтай байх, түүнийг холбогдох албан тушаалтан, иргэн хэн хэн нь ижилхэн заавал дагаж биелүүлэх, бас хууль ёс, эрх зүй нь аль алинтайгаа нэгдмэл, ашиг сонирхол нь адил, ил тод, тэдгээрийг хооронд нь сөргүүлэн тавихгүй байх, хууль ёс, ардчилал, соёл иргэншил нь салшгүй холбоотой зэрэг үндсэн шинжтэй байна.

Иймд юуны өмнө төрийн албан хаагч, түүний дотор цагдаагийн байгууллагын ажилтан бүр хууль ёсыг зөрчихгүй байх нь төрөөс иргэнийхээ өмнө хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх гол хүчин зүйлийн нэг юм.

Үүнтэй холбоотойгоор цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсыг хангах ажлыг сайжруулах, үр нөлөөг дээшлүүлэхээр “цагдаагийн албаны тухай хууль”-ийн 21, 23, 40⁵ дүгээр зүйлүүдэд хяналт тавих талаар заасан.

Энэхүү хяналтын зорилт нь цагдаагийн алба хаагч өөрөө хууль ёс зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, тэдний хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох, цагдаагийн алба хаагчийн буруугаас байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээн хамгаалах, улмаар хууль дээдлэн биелүүлэх үзэл бодлоор цагдаагийн алба хаагчийг сургаж эрх зүйн өндөр мэдлэг, хуулийг зөв хэрэглэх чадвар, дадлага эзэмшүүлэх явдалд оршино гэж хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлж болох юм. Нөгөө талаар хяналт тавихаас гадна цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд бодиттой дэмжлэг үзүүлж, зохих үр дүнг бий болгох юм.

Хоёр. Иргэний Зөвлөлөөс цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрх зүйн зохицуулалт. Иргэний зөвлөл нь цагдаагийн үйл ажиллагаа нь хууль тогтоомж зөрчигдөхөөс сэргийлэх чухал хамгаалалт болох бөгөөд олон нийтийн оролцоог цагдаагийн үйл ажиллагаанд дуу хоолой болгох боломжийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

“Цагдаагийн албаны тухай хууль”-д заасан шинэчлэлийн нэг нь цагдаагийн албаны үйл ажиллагааг иргэний хяналтад оруулж, тэдний өмнө хариуцлагатай хууль сахиулах үйл ажиллагааг явуулах, хариуцлага хүлээдэг механизмыг бий болгосон нь харагдана.

Нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллагын төсвийн зарцуулалт, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайланг хэлэлцэх, сургалт, үйл ажиллагаандаа орчин үеийн технологи нэвтрүүлэх бодлогын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг бүхий Иргэний зөвлөл байхаар тусгасан. Энэ нь тус хуульд заасан “хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, ил тод, нээлттэй байх, олон нийтийн итгэлийг хүлээж, иргэний дэмжлэгийг авах” цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны зарчмын хэрэгжих үндсэн хэлбэр болно.

Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1-т “Нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий 5-7 иргэний төлөөллөөс бүрдсэн орон тооны бус Иргэний зөвлөл аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дэргэд байна” гэж заасан нь эрх зүйн зохицуулалт юм.

“Цагдаагийн албаны тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль”-ийн 1 дүгээр зүйлд “Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасан Аймаг, нийслэлийн Иргэний зөвлөлийн 5-7 гишүүнийг анх томилохдоо таван гишүүнтэй байх бол нэг гишүүн нь нэг жил, хоёр гишүүн нь хоёр жил, хоёр гишүүн нь гурван

⁵ Цагдаагийн албаны тухай хууль. 2013 он, ТМ 2013, 21 дүгээр зүйл “Иргэний зөвлөл”, 23 дугаар зүйл “Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих бусад хяналт”, 40 дүгээр зүйл “Цагдаагийн албаны үйл ажиллагаанд тавих хяналт” зэрэг заалтуудыг тусгасан.

жил, долоон гишүүнтэй байх бол нэг гишүүн нь нэг жил, гурван гишүүн нь хоёр жил, гурван гишүүн нь гурван жилийн хугацаатай байхаар тус тус томилно” гэсэн нь иргэний зөвлөлийн зохион байгуулалтыг зааж өгчээ.

Мөн цагдаагийн бодлого, үйл ажиллагааны стратегийн үндсэн баримт бичиг болох “Цагдаагийн байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг Засгийн газрын 2014 оны 79 дүгээр тогтоолоор батлуулан хэрэгжүүлж байна. Энэхүү хөтөлбөрт цэрэг, хүчний байгууллагын тогтолцоонд суурилсан хуучин, хэвшмэл хандлагыг өөрчлөн цагдаагийн үйл ажиллагааны маркетингийн удирдлагыг чанартай, шуурхай, соёлтой үйлчилгээг олон нийтийн итгэл, дэмжлэг, иргэний хяналтад тулгуурлан хөгжүүлэх талаар заасан нь иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагаатай шууд уялдаатайг илтгэнэ.

Иргэний зөвлөлийн үүргээ гүйцэтгэх хэвийн нөхцлийг бүрдүүлэхийн тулд Хууль зүйн сайдын 2014 оны 89 дүгээр тушаалаараа “Иргэний зөвлөлийн дүрэм”, “Иргэний зөвлөл, оршин суугчдад цагдаагийн байгууллагын тайлан тавих журам” зэргийг тус тус баталжээ.

Ийнхүү хууль болон дүрэм, журмаар иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж өгснөөр гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах ажил сайжрах нөхцөл бололцоо бүрдэж, олон нийтэд ил тод, нээлттэй болж, иргэдийн үнэлгээ нэмэгдэж, цагдаагийн алба хаагчийн үйл ажиллагааг явуулахад дэмжлэг болох нь дамжиггүй юм.

Монгол Улсын Иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагаагааны эрх зүйн зохицуулалтыг товчхон дурдаад гадаадын улс орнуудад иргэний хяналт тавьж буй загварыг судлах нь зүйтэй юм.

Гурав. Иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагаанд тулгарч болох бэрхшээлийг тодорхойлох нь, анхаарах зарим асуудал. Монгол Улсад Иргэний зөвлөл нь анх байгуулагдаад удаагүй, эрх зүйн зохицуулалт нь шинэхэн тул гадаадын зарим улс орнуудын иргэний хяналтын загварыг харьцуулан үзэж туршлага судлах нь зайлшгүй юм. Тухайлбал АНУ-д хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг хяналт бол “Иргэний хяналтын зөвлөл” юм. АНУ-д иргэний хяналтын байгууллагуудын ихэнх буюу 82 хувь нь олон гишүүнтэй, 17 хувь нь нэг гишүүнтэй байдаг. АНУ-д хамгийн өргөн дэлгэрсэн иргэний хяналт нь зөвхөн цагдаа нарын эсрэг гомдол судалж түүнд тохирсон үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Иргэний хяналтыг хэрэгжүүлж буй байгууллагуудыг ангилахдаа ихэвчлэн хараат бус байдлын хүчин зүйлс, иргэдийн оролцооны түвшин зэргээс хамаараад дараахь байдлаар хуваадаг байна⁶.

Ангилал 1. Хамгийн бие даасан загвар юм. Энэ систем нь гомдлыг хүлээн авч, эхний баримт олох шалгалт явуулах, цагдаагийн тайланг хэлэлцэж, цагдаагийн дарга нь зөвлөмж гаргах зэрэг үйл ажиллагааг явуулдаг.

Ангилал 2. Энэ систем нь цагдаагийн судалгаа, тайланг хянан үзэж, дараа нь арга хэмжээ санал болгож ажиллах бөгөөд энгийн иргэд нь Иргэний Зөвлөлийн гишүүдээр ажилдаг.

Ангилал 3. Энэ системд эхний баримтыг тогтоож, дараа нь мөрдөн байцаах ажиллагаа явуулж, цагдаагийн дотоодын хянан шалгах газарт гомдлыг хүргүүлж, шийдвэрлэлтийг хүлээн авна. Хэрэв гомдол гаргагч үр дүнд сэтгэл хангалуун бус

⁶ Themes and debates in public security reform. Rachel Neild

<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20controls%20formatted.pdf>

бол давж заалдах зөвлөлд гомдол гаргаж болно.

Ангилал 4. Энэ систем нь бие даан иргэний санал гомдлыг хянахгүй бөгөөд аудиторыг дагуулж, цагдаагийн байгууллагын дарга нарт зөвлөмж хүргүүлэн ажилдаг.

Харин Монгол Улсад Иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь яахын аргагүй шинэ зүйл бөгөөд цаашид олон хүчин зүйлээс шалтгаалсан бэрхшээл тулгарч, түүнийг даван туулах нь зайлшгүй юм. Тиймээс судлаач би энэхүү илтгэлээр иргэний зөвлөлөөс цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих болон дэмжлэг үзүүлэхэд гарч болох бэрхшээлийг нэг мөр тодорхойлж, шийдвэрлэх арга замыг урьдчилан харж хэлэх боломжгүй боловч зарим нэг асуудлыг дурьдахгүй байхын аргагүй юм.

Өөрөөр хэлбэл иргэний зөвлөл нь дараахь хүчин зүйлсийг анхааран ажиллах буюу үйл ажиллагаандаа мөрдлөгө болгох нь чухал юм.

1. Бие даасан байдлыг тодорхойлох. Энэ нь иргэний зөвлөлийн хамгийн чухал анхаарах асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл Иргэний зөвлөл нь улс төрөөс болон цагдаагийн байгууллагын дарга нараас хараат бус байснаар үйл ажиллагаа нь тогтвортой, бодиттой байх үндэслэл болно.

2. Бүрэн эрхтэй байх. Энэ нь “цагдаагийн албаны тухай хууль” болон бусад дүрэм журамд иргэний зөвлөлийн бүрэн эрхийг тодорхойлон заасан ч тухайн асуудлыг шийдвэрлэх, үр дүнг бий болгоход чиглэгдсэн байх ёстой.

3. Цагдаагийн байгууллагатай хамтын ажиллагааг заавал бий болгох. Энэ нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг бодиттой үнэлэх, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээг төлөвлөх бололцоог бий болгох юм.

4. Хангалттай санхүүжилттэй байх. Санхүүжилтийн хувьд хараат бус байх нь аливаа үйл ажиллагаа нь шударга явагдах үндэс бүрдүүлнэ.

5. Сонсох. Иргэний зөвлөлийн үйл ажиллагаагаа явуулах чухал хэлбэр юм. Өөрөөр хэлбэл шийдвэрлэх асуудалд олон нийтийг болон цагдаагийн алба хаагчдыг оролцуулан сонсгол хийж болно. Энэ нь аль аль талын итгэлийг сайжруулахад шаардлагатай.

6. Олон нийтийн оролцоог дэмждэг байх. Зөвлөлийн гишүүдээр хязгаарлагдах бус олон нийтийг өргөнөөр оролцуулах нөхцөл бололцоог бий болгох ёстой.

7. Бодлогын зөвлөмж. Иргэний зөвлөл цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, дэмжлэг үзүүлэх, асуудлыг шийдвэрлэх, сайжруулахад түлхэц, хэлэлцүүлэг болж чаддаг байх явдал юм.

8. Статистикийн дүн шинжилгээ хийх. Статистик мэдээ, тайлан, мэдэгдэлд дүн шинжилгээ хийж, нарийвчилсан чиг хандлагыг тодорхойлох, цаашдын үйл ажиллагааг явуулах.

9. Иргэний зөвлөлийг байршлийн хувьд тусд нь байгуулах. Энэ нь олон нийтийн бие даасан, ил тод байдлыг хангахын тулд “цагдаагийн дарга” нараас хол зайд байрлуулсан байх ёстой.

Санал

Ийнхүү анхаарах асуудлыг тодорхойлсноор цаашид хэрэгжүүлж болох арга замыг гаргаж ирэх бололцоотой болох бөгөөд дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

1. Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд Иргэний зөвлөлөөс хяналт тавих асуудал нь бусад орны туршлагыг судлан амжилттай хэрэгжсэн гэх урьдчилсан дүгнэлт гарсан боломжууд дээр үндэслэн хийгдэх нь зүйтэй.
2. Цагдаагийн байгууллагын хандлагаар дамжуулан шинэчлэл хийх. Жишээлбэл цагдаа олон нийтийн хамтын ажиллагааг сайжруулах чиглэлээр үйл ажиллагааг нь төрөлжүүлэн олон хэлбэрээр явуулах.
3. Бэрхшээлт асуудлыг тодорхойлон шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн үйл ажиллагаа явуулах. Жишээ нь: Цагдаагийн алба хаагчдыг эрх мэдлийн түвшинг тодорхойлон бүхий л хүрээг хамаруулан судалгаа авч асуудлыг тодорхойлж шийдвэрлэх санлыг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанг хүргүүлэх. Мөн иргэдээс санал асуулга авч болно.
4. Компьютерийн технологийг нэмтрүүлэхэд голчлон анхаарах. Учир нь иргэд, олон нийтийг гэмт хэргээс хамгаалах цагдаагийн байгууллагыг жинхэнэ утгаар нь бүрдүүлэхэд хийгдэх анхны алхам бол эрүүгийн тоо хэргийн бүртгэлийн системийг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна.
5. Иргэдийн өргөдөл гомдлыг шалгах замаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх. Энэ нь иргэдийн итгэлийн нэмэгдүүлэх бололцоог бий болгох.
6. Цагдаагийн алба хаагчдыг сургалтаар дамжуулан шинэчлэлийг хийх